

FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
18 MAGGIO 2016

I senatori di nomina presidenziale
nella legge costituzionale approvata
dal Parlamento

di Guido Rivosecchi
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università Lumsa – Palermo



I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento *

di **Guido Rivosecchi**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università Lumsa – Palermo

Sommario: 1. Senatori di diritto e di nomina presidenziale nel testo di legge costituzionale. – 2. Le ipotesi alternative, tra lavori preparatori e precedenti tentativi di riforma. – 3. La difficile giustificazione dell’inclusione di senatori di nomina presidenziale nella Camera rappresentativa delle autonomie. – 4. Senatori di nomina presidenziale e attribuzioni del Capo dello Stato.

1. Senatori di diritto e di nomina presidenziale nel testo di legge costituzionale

Il testo di legge costituzionale approvato in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016¹, modificando la composizione del Senato, interviene, tra l’altro, sulla disciplina dei senatori di nomina presidenziale. L’art. 2 in esso contenuto, infatti, sostituendo l’art. 57 Cost.,

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

¹ Nel presente contributo, si utilizza l’espressione “testo di legge costituzionale”, secondo il lemma impiegato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016, in cui è pubblicato il «*Testo di legge costituzionale* approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”» (cors. ns.), a prescindere, cioè, dalla riconducibilità del testo approvato alla categoria delle leggi di revisione costituzionale o a quella delle leggi costituzionali, pur essendo, la locuzione privilegiata in *G.U.*, giustificata dai precedenti interventi di riforma, denominati “leggi costituzionali”, anche quando in larga parte contenenti disposizioni volte a modificare norme costituzionali (v., ad esempio, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante: “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”) e dagli elementi che differenziano la legislazione di attuazione costituzionale con riguardo alla formulazione del quesito referendario: in questo senso, cfr. G. Piccirilli, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali “a camere separate” nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in questa *Rivista*, n. 8/2016, 1, nota 1, con opportuno richiamo all’approfondita analisi di G. Fontana, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, spec. 168 ss. Diversa sembra la questione relativa alla natura “mista” o “parziale”, rispetto al suo contenuto, del titolo del testo di legge costituzionale, di per sé inidoneo a ricomprendere i numerosi interventi novellanti articoli della Costituzione vigente: cfr. P. Carnevale, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale. Prime riflessioni a margine del disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in itinere*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, 8 ss.; al riguardo, v., anche *infra*, paragrafo 2, spec. nota 21.

stabilisce, al novellato primo comma, che “*Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica*”. Al contempo, l’art. 3 del testo stesso modifica l’art. 59, secondo comma, Cost., disponendo che “*Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati*”.

In tal modo, la legge costituzionale, da un lato, viene a perpetuare la vigenza nell’ordinamento della carica di senatore di diritto, riservata, salvo rinuncia, a “*chi è stato Presidente della Repubblica*”, giusto il disposto dell’art. 59, primo comma, Cost. (su cui il testo non interviene); dall’altro, modifica lo statuto costituzionale dei senatori di nomina presidenziale, introducendo il limite temporale di sette anni al mandato e il divieto di una nuova nomina alla scadenza del termine, lasciando invece immutati i requisiti soggettivi richiesti (cittadinanza e “altissimi meriti” conseguiti in “campo sociale, scientifico, artistico e letterario”)².

La disposizione richiamata non può che essere interpretata in combinato disposto con i successivi artt. 39, comma 7, e 40, comma 5, del testo, i quali dispongono, rispettivamente, che i senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale permangano, “ad ogni effetto”, nella stessa carica; e che i senatori di nomina presidenziale non eccedano, in ogni caso, il *numero complessivo di cinque*.

Infine, l’art. 41 del testo di legge costituzionale include tra le disposizioni di immediata applicazione, in esso contenute, il summenzionato art. 39, comma 7, mentre il riformato art. 59, secondo comma, Cost., troverà applicazione “a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere”.

Da quanto detto segue che il numero dei senatori di nomina presidenziale, da un lato, quando la riforma andrà eventualmente a regime, sarà pari a *cinque*, e, dall’altro, in via transitoria, non potrà *comunque* eccedere il *numero complessivo di cinque*, inclusi i senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Allo stato attuale, ricoprono la carica di senatore a vita, oltre a due di diritto, in quanto ex Presidenti della Repubblica (Ciampi e Napolitano), quattro di nomina presidenziale (Cattaneo,

² Per un approfondimento dei requisiti richiesti dalla disposizione costituzionale, nonché per il procedimento di verifica dei poteri dei senatori di nomina presidenziale, trasponibili sul piano di quanto previsto dal “nuovo” art. 59, secondo comma, Cost., cfr. V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (La verifica dei poteri)*, Riv. trim. dir. pubbl., 1968, 567 ss.; Id., voce *Senato (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1989, 1195; nonché, tra gli altri, P. Franceschi, *Art. 59*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Le Camere*, tomo I, Art. 55-63, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1984, 127 ss.

Monti, Piano e Rubbia). Sicché, nel Parlamento riformato, mentre la Camera dei deputati rimarrebbe composta di 630 membri, il Senato scenderebbe a 101 membri, ricomprendendovi anche gli attuali senatori di diritto e a vita, secondo quanto previsto dallo stesso art. 39, comma 7, del testo di legge costituzionale, quali membri del rinnovato Senato. Ciò consentirebbe al Presidente della Repubblica, una volta entrata in vigore la legge costituzionale, di nominare, ai sensi del “nuovo” art. 59, secondo comma, Cost., un numero di senatori tale da rispettare il limite massimo di cinque (al momento, un solo senatore, essendone già in carica quattro)³, così risolvendo, in favore della tesi restrittiva, la nota questione interpretativa avente ad oggetto il vigente art. 59, secondo comma, Cost.

Sul punto, è appena il caso di ricordare che, con riguardo alla norma da ultimo menzionata, a tenore della quale “*Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*”, sin dagli anni Cinquanta del secolo scorso si sono confrontate due tesi. L’una, minoritaria, volta a riconoscere una portata estensiva al disposto costituzionale, per la quale il numero cardinale costituirebbe il limite massimo imposto al potere di nomina di *ciascun* Presidente, a prescindere dal numero complessivo dei senatori a vita in carica, sul rilievo che la norma attribuirebbe la facoltà di nomina al singolo titolare del mandato presidenziale, determinandone oggetto e contenuto⁴. L’altra, maggioritaria, volta a favorire un’interpretazione restrittiva del precetto costituzionale, per la quale il numero dei senatori a vita *complessivamente* nominati non potrebbe essere *comunque* superiore a cinque, atteso che la disposizione affiderebbe il potere di nomina all’organo

³ Sul punto, anche con riguardo agli effetti sulle maggioranze per le funzioni elettorali attribuite al Parlamento in seduta comune e a ciascuna Camera, cfr. G. Piccirilli, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali*, cit., 6 s., spec. nota 15. Al riguardo, può inoltre osservarsi che, per effetto della combinazione tra disposizioni transitorie e finali del testo di legge costituzionale, nell’immediato, il Presidente della Repubblica potrebbe, in ipotesi, nominare, ai sensi dell’art. 59, secondo comma, Cost. ancora vigente, un solo senatore a vita – essendone già in carica quattro (e sempre che sia confermata l’interpretazione restrittiva dell’art. 59, secondo comma, Cost.) – il quale fruirebbe, per effetto della richiamata disposizione transitoria, del vigente statuto giuridico riservato ai senatori di nomina presidenziale.

⁴ In questo senso, anzitutto, G. Ferrari, *Nomina di senatori vitalizi e numerus clausus*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1957, 3 ss., spec. 16 ss.; nonché F. Modugno, *Noterelle (anacronistiche?) sull’interpretazione dell’art. 59, 2° comma, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 671 ss., spec. 673 ss.; Id., “*Numerus clausus*” dei senatori a vita, in *Parlamento*, n. 11-12/1984, 8 ss., spec. 9 s., il quale, ricostruendo la nomina dei senatori presidenziali come esercizio di una facoltà (e non già come potere-dovere) e imputandola ad ogni Presidente della Repubblica, inteso quale titolare della carica (e non già ufficio-istituzione), ravvisa nella norma costituzionale “il fondamento della possibilità per ogni Presidente di nominare anche più di cinque senatori nel corso del suo settennato di carica, purché complessivamente il numero dei senatori da lui nominati non superi, attualmente, il numero di cinque [...] qualora durante il settennato si rendano vacanti alcuni dei posti che erano già stati coperti dallo stesso Presidente” (ivi, 680).



Presidente della Repubblica, impersonalmente e oggettivamente inteso, vale a dire all'ufficio-istituzione presidenziale⁵.

E' noto che la tesi restrittiva è risultata prevalente, oltre che in dottrina, nella prassi, sino a quanto deciso il 18 luglio 1984 dall'allora Presidente Pertini che, rompendo la convenzione invalsa sino a quel momento, nominò due (ulteriori) senatori a vita (Bo e Bobbio), nonostante l'Assemblea di Palazzo Madama ne includesse già cinque. L'interpretazione estensiva del disposto costituzionale fu successivamente confermata dal Presidente Cossiga⁶. Con la Presidenza Scalfaro, fu invece ripristinata prassi previgente, ritenendo l'interpretazione restrittiva l'unica costituzionalmente corretta⁷. Orientamento, quest'ultimo, sostanzialmente confermato dapprima dal Presidente Ciampi, il quale effettuò complessivamente cinque nomine, ma in relazione alla scomparsa di taluni dei senatori precedentemente nominati⁸, e, successivamente, dal Presidente Napolitano, che si astenne dalla ricorrere alla facoltà in parola durante la XV legislatura (28 aprile 2006 – 28 aprile 2008), nonostante fossero rimasti in carica soltanto quattro senatori a vita (Andreotti, Colombo,

⁵ Cfr., per tutti, V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana*, cit., 596 ss., spec. 597 (e ivi, alla nota 70, i richiami alla dottrina già allora maggioritaria), il quale rileva che “il potere di nomina dei senatori è attribuito non ai singoli Presidenti, ma all'organo Presidente della Repubblica, impersonalmente ed oggettivamente inteso, nella sua continuità temporale, che è del tutto indipendente dal periodico rinnovarsi delle persone fisiche che costituiscono *pro tempore* i titolari dell'ufficio presidenziale”; P. Franceschi, *Art. 59*, cit., 123 s. (e ivi, alla nota 2, ulteriori richiami alla dottrina maggioritaria); M.G. Talamì, *I senatori vitalizi*, Milano, Giuffrè, 1986, 67 ss.; R. Moretti, *Art. 59*, in V. Crisafulli – L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 372. Per la tesi che individua nel numero cardinale di cinque il limite massimo dei senatori che possono sedere in Senato, tra gli altri, anche C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV Ed., Torno, Utet, 1979, 654 s., con la precisazione che il disposto dell'art. 59 Cost. non significherebbe “né che il Presidente della Repubblica possa nominarne solo cinque, né che ogni Presidente ne possa nominare in ogni caso cinque”, bensì che “del Senato non possono far parte, nello stesso momento più di cinque membri di nomina presidenziale”, sicché “se uno o più di questi cinque venissero a mancare (per morte, rinuncia o decadenza), il Presidente della Repubblica potrebbe nominarne anche degli altri”, con ciò superando una delle principali critiche alla tesi maggioritaria mosse dai sostenitori dell'interpretazione “estensiva”.

⁶ Il Presidente Cossiga, infatti, procedette, in data 1° giugno 1991, alla nomina di ben cinque senatori a vita (Agnelli, Andreotti, De Martino, Spadolini e Taviani), nonostante fossero in carica i precedentemente nominati Bo e Bobbio.

⁷ In questo senso, si veda il comunicato del Quirinale del 24 settembre 1992, mediante il quale, sin dall'avvio del suo mandato, il Presidente Scalfaro veniva a formalizzare espressamente l'adesione all'interpretazione restrittiva dell'art. 59, secondo comma, Cost.: al riguardo, cfr. A. Chimenti, *Art. 59*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Artt. 55-100, Torino, Utet, 2006, 1173.

⁸ Il Presidente Ciampi procedette alla nomina di Levi-Montalcini, Colombo, Luzi, Napolitano e Pininfarina, rispettivamente in data 1° agosto 2001, 14 gennaio 2003, 14 ottobre 2004 e 23 settembre 2005 (gli ultimi due), anche in relazione al decesso dei senatori Taviani (18 giugno 2001), Bo (21 luglio 2001), De Martino (18 novembre 2002), Agnelli (24 gennaio 2003) e Bobbio (9 gennaio 2004).

Montalcini, Pininfarina), per non incidere sulla esigua (al Senato) maggioranza che sosteneva il secondo Governo Prodi⁹.

Quanto agli effetti sulla composizione della seconda Camera, occorre rilevare che l'art. 39, comma 7, del testo, nella fase transitoria, porterebbe il Senato a 101 membri e, a regime, qualora il Capo dello Stato ricorresse ai suoi poteri nomina, sempre stando alla situazione attuale, a 102, dovendo tale facoltà necessariamente essere esercitata nel rispetto del limite massimo previsto dall'art. 40, comma 5, della legge costituzionale.

E' quindi quest'ultimo a costituire la vera norma di chiusura della riforma in commento, con valore finale e, al contempo, transitorio. Esso, infatti così dispone: *“Fermo restando quanto stabilito dall'art. 59, primo comma, della Costituzione, i senatori di cui al medesimo articolo 59, secondo comma, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge costituzionale, non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale”*.

Ne consegue che la disposizione da ultimo menzionata assume valore *finale*, nella parte in cui: a) fa espressamente salvo il contenuto dell'art. 59, primo comma, Cost. – peraltro non modificato – così perpetuando il diritto costituzionale degli ex Presidenti della Repubblica a ricoprire la carica di senatore a vita, una volta cessato il mandato presidenziale; b) determina nel *numero complessivo di cinque* il limite massimo dei senatori di nomina presidenziale. La stessa disposizione assume invece valore *transitorio* nella parte in cui impone che, nel calcolare detto limite massimo, debba tenersi conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati, in tal modo armonizzando la vigente disciplina costituzionale con quella che dovrebbe sopravvenire. L'art. 40, comma 5, del progetto assume infine un duplice valore: transitorio, nella parte in cui assicura la perdurante vigenza delle leggi che regolano lo statuto giuridico dei senatori di diritto e di quelli a vita di nomina presidenziale in carica all'entrata in vigore della legge costituzionale; finale, nella parte in

⁹ In favore del quale, in alcune votazioni, risultarono legittimamente decisivi i voti favorevoli dei senatori a vita. Il Presidente Napolitano procedette infatti all'integrazione del collegio senatoriale con le nomine di Abbado (successivamente deceduto in data 20 gennaio 2014), Cattaneo, Piano e Rubbia soltanto in data 4 settembre 2013, quando, cioè, l'unico senatore a vita di nomina presidenziale già in carica era Monti, precedentemente nominato dallo stesso Napolitano in data 9 novembre 2011. E' evidente che, durante la XV legislatura, il Presidente Napolitano non poté che confermare l'interpretazione *rigorosamente* restrittiva del disposto costituzionale: un orientamento difforme, infatti, avrebbe rischiato di pregiudicare la posizione di garante del Capo dello Stato.

cui produce gli stessi effetti non soltanto per i senatori di diritto già in carica, ma anche per quelli che lo diverranno in futuro, una volta terminato il mandato presidenziale¹⁰.

Dall'analisi del complesso delle disposizioni richiamate segue: a) la scelta di mantenere la carica di senatore di diritto e a vita per gli ex Presidenti della Repubblica, non essendo stato modificato l'art. 59, primo comma, Cost.; b) la perdurante applicabilità delle disposizioni di legge relative allo statuto giuridico degli attuali senatori di diritto e a vita, nonché di quelli di diritto che assumeranno la carica in futuro; c) la riduzione a sette anni del mandato dei senatori di nomina presidenziale e la contestuale introduzione del divieto, nei loro confronti, di poter essere nominati una seconda volta, alla scadenza del suddetto termine; d) il mantenimento dei requisiti soggettivi richiesti ai fini della nomina (cittadinanza italiana e "altissimi meriti" conseguiti in "campo sociale, scientifico, artistico e letterario"); e) la previsione espressa di un limite massimo, determinato in numero di cinque, alla presenza di senatori di nomina presidenziale nella seconda Camera; f) il conseguente esaurimento, in prospettiva, della carica di "senatore a vita" di nomina presidenziale. Questa, in sintesi, la disciplina costituzionale che dovrebbe entrare in vigore e produrre i propri effetti tra la XVII e la XVIII legislatura repubblicana, in caso di esito positivo del prossimo *referendum* costituzionale.

2. Le ipotesi alternative, tra lavori preparatori e precedenti tentativi di riforma

A fronte della versione finale approvata in seconda deliberazione dal Parlamento, occorre anzitutto ricordare che la previsione contenuta nel disegno di legge costituzionale presentato dal Governo attribuiva al Presidente della Repubblica la nomina di ben ventuno (su cento) senatori¹¹. Era questo l'effetto combinato dell'originariamente prevista abrogazione del secondo comma dell'art. 59 Cost., cui corrispondeva l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di nominare un cospicuo gruppo di senatori – uno per Regione e Provincia autonoma – giusto il disposto dell'art. 57, quarto comma, Cost., come modificato dall'art. 2 (Composizione ed elezione del Senato delle Autonomie) del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo.

Anche in ragione delle consistenti e incisive critiche che si sono tempestivamente appuntate sulla disposizione da ultimo richiamata¹², il testo originario è stato modificato in prima lettura dal

¹⁰ In questo senso, infatti, dovrebbe interpretarsi la proposizione finale dell'art. 40, comma 5, della legge costituzionale, la quale dispone che "Lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolate secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale".

¹¹ Cfr. A.S. 1429, art. 2.

Senato, già durante l'esame in Commissione Affari costituzionali, riducendo da ventuno a cinque il numero dei senatori di nomina presidenziale, e coordinando le modifiche apportate all'art. 57 Cost. con il ripristino del secondo comma dell'art. 59 Cost.

Inoltre, nel corso della discussione in Assemblea al Senato (sempre in prima lettura), è stato approvato un emendamento della relatrice di maggioranza, sen. Anna Finocchiaro (PD), riferito al comma 5 dell'art. 40 del disegno di legge costituzionale, volto a chiarire che il rispetto del limite numerico di cinque senatori debba riferirsi soltanto ai senatori di nomina presidenziale (in carica e futuri), senza dover computare, agli stessi fini, i senatori di diritto e a vita in quanto ex Presidenti della Repubblica. Per questi ultimi, infine, un emendamento al comma 7 dell'art. 38 del progetto (che sarebbe stato successivamente approvato come art. 39), proposto dal sen. Giorgio Pagliari (PD) e approvato sempre in prima lettura al Senato nella seduta del 7 agosto 2014, ha ripristinato lo statuto giuridico originariamente modificato, così perpetuando garanzie e indennità dei senatori di diritto e di quelli a vita già nominati, previste dalla legislazione vigente¹³. A ciò si deve aggiungere il ripristino delle inviolabilità dei membri del Senato, inclusi, ovviamente, quelli di nomina presidenziale, previste dall'art. 68 Cost., e originariamente limitate alla sola insindacabilità per opinioni e voti (art. 68, primo comma, Cost.), in quanto il progetto del Governo prevedeva la soppressione delle c.d. autorizzazioni *ad acta* (art. 68, secondo e terzo comma, Cost.)¹⁴.

L'esame del disegno di legge costituzionale in prima lettura al Senato si è quindi concluso con l'approvazione dell'art. 3 (Modifica all'articolo 59 della Costituzione) nel testo proposto dalla Commissione Affari costituzionali, che è poi risultata la stessa formulazione esitata dalla votazione finale del Parlamento.

Di non secondario momento, invece, come si è detto, sono state le modifiche apportate dall'Assemblea del Senato alle disposizioni transitorie e finali che regolano, come si è detto, lo statuto giuridico dei senatori di nomina presidenziale.

¹² Si vedano, ad esempio, in maniera significativa, A. Ruggeri, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma Costituzionale* (9 aprile 2014), in questa *Rivista*, n. 8/2014, 3; R. Bin, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte* (22 aprile 2014), in www.astrid-online.it, 5.

¹³ E' questo l'effetto dell'approvazione dell'emendamento 38.69 (Pagliari – PD) volto a inserire, al summenzionato comma 7, le parole “, ad ogni effetto,”, dopo le parole “permangono nella stessa carica”.

¹⁴ Per una critica a questo originario orientamento, sul rilievo in base al quale la soppressione delle garanzie di inviolabilità previste per i membri del Senato si sarebbe riflessa negativamente sull'autonomia costituzionale dell'organo, essendo le prerogative dei singoli funzionali a garantire l'autonomia politica del “nuovo” Senato, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme*, in AA.VV., *L'autonomia degli Organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, Atti del Convegno svolto a Roma presso il Palazzo della Consulta il 19 maggio 2014, Roma, 2015, 150 s.

Ai fini di una più compiuta riflessione sulla scelta di mantenere senatori di nomina presidenziale, pur nella rinnovata configurazione della seconda Camera, può essere forse utile un rapido cenno alle soluzioni alternative, rigettate durante l'*iter* del disegno di legge costituzionale.

Quanto alle opzioni espresse dagli emendamenti maggiormente significativi che sono stati respinti, il ripristino del secondo comma dell'art. 59 Cost. – e quindi la conferma della *sedes* costituzionale vigente sulla disciplina della facoltà presidenziale di nomina, originariamente transitata nel quarto comma dell'art. 57 Cost. (come modificato dall'art. 2 del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo) – ha limitato, già in prima lettura al Senato, i tentativi di modificare – beninteso, sotto il profilo che qui rileva – lo stesso art. 2. Al riguardo, si segnala, peraltro, il diffuso intento di ribadire – anche nelle proposte di modifica dell'art. 57 Cost. – la necessaria presenza degli ex Presidenti della Repubblica quali componenti di diritto della seconda Camera¹⁵.

La maggior parte delle proposte alternative si sono piuttosto tradotte in emendamenti presentati all'art. 3 del progetto, relativo alla modifica all'art. 59 Cost.

Un primo gruppo di proposte mirava alla soppressione della carica di senatore a vita: nella seduta del Senato del 4 agosto 2014 sono stati respinti numerosi emendamenti soppressivi – prevalentemente presentati da senatori del Movimento 5 Stelle e di Sel – aventi ad oggetto il secondo comma dell'art. 59 Cost. Taluni emendamenti, parimenti respinti, disponevano altresì la decadenza dal mandato degli attuali senatori a vita¹⁶, in alcuni casi con esclusione dei membri di diritto¹⁷; altri, invece, si limitavano a sopprimere i senatori di nomina presidenziale¹⁸; altri ancora disponevano la riduzione del numero massimo di senatori di nomina presidenziale e/o della durata del loro mandato, spesso ricondotta, nelle intenzioni dei proponenti, a cinque anni, pari a quella della legislatura¹⁹. Infine, talune proposte emendative prevedevano espressamente che i senatori di nomina presidenziale non ricevessero alcuna indennità e potessero esercitare le loro

¹⁵ In questo senso, ad esempio, l'emendamento 2.1310, a firma Milo e Bonfrisco (Conservatori e Riformisti).

¹⁶ V., per tutti, l'emendamento 3.87, a firma De Petris, Barozzino, Cervellini, De Cristofaro, Petraglia, Stefàno, Uras (Misto – Sel): “I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale sono dichiarati decaduti”.

¹⁷ In questo senso, ad esempio, l'emendamento 3.88, parimenti respinto nella seduta del 4 agosto 2014.

¹⁸ Cfr., ad esempio, l'emendamento 3.28 a firma De Petris, Barozzino, Cervellini, De Cristofaro, Petraglia, Stefàno, Uras (Misto – Sel).

¹⁹ In questo senso, ad esempio, l'emendamento 3.16, a firma Compagnone (Misto – Grandi Autonomie e Libertà), o l'emendamento 3.17, a firma Bruni, Bonfrisco, Milo, Tarquino, D'Anna (FI).



funzioni senza diritto di voto²⁰; o, ancora, escludevano, a qualsiasi titolo, “indennizzi, vitalizi e rimborsi spese”²¹.

Gli emendamenti da ultimo richiamati apparivano, però, più che altro orientati a enfatizzare l’obiettivo di contenere il costo delle istituzioni, peraltro così centrale, nel disegno di riforma, da essere incluso nel titolo della legge costituzionale²², poiché la modifica apportata all’art. 69 Cost. già disponeva, nella sua versione originaria proposta dal Governo e mai posta in discussione, che la corresponsione dell’indennità parlamentare fosse limitata ai soli deputati. E’ appunto in questa formulazione che è stata approvata, in via definitiva, la modifica dell’art. 69 Cost. Da ciò segue che: a) il trattamento economico dei senatori-consiglieri regionali e dei senatori-sindaci dipende da quanto previsto per le rispettive cariche locali, garantendo, però, una specifica copertura costituzionale soltanto per quello dei primi (la cui disciplina è riservata dal “novellato” art. 122, primo comma, Cost., alla legge di principio bicamerale, sia pure nei limiti del trattamento dei sindaci dei Comuni capoluogo di Regione, affidato, invece, alla legge a prevalenza Camera), mentre la determinazione del trattamento economico dei senatori-sindaci è rimessa alla legge statale a prevalenza Camera; b) non viene corrisposta *alcuna indennità ai senatori nominati dal Presidente della Repubblica*, ai sensi del “nuovo” art. 59, secondo comma, Cost.

Né il successivo passaggio del disegno di legge costituzionale alla Camera ha prodotto modificazioni all’art. 3 del disegno di legge costituzionale esitato dal Senato in prima lettura²³.

Dall’analisi dei lavori preparatori si desume pertanto il prevalente orientamento favorevole a mantenere senatori di nomina presidenziale, atteso che le soluzioni alternative (soppressione della

²⁰ V., ad esempio, l’emendamento 3.89, a firma Puglia, Crimi, Morra, Endrizzi, Bertorotta, Bottici, Buccarella, Bulgarelli, Donno, Montevicchi, Lezzi, Mangili, Serra, Cioffi, Scibona, Nugnes, Paglini (Movimento 5 Stelle).

²¹ Così, ad esempio, l’emendamento n. 3.83 a firma De Petris, Barozzino, Cervellini, De Cristofaro, Petraglia, Stefano, Uras (Sel – Misto).

²² Al riguardo, cfr. le pregnanti considerazioni di P. Carnevale, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale*, cit., 6 ss.; Id., *Intervento*, in III Seminario AIC “I costituzionalisti e le riforme”, tenutosi all’Università di Bologna, 11 giugno 2015, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 2.

²³ Quanto all’art. 2, invece, di modificazione dell’art. 57 Cost., si deve soltanto registrare, per il profilo che qui rileva, l’approvazione, in Commissione Affari costituzionali, degli emendamenti 2.44, a firma del deputato Parisi Massimo (FI), 2.46, a firma dei deputati Lauricella e Lattuca (PD) e 2.47, a firma dei deputati Quaranta, Costantino e Scotto (Sel), sostitutivi del primo comma dell’art. 57 Cost., mediante i quali si era espunto dal testo il riferimento ai cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Si tratta, con tutta evidenza, di emendamenti “ostruzionistici” (che sono stati approvati in Commissione), in quanto non coordinati con l’art. 3, di riforma dell’art. 59 Cost., che non modificava, come si è detto, la previsione relativa ai senatori di nomina presidenziale contenuta nel testo già approvato dal Senato. Il primo comma dell’art. 57 Cost. in parola, nella versione antecedente alle modificazioni apportate in Commissione, è stato pertanto reintrodotta in esito all’esame dell’Assemblea, con ciò confermando, la Camera, anche con riguardo all’art. 57, primo comma, Cost. (e non soltanto con riguardo all’art. 59, secondo comma, Cost.), il testo esitato in prima lettura dal Senato.

carica o modifica dei requisiti soggettivi richiesti ai fini della nomina) non sono state perseguite con troppa convinzione. Al contempo, però, l'andamento del dibattito parlamentare mostra, con altrettanta chiarezza, l'intento di circoscriverne il numero e la durata del mandato.

Quanto alle possibili soluzioni alternative, soccorre, semmai, il richiamo a precedenti progetti di riforma della Costituzione. Al riguardo, basti qui menzionare il disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal Parlamento nella XIV legislatura (A.S. n. 2544-D), il quale, all'art. 5 (di modificazione dell'art. 59 Cost.), da un lato, istituiva la carica di deputato di diritto e a vita, riservata agli ex Presidenti della Repubblica (primo comma), e, dall'altro, affidava al Presidente della Repubblica la nomina di tre "deputati a vita" per "altissimi meriti", conseguiti – alla stessa stregua di quanto previsto dalla norma costituzionale vigente per i senatori – in "campo sociale, scientifico, artistico e letterario" (secondo comma).

La soluzione di trasformare i senatori di diritto e a vita in "deputati di diritto e a vita", per riprendere il titolo del richiamato art. 5 del testo di legge costituzionale approvato nella XIV legislatura, appariva, in effetti, conforme alla rinnovata composizione del "Senato federale della Repubblica", dichiaratamente orientato, pur nella sua discutibile composizione, a rappresentare le istituzioni territoriali. Rispetto a tale obiettivo, infatti, appariva indubbiamente coerente la scelta di far transitare nella Camera dei deputati i senatori di diritto e a vita allora in carica, nonché quelli che avrebbero dovuto essere i "deputati di nomina presidenziale".

Non dissimile la *ratio* posta a fondamento della soluzione adottata dalla c.d. "Bozza Violante", approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati il 17 ottobre 2007, nella XV legislatura (A.C. n. 553 e abb.-A), che si limitava a perpetuare il primo comma dell'art. 59 Cost., riservando la carica di senatore a vita a "chi è stato Presidente della Repubblica", senza mantenere la carica di senatore di nomina presidenziale.

Analogamente, il progetto di revisione costituzionale adottato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nella XIII legislatura (c.d. Bicamerale D'Alena), sia nel testo approvato dalla Commissione il 30 giugno del 1997 (art. 86, sesto comma, Cost., come modificato: A.C. n. 3931 e A.S. n. 2583), sia nel testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti (art. 79, quinto comma, Cost., come modificato nella seduta del 4 novembre 1997), si limitava a confermare la carica di senatore di diritto e a vita per gli ex Presidenti della Repubblica, sopprimendo i senatori di nomina presidenziale. Tale opzione era motivata, ancora una volta, nel quadro delle scelte volte a fornire ancoraggio alla rappresentanza territoriale nella seconda Camera.

In estrema sintesi, rispetto alla carica qui in commento, dall'analisi dei precedenti tentativi di riforma dell'organizzazione e delle funzioni della seconda Camera sembrerebbe discendere una significativa correlazione inversa tra garanzia della rappresentanza territoriale e mantenimento di senatori di nomina presidenziale.

3. La difficile giustificazione dell'inclusione di senatori di nomina presidenziale nella Camera rappresentativa delle autonomie

In effetti, quantomeno a prima lettura, sembrerebbe difficile rintracciare un ragionevole fondamento giustificativo alla perdurante presenza di senatori di nomina presidenziale nella rinnovata composizione della seconda Camera.

Non a caso, sia pure con prevalente riguardo all'originaria previsione del disegno di legge costituzionale (A.S. 1429), è proprio su questa scelta che si sono appuntate le critiche più incisive della dottrina, lamentandosi, da un lato, il carattere originariamente sproporzionato del numero di senatori di nomina presidenziale²⁴, e, dall'altro, la difficoltà di conciliare la scelta di perpetuare senatori a vita e senatori di nomina presidenziale con quella di trasformare il Senato in Camera rappresentativa delle autonomie territoriali²⁵.

Senza addentrarsi, in questa sede, in una più approfondita riflessione sulla composizione complessiva della seconda Camera – essendo il presente contributo circoscritto all'analisi delle disposizioni relative ai senatori di nomina presidenziale – occorre almeno rilevare che appare, in ogni caso, di dubbia compatibilità con l'asserita vocazione autonomista del riformato Senato la scelta di mantenere, pur nei limiti previsti dal testo di legge costituzionale, membri di nomina presidenziale nella Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

A questa conclusione si potrebbe pervenire considerando la difficoltà di armonizzare l'art. 55, quinto comma, Cost. con l'art. 57, primo comma, Cost. (come “novellati”, rispettivamente, dagli artt. 1 e 2 del testo di legge costituzionale). A tenore della prima disposizione richiamata, infatti, il Senato – si badi, nel suo *complesso* – “*rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica*”. A mente della seconda disposizione, invece, la seconda Camera “*è composta da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica*”. Sicché, mentre la prima norma riconduce al Senato, *complessivamente* considerato, inclusi i senatori di nomina presidenziale, la

²⁴ Cfr., ad esempio, F. Bilancia, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi* (2 aprile 2014), in www.costituzionalismo.it.

²⁵ Si vedano, per tutti, A. Ruggeri, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi*, cit., 3; R. Bin, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale*, cit., 5.



rappresentanza delle istituzioni territoriali, la seconda sembra piuttosto *limitare* tale funzione rappresentativa ai *novantacinque senatori* eletti dai consigli regionali, escludendo i cinque senatori di nomina presidenziale.

Ne consegue che le due disposizioni menzionate non parrebbero del tutto allineate. E, dunque, l'argomento letterale non aiuta.

L'art. 59 Cost. e la presenza di senatori a vita di nomina presidenziale nella seconda Camera sono stati costantemente interpretati come deroga alla componente elettiva della seconda Camera, giustificata nella misura di consentire un altissimo riconoscimento a cittadini particolarmente meritevoli, garantendo, al contempo, mediante l'esigua integrazione del collegio senatoriale, l'apporto della competenza ed esperienza di chi ha illustrato la Patria in significativi campi dell'attività umana²⁶. A questa conclusione conducono tanto i lavori preparatori della norma costituzionale vigente²⁷, quanto, pressoché unanimemente, le considerazioni espresse in dottrina²⁸.

Se si riflette sulle ragioni giustificative dell'inclusione di senatori di nomina presidenziale nella seconda Camera, alla stregua dell'elasticità dei requisiti soggettivi posti sia dal vigente, sia dal riformato art. 59 Cost., l'apporto della competenza ed esperienza di chi ha significativamente illustrato la Patria potrebbe ritenersi utile, ora come al momento Costituente, anche in una seconda Camera volta a rappresentare le autonomie territoriali, a prescindere dalle funzioni ad essa attribuite.

Una soluzione astrattamente possibile sembrerebbe quella di riferire i cinque senatori di nomina presidenziale alla rappresentanza dello Stato, inteso come ente territoriale, valorizzando così il ruolo della seconda Camera come sede di raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica e fornendo una ragionevole interpretazione dei rinnovati poteri del Capo dello *Stato*, in relazione al Senato delle autonomie. Altrimenti opinando, le norme richiamate parrebbero difficilmente armonizzabili.

²⁶ In questo senso, per tutti, V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana*, cit., 572; M.G. Talamì, *I senatori vitalizi*, cit., 76 ss.

²⁷ Si veda, in particolare, l'emendamento aggiuntivo Alberti, approvato dall'Assemblea Costituente nella seduta del 9 ottobre 1947, secondo cui "cinque senatori sono nominati a vita dal Capo dello Stato fra coloro che, con meriti insigni, nel campo sociale, scientifico, artistico letterario, hanno illustrato la Patria", successivamente modificato in sede di coordinamento finale nella formulazione del vigente art. 59, secondo comma, Cost.

²⁸ Cfr., per tutti, P. Franceschi, *Art. 59*, cit., 132 ss.; M.G. Talamì, *I senatori vitalizi*, cit., 76 ss.

All'opposto, potrebbe ritenersi tale scelta non particolarmente incisiva, ora come allora, rendendo quindi, tutto sommato, di non particolare rilievo l'inclusione di senatori di nomina presidenziale nella seconda Camera.

D'altro canto, l'esiguità del numero dei senatori di nomina presidenziale, soprattutto in rapporto al numero degli attuali componenti della seconda Camera – a prescindere, quindi, dall'interpretazione restrittiva o estensiva del disposto costituzionale privilegiata –, la ricostruzione (prevalentemente) in termini di facoltà delle attribuzioni presidenziali²⁹, nonché la garanzia della controfirma ministeriale, volta ad accertare la regolarità formale dell'atto di nomina³⁰, hanno contribuito non poco a minimizzare l'impatto delle scelte presidenziali sulle dinamiche del rapporto di fiducia tra Governo e Senato, quasi mai condizionato dalla presenza di membri non elettivi in Senato³¹.

Non a caso, nell'unica circostanza in cui ciò è accaduto, durante la summenzionata XV legislatura, si è assistito alla ripresa del dibattito sul loro ruolo nel sistema. Infatti, in quella occasione, pur non riscontrandosi, in Costituzione, alcun riferimento testuale, né essendone altri desumibili in via sistematica, per differenziare, quanto a funzioni e poteri, lo statuto giuridico dei senatori di diritto e a vita da quello dei senatori elettivi³², a seguito delle ripetute critiche dell'allora opposizione di centro-destra, la quale negava che il Governo potesse legittimamente rimanere in carica grazie al voto decisivo dei senatori a vita, fu evocata la tesi della c.d. “doppia maggioranza”. In base ad essa, accanto alla “maggioranza parlamentare”, alla cui formazione ben potevano legittimamente concorrere i voti dei senatori a vita, veniva a delinearsi una “maggioranza

²⁹ In questo senso, ad esempio, F. Modugno, *Noterelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma, della Costituzione*, cit., 675 s.; P. Franceschi, *Art. 59*, cit., 119 s.; M.G. Talamì, *I senatori vitalizi*, cit., 43.

³⁰ Cfr., per tutti, V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana*, cit., 585 ss., il quale individua nella controfirma dell'atto presidenziale di nomina – adottato, quale atto formalmente e sostanzialmente presidenziale (ivi, 591), senza proposta governativa (ivi, 585) – lo strumento di collaborazione tra Presidente della Repubblica e Governo, forniti ciascuno di proprie attribuzioni (ivi, 589); P. Franceschi, *Art. 59*, cit., 113 s.

³¹ Per un approfondimento, cfr., se si vuole, G. Rivosecchi, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, III Aggiornamento, I tomo, Torino, Utet, 2008, 377 ss.

³² In questo senso, si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n. 176 del 2005, punto n. 2 del “Considerato in diritto”, resa in un conflitto di attribuzione tra autorità giudiziaria e Senato avente ad oggetto una delibera camerale di insindacabilità per opinioni espresse dal senatore a vita Andreotti, con la quale la Corte rigetta la linea difensiva del Senato, volta ad affermare un'interpretazione estensiva dell'istituto, in base alla quale “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”, sul rilievo che tale interpretazione “non trova riscontro in alcuna norma costituzionale, né essa può essere desunta dalla asserita maggior importanza del titolo d'investitura dei senatori a vita rispetto a quello dei senatori eletti”, così equiparando lo *status* dei senatori a vita rispetto a quello dei senatori elettivi. Sul punto, v. anche A. Chimenti, *Art. 59*, cit., 1168.

governativa”, che avrebbe dovuto essere determinata *soltanto* dal voto dei senatori *eletti*, in quanto politicamente rappresentativa del corpo elettorale, con implicazioni di non secondario momento, come fu allora tempestivamente osservato, circa l’opportunità di tenere *politicamente* distinta la posizione assunta dai senatori a vita da quella dei senatori elettivi in occasione dell’approvazione degli atti maggiormente qualificanti l’indirizzo politico, atteso che, in tali circostanze, sarebbe venuta in rilievo “la permanenza del vincolo di coalizione sancito dalla maggioranza governativa”³³. Pur priva di rilievo giuridico, la distinzione in parola assunse rilievo politico nella scelta del Presidente Napolitano, nel febbraio del 2007, a seguito delle dimissioni rassegnate dal secondo Governo Prodi in ragione di due contrastate votazioni in Senato, di rinviare alle Camere il Governo dimissionario al fine di garantire – come fu formalizzato in un comunicato del Quirinale – “la verifica, attraverso un voto di fiducia, del sostegno anche in Senato della necessaria maggioranza politica”³⁴.

Il richiamo a quella vicenda è forse utile per interrogarsi, di fronte al testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento, sul significato di perpetuare i senatori di nomina presidenziale, una volta sottratto il voto di fiducia al Senato ed essendo quest’ultimo destinato a rappresentare le istituzioni territoriali.

Sicché, nel momento in cui composizione e funzioni del Senato sono oggetto di profonde riforme, la scelta di includere senatori di nomina presidenziale nella rinnovata seconda Camera dovrebbe essere motivata con riguardo a entrambi i profili incisi dal testo di legge costituzionale: composizione e funzioni.

Alla stregua di quanto detto, le conclusioni possibili sembrano tre: o l’integrazione del collegio mediante i senatori di nomina presidenziale si giustifica in ragione della composizione originaria della seconda Camera e della scelta di aver attribuito le stesse funzioni a entrambi i rami del Parlamento, divenendo, pertanto, essa stessa meno ragionevole alla stregua della riforma del bicameralismo paritario; o la scelta del Costituente era, sin dalle origini, non del tutto sorretta da un solido fondamento giustificativo e potrebbe pertanto acquisire maggiore ragionevolezza proprio per effetto della differenziazione funzionale tra i due rami; o, infine, terza ipotesi conclusiva, la presenza di senatori di nomina presidenziale mal si concilia, ora come allora, con la composizione e le funzioni affidate alla seconda Camera.

³³ Così, G.M. Salerno, *I senatori a vita, la “doppia maggioranza” e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in questa *Rivista*, n. 5/2007, 3 s.

³⁴ Il passaggio è efficacemente ripercorso da V. Lippolis – G.M. Salerno, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013, 33 s.

Con riguardo alla composizione, come si è visto dai lavori preparatori, nella discussione del disegno di legge costituzionale non sembra essere stata posta, con particolare convinzione, la questione dell'adeguamento della carica in parola alla riformata organizzazione della seconda Camera.

Se si conviene che il principale fondamento giustificativo dei senatori di nomina presidenziale risiede nell'apporto della competenza di chi ha significativamente illustrato la Patria, esso potrebbe astrattamente ritenersi utile anche in un Senato dichiaratamente rivolto a rappresentare le istituzioni locali. Tuttavia, tale contributo avrebbe forse potuto essere declinato mutando i requisiti soggettivi richiesti ai fini della nomina, ad esempio riferendoli ad una comprovata e significativa esperienza nel campo istituzionale regionale e locale.

Pur riconoscendo la difficoltà di individuare requisiti "regionalisti", idonei a giustificare la presenza di senatori di nomina presidenziale nella riformata seconda Camera, la soluzione ipotizzata avrebbe potuto fornire un più compiuto fondamento giustificativo alla perdurante presenza di senatori di nomina presidenziale nella seconda Camera.

A leggere i lavori preparatori del "nuovo" art. 59 Cost., esitato dal voto finale del Parlamento, l'impressione è che i numerosi emendamenti presentati all'art. 3 del disegno di legge costituzionale non intendevano effettivamente modificare i requisiti soggettivi richiesti ai fini della nomina dei senatori non elettivi, quanto piuttosto utilizzare le proposte emendative presentate in funzione prevalentemente ostruzionistica³⁵. Gli emendamenti maggiormente qualificanti, sotto il profilo dei requisiti soggettivi, ne perseguivano, semmai, un'ulteriore articolazione e specificazione³⁶, ma rimanendo sempre entro la direttrice costituzionale vigente degli "altissimi meriti" nei campi del sapere, delle arti e del sociale, probabilmente non del tutto idonea ad allineare tali requisiti alla rinnovata composizione della seconda Camera.

Analoghi rilievi circa l'incompiuto adeguamento della disciplina costituzionale in parola potrebbero essere mossi con riguardo alle rinnovate funzioni del Senato. Nondimeno, da questo punto di vista, proprio le richiamate vicende della XV legislatura potrebbero, *a contrario*, concorrere a motivare la scelta di includere senatori di nomina presidenziale, tassativamente

³⁵ In quanto, tra l'altro, essi meglio si prestavano alla presentazione di un elevato numero emendamenti, elaborati per variazione "a scalare" di espressioni o dati, o "a cascata", aventi, cioè, una "parte comune" che regge differenziazioni sulla qualificazione dei requisiti stessi: sulla natura di queste tipologie di emendamenti ostruzionistici, cfr. G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, 242 ss.

³⁶ Significativi, al riguardo, quelli presentati dalla senatrice a vita Cattaneo, volti a promuovere il coinvolgimento dell'Accademia dei Lincei, in una sorta di funzione istruttoria rispetto alle nomine: cfr. emendamento 3.20 (ritirato) e 3.21 (respinto nella seduta del 4 agosto 2014).



limitati nel numero e nella durata del mandato, in una seconda Camera, appunto, non più titolare del rapporto di fiducia con il Governo.

Senonché l'aver sottratto al Senato il voto di fiducia sembrerebbe, di per sé, argomento non del tutto sufficiente a fornire un compiuto fondamento giustificativo alla presenza di senatori non elettivi nella seconda Camera, perché quest'ultima rimane comunque titolare di rilevanti funzioni politiche e di raccordo con gli enti territoriali³⁷, rispetto alle quali la perdurante presenza di senatori di nomina presidenziale ben difficilmente potrebbe apparire sintonica.

4. Senatori di nomina presidenziale e attribuzioni del Capo dello Stato

Un ultimo nodo problematico, che in questa sede si può soltanto accennare, è quello relativo alla possibile incidenza sui poteri del Capo dello Stato delle modificazioni – sopra prese in esame – apportate allo statuto giuridico dei senatori di nomina presidenziale.

E' difficile prevedere se le opzioni contenute nel testo di legge costituzionale produrranno un rafforzamento dei poteri del Presidente della Repubblica o se, all'opposto, si tradurranno in una minore capacità di incidere sulle dinamiche di funzionamento della seconda Camera.

Anche sotto questo profilo, molto dipenderà anzitutto dal ruolo che quest'ultima verrà ad assumere nel sistema, riflettendosi sugli stessi poteri del Capo dello Stato: dalle modalità, cioè, mediante le quali troveranno attuazione le “nuove” norme costituzionali sul Senato e da come la legge elettorale, il regolamento dell'Assemblea e le future convenzioni costituzionali concorreranno a modellarne organizzazione e funzioni, anche nei rapporti con gli altri organi costituzionali.

Da un primo punto di vista, potrebbero ipotizzarsi effetti più penetranti dei poteri di nomina del Presidente della Repubblica. In questo senso, militerebbe, anzitutto, la durata della carica dei senatori non elettivi, coincidente con il mandato presidenziale, la quale, pur precludendo loro di concorrere alla eventuale rielezione del Capo dello Stato, potrebbe alludere a una sorta di rapporto fiduciario³⁸.

Analogamente, il numero di cinque, pur fissato come limite massimo alle facoltà di nomina, produrrebbe indubbiamente effetti maggiormente incisivi su un'Assemblea composta da cento membri rispetto a quelli che le nomine presidenziali possono determinare a diritto costituzionale vigente.

³⁷ In questo senso, ad esempio, N. Lupo, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in questa *Rivista*, n. 4/2016, spec. 6 ss.

³⁸ In questo senso, ad esempio, R. Bin, *Coerenza e incoerenza del disegno di legge di riforma costituzionale*, cit., 5.



Un ulteriore aspetto fondamentale per ragionare sui possibili riflessi della novella dell'art. 59 Cost. sui poteri del Capo dello Stato è però senza dubbio rappresentato dal valore della controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri, apposta all'atto presidenziale di nomina. Se l'evoluzione delle prassi andrà nel senso del mantenimento del vigente significato dell'istituto, confermando l'esclusione di qualsiasi forma di partecipazione del Governo all'emanazione del decreto, formalmente e sostanzialmente presidenziale, è ipotizzabile, alla stregua degli elementi sopra richiamati, un rafforzamento del ruolo del Presidente della Repubblica.

In caso contrario, non potrebbe escludersi un'evoluzione di segno opposto.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare che, con la nomina dei senatori a vita, il vigente ordinamento costituzionale riconosce al Capo dello Stato una facoltà che può assumere valore determinante ai fini della formazione della maggioranza al Senato, come è accaduto, ad esempio, sia pure come conseguenza di nomine precedentemente effettuate, nella XV legislatura repubblicana³⁹. Per questa ragione, è stato escluso che il Governo possa intervenire nell'emanazione dell'atto, se non, appunto, per l'apposizione della controfirma, che assume semplice significato di attestazione della rispondenza al disposto costituzionale del decreto di nomina dei senatori a vita⁴⁰.

Occorre quindi chiedersi se l'effetto della sottrazione alla seconda Camera del voto di fiducia non possa indirettamente riflettersi sulla consolidata ricostruzione delle attribuzioni presidenziali.

In altre parole, non parrebbe irragionevole sostenere che, venendo meno il rapporto di fiducia tra Governo e Senato, e, conseguentemente, la facoltà del Presidente della Repubblica di incidere sulla formazione delle maggioranze nella seconda Camera, potrebbe, in ipotesi, acquisire minore consistenza uno degli argomenti che hanno contribuito a negare la legittimità di ogni forma di compartecipazione sostanziale dell'Esecutivo ai poteri di nomina presidenziali, con ciò mettendo in discussione il fondamento giustificativo della sopra cennata consuetudine interpretativa.

A quanto detto deve aggiungersi che la scelta di non corrispondere più alcuna indennità ai senatori di nomina presidenziale potrebbe negativamente riflettersi sul loro statuto costituzionale di autonomia e indipendenza, rendendo, non implausibilmente, meno incisive le stesse facoltà di nomina del Capo dello Stato.

³⁹ Cfr., al riguardo, G.M. Salerno, *I senatori a vita, la "doppia maggioranza" e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 1 ss.

⁴⁰ In questo senso, ad esempio, le significative le considerazioni di C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 722. Sul punto, v. anche V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana*, cit., 603 s.; nonché P. Franceschi, *Art. 59*, cit., 113.



Sono state infatti scartate le ipotesi di riforma probabilmente più sintoniche con la rinnovata composizione e funzioni della seconda Camera, a partire dalla soppressione dei senatori di nomina presidenziale. Né, per altro verso, si è perseguito l'adeguamento della disciplina costituzionale della carica alla riforma del Senato mediante, ad esempio, l'introduzione di requisiti "regionalisti" per qualificare gli "altissimi meriti".

Di conseguenza, privilegiando questa seconda interpretazione, il testo di legge costituzionale finirebbe per incidere sulle disposizioni vigenti formalmente "per modificazione", ma, in realtà, "per sottrazione"⁴¹, nella specie rispetto al vigente statuto costituzionale dei senatori di nomina presidenziale, limitandosi a ridurne la durata del mandato e a privarli dell'indennità parlamentare, con ciò non rendendo immune da possibili torsioni la consolidata interpretazione delle stesse facoltà di nomina.

⁴¹ Riprendendo l'espressione di N. Zanon, *Fare la legge elettorale "sous l'oeil des russes"* (2 maggio 2014), in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 2, utilizzata con riguardo alla riforma costituzionale del Senato e ai non implausibili riflessi sulle garanzie e sugli equilibri complessivi.