



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO II

Francesca Bailo

L'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale

17 maggio 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO

CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Francesca Bailo

L'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale* **

SOMMARIO: 1. L'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale nel disegno di riforma costituzionale c.d. Meloni. – 2. I *pro* e i *contro* dell'abrogazione dell'art. 59, comma 2, Cost. – 3. I precedenti progetti di legge costituzionale di modifica dell'art. 59 Cost. – 4. L'abrogazione dell'art. 59, comma 2, Cost. nel disegno complessivo di revisione costituzionale del d.l.l. cost. Meloni: quali effetti (più o meno indiretti) potrebbero derivarne?

ABSTRACT: This paper aims to analyze the arguments that could be used for or against the repeal of the art. 59, paragraph 2, of the Constitution, looking, on the one hand, at the rationale that was the basis of the original forecast and, on the other, at the personalities who, in one sense or another, contributed to marking a path - often bumpy but never resulting in an effective revision, with the exception of the constitutional reform of 2020 - for the constitutional provision under examination and then verifying whether and in what way it could impact the constitutional reform as a whole and whether any corrective measures would be possible in view of the possible definitive approval of the text.

1. *L'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale nel disegno di riforma costituzionale c.d. Meloni*

Il disegno di legge costituzionale di origine governativa attualmente in corso di esame, com'è noto, si propone di introdurre un meccanismo di elezione diretta del Presidente del Consiglio con il dichiarato obiettivo di porre rimedio alle principali problematiche che l'attuale forma di governo parlamentare ha posto e, cioè, «l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze», nonché il "transfughismo" parlamentare.

In una tale così dirompente riforma, è stata prevista altresì quella che sembrerebbe una revisione più puntuale o che, comunque, non toglierebbe e/o non aggiungerebbe nulla rispetto al disegno complessivo e, cioè, l'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale¹.

*  Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Francesca Bailo è Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Genova.

** Il contributo costituisce una rielaborazione, ampliata e aggiornata, della relazione tenuta al seminario "L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Verso una nuova forma di governo?", svoltosi presso l'Università di Genova il 15 marzo 2024 ed è destinato alla pubblicazione nel volume E. Albanesi, E. Ceccherini (a cura di), *L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. Verso una nuova forma di governo?*, Napoli, ES.).

¹ Al momento in cui si scrive il testo dell'AS 935 è stato approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 18 giugno 2024 (essendo stato approvato l'assorbimento dell'A.S. 830, recante «*Disposizioni per*



In realtà, che la ridetta modifica possa contestualizzarsi nell'ambito di una matrice unitaria lo si può desumere dal fatto che, negli intenti delle proponenti, la stessa deve pur sempre collocarsi «nella logica di portare la legittimazione democratica al più ampio numero possibile di istituti della forma di governo».

Epperò, è pur vero che, nell'ottica di una tecnica di revisione "minimale" del testo costituzionale, essa potrebbe parimenti essere "isolata" dal resto della riforma.

Da un lato, si potrebbe, infatti, considerare che tale intervento demolitorio possa godere di una propria autonomia e, anzi, sia "reso inevitabile" a seguito dell'intervenuta riduzione del numero dei senatori in forza della l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1 che, come si legge nel testo originario del d.d.l. cost. A.S. n. 935 «ha ulteriormente ridotto il margine delle maggioranze in quel ramo del Parlamento». Ciò malgrado dell'abrogazione dell'art. 59, comma 2, Cost. non se ne sia avvertita l'esigenza con la stessa l. cost. n. 1/2020, dal momento che il legislatore costituzionale nell'occasione si è limitato a specificare che «il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque», sì da fornire una "interpretazione autentica" a quella che, per alcuni era meglio inquadrabile come una consuetudine o, comunque, una convenzione costituzionale² messa in discussione solo dai Presidenti della Repubblica Pertini

l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione», di iniziativa parlamentare (Matteo Renzi e altri firmatari, presentato in data 1° agosto 2023) ed è attualmente in fase di esame presso la Camera dei deputati dal 4 luglio 2024 (A.C. 1921, abbinato all'A.C. 1354, di iniziativa parlamentare, Maria Elena Boschi ed altri firmatari, e vertente sulla medesima materia). Per quel che concerne specificamente l'art. 1 del ridetto disegno di legge costituzionale, si segnala che la Commissione affari costituzionali presso il Senato ha apportato una modifica formale nella rubrica dell'articolo, definito non più «Modifica all'articolo 59 della Costituzione» ma, più correttamente, «Abrogazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione». È rimasta, altresì, invariata la disposizione transitoria secondo cui «Restano in carica i senatori a vita nominati ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, nel testo previgente alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale» (art. 8, comma 1, del d.d.l. cost. A.S. 935).

² Più ampiamente, sulle "convenzioni" costituzionali, cfr. S. ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale* (1909), in *Scritti minori*, I, Milano, 1950, 271 ss.; G. TREVES, voce *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 524 ss.; G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972; V. ZANGARA, *Costituzione materiale e Costituzionale convenzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, I, Milano, 1977, 335 ss.; S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, 251 ss.; G. ZAGREBELSKY, voce *Convenzioni costituzionali*, IX, Roma, 1988, 1 ss.; R. BIFULCO, *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, in *Dir. soc.*, 1992, 31 ss.; G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. dir.*, 1997, 499 ss.; A. MANNINO, *Prime considerazioni in tema di convenzioni costituzionali*, in G. MOR (a cura di), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni e indirizzo politico*, Milano, 1999; Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, 2002; M. CAVINO, voce *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Dig. Disc. pubbl.*, IV Agg., Torino, 2010, 45 ss.; G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2018, 1 ss.



e Cossiga³. Di contro, che la modifica dell'art. 59 Cost. possa non essere qualificata come un tassello essenziale parrebbe dimostrarlo il fatto che l'altro d.d.l. presentato da una parte delle opposizioni (e, cioè, l'ora assorbito d.d.l. Renzi⁴) non facesse neppure menzione dell'abolizione dell'istituto.

In un tale quadro, il presente contributo si propone di analizzare le argomentazioni che potrebbero essere impiegate a favore o contro l'abrogazione dell'art. 59, comma 2, Cost., guardandosi, da un lato, alla *ratio* che è stata a fondamento dell'originaria previsione e, dall'altra, alle personalità che, in un senso o nell'altro, hanno contribuito a segnare un percorso – spesso accidentato ma mai giunto ad una revisione effettiva, se si eccettua la “modifica” del 2020 – per la previsione costituzionale in esame per poi verificare se e in quale modo la stessa possa impattare sulla riforma costituzionale nel suo complesso e se sarebbero possibili eventuali correttivi in vista dell'eventuale approvazione definitiva del testo.

2. I pro e i contro dell'abrogazione dell'art. 59, comma 2, Cost.

I senatori a vita (sia di nomina presidenziale, sia di diritto) rappresentano un'eccezione rispetto al principio generale, garantito, per quanto di interesse, dal combinato disposto degli artt. 1, 48, 51 e 57 Cost., dell'elettività dei rappresentanti al Senato e, come tali, trovano un

³ Com'è noto, il Presidente Pertini nominò senatori a vita Leo Valiani, Eduardo De Filippo, Camilla Ravera, Norberto Bobbio e Carlo Bo, mentre il Presidente Cossiga nominò senatori a vita Giovanni Spadolini, Giovanni Agnelli, Giulio Andreotti, Francesco De Martino e Paolo Emilio Taviani. Circa il dibattito sul numero dei senatori nominabili da ciascun Presidente della Repubblica, cfr. già G. FERRARI, *Nomina di senatori a vita e numerus clausus*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1957, 25 ss.; V. DI CILOLO, *I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 567 ss.; F. MODUGNO, *Noterelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, comma 2, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 671 ss.; ID., *“Numerus clausus” dei senatori a vita*, in *Parlamento*, n. 11-12/1984, 8 ss.; P. FRANCESCHI, *Art. 59*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 105 ss.; M.G. TALAMI, *I senatori vitalizi*, Milano, 1986; G. D'ORAZIO, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1985, I, 136 ss. Di recente, cfr., inoltre, Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta OnLine (giurcost.it)*, *Studi*, 1/2022, 10 gennaio 2022, 54, secondo cui, fino alla riforma costituzionale recata dalla l. cost. n. 1 del 2020 si sarebbe stati «in presenza non tanto di una regola convenzionale volta a garantire l'osservanza del principio di leale cooperazione, quanto di un problema di interpretazione di un enunciato normativo che si è rivelato nei fatti non univoco quanto alla sua portata sostanziale. Nessun “gioco” intrapreso dal Capo dello Stato, ma una operazione ermeneutica posta in essere dall'autorità investita di questo potere di nomina, anche se, in effetti, l'adozione dell'una o dell'altra opzione esegetica può, in certe circostanze, assumere un rilievo quasi decisivo, sol che si pensi a quei casi di esecutivi sostenuti da maggioranze risicatissime, dove anche il voto dei senatori a vita può rivelarsi di fatto determinante».

⁴ D.d.l. cost. A.S. n. 830, cit., presentato in data 1° agosto 2023.



diretto precedente – oltreché, in una prospettiva comparata, nell’*House of Lord* britannica⁵ – nell’art. 33 dello Statuto Albertino e, specificamente, nella categoria n. 20, tra coloro che “con servizi o meriti eminenti” avevano illustrata la Patria.

Tuttavia, dall’andamento del dibattito in sede costituente emerge come, in effetti, la Commissione dei Settantacinque, avesse “messo da parte” l’eventualità di una nomina, anche parziale, da parte del Capo dello Stato⁶ e che il “recupero” della ridetta disposizione statutaria sia stato proposto solo nel momento in cui si intese inizialmente configurare il Senato come una “Camera delle competenze”⁷, ponendosi sostanzialmente in rilievo il fatto che fosse necessario garantire almeno in una Camera la presenza di “competenze individuali” che di per sé il sistema rappresentativo non avrebbe assicurato. Ciò salvo poi ridurre il numero dei ridetti senatori a “cinque” – secondo la dizione che poi darà adito ai dubbi interpretativi che solo la riforma costituzionale del 2020 ebbe definitivamente a risolvere – e sia pur “a vita” e non per una durata determinata, al fine di scongiurare l’intervento di questi nell’agone politico.

Per certi versi ancor più curiosa è poi la disamina dell’*iter* procedurale seguito per l’approvazione dell’art. 59, comma 2, Cost., dal momento che fu particolarmente controverso se non proprio “oscuro”. Ad una prima votazione negativa ne seguì, infatti, una seconda, di esito opposto, perché a quest’ultima parteciparono membri dell’Assemblea che alla prima non avevano preso parte- L’incertezza circa il computo dei voti che ne è seguita ha, quindi, portato una parte della dottrina addirittura a qualificare l’art. 59, comma 2, Cost. come una “previsione clandestina”, e, cioè, «affetta da un grave vizio formale capace di farne predicare

⁵ Cfr., *amplius*, N. LUPO, *Un bel ritratto di tutti i senatori a vita dell’Italia repubblicana, tra cronaca istituzionale, storia parlamentare e diritto costituzionale*, in *Nomos (nomos-leattualitaneldiritto.it)*, 2/2023, 3, il quale ricorda come detta istituzione inglese «sia oggetto di molteplici – e perlopiù falliti – tentativi di riforma, volti a trasformarla radicalmente o in taluni casi a sopprimerla, oltre che a periodiche polemiche su alcuni dei nominati» e di come, tra le riforme portate a termine di recente, vi sia quella del 1999, volta a limitare e in futuro ad eliminare del tutto l’ereditarietà della carica (gli *hereditary peers*): sul punto si richiama M. RUSSELL, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, OUP, Oxford, 2013. V. poi anche l’art. 72 della Costituzione belga, che prevedeva che i figli del Re o, in loro mancanza, i discendenti della famiglia reale fossero senatori di diritto. Previsione, quest’ultima, che è stata abrogata nel 2014, nell’ambito di una più ampia revisione costituzionale che ha modificato profondamente il Senato belga e che, a sua volta, deve essere considerata come una “tappa” di un più ampio progetto di rinnovamento istituzionale, meglio conosciuto come “Sesta riforma dello Stato”, quale “spina dorsale” del c.d. *accord du papillon*, siglato nel 2011 dagli otto maggiori partiti del Paese (in questi termini, e per maggiori approfondimenti, cfr. A. MASTROMARINO, *Il (nuovo) Senato belga: una riforma in senso federale?*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2/2016, 371 ss.).

⁶ Al proposito, cfr. la relazione di accompagnamento al progetto di testo costituzionale del 31 gennaio 1947 presentato dal Presidente della Commissione dei Settantacinque, l’On. Meuccio Ruini, alla Presidenza dell’Assemblea Costituente.

⁷ Sul punto, cfr., *amplius*, P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Lucca, 2023, 73 ss.



l'inesistenza»⁸. Tesi, quest'ultima, contraddetta però dalla stessa Corte costituzionale che, essendo stata chiamata a giudicare in ordine all'ammissibilità di quesiti referendari aventi ad oggetto parti di leggi elettorali e, dunque, dovendosi pronunciare circa la discrasia tra il testo approvato e quello promulgato di cui all'art. 75, comma 2, Cost.⁹, ebbe a sostenere con nettezza l'intangibilità del testo costituzionale¹⁰.

Ma, al di là delle più o meno abbozzate ragioni che, storicamente, hanno fondato l'inserimento di detta previsione nel testo costituzionale, con la III disp. trans. e fin. alla Costituzione hanno fatto ingresso come primi senatori a vita nominati, in forza della I disp. trans. e fin. alla Costituzione, dal Capo Provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, tutti e soli i deputati dell'Assemblea costituente che avessero i requisiti previsti per essere senatori e che presentassero determinati ulteriori condizioni¹¹ e/o fossero stati membri del disciolto Senato Regio e avessero fatto parte della Consulta Nazionale.

Fu, dunque, solo nel 1949, con il primo Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento in seduta comune, Einaudi, in disaccordo sulla nomina dei senatori a vita con l'allora Presidente del Consiglio De Gasperi, che si pose il problema di qualificare la controfirma dell'atto di nomina come un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale o, viceversa, come un atto sostanzialmente governativo (sulla scorta del ruolo al proposito svolto dal

⁸ Per una dettagliata ricostruzione dell'intera votazione, cfr. P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino*, cit., specc. 111 ss., nonché P. CARNEVALE, "Guardare da vicino quel che...da vicino è visto", in *Nomos (nomos-leattualitaneldiritto.it)*, 2/2023, 5, secondo cui «l'intangibilità del testo costituzionale da parte della Corte, più ancora che dal difetto di legittimazione ad esercitare un sindacato sugli *interna corporis* dell'Assemblea costituente – come dice il Giudice delle leggi – dovrebbe discendere dalla insuscettibilità assoluta delle disposizioni della Costituzione – a differenza di quelle delle leggi costituzionali – a smettere i panni del parametro nel sindacato di legittimità costituzionale e ad assumere le vesti dell'oggetto, anche in ipotesi di vizio formale. Il che evidentemente finisce per togliere rilievo anche al profilo dell'eventuale qualificazione del vizio in termini di nullità-inesistenza».

⁹ Laddove nel testo approvato, tra le materie escluse dalla possibilità di proporre referendum abrogativo vi era pure quella "elettorale": parola, quest'ultima, poi espunta in sede di promulgazione.

¹⁰ Il riferimento è a [Corte cost., sent. n. 47 del 1991](#), secondo cui, più precisamente «Qualsiasi ricostruzione delle vicende subite dall'emendamento volto ad includere "le leggi elettorali" tra quelle espressamente sottratte dalla Costituzione alla possibilità di abrogazione per via referendaria, come pure qualsiasi supposizione circa le sorti di tale emendamento o qualsiasi discussione in ordine alla portata dei poteri del Comitato di redazione, non consente, a parte l'innegabile interesse storico-istituzionale, di condividere la prima ragione di inammissibilità prospettata. A questa Corte non è dato, infatti, di riscrivere alcun punto del testo della Carta costituzionale, quale sancito dalla votazione finale del 27 dicembre 1947. La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale».

¹¹ E, più precisamente, tra coloro che fossero stati Presidenti del Consiglio dei ministri o di Assemblee legislative e/o che avessero fatto parte del disciolto Senato, e/o avessero avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea costituente; e/o fossero dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del novembre 1926; e/o avessero scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del Tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato.



Governo nel periodo statutario). Detta vicenda fece da vera e propria “apripista” per la creazione delle ormai ben note categorie concettuali che tendono, a seconda dell’atto, a identificare nella controfirma quale sia il soggetto proponente e quello che svolge una mera funzione di certificazione formale dell’atto medesimo¹².

Superato questo iniziale *impasse*, ad ogni modo, la nomina dei successivi senatori a vita procedette senza particolari questioni – se si esclude la più volte menzionata discussione sul “tetto” massimo dei nominabili che si ebbe durante le presidenze Pertini e Cossiga – semmai l’istituto essendo meglio messo in luce o in ombra dalle personalità che furono chiamate a svolgere tale carica.

Secondo l’efficace classificazione fatta da una recente dottrina¹³, si può osservare come a personalità particolarmente illustri e carismatiche, le cui indiscusse doti e l’attivismo dimostrato durante l’incarico hanno fatto propendere per una conferma ed un consolidamento delle ragioni poste a fondamento della previsione di cui all’art. 59 Cost., altre, sia pur per varie ragioni, hanno contribuito alla messa in crisi dell’istituto.

Tra i primi, possono sicuramente essere ricordati i senatori a vita nominati da Einaudi, quali lo scultore Pietro Canonica e il matematico Guido Castelnuovo ma, tra i più recenti, vanno almeno annoverate due donne di sicuro spessore scientifico, storico e culturale, quali Elena Cattaneo e Liliana Segre.

Altri, invece, si sono caratterizzati vuoi per essere “senatori a fin di vita”¹⁴, vuoi per essere “senatori fantasma” perché risultati per lo più assenti ai lavori parlamentari¹⁵, vuoi per essere politici e, dunque, “abusivi”¹⁶, il campo “sociale” avendo di fatto aperto le porte all’ingresso di personalità che, per il resto, non avrebbero potuto vantare altri titoli per poter

¹²Cfr., *amplius*, P. CARNEVALE, “Guardare da vicino quel che...da vicino è visto”, cit., 7.

¹³ Il riferimento è al lavoro monografico di P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino*, cit., 191 ss.

¹⁴ Tra questi, come sottolinea anche P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino*, cit., 191 ss., se ne possono ricordare almeno quattro e, cioè: Trilussa (rimasto in carica per soli 20 giorni), Vittorio Valletta (rimasto in carica per poco più di otto mesi), Mario Luzi (rimasto in carica per poco più di quattro mesi) e Claudio Addabbo (rimasto in carica per meno di cinque mesi).

¹⁵ Secondo P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino*, cit., 211 ss., parrebbero rientrare in detto “elenco” pure nomi illustri quali i senatori Gianni Agnelli (che nel corso di cinque legislature si distinse per aver firmato solo quattro disegni di legge di iniziativa altrui, oltretutto per aver votato le mozioni di fiducia ai governi che si sono succeduti, senza però mai fornire una motivazione), Norberto Bobbio (che però, nel corso del suo ventennio di mandato, vanta almeno qualche disegno di legge di cui risulta firmatario o cofirmatario, la sottoscrizione di una mozione sull’antisemitismo e la presentazione di una mozione a risposta scritta) Eduardo De Filippo (rimasto in carica per tre anni), che è risultato cofirmatario di un unico disegno di legge costituzionale e che ha svolto solo un’interpellanza). Si ricordano poi, ancora, Rita Levi Montalcini, Eugenio Montale, Renzo Piano, Sergio Pininfarina e Carlo Rubbia.

¹⁶ Sempre secondo la ricostruzione di P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino*, cit., 278 ss., vi rientrerebbero Giulio Andreotti, Emilio Colombo, Francesco De Martino, Amirante Fanfani, Giovanni Leone, Cesare Merzagora, Mario Monti, Giorgio Napolitano, Pietro Nenni, Giuseppe Paratore, Ferruccio Parri, Camilla Ravera, Meuccio Ruini, Giovanni Spadolini, Luigi Sturzo, Paolo Emilio Taviani e Leo Valliani.



accedere alla carica. La nomina di Mario Monti, a cui seguì nell'immediatezza la nomina a Presidente di un esecutivo tecnico fino alla formazione di un proprio partito personale, per poi ritornare a coprire "fattivamente" la nomina iniziale è, se si vuole, emblematico, di un uso del potere di nomina presidenziale forse un po' estremo¹⁷. Al di là, dunque, del fatto che l'obiettivo di affiancare alla componente parlamentare rappresentativa del corpo elettorale un pur ridotto gruppo di "esperti" che avrebbero dovuto arricchire, con le proprie competenze in campo sociale, scientifico, artistico e letterario, il tessuto democratico possa dirsi più o meno conseguito, può pianamente verificarsi come, contrariamente a quanto ritenuto dai membri della Costituente¹⁸, in taluni casi, complici alcuni sistemi di elezione non particolarmente improntati al raggiungimento dell'obiettivo della stabilizzazione delle maggioranze, essi siano stati messi in grado di svolgere un ruolo fondamentale, ponendosi quali veri e propri aghi della bilancia nell'agone politico. In tal senso, può ricordarsi che il Governo Prodi II ottenne una fiducia "risicata" (165 voti favorevoli, 155 contrari, con il *quorum* di 161) solo grazie alla votazione favorevole di tutti i senatori di diritto e di nomina presidenziale (con l'unica eccezione dell'ex Presidente della Repubblica Cossiga) e questi ultimi furono determinanti anche per la votazione di alcune questioni di fiducia che mantennero per un po' in piedi un esecutivo altrimenti traballante¹⁹. Mentre, in senso contrario, il primo Governo Berlusconi si è retto con unico voto in più rispetto al *quorum*

¹⁷ Sul punto, cfr. anche I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quad. cost.*, 1/2013, 8, secondo cui il potere presidenziale di nomina in tal caso è stato «indirettamente utilizzato al fine di rimarcare l'indipendenza e l'estraneità alla contesa politica del futuro incaricato a formare il Governo e per indicare così agli attori politici la strada prefigurata dal Presidente». Per una più ampia ricostruzione del Governo Monti e delle sue implicazioni sul funzionamento della forma di governo, cfr., altresì, le osservazioni di E. ALBANESI, *Il governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di "grande coalizione"*, in *Rass. Parl.*, 1/2014, 135 ss., nonché, da ultimo, M. FRANCAVIGLIA, *Dal governo Monti al governo Draghi: l'evoluzione dei poteri normativi dell'esecutivo alla luce della tensione tra tecnica e politica*, in F. Bailo - M. Francaviglia (a cura di), *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, Napoli, 2023, 111 ss.

¹⁸ Cfr. le dichiarazioni dell'on. Alberti che, nell'illustrare l'emendamento che poi sarebbe stato definitivamente stato 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».

¹⁹ Sul punto, cfr. *amplius*, G.M. SALERNO, *I senatori a vita, la "doppia maggioranza" e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in federalismi.it, 5/2007, secondo cui, peraltro, condivisibilmente, «ragioni di opportunità di ordine costituzionale dovrebbero consigliare o addirittura imporre l'apertura della crisi se, durante votazioni relative ad atti che si possono ritenere decisivi per la politica nazionale o nei quali si concentrano aspetti essenziali dell'indirizzo politico del Governo (come, ad esempio, quelli concernenti la politica di bilancio o la politica estera), si manifestassero maggioranze manifestamente diverse da quella propriamente "governativa"», nonché, in senso analogo, T. GROPPI, *Occorre ripensare i senatori a vita?*, in Astrid del 23 maggio 2006 e C. FUSARO, *I senatori a vita devono votare la fiducia*, in Forum di Quaderni costituzionali, 17 dicembre 2006.

richiesto, nonostante il voto quasi all'unanimità negativo (tra contrari e astenuti) della ridetta categoria di senatori²⁰.

3. I precedenti progetti di legge costituzionale di modifica dell'art. 59 Cost

Dall'esperienza concreta maturata sino ad ora, esaminata anche alla luce delle personalità delle nomine e dell'attività svolta durante il mandato, non pare, dunque, potersi desumere una linea retta che demarchi con nitidezza le ragioni che potrebbero far propendere o meno per l'abolizione dell'istituto. Del resto, gli stessi innumerevoli disegni di legge costituzionali presentati sono stati il sentore, semmai, del prevalere di argomentazioni favorevoli o contrarie a seconda del contingente momento storico e delle forze politiche che risultavano avvantaggiate o, viceversa, svantaggiate dalla loro presenza.

Articolo 59²¹

Testo vigente	A.S. 935	Testo referendum 2016 (XVII)	Testo Senato 2012 (XVI)	"Bozza Violante" (XV)	Testo referendum 2006 (XIV)	Bicamerale D'Alema (XIII)	Comitato Speroni (XII)	Commissione De Mita-Iotti (XI)	Commissione Bozzi (IX)
Art. 59 ² È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.	Art. 59 <i>Identico</i>	Art. 59 <i>Identico</i>	<i>Articolo identico</i>	<i>Articolo identico</i>	Art. 59 È deputato di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.	Art. 79, quanto comma <i>Identico</i>	<i>Articolo abrogato</i>	<i>Articolo identico</i>	Art. 57, quanto e sesto comma È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica, ovvero Presidente di una delle due Camere per una legislatura o Presidente della Corte costituzionale per almeno tre anni.
Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.	<i>Abrogato</i>	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.			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.	<i>Abrogato</i>			Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario. Il numero complessivo dei senatori a vita nominati a questo titolo non può essere superiore ad otto.

²⁰ Al proposito, cfr. R. BIAGI, *Qualche riflessione sui senatori a vita*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 17 gennaio 2007, 2.

²¹ Fonte: [Dossier Senato](#), *Testo a fronte tra l'A.S. n. 935 e precedenti proposte di riforma costituzionale (1985-2023)*, novembre 2023, n. 191, 9.



Così, guardando solo ai d.d.l. cost. che si devono più propriamente collocare nell'ambito di riforme istituzionali della Costituzione, può ricordarsi che propose l'integrale abrogazione dell'art. 59, comma 2, Cost., come negli intenti della odierna riforma (che, però, in virtù di una disposizione transitoria, mantiene gli attuali senatori a vita), nella XIII leg., il d.d.l. della cd. Commissione D'Alema (quest'ultima ponendosi il più ambizioso obiettivo di fornire un ancoraggio territoriale alla seconda Camera).

Il disegno di revisione costituzionale approvato dal Parlamento (A.S. 2544-D) nel 2005 e respinto dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 prevedeva, poi, una Camera alta denominata «Senato federale della Repubblica» ed espungeva il riferimento ai senatori vitalizi, non più compatibili con le logiche territoriali delle Regioni. Per tali ragioni veniva trasferita alla Camera la nomina dei vitalizi, stabilendosi che il Capo dello Stato potesse nominare tre deputati a vita per «altissimi meriti conseguiti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario», e fissandosi contestualmente il numero totale dei deputati di nomina presidenziale, che non avrebbe in alcun caso potuto essere superiore a tre.

Nella XVII legislatura il disegno di legge di revisione costituzionale c.d. Renzi-Boschi, coerentemente con un disegno di differenziazione delle due Camere, si proponeva, innanzitutto, di novellare l'art. 57 Cost., stabilendo che il Senato fosse composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che potevano essere nominati dal Presidente della Repubblica. Il successivo art. 3 dello stesso testo modificava poi l'art. 59, secondo comma, Cost., disponendo che la nomina di tali senatori non fosse più a vita, ma che dovesse avere una durata di sette anni, senza la possibilità di essere nuovamente nominati. Previsione, quest'ultima, che doveva leggersi in combinato disposto con l'art. 39, comma 7 del testo di riforma, laddove si disponeva che i senatori a vita già nominati dovessero rimanere in carica, a ogni effetto, quali membri del Senato, fino a esaurimento, e con l'art. 40, comma 5, del medesimo testo, che disponeva che, fermi restando i senatori a vita in quanto ex Presidenti della Repubblica, i senatori di nomina presidenziale non avrebbero dovuto eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto anche della permanenza dei senatori a vita di nomina presidenziale ancora in carica al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale²². Scelta, questa, che suscitò le critiche di chi rilevava l'incongrua presenza di senatori di nomina presidenziale e di senatori di diritto ed a vita in una seconda Camera chiamata a rappresentare le istituzioni territoriali²³.

²² Sul punto, cfr., *amplius*, G. RIVISECCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *federalismi.it* n. 10/2016, 18 maggio 2016 nonché, volendo, F. BAILO, *I "cari estinti": organi ed enti a cui la riforma dice (davvero?) addio*, in P. Costanzo (a cura di), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi Boschi* (Serie: *Gli Speciali della Giurisprudenza Italiana*), Milano, 2016, 116.

²³ In tal senso, cfr. R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7, e 40, commi 5 e 6, l. cost.), in F.S. Marini, G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma*



Tutte le proposte menzionate si caratterizzavano, ad ogni modo, per la loro collocazione nel solco di una riforma «non meramente quantitativa del Senato bensì nell’ambito di una trasformazione della seconda camera in Senato delle autonomie»²⁴, per cui la garanzia della rappresentanza territoriale rendeva necessaria l’eliminazione dei senatori di nomina presidenziale.

Altri più recenti progetti di legge costituzionale non propriamente riconducibili a riforme istituzionali miravano, poi, in modo più circoscritto, a limitare il diritto di voto di questi, almeno per quel che atteneva alle votazioni fiduciarie²⁵, sul presupposto che non dovesse essere messa in discussione la partecipazione di questi ai lavori parlamentari, nella misura in cui essi avrebbero potuto fornire un alto contributo «nella definizione delle scelte di merito nello svolgimento del ruolo parlamentare», dovendo però restare fuori da contese – quali potevano considerarsi la formazione e la determinazione di una crisi extraparlamentare o parlamentare dell’esecutivo – riportabili, fondamentalmente «all’adesione complessiva ad un determinato schieramento politico», sì da dar luogo a «evidenti distorsioni politico-istituzionali», ancor più accentuate in presenza di un sistema bipolare e della riduzione del numero dei parlamentari operata con la l. cost. 1/2020.

4. L’abrogazione dell’art. 59, comma 2, Cost. nel disegno complessivo di revisione costituzionale del d.l.l. cost. Meloni: quali effetti (più o meno indiretti) potrebbero derivarne

Rispetto alle precedenti proposte di riforma costituzionale, quella in esame risulta legata non già ad un superamento del bicameralismo paritario (anche se, per vero, alcuni emendamenti al d.d.l. lo riproponevano, sul modello di quanto già prevedeva il d.d.l. Renzi Boschi²⁶), ma a quella della forma di governo, con il risultato, quantomeno indiretto e/o implicito, di contribuire, nel rinnovato quadro della distribuzione dei poteri tra gli organi costituzionali, a ridurre i poteri del Presidente della Repubblica che già vede eliminati sia il potere di nomina del Presidente del Consiglio (ma non anche dei singoli ministri), sia quello di scioglimento delle Camere prese singolarmente. Ciò anche se, per vero, ad una tale *diminutio* farebbe da contraltare la sostituzione dell’art. 89, comma 1, Cost., introdotta in seno alla Commissione Affari Costituzionali del Senato all’art. 2-*bis* del testo di riforma, per

costituzionale del 2016, 2016, 38, secondo cui «la presenza di senatori nominati “a tempo”, privi di indennità, in un Senato che rappresenta le istituzioni territoriali, fatica a trovare una giustificazione».

²⁴ Così M.G. RODOMONTE, *Commento all’art.59 della Costituzione*, in lamagistratura.it, 14 aprile 2022.

²⁵ Cfr. il d.d.l. A.S. 2081 (XVIII leg.), a firma dei sen. La Russa e Balboni, recante «*Modifica dell’articolo 59 della Costituzione in materia di esercizio del voto di fiducia da parte dei senatori a vita*» presentato in data 29 gennaio 2021 e però arenatosi presso la Commissione Affari Costituzionali.

²⁶ Al proposito, cfr. l’emendamento proposto dai senatori Musolino ed Enrico Borghi, che prevedeva l’aggiunta di un articolo (01), premesso all’art. 1.



cui “Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità. Non sono controfirmati la nomina del Presidente del Consiglio, la nomina dei giudici della Corte Costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere”²⁷. Innovazione, quest’ultima che, detto per inciso, come condivisibilmente rilevato da autorevole dottrina, avrebbe una sicura rilevanza, se non addirittura una portata storica in quanto andrebbe al “cuore del rapporto tra regole di diritto e regolarità della politica” ma che, in definitiva, non farebbe che selezionare (forse in modo eccessivamente restrittivo) gli atti pacificamente considerati come formalmente e sostanzialmente presidenziali, con l’obiettivo di sottrarli al controllo dell’organo esecutivo, che altrimenti, costituirebbe «un anomalo garante avverso eventuali scostamenti dall’alveo costituzionale di uno dei massimi organi di garanzia»²⁸.

Ciò detto, l’abolizione *sic et simpliciter* dei senatori a vita di nomina presidenziale, oltre a eliminare uno dei pochi elementi utili a differenziare le due Camere del Parlamento residuo²⁹, determinerebbe l’ulteriore esito di scongiurare la possibilità che questi assumano un peso rilevante, se non addirittura fondamentale, nel mantenimento a galla o, viceversa, nell’affossamento di esecutivi che abbiano ottenuto (o si trovino ad essere sostenuti) da maggioranze parlamentari risicate. Ciò anche se, per vero, un tale rischio dovrebbe essere per lo più allontanato³⁰ a ragione del fatto che l’art. 92 Cost., così come risultante a seguito delle modifiche recate dall’art. 3 del d.d.l. cost. A.S. n. 935, rinvia alla legge elettorale il compito di disporre il sistema elettorale ponendo però degli importanti paletti già in Costituzione, con lo stabilire che questo, nel rispetto del principio di rappresentatività, debba garantire alla lista o ai candidati collegati al Presidente del Consiglio

²⁷ Il riferimento è, in particolare, all’emendamento 2.0.1. (testo 3) proposto dal Sen. Pera e approvato nella seduta n. 189 del 14 marzo 2024, su cui cfr. le osservazioni critiche di A. RUGGERI, [La controfirma ministeriale e il gioco dell’oca, ovvero sia quando si modifica la Costituzione per tornare... all’originario dettato \(nota minima su una vicenda anomala\)](#), in questa [Rivista](#), 2024/I, 8 aprile 2024, 450 ss. e di C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l’emendamento Pera sulla controfirma*, in [Astrid](#), 5/2024, 5 aprile 2024.

²⁸ In tal senso, cfr. ancora A. RUGGERI, [La controfirma ministeriale e il gioco dell’oca](#), cit., 452.

²⁹ Se si esclude la differente soglia di età prevista per l’elettorato passivo, nonché la base regionale per l’elezione al Senato che dovrebbe restar salva, esplicitandosi all’art. 6 del testo di riforma, così come modificato dalla Commissione Affari Costituzionali presso il Senato, che il sistema di elezione delineato all’art. 92 Cost. costituisce una eccezione alla regola generale ivi prevista, così come lo è quella dei seggi assegnati alla Circostrizione Estero.

³⁰ Cfr., *amplius* l’audizione al d.d.l. cost. A.S. n. 935 di G. Zagrebelsky, secondo cui «la motivazione che chiama in ballo il sovrappeso dei senatori a vita nel Senato numericamente dimezzato è pretestuosa: la maggioranza disporrà per legge (elettorale) della maggioranza assoluta degli eletti e non avrà nulla da temere dai pochi non eletti. Inoltre, per evitare il rischio di alterazioni delle maggioranze elette, basterebbe stabilire che i senatori a vita non partecipano alle votazioni di natura politica, dalle quali dipende la vita delle maggioranze e dei governi, cioè le votazioni sulla fiducia».



dei ministri, mediante un premio assegnato su base nazionale, la maggioranza dei seggi nelle Camere.

Ad ogni modo, già da tempo una parte della dottrina aveva sottolineato come la presenza di parlamentari vitalizi apparisse quantomeno problematica «alla luce del traghettamento del nostro sistema politico dalla vecchia democrazia consociativa alla nuova impostazione maggioritaria», ravvisando, in particolare, che «le dinamiche tipiche del rinnovato assetto maggioritario manifestano in maniera sempre più evidente la loro inconciliabilità con istituti – la presenza di senatori non elettivi di nomina presidenziale – ideati in un sistema di proporzionalismo compromissorio e adattabili unicamente agli equilibri ad esso conseguenti»³¹.

Il che farebbe, dunque, propendere per un “*favor*”, almeno sotto questo profilo, all’abolizione dell’istituto ma certamente più problematico è l’ulteriore effetto che una tale modifica potrebbe determinare e, cioè, quella di escludere in radice la possibilità che la nomina a senatore a vita possa costituire un *escamotage* per essere più rapidamente eletto Premier (come accaduto, sia pur in altro contesto, nel caso del Governo Monti) o, comunque, evitare l’aggiramento della norma “antiribaltone” che prevede di formare il governo soltanto con un altro parlamentare della stessa coalizione, con la (im)possibilità di riaprire alla formazione di governi a guida tecnica (come è invece avvenuto nel caso del governo Draghi)³².

Può, dunque, verificarsi come la marginalità della modifica dell’art. 59, comma 2, Cost. rispetto al quadro complessivo della riforma sia, almeno per i profili segnalati, solo apparente, fermo restando che la ridetta previsione potrebbe, altresì, viaggiare su binari autonomi e separati, semmai la stessa ponendosi ancor più in linea di continuità con l’esigenza di riproporzionare il ruolo dei senatori a vita rispetto a quelli di derivazione elettiva, in conseguenza della netta e lineare riduzione del numero dei componenti rappresentativi del corpo elettorale effettuata con la riforma costituzionale del 2020.

D’altro canto, guardando alla *ratio* originaria con cui si è giustificato l’inserimento dei senatori a vita di nomina presidenziale, non si può mancare di segnalare che almeno alcune personalità hanno sicuramente avuto il merito di fornire un proprio contributo e illuminare il dibattito parlamentare: vero è che potrebbero ricercarsi altre forme (o, perché no, rivitalizzarne di vecchie) attraverso cui valorizzare il ruolo di esperti che possano fornire validi ed efficienti livelli di specializzazione, pur rimanendo estranei al circuito politico ma, certamente l’abolizione dei senatori a vita rappresenterebbe un’occasione persa per, al contrario, potenziare quanto già si ha.

³¹ In tal senso, cfr. F. PATERNITI, *Riflessioni critiche sui senatori a vita di nomina presidenziale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 23 novembre 2006, 7.

³² Cfr. l’audizione al d.d.l. cost. A.S. n. 935 di A. Celotto.



Del resto, il peculiare pregio dell'art. 59 Cost., come rilevato da una parte della dottrina, è rinvenibile precisamente «nel riconoscimento, che esso esprime, della rilevanza propriamente politico-istituzionale della cultura (già manifestata a livello di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale dall'art. 9 Cost.), e della cultura nelle sue diverse declinazioni: come ricerca scientifica, come attitudine a incidere sulla realtà naturale, come manifestazione squisitamente artistica». Mentre il principale profilo di debolezza parrebbe tuttora ravvisabile «precisamente laddove il nesso con la sfera propriamente culturale si allenta, fino a risultare quasi impercettibile»³³.

Sarebbe, in definitiva, nella categoria che più è stata interpretata in modo estensivo – ossia quella dei meriti in campo “sociale” – a doversi, volendo, intervenire onde evitare di «spalancare le porte di Palazzo Madama a personalità marcatamente etichettate» e così tradire apertamente l'originario intento dei membri della Costituente, che «ritenevano che meritassero il laticlavio a vita esponenti della società civile» e, cioè, «i sommi che con le loro competenze illuminassero i lavori del Senato»³⁴.

La pure paventata ipotesi di escludere i senatori di nomina presidenziale dalle sole votazioni fiduciarie parrebbe, invece, meno persuasiva. Ciò in quanto, innanzitutto, come condivisibilmente rilevato da una parte della dottrina, «la *ratio* dissonante ed eccezionale rispetto al principio fondamentale rappresentativo democratico», sia pure se non può essere priva di conseguenze nel definire la categoria dei senatori a vita, non parrebbe consentire di «fondare, nel silenzio della Costituzione, speciali regole funzionali implicite che limitino il loro diritto di voto o lo riducano a titolo consultivo»³⁵. Argomento, quest'ultimo, che parrebbe rinforzato da quanto rilevato dalla stessa Corte costituzionale in un *obiter dictum* in cui ebbe a chiarire che la tesi, patrocinata dalla difesa del Senato nell'ambito di un conflitto interorganico, per cui l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione avrebbe avuto, in riferimento ai senatori a vita, un'ampiezza maggiore di quella attribuita ai parlamentari eletti, non trovava riscontro in alcuna norma costituzionale, né avrebbe potuto essere desunta dalla asserita maggior importanza del titolo d'investitura dei senatori a vita

³³ In tal senso, cfr. L. D'ANDREA, *La recente nomina presidenziale dei senatori a vita: un piccolo segno del riconoscimento della soggettività costituzionale della cultura?*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 11 settembre 2013. Più di recente, in senso analogo, cfr. G. MENEGATTO, *I senatori vitalizi come espressione del diritto costituzionale “soggettivo” ed “istituzionale” della cultura*, in *Consulta OnLine (giurcost.it)*, Studi, 1/2024, 19 marzo 2024, 418 ss. che, tra l'altro, ha operato un'ampia analisi dei lavori preparatori all'art. 59 Cost., nella prospettiva di riscontrare un collegamento effettivo, più che una mera suggestione ideale, tra il valore costituzionale della cultura e il capoverso dell'art. 59 Cost.

³⁴ Cfr. P. ARMAROLI, *I senatori a vita visti da vicino*, cit., spec. 417-418, nonché P. CARNEVALE, *Guardare da vicino quel che...da vicino è visto*, in [Nomos](#), 2/2023, 12

³⁵ Così B. PEZZINI, *Il voto dei senatori a vita, la rappresentanza politica e le contraddizioni del governare*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 13 marzo 2007.



rispetto a quello dei senatori eletti³⁶. E del resto, una tale conclusione parrebbe ulteriormente confermata dal fatto che lo *status* dei senatori tutti (elettivi, nominati o di diritto), è lo stesso, essendo questi parimenti sottoponibili alla verifica dei poteri *ex art. 66 Cost.* e, sinanco, essere data a questi la possibilità di rinunciare all'incarico.

³⁶ Il riferimento è, in particolare, a [Corte cost., sent. n. 176 del 2005](#).