

Occorre ripensare i senatori a vita?

di Tania Groppi

in corso di pubblicazione in *Diritto & Giustizia* - 23 maggio 2006

1. Il nuovo sistema elettorale introdotto con la legge n. 270/2005 ha prodotto l'esito che molti temevano prima delle elezioni, ovvero la enfaticizzazione dei rischi insiti nel bicameralismo perfetto italiano. Accanto a una Camera dei deputati nella quale la coalizione vittoriosa (sia pure di poche migliaia di voti) può disporre, sulla base del nuovo sistema elettorale, di una larga maggioranza, il premio su base regionale al Senato ha dato vita, come previsto, a una seconda camera quasi "ingovernabile".

In questa situazione, l'approvazione della mozione di fiducia è venuta a dipendere da una manciata di voti, come peraltro già si era verificato nel 1994. Ancor più che allora, i riflettori sono stati puntati sul comportamento dei senatori di diritto e a vita, attualmente presenti in numero di 7 (oltre ai tre senatori di diritto in quanto ex Presidenti della Repubblica – Cossiga, Scalfaro, Ciampi – ci sono quattro senatori a vita, nominati uno da Cossiga, Giulio Andreotti e tre da Ciampi: Rita Levi Montalcini, Emilio Colombo, Sergio Pininfarina). In conseguenza del voto favorevole al nuovo esecutivo si sono riversate su di loro le ire dell'opposizione, espresse in forme non consone alle aule parlamentari (nel resoconto della seduta del 19 maggio 2006 si parla di "vivaci commenti e vive proteste" all'indirizzo dei senatori a vita, nel momento in cui esprimevano il proprio voto). Nel suo intervento sulla fiducia, d'altra parte, l'ex-ministro della giustizia Caselli si era rivolto ai senatori a vita con un appello: pur affermando che "non vi è il minimo dubbio che, dal punto di vista formale-costituzionale, voi abbiate il diritto di votare", aveva aggiunto che "non vi è neanche il minimo dubbio che voi non siete stati eletti dal popolo e che non siete stati certi nominati per motivi politici. Allora, un minimo di *fair play* istituzionale vi imporrebbe di non dare un voto e un sostegno che potrebbe essere decisivo per le sorti di questo Governo e del Paese". Vari interrogativi si aprono pertanto sui senatori a vita: qual è la loro funzione? Come può conciliarsi la loro presenza con la democrazia rappresentativa? Sono senatori *pleno iure*? Esiste un obbligo di correttezza costituzionale che imponga loro di astenersi (o, dato non irrilevante al Senato, di non partecipare al voto) quando da essi dipenda la sorte dell'esecutivo o in altre analoghe e delicate decisioni politiche? Come sempre, non è inutile un richiamo ai lavori dei Costituenti.

2. Il secondo comma dell'art.59 della Costituzione stabilisce che “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”.

Accanto ai senatori elettivi (315, in base all'art.57) a agli ex Presidenti della Repubblica (che sono senatori di diritto e a vita, secondo il primo comma dell'art.59), siedono pertanto in Senato alcuni senatori a vita, nominati dal Presidente della Repubblica, con proprio decreto.

L'origine di questa disposizione, nei lavori dell'assemblea costituente, va messa in relazione con i dubbi e le perplessità che accompagnarono la disciplina sulla composizione della seconda Camera. Infatti, una volta optato per un Parlamento bicamerale, nel solco della tradizione italiana, il problema che si pose ai costituenti fu quello di differenziare le due camere, anche quanto alla loro composizione. La soluzione di fare del senato una camera non elettiva, secondo l'esempio del senato regio, venne scartata in nome del principio democratico; da parte di alcuni si propose di rendere il senato una camera rappresentativa delle forze economiche e sociali, ma l'esperienza della Camera dei fasci e delle corporazioni era così vicina da spingere a rinunciare a tale progetto; si scelse alla fine una formula ambigua, per cui “il senato è eletto su base regionale”, a testimonianza della volontà di creare una camera rappresentativa dei nuovi enti territoriali, le regioni.

L'idea di prevedere la presenza nel senato di alcuni componenti non elettivi, assente nel progetto della Commissione dei settantacinque, è presente fin dall'inizio dei dibattiti sul parlamento nell'assemblea costituente: Mortati fece rilevare, in un suo intervento, che ci sono “delle capacità, che è opportuno assicurare alla seconda camera, ...che non è opportuno siano scelte attraverso le elezioni”; anche Ambrosini sottolineò che ci sono “personalità di altissima competenza per il loro temperamento o il loro ufficio... che non vogliono o non possono prendere parte alle competizioni elettorali. Privare la seconda camera dell'apporto di tali uomini non è opportuno”. Con l'emendamento proposto dal deputato Alberti, e approvato il 9 ottobre 1947, venne inserito il comma in esame.

Si tratta pertanto di una disposizione che, come disse lo stesso Alberti, costituisce una “limitata deroga al principio di sovranità popolare”, finalizzata ad assicurare “ai sommi, ai geni tutelari della patria” una presenza in parlamento, che difficilmente potrebbero conseguire passando attraverso il circuito elettorale, della rappresentanza politica.

Proprio per evitare di alterare il principio della rappresentanza politica il numero di senatori a vita che si fissa è particolarmente basso, si parla di cinque senatori. L'interpretazione della disposizione è stata pacifica fino alla metà degli anni ottanta, nel senso di ritenere che il numero massimo di senatori a vita che possono essere presenti in Parlamento è di cinque, in totale, e su tale base si sono sempre mossi anche i Presidenti della Repubblica nell'effettuare le nomine. Il 18 luglio

1984 il Presidente Pertini nominò due nuovi senatori a vita, (i senatori Bo e Bobbio) che vennero ad aggiungersi ai cinque già presenti, dando una diversa interpretazione, secondo la quale ogni Presidente dovrebbe poter nominare nel corso del suo mandato cinque senatori a vita. Su tale linea si è mosso anche il Presidente Cossiga, che il 1 giugno 1991 ha nominato quattro senatori a vita (i senatori Agnelli, Andreotti, De Martino, Taviani), che sono venuti ad aggiungersi ai cinque già presenti. Mentre il Presidente Scalfaro con un atto del 24 settembre 1992 ha affermato di ritenere di doversi attenere alla interpretazione iniziale della disposizione, e nel corso del suo mandato non ha effettuato nomine e alla stessa prassi si è attenuto il Presidente Ciampi, che ha articolato le sue nomine in modo tale da non superare mai il numero complessivo dei cinque senatori.

La nomina dovrebbe riguardare quei cittadini che hanno elevati meriti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario, secondo quanto recita il testo del secondo comma dell'art. 59 Cost.: la prassi mostra che fino alla fine degli anni '50 i nominati venivano scelti tra personalità estranee alla vita politica (un matematico, un musicista, uno scultore, uno storico, un economista, un poeta, per limitarsi ad alcune delle nomine compiute dal Presidente Einaudi, richiamando i nomi di Guido Castelnuovo, Arturo Toscanini, che peraltro rinunciò il giorno successivo alla nomina, Pietro Canonica, Gaetano de Sanctis, Pasquale Jannaccone, Trilussa...) , mentre da quel momento in poi si presero a nominare con frequenza sempre maggiore personalità che avevano acquisito meriti in campo "sociale", strettamente legate al mondo politico (ad esempio, già il Presidente Segni nominò Cesare Merzagora, Ferruccio Parri, Meuccio Ruini...). La scelta del nominato, la valutazione dei meriti e dell'opportunità della nomina sono totalmente rimesse alla discrezionalità del Capo dello Stato, mentre 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.

3. La concreta configurazione dell'istituto è quindi rimessa alla sensibilità del Presidente della Repubblica: se i requisiti previsti dalla norma vengono rispettati, infatti, queste nomine possono costituire un arricchimento per le assemblee parlamentari, e per la stessa democrazia. Che, dobbiamo ricordarlo, non si esaurisce nella elezione da parte del corpo elettorale dei propri rappresentanti, ma vive attraverso una pluralità di apporti e contributi. Non ultimo quello che anche i senatori a vita possono fornire. Il problema del voto decisivo dei senatori a vita in situazioni politiche difficili, pertanto, non solo non si pone sul piano formale (sono senatori *pleno iure*, sulla base della Costituzione, come lo stesso sen. Castelli ha ammesso), ma, anche sul piano della opportunità va diversamente configurato: quel che potrebbe risultare inopportuno, infatti, sarebbe non tanto un voto che vada a rafforzare l'orientamento emerso dalla maggioranza dei rappresentanti

eletti (Camera dei deputati e componente elettiva del Senato), ma che si ponga invece in contrasto con tale volontà, ad esempio impedendo ad un governo che disponga della maggioranza alla Camera di conseguirla al Senato. In questo caso davvero si potrebbe dubitare della correttezza del comportamento dei senatori a vita che, attraverso il proprio voto, potrebbero destabilizzare la maggioranza politica. Non è un caso se, in entrambe le occasioni nelle quali si sono rivelati determinanti (nel 1994 e oggi) i senatori a vita si sono ben dimostrati consapevoli di tale pericolo, schierandosi in entrambi i casi a supporto dell'esecutivo che disponeva della maggioranza nella Camera dei deputati. Quel che viene in discussione in questo avvio della XV legislatura, insomma, piuttosto che la necessità di una riforma che incida sulla posizione dei senatori a vita è la modifica della attuale, irragionevole, legge elettorale, quantomeno circa l'elezione del Senato della Repubblica.