



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori COMAROLI, CONSIGLIO e MUNERATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 MARZO 2013

Abrogazione del secondo comma dell’articolo 59 della Costituzione,
concernente la nomina dei senatori a vita

ONOREVOLI SENATORI. - Il secondo comma dell'articolo 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'articolo 57) e agli ex Presidenti della Repubblica (che sono senatori di diritto e a vita, ai sensi del primo comma dell'articolo 59), pertanto, fanno parte del Senato della Repubblica alcuni senatori a vita, nominati dal Presidente della Repubblica con proprio decreto. L'istituto dei senatori a vita chiama in causa la più ampia questione dell'assetto particolare del nostro bicameralismo che, com'è noto, fu più il frutto di veti incrociati che di scelte ben definite in seno all'Assemblea costituente.

Se infatti da parte dei partiti della sinistra (comunisti, socialisti e azionisti) si optava per il monocameralismo, sulla base della considerazione che la radice della sovranità è unica e che unica deve esserne la rappresentanza, gli altri partiti sostenevano il sistema bicamerale, con opzioni tuttavia molto divergenti. I democristiani e i liberali sostenevano che nella seconda Camera dovessero essere rappresentati gli interessi delle diverse categorie (economiche, culturali eccetera), i repubblicani e gli altri partiti laici volevano una rappresentanza delle regioni nella seconda Camera.

Il compromesso raggiunto tra le diverse posizioni fu quello di un Parlamento articolato su due Camere aventi le medesime attribuzioni (bicameralismo perfetto), nel quale le differenze di composizione sono molto limitate e si sostanziano appunto nella pre-

senza al Senato della Repubblica di alcuni rappresentanti non elettivi e nella previsione che il Senato della Repubblica sia eletto su base regionale.

Risalendo ai lavori dell'Assemblea costituente si può ricordare che l'idea di prevedere la presenza nel Senato della Repubblica di alcuni componenti non elettivi era assente nel progetto della Commissione dei settantacinque, ma fu 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, fu inserito all'articolo 59 della Costituzione il comma in oggetto.

È opportuno ricordare, per comprendere la *ratio* dell'istituto, le parole dell'onorevole Alberti, che ebbe a sottolineare come l'istituto dei senatori vitalizi costituisca 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.

Confrontando le intenzioni del Costituente con la prassi affermatasi possono essere fatte alcune valutazioni, che suggeriscono l'opportunità di rivedere l'istituto in oggetto.

La prassi mostra che fino alla fine degli anni Cinquanta 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 della Repubblica 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 cominciarono a nominare, con frequenza sempre maggiore, personalità strettamente legate al mondo politico, spesso con posizioni rilevanti all'interno dei partiti (ad esempio, già il Presidente della Repubblica Segni nominò Cesare Merzagora, Ferruccio Parri e Meuccio Ruini e in tempi più recenti, Cossiga nominò politici di lungo corso come Andreotti e De Martino). 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 dei ministri si limita alla verifica della regolarità formale dell'atto e la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari è competente a verificare i titoli di ammissione, come per tutti i senatori, ma

senza facoltà di sindacare la scelta. La combinazione tra nomine non sorrette dagli originari intenti della norma costituzionale e l'evoluzione del sistema elettorale ha fatto sì che i senatori a vita abbiano in molti casi assunto un ruolo politico assai spiccato, in totale contrasto con l'illustrata origine dell'istituto. In tal modo anche la posizione costituzionale di neutralità del Presidente della Repubblica, già in tensione per altre motivazioni, viene ad essere intaccata. La stessa nomina a senatore a vita di una personalità che a brevissima distanza di tempo da tale investitura è stata incaricata di formare il Governo suscita molteplici perplessità, proprio in relazione al ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica.

Si è addirittura verificato nelle ultime legislature che alcuni Governi potessero ottenere la fiducia parlamentare solo grazie al voto dei senatori a vita e quindi di parlamentari non eletti democraticamente.

In considerazione del fatto che risulta ormai difficile trovare una giustificazione forte a sostegno di un istituto che non ha significativi riscontri negli altri Stati di democrazia occidentale, si propone l'abrogazione della disposizione costituzionale relativa alla nomina presidenziale dei senatori a vita.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione è abrogato.