

## **Il Presidente del Senato nell'ordinamento post-riforma costituzionale. I poteri "esterni" e di nomina**

Marco Cecili

28 novembre 2016

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Le nuove attribuzioni affidate al Presidente del Senato – 3. Funzioni del Presidente del Senato che sarebbe opportuno mantenere – 4. Poteri di nomina da riorganizzare – 5. Il coinvolgimento nelle consultazioni – 6. Il nodo gordiano tra poteri ed elezione.

### **1. Introduzione**

Il testo della riforma costituzionale, che il prossimo 4 dicembre sarà sottoposto a referendum oppositivo<sup>1</sup>, ridisegna sia il ruolo del Senato sia, di conseguenza, la posizione del suo Presidente nell'ordinamento. Il "nuovo" Senato sarà un organo diverso rispetto a quello che siamo abituati a conoscere e, per questo, sarà necessario immaginare «nuovi modelli organizzativi e nuove procedure»<sup>2</sup>, anche attingendo ai modelli disegnati da esperienze straniere.

Come è stato osservato, in questa fase si possono solo ipotizzare i "cleavage" su cui si formeranno i futuri (ed eventuali) gruppi parlamentari all'interno della Camera alta<sup>3</sup>. La riforma non disegna un preciso "modello" di Senato, ma lascia allo stesso organo, alla volontà politica e alle esigenze storiche che si presenteranno l'organizzazione del funzionamento dell'assemblea. Anche l'elezione del Presidente del Senato non è definita nella riforma e questo sarà il primo nodo da sciogliere durante l'approvazione del nuovo regolamento della seconda Camera, qualora entrasse in vigore la riforma. Saranno così demandate esplicitamente scelte di primaria importanza ai regolamenti parlamentari<sup>4</sup>. La decisione sulla modalità di scelta del Presidente del Senato influirà fortemente sulla funzionalità e l'incisività dell'assemblea stessa. In caso di approvazione popolare della riforma, sarà opportuno riflettere su come mutare le attribuzioni attualmente assegnate al Presidente del

---

<sup>1</sup> La natura oppositiva del referendum previsto dall'art. 138 Cost. è incontrovertibile in dottrina cfr., P. Barile e U. De Siervo, *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo digesto italiano*, Vol. 15, Torino 1968, 773-793; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova 1976, 838; V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Idem, Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985, 202; A. Baldassarre, *Il referendum costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/1994, 235-260; R. Romboli, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Rivista AIC*, 2007.

<sup>2</sup> N. Lupo, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 4/2016, 1.

<sup>3</sup> N. Lupo, *op.cit.*, 8.

<sup>4</sup> *Ivi*, 2; A. Manzella, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, in *Rassegna Astrid*, 14/2016.

Senato e il mantenimento in capo a quest'organo di determinate competenze dipenderà da due elementi congiunti, quali la natura del nuovo Senato e la modalità di elezione della Presidente stesso. In questa fase è opportuno analizzare i poteri che la riforma e la legislazione vigente attribuiscono al Presidente del Senato, tenendo conto che, in considerazione del continuo ampliamento del c.d. "ruolo esterno" dei presidenti delle camere<sup>5</sup>, le funzioni affidate al Presidente del Senato sono frammentate in molti atti normativi<sup>6</sup>, dalla Costituzione alle leggi istitutive degli organi in cui egli partecipa alla nomina dei vertici<sup>7</sup>.

La riforma, inoltre, attribuisce nuove funzioni al Presidente del Senato, ma non intacca la legislazione vigente, che potrebbe però essere modificata in futuro. È evidente che già oggi una serie di funzioni attribuite all'attuale seconda carica dello Stato sono anacronistiche e *a fortiori* questo gruppo si amplierà con l'entrata in vigore della riforma. Così come dovranno immaginarsi nuove attribuzioni, per cercare un nuovo equilibrio tra istituzioni ed organi.

## **2. Le nuove attribuzioni affidate al Presidente del Senato**

La riforma, come anticipato, attribuisce nuove funzioni al Presidente del Senato, anche in ragione del mutato assetto istituzionale che va a disegnare.

### **I) Presidenza del Parlamento in seduta comune in caso di supplenza**

La riforma costituzionale affida al Presidente della Camera il ruolo di Supplente del capo dello Stato, promuovendo tale organo al rango di seconda carica dello Stato<sup>8</sup>. Si rivede così il sistema disegnato dai costituenti in cui la supplenza veniva affidata al Presidente del Senato e parallelamente, per mantenere un equilibrio istituzionale tra i rami del Parlamento, al Presidente della Camera era affidata la funzione di guidare il Parlamento in seduta comune<sup>9</sup>.

La Presidenza di quest'organo costituzionale sarà ancora affidata, *ex art.* 63 Cost., al Presidente della Camera. Tradizionalmente il Presidente del Senato siede accanto al collega della Camera e per «ragioni di cortesia»<sup>10</sup> (come dispone l'art. 31 Reg. Cam.<sup>11</sup>) e viene ascoltato per esigenze di coordinamento dei lavori. Questo non trasforma l'organo monocratico "Presidenza del Parlamento in seduta comune" in un organo collegiale – di tipo consolare - ma offre semplicemente al Presidente della

---

<sup>5</sup> A. Pertici, *I Presidenti delle Camere tra i regolamenti e le prassi costituzionali e le leggi ordinarie*, in E. Rossi (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento - volume II*, Pisa 2008, 101.

<sup>6</sup> A. Sciortino, *Presidente di assemblee parlamentari e poteri di nomina attribuiti dalla legislazione ordinaria: brevi note*, in *Scritti in onore di Antonino Pensavecchio Li Bassi*, volume II, Torino 2004, 1285-1286.

<sup>7</sup> Gli organi in oggetto raramente sono legati da un rapporto di ausiliarità al Parlamento (es. Autorità Indipendenti), cfr. C. Pinelli, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* 1998, Torino 1999, 77.

<sup>8</sup> Art. 86: «Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente della Camera dei deputati».

<sup>9</sup> L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2013, 136.

<sup>10</sup> A.P. Tanda, *Le norme e le prassi del Parlamento italiano*, Roma 1995, 371.

<sup>11</sup> Il comma 2 recita: «Nelle riunioni del Parlamento in seduta comune dei suoi membri è riservato un seggio al Presidente del Senato».

Camera la possibilità di avvalersi dell'opinione e dell'esperienza del collega senatoriale, riservando però a lui la titolarità e l'esercizio della funzione.

La riforma costituzionale affida però al Presidente del Senato la Presidenza del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica, solamente quando il Presidente della Camera svolge il ruolo di supplente. Questo vuol dire che se non si dovesse ricorrere alla supplenza, sarà il vertice della Camera a convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune, come normalmente accade.

Per fare un esempio, per l'elezione del Presidente della Repubblica del 2013, sarebbe stato il Presidente della Camera a convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune, mentre nel 2015 sarebbe stato il Presidente del Senato, visto che si dovette ricorrere alla supplenza del capo dello Stato.

Questa supplenza "eventuale" è sintomatica del fatto che il Senato va a perdere la sua funzione di rappresentanza politica nazionale, come infatti risulta dal nuovo art. 55, comma 2, Cost. Il sistema disegnato dalla revisione della Carta costituzionale lascia quindi inalterato l'art.63, dove afferma che «quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati».

Nel caso in cui sia il Presidente del Senato a presiedere il collegio elettorale per l'elezione del capo dello Stato, egli in realtà non è altro che un mero sostituto del Presidente della Camera, dato che la struttura ed i funzionari resterebbero quelli della Camera dei Deputati (a meno di un'improbabile possibilità di servirsi funzionari che lo coadiuvano al Senato, vista anche l'istituzione del ruolo unico). Il Presidente della Camera in caso di supplenza del capo dello Stato, come da prassi costituzionale, non potrà entrare in Parlamento e, allora, la Camera dei Deputati sarà rappresentata dal vice-presidente vicario, che dovrà essere in posizione ancillare rispetto al Presidente del Senato, anche se rivestirà comunque un ruolo chiave in quanto conoscitore del regolamento da applicare e della struttura burocratica da guidare. Inoltre, applicandosi il regolamento della Camera, si va a rompere un principio consolidato del diritto parlamentare (utilizzato ad esempio nelle commissioni bicamerali) che ha sempre applicato il regolamento della camera di appartenenza di colui che guida la seduta<sup>12</sup>. Nella riforma sembra prevalere lo "ius loci", per cui si applicherà comunque il regolamento della Camera, anche quando a presiedere l'assemblea sarà il Presidente del Senato.

Al Presidente del Senato la riforma attribuisce esclusivamente la Presidenza del Parlamento in seduta comune in caso di elezione del capo dello Stato. Qualora si trattasse di una supplenza lunga e qualora fosse necessario eleggere i membri laici del CSM<sup>13</sup>, sarà il vice-presidente vicario della Camera a presiedere l'organo e non il Presidente del Senato. Infine, si realizza una discutibile simmetria tra il soggetto che

---

<sup>12</sup> V. Di Ciolo e L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2013, 390 e 391; A. Mannino, *Diritto parlamentare*, Milano 2010, 148 afferma che in realtà le commissioni bicamerali hanno sede nella camera di cui fa parte il presidente e conseguentemente si applica il regolamento del luogo dove si tiene riunisce la commissione. P. Carnevale, *Il Parlamento*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto Pubblico*, Torino 2015, 293 ritiene invece che in astratto dovrebbe applicarsi in regolamento del locus in cui si svolge la commissione, anche se in generale si preferisce applicare il regolamento della Camera di appartenenza del Presidente.

<sup>13</sup> La riforma modifica il modello di elezione dei giudici costituzionali: non più eletti dal Parlamento in seduta comune. Ogni camera eleggerà autonomamente e separatamente i giudici attribuiti (3 alla Camera dei Deputati, 2 al Senato).

presiede il Parlamento in seduta comune per la deliberazione sulla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione e chi dovrebbe sostituirlo, sempre il Presidente della Camera, sebbene la sospensione del capo dello Stato venga decisa dalla Corte costituzionale.

## II) Intesa ex art. 70, 6 comma, Cost.

Il nuovo art. 70 Cost., dopo aver disegnato i procedimenti legislativi<sup>14</sup> (bicamerale, monocamerale con intervento eventuale del Senato<sup>15</sup>, con intervento obbligatorio<sup>16</sup> e aggravato<sup>17</sup>) al sesto comma inserisce una disposizione di chiusura per dirimere eventuali contrasti sul procedimento legislativo da adottare. Si dispone che «i Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti». La Costituzione affida quindi ai presidenti delle Camere il ruolo di «regolatori del traffico» legislativo e di coordinamento dei vari procedimenti previsti<sup>18</sup>.

In base alla disposizione sembra che le questioni procedurali su quale *iter* legislativo adottare non possano essere sollevate “d’ufficio” dai presidenti, ma debbano essere segnalate dai parlamentari. Una riflessione più attenta fa immaginare due modelli contrapposti: «affidare la sollevazione della questione alla maggioranza, se del caso con un voto apposito che conferisca al Presidente una sorta di mandato»<sup>19</sup>, oppure «consentire a una minoranza o addirittura a singoli parlamentari di indurre il Presidente a sollevare la questione»<sup>20</sup>.

Non è questa la sede per sviluppare tutte le riflessioni connesse all’art. 70, comma 6, Cost., ma sono evidenti alcune potenziali problematiche. Una di queste è se sia possibile il ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato qualora i due Presidenti non trovassero un accordo sull’*iter* da adottare<sup>21</sup>. Dal momento che la Costituzione parla di intesa è auspicabile che i Presidenti delle

---

<sup>14</sup> Per una disamina completa sui nuovi procedimenti legislativi N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profili problematici (risolvibile in sede attuativa)*, in A.A. V.V., *Cambiare la Costituzione?*, Santarcangelo di Romagna 2016, 121-169.

<sup>15</sup> L’art. 70, commi 2 e 3 individua il procedimento residuale che si applicherà ad ogni disegno di legge non previsto nei commi 1, 4 e 5. Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all’esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.

<sup>16</sup> Art. 70, comma 5, Cost. che prevede l’intervento obbligatorio del Senato per i disegni di legge di cui all’art. 81, comma 4, Cost.

<sup>17</sup> Art. 70, comma 4, Cost. per l’approvazione dei progetti di legge per l’attivazione della c.d. clausola di supremazia prevede l’intervento obbligatorio del Senato. La Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.

<sup>18</sup> N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 149-150.

<sup>19</sup> G. Vosa, *L’intesa tra i Presidenti delle Camere nella riforma costituzionale: spunti per una ricostruzione*, in Rivista AIC, 3/2016, 5.

<sup>20</sup> *Ibidem*. Le camere in linea teorica potrebbero decidere di utilizzare modelli contrapposti.

<sup>21</sup> C. Salvi, *Un Senato all’opposizione*, Astrid, 15/2016, 4.

due camere si trovino in una posizione di parità, non potendosi immaginare che il vertice della Camera dei Deputati possa prevalga, solamente perché la rappresentanza della Nazione spetta all'assemblea riunita a palazzo Montecitorio<sup>22</sup>. Non è chiaro, inoltre, se in caso di mancata intesa il procedimento legislativo debba sospendersi oppure si potrebbe se è possibile un annullamento successivo delle delibere parlamentari per un *error in procedendo*. Infine, non vengono sciolti i dubbi sulla possibilità di un eventuale ricorso (in caso di intesa tra i Presidenti) da parte dei singoli parlamentari, del Governo o degli altri soggetti titolari del potere di iniziativa legislativa contro l'intesa stessa<sup>23</sup>.

È stato notato come il ricorso alla Corte costituzionale sembra essere un' *extrema ratio* per varie ragioni, tra cui il basso tasso di politicità dell'intesa, l'istituzione del ruolo unico per le burocrazie parlamentari e l'auspicabile coinvolgimento del Presidente della Repubblica per il raggiungimento dell'intesa<sup>24</sup>.

I dubbi legati all'istituto dell'intesa dovranno essere sciolti già in sede regolamentare e, successivamente, con la prassi.

### 3. Funzioni del Presidente del Senato che sarebbe opportuno mantenere

La legislazione vigente attribuisce al Presidente del Senato poteri che sarebbe opportuno mantenere nel nuovo sistema costituzionale.

Il primo è la nomina, d'intesa con il Presidente della Camera, dei membri dell'ufficio parlamentare di bilancio. Quest'ultimo è un organismo indipendente costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. L'Ufficio contribuisce ad assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici, al servizio del Parlamento e dei cittadini.

I componenti dell'Ufficio parlamentare di bilancio sono tre e sono scelti di intesa tra il Presidente del Senato e quello della Camera, che individuano anche il presidente del collegio. La decisione dei vertici politici delle camere è limitata, visto che possono scegliere da un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti<sup>25</sup>.

La recente impostazione prevista per l'Ufficio parlamentare di bilancio andrebbe mantenuta anche in caso di approvazione della riforma. La nuova organizzazione del Senato, infatti, non farà venir meno l'interesse di quest'organo alla partecipazione all'ufficio. Le autonomie regionali, infatti, come già adesso accade,

---

<sup>22</sup> Per evitare queste problematiche la maggioranza politica alla Camera dei Deputati potrebbe provare a far sedere un proprio esponente anche sullo scranno più alto del Senato.

<sup>23</sup> La riforma costituzionale del 2005 prevedeva che i conflitti di competenza fra le due Camere potevano essere risolti dai Presidenti delle Camere d'intesa fra di loro o da un comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro senatori, da loro designato. In entrambi i casi la decisione non era sindacabile in alcuna sede. Argomentando *a contrario* si può immaginare che con la revisione c.d. Renzi-Boschi sarà possibile una sindacabilità, non apertamente esclusa dal testo.

<sup>24</sup> N. Lupo, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 155-156.

<sup>25</sup> La prima nomina del collegio è stata effettuata con decreto dei Presidenti delle camere del 30 aprile 2014.

faranno grande attenzione agli impatti economici delle attività del governo e l'Ufficio parlamentare di bilancio potrebbe essere uno dei modi per inserire le istanze regionaliste nel circuito politico nazionale.

Una seconda funzione che sarebbe opportuno mantenere è quella dell'art. 8 del r.d. 1214 del 1934 (testo unico sulla Corte dei Conti), il quale prevede che i presidenti, i procuratori generali, i vice-procuratori generali e i consiglieri della Corte dei Conti non possono essere revocati, collocati d'ufficio a riposo, né allontanati in qualsiasi altro modo, senza «parere conforme di una commissione composta dai presidenti e vice presidenti del Senato e della Camera dei Deputati. La commissione è presieduta dal Presidente del Senato e conserva il suo ufficio nell'intervallo delle sessioni e delle legislature. Il parere della commissione può essere provocato dal Presidente della Corte o dal Governo».

Questa disposizione è davvero un *unicum* nel sistema di poteri attribuiti ai Presidenti delle Camere<sup>26</sup>. Le più vistose differenze consistono nella precostituzione di un apposito organo integrato dai vice-presidenti delle due camere, e nell'oggetto, rappresentato non dalla nomina, come in molti altri casi, ma dalla revoca di titolari di organi diversi dalle Camere. È evidente che la *ratio* della disposizione sta nell'intento di garanzia contro eventuali ingerenze governative in un organo che già Cavour vedeva come «un magistrato composto di membri inamovibili»<sup>27</sup>. È dunque il Parlamento che ha diritto di assicurarsi che l'indipendenza e l'inamovibilità della Corte dei conti siano garantite nei rapporti col potere esecutivo, per questo motivo sarebbe opportuno che a presiedere questo speciale collegio ci fosse ancora il Presidente del Senato, camera che non possiede nessun legame di fiducia con il governo.

#### 4. Poteri di nomina da riorganizzare

Oggi la legislazione affida al Presidente del Senato una serie di nomine, anche d'intesa con il presidente della Camera, che non sarebbe consono mantenere nel contesto ridisegnato dalla riforma.

Il pensiero va immediatamente alla la nomina dei componenti di alcune Autorità indipendenti. Questi enti intrattengono un legame istituzionale privilegiato con il Parlamento piuttosto che con il governo<sup>28</sup>.

La nomina dei componenti dell'organo collegiale di alcune delle Autorità indipendenti è attribuita ai Presidenti delle due camere o, comunque, prevede un parere vincolante adottato a maggioranza qualificata (ciò consente anche alle minoranze di essere rappresentate).

Per le Autorità istituite ad inizio anni '90 il potere di nomina dei componenti è rimesso ai Presidenti dei due rami del Parlamento, scelta basata sull'allora convenzione costituzionale secondo cui la Presidenza della Camera bassa veniva

---

<sup>26</sup> C. Pinelli, *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, Enciclopedia del Diritto, Agg. 1997.

<sup>27</sup> V. Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Torino 2014, 106-107.

<sup>28</sup> A quest'ultimo o ai ministri di settore è precluso ogni potere di direttiva e di indirizzo, cioè l'uso dello strumento tipico per orientare l'attività degli enti pubblici.

affidata ad un esponente della minoranza<sup>29</sup>. Questa “convenzione” garantiva, nella scelta dei componenti delle Autorità indipendenti, una rappresentanza degli interessi della minoranza parlamentare stessa, in modo da nominare persone di spessore e indipendenti. Tale modello è entrato in crisi con l'avvento della Seconda Repubblica, quando la maggioranza iniziò ad eleggere propri esponenti come presidenti di entrambe le camere<sup>30</sup>. Nelle Autorità istituite dopo la metà degli anni '90 la designazione dei componenti avviene coinvolgendo direttamente il Parlamento (con elezione da parte dell'assemblea o parere vincolante delle commissioni competenti), con modalità tali da coinvolgere la minoranza parlamentare, dando una connotazione condivisa alla scelta<sup>31</sup>.

Le Autorità indipendenti che hanno componenti nominati direttamente dai Presidenti delle camere sono:

- a) Commissione sull'attuazione della legge 146 del 1990 (art. 12) sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- b) Autorità Garante della concorrenza e del mercato (art.10, l. 287 del 1990).

In passato le nomine attribuite erano più numerose, ma la riorganizzazione delle autorità ha portato ad altri criteri di elezione<sup>32</sup>.

È difficile negare che questi residui poteri di nomina appaiono fortemente delegittimati. Non è più funzionale e razionale fondare l'indipendenza di soggetti nominati da presidenti che risultano eletti dalla sola maggioranza, e visto che gli apici delle due camere godono di assoluta libertà nelle loro designazioni<sup>33</sup>. Nella fase successiva all'eventuale esito positivo del referendum, l'occasione potrebbe essere propizia per ridisegnare i criteri di nomina delle autorità indipendenti che si basano ancora sull'intesa tra i Presidenti delle camere. Il Senato perderebbe la funzione di

---

<sup>29</sup> Dal 1976 (VII legislatura) la Presidenza della Camera dei Deputati fu affidata ad un rappresentante del PCI (poi del PDS).

<sup>30</sup> Per un'analisi su come “la distribuzione” delle presidenze sia fondamentale come collante della coalizione, cfr. N. Lupo, *I Presidenti di assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Bologna 2014, 13-17.

<sup>31</sup> M. Clarich, *Autorità Indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna 2005, 25.

<sup>32</sup> Mi riferisco al Garante per l'editoria, istituito con l. 416 del 1981, oggi assorbito dall'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, e all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (istituita dall'articolo 4 della l. 109 del 1994) poi rinominata Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori (art. 6, d.lgs. 163/2006) che è stata soppressa con l'art. 19 del d.l. 90/2014 e i suoi poteri sono passati all'Autorità Nazionale Anticorruzione. Cfr. D. Marra, *Le funzioni del Presidente della Camera nell'ordinamento italiano*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1/1990, 108. Una funzione fondamentale era anche la nomina dei consiglieri di amministrazione della RAI.

<sup>33</sup> M. Manetti, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina: la drammatica assenza di nuove regole per il ruolo dei Presidenti*, in Il Filangieri. Quaderno 2013, Napoli 2013, 178-179. Come fa notare S. Traversa, *Il Presidente della Camera dei Deputati*, in Idem, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano 1989, 429, i presidenti di assemblea, nell'esercizio di tali funzioni compiono valutazioni largamente discrezionali.

indirizzo politico<sup>34</sup> e anche la potestà legislativa paritaria sia nel campo dello sciopero sia della concorrenza, e sembrerebbe opportuno agganciare la nomina dei componenti delle due autorità indipendenti ad una votazione parlamentare oppure ad un parere delle commissioni competenti della Camera<sup>35</sup>.

Una seconda nomina rilevante è quella del componente "esterno" presso il Consiglio della magistratura militare, che assume le funzioni di "vicepresidente", scelto d'intesa con Presidente della Camera (D.lgs. 66 del 2010, art. 60, comma 1, lett. d).

Il Consiglio Superiore della Magistratura Militare è stato istituito con la legge 561 del 1988 ( poi sostituita dal D. Lgs. 66 del 2010), ed ha per i magistrati militari le stesse attribuzioni previste per il Consiglio Superiore della Magistratura: è quindi, l'organo di autogoverno della magistratura militare<sup>36</sup>. In particolare provvede in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni, procedimenti disciplinari e su ogni altro aspetto inerente lo stato giuridico dei magistrati militari, nonché sul conferimento di incarichi extragiudiziali e su ogni altra materia ad esso attribuita dalla legge. Il componente estraneo alla magistratura militare è nominato d'intesa tra i Presidenti delle due camere, e assume le funzioni di vice-presidente del Consiglio<sup>37</sup>.

Il Consiglio Superiore della Magistratura Militare è presieduto dal primo Presidente della Corte di Cassazione, in base al D.Lgs 66 del 2010. Tale soluzione è stata dettata dal fatto di non poter assegnare tale carica al capo dello Stato, visto che i poteri e le prerogative del capo dello Stato sono espressamente indicati dagli art. 87 e 88 Cost.<sup>38</sup>. La scelta di elevare a presidente dell'organo il vertice della Cassazione è significativa anche del fatto di voler raccordare la giustizia ordinaria e quella militare, in quanto la legge 180 del 1981 ha reso la Corte di Cassazione giudice di legittimità anche rispetto alle decisioni di merito dei tribunali militari e della corte militare d'appello<sup>39</sup>. La legislazione ha ridotto il numero dei componenti nominati dalle Camere (da due ad uno), ma il membro designato dai Presidenti delle Camere è vicepresidente di diritto proprio per avvicinare la magistratura militare al Parlamento, come avviene per il CSM. Come nel caso dell'organo di autogoverno della Magistratura, il componente di nomina parlamentare dovrebbe essere scelto dalla sola Camera, vista l'assenza di interesse da parte del Senato in ambito militare<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> Secondo M. Luciani, Sul possibile funzionamento del nuovo Senato, in A.A. V.V., *Cambiare la Costituzione?*, cit., 41, il Senato mantiene una porzione di indirizzo politico relativamente alle materie rientranti nel procedimento bicamerale.

<sup>35</sup> Chiaramente qualora la riforma superasse lo scoglio del referendum e non fosse modificata la disciplina sulla nomina dei componenti della Commissione sull'attuazione della legge 146 del 1990 (art. 12) sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e dell'Antitust, resterebbe la scelta congiunta dei presidenti di Camera e Senato, dovendosi evitare una nomina esclusiva da parte dello scanno più alto di palazzo Montecitorio.

<sup>36</sup> Per un commento sull'istituzione di quest'organo, cfr. P.P. Rivello, *Finalmente istituito il Consiglio della Magistratura militare*, in Leg. Pen., 1989, 293-294.

<sup>37</sup> Prima del D. Lgs. 66 del 2010, i componenti nominati dai presidenti delle camere erano due.

<sup>38</sup> P.P. Rivello, *Il procedimento militare*, Milano 2010, 188.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Inoltre il Presidente del Senato nomina un senatore presso la Commissione consultiva per la concessione di ricompense al valore e la merito civile (art. 7, l. 13 del 1958), tale membro potrà essere eliminato visto che tale ambito non rientra negli interessi sub-statali.

Al Presidente del Senato sono attribuite, anche, una serie di nomine dei componenti di organi minori, egli, infatti, designa due senatori presso la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (art. 27, l. 241 del 1990) e un componente e un supplente presso l'assemblea generale della Commissione nazionale italiana per l'Unesco<sup>41</sup>.

Il Senato potrà avere interesse a essere rappresentato in organi che riguardano le competenze affidate anche agli enti sub-statali.

In futuro si potrebbe pensare di affidare queste nomine ad organi collegiali, come è stato già fatto in passato<sup>42</sup>, ad esempio o al futuro Consiglio di Presidenza (o all'organo che lo sostituirà), oppure alle commissioni competenti (se verranno costituite).

## 5. Il coinvolgimento nelle consultazioni

Il Presidente del Senato è coinvolto nella vita politica e istituzionale dello Stato e per questo è spesso sentito dal capo dello Stato. Due sono le occasioni in cui questo avviene ufficialmente: per lo scioglimento delle camere (e in via espansiva nella fase della risoluzione della crisi di governo o di nomina del nuovo esecutivo) e per lo scioglimento del CSM.

Le prime rappresentano il cuore della risoluzione delle crisi di governo. Esse sono circondate da una ritualità che costituisce uno dei pochi momenti mediaticamente pubblicizzati dell'avvicendamento fra governi.

Nella Carta costituzionale non vi è cenno alle consultazioni, né tanto meno quindi a chi debba essere consultato dal capo dello Stato<sup>43</sup>.

Il concetto di consultazione si riferisce al fine cui tende questa attività, cioè l'individuazione di un candidato idoneo a formare il governo. Come accennato le consultazioni non sono disciplinate da alcuna norma scritta ed è rimesso alla discrezionalità del Presidente della Repubblica chi consultare e l'ordine da stabilire.

I Presidenti delle due camere sono consultati in qualità di portavoce delle rispettive camere ed alcuni autori hanno immaginato che possano considerarsi come "*i primi consiglieri*"<sup>44</sup> del Presidente della Repubblica, ruolo derivante dall'art. 88 Cost., che impone alla prima carica dello Stato di sentirli in caso di scioglimento delle camere. Il presidente d'assemblea è il rappresentante dell'emiciclo nel suo insieme e può quindi esternare interessi del ramo del Parlamento nel suo complesso, non individuabili attraverso l'insieme delle consultazioni delle forze partitiche. In effetti mentre i partiti

---

<sup>41</sup> La Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO ha lo scopo di favorire la promozione, il collegamento, l'informazione, la consultazione e l'esecuzione dei programmi UNESCO in Italia M.P. Azzario Chiesa, *L'Italia per l'UNESCO. 50 anni della Commissione Italiana*, Roma 1999.

<sup>42</sup> Il Presidente del Senato nominava anche ex art. 10, comma 2, della l. 117/1988 «due membri del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti fra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di servizio professionale» (altri due spettavano al Presidente della Camera). Oggi i membri di origine "parlamentare" sono eletti in numero di due dalla Camera dei deputati e, sempre in numero di due, dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

<sup>43</sup> Una delle poche costituzioni che menzionavano le consultazioni era quella della IV Repubblica francese, che le prevedeva incidentalmente, ma non poneva regole (l'art. 45 specificava che la nomina del Presidente del Consiglio seguiva alle "*consultation d'usage*").

<sup>44</sup> L. Gianniti e N. Lupo, *op. cit.*, 133.

hanno il compito di indicare a quale soluzione si sentirebbero di contribuire e quale atteggiamento essi assumerebbero nei confronti delle altre soluzioni, i Presidenti delle camere invece, dovrebbero operare a tutela delle minoranze e dell'assemblea *in toto*.

Con la riforma, il Presidente della Repubblica prima dello scioglimento è tenuto ad ascoltare solamente il Presidente della Camera, visto che il Senato non potrà essere più sciolto, diventando un organo continuo a rinnovazione parziale<sup>45</sup>.

La convocazione del Presidente del Senato durante le consultazioni sarà decisa dalla prassi. Nulla escluderebbe la sua presenza, anche se avrebbe di fatto un ruolo marginale ed esclusivamente di cortesia. Il Presidente del Senato potrebbe anche essere convocato *una tantum* a seconda della situazione concreta.

Dovrebbe essere opportuno, invece, che per prassi il Presidente della Repubblica convochi il Presidente della Camera alta in occasione dello scioglimento dei consigli regionali *ex art.* 126 Cost. La riforma prevede che prima del decreto motivato del capo dello Stato con cui sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge (o per ragioni di sicurezza nazionale), il Senato deve esprimere un parere (che sostituisce l'attuale parere richiesto alla Commissione bicamerale per gli affari regionali). Sulla portata di tale disposizione sembra probabile che si seguirà la dottrina attuale che ritiene il parere obbligatorio, ma non vincolante<sup>46</sup>. Il Presidente della Repubblica, pur essendo questo scioglimento un atto formalmente presidenziale<sup>47</sup>, potrebbe ascoltare il parere anche del Presidente del Senato, visto che il decreto inciderebbe sull'assemblea e sulla perdita dello *status* di senatore di alcuni componenti dell'emiciclo, oltre il fatto che il Senato rappresenta le autonomie territoriali. La *ratio* di tale procedura sarebbe sempre quella di tutela delle minoranze parlamentari. Lo stesso sistema potrebbe applicarsi quando lo scioglimento si applica ai Comuni<sup>48</sup>, nel caso sia il sindaco ad essere senatore. Immaginare un ruolo più attivo del Presidente della Repubblica nell'emanazione dei decreti di scioglimento potrebbe evitare che questo potere venga utilizzato in chiave politica, lasciando al Governo una prerogativa che influisce direttamente sulla composizione di un organo costituzionale (i consiglieri prederebbero la carica al rinnovo del consiglio e i sindaci immediatamente).

La seconda tipologia di consultazioni è quella all' art. 31 della legge 195 del 1958, la quale prevede che il Consiglio Superiore della Magistratura, qualora ne sia impossibile il funzionamento, è sciolto con decreto del capo dello Stato, sentito il parere dei Presidenti delle camere e del Comitato di Presidenza del CSM.

La Costituzione affida al Presidente della Repubblica la Presidenza del CSM per tutelare e garantire l'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni potere dello Stato, ma anche per prevenire che tale indipendenza si risolva in un'autoreferenzialità

---

<sup>45</sup> G. Guzzetta, *Italia si cambia. Identikit della riforma costituzionale*, Soveria Mannelli 2016, 119.

<sup>46</sup> D. Granara, *Il principio autonomistico nella Costituzione*, Torino 2013, 171.

<sup>47</sup> Di questo avviso la sent. C. cost. 219/2013, per un'opinione contraria cfr. E. Albanesi, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, Le Regioni, 5/6, 2013, 1148 – 1161.

<sup>48</sup> Ad esempio art. 143 TUEL sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile. Lo scioglimento del consiglio comunale è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

da parte delle magistrature.

Il Presidente del CSM, conferisce ampie deleghe di funzioni al vicepresidente, tali da affidargli la conduzione complessiva dell'organo.

Quando è necessario sciogliere il CSM il Presidente della Repubblica lo fa per decreto. È necessario prima dell'emanazione di questo decreto, che il capo dello Stato senta il parere dei Presidenti delle Camere e del Comitato di Presidenza del CSM. Questa disposizione è speculare all'obbligo di ascoltare i vertici politici delle Camere prima dello scioglimento di quest'ultime. Essendo che il decreto di scioglimento è emanato dal capo dello Stato, che è anche il Presidente del CSM, si vuole evitare al capo dello Stato di sciogliere il CSM per motivi politici quando la composizione non sia vicina ai suoi orientamenti oppure di usare lo scioglimento come arma per ricattare l'organo stesso. È evidente che la finalità dell'attuale art. 31 non può ammettere la partecipazione del nuovo Senato allo scioglimento del CSM: l'assenza di un preminente interesse regionale non giustifica, infatti, il coinvolgimento di un organo preposto alla tutela di *issue* sostanzialmente territoriali (si dovrebbe anche evitare che il Senato partecipi all'elezione dei membri laici del CSM).

## 6. Il nodo gordiano tra poteri ed elezione

La prima decisione che il Senato dovrà prendere sarà come eleggere il proprio Presidente, scelta che darà le prime indicazioni su come vorrà organizzarsi tale camera.

Ad oggi sembra prevalere il *cleavage* politico e non quello territoriale<sup>49</sup>. A suffragare tale impressione è l'elezione proporzionale da parte dei consigli regionali e la conseguenziale assenza di un voto di "delegazione"<sup>50</sup>. Inoltre, va ricordato che il Senato non può essere ridotto esclusivamente a rappresentante degli interessi territoriali per la presenza al suo interno dei senatori di nomina presidenziale e dei presidenti della Repubblica emeriti. È difficile giustificare l'inclusione di questi soggetti in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali<sup>51</sup>. Questo comporta l'inidoneità di un sistema come quello della di rotazione della Presidenza del Senato<sup>52</sup>, che porterebbe a ricoprire lo scranno più alto esclusivamente i consiglieri regionali (o per una lettura estensiva, i sindaci), ma escluderebbe i senatori di nomina presidenziale o a vita, perché il meccanismo della rotazione terrebbe conto solo del

---

<sup>49</sup> Nulla potrà impedire che in alcuni frangenti le delegazioni regionali possano concordare strategie localistiche (es. le regioni del sud Italia potranno coalizzarsi per ottenere più fondi o agevolazioni nella legge di bilancio).

<sup>50</sup> G. Piccirilli, *Prospettive e organizzazione del nuovo Senato*, Rivista AIC, 3/2016, 14-15.

<sup>51</sup> La *ratio* originaria dell'inserimento nella Costituzione del 1948 di senatori di nomina presidenziale e degli ex-Presidenti della Repubblica è rinvenibile nella necessità di inserire nel circuito politico conoscenze, esperienze e competenze che difficilmente potrebbero emergere in una campagna elettorale. L'ingresso di queste personalità nel prossimo emiciclo di palazzo Madama scardina la teoria del Senato come camera degli interessi esclusivamente territoriali, cfr. R. Bin, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in Forum di Quaderni costituzionali, 22 aprile 2014, 5; G. Rivosecchi, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in Federalismi.it, 10/2016, 12. La riforma del 2005 aveva ridotto a tre i parlamentari di nomina presidenziali e furono "spostati" alla Camera dei Deputati, coerentemente con la riduzione alla sola camera bassa della funzione di indirizzo politico.

<sup>52</sup> Modello previsto in Germania (1 anno per Länd) e Austria (6 mesi).

consiglio regionale che ha eletto il senatore. La Costituzione con l'art. 63, comma 2, già prevede che «il regolamento stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali», lasciando allo stesso Senato la scelta di escludere sindaci, Presidenti di regioni o assessori dalla possibilità di essere eletti presidente<sup>53</sup>. La norma è costruita per derogare al principio di uguaglianza di tutti i membri di un collegio e alla possibilità che possano ricoprire la carica di presidente. La compressione di tale principio già previsto in Costituzione sarebbe aumentata esponenzialmente con la rotazione tra regioni, visto che escluderebbe altri soggetti dalla possibilità di ricoprire la massima magistratura dell'organo.

Storicamente, si può notare come nelle fasi iniziali della vita di un nuovo organo si cerchi di garantirgli stabilità, per evitare "invasioni di campo" da parte di altri organi costituzionali già esistenti e per permettergli di guadagnare uno spazio nella vita istituzionale di un ordinamento<sup>54</sup>. La rotazione potrebbe non permettere questa fase di "rafforzamento" del Senato.

Anche l'elezione "politica" di un presidente<sup>55</sup> avrebbe delle ricadute negative. Infatti tale modello porterebbe a perdere quella pur tenue connotazione di rappresentanza degli interessi territoriali. Si rischia di realizzare il pericolo che James Madison ha messo in luce nei *Federalist Papers*<sup>56</sup>, che il Senato si condanni all'irrelevanza, ad essere l'inutile doppione della camera politica, come accade quando le linee di aggregazione del consenso all'interno dell'assemblea sono di tipo ideologico, di partito. Quando infatti il Senato «non assume la "vera" rappresentanza degli interessi territoriali, ma sovrappone a questi l'interesse di parte politica, tende ad agire come una Camera nazionale, senza avere tuttavia il potere di sfiduciare il Governo e viene, perciò, politicamente "catturato" dalla Camera che "fa" fiducia»<sup>57</sup>.

La tematica delle modalità di elezione del Presidente del Senato è fondamentale per comprendere quali poteri "esterni" affidargli. È innegabile che già da ora alcune nomine andrebbero ridefinite perché anacronistiche (tra tutte le nomine della Commissione sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato). Il Senato perderà il ruolo di definizione dell'indirizzo politico-nazionale e di conseguenza sarebbe opportuno ridisegnare la nomina dei componenti di alcuni organi (es. quello "esterno" presso il Consiglio della magistratura militare) ed escludere il Presidente del Senato da alcuni passaggi procedurali (le consultazioni per lo scioglimento del CSM e per la risoluzione delle crisi di governo). Il Senato dovrebbe, invece, essere inserito nel circuito di nomina dei componenti di organi di estrema importanza per gli enti territoriali (es. i componenti dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, il componente e il supplente presso l'assemblea generale della Commissione nazionale italiana per l'Unesco, i due

<sup>53</sup> Tale limitazione potrebbe riguardare anche le cariche di vice-presidenti, questori, segretari.

<sup>54</sup> La Camera dei Deputati nei primi quindi anni di vita repubblicana ha avuto solo due Presidenti (Gronchi e Leone). Il Senato della Repubblica ha avuto un inizio più turbolento con quattro Presidenti nella I legislatura, per poi essere presieduto da Cesare Merzagora per quindici anni.

<sup>55</sup> Opzione utilizzata in Spagna e Francia.

<sup>56</sup> J. Madison, *Il Federalista*, Pisa 2007, saggio 62,

<sup>57</sup> G. Scaccia, *La riforma del Bicameralismo*, in <http://www.ciceroassogiur.it/convegni/conv44.htm>.

senatori presso la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi)<sup>58</sup>. Infine, sarebbe opportuno immaginare nuovi modelli per coinvolgere il Senato all'interno dei sistemi di raccordo tra Stato e Regioni, qualora venissero mantenuti. Ad esempio, non sarebbe illogico coinvolgere un rappresentante del Senato nella Conferenza Stato-Regioni, anche solamente come osservatore. È nella storia delle istituzioni che gli accordi si raggiungono in riunioni più ristrette e soggette a meno pubblicità<sup>59</sup>. Il ruolo della Conferenza potrebbe essere ancora fondamentale, anche perché vi partecipano i vertici politici delle giunte regionali e sarebbe opportuno per il Senato essere coinvolto almeno nelle riunioni. Si potrebbe addirittura prevedere che la Conferenza venga assorbita dal Senato stesso attraverso l'istituzione di una commissione *ad hoc* in cui i Presidenti delle giunte regionali e il Governo si possano incontrare. Anche per la Conferenza delle regioni e delle province autonome, la Conferenza dei Consigli regionali e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali potrebbero immaginarsi modelli di raccordo con il Senato, con la presenza di un osservatore. Inoltre, come già accennato, il Presidente del Senato potrebbe essere ascoltato prima dell'emanazione dei decreti relativi allo scioglimento del Consiglio regionale, alla rimozione del Presidente della Giunta o allo scioglimento di un consiglio comunale per infiltrazioni mafiose (se il sindaco di quel comune è anche senatore). Questi decreti sono atti sostanzialmente governativi e a fini di garanzia l'assemblea o il suo vertice dovrebbero essere coinvolti nell'*iter* di un atto che influisce sulla composizione dell'emiclo e sul funzionamento di un organo costituzionale. Infine, non sembrerebbe illogico coinvolgere il Senato e il proprio Presidente nel comitato europeo delle regioni, vista la nuova funzione di raccordo tra Unione europea, Stato e regioni affidata alla Camera alta.

È evidente che tutte le nomine che coinvolgono il Senato potranno seguire due modelli: o verranno affidate all'assemblea oppure al suo Presidente. In quest'ultimo caso, il sistema della "rotazione" potrebbe non contribuire a dotare il vertice del Senato di una legittimazione per assegnargli tali nomine. La rotazione porrebbe un senatore a ricoprire la carica di Presidente "quasi casualmente", in virtù dell'elezione da parte di un consiglio regionale e del fatto che, in determinato momento, la Presidenza spetti a quella regione. Inoltre il modello della rotazione comporterebbe presidenze brevi (sei mesi, massimo un anno<sup>60</sup>) e questo non garantirebbe al Presidente la legittimazione per compiere nomine che influenzino il Senato per un periodo di tempo molto più lungo della propria Presidenza, senza una minima legittimazione assembleare. Se il regolamento optasse per la "rotazione" e si volesse lasciare al Senato un ruolo nella nomina di determinati organi, si potrebbe immaginare una struttura simile alla *Troika* nella Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea<sup>61</sup>: un sistema che permetta la programmazione dei lavori interni

---

<sup>58</sup> Il Presidente del Senato potrebbe rimanere nella speciale commissione per la revoca dei presidenti, dei procuratori generali, dei vice-procuratori generali e dei consiglieri della Corte dei Conti, anche a garanzia delle operazioni.

<sup>59</sup> L'esempio della Commissione parlamentare in sede deliberante è paradigmatico.

<sup>60</sup> Con la rotazione annuale, per esempio, una regione si troverebbe a presiedere il Senato una volta ogni 21 anni,

<sup>61</sup> La Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea è a rotazione semestrale tra gli Stati membri. Per strutturare un'agenda e una e una programmazione dei lavori di più ampio respiro, anche temporale, la Presidenza in carica e le due successive individuano insieme un calendario dei lavori e i relativi contenuti.

o delle nomine, concordate tra la Presidenza in quel momento in carica al Senato e quelle più vicine nel succedergli.

L'elezione "politica", invece, porterebbe ad una maggiore legittimazione, anche se si dovrebbero gestire in via regolamentare alcune questioni, tra tutte la durata della Presidenza. Come sottolineato il Senato è un organo continuo e per il Presidente dovrà essere stabilito un *dies ad quem*, la durata massima dell'incarico. Senza un termine, ad esempio se venisse eletto, in particolare, un senatore a vita, costui potrebbe restare in carica un tempo indefinito<sup>62</sup>.

Se affidare poteri di nomina al Senato sarà la contingenza politica a deciderlo. Evidentemente più la Camera alta saprà ritagliarsi uno spazio decisionale, più sarà facile coinvolgere il Senato nel circuito delle nomine dei componenti di primaria importanza<sup>63</sup>.

L'opzione è tra un sistema in cui è direttamente l'assemblea a influire su queste nomine oppure un sistema in cui esse continuano ad essere affidate alla Presidenza dell'emiciclo. È necessario avviare sin d'ora una riflessione sui poteri da voler affidare al Presidente del Senato, con la modifica pronta di tutte le disposizioni che oggi regolano queste attribuzioni.

Il discorso su elezione e poteri è indissolubilmente legato e le scelte che verranno prese in sede di approvazione del primo regolamento del futuro Senato saranno decisive per la determinazione dell'effettivo ruolo che la Camera alta ricoprirà nell'ordinamento, anche in vista dell'ampia revisione della legislazione ordinaria di cui ci sarà necessità qualora la riforma venisse approvata il prossimo 4 dicembre.

---

<sup>62</sup> N. Lupo, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, in *Amministrazione in Cammino*, 8 giugno 2016, 4.

<sup>63</sup> L'art. 55 sarebbe modificato prevedendo che il Senato «concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge». Può essere utile osservare qualche modello offerto dalle esperienze straniere. Ad esempio il *Bundesrat* tedesco concorre alla nomina di numerosi organi di rilevanza costituzionale. In particolare, esso ha diritto di proporre nominativi ed esprime parere vincolante sulla nomina di cariche federali, quali il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, o regionali, come i Presidenti delle Banche centrali dei *Länder*. I poteri di nomina interessano altresì il Consiglio di amministrazione della *Deutsche Welle* (la compagnia tedesca di informazione internazionale) e della *Deutschlandfunk* (i servizi d'informazione radiotelevisivi pubblici), nonché l'Autorità di regolazione delle Poste e Telecomunicazioni. In questo caso è l'assemblea che concorre a determinare le nomine, non il Presidente, privo della legittimazione politica per il meccanismo della rotazione.

In Francia, invece, il Presidente del *Sénat* gode del potere di nominare tre dei nove membri del *Conseil constitutionnel* (al quale ha la facoltà di sottoporre un testo di legge o un trattato che ritiene contrario alla Costituzione)<sup>63</sup>, un membro del Consiglio Superiore della Magistratura, un membro della Commissione nazionale dell'informatica e delle libertà, tre membri del Consiglio superiore dell'audiovisivo, un membro della Commissione delle operazioni in Borsa ed un membro dell'Autorità di regolazione delle telecomunicazioni. Il *Sénat* non è una seconda camera senza poteri, è un organo politico con importanti strumenti per dialogare con l'Assemblée National e la composizione politica e il sistema dell'elezione garantisce al Presidente una legittimazione per poter influire sulla vita delle istituzioni francesi.