



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

**Dipartimento di Scienze Storiche, Geografiche e
dell'Antichità**

Corso di laurea in STORIA

Tesi di laurea

**Senatori a vita, sovranità popolare e principio
rappresentativo**

(Life senators, popular sovereignty and representative principle)

Relatore
Prof. Antonino Scalone

Laureanda : Elena Panizzolo
Matricola: 1176291

Anno Accademico 2023-2024

*A Cristiano, a Luca
e a tutti quelli che, anche in ufficio,
mi sono stati vicini in questi anni*

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I - Il Senato dalle origini alla Costituzione Italiana del 1948	5
CAPITOLO II - Il Senato nella Costituzione Italiana del 1948	9
CAPITOLO III - Senatori a vita e sovranità popolare	21
CAPITOLO IV - I Senatori a vita e il principio rappresentativo	27
CAPITOLO V - Prospettive di sopravvivenza dell'istituto dei Senatori a vita	37
BIBLIOGRAFIA	43

INTRODUZIONE

Il 15 novembre 2023 il Presidente del Consiglio, Meloni, e il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, Alberti Casellati, hanno presentato alla Presidenza del Senato della Repubblica il Disegno di legge costituzionale n. 935 recante “Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica”.

Come emerge dalla relazione, la proposta opera su cinque versanti, tutti riconducibili nella loro essenza alla decisività e al rispetto del voto popolare.

Il quinto versante riguarda i senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica, che, si legge nella relazione (p. 4), è una categoria da superare, nella logica di portare la legittimazione democratica al più ampio numero possibile di istituti della forma di governo. Un intervento reso inevitabile, nella prospettiva di stabilità delle maggioranze, fine della riforma, dalla riduzione del numero di senatori, operata con legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre 2020, che ha ulteriormente ridotto il margine delle maggioranze non solo alla Camera dei Deputati, ma anche al Senato, portando il numero dei senatori a 200.

Il Disegno di legge costituzionale n. 935 è stato assegnato alla Prima Commissione permanente del Senato, alla quale era stato assegnato anche il disegno di legge costituzionale “Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione (n. 830)”, d’iniziativa dei senatori Renzi, Paita, Enrico Borghi, Fregolent, Sbröllini, Scalfarotto e Musolino, comunicato alla Presidenza del Senato il 1° agosto 2023.

Il 24 aprile 2024 il relatore Balboni ha comunicato alla Presidenza del Senato la Relazione della Prima Commissione permanente.

Nel corso dell’esame in sede referente, per quanto riguarda l’articolo 1, la Commissione ha apportato una mera specificazione nella rubrica: da

Modifica all'articolo 59 della Costituzione a Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione. Identico rimane il testo dell'articolo tra il disegno di legge d'iniziativa del Governo e quello proposto dalla Commissione.

Il provvedimento è stato sottoposto alla consultazione di molteplici soggetti sociali e di esperti di diritto costituzionale.

In data 8 maggio 2024 è iniziato l'esame del testo in Senato e il 18 giugno 2024 il Senato ha approvato in prima deliberazione il disegno di legge n. 935 nel testo emendato e di conseguenza è risultato assorbito il disegno di legge costituzionale n. 830.

Per quanto riguarda l'articolo 1 del citato disegno di legge costituzionale, non è stato accolto alcuno degli emendamenti presentati dalle opposizioni, tesi a mantenere i senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica.

Gli emendamenti incidevano sul numero dei senatori, sui poteri del Presidente della Repubblica, prevedendo che la prerogativa di nomina spettasse al Presidente della Repubblica o a ciascun Presidente; sull'ambito all'interno del quale dovevano essere valutati gli altissimi meriti: oltre che sociale, scientifico, artistico e letterario, anche tecnologico, sportivo (specificando che il futuro senatore doveva avere almeno un titolo iridato o un titolo olimpico o paraolimpico); sulla specificazione di genere: cittadini e cittadine; non prevedendo alcun limite numerico alla loro presenza, ovvero introducendo un limite minimo e un limite massimo o una percentuale rispetto al numero totale dei senatori; sul limite di età; sui poteri, prevedendo che i senatori a vita di nomina presidenziale possano dimettersi, che possano o non possano votare la fiducia al governo; specificando i loro obblighi.

Le forze di maggioranza, tuttavia, sono rimaste ferme nella loro proposta di abrogazione della predetta prerogativa presidenziale. L'obiettivo dell'abrogazione era riequilibrare la rappresentanza popolare per evitare quello che era successo nella legislatura 2006-2008: una legislatura che si era retta sui senatori a vita, uno scandalo che andava in disprezzo della volontà popolare, come aveva affermato la senatrice Biancofiore del gruppo di Fratelli d'Italia nella seduta n. 199 del 18 giugno 2024 (p. 4431 del Fascicolo iter DDL 935).

Partendo dalle origini di questo istituto, passando per la scelta della Costituzione italiana del 1948 di conservarlo, cercheremo di analizzare quali ragioni giuridiche ne giustificano il mantenimento o l'abrogazione.

CAPITOLO I

IL SENATO DALLE ORIGINI ALLA COSTITUZIONE ITALIANA DEL 1948

Lo Statuto Albertino del 1848, come anche lo Statuto del Granducato di Toscana e lo Statuto fondamentale del governo temporale degli Stati della Chiesa dello stesso anno, erano concessioni del sovrano, si ispiravano al modello inglese, tenuto conto dell'esperienza francese e in parte dell'esperienza belga, e tendevano tutte a creare un Regime monarchico costituzionale e non parlamentare¹.

Lo Statuto Albertino prevedeva che il Senato² fosse formato da senatori di diritto e a vita e senatori a vita. Questi ultimi erano nominati a vita dal Re, in numero non limitato, e dovevano aver compiuto i quarant'anni. La nomina avveniva per Decreto Reale su proposta al Re da parte del Consiglio dei Ministri.

Un Senato formato da senatori nominati a vita era visto come la più assoluta garanzia di indipendenza. I membri inamovibili, infatti, dovevano rappresentare l'elemento illustre della Nazione, che si voleva sottrarre ai rischi delle elezioni³.

L'art. 33 dello Statuto stabiliva ventuno categorie fra le quali i senatori dovevano essere scelti. La ventesima categoria comprendeva "coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrato la Patria".

Nella prima categoria si indicavano i Vescovi e gli Arcivescovi; seguivano i rappresentanti di coloro che avevano ricoperto cariche elettive: i Presidenti delle Camere dei deputati, i deputati dopo tre legislature o sei anni di esercizio, i Presidi di una Provincia per tre volte (seconda, terza e sedicesima categoria).

¹ G. BAIONE, *La Camera Alta. Origini e sviluppi*, Firenze, 1935 XIII, p. 81.

² G. BAIONE, *op. cit.*, p. 83, nota (1): In un primo momento si parlò di una Camera dei Pari: l'espressione parve troppo aristocratica. Fino alla promulgazione dello Statuto Albertino si chiamava in Piemonte "Senato" quell'organo giudiziario che corrisponde alla Corte d'Appello e che mutò nome in quell'occasione. L'espressione "Senato" ripresa dagli americani e quindi dai Belgi in omaggio a Roma, parve la più adatta.

³ G. BAIONE, *op. cit.*, p. 70. Secondo l'Autore il fatto che la Costituzione francese repubblicana del 1875 confermasse la presenza di senatori inamovibili e a vita (75 su 300) avrebbe dimostrato la bontà del sistema vitalizio anche appunto in ambiente repubblicano.

Vi erano, poi, gli Ufficiali di nomina reale come i Ministri, i Ministri Segretari di Stato, i Diplomatici dopo tre anni di funzioni (quinta, sesta e settima categoria); gli esponenti della Magistratura (dalla ottava alla tredicesima categoria), i pubblici ufficiali di nomina regia, quali gli Ufficiali di terra di mare, d'aria, i Consiglieri di Stato dopo cinque anni di funzioni, gli Intendenti generali dopo sette anni di servizio (rispettivamente quattordicesima, quindicesima e diciassettesima categoria); i membri delle Accademie regie (diciottesima categoria), i Membri ordinari del Consiglio superiore d'Istruzione pubblica, dopo sette anni di esercizio (diciannovesima categoria); le persone che da tre anni pagavano tremila lire di imposizione diretta in ragione dei loro beni o della loro industria (ventunesima categoria).

La ventesima categoria comprendeva coloro che con servizi o meriti eminenti avevano illustrato la Patria.

Quest'ultima era una dizione ampia che rendeva l'elenco puramente esemplificativo ed assicurava alla Camera Alta il continuo contatto con la vita nazionale nella più alta espressione e nelle infinite variazioni⁴.

L'articolo 34 dello Statuto Albertino stabiliva, poi, che i Principi della Famiglia Reale facessero parte di pieno diritto del Senato, che entrassero in Senato all'età di ventuno anni e che potessero votare a venticinque.

La composizione del Senato, come delineata dallo Statuto Albertino, ha avuto fin dall'inizio cattiva stampa.

Il conte Cavour⁵, il futuro presidente del Consiglio, giornalista all'epoca della concessione dello Statuto, in un articolo dal titolo *La riforma del Senato*, pubblicato nella rivista "Risorgimento" del 27 maggio 1848, n. 130, osservava come una Camera scelta dal potere esecutivo potesse essere un corpo politico rispettato per i suoi lumi e per la sua integrità, ma non avrebbe mai esercitato un'influenza tale da poter controbilanciare l'azione della Camera eletta dal popolo. Ad una Camera non elettiva, infatti, mancava l'indipendenza e alla fine il suo compito sarebbe stato quello di migliorare la redazione delle leggi che uscivano imperfette dalla

⁴ G. BAIONE, *op. cit.*, p. 89.

⁵ P. ARMAROLI, *I Senatori a vita visti da vicino, Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Lucca, 2023, p. 20 e 21.

Camera popolare, e a preparare gli argomenti per chiarire i punti più difficili della legislazione.

Diventato Presidente del Consiglio del Regno d'Italia nel 1861, Cavour cambiò opinione, tanto da considerare il Senato come l'organo costituzionale che rappresentava l'aristocrazia generale dell'ingegno, al quale, nell'opera di riorganizzazione del regno italiano, doveva essere riconosciuta una parte non meno importante di quella spettante alla Camera dei Deputati.

Nel periodo di vigenza dello Statuto Albertino, fu posta varie volte la questione della riforma del Senato di nomina regia, perché formato da elementi sicuramente molto degni e dal punto di vista personale superiori alla maggior parte dei deputati, ma senza alcuna comparazione scarsi di forza politica.

Nessuna delle riforme intraprese, tuttavia, arrivò a compimento.

In realtà, il Senato delineato dallo Statuto Albertino non era propriamente di nomina regia. Era, infatti, caratteristica di un regime costituzionale monarchico rappresentativo che il Principe non potesse compiere da solo alcun atto di governo, qualunque ne fosse la natura o l'importanza. Alla volontà del Principe doveva concorrere quella di altre persone che, a differenza del Principe, potessero rispondere alla Camera e al popolo, come erano i Ministri del Gabinetto.

L'articolo 33 dello Statuto doveva essere letto assieme all'art. 67, che riconosceva la responsabilità dei Ministri e prevedeva l'istituto della controfirma ministeriale per le leggi e gli atti del Governo. In un sistema monarchico parlamentare il diritto del Re si traduceva in esercizio di un'influenza, di una persuasione sui ministri, di cui il Consiglio dei Ministri, non poteva non tener conto⁶.

Nelle prime legislature, il Senato giocò un ruolo decisamente conservatore, in difesa delle prerogative reali, dando luogo anche a episodi di forte contrasto con la Camera elettiva.

⁶ P. ARMAROLI, *op. cit.*, p. 33.

Per attenuare le tensioni e garantirsi l'appoggio anche del Senato, il Governo fece allora ricorso alla nomina di senatori a sé favorevoli in gran numero: le cosiddette “infornate”⁷.

Dopo la nomina del senatore vi era il procedimento di convalida, che si venne sostanziando come il diritto del Senato stesso, attraverso una commissione, a controllare i titoli di nomina, riconoscendo se i nominati erano degni di sedere nell'alto Consesso.

Il regolamento del Senato del 1861, all'articolo 91, precisava che la relazione sulla validità della nomina di un senatore non doveva contenere né giudizio, né indicazione, né allusione relativa ai meriti personali del nominato, tranne nel caso in cui nel regio decreto di nomina venisse designato come appartenente alla categoria ventesima dell'art. 33 dello Statuto. In questo unico caso, il Senato, per prevenire abusi, era tenuto a esprimere giudizi, ad alludere ai meriti veri o presunti del nominato.

Fino a quando il procedimento di convalida non era concluso positivamente, il senatore non poteva giurare e di conseguenza non poteva essere iscritto nell'elenco dei senatori e non godeva di alcuna delle prerogative annesse alle funzioni senatorie, secondo quanto disponeva l'art. 92 dello Statuto.

⁷ V. La storia del Senato in www.senato.it . Per le “infornate” v. P. ARMAROLI, *op. cit.*, p. 45 e s: nella seduta del 9 ottobre 1892 il Consiglio dei Ministri su proposta di Giovanni Giolitti nominò ben 43 senatori, e tra costoro i candidati ministeriali alla Camera dei deputati battuti nei loro collegi. Nel 1889 il Consiglio dei Ministri su proposta di Crispi propose la nomina di 49 senatori e l'anno successivo di 86. Nel 1939, in coincidenza con l'istituzione della Camera dei fasci e delle Corporazioni furono ben 212 i senatori nominati.

CAPITOLO II

IL SENATO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA DEL 1948

Nel progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei 75, i cui lavori terminarono con la seduta del 30 gennaio 1947⁸, non c'era traccia dei senatori a vita nominati dal Capo dello Stato⁹. Il progetto si limitava a prevedere, per gli ex Presidenti della Repubblica, la semplice eleggibilità a senatore (art. 56).

Durante i lavori della Seconda Sottocommissione, quella relativa all'organizzazione costituzionale dello Stato, la questione dei senatori a vita di nomina presidenziale era stata prospettata in diverse sedute svoltesi a settembre del 1946¹⁰.

La discussione verteva sulle forme di composizione della seconda Camera.

Nella sua relazione sul potere legislativo, l'onorevole democristiano Costantino Mortati illustrava come ci fossero costituzioni che adottavano un contemperamento del sistema elettivo con quello della nomina da parte del Capo dello Stato, ammettendo che un certo numero di membri del Senato fosse nominato dal Capo dello Stato. Questo poteva avere una sua giustificazione, in quanto c'erano delle capacità che era opportuno assicurare alla seconda Camera, mentre non era opportuno fossero scelte attraverso le elezioni, come magistrati, membri dell'esercito o dell'amministrazione, ecc.¹¹.

Anche il repubblicano Giovanni Conti, nel presentare la sua relazione sul potere legislativo, non escludeva, in linea di principio, di considerare anche la convenienza di attribuire allo stesso Senato o al Capo dello Stato

⁸ ASS. COST., COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di lunedì 30 gennaio 1947*, 907.

⁹ ASS. COST., *Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, 13.

¹⁰ ASS. COST., COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario delle sedute di martedì 3 settembre 1946, mercoledì 4 settembre 1946, giovedì 5 settembre 1946, venerdì 6 settembre 1946, martedì 24 settembre 1946, mercoledì 25 settembre 1946, giovedì 26 settembre 1946*.

¹¹ ASS. COST., COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di martedì 3 settembre 1946*, 89.

la nomina di un ristrettissimo numero di senatori a vita, in modo da permettere di assicurare al Senato il concorso di personalità eminenti, che per ragioni diverse non sarebbero state utilizzate col sistema elettivo¹².

Decisamente contrari a questa possibilità erano invece i partiti di sinistra. In particolare, il comunista Vincenzo La Rocca, dopo aver chiarito che la seconda Camera sotto la vigenza dello Statuto Albertino aveva funzionato da freno, da contrappeso, per impedire eventuali eccessi, precipitazioni, cioè provvedimenti legislativi troppo affrettati, nell'attività della Camera dei Deputati, aveva cioè funzionato come crivello, ed eventualmente anche come coperchio, sottolineava che se si volevano gettare le basi di un regime democratico che aderisse alla realtà moderna, bisognava prevedere la Camera unica. Questa sarebbe stata la più adatta ad eseguire la volontà popolare e non si poteva ammettere una seconda Camera formata da privilegiati, da nominati dall'alto, da persone investite a vita della carica, perché questo avrebbe significato riportare nella Repubblica democratica la vecchia impalcatura della monarchia¹³.

Sulla stessa linea anche l'onorevole Lami Starnuti, che riconosceva la possibilità di una seconda Camera formata attraverso le assemblee regionali ed escludeva ogni ricorso a consigli professionali o universitari, a consigli accademici, a sistemi di cooptazione e, specialmente a quella specie di nomina «regia» affidata al Presidente della Repubblica di dieci senatori a vita.

Di fronte a queste posizioni, l'onorevole democristiano Gaspare Ambrosini sottolineava come vi fossero personalità di altissima esperienza e valore, che per il loro temperamento o il loro ufficio non avrebbero voluto o non

¹² ASS. COST., COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946*, 99.

¹³ ASS. COST., COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di venerdì 6 settembre 1946*, 135. In senso conforme anche l'onorevole Ravagnan che denunciò il criterio che una parte dei membri della seconda Camera fossero di nomina presidenziale o chiamati a farne parte per cooptazione, perché avrebbe fatto rivivere qualche cosa di simile a quel che avveniva all'epoca del vecchio Senato nel periodo parlamentare prefascista, quando i candidati ministeriali caduti alle elezioni venivano nominati senatori. *Ibidem*, *Resoconto sommario della seduta di sabato 7 settembre 1946*, 148.

avrebbero potuto prendere parte alle competizioni elettorali e che non fosse opportuno privare la seconda Camera dell'apporto di tali uomini¹⁴.

A rafforzare la posizione di Ambrosini vi era anche il democristiano Pietro Bulloni, secondo il quale il Presidente della Repubblica non poteva avere solo un funzione decorativa, ma doveva avere poteri effettivi per poter garantire una relativa stabilità di governo. Gli si doveva demandare la nomina di una aliquota, sia pure minima, dei componenti della seconda Camera, poiché in tal modo potevano essere integrate le deficienze delle designazioni dei vari corpi e organi elettorali con la nomina delle più alte personalità della scienza, dell'arte, delle superiori attività del cittadino¹⁵.

La discussione proseguì nelle sedute del 24, 25, 26 e 27 settembre 1946.

Interessante nella seduta del 25 settembre 1946 la posizione dell'onorevole Fabbri, che collegava la questione dei senatori a vita di nomina presidenziale al criterio da seguire per l'elezione dei senatori. Egli osservava che se si fosse scelto il sistema maggioritario relativo, ci sarebbero stati fondati motivi per dare la preferenza alla elezione diretta anziché di secondo grado dei senatori. Se invece si fosse adottato anche per la seconda Camera il sistema proporzionale, per non avere duplicazioni della fisionomia della prima, si sarebbe dovuto dare la preferenza alla elezione di secondo grado. Solo in quest'ultimo caso si sarebbe potuto attribuire al Capo dello Stato la prerogativa della nomina di un ristretto numero di senatori¹⁶.

L'onorevole Terracini, del Partito Comunista, presidente della Seconda Sottocommissione, rifiutò ogni forma di designazione dall'alto, per una questione di principio. Egli sosteneva che ogni designazione dall'alto, sia pure di pochi membri, di un'Assemblea rappresentativa, costituiva in regime democratico una mostruosità, perché in un sistema democratico ogni autorità doveva provenire dai cittadini. La designazione di un numero di senatori ad opera del Presidente della Repubblica si sarebbe risolta in una "elezione di terzo grado", in quanto operata da un soggetto che

¹⁴ ASS. COST. COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di venerdì 6 settembre 1946*, 138.

¹⁵ *Ibidem*, 143.

¹⁶ ASS. COST. COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 25 settembre 1946*, 282.

sarebbe stato a sua volta espressione di un'elezione di secondo grado. In questo caso parlare di scelta popolare sarebbe stato un puro artificio. Il fatto che si volessero designare uomini celebri, che per le loro capacità avrebbero rappresentato una illustrazione del Paese, ma che, in genere si sarebbero mantenuti estranei alla lotta politica e sarebbero stati schivi e spesso pavidetti del contatto con le folle, avrebbe confermato come tali uomini sarebbero stati i meno indicati a far parte di un consesso politico, perché non si sarebbero resi interpreti dei bisogni e delle aspirazioni del popolo, col quale non avrebbero saputo comunicare ed intendersi. Quegli uomini celebri sarebbero stati soltanto decorativi¹⁷.

Nella seduta del 26 settembre 1946 veniva approvato un ordine del giorno, presentato dagli onorevoli La Rocca, Grieco ed altri, che sottolineava come la seconda Camera avrebbe dovuto avere un'origine esclusivamente elettiva, perché ogni investitura di funzioni rappresentative dall'alto avrebbe contraddetto risolutamente ai più elementari principi di una democrazia¹⁸.

Il tema dell'ammissione in Senato di uomini di alto merito, riaffrontata ancora nella seduta del 27 settembre 1946 con la proposta dell'onorevole Patricolo¹⁹ per il quale si sarebbe potuto consentire a ciascuna Assemblea regionale di eleggerne uno, ovviando in questo modo all'inconveniente di una investitura dall'alto e si avrebbe avuto nello stesso tempo l'apporto di esperienza di uomini che costituivano un lustro per la Nazione, venne definitivamente risolto nella seduta del 27 gennaio 1947 da parte dell'Adunanza Plenaria della Commissione della Costituzione.

Detta Commissione, discutendo dell'elezione della Camera dei Senatori, infatti, non approvò la possibilità di riservare al Presidente della Repubblica la nomina di un determinato numero di Senatori. Come osservava il Presidente Terracini, se la seconda Camera era stata concepita come un organismo che doveva essere sottoposto anch'esso ad un rinnovamento periodico, non si potevano prevedere eccezioni a questa

¹⁷ ASS. COST. COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 25 settembre 1946*, 285.

¹⁸ ASS. COST. COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di giovedì 26 settembre 1946*, 292.

¹⁹ ASS. COST. COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di venerdì 27 settembre 1946*, 302.

norma, e, inoltre, se la seconda Camera doveva continuare a riflettere, sia pure con gli adeguamenti conseguenti al suo modo di costituzione, la fisionomia politica generale del Paese, non si poteva ammettere che vi fossero elementi preordinati i quali, di per sé, sarebbero stati sufficienti a modificare e sconvolgere, sia pure non fondamentalmente, tale fisionomia politica²⁰.

Nella seduta pomeridiana del 6 marzo 1947, durante la discussione sulla formazione del Senato, l'onorevole Rubilli²¹ dichiarò la sua contrarietà alla formazione di un Senato solo su base elettiva per due ordini di ragioni. La prima perché vi erano persone di grande preparazione, come il Primo Presidente della Corte di cassazione, che era giusto fornissero la loro competenza al Senato; la seconda ragione perché un Senato formato per almeno un terzo da senatori non eletti, ma nominati per la loro virtù ed esperienza avrebbe contribuito ad accreditare, grazie al loro nome onorato, l'Italia.

La questione dei senatori a vita e di nomina presidenziale si ripropose all'Assemblea Costituente tra settembre-ottobre 1947, durante l'esame delle norme sul Parlamento.

Nella seduta del 15 settembre 1947 l'onorevole comunista Emilio Lussu²² ribadì la sua contrarietà a questa tipologia di senatori perché la democrazia moderna non consentiva che vi fossero rappresentanti puramente artificiosi e non reali ed effettivi.

Sottolineava come la loro nomina presidenziale sarebbe stata in realtà una nomina da parte del Governo, una specie quindi di sistema maggioritario per cui il Governo, cioè le forze politiche che avevano avuto il predominio alle elezioni generali a suffragio universale, avrebbe avuto il diritto di aggiungere una sua esclusiva percentuale a quella già esistente. Il Governo avrebbe potuto fare, in modo certo e a suo arbitrio, della seconda Camera, la sua maggioranza politica.

²⁰ ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta di lunedì 27 gennaio 1947*, 196 s.

²¹ ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 6 marzo 1947*, 1840 s.

²² ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta di lunedì 15 settembre 1947*, 200.

L'onorevole democristiano Ambrosini²³ propose, invece, un Senato a composizione mista. Esso sarebbe dovuto essere formato sia da persone che rappresentavano gli interessi delle categorie della produzione intesa nel senso più vasto, sia da persone che rappresentavano gli interessi territoriali delle Regioni e dei Comuni; le due rappresentanze, poi, si sarebbero dovute integrare con un numero di senatori nominati dal Presidente della Repubblica.

Riprendendo la proposta di Ambrosini, l'onorevole Costantino Mortati²⁴, il 18 settembre 1947, chiarì che se si fosse affidato al Capo dello Stato la nomina di uomini di capacità eccezionali, si sarebbe corso il rischio di alterare più o meno sensibilmente la fisionomia politica della Camera, quale sarebbe uscita dalle elezioni, se la nomina fosse stata a vita.

Lo stesso rischio di alterazione della fisionomia e della proporzione delle forze politiche, quali sarebbero state espresse dal voto, si sarebbe avuto se la nomina fosse stata temporanea, perché essa, dovendo avvenire col concorso del Governo in carica, si sarebbe risolta in un premio ad uno dei gruppi di cui fosse stata espressione il Governo stesso.

Quindi, l'onorevole Mortati giudicava opportuno conservare la struttura del progetto, sia dal punto di vista del mantenimento delle categorie, se pure opportunamente rivedute, sia dal punto di vista della esclusione di ogni intervento del Capo dello Stato nella nomina (pochi o molti essi fossero) dei membri del Senato stesso.

Nel corso del dibattito l'onorevole Laconi²⁵ del Partito Comunista ribadiva come contrastasse con le esigenze della democrazia qualsiasi forma di designazione che affidasse la scelta dei senatori a persone o organi, che potevano essere i più qualificati del mondo, ma che non rappresentavano in questa funzione, in alcun modo, la totalità del Paese. Per quanto riguardava i membri di diritto, ammetteva che la questione si ponesse altrimenti. Chi era stato Capo dello Stato o aveva fatto parte di una

²³ ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di martedì 16 settembre 1947*, 220.

²⁴ ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 18 settembre 1947*, 308.

²⁵ ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 24 settembre 1947*, 472.

formazione governativa venivano a rappresentare quasi un periodo della storia. Le proposte che si muovevano in quel senso potevano dar luogo ad una discussione e potevano esser prese in considerazione.

La proposta dell'onorevole Rubilli²⁶ era prevedere una esigua frazione di un quarto di senatori nominati dal Presidente della Repubblica a tempo, per la durata della legislatura. Non si sarebbe trattato di una nomina regia come quando vigeva lo Statuto. Per esse si sarebbe potuto parlare quasi di un suffragio indiretto, perché sarebbero stati nominati da un Presidente della Repubblica, che a sua volta sarebbe stato nominato da un Parlamento in seduta comune. Si proponeva di ammettere questi senatori anche solo per la prima formazione di una nuova Assemblea politica e legislativa, in modo che potessero entrare delle forze pratiche ed esperte che avrebbero dato un indirizzo serio ed utile al funzionamento del Senato.

La questione della composizione di un Senato formato non esclusivamente da membri eletti, venne prospettata anche dall'onorevole Antonio Alberti della Democrazia Cristiana²⁷. Egli propose due emendamenti: uno all'art. 59 e uno aggiuntivo all'articolo 55-bis con i quali introduceva i senatori a vita di nomina presidenziale e quelli di diritto.

Quanto ai primi, l'emendamento conteneva tutti gli elementi che si ritroveranno nell'articolo 59 secondo comma della Costituzione: il numero di senatori nominati (cinque), la caratteristica che la nomina sarebbe stata a vita, i requisiti: gli altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. L'unica differenza era che l'emendamento era formulato in forma passiva e l'articolo 59 secondo comma sarebbe stato formulato in forma attiva.

Nell'illustrare l'emendamento l'onorevole Alberti si focalizzò sull'obiezione principale che avevano mosso gli onorevoli di sinistra: la nomina di senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica non avrebbe rispettato la sovranità popolare.

²⁶ ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di mercoledì 24 settembre 1947*, 483 s. L'onorevole Rubilli puntualizzò che si sarebbe potuto trattare anche di un quinto di persone, che per i loro meriti e la loro utilità avrebbero potuto contribuire alla tutela degli interessi nazionali.

²⁷ *Ibidem*, 486 s.

Egli definì “dea” la sovranità popolare, una dea a cui tutti si dovevano inchinare, perché “il popolo (...) è la realtà viva della storia”. Tuttavia, la sovranità popolare non era un assoluto, perché l'assoluto non esisteva, né nell'arte, né in politica. Con l'inserimento dei senatori a vita di nomina presidenziale si voleva fare un'integrazione e non una limitazione della sovranità. Secondo lui, si trattava di fotografare — di scorcio — il Paese nelle più alte manifestazioni della cultura e dell'arte.

Di fronte all'affermazione delle forze della sinistra che l'unico strumento della vita politica doveva essere la volontà della maggioranza espressa dal popolo indiscriminatamente nel suffragio universale, obiettò che si trattava comunque di un concetto empirico. La democrazia (ossia la civiltà) doveva tendere a conquistare, attraverso il trionfo del numero, il trionfo della razionalità. La maggioranza e la razionalità molte volte concordavano e si identificavano. Ma sarebbe stato un po' temerario ritenere che si identificassero sempre, anche perché altrimenti non sarebbe stata vera la sentenza delle forze di sinistra che sono le minoranze quelle che anticipano i tempi e fanno la storia.

Di fronte poi all'affermazione, sempre delle forze di sinistra, che conferire un tale potere di nomina al Presidente della Repubblica sarebbe stata una “mostruosità”, sostenne che il mandato che il Presidente della Repubblica riceveva dall'elezione da parte dell'Assemblea, non era di semplice rappresentanza, ma anche di fiducia. Il Presidente della Repubblica, non aveva solo una funzione moderatrice, impersonava e simboleggiava la nazione in tutte le sue manifestazioni più alte. Per tale motivo a questa grande forza morale doveva essere commessa la scelta dei cinque rappresentanti della Nazione nel campo della cultura, dell'arte e della scienza. Si sarebbe così assicurato ai sommi, ai geni tutelari della Patria una tribuna che essi non avevano.

Il loro esiguo numero sarebbe stato giustificato dall'esperienza, che dimostrava che in media una generazione non dava più di cinque geni. Inoltre, dato il loro numero esiguo quei cinque non avrebbero mai potuto in nessun modo spostare il centro di gravità di una situazione politica al Senato. La democrazia non doveva essere il raduno dei mediocri, ma l'aspirazione di ognuno verso l'alto; se qualche volta la democrazia era

sembrata l'incoraggiamento alla mediocrità, la nomina dei cinque senatori a vita avrebbe dovuto significare omaggio al genio dell'Italia.

Al termine dell'intervento dell'onorevole Alberti, vi furono vivi applausi al centro e molte congratulazioni.

Egli poi passava ad illustrare l'emendamento che introduceva l'art. 55-bis²⁸, che doveva prevedere la presenza in Senato dei senatori di diritto, nella figura degli ex Presidenti della Repubblica e degli ex Presidenti del Consiglio e delle Assemblee legislative quando avessero tenuto l'ufficio almeno per un anno, anche se non continuativamente.

Per giustificare la presenza dei primi si rifaceva al precedente emendamento, dove il Presidente della Repubblica veniva descritto come colui che rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze.

Per i Presidenti del Consiglio ed i Presidenti dell'Assemblea, da lui definiti gli eletti degli eletti, questi sintetizzavano periodi politici e qualche volta sintetizzavano un periodo storico. Il seggio in Senato doveva essere un omaggio alla loro autorità, un concetto tutt'altro che incompatibile con la democrazia; inoltre, con quel seggio essi avrebbero dovuto rappresentare la continuità della vita nazionale, che nei decenni si chiamava continuità, e che nei secoli diventava la tradizione. Egli sottolinea come la sovranità popolare non contrastasse con questo senso della solidarietà fra generazioni ma soltanto si assommava. Era qualcosa che non si aggiungeva alla sovranità popolare, era un «dato» della vita, e della storia da cui non si poteva prescindere.

Nella seduta del 25 settembre 1947 l'onorevole Ruini²⁹, Presidente della Commissione della Costituzione, nell'esprimere il parere sugli emendamenti presentati, affermava che nel Comitato si erano manifestate diverse opinioni. Per quanto riguardava le norme permanenti era prevalsa l'idea che la qualità di senatore di diritto e a vita fosse da riserbarsi ai soli ex Presidenti della Repubblica, perché per il posto che essi avevano occupato non dovevano discendere, alla fine del loro mandato, nell'agone elettorale. Per gli ex Presidenti del Consiglio dei Ministri vi erano state

²⁸ *Ibidem*, 489.

²⁹ ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di giovedì 25 settembre 1947*, 530.

riserve, appunto perché potevano, e ad essi si addiceva, chiedere il suffragio degli elettori. Non era sembrata ammissibile l'entrata in Senato, per diritto, di nessun altro elemento né come carica dello Stato, né come designazione di un Consiglio superiore.

L'8 ottobre 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente proseguì l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo primo della Parte seconda del progetto di Costituzione: «Il Parlamento». Durante la discussione dell'articolo 55 del progetto di Costituzione, si esaminò, tra le altre, la proposta aggiuntiva dell'onorevole Alberti dei cinque senatori a vita di nomina presidenziale.

Secondo il Presidente dell'Assemblea Costituente, onorevole Terracini, le proposte dell'onorevole Alberti non sarebbero state da porre in votazione³⁰, perché l'Assemblea aveva già votato l'ordine del giorno (l'ordine del giorno dell'onorevole Nitti), che prevedeva il principio che il Senato fosse costituito sulla base del suffragio universale e diretto.

Poiché però di principio si trattava e non di una norma di legge precisa e specifica, le eccezioni erano consentite³¹. E su quelle eccezioni l'Assemblea costituente discusse e votò.

Dalle discussioni emerse che, fermo restando il carattere elettivo fondamentale del Senato, esso non si opponeva all'inclusione nel Senato stesso di senatori i quali ripetevano altrimenti la loro autorità e la loro nomina.

In quella seduta venne approvata la proposta che gli ex Presidenti della Repubblica facessero parte di diritto del Senato, salvo rinuncia, inciso che venne approvato nella seduta del 9 ottobre 1947³². Sempre nella seduta del 9 ottobre 1947 non fu approvata la proposta che vi fossero altre categorie di senatori di diritto³³.

Fu invece approvata la proposta dell'onorevole Alberti «Cinque Senatori sono nominati a vita dal Capo dello Stato fra coloro che, con meriti insigni,

³⁰ ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di mercoledì 8 ottobre 1947*, 1026 s.

³¹ *Ibidem*, 1027, intervento dell'onorevole Badini Confalonieri.

³² ASS. COST., COMM. PER LA COSTITUZIONE, AD. PLEN., *Resoconto sommario della seduta antimeridiana di giovedì 9 ottobre 1947*, 1042.

³³ *Ibidem*, 1046.

nel campo sociale, scientifico, artistico, letterario hanno illustrata la Patria».

Il Presidente Terracini precisò che non si trattava di Senatori di diritto, ma di Senatori da prescegliersi a facoltà del Capo dello Stato, subordinatamente però alla condizione che avessero conseguito meriti insigni in determinati campi.

La proposta fu messa ai voti con il metodo peralzata e seduta e venne respinta.

Tuttavia, poiché il segretario dell'Assemblea, l'onorevole Schiratti, aveva fatto notare al Presidente che al momento della proclamazione dell'esito della votazione non aveva ancora terminato il computo, il Presidente decise di ripetere la votazione, questa volta con il metodo per divisione.

La proposta dell'onorevole Alberti fu approvata con i voti degli onorevoli del centro e della destra, fra le polemiche della sinistra, tacitate però dall'onorevole Togliatti³⁴.

³⁴ *Ibidem*, 1048.

CAPITOLO III

SENATORI A VITA E SOVRANITA' POPOLARE

Sia nel corso del dibattito in seno alla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, sia in Assemblea Costituente, emerse l'orientamento di introdurre una eccezione al principio elettivo del Senato. Si discusse la nomina di persone in quanto titolari di determinati organi e uffici (quali il Primo Presidente della Corte di Cassazione, il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, il Presidente del Consiglio di Stato, il Presidente della Corte dei Conti, l'Avvocato generale dello Stato, il Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche, il Presidente dell'Accademia dei Lincei e il Capo dello Stato maggiore generale), che avrebbero dovuto essere membri del Senato, di diritto, durante l'esercizio del loro ufficio, e la nomina di senatori da parte del Capo dello Stato.

Al termine della discussione, l'unica "categoria" di soggetti ammessi ad appartenere di diritto al Senato fu quella degli ex Presidenti della Repubblica.

Il principale motivo fu non solo l'evidente influenza esercitata dall'esperienza statutaria dalla quale il costituente faticava a staccarsi completamente, ma soprattutto la preoccupazione che, rendendo il Senato totalmente elettivo e per di più da parte di un corpo elettorale privo di competenze specifiche e forse anche politicamente impreparato, potessero rimanere escluse personalità eminenti.

Il Senato dello Statuto albertino, infatti, malgrado le "infornate", era formato da personalità che per censo o per le cariche ricoperte o per particolari benemerienze, contribuivano a dare autorevolezza al consesso³⁵.

Per la determinazione dei senatori a vita nominati dal Capo dello Stato venne adottata un formula che riproduceva la ventesima categoria dell'art. 33 dello Statuto albertino ("Coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrato la Patria"), ma venne circoscritta la sfera di

³⁵ M.G. TALAMI, *I senatori vitalizi*, Milano, 1986, p. 9 e s.

attività in cui i nominati dovevano aver acquistato gli altissimi meriti (in campo sociale, scientifico, artistico e letterario).

La disposizione dell'art. 59 della Costituzione voleva essere un segno di riconoscenza per i servizi resi al Paese in qualità di Capo dello Stato e allo stesso tempo voleva assicurare al Senato la presenza di personalità che, per la carica ricoperta, si presumeva che avessero acquisito un bagaglio di esperienza e che avessero particolari doti di imparzialità e obiettività.

La previsione che la carica fosse vitalizia voleva sottrarre queste personalità all'agone elettorale, garantendo loro libertà di giudizio soprattutto in un'assemblea che, dato il rapporto esistente tra gruppi parlamentari e partiti politici, rischiava di presentarsi più come una tribuna dei partiti che delle singole personalità che la componevano.

Per l'onorevole Alberti, che propose gli emendamenti che approvati portarono alla formulazione dell'art. 59 della Costituzione, la previsione dei senatori a vita avrebbe rispettato la sovranità popolare, che non sarebbe stata limitata, ma integrata.

Secondo l'articolo 1, secondo comma, della Costituzione italiana, la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione³⁶.

La sovranità è la somma delle potestà pubbliche supreme, attribuite dalle norme sulla normazione degli ordinamenti statali ad uffici di vertice dell'organizzazione³⁷.

³⁶ Nel progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, approvato dalla II Sottocommissione, l'articolo 1 recitava: "La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della costituzione e delle leggi".

La formula adottata in Costituzione dà una risposta tecnicamente corretta, aderente al sistema di organizzazione dello stato da essa accolto, al problema sostanziale del titolare effettivo della sovranità. La risposta segna sotto il profilo della concretezza e della precisione un netto progresso su altre formule adottate da altre costituzioni. Tali formule o ricorrono alle espressioni "emana" e a altre simili, oppure riconoscono che la sovranità appartiene al popolo ma distinguono un esercizio diretto o indiretto della sovranità, oppure precisano che il popolo esercita il potere per mezzo dei cittadini oppure statuiscono che la sovranità appartiene agli elettori. E, nel desiderio di una maggiore precisione usano formule assai meno accettabili di quelle della nostra Costituzione. Cfr. G. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 10-12.

³⁷ M.S. GIANNINI, voce *Sovranità (Nozione)*, in *Enc. Dir.*, XLIII - Giuffrè Francis Lefebvre, 1990, p. 224.

Jean Bodin³⁸, il teorico della sovranità, individuò otto somme potestà: la potestà di legiferare senza il consenso né di inferiori né di uguali né di superiori, la potestà di nomina di titolari di uffici elevati, la potestà impositiva, la potestà di battere moneta, di governare la guerra e la pace, la potestà giurisdizionale suprema, le potestà connesse alla fedeltà e all'obbedienza, la potestà di grazia. La dottrina successiva lavorò sull'elenco di Bodin, aggiungendo, per lo più, altre potestà.

Oggi si afferma che l'individuazione di quali esse siano dipende, come per ogni definizione giuridica, da variabili, dipendenti e indipendenti, spazio-temporali. E' la qualità dell'ordinamento che determina le funzioni, supreme e non supreme, e non viceversa³⁹.

L'individuazione di chi sia il titolare e l'esercente della potestà sovrana ha profondamente diviso gli interpreti perché sconvolgeva i paradigmi teorici tradizionali, secondo i quali la sovranità sarebbe un attributo tipico dello Stato e non del popolo, che dello Stato rappresenta un elemento costitutivo, privo di una propria individualità giuridica⁴⁰.

Per spiegare questo concetto la dottrina più moderna è ricorsa alla distinzione tra Stato-comunità e Stato-apparato.

Nel caso di Stato-comunità, con "Stato" si indica la comunità complessiva, comprensiva di governanti e governati, della quale il popolo è indubbiamente "elemento costitutivo".

Nel caso di Stato-apparato, il termine "Stato" indica l'apparato o istituzione governante, che si enuclea in seno alla comunità (eventualmente assumendo, come avviene nell'ordinamento italiano, la personalità giuridica) in contrapposizione alla restante collettività.

Pertanto, la sovranità, come originarietà, è caratteristica propria dello Stato, inteso nella accezione più ampia di comunità statale; mentre se si considera chi sia titolare, all'interno della comunità statale, della potestà di governo, la Costituzione risolve il problema attribuendola al popolo.

³⁸ M.S. GIANNINI, voce *Sovranità (Sua origine)*, cit., p. 225.

³⁹ M.S. GIANNINI, voce *Sovranità (La questione delle potestà pubbliche che la compongono)*, cit., p. 227.

⁴⁰ R. BIN, *Art. 1*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, p. 6.

L'affermazione che il popolo è titolare della potestà di governo comporta che al popolo sia attribuita una unitaria rilevanza soggettiva.

La dichiarazione di appartenenza della sovranità al popolo è quindi la conseguenza della forma democratica dello stato, e vuole significare che l'esercizio di alcuni dei poteri più elevati, di quelli cioè che condizionano la direzione e lo svolgimento degli altri, è attribuito al popolo, e lo è in modo ineliminabile, sì che questo non ne possa mai venire spogliato.

Il modo più frequente attraverso il quale il popolo agisce è per mezzo dello Stato-apparato, attraverso delle relazioni che Vezio Crisafulli riconduceva alla nozione di "rappresentanza istituzionale"⁴¹.

Quando il popolo non agisce attraverso lo Stato-apparato, può ricorrere a varie figure organizzative, che la Costituzione prevede: volontarie come i partiti politici e le associazioni in genere, o legali, come il corpo elettorale, le sue articolazioni interne, i promotori del referendum, ecc.

In sostanza, le forme di esercizio della sovranità popolare di cui parla il secondo comma dell'art. 1 sono riconducibili tanto alla democrazia diretta quanto alla democrazia rappresentativa, due sistemi che possono integrarsi a vicenda⁴².

Sotto questo profilo, l'affermazione dell'onorevole Alberti che la previsione dei senatori a vita avrebbe rispettato la sovranità popolare, che non sarebbe stata limitata, ma integrata, presuppone di considerare il corpo elettorale come una delle forme attraverso cui si esprime la volontà popolare⁴³, ma, appunto, non l'unica.

La sovranità, infatti, non si esprime soltanto negli atti riconducibili al popolo come unità, inteso come corpo elettorale e Stato soggetto. Se la sovranità si esprimesse solo negli atti dello Stato soggetto e del corpo elettorale, il vero titolare finirebbe per essere lo Stato soggetto, l'unico che potrebbe esprimere con continuità la volontà sovrana. Ciò si porrebbe in contrasto con l'articolo 1 della Costituzione. In realtà vi sono altri modi o mezzi di espressione continua della sovranità popolare che consentono di collegare strettamente, sin quasi ad assimilare, corpo

⁴¹ R. BIN, *Art. 1*, cit., p. 7.

⁴² G. DI COSIMO, *Art. 1*, in AA.VV., *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova, 2008, p. 8 e dottrina ivi citata.

⁴³ G. DI COSIMO, *Art. 1*, cit., p. 7 e dottrina ivi citata.

elettorale e Stato soggetto, come organi del popolo, con il popolo stesso nelle altre sue esplicazioni. Tra i mezzi offerti dal diritto positivo vi sono, oltre i diritti politici e i diritti economici a valenza politica, anche i diritti civili (manifestazione del pensiero, libertà di stampa, di riunione, di corrispondenza, di associazione, di religione, di culto), intesi come i diritti di partecipazione alla formazione della pubblica opinione e, mediatamente, del governo della società⁴⁴.

Il popolo assunto nella Costituzione non è attributario, come unità invisibile, come unico soggetto, della suprema potestà di governo, ma lo è come insieme di tutti i cittadini, membri del popolo, ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico.

Il popolo è una collettività organizzata in formazioni particolari, anche indipendentemente dal corpo elettorale, il quale, d'altra parte, non è neppure in correlazione necessaria con il principio della sovranità popolare, ma con il concetto e gli istituti della rappresentanza politica⁴⁵.

Come rilevava Carlo Esposito, la sovranità del popolo esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione la organizza, la riconosce e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della Costituzione e del diritto non c'è la sovranità, ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con le sue debolezze⁴⁶.

⁴⁴ F. MODUGNO, *La dicotomia "Stato ordinamento" - "Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di Lorenza Carlassare, Padova, 2004, p. 60-61, che esamina il concetto di popolo di Crisafulli.

⁴⁵ F. MODUGNO, *ibidem*, p. 62-63.

⁴⁶ C. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 11.

L'onorevole Einaudi in un suo intervento nella II Sottocommissione affermò che volontà popolare e sovranità popolare sono una formula, non una verità scientificamente dimostrabile. La sovranità popolare è un mito, un principio di fede, che trae origine dal contratto sociale di J.J. Rousseau, utile per il raggiungimento di determinate finalità pratiche. Da essa non si può prescindere nella vita politica attuale, ma rimane che non si tratta di una verità scientifica. ASS. COST., COMMISS. PER LA COSTITUZIONE, II SOTTOCOMMISS., *Resoconto sommario della seduta di venerdì 27 settembre 1946*, 303 s.

CAPITOLO IV

I SENATORI A VITA E IL PRINCIPIO RAPPRESENTATIVO

Con riferimento ai senatori a vita di nomina presidenziale si è dubitato della loro rappresentatività, fin dal dibattito in Assemblea Costituente, ma soprattutto in quelle situazioni nelle quali hanno espresso il loro voto agli esecutivi che si presentavano in Senato per chiederne la fiducia.

C'è il precedente del 19 maggio 1994⁴⁷, quando il primo governo Berlusconi ottenne la fiducia al Senato per un solo voto. I senatori erano 326, di cui 11 quelli a vita (Giovanni Leone, Leo Valiani, Giovanni Agnelli, Giulio Andreotti, Francesco Cossiga, Giovanni Spadolini, Paolo Emilio Taviani, Francesco De Martino, Norberto Bobbio, Carlo Bo e Amintore Fanfani). In aula si presentarono 315 senatori (tra chi non si presentò ci furono anche i senatori a vita Norberto Bobbio, Carlo Bo e Amintore Fanfani): i votanti furono 314, per cui la maggioranza richiesta si abbassò a quota 158. Finì con un solo voto in più, a favore del governo Berlusconi, rispetto alla maggioranza richiesta: 159 sì, tra i quali quello del senatore a vita di nomina presidenziale Giovanni Agnelli, e dei senatori a vita Giovanni Leone e Francesco Cossiga, ex Presidenti della Repubblica, 153 no (tra i quali quello di Leo Valiani, Giulio Andreotti e Francesco De Martino) e 2 astenuti: i senatori a vita di nomina presidenziale Giovanni Spadolini e Paolo Emilio Taviani. In questo caso sarebbe fuorviante affermare che il governo Berlusconi ottenne la fiducia per un solo voto, quello determinante dei senatori a vita, perché a ben vedere degli otto senatori a vita presenti al momento della votazione, sottratti i due astenuti, tre votarono a favore della fiducia e tre votarono contro⁴⁸.

Nel caso della fiducia votata al governo Prodi nella XV legislatura, seduta n. 6 del 19 maggio 2006, i senatori votanti furono 320, la maggioranza

⁴⁷ Senato della Repubblica, Resoconto stenografico seduta del 18 maggio 1994, p. 61-63.

⁴⁸ Tuttavia Paolo Armaroli nel suo libro *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, cit., p. 378 evidenzia che “...prima della riforma del Senato del 2017 gli astenuti alzano il quorum di maggioranza. Ne consegue che la mozione di fiducia al Berlusconi 1 è passata non già grazie al sostegno dei senatori vitalizi, ma, al contrario, nonostante il loro voto”.

richiesta era di 161, i voti favorevoli furono 165, i voti contrari furono 155. La votazione fu per appello nominale e per primi votarono i senatori a vita (i senatori di diritto, in quanto ex Presidenti della Repubblica, Francesco Cossiga, Oscar Luigi Scalfaro, Carlo Azeglio Ciampi, e i senatori di nomina presidenziale Rita Levi Montalcini, Emilio Colombo e Sergio Pininfarina).

Come riporta il resoconto stenografico di quella seduta⁴⁹, nel corso della votazione vi furono vivaci commenti e vive proteste da parte dei Gruppi di Alleanza Nazionale, Forza Italia, Unione dei Democristiani e di Centro e Lega Nord Padania, all'indirizzo dei senatori a vita Ciampi, Cossiga e Pininfarina dopo che avevano espresso il loro voto.

Prima della votazione, l'onorevole Castelli del partito Lega Nord Padania, già Ministro della Giustizia nel governo Berlusconi III⁵⁰, fece un appello ai senatori a vita di nomina presidenziale. Affermò che non vi fosse il minimo dubbio che, dal punto di vista formale-costituzionale, avessero il diritto di votare, ma non vi era neanche il minimo dubbio che non erano stati eletti dal popolo e che non erano stati certamente nominati per motivi politici. Un minimo di *fair play* istituzionale avrebbe loro imposto di non dare un voto e un sostegno che avrebbe potuto essere decisivo per le sorti del Governo Prodi e del Paese⁵¹. Li invitò a non votare e ad astenersi.

La mozione di fiducia al Governo presentata dai senatori Finocchiaro, Russo Spina, Palermi, Peterlini, Cusumano e Formisano fu approvata con 165 voti favorevoli e 155 voti contrari⁵².

Durante la XV Legislatura si ripeterono le votazioni nelle quali il governo Prodi pose questioni di fiducia e il voto dei senatori a vita, molto spesso favorevole al governo, suscitò vivaci critiche da parte della minoranza parlamentare, guidata da Lega Nord Padania, Forza Italia e Alleanza Nazionale. I parlamentari di minoranza criticavano il voto dei senatori a

⁴⁹ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico seduta n. 006 del 19 maggio 2006*, p. 73, in www.senato.it

⁵⁰ In carica dal 23/04/2005 al 17/05/2006.

⁵¹ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico seduta n. 006 del 19 maggio 2006*, p. 56, in www.senato.it.

⁵² Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico seduta n. 006 del 19 maggio 2006*, p. 73, in www.senato.it. I senatori votanti erano 320 e la maggioranza richiesta era di 161 voti.

vita e li invitavano all'astensione, sottolineando che non avevano partecipato al dibattito sui provvedimenti, che non dovevano sostenere il governo in quanto non eletti e che, se il loro voto era determinante per la sopravvivenza del governo, significava che il governo non aveva il sostegno di una vera e propria maggioranza politica⁵³.

Con riferimento ai senatori a vita la critica più forte che viene loro mossa sarebbe la non legittimazione a votare le questioni di fiducia al governo perché non eletti dal popolo, al quale appartiene la sovranità.

Si dubita che siano senatori di pieno diritto. Ci si interroga come la loro presenza possa conciliarsi con la democrazia rappresentativa⁵⁴.

Il verbo "rappresentare" e il sostantivo "rappresentanza" si applicano a un universo assai vasto e vario di esperienze empiriche⁵⁵.

Il verbo "rappresentare" individua essenzialmente quattro funzioni, cioè il riprodurre, il far presente (nel senso di manifestare), il simboleggiare e il sostituire, corrispondenti all'incirca, anche se non del tutto, ai quattro diversi tipi di "rappresentanza" indicati dalla dottrina, vale a dire: descrittiva, degli interessi, simbolica e ascrittiva.

L'essere "rappresentante" non si limita ad esprimere soltanto un modo di essere, una situazione della persona o dell'oggetto che rappresenta. Ciascuno dei quattro tipi di rappresentanza e, quindi, le quattro funzioni svolte da chi rappresenta implicano una qualche relazione tra il rappresentato (sia esso una persona, un oggetto o un'idea) e il rappresentante (persona o cosa). Questa relazione può essere più o meno evidente, può costituire il risultato di collegamenti che si instaurano sul piano meramente ideale, ma non può mai essere del tutto pretermessa: sia il simbolo che la riproduzione, tanto la manifestazione quanto la sostituzione, sottintendono sempre la possibilità che si operi un collegamento con ciò che è simboleggiato o riprodotto, manifestato o

⁵³ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico seduta n. 193 pomeridiana*, in www.senato.it, p. 14 (intervento del senatore Castelli), p. 16 (intervento del senatore Schifani) e p. 28 (intervento del senatore Rotondi). In particolare il senatore Schifani sottolinea che i senatori a vita, non avendo una legittimazione popolare, sono in grado di sovvertire una crisi politico-parlamentare.

⁵⁴ T. GROPPI, *Occorre ripensare i senatori a vita?*, in *Diritto & Giustizia*, 23 maggio 2006.

⁵⁵ D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica (Considerazioni generali)*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII - Giuffrè Francis Lefebvre, 1987, p. 543 s.

sostituito. Nella “rappresentanza” vi è sempre - esplicito o implicito - un rapporto tra rappresentato e rappresentante.

Tuttavia la “rappresentanza” non può consistere esclusivamente in tale rapporto, implicando essa un qualcosa in più, dato dalla situazione rappresentativa, onde il rappresentante si qualifica all'esterno per il suo essere tale e per il suo “stare al posto del rappresentato”.

Pertanto, quando il linguaggio comune parla di “rappresentanza”, intende tante evenienze diverse, nelle quali c'è sempre un certo modo di essere di un soggetto o di un oggetto (rappresentante), la cui qualificazione deriva da un rapporto di vario genere, che lo lega a un'altra entità (rappresentata). Per quanto tale rapporto possa restare sullo sfondo, esso non può scomparire del tutto fino a perdere rilievo. A sua volta, l'emergere di tale rapporto non potrà essere tale da far scomparire la situazione rappresentata, che è, poi, il modo sotto il quale il rappresentato appare.

Quale che sia il tipo di rappresentanza, cui si vuole fare riferimento, vi è sempre sottesa la duplice componente del concetto: la situazione e il rapporto. Più evidente la prima nella rappresentanza descrittiva e in quella simbolica, meglio percepibile il secondo nella rappresentanza di interessi e in quella ascrittiva.

Risolvere la rappresentanza in una situazione presuppone che esistano interessi comuni, obiettivamente determinabili, del popolo o della nazione e che tali interessi trascendano quelli dei cittadini o dei gruppi sociali, sicché esisterebbe una volontà popolare ipotetica diretta al perseguimento di tali interessi, che si differenzia dalla volontà popolare empirica, episodica, quale sarebbe espressa anche dallo stesso corpo elettorale al momento delle elezioni.

La rappresentanza come situazione si è espressa in tre filoni ideologici⁵⁶: liberale, monarchico-conservatore e quello della totale indipendenza della rappresentanza politica.

⁵⁶ D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica (La rappresentanza politica come situazione)*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, *op. cit.*, p. 556 s.

Il filone liberale riduce il popolo, o meglio la nazione⁵⁷, a una identità astratta, incapace di esercitare la sovranità se non per delega. I suoi delegati esprimono la sua volontà in assoluta indipendenza dal delegante. Il secondo filone monarchico-conservatore, che si rifà al pensiero medievale che vedeva il monarca assoluto come il rappresentante dell'intera comunità ordinata a Stato, legittima la posizione del monarca e quella della Camera Alta nei confronti della Camera elettiva, in modo tale che tutti gli organi dello Stato vengono a essere configurati come rappresentativi: la Camera elettiva, quella ereditaria, il monarca e il Governo rappresentano la nazione (o il popolo) nel suo complesso e sono titolari di un potere autonomo.

Il terzo filone presuppone l'assoluta, totale indipendenza della rappresentanza politica dalla elezione, qualificandosi come rappresentativo ogni tipo di apparato statale.

Tutte le tesi, per le quali la rappresentanza si definisce come mera situazione di potere del rappresentante, spostano verso quest'ultimo la sovranità, restando al rappresentato l'astratta titolarità e sono incompatibili con il principio di sovranità popolare. Secondo queste teorie il popolo cessa di essere soggetto di un rapporto rappresentativo, per divenire oggetto di rappresentazione, perdendosi la dualità dei soggetti.

Se, al contrario, si pone l'accento sulla rappresentanza come rapporto, la rappresentanza diviene idealmente un surrogato della democrazia

⁵⁷ Quello di "nazione" non è originariamente e di per sé un concetto proprio della scienza giuridica, come lo sono invece quelli di "popolo" e di "Stato". Lo diventa ai più circoscritti fini della giurisprudenza dogmatica quando l'ordinamento giuridico, che si assume a punto di riferimento, faccia ad esso diretto o indiretto richiamo. Nel nostro ordinamento la parola nazione (con le locuzioni derivate) è presente sia nel testo della Costituzione formale, sia in una serie di disposizioni legislative sorte anche in epoca remota, ma in larga parte tuttora vigenti. Sul terreno della dogmatica giuridica, il problema è di determinare che cosa di volta in volta stia a significare, e, poiché la parola è mutuata da altre scienze e dallo stesso linguaggio comune, non si può prescindere del tutto da come il concetto sia stato elaborato da sociologi, storici e politologi. Essa ha esercitato suggestioni sui sentimenti e sui convincimenti collettivi e in ultima analisi sulla concreta azione politica di gruppi e di individui, almeno a partire da un determinato periodo storico, tra la fine del secolo XVIII e durante tutto il secolo XIX. Cfr., *amplius*, V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, *op. cit.*, p. 787 s. Nell'ordinamento italiano prevale l'identificazione tra nazione e Stato-comunità (e talora nazione-popolo come avviene nell'art. 67 della Costituzione).

diretta⁵⁸. Secondo questa tesi, i singoli deputati rappresenterebbero quella parte del popolo che li ha eletti o esisterebbe un mandato dato dall'insieme degli elettori, che chiamerebbero, poi, gli eletti a rispondere del buon uso del mandato conferito.

Anche questo modo di concepire la rappresentanza si svolge secondo tre filoni ideologici culturali, spesso influenzati e, a loro volta, influenzanti l'idea liberale che sta alla base della corrente di pensiero secondo la quale la rappresentanza moderna si risolve in mera situazione.

I tre filoni sono: il giacobinismo francese, la scuola pluralista e una sintesi dei due precedenti.

Secondo il filone del giacobinismo francese, i parlamentari sono dei mandatari del popolo e l'elezione conferirebbe all'eletto quella parte di sovranità popolare di cui è titolare il singolo elettore.

Secondo la scuola pluralista, le elezioni servirebbero a garantire la rispondenza tra il popolo, nelle sue diverse articolazioni e nei suoi diversi gruppi, e i suoi rappresentanti. Questi si dovrebbero conformare agli interessi degli elettori e comportarsi in armonia con le tendenze spirituali degli stessi.

I due filoni precedenti finiscono per confluire nella tesi per cui rappresentanza politica ed elezione popolare si legano inscindibilmente. Un organo è rappresentativo perché è elettivo e perché, in quanto tale, deve interpretare le tendenze spirituali e la volontà reale del popolo.

Pertanto, solo negli ordinamenti in cui almeno un'Assemblea legislativa è eletta dal popolo vi è Governo rappresentativo.

Tutte le tesi, per le quali la rappresentanza politica esprime un rapporto tra elettori e eletti, finiscono per contraddire il dogma dell'unità e della indivisibilità della sovranità.

Inoltre, questo tipo di interpretazione della rappresentanza presenta delle difficoltà di inquadramento.

⁵⁸ D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica (La rappresentanza politica come rapporto)*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, op. cit., p. 561 s. Per i sostenitori di questa tesi, la rappresentanza troverebbe giustificazione solo per la fisica e tecnica impossibilità di riunire i cittadini. V. Nota n. 101.

Essa non si giustifica in quegli ordinamenti nei quali l'eletto non si può dire rappresentante dell'elettore⁵⁹ o quando risulti difficile individuare i soggetti tra i quali intercorre il rapporto e i contenuti del rapporto stesso. Si è sottolineato, infatti, che è impossibile stabilire se a essere rappresentato sia il popolo o l'intero corpo elettorale o il solo collegio che ha espresso il parlamentare e se il singolo parlamentare eletto sia rappresentante solo di quanti abbiano votato per lui o anche di coloro che non lo abbiano votato.

Con questo tipo di rappresentanza, inoltre, è impossibile determinare a priori se il rapporto rappresentativo riguardi gli interessi dei rappresentanti o la loro volontà.

Il concetto di rappresentanza è strettamente legato a quello di responsabilità politica.

Sia la rappresentanza come situazione, sia la rappresentanza come rapporto, trovano naturale soddisfazione nell'esistenza di meccanismi che assicurino la responsabilità dei rappresentanti⁶⁰. Non può esistere, infatti, un potere completamente sganciato dalla responsabilità del suo detentore e, inoltre, la responsabilità stessa implica a monte una capacità di autonoma determinazione.

I meccanismi individuati per assicurare l'omogeneità tra il corpo rappresentativo e il popolo, sono sicuramente l'elezione periodica, che permette la non conferma di coloro che non si siano conformati ai principi e ai criteri che avrebbero dovuto seguire, ma anche altri criteri di scelta, come i criteri dell'età, della differenza etnica, della nascita e della designazione sovrana o del sorteggio di determinate categorie.

⁵⁹ Soprattutto durante il periodo fascista numerosi autori sottoposero a seria critica il principio dell'indispensabilità dell'elezione ai fini della rappresentanza politica. V. Nota 89 in D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica (La rappresentanza politica come situazione)*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, *op. cit.*, p. 560.

⁶⁰ D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica (Il nesso tra rappresentanza e responsabilità politica)*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, *op. cit.*, p. 567 s.

Tra le norme della Costituzione italiana che configurano la rappresentanza come situazione tesa a preservare l'autonomia del singolo rappresentante si può ascrivere anche l'articolo 59, comma 2⁶¹.

In questa disposizione la rappresentatività di un organo viene a essere sganciata dall'elezione popolare⁶².

I senatori a vita di nomina presidenziale rappresentano, al pari degli altri membri del Parlamento, unicamente la Nazione⁶³.

Il Capo dello Stato nella sua totale discrezionalità sceglie il nominato, valuta i suoi meriti e l'opportunità della nomina. La controfirma del Presidente del Consiglio si limita alla verifica della regolarità formale dell'atto e la Giunta delle elezioni è competente a verificare i titoli di ammissione, come per tutti i senatori, ma senza scendere a sindacare la scelta.

Essi, una volta nominati, acquistano le prerogative della carica e tutti i diritti inerenti alle loro funzioni nel momento in cui la nomina viene comunicata al Senato (art. 1 reg. Senato). Da questo momento diventano

⁶¹ D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica (La rappresentanza politica nel diritto positivo)*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, *op. cit.*, p. 581. Le altre norme costituzionali sono l'art. 1, che conferma che il popolo sarebbe una entità capace di volere e di esprimere una volontà; l'articolo 48, che qualifica l'esercizio del voto come dovere civico e che potrebbe legittimare l'interpretazione dell'elettorato politico attivo come funzione pubblica e le elezioni come attività diretta esclusivamente alla formazione di certi organi dello Stato-soggetto; l'articolo 67, per i quali i singoli parlamentari rappresentano la nazione senza vincolo di mandato. *Ibidem*, p. 575 ss.

⁶² Ad essa si deve aggiungere anche l'articolo 67, che riconosce competere al Capo dello Stato la rappresentanza della Nazione e l'articolo 87, comma 1, per il quale il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale, articolo che va letto in connessione con l'art. 90, che esclude la responsabilità del Presidente della Repubblica verso i propri elettori. D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica (La rappresentanza politica nel diritto positivo)*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, *op. cit.*, p. 581

⁶³ M.G. TALAMI, *op. cit.*, p. 56.

titolari dei medesimi poteri, diritti e doveri dei senatori elettivi dai quali si differenziano solo per il diverso titolo da cui ripetono l'investitura⁶⁴.

Attraverso di essi, in una camera sede della rappresentanza politica si inserisce un titolo di investitura e di rappresentanza differente da quello elettivo, riconducibile ad esperienze di eccellenza di cui i senatori a vita, ricomprendendo anche i senatori a vita di diritto, sono portatori⁶⁵. I senatori a vita hanno già rappresentato la nazione e sono nominati per continuare a farlo dentro il senato: per gli ex Presidenti della Repubblica la rappresentanza dell'unità nazionale è stata l'attribuzione primaria e qualificante del loro ruolo costituzionale; per gli altri, è la nomina presidenziale ad attestare che "hanno illustrato la Patria". Essi hanno acquisito, per "altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario", una posizione di peculiare visibilità e merito che permette a tutta la nazione di riconoscersi in loro, di "rendersi presente" per il tramite della loro eccellenza.

La loro presenza conferma che la coincidenza tra rappresentanza politica e designazione elettiva non è né assoluta, né automatica, ma è il frutto di una scelta e di una prospettiva storicizzate e ancorate al principio di uguaglianza.

La diversa struttura del procedimento che riguarda i senatori a vita rispetto a quelli elettivi potrebbe e dovrebbe essere utilizzata ai fini di un'interpretazione restrittiva delle norme costituzionali che li riguardano, ma non può fondare, nel silenzio della Costituzione, speciali regole funzionali implicite che limitino il loro diritto di voto o lo riducano a titolo consultivo.

⁶⁴ La piena parità di *status* tra i senatori di diritto e a vita e i senatori eletti dal voto popolare almeno con riferimento all'immunità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 176 del 2005 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. La tesi del Senato era che l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione avrebbe, in riferimento ai senatori a vita, un'ampiezza maggiore di quella attribuita ai parlamentari eletti. La Corte ritiene, invece, che quella tesi non trovi riscontro in alcuna norma costituzionale, né essa possa essere desunta dalla asserita maggior importanza del titolo d'investitura dei senatori a vita rispetto a quello dei senatori eletti.

⁶⁵ B. PEZZINI, *Il voto dei senatori a vita, la rappresentanza politica e le contraddizioni del governare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 marzo 2007.

Essa si riflette anche a valle dell'esercizio delle funzioni e caratterizza la dimensione della responsabilità politica dei senatori a vita.

Se i senatori elettivi, fermo restando le garanzie sancite dall'articolo 67 della Costituzione, in virtù del quale “*ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*”, sembrano rispondere agli elettori⁶⁶, per i senatori a vita non vi è altra dimensione della responsabilità politica se non quella della discussione dei loro comportamenti da parte dell'opinione pubblica e della critica alla quale comportamenti e scelte di voto non possono sottrarsi.

Tuttavia, anche se è una forma di responsabilità politica attenuata, questo non può valere a creare un vincolo costituzionale diretto a limitarne le funzioni. Tutti i parlamentari interpretano in piena libertà, grazie all'articolo 67 della Costituzione, la situazione politica e votano di conseguenza.

Non bisogna dimenticare che in parlamento dovrebbe operare il “metodo parlamentare” della discussione e del confronto e che, quando viene espresso il voto per esprimere o meno la fiducia al governo, vengono poste questioni di interpretazione dell'indirizzo politico e non “di coscienza”. I parlamentari agiscono per “rendere presente” il popolo nelle funzioni parlamentari e quindi occorre guardare alle loro azioni e non alle loro coscienze⁶⁷.

⁶⁶ Attraverso la relazione stretta e diretta con i partiti e/o gruppi parlamentari nel corso del mandato, la relazione con partiti e gruppi elettorali al termine del mandato al fine di un'eventuale successiva candidatura e, se candidato, la verifica di fronte agli elettori, che dipende dalle caratteristiche del sistema elettorale. Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.*

Quanto alla responsabilità politica, occorre vedere se e in quali limiti essa possa considerarsi un fenomeno giuridicamente determinabile, visto che si caratterizza per una sufficiente precisione della sanzione (l'allontanamento dei titolari dalla carica che ricoprono) e per l'assoluta indeterminatezza del parametro di valutazione dei comportamenti dei responsabili; (...) quali siano i meccanismi atti ad assicurare agli elettori il controllo sull'operato complessivo dei rappresentanti (...); in quali limiti la consapevolezza di doversi sottoporre alle elezioni successive per poter mantenere la carica influenzi il comportamento dei parlamentari; (...) quali siano le condizioni necessarie perché l'elezione possa considerarsi un modo per sancire la responsabilità politica di coloro che chiedono agli elettori il proprio suffragio. Cfr. D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica (Il nesso tra rappresentanza e responsabilità politica)*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, *cit.*, p. 570 s.

⁶⁷ B. PEZZINI, *op. cit.*

CAPITOLO V
PROSPETTIVE DI SOPRAVVIVENZA DELL'ISTITUTO DEI SENATORI A
VITA

La configurazione dell'istituto dei senatori a vita, in particolare di quelli di nomina presidenziale, che si è venuta delineando nelle pagine precedenti, non è unanimemente accettata in dottrina.

Si nega la loro rappresentatività e, conseguentemente, la loro responsabilità politica, sia in relazione all'organo da cui ripetono la loro legittimazione sia per ciò che riguarda la loro permanenza in carica⁶⁸.

Si ritiene che il fatto che rappresentino unicamente la Nazione non sia pienamente rispondente alla *ratio* della previsione dell'art. 67 della Costituzione, poiché quella norma deve essere letta insieme agli articoli 49, 1 e 94 della Costituzione, relativi ai partiti politici, alla sovranità e alla fiducia che le due Camere devono dare al Governo. In particolare, si sottolinea che i parlamentari, pur esercitando le loro funzioni senza vincolo di mandato, nell'interpretare l'interesse nazionale dovranno tener conto delle indicazioni ricevute dai cittadini elettori, che attraverso i partiti concorrono a determinare la politica nazionale. Grazie al voto nominale sulle mozioni di fiducia o di sfiducia gli elettori possono controllare l'attività del parlamentare ed eventualmente decidere di sanzionare l'operato politico negandogli il voto alla successiva tornata elettorale.

Inoltre, poiché il titolo legittimante dei senatori a vita di nomina presidenziale è l'aver dato lustro alla Patria per gli altissimi meriti acquisiti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, sarebbe auspicabile che la loro partecipazione all'attività parlamentare fosse più istituzionale che politica, diretta a proporre idee e riflessioni in relazione ai campi in cui si sono distinti con la loro precedente attività, e che si astenessero dal voto. Si sottolinea che con il sistema di elezione maggioritario non sia ammissibile che il dibattito e il confronto parlamentare tra due schieramenti politici alternativi possano essere sensibilmente condizionati dall'intervento di parlamentari non eletti.

⁶⁸ F. PATERNITI, *Riflessioni critiche sui senatori a vita di nomina presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 novembre 2006.

La figura dei senatori a vita è da tempo oggetto di un acceso dibattito politico.

Nel 1984 il Partito Comunista, in sede di Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, aveva presentato un progetto di riforma dell'istituto in parola, precisando che "i parlamentari di diritto e i parlamentari a vita assumono all'atto della convalida tutti i poteri e le prerogative dei deputati, ma non partecipano ai voti".

Nel corso della XIII legislatura, la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (c.d. Commissione D'Alema), nel testo approvato il 4 novembre 1997, limitava la figura dei senatori a vita ai soli ex Presidenti della Repubblica.

Anche nella XIV legislatura si sono avanzate proposte di riforma o meglio di abrogazione dell'istituto dei senatori. In proposito si sottolinea la posizione del senatore a vita, ex Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga. Questi, che, rimarcando la necessità che i senatori non elettivi si astengano dal voto quando si rendano conto di poter influire in maniera determinante sulla formazione della maggioranza parlamentare, si è fatto promotore del Disegno di legge costituzionale n. 1496 finalizzato all'abrogazione della figura dei senatori non elettivi di nomina presidenziale.

Detto progetto di legge, assorbito da atto del Senato n. 2544⁶⁹, sottoposto a referendum costituzionale, prevedeva di ridurre a tre il numero dei parlamentari non elettivi di nomina presidenziale, inserendo gli stessi all'interno della Camera politica. Nulla veniva emendato con riferimento alle loro funzioni.

Con l'articolo 3, comma 1, della legge costituzionale 19 ottobre 2020 n. 1, è stato sostituito il comma 2 dell'articolo 59, e si è precisato che il numero dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in nessun caso essere superiore a cinque.

Da ultimo il Disegno di legge costituzionale n. 935 recante "Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del

⁶⁹ Testo di legge costituzionale approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, pubblicato nella GU n. 269 del 18 novembre 2005. Indetto referendum popolare: GU n. 100 del 2 maggio 2006. Esito del referendum: non confermato. Pubblicato sulla GU n. 171 del 25 luglio 2006. Fonte sito del Senato.

Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica" prevede l'abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 e quindi dei senatori a vita di nomina presidenziale. Se la riforma venisse approvata, in Senato potrebbero sedere solo, come senatori a vita, gli ex Presidenti della Repubblica.

Nelle audizioni che si sono susseguite davanti alla Prima Commissione permanente del Senato, diversi costituzionalisti hanno espresso la loro opinione riguardo all'istituto dei senatori a vita.

A favore dell'abrogazione della norma si sono espressi i professori Michele Belletti, Massimo Cavino e Tommaso Edoardo Frosini. Secondo costoro, gli unici senatori a vita da mantenere sono gli ex Presidenti della Repubblica. Quelli previsti nel secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione integrano un istituto vetusto⁷⁰ (Tommaso Edoardo Frosini), anacronistico, che aveva un senso quando si è transitati da un Senato di nomina regia, con carica vitalizia, ad un Senato elettivo, mantenendo cinque Senatori che potevano incarnare quel ruolo a vita per gli alti meriti conseguiti, ma che non ha più senso a seguito della riforma costituzionale del 2020, che ha ridotto il numero dei parlamentari. In un contesto, come quello del Senato con duecento senatori, cinque Senatori, pari al 2,5% del totale⁷¹, potrebbero costituire l'ago della bilancia a favore della maggioranza o dell'opposizione, in contrasto con il ruolo immaginato dal Costituente⁷². Infine si è sottolineato che detta abrogazione è coerente con il disegno complessivo del D.D.L. 935, orientato a riconoscere il voto popolare come unica fonte di legittimazione democratica⁷³.

Coloro che, invece, non ritengono condivisibile l'abrogazione dell'istituto dei senatori a vita di nomina presidenziale, hanno evidenziato come la riforma sembri volere evitare che i senatori a vita possano incidere sulla

⁷⁰ Audizione informale del prof. Tommaso Edoardo Frosini del 28 novembre 2023 seduta n. 41, in www.senato.it

⁷¹ Audizione informale del prof. Salvatore Curreri del 5 dicembre 2023 seduta n. 44, in www.senato.it

⁷² Audizione informale del prof. Michele Belletti del 5 dicembre 2023 seduta n. 45, in www.senato.it

⁷³ Audizione informale del prof. Massimo Cavino del 5 dicembre 2023 seduta n. 44, in www.senato.it

formazione delle maggioranze politiche oppure impedire di utilizzare la via della nomina a senatore a vita al solo fine di diventare Premier⁷⁴. Essa é stata vista come un inutile atto di ostilità verso la valorizzazione del merito che i Costituenti avevano voluto simbolicamente inserire nella Carta, sottolineando che il merito ha un grande valore democratico perché esclude altri criteri basati sul privilegio, sulle appartenenze e sui favoritismi⁷⁵. Si tratterebbe di un istituto che garantirebbe un bilanciamento del sistema non solo perché i senatori a vita sarebbero dotati di una legittimazione (gli alti meriti) diversa da quella politica, ma anche perché “a vita” e dunque non esposti al *turn over* elettorale⁷⁶. Quali saranno gli esiti della riforma costituzionale proposta non è dato sapere.

⁷⁴ Audizione informale del prof. Alfonso Celotto del 12 dicembre 2023 seduta n. 48. Il riferimento al Premier richiama la vicenda connessa alla nomina del Professore Mario Monti, il 9 novembre 2011. Essa aveva il suo antecedente nell’annuncio con cui, il giorno prima, il Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, comunicava che avrebbe rassegnato le dimissioni subito dopo l’approvazione della legge di stabilità. La nomina del Professore Mario Monti a senatore a vita aveva un duplice scopo: manifestare l’intenzione del Presidente della Repubblica di non sciogliere le Camere dopo le dimissioni del Governo Berlusconi consentendo la formazione di un governo di unità nazionale presieduto proprio da Mario Monti; conferire l’incarico ad una personalità, che in ragione della sua nomina a Senatore a vita, non si sarebbe impegnata nella politica attiva una volta conclusa l’esperienza di governo. Ma il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Monti, dopo avere rassegnato le sue dimissioni nel dicembre 2012, si è direttamente impegnato nella campagna elettorale successiva, essendo indicato come leader della coalizione dei partiti di centro. Cfr. Audizione del prof. Massimo Cavino, *cit.*, in www.senato.it

⁷⁵ Audizione informale del Presidente della Corte Costituzionale Gaetano Silvestri del 29 novembre 2023 seduta n. 41, in www.senato.it . Secondo il Presidente si possono discutere le singole scelte fatte dai diversi Presidenti della Repubblica, ma non si può negare l’alto messaggio etico proveniente dalla presenza in Parlamento di persone scelte per il lustro dato all’Italia dal loro operato come artisti, scienziati e operatori sociali.

⁷⁶ Audizione informale della prof.ssa Maria Agostina Cabiddu del 5 dicembre 2023 seduta n. 44, in www.senato.it . La costituzionalista chiosa giudicando “Curioso che un governo che ha voluto il “merito” nel titolo di un Ministero, lo obliteri quando si tratta di onorarlo a livello istituzionale”. Anche per il prof. Gustavo Zagrebelsky l’istituto in parola è espressione del merito. Egli nella sua audizione informale del 28 novembre 2023 seduta n. 41 afferma che “la motivazione che chiama in ballo il sovrappeso dei senatori a vita nel Senato numericamente dimezzato è pretestuosa: la maggioranza disporrà per legge (elettorale) della maggioranza assoluta degli eletti e non avrà nulla da temere dai pochi non eletti. Inoltre, per evitare il rischio di alterazioni delle maggioranze elette, basterebbe stabilire che i senatori a vita non partecipano alle votazioni di natura politica, dalle quali dipende la vita delle maggioranze e dei governi, cioè le votazioni sulla fiducia”.

L'auspicio è che il tempo che ci separa dalla ripresa dell'esame del Disegno di legge costituzionale n. 935 del 2023 sia utilizzato per approfondimenti ulteriori. Sotto questo profilo, molto interessante appare la configurazione dell'istituto dei senatori a vita di nomina presidenziale come espressione istituzionale di principi più generali, caratterizzanti il volto dell'ordinamento, come quelli positivizzati all'articolo 9, comma 1, a tenore del quale "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" e l'esordio dell'art. 33, che sancisce la libertà dell'arte, della scienza e del loro insegnamento⁷⁷. Anzi secondo parte della dottrina, il peculiare pregio dell'articolo 59 della Costituzione sarebbe proprio rinvenibile nel riconoscimento che esso esprime della rilevanza propriamente politico-istituzionale della cultura e della cultura nelle sue diverse declinazioni: come ricerca scientifica, come attitudine a incidere sulla realtà naturale, come manifestazione squisitamente artistica⁷⁸.

A tal proposito si parla⁷⁹ di un "diritto costituzionale della cultura", che si declinerebbe sia in un "diritto costituzionale soggettivo e individuale della cultura" (rappresentato dalla libertà soggettiva dell'artista e dello scienziato), sia come "diritto costituzionale oggettivo e istituzionale della cultura" (di cui sarebbero espressione per esempio le istituzioni dell'educazione civica e della formazione degli adulti o la promozione dell'arte). Il primo sarebbe riferito alla libertà, nella sua dimensione individuale, di esprimere le proprie potenzialità artistiche, scientifiche, culturali; il secondo, riferito alla sfera collettiva pubblica e privata, di cui

⁷⁷ G. MENEGATTO, *I senatori vitalizi come espressione del diritto costituzionale "soggettivo" ed "istituzionale" della cultura*, in *Consulta online*, 2024 fascicolo I, 19 marzo 2024, p. 420.

⁷⁸ L. D'ANDREA, *La recente nomina presidenziale dei senatori a vita: un piccolo segno del riconoscimento della soggettività costituzionale della cultura?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 settembre 2013. L'A. Sottolinea che il principale profilo di debolezza dell'articolo 59 della Costituzione sarebbe ravvisabile dove il nesso con la sfera propriamente culturale si allenta fino a risultare quasi impercettibile, vale a dire alla rilevanza attribuita ai meriti in campo genericamente "sociale". Un campo che ha consentito discutibili nomine a senatori a vita di personalità sicuramente rilevanti, ma in ambito propriamente politico, e senza alcun significativo rapporto con la dimensione culturale.

⁷⁹ G. MENEGATTO, op. cit., p. 420, che cita P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, 1001, spec. 26.

sono espressione il mondo della scuola, dell'associazionismo, delle confessioni religiose⁸⁰.

⁸⁰ Una ricostruzione che richiama quei diritti civili (manifestazione del pensiero, libertà di stampa, di riunione, di corrispondenza, di associazione, di religione, di culto), intesi come i diritti di partecipazione alla formazione della pubblica opinione e, mediatamente, del governo della società, che costituiscono modi e mezzi di espressione continua della sovranità popolare. V. p. 25 di questo testo.

BIBLIOGRAFIA

- ARMAROLI P., *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, La Vela, Lucca, 2023.
- BAIONE G., *La Camera alta. Origine e sviluppi*, Casa Editrice Poligrafica Universitaria del Dott. Carlo Cya, Firenze, 1935.
- BIN R., *Art. 1*, in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1990.
- CRISAFULLI V. - NOCILLA D., *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 1977.
- D'ANDREA L., *La recente nomina presidenziale dei senatori a vita: un piccolo segno del riconoscimento della soggettività costituzionale della cultura?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 settembre 2013
- DI COSIMO G., *Art. 1*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, II ed., 2008.
- ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954.
- GIANNINI M. S., *Sovranità*, in *Enc. Dir.*, XLIII - Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 1990.
- MENEGATTO G., *I senatori vitalizi come espressione del diritto costituzionale "soggettivo" ed "istituzionale" della cultura*, in *Consulta online*, 2024 Fascicolo I.
- MODUGNO F., *La dicotomia "Stato ordinamento" - "Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel I centenario della fondazione (1903-2003), Padova, 19-20-21 giugno 2003, a cura di Lorenza Carlassare, CEDAM, Padova, 2004.
- NOCILLA D. - CIAURRO L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 1987.
- PATERNITI F., *Riflessioni critiche sui senatori a vita di nomina presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 novembre 2006.
- PEZZINI B., *Il voto dei senatori a vita, la rappresentanza politica e le contraddizioni del governare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007.
- TALAMI M. G., *I senatori vitalizi*, Giuffrè, Milano, 1986.

<https://storia.camera.it/organi/seconda-sottocommissione-costituente#nav>

<https://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente/faccette/organo:Assemblea#nav>