

RIFLESSIONI CRITICHE SUI SENATORI A VITA DI NOMINA PRESIDENZIALE

di Francesco Paterniti

(23/11/2006)

1. Il rinnovato rilievo assunto dai senatori a vita. - 2. Le insufficienti garanzie costituzionali volte ad evitare un eccessivo e decisivo peso politico dei senatori non elettivi. - 3. Potere di nomina: prassi applicative e rischi di scelte politiche. - 4. A quale organo spetta il compito di controllare il legittimo esercizio del potere di nomina? - 5. Rappresentatività e funzioni dei senatori di nomina presidenziale. - 6. Necessità di verificare la permanenza in capo ai nominati dei requisiti che ne hanno legittimato l'accesso in Parlamento. - 7. A chi spetta il compito di verificare la permanenza dei titoli di accesso dei senatori a vita? - 8. I progetti di riforma presentati in Parlamento e la necessità di rivedere l'istituto dei senatori vitalizi di nomina presidenziale.

1. Il rinnovato rilievo assunto dai senatori a vita. - Le dinamiche politico-parlamentari che hanno caratterizzato il recente avvio della XV Legislatura hanno determinato, con prorompente evidenza, una rinnovata attenzione circa la figura dei senatori a vita. E' da ricordare, infatti, che in seguito all'ultima tornata elettorale la coalizione di centro-sinistra ha ottenuto un esiguo vantaggio su quella di centro-destra. Cosicché il ridottissimo scarto di voti unitamente ad una legge elettorale tutt'altro che convincente hanno determinato, nel Senato della Repubblica, un vantaggio della coalizione di governo di soli due voti. La labile maggioranza politica presente a Palazzo Madama ha, dunque, reso decisivo l'apporto dei senatori a vita, grazie ai quali, soltanto, il Governo in carica ha potuto ottenere la fiducia. Ancora, il voto dei senatori a vita è risultato determinante anche in occasione dell'elezione del Presidente del Senato, così come in relazione all'elezione dei presidenti di molte commissioni parlamentari.

Fino ad oggi, invero, il ruolo di tali parlamentari non elettivi raramente è stato oggetto di analisi da parte della dottrina. Un certo interesse è stato ad essi rivolto solo quando, nel 1984, il Presidente Pertini, intendendo interpretare in maniera estensiva la lettera dell'art. 59 cpv. Cost., ritenne di poter nominare cinque senatori a vita, in aggiunta a quelli già esistenti. Fuori da questa isolata occasione, in cui la previsione costituzionale sui membri vitalizi del Senato ha offerto qualche spunto di riflessione al dibattito politico e giuridico, non si può certo dire che la presenza dei membri non elettivi nell'assemblea di Palazzo Madama abbia stimolato la riflessione degli studiosi.

Tuttavia, il rilievo assunto dai senatori a vita nelle recenti vicende parlamentari sembra sollecitare la necessità di qualche approfondimento sul tema. Premesso che tra i senatori vitalizi indirizzeremo la nostra attenzione su quelli di nomina presidenziale di cui all'art. 59 co. 2 Cost., è da precisare come non sia nostra intenzione ripeterci su quanto già da altri detto circa la possibilità di interpretare tale disposizione in senso strettamente letterale piuttosto che in chiave estensiva.

Diversamente, pare opportuno soffermarsi sul ruolo, la legittimazione e le attribuzioni di tali parlamentari. Ciò al fine di verificare l'opportunità e la legittimità del loro apporto politico e della loro permanenza nell'attuale assetto politico-costituzionale.

2. Le insufficienti garanzie costituzionali volte ad evitare un eccessivo e decisivo peso politico dei senatori non elettivi. - L'analisi dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente permette di acclarare come l'introduzione di membri non elettivi all'interno del Senato della Repubblica sia stata oggetto di forti contestazioni ([1]), soprattutto da parte della sinistra ([2]). Tanto che, dopo aver sostanzialmente posto nel nulla l'originaria proposta di fare del Senato una camera non elettiva o,

comunque, di prevedere la partecipazione in seno ad esso di molti membri non eletti, rappresentativi di varie categorie, la formulazione finale inserita nel Testo costituzionale è sembrata non rivestire «un particolare rilievo né sotto il profilo istituzionale né sotto quello politico» ([3]). Pur tuttavia, l'on. Alberti, illustrando l'emendamento che poi sarebbe stato definitivamente accolto dalla Costituente, sottolineò la necessità di garantire ai «geni tutelari della Patria [...] una tribuna che essi non hanno, che non hanno più [...] dove le moltitudini possano vederli», precisando comunque che, circoscrivendo la presenza dei senatori a vita a sole cinque unità, essi «non potranno mai in nessun modo spostare il centro di gravità di una situazione politica al Senato» ([4]).

La necessità di impedire che tali senatori potessero influenzare in maniera decisiva le scelte politiche del Senato era, quindi, già ben presente in Assemblea Costituente. Tuttavia, sembrò bastevole a "neutralizzare" o, quanto meno, ad "attutire" il peso politico di questi parlamentari il loro numero esiguo e, ancor di più, l'attribuzione del potere di nomina degli stessi al Presidente della Repubblica. Quest'ultimo, tra l'altro, avrebbe dovuto orientare le sue scelte sulla base di discernimenti strettamente legati agli "altissimi meriti" di alcune personalità. Il ruolo *super partes* e la neutralità di tale organo si sarebbero dovuti riverberare, quindi, non solo sui criteri di nomina ma, successivamente, anche sull'attività dei nominati e sul contributo dagli stessi offerto ai lavori del Senato.

Non sembra secondario, inoltre, considerare che la partecipazione di tali senatori fu immaginata all'interno di un'Assemblea eletta su base proporzionale. In questo senso, la presenza di cinque unità, sebbene sprovviste di legittimazione elettorale, non avrebbe dovuto o, meglio, potuto influenzare più di tanto le dinamiche del parlamentarismo compromissorio ([5]). In questo contesto, tra l'altro, le differenti matrici sociali e culturali dei senatori vitalizi difficilmente avrebbero fatto sì che gli stessi si potessero compattare a favore di una parte politica piuttosto che di un'altra.

Le considerazioni fin qui svolte avrebbero dovuto costituire, contemporaneamente, i presupposti ed i limiti della presenza e dell'attività parlamentare dei senatori a vita. Sulla base di tali valutazioni, cioè, si immaginò di collocare tali componenti sui generis nell'Assemblea di Palazzo Madama. L'esiguità del numero e l'imparzialità dell'organo da cui gli stessi ripetono la loro legittimazione, evitando che lo scontro politico contaminasse l'attività dei senatori non elettivi, avrebbe dovuto caratterizzare il loro operato, nel senso di offrire al dibattito politico contributi di idee strettamente legati a quegli "altissimi meriti" con cui hanno "illustrato la Patria".

La prassi costituzionale, però, non ha mancato di evidenziare la labilità dei confini predisposti attorno al ruolo dei senatori a vita. Poco stringente, infatti, si è dimostrato il limite numerico di cinque unità. Tanto che, come prima ricordato, la presidenza Pertini, prima, e quella Cossiga, poi, hanno inaugurato una interpretazione estensiva dell'art. 59 cpv., sulla base della quale si è potuto infrangere il tetto complessivo di cinque senatori di nomina presidenziale. Come è ben noto, infatti, in tali occasioni venne ritenuto conforme alla lettera ed allo spirito della norma la possibilità che ogni Presidente della Repubblica, nel corso del suo mandato, potesse nominare un totale di cinque senatori. In questo modo, aggiungendo ai senatori già in carica i cinque nominati da ciascun nuovo Presidente, il numero di tali parlamentari oltrepassò le complessive cinque unità.

Anche gli accorgimenti finalizzati a garantire l'imparzialità di tali senatori, ad un'attenta analisi, non sembrano del tutto persuasivi. In questo senso, infatti, non appare corretto l'assioma secondo il quale essendo per sua natura imparziale l'organo che li nomina, allora altrettanto imparziale sarà l'attività parlamentare dei nominati. La dottrina più attenta, al riguardo, non ha infatti mancato di sottolineare come la auspicata imparzialità del Presidente della Repubblica, pur rispondendo alla ratio della funzione presidenziale, «non consente di considerare o di ridurre a mero ed imprevedibile "inconveniente" di fatto l'eventuale elusione del principio di imparzialità, né impedisce, comunque, che anche tali senatori si schierino secondo maggioranza ed opposizione,

esercitando con coerenza i loro poteri» ([6]). A ciò si aggiunga che, allo stato attuale, anche l'elezione del Presidente della Repubblica sembra fortemente influenzata dai rinnovati equilibri politici derivanti dal sistema maggioritario. In questo senso, infatti, basti osservare come la recente elezione del Presidente Napolitano ha visto il sostegno elettorale delle sole formazioni parlamentari facenti parte della maggioranza politica. In tale quadro politico ed istituzionale, quindi, anche le garanzie legate alla invocata imparzialità dell'organo che li nomina sembrano venire meno, accrescendo conseguentemente il rischio di un'eccessiva politicizzazione della figura e del ruolo dei senatori vitalizi.

In netta distonia rispetto all'originaria intenzione di traslare l'imparzialità dell'organo presidenziale sull'attività dei senatori a vita, inoltre, autorevole dottrina ha addirittura individuato nella nomina di tali parlamentari un potere con cui il Capo dello Stato può "temperare" la composizione di organi costituzionali, quale il Senato, utilizzando criteri diversi da quelli dominanti nel circuito politico-rappresentativo ([7]); ciò al fine di garantire l'obiettivo funzionamento del Senato stesso ([8]). In altri termini, quindi, è stato poco condivisibilmente individuato nell'immissione di tali senatori un "correttivo" alla composizione ed al funzionamento di un'assemblea parlamentare sulla base, però, dell'intervento di un organo e dell'utilizzazione di criteri estranei, tanto l'uno quanto gli altri, alle dinamiche rappresentative e della responsabilità politica ([9]).

Si consideri, infine, che il passaggio dal parlamentarismo compromissorio a quello maggioritario ha comportato radicali cambiamenti nelle dinamiche politiche e costituzionali, che, allo stato attuale, si articolano sulla base della contrapposizione parlamentare tra due schieramenti politici alternativi. Cosicché, se di norma una componente così esigua nel numero non dovrebbe poter influenzare sensibilmente la composizione del Senato ([10]), è da considerare che tale garanzia è «relativa specie in periodo di maggioranze incerte», al punto che deplorabilmente «le nomine presidenziali potrebbero addirittura configurarsi come decisive dal punto di vista politico» ([11]).

3. Potere di nomina: prassi applicative e rischi di scelte politiche. - Verificata la labilità delle garanzie astrattamente ricavabili dal Testo costituzionale, per circoscrivere il ruolo dei senatori a vita non resterebbe altro che appellarsi alla responsabilità ed all'opportunità, da un lato, delle scelte del Capo dello Stato relative alle nomine da effettuare, dall'altro, degli stessi senatori a vita, avendo riguardo al più o meno marcato protagonismo politico con cui intendono caratterizzare il loro contributo parlamentare.

Volendoci soffermare, in primo luogo, sul potere attribuito al Capo dello Stato, merita di essere evidenziato come nella particolare formulazione dell'art. 59 co. 2 Cost. possa essere rinvenuta l'effettiva ratio della stessa disposizione. Tale norma, infatti, pare orientare e, in un certo senso, vincolare il potere presidenziale di nomina, limitando la possibilità di immettere membri non elettivi in un'assemblea parlamentare in ragione della presenza nei soggetti da designare di particolari e stringenti requisiti. In questo senso, infatti, è richiesto che i nominati abbiano, non solo, acquisito «altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario», ma ulteriormente, che tramite tali meriti abbiano «illustrato la Patria». I due requisiti, quindi, devono considerarsi strettamente connessi e, tra loro, reciprocamente necessari ([12]). Non potrà considerarsi bastevole, in altre parole, che un soggetto abbia acquisito altissimi meriti nei settori indicati se gli stessi meriti non siano stati motivo di lustro e prestigio per l'intero Paese ([13]).

Chiarito quanto sopra, è però da sottolineare che la concreta applicazione dell'art. 59 cpv. ha evidenziato alcune "zone grigie" della stessa disposizione. Infatti, sebbene «motivi di opportunità

consigliano che i senatori a vita siano scelti, per quanto possibile, in tutti i campi dell'art. 59 Cost. e non solo in alcuni di essi» ([14]), la cronaca delle nomine effettuate dal 1949 fino ad oggi mette in luce come quasi i due terzi dei senatori a vita siano stati nominati in ragione dei loro "meriti nel campo sociale" ([15]). A ciò si aggiunga che tali nomine, relative agli altissimi meriti nel "campo sociale", hanno costantemente riguardato soggetti strettamente legati al mondo politico ([16]). Appare quindi oltremodo palese la forzatura in base alla quale «il campo sociale non solo è stato ampliato fino a ricomprendere quello più propriamente politico, ma è stato altresì esclusivamente usato per giustificare le nomine di politici» ([17]). Com'è di tutta evidenza, quindi, la prassi applicativa relativa alle nomine dei senatori a vita, oggi più che mai, mette in luce il rischio che tali parlamentari possano rivelarsi come un'anomala "riserva politica" sganciata, però, dal normale circuito elettorale e rappresentativo.

Relativamente all'esercizio del potere presidenziale di nomina, autorevolissima dottrina ha espresso l'auspicio che le nomine effettuate dal Capo dello Stato siano indirizzate verso personalità estranee alla politica ([18]). Solo in questo modo, a ben vedere, la previsione dell'art. 59 cpv. Cost. potrebbe dirsi pienamente rispettata. E', infatti, da considerare che gli attori della politica possono trovare la loro legittimazione esclusivamente nella contesa elettorale. Un eventuale "nomina politica" non potrebbe giustificarsi neanche alla luce di un «incidente elettorale» ([19]) occorso ad una personalità, comunque insigne, del mondo politico. Ciò per più ordini di ragioni.

In primo luogo, perché catalogare come "incidente" la mancata elezione di un esponente politico vorrebbe dire contestare l'indirizzo del voto popolare o, peggio, tentare di ribaltarne gli esiti. In secondo luogo, dato che la nomina a senatore a vita può riguardare solo quei cittadini che hanno illustrato la Patria con altissimi meriti, è da considerare che una nomina indirizzata verso un esponente politico non potrebbe prescindere da una valutazione altrettanto politica da parte del Presidente della Repubblica. In questo senso, infatti, sembra fortemente improbabile, se non addirittura impossibile, che l'operato politico di una personalità, seppur insigne, possa essere valutato in termini unanimemente positivi ([20]) tanto da meritare di essere oggetto di un riconoscimento da parte dell'organo rappresentativo della Nazione, nella sua unità ed in termini di imparzialità. Cosicché, se la valutazione presidenziale potesse orientarsi nel senso di prendere in considerazione i "meriti politici" di alcune personalità, considerandoli altissimi e motivo di lustro per la Patria, l'atto di nomina dei senatori a vita non potrebbe più essere ricondotto alla necessaria imparzialità istituzionale ([21]) cui, invece, il Capo dello Stato deve considerarsi necessariamente vincolato alla luce del fatto che lo stesso «non soggiace ad alcuna responsabilità politica istituzionale, mancando del tutto organi e meccanismi predisposti dall'ordinamento per farla valere» ([22]).

4. A quale organo spetta il compito di controllare il legittimo esercizio del potere di nomina? - Le riflessioni appena sviluppate sembrano evidenziare la necessità di individuare garanzie volte ad evitare che la nomina di senatori a vita, effettuata dal Presidente della Repubblica, sia assolutamente sganciata da qualsivoglia forma di controllo. Le stesse garanzie, a ben vedere, dovranno essere ricercate all'esterno, tanto delle attribuzioni del Capo dello Stato, quanto della ratio che dovrebbe animare l'esercizio delle stesse ([23]). Pur ribadendo l'esclusiva prerogativa presidenziale in ordine alla nomina dei senatori a vita, infatti, è bene ribadire come la astratta imparzialità del Presidente della Repubblica non sembri bastevole ad evitare che la discrezionalità, allo stesso riconosciuta in sede di valutazione dei titoli legittimanti la nomina, si possa tramutare in mero arbitrio ([24]).

A conferma di quanto detto basti considerare che la nomina dei senatori a vita, sebbene sfugga alle dinamiche proprie del circuito elettorale-rappresentativo, non può certo considerarsi un atto extra ordinem. In questo senso, l'immissione di senatori non elettivi nell'assemblea di Palazzo

Madama non deve considerarsi estranea alla disciplina relativa alla verifica dei poteri ([25]) tramite la quale, ai sensi dell'art. 66 Cost., ciascun ramo del Parlamento «giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti». Infatti, se è vero che tali senatori accedono in Parlamento per via non elettiva e mantengono la loro carica senza soluzione di continuità, è altrettanto vero che gli stessi possono essere nominati esclusivamente sulla base di precisi requisiti che, quindi, fungono da titoli legittimanti la loro designazione.

L'applicabilità della disciplina relativa alla verifica dei poteri anche al caso oggetto della nostra attenzione trova ulteriori conferme nella lettura in combinato disposto, oltre che dell'art. 66 Cost., anche dell'art. 19, co. 4, del Regolamento del Senato, unitamente all'art. 19 del Regolamento parlamentare per la verifica dei poteri, inserito in un apposito Capo VI dedicato ai "senatori a vita" ([26]). Se, infatti, la prima di tali disposizioni regolamentari attribuisce in via generale alla Giunta delle elezioni i poteri relativi alla "verifica dei titoli di ammissione dei senatori", la seconda norma, diversamente, disciplina nello specifico la "verifica dei titoli di ammissione dei senatori a vita". A tal fine è previsto, non solo, che la Giunta verifichi «la regolarità formale del decreto presidenziale di nomina», ma, cosa che qui più interessa, anche «la sussistenza, nel nominato, dei requisiti di legge». L'esistenza di tali requisiti non dovrà però limitarsi alle mera verifica delle "condizioni obiettive di eleggibilità" - quali il possesso della cittadinanza italiana, il godimento dei diritti civili e politici e, secondo alcuni, anche il compimento del quarantesimo anno di età ([27]) - ovvero ad accertare l'assenza, in capo al nominato, di cause di incompatibilità o ineleggibilità. Precisi requisiti legittimanti l'accesso alla carica di senatore a vita, infatti, sono stabiliti in primo luogo dalla stessa Costituzione. Il "lustrò offerto alla Patria" e gli "altissimi meriti" che lo hanno causato rientrano a pieno titolo, quindi, nel campo di indagine e di valutazione della Giunta del Senato ([28]).

A conferma della sussistenza di tale prerogativa in capo alla Giunta delle elezioni del Senato si pone anche un singolare precedente del luglio del 1984. In tale occasione, il Presidente Pertini, volendo inaugurare l'interpretazione "estensiva" relativa al numero dei senatori nominabili da ciascun Capo dello Stato, indirizzò una lettera al Presidente del Senato, chiedendogli di fornirgli l'interpretazione corretta dell'art. 59 cpv. sulla base del convincimento che «solo il Senato della Repubblica abbia, a norma della Costituzione, il potere di accettare o respingere l'interpretazione che dell'art. 59 della Costituzione dà il Presidente della Repubblica» ([29]). In questa occasione, in altre parole, l'allora Capo dello Stato manifestò il convincimento che la verifica circa la corretta realizzazione dell'art. 59 fosse di esclusiva competenza del Senato. Con ciò palesando il ruolo della stessa Assemblea parlamentare in ordine alla verifica circa l'applicazione di tutti i requisiti previsti in modo conforme alla disposizione costituzionale.

Al riguardo, è bene precisare, come appaia estremamente difficile che, nella concreta evoluzione delle dinamiche istituzionali, l'Assemblea di Palazzo Madama possa assumere una posizione di contrapposizione rispetto alle scelte, e quindi alle nomine, effettuate dal Presidente della Repubblica ([30]).

A ben vedere, però, il compito di controllo attribuito alla Giunta delle elezioni del Senato non può considerarsi come una deminutio del potere di nomina attribuito esclusivamente al Capo dello Stato. A tal riguardo, infatti, non bisogna dimenticare che le ipotesi in cui i requisiti richiesti dall'art. 59 co. 2 Cost. possano considerarsi appieno soddisfatti saranno più uniche che rare. Tanto che il Testo costituzionale attribuisce al Presidente della Repubblica la possibilità, e non l'obbligo, di nominare senatori a vita. Ciò, ovviamente, solo nei rari casi in cui siano riconoscibili siffatti "geni tutelari della Patria". L'estrema limitatezza dei casi in cui una personalità si sia a tal punto distinta da portare prestigio all'intero Paese, quindi, dovrebbe rendere a tutti note le benemerite di tali insigni personaggi, restringendo le ipotesi in cui il Capo dello Stato, facendo cattivo uso del suo potere, possa giustificare un intervento della Giunta e, su proposta di questa, dell'Assemblea parlamentare. Un eventuale risoluzione della Giunta che negasse la convalida di una nomina presidenziale, quindi,

non andrebbe letta come un'invasione della sfera di attribuzioni presidenziali, bensì nell'ottica di salvaguardia del precetto costituzionale e delle prerogative del Senato della Repubblica.

In questo senso, l'attribuzione del potere di nomina al Presidente della Repubblica servirà a rendere omaggio a tali personalità con un'onorificenza promanante direttamente dalla più alta carica dello Stato. Diversamente, ove abusando dell'ampia ed elastica formulazione dell'art. 59 cpv. vengano nominati dei soggetti sprovvisti dei requisiti richiesti e per fini estranei alla ratio della norma, la Giunta del Senato non potrà che negare la convalida di tali designazioni.

5. Rappresentatività e funzioni dei senatori di nomina presidenziale. - Per delineare la figura dei senatori a vita, circoscrivendone ruolo e funzioni, non pare inopportuno svolgere qualche breve riflessione in merito alla loro rappresentatività e, conseguentemente, sulla incidenza che gli stessi potranno esercitare all'interno della vita politico parlamentare. La tematica non pare di secondo momento se solo si pensi che tali soggetti, pur essendo membri del Parlamento, risultano assolutamente estranei ai concetti di rappresentatività e, conseguentemente, di responsabilità politica. Questo sia in relazione all'organo da cui ripetono la loro legittimazione sia per ciò che riguarda la loro permanenza in carica.

La dottrina che si è soffermata su tale problematica, partendo dalla premessa che i senatori a vita «non rappresentano il corpo elettorale in quanto non sono stati da questo designati, ma neppure si può dire che rappresentino il Capo dello Stato che li ha nominati [...] e nemmeno si potrebbe configurare una sorta di rappresentanza professionale», ha ritenuto di dovere concludere che i senatori di nomina presidenziale, al pari degli altri membri del Parlamento, rappresentano unicamente la Nazione ([31]). Siffatta ricostruzione, tuttavia, non pare pienamente rispondente alla ratio della previsione dell'art. 67 Cost. secondo la quale «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione». Al riguardo, infatti, è stato giustamente evidenziato come «l'art. 67 Cost. deve essere interpretato sistematicamente insieme con gli artt. 49, 1 e 94 Cost.» ([32]), con ciò volendo sottolineare lo stretto collegamento tra rappresentanti e rappresentati. I parlamentari, infatti, pur esercitando le loro funzioni senza vincolo di mandato, nell'interpretare l'interesse nazionale dovranno tenere conto delle indicazioni ricevute dai cittadini elettori (che ai sensi dell'art. 49 co. 1 concorrono a determinare la politica nazionale). A tal fine, così come previsto dall'art. 94, la votazione tanto della mozione di fiducia quanto di quella di sfiducia dovrà avvenire per appello nominale, di modo che gli stessi elettori, controllando l'attività dei parlamentari, potranno eventualmente decidere di sanzionarne l'operato politico negandogli il voto alla successiva tornata elettorale. In questo senso, la "rappresentanza della Nazione" trova la sua ragion d'essere sulla base del consenso e della consonanza che si viene a stabilire tra eletti ed elettori ([33]). L'elezione, quindi, è certamente il procedimento che sottende e garantisce tale rapporto sulla base del vincolo della responsabilità politica.

Acclarata l'assenza di qualsivoglia rappresentatività, dovuta alla mancanza di ogni forma di collegamento con il popolo detentore della sovranità ex art. 1 Cost., deve a nostro avviso essere considerato che i senatori a vita trovano come unico elemento legittimante la loro presenza in Parlamento l'aver dato lustro alla Patria per gli altissimi meriti acquisiti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario. La partecipazione di tali senatori alla vita politico-parlamentare, conseguentemente, sarebbe configurabile più correttamente ove gli stessi limitassero la loro attività ad un contributo propositivo di idee e di riflessione in relazione ai campi in cui si sono distinti con la loro precedente attività. L'organo da cui ripetono la loro legittimazione ed i titoli che giustificano la loro presenza nel Senato repubblicano suggeriscono, quindi, una partecipazione più istituzionale che politica. In quest'ottica, «il buon gusto costituzionale dovrebbe consigliare loro di astenersi da forme di milizia attiva, dalla così detta "politica calda". La causa della loro nomina, infatti, e la loro

irresponsabilità elettorale sembra collocarli in un rango di politica non partitica, quasi in un ruolo di alta influenza» ([34]). Non risultando in maniera effettiva il maggiore o minore peso politico delle diverse questioni sottoposte all'assemblea di Palazzo Madama, sembrerebbe più opportuno che i senatori di nomina presidenziale limitassero il loro apporto alla fase dell'iniziativa e del dibattito, astenendosi invece dal voto ([35]). Pare dunque condivisibile, in questa direzione, la considerazione secondo la quale «i senatori non elettivi [...] godono di uno status differente da quello dei senatori elettivi, applicandosi ad essi la normativa comune solo in quanto razionalmente compatibile con la particolarità della loro posizione» ([36]).

Si consideri, inoltre, che la presenza di tali parlamentari vitalizi appare oggigiorno ancor più problematica alla luce del traghettamento del nostro sistema politico dalla vecchia democrazia consociativa alla nuova impostazione maggioritaria. In questo senso, le dinamiche tipiche del rinnovato assetto maggioritario manifestano in maniera sempre più evidente la loro inconciliabilità con istituti - quale la presenza di senatori non elettivi di nomina presidenziale - ideati in un sistema di proporzionalismo compromissorio e adattabili unicamente agli equilibri ad esso conseguenti.

In altre parole, sembra inammissibile che il dibattito e il confronto parlamentare tra due schieramenti politici alternativi possano essere sensibilmente condizionati dall'intervento di parlamentari non eletti ([37]). L'impossibilità di sanzionare politicamente le posizioni da questi assunte, conseguentemente, consiglierebbe un'astensione "diffusa" di tali senatori in ordine a tutte le scelte politiche sottoposte al vaglio del Senato; ancor di più allorché, in ipotesi di maggioranze incerte e risicate, il loro voto potesse risultare determinante ([38]).

6. Necessità di verificare la permanenza in capo ai nominati dei requisiti che ne hanno legittimato l'accesso in Parlamento - Così come reso evidente dal Testo costituzionale, gli unici requisiti legittimanti la nomina dei senatori a vita sono quelli ricavabili dall'art. 59 cpv. Cost. E' pur vero che, ai fini della designazione, la valutazione circa la presenza di tali attributi, di competenza del Presidente della Repubblica, non potrà fare altro che limitarsi a verificarne la sussistenza al momento della nomina. Sembrerebbe però opportuno che la valutazione degli "altissimi meriti", posti alla base della nomina vitalizia a senatore, fosse oggetto di un vaglio costante e ripetuto ([39]). Ciò perché non parrebbe conveniente, né tanto meno rispondente alla ratio della disposizione costituzionale, che tale carica vitalizia possa passare indenne di fronte ad accadimenti che, sebbene successivi alla nomina, appaiano idonei a ridimensionare gli "altissimi meriti" dei designati o, cosa ancor più grave, a smentire gli stessi mettendo in luce gravi "responsabilità" o "demeriti" agli stessi imputabili.

Sulla base della premessa di cui sopra, non resta che individuare in quali casi sarebbe possibile rivedere la valutazione circa i titoli legittimanti la permanenza in carica di tali senatori e, soprattutto, a chi spetti il compito di avanzare una verifica di questo tipo.

Per ciò che riguarda le ipotesi in cui potrebbe apparire plausibile svolgere un accertamento circa la permanenza dei "titoli di accesso" alla carica di senatore a vita occorre preliminarmente svolgere alcune considerazioni. Bisogna infatti distinguere i casi in cui gli altissimi meriti siano smentiti, venendo meno, da quelli diversi in cui, pur continuando a permanere, agli stessi vengano affiancati gravi responsabilità o demeriti. La prima evenienza, invero, sembrerebbe fortemente improbabile. Non parrebbe facilmente ipotizzabile, in questo senso, che l'alto valore dell'attività scientifica, artistica o letteraria di un'insigne personalità possa essere improvvisamente posto nel nulla e, con esso, anche il prestigio che ne è derivato per la Patria. A meno di voler immaginare il caso, improbabile ma non impossibile, di un novello Dante Alighieri che, nominato senatore a vita per la sua magnificenza letteraria, venga poi smascherato come l'autore di un vile plagio.

Diverso invece è il caso in cui, successivamente alla nomina e per le cause più disparate, vengano messi in luce accadimenti idonei ad evidenziare responsabilità o, comunque, ad intaccare la moralità e la figura dei senatori non elettivi. Al riguardo, le più recenti cronache politico-parlamentari possono suggerire qualche spunto di riflessione.

Nel corso della XIV Legislatura, appena conclusa, le vicende di due senatori a vita - entrambi nominati per altissimi meriti nel "campo sociale" - hanno interessato le cronache giornalistiche, e non solo. Il primo di tali episodi ha riguardato un noto senatore a vita, chiamato in causa nell'ambito di una grossa operazione giudiziaria finalizzata a colpire il traffico di sostanze stupefacenti. In tale occasione il detto senatore a vita, seppur estraneo ai rilievi penali della vicenda, presentatosi spontaneamente agli inquirenti giustificava la sua frequentazione con i principali imputati dichiarandosi "consumatore di cocaina" ([40]).

Pur volendo ulteriormente ribadire, per quanto è dato sapere, l'assoluta estraneità da qualsivoglia responsabilità penale del senatore in questione, tale accadimento merita però di essere oggetto di attenzione sotto altro profilo. E' vero, infatti, che l'utilizzo di droghe non implica alcuna responsabilità penale in capo agli assuntori. Pur tuttavia, l'affermazione di un senatore a vita che si dichiara consumatore di cocaina sembra aprire qualche problema di "moralità"; soprattutto alla luce del fatto che la XIV Legislatura appena conclusa è stata caratterizzata da un inasprimento della legislazione sullo spaccio e l'utilizzo di sostanze stupefacenti.

Il secondo degli episodi richiamati in precedenza, invece, si riferisce alla ben nota vicenda giudiziaria che ha visto imputato il sen. Giulio Andreotti. Il processo che lo ha riguardato, sebbene all'esito dell'ultimo e definitivo grado di giudizio si sia concluso con l'assoluzione dello stesso, ad avviso di qualcuno ha lasciato alcune ombre circa la condotta tenuta dall'odierno senatore a vita fino al 1980 ([41]). La sentenza pronunciata dalla Corte di Cassazione (Cass. Pen., Sez. II, n. 49691 del 15.10.2004), infatti, ha confermato quanto statuito nel secondo grado di giudizio, limitando l'assoluzione ai soli fatti successivi al 1980. Per le circostanze antecedenti a tale data, invece, non ritenendo accertata con evidenza l'estraneità ai fatti, la stessa Corte, in ossequio all'art. 129 c.p.p. ([42]), ha ritenuto corretto non pronunciare il proscioglimento dell'imputato, affermando di non dover procedere per l'avvenuta maturazione della prescrizione dell'ipotizzato reato di concorso esterno in associazione mafiosa.

La vicenda appena rievocata, sul cui rilievo giudiziario ovviamente non vogliamo esprimerci, si presta ad essere utilizzata per lo svolgimento di un ragionamento su base puramente ipotetica. Infatti, nel caso in cui la pronuncia della Cassazione avesse accertato - cosa che non è avvenuta - la partecipazione al sodalizio mafioso da parte del sen. Andreotti, sebbene solo fino al 1980, e pur tuttavia, avesse confermato la non punibilità dello stesso per l'avvenuta prescrizione del reato, si sarebbero potute ricavare delle conseguenze in merito al problema che qui interessa approfondire. Anche in questa ipotesi, che ribadiamo astratta, una eventuale sentenza che, pur dichiarando la non punibilità per avvenuta prescrizione del reato, avesse accertato gravi responsabilità di un senatore a vita, sarebbe apparsa idonea ad avanzare pesanti ombre circa la dignità morale del parlamentare vitalizio.

Il problema della "dignità morale" non è nuovo al dibattito relativo ai membri non elettivi di Palazzo Madama. In questo senso, infatti, è stato condivisibilmente sostenuto che «sarebbe inconcepibile che il massimo riconoscimento onorifico della Repubblica potesse essere conferito ad una persona non in grado, secondo la legge e la comune coscienza, di assolvere nel modo migliore i suoi compiti [...] per aver tenuto comportamenti che concretano, nello stato attuale della nostra civiltà, dei disvalori sociali» ([43]), ciò perché «le figure dei senatori vitalizi debbono rivestire, [...] di fronte a tutti i cittadini un valore esemplare, valore che non potrebbe certo essere attinto da chi,

con i suoi personali comportamenti, ledesse quel concetto di dignità morale che la più gran parte de popolo possiede e che amerebbe veder riflesso al massimo grado in tutti i suoi rappresentanti» ([44]).

E' bene precisare tuttavia che, nell'individuare i requisiti idonei a legittimare la nomina a senatore a vita, la lettera dell'art. 59 co. 2 Cost. nulla dice in ordine alla dignità morale dei nominati. E' pur vero, però, che sebbene «la dignità morale non assurge al rango di autonomo requisito» pare cosa ovvia, comunque, che «spetterà al Capo dello Stato, al momento della nomina, valutare anche se le qualità morali della persona la rendano degna dell'ammissione in Senato» ([45]). Sembra corretto ritenere, dunque, che la dignità morale del nominato senatore assurga al ruolo di "prerequisito", oggetto di valutazione da parte del Capo dello Stato. Quest'ultimo, dunque, dovrà sicuramente vagliarne la consistenza in maniera prodromica e coesistente rispetto ai requisiti appalesati dalla disposizione costituzionale. La compromissione della dignità morale dei senatori a vita, quindi, potrà eventualmente aprire un problema di perdita dell'ufficio senatoriale ([46]).

Rinviando al successivo paragrafo le considerazioni relative all'individuazione dell'organo deputato a svolgere tale valutazione, pare però opportuno ribadire la necessità che i requisiti legittimanti la nomina siano comunque oggetto di una verifica circa la loro permanenza anche dopo che i soggetti siano stati nominati. L'operato e la dignità dei parlamentari elettivi, che trovano nel consenso popolare la causa del loro accesso in Parlamento, infatti, saranno sottoposti alle verifiche elettorali in ossequio al principio della responsabilità politica. Allo stesso modo, sembra necessario che anche per i senatori non elettivi si ponga il problema di verificare periodicamente la sussistenza e la permanenza di quei requisiti che ne hanno determinato l'immissione in Senato.

7. A chi spetta il compito di verificare la permanenza dei titoli di accesso dei senatori a vita? - E' stato precedentemente evidenziato il compito della Giunta delle elezioni del Senato di verificare la sussistenza nei soggetti nominati dei requisiti legittimanti il loro accesso a Palazzo Madama. Considerazione che pare potersi estendere al vaglio circa la permanenza dei titoli di ammissione anche in un momento successivo alla nomina. In questo senso, infatti, si sono pronunciate anche le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, facendo presente che appartiene «all'autodichia della singola assemblea del parlamento accertare, non solo l'esistenza iniziale dei requisiti personali dell'eletto, ma anche il persistere delle condizioni di appartenenza», ciò perché lo stesso Senato deve considerarsi l'unico giudice capace di pronunciarsi in sede di verifica dei poteri nei confronti «di tutti i suoi membri e quindi anche dei senatori a vita di nomina presidenziale» ([47]).

Relativamente alla verifica circa la permanenza, anche dopo la nomina, dei requisiti legittimanti l'accesso in Senato, parte della dottrina ha escluso che una valutazione del genere possa essere estesa anche «allo specifico requisito degli altissimi meriti». Ciò perché «detto requisito si pone come condizione necessaria per essere nominati senatori e non per mantenere tale qualità (tant'è vero che la carica è vitalizia)» ([48]). Volendoci discostare da tali considerazioni, riteniamo opportuno evidenziare come sembrerebbe assurdo sottoporre a verifica la permanenza di tutti i titoli di accesso, eccezion fatta per quelli richiesti dalla stessa Costituzione ed integranti la principale causa legittimante la carica non elettiva. L'operazione finalizzata a riscontrare il mantenimento dei requisiti, anche dopo la nomina, non dovrà quindi considerarsi in contrasto con la previsione costituzionale che, in determinati casi, stabilisce la possibilità di conferire la carica senatoriale "a vita". A ben vedere, infatti, non pare secondario precisare come il Testo costituzionale abbia inscindibilmente legato il conferimento di tale onorificenza al possesso di particolari e rarissimi requisiti. Cosicché, se è vero che l'eccezionalità dei casi riconducibili alla previsione costituzionale permetterà di giustificare la durata perpetua di tale riconoscimento, allo stesso modo, però, essendo i requisiti di cui all'art. 59 cpv. a giustificare la nomina presidenziale, sembra corretto ritenere che

tale carica debba seguire la sorte dei requisiti stessi. Una pronuncia di decadenza adottata dall'Assemblea su proposta della Giunta, quindi, non dovrà leggersi come una "rottura" della volontà costituzionale, bensì come un coerente rispetto della ratio ricavabile dalla stessa Carta.

Nei termini precisati nel paragrafo precedente, quindi, spetterà alla stessa Giunta verificare periodicamente che la dignità morale dei senatori a vita non sia stata compromessa. In questo senso, riteniamo di poter smentire l'opinione di chi ritiene che «il giudizio sulle qualità morali è già stato compiuto dal Presidente della Repubblica al momento della nomina e non può essere ripetuto dalla Giunta delle elezioni in sede di verifica» ([49]). Infatti, se si ammette che le qualità morali del nominato rientrino nell'ambito del giudizio svolto dal Capo dello Stato, non si potrà poi coerentemente affermare che il venir meno delle stesse risulti indifferente ai fini della permanenza della carica.

8. I progetti di riforma presentati in Parlamento e la necessità di rivedere l'istituto dei senatori vitalizi di nomina presidenziale. - Al termine delle riflessioni proposte non sembra inopportuno notare come la figura dei senatori a vita, sebbene poco indagata dagli studiosi del diritto costituzionale, sia da più tempo oggetto di un acceso dibattito politico. Numerosi disegni di legge, infatti, si sono soffermati sulle funzioni ed il ruolo di tali senatori, avanzando anche dei dubbi sull'utilità, nell'attuale sistema, della loro permanenza nell'assemblea di Palazzo Madama.

Merita, al riguardo, di essere richiamato il progetto di revisione presentato dal Partito Comunista nel 1984, in sede di Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Tale proposta, inserita nell'ambito di una complessiva riforma del Parlamento in senso monocamerale, pur prevedendo che «il Presidente della Repubblica può chiamare a far parte del Parlamento 5 cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario», precisava 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» ([50]). Com'è dato vedere il progetto menzionato si soffermava su due punti che, a nostro avviso, rivestono particolare importanza. In primo luogo, infatti, veniva esplicitato come l'accesso alla carica sarebbe stato subordinato all'avvenuta "convalida" dell'atto di nomina presidenziale. In secondo luogo, veniva chiaramente escluso il diritto di voto in capo ai detti parlamentari vitalizi. Ciò, con tutta evidenza, al fine di evitare che tali soggetti, estranei al circuito elettorale e perciò avulsi dall'espressione della sovranità popolare, potessero con il loro voto condizionare l'esito delle decisioni adottate in Parlamento.

Un'impostazione analoga a quella appena riportata pare di potersi ricavare dal progetto di riforma costituzionale avanzato, nella XIII Legislatura, dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (c.d. Commissione D'Alema). Il testo definitivo ([51]), approvato il 4 novembre 1997, limitava la figura dei senatori a vita ai soli ex Presidenti della Repubblica. Sembra assumere rilievo, al riguardo, il fatto che il primo tentativo di revisione costituzionale avanzato nell'ambito della rinnovata impostazione maggioritaria abbia ritenuto essere venute meno le ragioni giustificative la presenza dei tali parlamentari non elettivi di nomina presidenziale.

Anche la XIV Legislatura, da poco conclusasi, ha dato luogo ad un ampio dibattito, nell'ambito del quale merita di essere segnalata la posizione assunta dell'ex Presidente della Repubblica, ed attuale senatore a vita, Francesco Cossiga. Quest'ultimo, infatti, rimarcando la necessità che i senatori non elettivi si astengano dal voto allorché si rendano conto di poter influire in maniera determinante sulla formazione della maggioranza parlamentare ([52]), si è fatto promotore di un disegno di legge ([53]) finalizzato all'abrogazione della figura dei senatori non elettivi di nomina presidenziale, «convinto che l'istituto dei senatori a vita rappresenti, sotto il

profilo formale, "un vulnus al principio della rappresentanza popolare"» ([54]).

Sempre nella XIV Legislatura, ma in direzione differente rispetto a quanto fin qui riportato, l'ampio progetto di revisione costituzionale approvato dal Parlamento, e sottoposto nella scorsa primavera 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 ([55]). Nulla, invece, veniva emendato con riferimento alle loro funzioni.

Al di fuori della poco comprensibile proposta contenuta nel progetto di revisione costituzionale da ultimo richiamato, sembra di poter individuare come minimo comune denominatore delle differenti iniziative di riforma susseguitesi nel tempo la necessità di limitare, se non addirittura di eliminare, la figura ed il ruolo dei senatori a vita di nomina presidenziale. E' stato evidenziato, infatti, come il rischio che la loro attività parlamentare possa influire sulla formazione delle maggioranze politiche era ben presente anche nel precedente sistema di proporzionalismo compromissorio. Ancor di più, le recenti vicende legate alla fiducia ottenuta dall'attuale Governo Prodi, così come quelle relative al primo Governo Berlusconi del 1994, dimostrano come nell'odierno assetto maggioritario risulti assolutamente incomprensibile il ruolo e l'utilità di tali parlamentari non elettivi.

All'esito delle riflessioni proposte, dunque, stante l'attuale previsione costituzionale, sembrerebbe auspicabile che la Giunta delle elezioni del Senato della Repubblica si appropri "concretamente" ([56]) del ruolo riconosciutole dal Testo costituzionale e dagli stessi regolamenti parlamentari. A tal fine, parrebbe opportuno che tale organismo parlamentare ponga in essere un'attenta verifica volta a controllare che le nomine presidenziali rispondano appieno al dettato ed alla ratio dell'art. 59 cpv. Cost. Lo stesso scrutinio, ulteriormente, dovrebbe essere ripetuto periodicamente al fine di vagliare la permanenza, in capo ai soggetti nominati, dei requisiti che ne hanno originariamente determinato l'accesso non elettivo in Parlamento.

Su altro fronte, e de iure condendo, consci del fatto che la maturazione della democrazia maggioritaria dell'alternanza necessiti ancora di numerosi e specifici correttivi costituzionali, parrebbe auspicabile annoverare tra questi anche un ripensamento circa l'istituto dei senatori a vita di nomina presidenziale. In questo senso, pur vedendo con maggiore favore la soppressione di tale figura, riteniamo indispensabile, quanto meno, che questi parlamentari non elettivi - in quanto sganciati dal circuito elettorale-rappresentativo - vengano privati del diritto al voto, rinunciando, nelle more dell'auspicata riforma, a prendere parte alle deliberazioni parlamentari.

([1]) Per un resoconto delle posizioni critiche, emerse soprattutto nella Commissione dei 75, si veda V. Falzone, F. Palermo, F. Casentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, 112. Un'ampia panoramica delle varie proposte avanzate in Assemblea Costituente e dei contrasti ad esse conseguenti è offerta da M. G. Talami, *I Senatori vitalizi*, Milano, 1986, 73 ss.; P. Franceschi, Art. 59, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1984, I, 105 ss.; M. Pisani, *I «senatori a vita»: profili di diritto premiale*, in Id., *Studi di diritto premiale*, Milano, 2001, 109 ss.

([2]) M. Pisani, op. cit., 110; P. Franceschi, op. cit., 106.

([3]) P. Franceschi, op. cit., 106.

([4]) *La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei

Deputati, Roma, 1970, resoconto della seduta pomeridiana del 24 settembre 1947, 488.

([5]) Cfr. a riguardo C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 658; G. Balladore Pallieri, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1976, 206; E. Malfatti, *Natura e controlli dei decreti presidenziali di nomina dei senatori a vita*, a commento della Corte di Cassazione, *Sez. Un. Civ.*, 25.06.1993, n. 7075, in *Foro It.*, 1994, 3181; P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*, Napoli, 1989, 294, 495 (nota n. 35).

([6]) G. D'Orazio, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984, Milano, 1984, 346.

([7]) Cfr. A. Baldassarre, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, 482.

([8]) In questo senso E. Malfatti, *op. cit.*, 3181.

([9]) Si rinvia, al riguardo, alle considerazioni di V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 601-602.

([10]) V. *infra* la nota n. 5.

([11]) Così, testualmente, A. Valentini, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1965, 53. Nello stesso senso F. Cuocolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1983, 287-288.

([12]) In questo senso si veda V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, *cit.*, 577, ad avviso del quale «l'illustrazione della Patria non è un requisito autonomo ed ulteriore rispetto al possesso degli altissimi meriti: è un modo di essere e di operare di tali benemerenze».

([13]) Cfr. M. G. Talami, *I Senatori vitalizi*, *cit.*, 96; V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, *cit.*, 593.

([14]) V. Di Ciolo, *op. cit.*, 592.

([15]) Si veda a riguardo l'attenta ricostruzione operata da M. Bertoncini, *Senatori a vita, una riserva politica*, articolo pubblicato sul quotidiano «ItaliaOggi» del 4.10.2005.

([16]) Cfr. T. Groppi, *Non sparate sui senatori a vita*, in *Diritto e Giustizia*, 22, 2006, 12.

([17]) Così, testualmente, P. Franceschi, *Art. 59*, *cit.*, 133.

([18]) In questo senso C. Mortati, *op. cit.*, 206. Nella stessa direzione M. G. Talami, *op. cit.*, 42; F. Modugno, *Notarelle (anacronistiche) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 682.

([19]) In senso contrario, ritiene plausibile risarcire con la nomina a senatori a vita le vittime di siffatti "incidenti" M. G. Talami, *op. cit.*, 42.

([20]) In senso contrario è da registrarsi l'opinione di M. G. Talami, *op. cit.*, 99, ad avviso della quale «se il nominato ha acquistato effettivamente meriti altissimi e se, con tali meriti, ha illustrato la Patria, evidentemente anche la discussione circa l'ammissibilità della nomina di persone distintesi

in campo politico perderà significato proprio perché i meriti suddetti e l'illustrazione del Paese avranno posto il nominato al di sopra delle varie fazioni, in un ambito di politica "non partitica", in cui il termine politica non è inteso nella sua accezione più comune e forse deteriore bensì nel suo originario significato etimologico e perciò rientrante senz'altro nel concetto più ampio di attività "sociale" nel vero senso della parola». A nostro avviso, tuttavia, la ricostruzione dell'Autrice manca di prendere in considerazione che il riconoscere un valore "sociale" e "non partitico" all'attività politica di un soggetto implica, necessariamente, una valutazione politica che, in quanto tale, non può che essere estranea alla sfera delle attribuzioni presidenziali.

([21]) Rimarca con forza tale concetto V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana* (la verifica dei poteri), cit., 590, ad avviso del quale «la nomina a senatore a vita [...] deve prescindere nel modo più assoluto (questo è il punto da sottolineare) da qualsiasi considerazione o motivazione politica, intesa come ideazione o esecuzione di un determinato (e storicamente mutevole) indirizzo politico di maggioranza».

([22]) V. Di Ciolo, op. cit., 601-602.

([23]) Cfr. a riguardo M. G. Talami, op. cit., 54, ove si precisa che il potere del Capo dello Stato si limita e si esaurisce con la sola nomina, con la conseguenza che «deve essere esclusa la persistenza di ogni legame tra essi e l'organo che li ha nominati, il quale esaurisce la facoltà conferitagli dall'art. 59 col solo fatto della nomina».

([24]) Convinta della necessità di evitare che il potere presidenziale possa essere esercitato in modo del tutto arbitrario E. Malfatti, op. cit., 3184.

([25]) In senso concorde P. Franceschi, Art. 59, cit., 137.

([26]) In questo senso si veda la Corte di Cassazione, Sez. Un. Civili, sentenza 25.06.1993 n. 7075, in Foro It., 1994, 3184 ss. Conformemente, V. Di Ciolo, op. cit., 607.

([27]) G. Ferrari, *Problemi del nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annuario dir. compar. st. legisl.*, XXV, 1949, 263.

([28]) In senso contrario v. V. Di Ciolo, op. cit., 607, ad avviso del quale «il giudizio della Giunta delle elezioni, in questo come in tutti gli altri casi in cui essa è chiamata ad operare, è di mera legittimità, essendo assolutamente preclusa ogni valutazione di merito, o di opportunità che dir si voglia». Diversamente E. Malfatti, op. cit., 3184, la quale, pur ritenendo che «l'esame della giunta (e poi eventualmente dell'assemblea) non dovrebbe spingersi dunque fino all'esame della sussistenza degli altissimi meriti», fa «salvo il caso (teorico) di totale assenza dei medesimi».

([29]) L'intera missiva del Presidente Pertini unitamente alla risposta indirizzatagli dall'allora Presidente del Senato Cossiga sono consultabili in P. Franceschi, Art. 59, cit., 125, nota n. 5.

([30]) In questo senso, infatti, non sembrerebbe oltremodo azzardato ritenere che il parere rilasciato dall'allora Presidente del Senato, in ordine ai dubbi interpretativi avanzati dal Presidente Pertini, sia in un certo senso stato influenzato, ed implicitamente indirizzato, dalla stessa intenzione manifestata dal Capo dello Stato di interpretare in modo estensivo la previsione dell'art. 59 cpv. Cost.

([31]) M. G. Talami, op. cit., 56-57. Nello stesso senso G. Ferrari, *Problemi del nuovo Parlamento bicamerale*, cit., 262.

([32]) Cfr. R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2001, 68.

([33]) Sembra condivisibile al riguardo la riflessione di S. Romano, *Senatori a vita: quando votare, quando non votare*, articolo pubblicato sul quotidiano «Corriere della Sera» del 25.05.2006, p. 39, secondo il quale «vi sono circostanze, tuttavia, in cui un senatore a vita dovrebbe chiedersi se il suo voto abbia lo stesso peso e lo stesso significato di quello dei suoi colleghi. Il primo non deve rispondere del suo voto a nessuno e gode quindi di una sorta di impunità politica. Gli altri, invece, devono rispettare il mandato ricevuto e dovranno rendere conto, prima o dopo, del modo in cui lo hanno esercitato».

([34]) Così, testualmente, A. Bozzi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1973, 95.

([35]) In questo senso cfr. M. Pisani, *A proposito dei senatori nominati a vita*, in *Il Politico*, I, 2005, 173 ss. In senso contrario rispetto alla tesi proposta si vedano T. Groppi, *op. cit.*, 12; M. G. Talamì, *op. cit.*, 57-58.

([36]) Così, testualmente, P. Franceschi, *Art. 59, cit.*, 108-109.

([37]) Si rinvia a riguardo alle considerazioni di P. Armaroli, *Tirare a campare grazie ai senatori a vita*, articolo pubblicato sul periodico «Panorama» del 5.10.2006, p. 80, il quale sottolinea come sebbene «la nostra Costituzione non fa differenza tra senatori elettivi e non [...] è facile obiettare che [...] questi ultimi rappresentano una clamorosa eccezione al principio secondo cui là dove c'è potere c'è responsabilità».

([38]) A riguardo si vedano le riflessioni di S. Romano, *Senatori a vita: quando votare, quando non votare*, *cit.*

([39]) In questo senso V. Di Ciolo, *op. cit.*, 580-581, il quale precisa come «sembra inutile sottolineare che i requisiti necessari per la nomina a senatore a vita debbono sussistere al momento della nomina. Ove tali requisiti, esistenti al momento della nomina, dovessero venire meno in seguito si porrebbe un problema di perdita dell'ufficio senatoriale». Concordemente M. G. Talamì, *op. cit.*, 101.

([40]) Cfr. M. Bisso-F. Sansa, *Colombo ai pm: la coca era per me*, articolo pubblicato sul quotidiano «La Repubblica» del 25.11.2003, p. 11; M. Menghetti, *Colombo ai pm: «la cocaina era per me»*, articolo pubblicato sul quotidiano «Il Messaggero» del 25.11.2003, p. 8.

([41]) Cfr. S. Lodato, *Andreotti assolto ma resta l'ombra fino al 1980*, articolo pubblicato sul quotidiano «L'Unità» del 16.10.2004, p. 1; A. Giannuli, *Andreotti assolto perché "mafioso" solo fino al 1980: che senso ha?*, articolo pubblicato sul periodico «Oggi» del 13.08.2003, p. 17; A. di Robilant, *Caselli: Andreotti assolto? No, reato prescritto*, articolo pubblicato sul quotidiano «La Stampa» del 4.05.2003, p. 6.

([42]) Assume rilievo, al riguardo, il comma 2 dell'art. 129 c.p.p., ai sensi del quale «Quando ricorre una causa di estinzione del reato ma dagli atti risulta evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere con la formula prescritta». In argomento, può essere utile citare anche la Corte Costituzionale, sent. n. 300 del 1991, la quale, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 129, comma 2, c.p.p. nella parte in cui prevede, in presenza di una causa estintiva, che l'assoluzione nel merito prevalga solo nel caso in cui risulti evidente l'innocenza dell'imputato, ha affermato «che il principio della prevalenza delle formule assolutorie di merito su quelle dichiarative dell'estinzione del reato è razionalmente temperato, anche ai fini di economia

processuale, con l'esigenza che appaia del tutto evidente dalle risultanze probatorie che "il fatto non sussiste" o che "l'imputato non lo ha commesso" o che "il fatto non costituisce reato" o "non è previsto dalla legge come reato"».

([43]) Così testualmente P. Franceschi, Art. 59, cit., 130.

([44]) Così ancora P. Franceschi, op. cit., 136.

([45]) In questo senso, testualmente, M. G. Talami, op. cit., 100. Concordemente si pronuncia anche V. Di Ciolo, op. cit., 579, secondo il quale sebbene «la Costituzione repubblicana (come già lo Statuto albertino) non fa alcuna menzione della necessità che la persona nominata senatore goda di una particolare dignità morale [...] non vi è dubbio che la persona da nominare senatore a vita debba aver tenuto un comportamento dignitoso e moralmente irreprensibile; ma non crediamo che la dignità morale possa assurgere al ruolo di autonomo requisito per la nomina a senatore a vita: il giudizio sulla condotta morale fa parte dell'unico complesso giudizio sull'attività della persona, che il Capo dello Stato compie prima di procedere alla nomina».

([46]) Si veda infra la nota n. 39.

([47]) Così testualmente Corte di Cassazione, Sez. Un. Civili, sentenza 25.06.1993 n. 7075, cit., 3186.

([48]) In questo senso M. G. Talami, op. cit., 103.

([49]) Così, testualmente, V. Di Ciolo, op. cit., 613.

([50]) Per una panoramica sui progetti di riforma presentati nel 1984 nell'ambito della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali si veda M. G. Talami, op. cit., 126 ss.

([51]) In questo senso l'art. 79 comma 5 della Costituzione, secondo tale progetto di revisione, prevedeva che: «E' senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica».

([52]) Si vedano in argomento gli articoli No al voto dei senatori a vita, pubblicato sul quotidiano «Libero» del 3.10.2002, p. 8; Cossiga "sponsor" di una proposta per abolire l'istituto dei senatori a vita, pubblicato sul quotidiano «Il Secolo d'Italia» del 3.10.2002, p. 5.

([53]) Senato della Repubblica, XIV Legislatura, D.D.L. Costituzionale n. 1496.

([54]) In questo senso le dichiarazioni del sen. Cossiga riportate nell'articolo Cossiga "sponsor" di una proposta per abolire l'istituto dei senatori a vita, cit.

([55]) In tal senso, in base alle modifiche apportate dal D.D.L. Cost. n. 2544-D, l'art. 59 comma 2 della Costituzione avrebbe previsto che: «Il Presidente della Repubblica può nominare deputati a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero totale dei deputati di nomina presidenziale non può in alcun caso essere superiore a tre».

([56]) Per accertare come, attualmente, l'attività espletata dalla Giunta si limiti ad un controllo meramente formale, basta prendere visione del resoconto stenografico della seduta del 23 novembre 2005, in cui la Giunta delle elezioni del Senato ha svolto la "Verifica dei titoli di nomina a senatori a vita dell'onorevole Giorgio Napolitano e dell'ingegner Sergio Pininfarina". In tale occasione,

infatti, il suddetto organismo parlamentare, nel corso di una seduta durata appena 25 minuti (dalle 14.35 alle 15.00) si è prima occupato della "Costituzione in giudizio del Senato della Repubblica per resistere in un conflitto di attribuzione sollevato dal Tribunale di Milano", successivamente ha preso in esame la "Richiesta di deliberazione sull'insindacabilità delle opinioni espresse, avanzata dal senatore Michele Florino, in relazione al procedimento penale n. 52165/04 RGNR - n. 9846/05 RG GIP pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Napoli" e, solo in ultimo e nel breve tempo rimasto, si è soffermato a verificare i titoli legittimanti la nomina dei due senatori a vita designati dal Capo dello Stato. La ristrettezza del tempo dedicato a tale verifica e l'assenza di qualsivoglia dibattito o attività istruttoria, sembrano palesare l'inconsistenza di un controllo che, dunque, allo stato attuale non si spinge oltre la mera formalità