

Il voto dei senatori a vita, la rappresentanza politica e le contraddizioni del governare

di Barbara Pezzini *

(13 marzo 2007)

Mi pare che la questione ripetutamente sollevata in questa legislatura riguardo alla partecipazione al voto da parte dei senatori a vita meriti, sul piano del diritto costituzionale, la ricerca di una risposta articolata, che prescindendo dalla evidente strumentalizzazione e dalla contingenza politica in cui viene collocata.

Nelle norme costituzionali non vi sono elementi che consentano di interpretare la posizione *funzionale* dei senatori a vita in termini differenti da quella dei senatori elettivi e, quindi, di limitarne il diritto di voto.

La disposizione che li prevede segue senza soluzione di continuità le disposizioni che regolano la composizione ordinaria ed elettiva delle camere, disciplinando il numero ed i requisiti di elettorato passivo dei deputati e dei senatori elettivi, e precede quella che definisce la durata (della legislatura e) del mandato parlamentare elettivo; ne consegue che gli elementi di specialità della disciplina costituzionale dei senatori a vita riguardano la *durata* in carica (a vita) ed il *titolo di ammissione non elettivo* (i due titoli di ammissione, di diritto o per nomina presidenziale, entrambi distinti dal titolo di ammissione elettivo previsto per gli altri senatori). Ciò ci consente di circoscrivere la specialità della categoria dei senatori a vita *nell'ambito strutturale*, anche perché le successive disposizioni costituzionali che definiscono *status* e funzioni dei parlamentari non contengono alcun riferimento che consenta di distinguere tra i senatori in base al titolo di ammissione ovvero in base alla loro durata in carica. In particolare, le condizioni di esercizio della rappresentanza politica sono definite per "ogni membro del Parlamento" dall'art. 67 cost., che ad ogni parlamentare richiede e garantisce di rappresentare la nazione e di *esercitare le sue funzioni* senza vincolo di mandato.

I senatori a vita, pertanto, partecipano a pieno titolo con il loro voto all'esercizio della funzione legislativa e all'esercizio della funzione di indirizzo e controllo nei confronti del governo, compreso il voto sul rapporto fiduciario nelle sue varie forme.

Ciò trova conferma nel regolamento del Senato (che si limita a riconoscere la distinzione tra senatori eletti e nominati nel suo solo art. 1, per stabilire la decorrenza delle prerogative e dei diritti inerenti alla funzioni rispettivamente dalla proclamazione e dalla comunicazione della nomina, riferendo comunque ad entrambe le categorie prerogative, diritti e doveri della funzione) e nella prassi (che attesta la costante partecipazione dei senatori a vita a qualsiasi tipo di votazione ed ha conosciuto in passato, in un contesto già "a tendenza bipolare", il voto determinante di senatori a vita per sostenere il governo Berlusconi nel 1994).

Basta, tuttavia, per escludere che il dato della specialità strutturale non richieda *implicitamente* una differenziazione anche sul piano funzionale ?

La *ratio* delle due tipologie di accesso non elettivo è, dal punto di vista dell'organo Senato, coincidente: in entrambi i casi si tratta di riconoscere ed integrare in una camera sede della *rappresentanza politica* un titolo di investitura e di rappresentanza differente da quello elettivo riconducibile ad esperienze di *eccellenza* di cui i senatori a vita sono portatori. I senatori a vita *hanno già rappresentato la nazione e sono nominati per continuare a farlo entro 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", cioè che 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 presenza dei senatori a vita ci rammenta, proprio in virtù dell’eccezione che essi rappresentano, che *la coincidenza tra rappresentanza politica e designazione elettiva* non è né assoluta, né automatica, ma è il frutto di una opzione e di una prospettiva storicizzate ed ancorate al principio di uguaglianza. La rappresentanza politica è una configurazione giuridica che permette al popolo di agire come unità politica, per la cui esistenza è necessaria la *sintesi unificante*, che differenzia il *corpo politico* dalla molteplicità dei *corpi* individuali e collettivi ed a cui è strumentale il *divieto del mandato imperativo*; la rappresentanza politica può essere attribuita anche sulla base di un diverso titolo di investitura (*carismatico, tradizionale, funzionale ...*); l’elettività diventa *essenziale* ai fini della *qualità democratica* della rappresentanza politica, che deve render conto al principio dell’uguaglianza dei rappresentati e dei rappresentanti.

La *ratio* dissonante ed eccezionale rispetto al principio fondamentale rappresentativo democratico non può essere priva di conseguenze nel definire la categoria dei senatori a vita; tuttavia, mentre gli elementi di specialità strutturale potrebbero, e dovrebbero, essere utilizzati ai fini di un’interpretazione restrittiva delle norme costituzionali che li riguardano, non possono fondare, nel silenzio della costituzione, speciali regole funzionali *implicite* che limitino il loro diritto di voto o lo riducano a titolo consultivo.

La differenziazione strutturale si riflette anche *a valle* dell’esercizio delle funzioni, a caratterizzare la dimensione della *responsabilità politica* dei senatori a vita.

Per i senatori elettivi, ferme restando le garanzie ex art. 67 cost., la responsabilità politica comporta una relazione stretta e diretta con partiti e/o gruppi parlamentari nel corso del mandato, una necessaria relazione con partiti e gruppi elettorali al termine del mandato al fine di una eventuale successiva candidatura e, superato questo primo scoglio, la verifica di fronte agli elettori (che, ovviamente, dipende dalle caratteristiche del sistema elettorale e, in un sistema a scrutinio proporzionale di lista senza preferenze come quello attualmente vigente, configura una forma di responsabilità molto indiretta). Per i senatori a vita, invece, 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; il fatto che reazioni e critiche siano state espresse con forza in varie occasioni nel corso di questa legislatura riflette, semplicemente, la crucialità delle scelte dei senatori a vita nella particolare contingenza della ridottissima maggioranza di cui dispone l’attuale coalizione di governo al Senato (il fatto che siano espresse anche in forme platealmente volgari non mi pare tanto un carattere specifico della vicenda relativa ai senatori a vita, quanto un riflesso, di portata ben più ampia e generale, del degrado della comunicazione politica).

Ma anche la speciale condizione di responsabilità politica attenuata, che va indubbiamente sottolineata per interpretare il contesto in cui la previsione di senatori a vita agisce, non può valere a creare un vincolo costituzionale diretto a limitarne le funzioni.

D’altro canto, per quanto i parlamentari eletti siano sottoposti in modo più stringente ai vincoli della responsabilità politica, anche nei loro confronti tali vincoli non sono affatto assolutamente cogenti. Tutti i parlamentari interpretano in piena libertà, sotto la protezione costituzionale dell’art. 67 cost., la situazione politica e votano di conseguenza, senza che si possa ipotizzare a carico dei senatori elettivi un “vincolo di maggioranza” di qualche rilievo costituzionale, la cui mancanza, nel caso dei senatori a vita, giustificerebbe un dovere di astensione dalle votazioni che riguardano il rapporto fiduciario, o quantomeno da quelle in cui il loro voto potrebbe risultare decisivo.

Un “vincolo di maggioranza” di rilievo costituzionale, atto a distinguere più nettamente la posizione del parlamentare eletto in collegamento con il Primo Ministro da quella del parlamentare a vita, sarebbe, forse, stato introdotto dalla legge costituzionale bocciata dal

referendum del 2006, nella misura in cui tale riforma costituzionalizzava espressamente il vincolo di coalizione nella competizione elettorale e di maggioranza nelle crisi di governo; la formula dubitativa deriva dal fatto che la riforma costituzionale presentava, sul punto, diverse contraddizioni, sia per il mantenimento del divieto di mandato imperativo, sia per la conservazione di membri non elettivi –tre deputati a vita di nomina presidenziale e gli ex presidenti della repubblica- nella camera politica.

Il contesto della crisi di governo in cui sono state espresse le polemiche più recenti nei confronti dei senatori a vita sollecita anche qualche ulteriore considerazione a proposito di rappresentanza e responsabilità politica.

La crisi - nata in parlamento, per un voto contrario al governo espresso dal Senato di stretta misura che non avrebbe di per sé imposto l'obbligo di dimissioni (pur essendo stata chiaramente impegnata, dalle dichiarazioni del ministro degli esteri, la responsabilità di governo, non era stata posta la fiducia sulla questione) - mostra, in modo esemplare, *la natura politica del governare*, le cui intrinseche difficoltà non possono essere semplicemente ricondotte e tanto meno risolte sul piano istituzionale.

Quali che siano le contraddizioni che hanno determinato la crisi (connesse alla politica estera –base americana di Vicenza e/o rifinanziamento Afghanistan –o a quella interna –i Dico “usciti” dall’impegno diretto di governo), si tratta di interpretazioni *politiche* delle priorità e delle modalità di gestione del programma elettorale e di coalizione.

Nodi controversi e difficili, di fronte ai quali la “forzatura decisionista” che assegna al Premier l’ultima parola mi sembra una soluzione poco convincente, sia nella forma debole di una convenzione politica (il “*dodecalogo*”), sia nella torsione autoritaria quanto velleitaria del premierato costituzionalizzato dalla riforma del 2005 (che ne assegnava il potere al Primo Ministro, rendendolo però condizionabile dalla sua maggioranza....).

Il parlamento resta la sede naturale in cui questi nodi vanno sciolti: a condizione che sia ancora possibile praticare il “*metodo parlamentare*” della discussione e del confronto (e stabilire con saggia prudenza quando la discussione ed il voto impegnano in via definitiva la tenuta del governo: non tutte le questioni di cui il parlamento è chiamato ad occuparsi, pur riconducibili in senso lato ad un *programma elettorale*, sono sempre e necessariamente da prospettare come questioni attuali che impegnano il *programma di governo* e la logica maggioritaria del bipolarismo non può irrigidire a priori, svuotandolo di ogni significato, il confronto parlamentare).

D'altra parte, senatori elettivi, come Turigliatto e Rossi, da un lato, e senatori a vita, come Andreotti e Pininfarina, dall'altro, hanno posto con il loro voto questioni *di interpretazione dell'indirizzo politico* (non “di coscienza”: essendo rappresentanti parlamentari, che agiscono per “rendere presente” il popolo nelle funzioni parlamentari, guardiamo alle loro azioni ed alle conseguenze di esse, non alla loro coscienza) Gli uni e gli altri rivendicano di interpretare *politicamente* l'interesse della nazione, come richiesto dal loro ruolo costituzionale *di rappresentanti*. Degli uni e degli altri i *rappresentati* valuteranno le prese di posizione: negli uni e nell'altro si riconosceranno, oppure no; dagli uni e dagli altri si sentiranno rappresentati, oppure no; nei confronti degli uni e degli altri reagiranno con i mezzi in loro possesso (mezzi diversi non solo, e non tanto, perché gli uni sono elettivi e gli altri nominati a vita, ma anche e soprattutto per altri fattori: per la collocazione politica, più o meno vicina e strutturalmente collegata a quella dei senatori; per il fatto di essere elettori della circoscrizione in cui quelli sono stati eletti o in cui dovessero ripresentarsi in future elezioni; per la partecipazione ad eventuali elezioni primarie o ad altri processi di selezione delle candidature ...)

* ordinaria di diritto costituzionale nell'università di Bergamo