

LOS SENADORES VITALICIOS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ITALIANO

DAVID DELGADO RAMOS

*Profesor Contratado Doctor (interino) de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos*

TRC, n.º 49, 2022, pp. 409-433
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Introducción. II. Antecedentes históricos: el Estatuto Albertino. III. Los senadores vitalicios en la Constitución italiana de 1948. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Los senadores vitalicios, herencia constitucional del viejo modelo parlamentario de Cámara Alta de representación nobiliaria proveniente del siglo XIX, —aunque con reminiscencias mucho más remotas—, constituyen en la actualidad una *rara avis* política, que distorsiona, desde un punto de vista parlamentario, el principio democrático.

Quizá por ello, son pocos los Estados que, en la actualidad, conservan esta figura en sus textos constitucionales¹, consecuencia natural de un proceso evolutivo

1 Dejando de lado el caso de Italia, esta figura se encuentra prácticamente desaparecida, siendo pocos los Estados que recogen aún esta figura en sus textos constitucionales, cinco en la actualidad —tres países africanos, uno europeo y uno iberoamericano—: Burundi (art. 180.3 de la Constitución), Ruanda (art. 81 de la Constitución), República Democrática del Congo (artículo 104 de la Constitución), Paraguay (art. 189 de la Constitución) y Reino Unido (House of Lords Act de 1999). Todos, salvo en el caso del Reino Unido, lo prevén para los expresidentes de la República, con varias particularidades únicas en el caso paraguayo, como expresa su texto constitucional: «No integrarán el quórum. Tendrán voz pero no voto». Su constitución, además, prevé su remoción en caso de haber sido sometidos a un proceso de *impeachment* y haber sido declarados culpables. El caso británico, por el contrario, fruto de la especial naturaleza jurídico-política de la *House of Lords* y su propia dinámica evolutiva, hace que la Cámara se encuentre compuesta, mayoritariamente, por lores vitalicios. Otro país europeo, Bélgica, preveía hasta 2014 (reforma constitucional del artículo 72), que los hijos del Rey se convirtieran, a la edad de dieciocho años, en senadores de pleno derecho.

en el que han ido desapareciendo conforme se asentaba jurídica y socialmente el Estado constitucional.

En el caso europeo, junto al muy particular —y no homologable— caso del Reino Unido, sólo Italia ha permanecido inmóvil a esta tendencia, herencia directa del *Estatuto Albertino*. Un legado institucional que en el difícil tránsito del régimen monárquico al republicano optó por mantener, aunque dotándolo de una perspectiva completamente diversa en cuanto a su fundamentación jurídico-constitucional y su alcance político.

La Constitución Italiana de 1948, en ese sentido, conservó los senadores vitalicios en el nuevo régimen constitucional, pero dotándolos de un enfoque plenamente *republicano*, —en su plena acepción jurídico-política y filosófica—, que engrazaba con el nuevo planteamiento constitucional que el Constituyente italiano pretendía imprimir en el nuevo Estado como sujeto político.

Surgieron, así, dos tipologías de senadores vitalicios en el artículo 59 de la Constitución italiana. Los primeros, los senadores *di diritto e a vita*, son todos los expresidentes de la República, salvo renuncia. Los segundos, los senadores *a vita*, son los designados como tales por el propio presidente de la República entre aquellos que hayan «ilustrado» al país en el ámbito social, científico, artístico o literario.

Pese a ello, el devenir de la institución, unido a la *mutable* interpretación constitucional del artículo 59 en la vertiente electiva de los Presidentes de la República, aunque no ha producido ninguna crisis, ha conllevado que surgiesen algunas fricciones políticas, fundamentalmente debido no tanto al perfil de los senadores, como al ejercicio de su función parlamentaria, en la que fungen y se desempeñan en igualdad de condiciones con el resto de senadores electos, integrándose también en los diversos grupos parlamentarios de la Cámara. Un papel que, en no pocas ocasiones, ha supuesto que trascendentales votaciones parlamentarias, como la *fiducia del Governo*, hayan quedado al albur de su libre, —pero no democrática—, voluntariedad.

A lo largo de este trabajo pretendemos analizar la institución de los senadores vitalicios en el ordenamiento constitucional italiano, partiendo de su génesis jurídico-política y continuando con su praxis constitucional y su rol parlamentario, para finalizar con las propuestas de reforma del instituto formuladas en los últimos tiempos, especialmente la más relevante, la producida con ocasión de la reforma constitucional de 2019, cuya ratificación en referéndum se produjo los días 20 y 21 de septiembre de 2020.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: EL ESTATUTO ALBERTINO

El régimen constitucional italiano previo a la Constitución de 1948 estaba presidido por el *Estatuto Albertino*, Carta Otorgada² promulgada por el Rey Carlos

2 Prueba de ello es el tenor con el que Carlos Alberto la signó: «legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della Monarchia sabauda». En ese sentido, y como apunta González, «El Estatuto albertino otorgaba un

Alberto de Saboya el 4 de marzo de 1848 para el Reino de Cerdeña³ y, posteriormente, con la Unificación Italiana a partir de 1861, del neonato Reino de Italia, regido por la misma Casa de Saboya⁴. Es decir, se mantuvo en vigor durante un siglo, sustancialmente intacto pese a las reformas introducidas en el periodo fascista, gracias, en gran medida, a la enorme *elasticidad*⁵ de un texto concebido para amparar un elevado margen de discrecionalidad política al monarca bajo una más aparente que real división de poderes⁶.

El *Estatuto*, formalmente, era lo más parecido a texto constitucional sin serlo, dada la renuencia de Carlos Alberto a dotarse de una auténtica y plena constitución para su reino, prefiriendo, por el contrario, un modelo de *constitucionalismo controlado* que le permitiese *ahogar* los reclamos de la revolución de 1848 bajo el paraguas de un nuevo pacto político en el que el rey se sometía al Parlamento, aunque *de iure* y *de facto* conservase, *mutatis mutandis*, gran parte de sus prerrogativas absolutistas. Prerrogativas que se mantendrían, en gran medida, incluso durante el Fascismo, como revela el hecho de que el Rey pudiese destituir a Mussolini amparándose en lo recogido en el Estatuto.

En el fondo, el sistema, de una vocación previa tendente a la monarquía parlamentaria, desembocó en una clara monarquía constitucional⁷ con la notoria ausencia de un órgano intermedio —el gobierno— entre el rey y el parlamento,

destacado lugar a la figura del Rey, auténtico poder constituyente, lógica consecuencia de su carácter de Carta Otorgada, y así se refleja no sólo en el modo en que fue elaborado, sino también en su estructura, sus principios fundamentales y, sobre todo, en el papel que reservaba a las instituciones representativas». GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «El Senado en la Carta Constitucional de Carlos Alberto de Saboya. La parlamentarización de Italia o el declive de su Cámara vitalicia», *Revista Electrónica de Derecho Comparado*, n.º 0, 2003, p. 78.

3 En el nacimiento del Estatuto tuvo mucho que ver la oleada revolucionaria de 1848, aunque, previamente, la presión de la burguesía en el primer tercio del siglo había producido algunos avances políticos, —especialmente en el ámbito de la libertad de prensa—, y jurídicos, —con la creación de los primeros códigos: civil, penal, procesal—, que empezaron a modular el carácter netamente absolutista del Estado sardo.

4 Pese a la controvertida figura de Carlos Alberto, que mutó de un claro tradicionalismo reaccionario a una aparente vocación constitucional, el hecho, incontrovertible, es que el Estatuto se convirtió en un elemento esencial identificador de la Casa de Saboya con la apertura constitucional, como señala Colombo: «Il legame con lo Statuto diventa così prestissimo un pilastro portante dell'ideologia di Casa Savoia. Un'ideologia, si badi, che da quel momento diventa essenzialmente 'costituzionale'». COLOMBO, P., «I presupposti dello Statuto Albertino. dai moti del 1821 alle riforme del 1847», *Historia Constitucional*, n.º 3, 2002, p. 151.

5 BISCARETTI DI RUFFÀ, P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le «forme di Stato» e le «forme di Governo»*. *Le costituzione moderne*, Giuffrè, Milán, 1969, p. 410.

6 El modelo, en palabras de González, «establecía una forma de gobierno con dos centros de impulso político, el Rey y el Legislativo, pero convenientemente descompensada en favor del Monarca. Así de los ochenta y un artículos del Estatuto albertino, la cuarta parte, esto es, veintidós se dedican a regular la figura del Jefe del Estado al que caracterizan como Jefe efectivo del poder ejecutivo, jefe nominal del poder judicial y partícipe, junto con el Parlamento, del poder legislativo». GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., *La «Revolución constitucional»*. *Breve compendio de historia constitucional europea en perspectiva comparada*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2019, pp. 344-345.

7 La transformación, para Sánchez Agesta, se explica porque «Las prácticas constitucionales que exigían al Gobierno la doble confianza del Rey y de la Cámara de Diputados la transformaron en un gobierno parlamentario». SÁNCHEZ AGESTA, L., *Derecho constitucional comparado* (3.ª ed.), Editorial Nacional, Madrid, 1968, p. 331.

dado que los ministros eran única y exclusivamente fiduciarios del monarca⁸. A ello contribuyó, en gran medida, la vaguedad de un tenor jurídico⁹ que, en definitiva, posibilitaba abiertamente dicho tránsito sin reforma alguna pero que, también, en las ocasiones críticas en las que se mostraba la inestabilidad del sistema, permitiría retomar al rey los poderes que formalmente le reconocía el propio Estatuto¹⁰. En conjunto, el sistema, entre su promulgación y la época del fascismo, se convirtió en un confuso e incompleto régimen convencional pese a su vocación parlamentaria y a la *parlamentarización* que sufriría con el transcurso del tiempo¹¹.

Este prisma permite percibir con claridad el lugar otorgado al Parlamento, de naturaleza bicameral perfecta con dos cámaras, —*Camera dei Deputati y Senato*—. La *Camera*, como órgano representativo de naturaleza electiva, —aunque censitaria—, residenciaría la verdadera representatividad social y popular, lo que a la postre, y pese al rol conjunto establecido en el Estatuto para las dos Cámaras, especialmente en lo relativo a la función legislativa¹², transformaría paulatinamente la monarquía constitucional en parlamentaria, convirtiéndose la *Camera*, así, en el verdadero motor político como oposición principal al poder ejecutivo que el rey ejercía a través de sus ministros.

Por el contrario, el papel del *Senato* en el Estatuto, consecuencia natural del régimen político instaurado, establecía una Cámara Alta de nominación real, ilimitada en cuanto a su composición y de carácter vitalicio, —que en consecuencia no podía ser disuelta—, y dotada de una clara significación aristocrática, como se evidenciaba en los perfiles representados, electos por el monarca entre el alto clero, políticos, diplomáticos, magistrados, militares, altos funcionarios, académicos, aquellos que contribuyesen tributariamente con tres mil liras fruto de sus bienes o industria y, por último, en un tenor que posteriormente, casi de forma literal, sería el incluido en la Constitución de 1948, entre «Coloro che con servizii o meriti eminenti avranno illustrata la Patria»¹³.

A ellos se sumaban, de derecho, los miembros de la Familia Real que hubiesen cumplido los veintiún años, con derecho de voto desde los veinticinco¹⁴. Un elenco, por lo tanto, amplio, que buscaba favorecer la libérrima elección del monarca, y que en sus diversas categorías oscilaba numéricamente desde el momento en el que dependía de la cifra necesaria requerida para constituir una

8 DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padua, 2007, p. 480.

9 FERRANDO BADÍA, J., «El régimen político italiano», en Juan Ferrando Badía (coord.), *Regímenes políticos actuales* (3.ª ed.), Editorial Tecnos, Madrid, 1995, p. 389.

10 GROPPI, T., «Forma de Gobierno y sistemas electorales en Italia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 80, 2008, p. 154.

11 MARANINI, G., *Storia del Potere in Italia 1848-1967*, Lampi di Stampa, Milán, 1999, p. 126.

12 Artículo 3 del Estatuto Albertino: «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere; il Senato, e quella dei Deputati».

13 Artículo 33 del Estatuto Albertino.

14 Artículo 34 del Estatuto Albertino.

sólida mayoría en torno a la Corona¹⁵. Su número, ilimitado constitucionalmente, creció exponencialmente con la configuración del Reino de Italia¹⁶, sirviendo para estabilizar el neonato Estado con la integración de las clases dirigentes meridionales¹⁷.

Entre sus funciones y competencias, destaca el establecimiento en su seno, siguiendo la praxis de sus homólogas Cámaras de Pares europeas, de una *Alta Corte di Giustizia*, con la misión fundamental de juzgar, —momento en el cual dejaba de ser un órgano político para convertirse en uno plenamente judicial—, delitos de alta traición, atentado a la seguridad del Estado y las acusaciones contra los ministros efectuadas por la *Camera dei Deputati*¹⁸.

Se percibe pues, con precisión, la configuración del Senado en el Estatuto Albertino como un órgano similar a la decimonónica Cámara de Pares, con la excepción, significativa para una cámara de este tipo, de la exclusión de la naturaleza hereditaria del cargo, pero cuyo alcance político quedaba fuera de toda duda al instituirse como contrapeso de la Corona frente a la *Camera dei Deputati* en el devenir del juego parlamentario¹⁹. Este hecho se evidencia, también, con un detalle no menor y que afectaba a la organización y al propio funcionamiento interno del *Senato*: su Presidente y Vicepresidentes eran designados por el monarca²⁰.

Un modelo que, pese a la paulatina *parlamentarización* sufrida por el régimen parlamentario bicameral italiano, no afectó a la esencia natural del *Senato*, que se mantuvo incólume salvo en lo relativo a su composición, lo que a la postre significaría la pérdida de su papel político real²¹ en detrimento de la *Camera* y, especialmente, del Consejo de Ministros, que como consecuencia lógica de dicha *parlamentarización* irían convirtiéndose en el centro de la vida política.

15 GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «Il modello di Senato come strumento al servizio degli interessi monarchici (1814-1852)». *Il Diritto della Regione*, n.º 4-5, 2007, p. 32.

16 Expone Bonfiglio que, en 1848, cuando se promulgó el Statuto, el número de senadores era 58, mientras que en 1892 había 464. BONFIGLIO, S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006, p. 12.

17 BONFIGLIO, S., *Op. Cit.*, p. 13.

18 Artículo 36 del Estatuto Albertino.

19 Explica González la naturaleza del bicameralismo del Estatuto: «El verdadero propósito era garantizar la existencia de una institución a disposición de la Corona y del partido de la Corte a través de la que poder intervenir en el juego político para perpetuar los intereses dinásticos y los privilegios de la nobleza, el clero etc. Una fórmula con la que retener o controlar el poder ascendente de la Cámara Baja y conservar el orden establecido». GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., *La «Revolución constitucional». Breve compendio de historia constitucional europea en perspectiva comparada.*, *Op. Cit.*, p. 347.

20 Artículo 35 del Estatuto Albertino.

21 Como expone González, «la Cámara Alta, como consecuencia de las limitaciones que se sucedieron en su estructura, dejó de ser una institución de reconocida importancia en el juego político de la época. Su papel comienza a ser el de una Asamblea moderada, que se encasquillaba en el momento en que mostraba su desacuerdo con el *indirizzo* político del Gobierno». GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «*El Senado en la Carta Constitucional de Carlos Alberto de Saboya. La parlamentarización de Italia o el declive de su Cámara vitalicia*», *Op. cit.*, p. 98.

En ese sentido, se vislumbra, así, que el paulatino auge de la *Camera* diluyó en cierto modo el rol convencional del *Senato*, pero no su naturaleza mixta electiva-selectiva. Quizá por ello, el recuerdo de su posición en el eje del Legislativo como garante de la estabilidad del sistema resultaría determinante en la configuración jurídico-constitucional posterior de las dos Cámaras en la Constitución de 1948, lo que serviría para explicar, doblemente, tanto el bicameralismo perfecto italiano como la existencia de los senadores vitalicios.

Lo revela el hecho de que las dos tipologías de senadores vitalicios existentes en la actualidad —senadores *de diritto e a vita* y los senadores *a vita*— se encontrasen ya en el Estatuto Albertino. Los primeros, en el artículo 34, ya que eran miembros *de pleno derecho* los príncipes de la Familia Real al cumplir los dieciocho años; y los segundos en el artículo 33, ya que se facultaba al rey a nominar de entre las categorías en él contenidas. La conexión con la vigente *Costituzione* resulta, pues, evidente, habiendo *aggiornato* el marco jurídico decimonónico a un carácter republicano, pero no su sustancia jurídica.

III. LOS SENADORES VITALICIOS EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA DE 1948

1. Marco jurídico-constitucional

La Constitución Italiana establece, en su artículo 59, que «È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario».

La Constitución, por lo tanto, instaura no sólo uno, sino dos tipos de senadores vitalicios, siendo los primeros todos los expresidentes de la República, —los senadores *di diritto e a vita*—, mientras que los segundos, —los senadores *a vita*—, son los designados, —en un número que, como veremos más adelante, ha suscitado controversia en su interpretación constitucional—, por los Presidentes de la República entre aquellos ciudadanos que, por méritos en ámbitos *extrapolíticos*, hayan contribuido a impulsar y mejorar el país.

La existencia de estas dos tipologías, tan diversas y que, de consuno, configuran en el ordenamiento jurídico italiano la institución de los senadores vitalicios, ofrece, desde ópticas diversas, el sentido último del instituto, que no es otro que hacer partícipes del rumbo de la República, en el Legislativo como órgano representativo de la soberanía de la Nación, a ciudadanos que, por haber ocupado la primera magistratura del país o haber contribuido en sectores muy específicos a su excelencia, pueden aportar su particular visión y orientar en el proceso político de toma de decisiones.

Con este planteamiento, se percibe con claridad el objetivo que el Constituyente italiano de 1948 quiso imprimir en la nueva República, y también la

motivación de la decisión de incardinar el instituto en el *Senato* como Cámara Alta, —al ser una tradicional cámara de *reposo*²²—, con el claro simbolismo de resaltar su *preeminencia*, —con un enfoque netamente republicano—, en el elenco de los parlamentarios, en general, y de los senadores, en particular, todos ellos sometidos, —menos los vitalicios—, al escrutinio de la democracia en el proceso electoral.

Todo ello, sin olvidar que la propia Constitución italiana, en una configuración constitucional similar a la de otros modelos parlamentarios, como el alemán, establece que en caso de renuncia o incapacidad del Presidente de la República para el ejercicio de sus funciones, asume temporalmente su cargo el Presidente del Senado²³, que funge como *Presidente supplente della Repubblica*²⁴ hasta la elección del nuevo presidente. Es decir, se muestra en el texto constitucional la íntima conexión entre la jefatura del Estado y el Senado.

Ello muestra una aparente primacía²⁵ de una de las Cámaras en un ámbito *constitucionalmente sensible*, pese a que el diseño jurídico-constitucional del Parlamento italiano configuró un modelo de bicameralismo de carácter perfecto o paritario, en el que cada una de las Cámaras tiene las mismas competencias, sin que exista una clara prevalencia institucional de una frente a la otra. Una cuestión que se aprecia con claridad en el artículo 94 de la Constitución, donde se sintetiza este modelo de bicameralismo *perfetto*, ya que la confianza se predica de ambas Cámaras, por lo que para que triunfe la censura al gobierno sólo es necesario el voto favorable de una de ellas.

No obstante, el sesgo y las reminiscencias del Estatuto Albertino, —y de la tradicional concepción decimonónica de la *Cámara Alta* como cámara de representación nobiliaria o de pares del reino—, se aprecia en el hecho, también

22 La conceptualización del Senado como *cámara de reposo* deriva de su carácter conservador, frente a la intrínseca naturaleza progresista de la Cámara Baja, plural y sustancialmente representativa, con matices censitarios. Frente al ímpetu natural de una cámara nueva, el Senado, por el contrario, pretendía *serenar* los ánimos políticos, sirviendo de freno parlamentario a todas aquellas iniciativas que supusiesen una amenaza al *statu quo* y al sistema. Como herencia directa de este modelo y del espíritu que imprimió el Estatuto Albertino, el *Senato* en la Constitución de 1948, aun configurándose en un esquema de bicameralismo perfecto, presenta como particularidades electivas el hecho de que la edad exigida para ser elector y elegible difiere notablemente en ambas cámaras. Así, si en la *Camera dei Deputati* basta la mayoría de edad para ser elector, y veinticinco años para ser elegible (art. 56 de la Constitución), en el *Senato* los electores deben tener veinticinco años, mientras que para ser elegible se establece una edad mínima de cuarenta años (art. 58 de la Constitución). Ello imprime un aparente sesgo de *madurez* en el Senado que permite apreciar el *matiz Albertino* y entender el sentido último de residenciar en esta cámara el instituto de los senadores vitalicios.

23 Artículo 86.1 de la Constitución

24 Esta es la denominación *oficiosa* del Presidente del *Senato* cuando asume el cargo de Presidente de la República.

25 Primacía que no es tal, y que revela el acierto político del Constituyente tendente a un equilibrio cuasi perfecto entre ambas Cámaras en lo relativo a la Jefatura del Estado. Así, y pese a que residenció las funciones suplentes del Presidente de la República en el Presidente del Senado, estableció la competencia exclusiva del Presidente de la *Camera* para convocar la sesión de elección de su sucesor, bien fuese a causa de fin de mandato o por fallecimiento o incapacidad permanente (*cfr.* Arts. 85 y 86 de la Constitución italiana).

comprensible dada la configuración jurídica de la Cámara Baja en el moderno Estado Constitucional, de que fuese precisamente en el Senado donde se residenciase la institución de los cargos parlamentarios vitalicios, una cuestión que no generó dudas en los inicios del proceso de elaboración de la Constitución.

Así, en la Asamblea Constituyente los debates no versaron sobre la supresión de los *senatori a vita*, —cuya existencia fue mayoritariamente apoyada aunque fue objeto de importantes debates²⁶—, ya que se pretendía introducir, al igual que en otros modelos constitucionales, elementos no electivos en una cámara plenamente democrática y de naturaleza mayoritaria y sustancialmente electiva, justificados tanto por la actividad profesional de determinados sujetos que resultaba conveniente sustraer a un normal proceso electoral²⁷, como por la excelencia de sus perfiles²⁸. Perfiles que, en conjunto y en circunstancias ordinarias, no hubiesen nunca decidido participar en una convocatoria electoral²⁹ al no formar parte de los partidos políticos por su carácter eminentemente independiente³⁰ y no *cortesano*.

26 Algunos diputados, como Ravagnan o Terracini, —Presidente de la Asamblea—, estuvieron en contra. Ravagnan entendía que la designación presidencial de senadores vitalicios abría la puerta a quienes nunca habrían sido electos: «si verificherebbe in pratica qualche cosa di simile a quel che avveniva all'epoca del vecchio Senato nel periodo parlamentare prefascista, quando i candidati ministeriali caduti alle elezioni venivano nominati senatori: verrebbero chiamati a far parte della seconda Camera uomini che il suffragio universale non avrebbe eletto, o non sarebbero stati nemmeno designati candidati». <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/059/index.htm>. Terracini, por su parte, sostenía que cualquier elemento no democrático en una cámara electiva era una «monstruosidad», porque «In un sistema democratico ogni autorità deve provenire dai cittadini. L'opinione di quanti pensano che in sostanza la stessa designazione dall'alto potrebbe in certa guisa considerarsi come una elezione di forma indiretta, non è accettabile, perché la designazione del Capo dello Stato sorge da una elezione di secondo grado; coloro che da lui fossero designati come membri della seconda Camera, trarrebbero la propria investitura da una elezione di terzo grado». <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/059/index.htm>

27 Es el criterio que sostuvo Costantino Mortati, también miembro de la Asamblea Constituyente, al sostener que «Vi sono poi forme di composizione della seconda Camera che tendono a conciliare i vantaggi di vari sistemi, cioè forme di composizione che, insieme agli elementi elettivi, comprendono anche elementi scelti in altro modo. Così, ci sono costituzioni che adottano un temperamento del sistema elettivo con quello della nomina da parte del Capo dello Stato, ammettendo che un certo numero di membri del Senato sia nominato dal Capo dello Stato; ciò che può avere una ragione di essere, in quanto ci sono delle capacità che è opportuno assicurare alla seconda Camera, mentre non è opportuno siano scelte attraverso le elezioni: magistrati, membri dell'esercito o dell'amministrazione, ecc». <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/059/index.htm>

28 Así lo afirmaba Conti, también miembro de la Asamblea, cuando declaraba la plena coherencia entre el general mandato electivo de los senadores y la inclusión de la figura de los senadores vitalicios: «il criterio indicato come direttivo della formazione del Senato, non esclude, poi, in linea di principio, che si consideri anche la convenienza di attribuire allo stesso Senato od al Capo dello Stato la nomina di un ristrettissimo numero di senatori a vita, in modo da permettere di assicurare al Senato il concorso di personalità eminenti, che per ragioni diverse non sarebbero utilizzate col sistema elettivo». <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/059/index.htm>

29 El diputado Porzio ofreció en la Asamblea Constituyente, quizá, la mejor síntesis de la motivación de su presencia en el *Senato*: «l'Italia deve avere una rappresentanza elevata, e certe personalità insigni della politica, della scienza e dell'arte non potranno entrare alla Camera, non potendo affrontare la lotta elettorale, che stanca ed esaurisce». <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/059/index.htm>

30 Lo explicaba el diputado Einaudi, quien posteriormente sería el segundo presidente de la neonata República, pero el primero en resultar elegido conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución:

No obstante, a este planteamiento conviene añadir otro, no menor, y que también se debatió en los trabajos de la *Costituente* y que sirve de nexo parcial entre el modelo de Senado establecido en el Estatuto Albertino y el previsto para la neonata república: la configuración del *Senato* como *cámara de reposo*, de freno, de *ripensamento*³¹, aunque con idénticas atribuciones que las conferidas a la *Camera*. Un planteamiento que contó con importantes rechazos, basados en el rol que había desempeñado el *Senato del Regno* en la época monárquica y que, muy probablemente, explican que la configuración constitucional del bicameralismo italiano optase finalmente por un modelo perfecto en detrimento del imperfecto previo.

En suma, el objetivo implícito de las previsiones constitucionales sobre los senadores designados por el presidente de la República era *acercar a la política* figuras netamente independientes y de excelencia que pudiesen aportar un criterio general y particular distinto al dimanado de los partidos políticos.

En sus inicios, se debatieron las tres posibilidades de conformación del nuevo *Senato repubblicano*: sistema completamente electivo, sistema con nominación exclusiva del jefe de Estado y sistema mixto (combinación de los dos precedentes). A lo largo de los debates se optó, no sin alguna reticencia, por el sistema mixto, que trataba de conjugar las bondades del modelo Albertino³², pero manteniendo un férreo carácter democrático, lo que se traducía en su limitado número y la alta dignidad de su cualificación *ad personam*.

Por ello, la propia evolución del borrador del texto del artículo 59 a lo largo del debate mostró la voluntad de mantener en sus términos el instituto, que sólo incluyó, en el párrafo primero, la posibilidad de renuncia voluntaria de los expresidentes de la República como senadores *di diritto e a vita*.

No obstante, alguna tentativa de ampliar los confines del instituto, concretamente en lo relativo a los senadores *a vita*, se planteó en la Constituyente, llegando a debatirse sendas enmiendas que proponían, también, la inclusión como miembros de pleno derecho tanto a los expresidentes del Consejo de Ministros como a los expresidentes de las Asambleas legislativas. Estas propuestas fueron rechazadas, muy probablemente, por la obvia desvirtuación del instituto que hubiesen supuesto. Una extensión de tal magnitud, visto con retrospectiva el devenir de la *Seconda Repubblica* y su intrínseca inestabilidad, hubiese supuesto

«La nomina a vita presenta anch'essa i suoi vantaggi, perché colui che viene così nominato, in quanto si sente coperto dal pericolo di non essere più gradito, finisce quasi sempre con l'assumere un notevole grado di indipendenza morale». <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/01t1/s1/059/index.htm>

31 DEL GIUDICE, F., *Costituzione esplicita. Spiegata e commentata articolo per articolo*, Simone, Nápoles, 2019, p. 123.

32 Como resalta Franceschi, en la adopción del instituto mucho tuvo que ver, además de la voluntad de las fuerzas conservadoras de contar con una Cámara de prevalencia moderada y filogubernamental, el peso de la tradición del Senado vitalicio de nominación regia, «simbolo della continuità del potere legislativo e rico del prestigio personale di molti dei suoi membri». FRANCESCHI, P., «Articolo 59», en BRANCA, G. (dir.), *Commentario della Costituzione, Tomo I*, Zanichelli, Bologna, 1984, p. 105.

que el *Senato* hubiese incrementado su número, pero no sólo eso: el peso político de senadores no electos hubiese desequilibrado el mandato representativo de una Cámara clave en la formación de la voluntad nacional.

Ello explica que, con el devenir de la naciente república, y pese a las tentativas de reforma del instituto —incluso de supresión total o parcial del mismo—, que posteriormente analizaremos, no haya sido nunca suprimido, en la convicción de que su existencia se encuentra plenamente justificada desde la perspectiva de su naturaleza como actor parlamentario de representación de la *excelencia social*.

Con todo, la figura de los senadores vitalicios se ha definido por su carácter sustancialmente limitado, dado que, en suma, y desde 1948, tan sólo han ocupado dicho cargo senatorial cuarenta y nueve personas, de las que treinta y ocho han sido nominadas por los presidentes de la República, mientras que las once restantes han sido los propios expresidentes.

Sin embargo, la ausencia de legitimación electoral plantea hoy no obstante algunos interrogantes de calado en torno a la virtualidad de un cargo representativo no sometido al escrutinio democrático, en el que, por un lado, se conjuga la vocación de hacer partícipes a personas que, bien por su alta experiencia política, o bien por su excelente trayectoria profesional, pueden aportar un criterio *sereno* al margen de la controversia o de la contingencia política, con un encuadre parlamentario que debe estar presidido por el principio democrático.

El debate persiste, no obstante, por su carácter antidemocrático y su —como veremos— creciente influencia, todavía limitada, adquirida tras la reforma constitucional de 2019. Un debate que exige reflexionar sobre la pervivencia de una institución que puede dejar de ser decorativa y pasiva para ser política y activa, lo que, indudablemente, puede desnaturalizar su fundamento y naturaleza y, especialmente, alterar el eje de mayorías definido por el cuerpo electoral.

2. Los senadores «di diritto e a vita»

Son senadores *di diritto e a vita* todos los expresidentes de la República, tal y como señala el apartado primero del artículo 59 de la Constitución, por lo que su acceso al *Senato* se produce desde que abandonan el Quirinale como expresidentes de la República, —formalmente, presidentes eméritos de la República Italiana³³—, sin ninguna consideración en torno a la causa que motiva el pase a la categoría de presidente emérito, esto es, que el nombramiento como senador *di diritto e a vita* procede siempre y en todo caso, —salvo expresa renuncia a dicho cargo—, con independencia de si es fruto del fin del mandato o dimisión a la

33 Aunque esta denominación no se encuentra expresamente prevista en la Constitución, fue introducida mediante decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 23 de julio de 1998 «*Del trattamento degli ex Presidenti della Repubblica*», posteriormente modificado en 2001, que incluye dicho término como sustitutivo del constitucionalmente establecido de «expresidente».

primera magistratura, y se produce, a diferencia de lo que sucede con los senadores *a vita*, como un acto automático, sin necesidad de nominación de ningún tipo. La razón de su inclusión como parlamentarios radica en la indudable *influencia moral* y en la naturaleza *super partes* del cargo de presidente de la República en el que cesan³⁴, que les sitúa en una posición de clara *auctoritas* política y, por lo tanto, les convierte en un actor *objetivo y sereno* en el ejercicio de la política y el parlamentarismo.

Desde la aprobación de la Constitución, han sido once los expresidentes que han desempeñado dicho cargo³⁵, con una duración media del mandato de doce años³⁶, hasta su fallecimiento, ya que ninguno de ellos renunció al mandato senatorial vitalicio constitucionalmente conferido³⁷.

En la actualidad, tras el largo mandato presidencial de Giorgio Napolitano³⁸, tan sólo éste permanece en el *Senato* en calidad de expresidente, habiendo compartido condición con su inmediato predecesor por un breve lapso de tiempo³⁹, dado que sus antecesores habían fallecido cuando inició su mandato.

En cualquier caso, los expresidentes de la República, en una extensión de la tipología de mandato desempeñada como Presidentes, —más o menos *intervencionista* en el juego político—, mantienen en su nuevo cargo una posición institucional que se podría calificar, con carácter general, de «pasiva», adoptando con carácter general una posición sustancialmente neutral en las actividades parlamentarias, aunque como veremos más adelante, algunos de ellos optaron por un rol más activo, votando a favor o en contra de la permanencia del gobierno de turno, —la *fiducia*—.

No obstante, en su condición natural de presidentes eméritos está previsto que puedan ser, por ejemplo, escuchados en el trámite de consultas que realiza el

34 MORTATI, C., *Le forme di Governo*, CEDAM, Padua, 1973, p. 432.

35 Enrico de Nicola (12 de mayo de 1948-1 de octubre de 1959), Luigi Einaudi (11 de mayo de 1955-30 de octubre de 1961), Giovanni Gronchi (11 de mayo de 1962-17 de octubre de 1978), Antonio Segni (6 de diciembre de 1964-1 de diciembre de 1972), Giuseppe Saragat (29 de diciembre de 1971-11 de junio de 1988), Giovanni Leone (15 de junio de 1978-9 de noviembre de 2001), Sandro Pertini (23 de junio de 1985-24 de febrero de 1990), Francesco Cossiga (28 de abril de 1992-17 de agosto de 2010), Oscar Luigi Scalfaro (15 de mayo de 1999-29 de enero de 2012), Carlo Azeglio Ciampi (15 de mayo de 2006-16 de septiembre de 2016) y, por último, Giorgio Napolitano, el único que se mantiene en el cargo (desde el 15 de enero de 2015).

36 La elevada edad media de los Presidentes de la República italiana en el momento de su elección, —71 años, siendo el más joven Cossiga, con 57 años, y el más longevo Napolitano, con 88 años al comienzo de su segundo mandato—, conlleva que al cese de su mandato presidencial su periodo senatorial no se extienda en exceso en el tiempo.

37 En puridad, Francesco Cossiga sí presentó, y dos veces, la dimisión como senador vitalicio (el 1 de junio de 2002 y el 27 de noviembre de 2006), pero esas dos veces fueron rechazadas por la Cámara en votación plenaria, por lo que se mantuvo en el cargo.

38 Giorgio Napolitano ha sido el Presidente de la República que más tiempo ha ocupado el cargo, —casi nueve años—, desde el 15 de mayo de 2006 hasta el 14 de enero de 2015, habiendo sido el único caso de reelección para un segundo mandato, que decidió voluntariamente finalizar anticipadamente por su avanzada edad, de casi noventa años en el momento de su renuncia.

39 Con Ciampi, por espacio de menos de dos años, hasta el fallecimiento de éste en septiembre de 2016.

Presidente de la República con ocasión de la formación del nuevo gobierno. Una labor que se adhiere, —por su conocimiento funcional al haber ejercido la primera magistratura del Estado—, a las que ejercen como senador, por lo que, en ocasiones, acaban desempeñando el cargo con algún relieve político.

3. Los senadores «a vita»

Los senadores *a vita*, por el contrario, son aquellos que han sido nominados como tales por el Presidente de la República en virtud de lo dispuesto en el apartado segundo del precitado artículo 59, entre todos aquellos ciudadanos que, por méritos propios, siempre de carácter extraordinario o muy significativos, hayan contribuido, —«*ilustrado*» es la expresión literal del texto constitucional—, de forma decisiva a la Nación en el ámbito social, artístico, científico o literario.

Conviene precisar, en este punto, el tenor constitucional, ya que no es uno, sino dos, los requisitos que confluyen en este segundo apartado del artículo 59: los *altísimos méritos* en el campo social, científico, artístico o literario; y dos, que tales méritos hayan *ilustrado a la Patria*. Es decir, no basta la consideración, *per se*, de elevados méritos si los mismos no han servido para dignificar la República.

Sin embargo, la principal problemática de esta tipología de senadores radica en su ambigua redacción, que ha inducido, desde los años cincuenta del siglo pasado, a dos criterios interpretativos —restrictivo y extensivo— del párrafo segundo del artículo 59 —«Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario»—.

Para la mayoría de la doctrina, partidaria del criterio restrictivo en la interpretación de la norma, el tenor de la misma exige concebir la nominación de esos cinco senadores como un criterio total de máximos, es decir, considerar que esos cinco son *el número máximo de senadores* que pueden ser, en total, nombrados, por lo que cada vacante que eventualmente se produjese podría ser cubierta hasta completar ese número máximo de cinco senadores de designación presidencial⁴⁰. Otro sector, por el contrario, minoritario, es el partidario del criterio extensivo, al entender que esos cinco senadores podían ser nombrados *por cada presidente de la República*, sin que existiese, por lo tanto, un cupo máximo de cinco en total⁴¹.

⁴⁰ Di Ciolo, quizá en este punto el autor más relevante de este sector de la doctrina entiende que «il potere di nomina dei senatori è attribuito non ai singoli Presidenti, ma all'organo Presidente della Repubblica, impersonalmente ed oggettivamente inteso, nella sua continuità temporale, che è del tutto indipendente dal periodico rinnovarsi delle persone fisiche che costituiscono pro tempore i titolari dell'ufficio presidenziale». DI CIOLO, V., «I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 18, n.º 2, 1968, p. 597.

⁴¹ Son los casos, entre otros, de Modugno y Ferrari, siendo este último el autor del más denso análisis que sostiene la tesis extensiva. Ferrari, en ese sentido, explica su parecer al entender que «Dato e non concesso che i senatori di nomina presidenziale costituiscano davvero un numerus clausus assoluto e non relativo ad ogni singolo Capo

Estas dos interpretaciones, hasta la reforma constitucional del año 2019, —ratificada en referéndum en 2020—, convivieron en la praxis discrecional de los presidentes de la República en los procesos de nominación, con un criterio prevalente de la primera, la restrictiva, que ha sido la seguida por la mayor parte de los presidentes⁴², con la excepción de Pertini y Cossiga, quienes consideraron que el artículo 59 de la Constitución les permitía una interpretación extensiva⁴³ de la nominación presidencial de senadores y, en consecuencia, nombraron a cinco senadores vitalicios cada uno⁴⁴.

La problemática, de fondo y forma, radicaba en la doble interpretación plausible del artículo, permitiendo lo que un sector de la doctrina ha denominado como *consuetudine facoltizzante*, es decir, una norma que, amparada en la costumbre, en vez de señalar obligaciones a determinados sujetos públicos, les atribuye, por el contrario, facultades tendentes a concretar los modos y formas para desarrollar los poderes atribuidos⁴⁵. Una cuestión que ha permitido el margen de discrecionalidad e indeterminación inherente a la interpretación de este artículo.

La prerrogativa, en cualquier caso, ha sido ejercida por la práctica totalidad de los Presidentes de la República⁴⁶ y, además, curiosamente, ha producido una peculiar derivada, dado que alguno de los nominados a *senatore a vita* fue,

*dello Stato, è tutt'altro irrealè supporre che nel corso di un mandato presidenziale non si renda possibile procedere ad alcuna nomina». FERRARI, G., «Nomina dei senatori vitalizi e numerus clausus», *Rassegna di diritto pubblico*, n.º 12, 1957, p. 803. En idénticos términos, MODUGNO, F., «Noterelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2º comma, della Costituzione», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 34, n.º 3, 1984, p. 680.*

⁴² Luigi Einaudi nominó a ocho a lo largo de su mandato (Guido Castelnuovo, Arturo Toscanini, Pietro Canonica, Gaetano de Sanctis, Pasquale Jannaccone, Carlo Alberto Salustri, Luigi Sturzo y Umberto Zanotti Bianco), mientras que Giovanni Gronchi solo uno (Giuseppe Paratore), y Antonio Segni a tres (Cesare Merzagora, Ferruccio Parri y Meuccio Ruini). Posteriormente, Giuseppe Saragat nominaría a cuatro (Vittorio Valletta, Eugenio Montale, Giovanni Leone y Pietro Nenni), Giovanni Leone a uno (Amintore Fanfani), Carlo Azeglio Ciampi a cinco (Rita Levi-Montalcini, Emilio Colombo, Mario Luzi, Giorgio Napolitano y Sergio Pininfarina), Giorgio Napolitano a otros cinco (Mario Monti, Claudio Abbado, Elena Cattaneo, Renzo Piano y Carlo Rubbia) y, por último, el actual Presidente de la República desde febrero de 2015, Sergio Mattarella, ha designado hasta el momento uno (Liliana Segre).

⁴³ Como apunta D'Orazio sobre dicha interpretación extensiva, «l'interpretazione estensiva dei poteri presidenziali ha trovato modo di affermarsi non tanto nel senso del recupero di poteri propri, quanto di sollecitazione di prassi anche praeter (o contra?) constitutionem, con l'assenso di altri operatori costituzionali, avviando presumibilmente, sul piano dell'effettività, una inversión dell'orientamento anteriore già consolidato in consuetudine, senza il contrappeso o limite di un giudizio della Corte costituzionale, astraento idóneo ad impediré l'efficacia di atti in contrasto con i parametri costituzionali anche di tipo consuetudinario». D'ORAZIO, G., «Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato», *Quaderni Costituzionali*, n.º 1, 1985, p. 151.

⁴⁴ Los nominados por Sandro Pertini fueron Leo Valiani, Eduardo de Filippo, Camilla Ravera, Carlo Bo y Norberto Bobbio. Francesco Cossiga, por su parte, nominó a Giovanni Spadolini, Gianni Agnelli, Giulio Andreotti, Francesco de Martino y Paolo Emilio Taviani.

⁴⁵ Cfr. CRISAFULLI, V. y PALADIN, L., *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padua, 1990, p. 370 y ss.

⁴⁶ Todos salvo el primero, Enrico de Nicola, y el noveno, Oscar Luigi Scalfaro. Este último, muy probablemente, por la convicción de que la interpretación *stricto sensu* de la Constitución le impedía nominar a ningún senador hasta que no se produjese alguna vacante en las existentes de designación presidencial.

posteriormente, elegido Presidente de la República, habiendo sido, *de facto y de iure*, «doblemente», senador vitalicio, es decir, senador en virtud de las dos tipologías posibles⁴⁷, aunque, lógicamente, nunca pudiesen jurídicamente concurrir a la vez.

Con este planteamiento, los nombramientos que se han producido desde el año 1948, —fecha del primero—, han estado orientados por dicho criterio: la excelencia *ad personam* de los elegidos, no habiendo suscitado especiales controversias, —más allá de algún caso llamativo—, las nominaciones presidenciales, aunque todos los presidentes de la República se han visto política o mediáticamente presionados para favorecer una concreta designación⁴⁸. Por ello, la relevancia de este *honor político* ha conllevado que todos los nominados, salvo uno⁴⁹, aceptasen la designación.

En esa consideración, los perfiles elegidos, en su mayoría, pueden ser calificados como adecuados al objetivo de fondo y forma pretendido por el Constituyente, habiendo predominado las figuras *deseadas*, aunque, con el tiempo, los sucesivos presidentes de la República *modularon* el criterio prevalente originario en el que, sin descuidar la designación de personajes de elevada personalidad en sus respectivos ámbitos, introdujeron figuras relevantes del ámbito político o bien que conjugasen altos méritos junto con una dilatada o intensa trayectoria política. Figuras cuya designación, en consonancia con los requisitos constitucionales establecidos, se basó en altísimos méritos en el campo social, convertido así en una suerte de *cajón de sastre* que ha permitido la liberalidad de designaciones puramente políticas.

Esta modulación de los requisitos ha conllevado que algunos de los nominados fuesen en dicho momento políticos en activo más que hombres con notables méritos en el ámbito social, artístico, científico o literario, lo que ha supuesto la dilución, en algunos momentos, del criterio pretendido por la Constitución, con el objetivo, más o menos velado, de recompensar a determinados actores políticos

47 Son los casos de Giovanni Leone y Giorgio Napolitano. El primero fue nominado el 27 de agosto de 1967, resultando electo como Jefe de Estado el 24 de diciembre de 1971, desempeñando sus funciones hasta el 15 de junio de 1978 cuando, con ocasión de su dimisión, se convertirá en senador «di diritto e a vita». El segundo fue designado el 23 de septiembre de 2005 por Carlo Azeglio Ciampi «senatore a vita» menos de ocho meses antes de resultar elegido Presidente de la República el 15 de mayo de 2006, manteniéndose en el cargo hasta su renuncia el 14 de junio de 2015, cuando se convierte en senador «di diritto e a vita».

48 Pisani, muy crítico con la figura y su utilidad, sostiene que estas iniciativas de impulso de una determinada candidatura «contribuyen a la degradación del ya discutible instituto». PISANI, M. «A proposito dei senatori nominati a vita», *Il Politico*, n.º 208, 2005, p. 165.

49 Es el caso del compositor Arturo Toscanini, quien fue nominado por el Presidente Luigi Einaudi en diciembre de 1949, rechazando la designación varios días más tarde, al estimar que «questa annunciata nomina a senatore a vita sia in profondo contrasto con il suo sentire e come egli sia costretto con grande rammarico a rifiutare questo onore. Schivo da ogni accaparramento di onorificenze, titoli accademici e decorazioni, desidererei finire la mia esistenza nella stessa semplicità in cui l'ho sempre percorsa». Siendo este el único rechazo oficial, con carácter previo a la nominación fue *sondeado* en 1991 para el cargo por el presidente Cossiga el periodista Indro Montanelli, quien rehusó en la consideración de que la función periodística debía ser independiente y que, por lo tanto, «il giornalista deve tenere il potere a una distanza di sicurezza».

por los servicios prestados, además de garantizarles un puesto vitalicio alejado de la siempre oscilante concurrencia electoral⁵⁰.

En ese sentido, esta cuestión no constituye un problema menor, sino de enorme calado parlamentario, toda vez que el artículo 66 de la Constitución, en conexión con lo señalado en el artículo 19 del Reglamento del Senado para la *verifica dei poteri*⁵¹ establecen la competencia de la *Giunta del Senato* en la verificación de los títulos de admisión de los senadores. Verificación que, aun siendo de carácter formal, conlleva necesariamente el control de los requisitos establecidos en la ley, esto es, en la Constitución, por lo que, en puridad, y aunque la Cámara no haya nunca ejercido *stricto sensu* dicha facultad, podría suponer por parte del Senado, al efectuar una valoración objetiva, su negativa a admitir la incorporación de senadores *a vita* si en el trámite observa que no se cumplen los requerimientos constitucionalmente establecidos, como ha sucedido con los nombramiento de algunos senadores de elevada significación política y dudosos *altísimos méritos* en el campo social⁵².

En cualquier caso, de los treinta y ocho nombramientos como senadores *a vita* de los sucesivos presidentes de la República, veintidós, —uno rechazó el nombramiento—, fueron de acuerdo con las previsiones constitucionales por méritos en los campos sociales, artísticos, científicos o literarios, pero otros dieciséis fueron designados por méritos fundamentalmente políticos⁵³, en los que no concurría, —o lo hacía apenas—, algún mérito de los requeridos por el artículo 59 de la Constitución italiana.

4. Rol parlamentario

En ambos casos, y derivado de su especial naturaleza constitucional, surge la inevitable pregunta en torno al papel que desempeñan estos senadores en el *Senato* italiano, toda vez que la ausencia de su *legitimación electoral* los sitúa en

50 Señala Paterniti el verdadero problema de este asunto, que no es otro que la *politización* de la designación por un órgano de naturaleza imparcial como la Presidencia de la República, ya que conlleva introducir la valoración de méritos políticos por un actor que no debe hacerlos. PATERNITI, F., «Riflessioni critiche sui senatori a vita di nomina presidenziale», *Forumcostituzionale.it*, 23 de noviembre de 2006, p. 4. Disponible en: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/1131.pdf.

51 Artículo 19 del Reglamento del Senado para la *verifica dei poteri*: «Sulla validità dei titoli di ammissione dei senatori nominati a vita dal Presidente della Repubblica, la Giunta esercita un controllo di legittimità, verificando la regolarità formale del decreto presidenziale di nomina e la sussistenza, nel nominato, dei requisiti di legge».

52 Di Ciolo, por el contrario, sostiene que «il giudizio della Giunta delle elezioni, in questo come in tutti gli altri casi in cui essa è chiamata ad operare, è di mera legittimità, essendo assolutamente preclusa ogni valutazione di merito, o di opportunità che dir si voglia». DI CIOLO, V., «I senatori a vita nella Costituzione italiana (la verifica dei poteri)», *Op. cit.*, p. 607.

53 Los presidentes de la República con mayores nombramientos de senadores *a vita* netamente políticos fueron Antonio Segni (sus tres designaciones), Giuseppe Saragat (dos de cuatro) y Francesco Cossiga (cuatro de sus cinco senadores vitalicios).

una incómoda posición política, que se manifiesta también en el papel que ocupan en una cámara que goza de una particularidad única en los modelos de bicameralismo comparado, y es su carácter *perfecto* o paritario, en el sentido de perfecta simetría competencial y funcional con respecto a la primera cámara italiana, la *Camera dei Deputati*.

Una cuestión relevante, la del carácter sustancialmente no democrático, que se evidencia jurídicamente por partida doble, ya que la legitimación democrática del propio presidente de la República es indirecta⁵⁴, por lo que la designación como jefe de Estado de senadores conlleva una legitimación electoral aún más indirecta, de tercer grado.

Ello coloca a los senadores en un papel que, indudablemente, no puede ser calificado de *menor*, en el sentido de protocolario o simbólico, sino plenamente operativo, con capacidad de actuación y ejercicio, como revela también el hecho de que varios de ellos fuesen elegidos como Presidentes del Senado⁵⁵. Un aspecto que se suma a su *estatus* particular, en la consideración de que las previsiones comunes al resto de senadores sólo les resultaban aplicables en cuanto compatibles con la particularidad de su posición⁵⁶.

No obstante, una sentencia de la *Corte Costituzionale*, la 176/2005, de 2 mayo⁵⁷, los equiparó en lo relativo a la inmunidad, en la consideración de que, pese a que el *Senato* consideraba que poseían una mayor inmunidad, la «l'immunità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione avrebbe, in riferimento ai senatori a vita, un'ampiezza maggiore di quella attribuita ai parlamentari eletti non trova riscontro in alcuna norma costituzionale, né essa può essere desunta dalla asserita maggior importanza del titolo d'investitura dei senatori a vita rispetto a quello dei senatori eletti, sicché è alla stregua dei criteri appena menzionati che deve essere accertata e valutata l'esistenza degli elementi di fatto alla quale è subordinato il riconoscimento dell'immunità» (FJ 2). Son, por lo tanto, a todos los efectos, senadores en igual consideración y estatus que los electos.

Esta posición, en definitiva, no los configura políticamente como *actores secundarios* en el Parlamento, sino como auténticos partícipes del devenir político del país, del Gobierno y sus instituciones, ya que se integran como *actores plenos* con voz y voto no sólo en la Cámara, sino en los distintos grupos parlamentarios.

⁵⁴ Artículo 83 de la Constitución Italiana.

⁵⁵ Cesare Merzagora, Amintore Fanfani y Giovanni Spadolini. Merzagora fue designado senador *a vita* en 1963, cuando ya llevaba diez años como Presidente del Senado (desde 1953), continuando en el mismo hasta 1967. Fanfani, por su parte, ya siendo Presidente del Senado (1968-1973), fue nominado senador *a vita* en 1972, continuando en el cargo y resultando elegido dos veces más (1976-1982 y 1985-1987). Por último, Spadolini fue también nominado en 1991 para el cargo siendo ya Presidente del Senado (1987-1994), continuando en el mismo hasta el fin de su mandato.

⁵⁶ FRANCESCHI, P., *Op. cit.*, p. 109.

⁵⁷ La sentencia ventilaba un conflicto de atribuciones entre el Senado y el Poder Judicial (concretamente, el Tribunal de Perugia), en relación con la inviolabilidad del senador vitalicio Giulio Andreotti por opiniones expresadas que afectaban a un ciudadano particular.

En este punto, conviene precisar que los senadores *a vita*, en su mayoría, forman parte del grupo mixto al que, quizá por la naturaleza de su nombramiento, se debieran adherir⁵⁸. Así sucede, igualmente, con los senadores *di diritto e a vita*, los expresidentes de la República, quienes también se han adherido mayoritariamente al grupo mixto⁵⁹.

Ello, a tenor de algún autor, debiera exigir, en el caso de los senadores *a vita*, por la alta dignidad que justificó su designación, y por la natural imparcialidad del órgano que los designó, una actividad parlamentaria más institucional que política, tendente a evitar el desencuentro y la confrontación, al objeto de contribuir al debate público con ideas y orientaciones estrechamente ligadas a los altísimos méritos que hicieron posible su presencia en el Senado⁶⁰. Es decir, alejados de la actuación cotidiana de los partidos políticos. Un criterio, desde un punto de vista parlamentario, difícil de compartir, toda vez que restringiría su libre actuación como senadores *de iure*, convirtiéndoles en una suerte de *senadores de segundo grado* o categoría, limitados políticamente en un órgano de naturaleza eminentemente política.

Cierto es que, en algunos casos, la alta dignidad que justificó su nombramiento no ha ido pareja a la alta dignidad exigible en el ejercicio de su función parlamentaria, habiéndose evidenciado un elevado grado de abstencionismo en la asistencia a los plenarios del Senado o a sus comisiones, lo que ha supuesto, en algún caso, el cuestionamiento de algún nombramiento ante la aparente falta de interés y motivación por el cargo, máxime si se tiene en cuenta su coste. Una cuestión que ha generado notables críticas, que los afectados han tratado de sortear amparándose en la elevada edad de muchos de ellos o, bien, de la afirmación de que su presencia constante en el *Senato* no es necesaria porque no son políticos «profesionales».

Una serie de datos corroboran esta afirmación, revelando, en general, una actividad parlamentaria muy limitada. De los actuales seis senadores vitalicios, y con datos a noviembre de 2021, ninguno de ellos ha tenido un porcentaje de abstencionismo inferior al setenta por ciento en las sesiones de la Cámara, dándose casos de ausencia total durante meses⁶¹.

58 Así sucede con los actuales cinco senadores *a vita*, quienes forman parte del Grupo Mixto (Mario Monti y Liliana Segre), y del Grupo *Per le Autonomie* (Carlo Rubbia, Renzo Piano y Elena Cattaneo).

59 No obstante, aun siendo lo deseable por la naturaleza *super partes* de la primera magistratura que han ocupado, resulta lógico pensar que, al integrarse *de iure* en el Senado con todas las prerrogativas y en igual condición que el resto de senadores electos, puedan adherirse, ya liberados del encargo presidencial, a cualquier grupo parlamentario, máxime si se tiene en cuenta que los expresidentes de la República, con carácter previo a su cargo, habían formado parte activa de la política italiana desde diversos partidos políticos. En cualquier caso, con las excepciones de Segni (Democracia Cristiana), Saragat (Partido Socialista Democrático Italiano), Pertini (Partido Socialista Italiano) y Napolitano (Per le Autonomie), la mayor parte de los expresidentes de la República se han adherido al Grupo Mixto.

60 PATERNITI, F., «Riflessioni critiche sui senatori a vita di nomina presidenziale», *Op. cit.*, p. 2.

61 Giorgio Napolitano (100%), Mario Monti (94,64%), Elena Cattaneo (71,93%), Renzo Piano (100%), Carlo Rubbia (88,14%) y Liliana Segre (89,54%). Los datos, actualizados tras cada sesión parlamentaria, pueden consultarse en <https://parlamento18.openpolis.it/>

Su rol, en cualquier caso, si bien su número es notablemente reducido, —seis en la actualidad—, en una Cámara compuesta actualmente por 321 senadores, ha mostrado su relevancia en las ocasiones en las que una trascendental votación parlamentaria se encontraba al albur de uno o dos votos, con la evidente posibilidad de inclinar la balanza del equilibrio político.

Una eventualidad que ha sucedido en no pocas ocasiones, resultando especialmente significativas aquellas en las que se votaba la *fiducia*⁶², —esto es, la permanencia—, del Gobierno, como en los casos de los senadores *di diritto e a vita* Leone⁶³ Cossiga⁶⁴, Ciampi⁶⁵ o Napolitano⁶⁶ en el año 2006, salvando al Gobierno Prodi de centroizquierda. En 1994, lograron que fuese elegido Presidente del Senado, por un solo voto, el candidato de la coalición de centroderecha⁶⁷, pero también la permanencia del primer gobierno Berlusconi, en 1994. Los senadores *a vita*, por su parte, también han resultado igualmente determinantes en varias ocasiones como, últimamente, tanto Mario Monti, Elena Cattaneo como Liliana Segre⁶⁸ en enero de 2021.

En cualquier caso, de su praxis parlamentaria se deriva el núcleo de las críticas a su pervivencia y la eventualidad de su supresión, ya que cada vez resultan más determinantes en el proceso político personas ajenas a él y que, por lo tanto, desconocen el día a día de una política que no es sólo votar ocasionalmente en el Senado o eventualmente la permanencia del ejecutivo, sino algo más relevante: la profesionalidad de los electos versus el aparente *amateurismo* de quienes no se dedican en exclusiva a la *res publica*.

5. Propuestas de reforma

Este difícil encuadramiento constitucional, pero, sobre todo, el determinante papel parlamentario que en ocasiones han desempeñado en el Senado, ha

62 Esta cuestión ha llevado a autores como Fusaro a sugerir que los senadores *a vita* deben votar, siempre y en todo caso, la *fiducia* al Gobierno: «se proprio si volesse cercare nell'interpretazione sistematica del nostro ordinamento un qualche indirizzo, questo suggerirebbe che essi dovrebbero votare sempre e comunque la fiducia al governo fiduciato dalla Camera dei deputati nel rispetto della scelta elettorale». FUSARO, C., «I senatori a vita devono votare la fiducia», *Forumcostituzionale.it*, diciembre 2006, p. 2. Disponible en: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/old_pdf/1156.pdf.

63 Leone votó la *fiducia* del primer Gobierno Berlusconi en 1994 y del primer Gobierno Prodi en 1996, pero no en el caso de D'Alema en 1998.

64 Cossiga votó la *fiducia* de los gobiernos de Giuliano Amato, Carlo Azeglio Ciampi, Silvio Berlusconi (dos veces, en 1994 y en 2008), Lamberto Dini, Romano Prodi y D'Alema.

65 Ciampi votó la *fiducia* del Gobierno Prodi en 2006.

66 Napolitano votó la *fiducia* del Gobierno Gentiloni en 2016.

67 CHIMENTI, A., «Articolo 59», en BIFULCO, R.; CELOTTO, A. y OLIVETTI, M. (dir.), *Commentario alla Costituzione (Vol. II)*, Utet Giuridica, Turín, 2006, pp. 1167-1168.

68 El primero votó a favor de la *fiducia* del gobierno Conte en enero de 2021, mientras que la segunda se abstuvo. Segre, por su parte, también votó a favor.

propiciado el planteamiento de varias iniciativas de reforma, tendentes, bien sea a su supresión total o parcial, bien fuese a la restricción de su número o, por el contrario, al mantenimiento *in terminis* del instituto, pero restringiendo su capacidad de voto.

Respecto de las primeras, —las tendentes a la supresión total o parcial—, destacan las propuestas por el *Comitato di studio sulle riforme istituzionali e costituzionali* en 1994, que proponían la completa derogación del artículo 59 y, por lo tanto, las dos tipologías de senadores vitalicios; o la señalada por la *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali* —la Comisión D'Alema— en 1997, que pretendía la supresión del apartado segundo del artículo 59, esto es, los senadores designados por el presidente de la República. En el año 2000, un grupo de diputados liderado por Domenico Comino, presentó también una propuesta de ley constitucional (propuesta 7097) en la que reclamaban la completa derogación del artículo 59. En 2001, el diputado Antonio Serena planteó la misma iniciativa (propuesta de ley constitucional 1964). También en 2001, merece la pena resaltar la iniciativa (propuesta de ley 1496), en el mismo sentido, del expresidente de la República y senador *di diritto e a vita* Francesco Cossiga, quien en noviembre de 2001 expuso la conveniencia de suprimir los senadores *a vita*. Poco después, un grupo de senadores liderado por el senador de Alianza Nacional Alberto Masuccio presentó en 2002 una proposición de ley de «Abrogazione del secondo comma dell' articolo 59 della Costituzione concernente l'istituto del senatore a vita di nomina presidenziale». En 2006, otra propuesta de ley constitucional, la n.º 2089, proponía la completa derogación del artículo 59. Por último, en 2007, la propuesta n.º 1837 incidía en dicha supresión.

En lo relativo a las segundas, —que pretendían la restricción de su número—, son representativas las sugeridas por la *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali* —la Comisión bicameral Bozzi⁶⁹— en 1985 y la *Commissione Affari costituzionali* del Senado en 1989, que preveían un número máximo de senadores de designación presidencial de ocho, de tal suerte que cualquier presidente sólo podría cubrir las vacantes hasta dicho número, para evitar la interpretación constitucional del artículo 59 efectuada por los presidentes Pertini y Cossiga. En el año 2006, dentro del proyecto de ley de reforma constitucional, se estableció en tres el número máximo de senadores de designación presidencial que, además, dejarían de ser senadores para ser diputados vitalicios.

Por último, de entre las propuestas sobre el mantenimiento del instituto, pero modulando su capacidad parlamentaria, sobresale el proyecto presentado en 1984 por el Partido Comunista en la *Commissione bicamerale per le riforme costituzionali* —la señalada Comisión Bozzi— que, además de prever un parlamento monocameral, señalaba que los cinco ciudadanos elegidos por el Presidente de la República

69 Para un detallado análisis de las propuestas presentadas en la Comisión Bozzi, *cf.* TALAMI, M. G., *I Senatori vitalizi*. Giuffrè, Milán, 1986.

asumirán todos los poderes y prerrogativas de los diputados, pero no podrán votar. Este interesante proyecto, además, imponía la necesidad de convalidar el acto de nominación presidencial, despojando así al jefe del Estado de la capacidad de escoger libremente a los candidatos. En 2006 se presentaron dos proyectos (n.º 681 y 1008), con el objetivo de suprimir el derecho de voto de los senadores *a vita*.

Ninguna de ellas, pese a los apoyos más o menos puntuales logrados, ha alcanzado su objetivo, muy probablemente porque la concepción senatorial vitalicia del Estatuto Albertino permanece en la Constitución italiana como residuo *constitucionalizado y republicanizado* que busca premiar la excelencia y la independencia con perfiles alejados de la confrontación electoral pero que, por su *auctoritas* moral basada en su indudable prestigio, pueden aportar orientaciones y propuestas provenientes de una sociedad civil no siempre escuchada por los partidos políticos. Perfiles que son, en definitiva, percibidos como ajenos a la dinámica de confrontación partidista y, por ello, una voz autorizada con una visión centrada en el interés general.

Tiempo después, en 2014, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Matteo Renzi, propuso una reforma constitucional, la conocida como reforma Renzi-Boschi⁷⁰, que pretendía, entre otras cosas, una total mutación del modelo tradicional del Senado italiano para transformar el modelo de bicameralismo perfecto en uno asimétrico a imagen y semejanza del resto de los modelos parlamentarios del entorno europeo. La reforma, además, planteaba también una modificación en el ámbito del instituto de los senadores vitalicios, aunque centrado exclusivamente en el ámbito de los senadores *a vita*, manteniendo el esquema vigente para los senadores *di diritto e a vita*.

En ese sentido, el texto de la reforma transformaba el núcleo de la previsión del Constituyente italiano en torno al carácter vitalicio del instituto, limitando temporalmente su mandato a un máximo de siete años⁷¹, no siendo posible que los nominados pudiesen ser designados para un nuevo mandato, por lo que sólo restarían como vitalicios los expresidentes de la República. Un aspecto que se añadía a otros dos, no menores, y es la prevista modificación de las facultades del Senado, que perdería la capacidad de presentar una moción de censura al gobierno; y la reducción del número de senadores electos, que pasarían a ser de cien, con lo que se reforzaría el papel de los senadores vitalicios y su *valor político* frente a la actual composición del *Senato*⁷².

70 Fue rechazada en referéndum el 4 de diciembre de 2016, tras una andadura legislativa de más de dos años (fue presentada en abril de 2014), por un 59,12% de los votos, frente a un 40,88% de votos afirmativos.

71 Resulta sorprendente la elección de los siete años, coincidente, eso sí, con la duración del mandato del presidente de la República (art. 85 de la Constitución), dado que supera la duración ordinaria del mandato senatorial de los senadores electos (cinco años, art. 60 de la Constitución). Naturalmente, la elección tiene que ver con que es un mandato que se sustrae a la contingencia política, por partida doble: porque su inicio está al albur de la fecha de designación y porque, en cualquier caso, tendrá una duración superior a la legislatura en vigor.

72 Para un completo análisis de las implicaciones de la *non nata* reforma constitucional Renzi-Boschi en el ámbito de los senadores vitalicios *cf.* RIVOSECCHI, G., «I senatori di nomina presidenziale nella legge

El tenor literal de la reforma del Gobierno Renzi mantenía el criterio objetivo que justificaba la nominación presidencial: «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».

El texto de la reforma, además, incorporaba en sus Disposiciones transitorias y finales dos aspectos que modulaban el tenor, como el mantenimiento en el cargo de los senadores *a vita* ya designados como figura en extinción jurídica, manteniendo su carácter vitalicio (Disposición transitoria 5: «I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato della Repubblica»); y la limitación a un máximo de cinco del número de senadores a vita (Disposición final 7: «Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 59, primo comma, della Costituzione, i senatori di cui al medesimo articolo 59, secondo comma, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge costituzionale, non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale». Con ello, se pretendía reconocer la excelencia de los perfiles evitando su *profesionalización* política, a la vez que evitaba que la labor parlamentaria alejase a los seleccionados de su profesión. Esta propuesta, de indudable relevancia, tampoco fue aprobada al resultar derrotada en referéndum.

6. La reforma constitucional de 2019

Tres años después del fracaso de la reforma Renzi-Boschi, uno de sus aspectos más señalados, la reducción del número de parlamentarios, es operada por la reforma constitucional de octubre de 2019, que tenía como objetivo lograr disminuir el número de parlamentarios en un 36,5% en ambas Cámaras, aminorando su número de 630 a 400 en la *Camera* (modificación del artículo 56) y de 315 a 200 en el *Senato* (modificación del artículo 57) al objeto, tanto de mejorar la representatividad e impulsar la eficacia del bicameralismo italiano, como de reducir el elevado coste del mismo y contribuir a aligerar el llamado *costo della politica*.

La reforma, en ese sentido, modifica, entre otros, el apartado segundo del artículo 59 de la Constitución, limitando la nominación de senadores vitalicios

costituzionale approvata dal Parlamento». *Federalismi.it* (Focus riforma costituzionale), n.º 10, 2006. Disponible en: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=31832>

por parte del Presidente de la República a un máximo de cinco *en total*, al referirse la nominación de miembros a la Presidencia de la República, no a cada eventual presidente⁷³. Es decir, que cada Presidente podrá cubrir, si así lo desea, las vacantes que ocasionalmente hubiese hasta el número máximo de cinco, que sería entendido como un número cerrado, con lo que se sustraía al jefe de Estado el libre criterio interpretativo en torno al artículo 59, que se configura como un *numerus clausus* sin margen discrecional de apreciación y, por lo tanto, se veta su capacidad de incrementar a voluntad su número.

Así, el nuevo párrafo segundo del artículo 59 queda redactado de la siguiente forma: «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». Con él, se elimina la ambigüedad del tenor precedente, evitando una *reversión* a la interpretación constitucional utilizada por los presidentes Pertini y Cossiga. Mantiene en sus términos, no obstante, el apartado primero, el relativo a los senadores *di diritto e a vita*, los expresidentes de la República, dado que no había suscitado prácticamente ninguna controversia en el devenir histórico desde la aprobación del instituto.

Sin embargo, la reforma, diseñada con el objetivo de reducir los elevados costes de funcionamiento de las Cámaras y favorecer el dinamismo de la actividad parlamentaria, posee también indudables efectos, —y no necesariamente positivos—, en la vida política que, en el caso que nos ocupa, resultan especialmente significativos en el *Senato*, por cuanto la disminución establecida, —la Cámara pasa de 315 miembros sin incluir los vitalicios a 200—, refuerza numérica y políticamente a los senadores vitalicios⁷⁴, ya que las prerrogativas y facultades de la Cámara se mantienen intactas, pese a que su número máximo quede ya limitado a cinco, sin incluir a los senadores *di diritto e a vita*. Con ello, los senadores vitalicios se convierten en actores políticos aún más determinantes en virtud de una reforma constitucional que, lejos de debilitarles por su naturaleza no electa, les fortalece parlamentariamente.

Una cuestión que eleva el debate sobre su legitimidad, —aún no resuelto—, máxime, si se tiene en cuenta que dichos senadores, al reforzar su valor político, pueden ser objeto de mayores presiones con ocasión de votaciones clave, lo que eleva el riesgo en un país acostumbrado a la inestabilidad institucional de sus gobiernos y al frecuente transfuguismo de sus parlamentarios.

73 Como aclara Colasante, «il numero di senatori a vita indicato dalla norma andrebbe a riferirsi all'organo della Presidenza della Repubblica e non a ogni singolo Presidente della Repubblica». COLASANTE, P., «La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale». *Federalismi.it*, 29 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=42210>

74 COLASANTE, P., «La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale», *Op. cit.*, pp. 68-69.

Quizá, por ello, esta reforma constitucional debiera conllevar otra, que exigiría una cuidada reformulación del instituto para restringir su derecho de voto parlamentario, manteniendo el resto de facultades y prerrogativas intactas⁷⁵. Así, se combinaría el sentido *político* del instituto diluyendo su inconveniente *politización*, para establecer una representatividad de los senadores vitalicios alejada de la contingencia circunstancial de la política y que, por lo tanto, les situase en el *altar de la auctoritas* que justifica la existencia histórica de su figura en el Parlamento.

La modificación propuesta, no sin alguna reticencia por las naturales implicaciones políticas *ad intra* en sus formaciones, contó con el respaldo de la inmensa mayoría de los partidos políticos, bien fuese por convicción, bien fuese por no quedar tildados de inmovilistas o partidarios del mantenimiento del *statu quo*. De los grandes partidos, sólo *Forza Italia* (el partido de Silvio Berlusconi) e *Italia Viva* (el partido del expresidente del Consejo de Ministros Matteo Renzi), mantuvieron una posición ambigua, con partidarios a favor y en contra entre sus cuadros dirigentes.

En cualquier caso, la reforma fue respaldada mayoritariamente por los ciudadanos, quienes ratificaron en el referéndum celebrado los días 20 y 21 de septiembre de 2020 la reforma constitucional propuesta, al obtener un 69,96% de votos afirmativos frente al 30,04% de votos negativos, aunque merece resaltar que la reforma y reducción del número de senadores vitalicios no ocupó nunca el centro de los debates políticos y sociales. Muy probablemente, porque no se realizó un cuidadoso análisis de las consecuencias conexas de la reforma en el ámbito de los parlamentarios *a vita*. Consecuencias que, en suma, pueden acabar distorsionando la conformación de la voluntad popular establecida en las urnas.

IV. CONCLUSIONES

La *aristocrática* institución de los senadores vitalicios en Italia forma parte de la residual herencia política parlamentaria proveniente del Estatuto Albertino,

⁷⁵ Es el criterio de autores como Paterniti o Biagi, entre otros. Paterniti, en ese sentido, entiende que «pur vedendo con maggiore favore la soppressione di tale figura, riteniamo utile, quanto meno, che questi parlamentari non elettivi —in quanto sganciati dal circuito elettorale-rappresentativo— vengano privati del diritto al voto». PATERNITI, F., «Senatori a vita: i progetti di riforma presentati in Parlamento e la necessità di rivedere l'istituto», *Rassegna parlamentare*, vol. 49, n.º 4, 2007, p. 963. Biagi, por su parte, llega al extremo de proponer, por su rol determinante en una votación parlamentaria, o bien la transformación del modelo bicameral, o la directa supresión del apartado segundo del artículo 59: «possono infatti votare per disposizione costituzionale, perché sono parificati ai membri elettivi, ma non dovrebbero farlo quando diventano decisivi perché il fatto che il loro voto sia determinante nelle votazioni dell'organo li fa agire in assoluto contrasto con la ratio delle norme costituzionali che hanno scelto per il nostro paese due camere basate su elezione diretta popolare per garantire, attraverso il Parlamento, la massima espressione della volontà del corpo elettorale. In questa situazione al costituzionalista non resta che proporre una soluzione giuridicamente corretta: l'abrogazione del principio bicamerale paritario o la revisione dell'art. 59 cost. per eliminare la componente dei senatori a vita». BIAGI, R., «Qualche riflessione sui senatori a vita». *Forumcostituzionale.it*, enero 2007. Disponible en: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/0003_biagi.pdf.

vigente hasta la promulgación de la Constitución Italiana de 1948, aunque transformada por el modelo constitucional *repubblicano* en una figura institucional de hondo calado representativo basado en la *auctoritas* meritocrática de la excelencia política, social, cultural o artística.

Una herencia políticamente pacífica, aunque parlamentariamente compleja, como se ha evidenciado con el propio desenvolvimiento de la institución y su praxis, que ha oscilado de la pasividad manifiesta a la manifiesta actividad, expuesta en su máxima expresión con ocasión de la votación de la *fiducia*, —esto es, la confianza—, del gobierno, lo que ha elevado la presión política sobre la figura de los senadores vitalicios al situarlos, en algunas ocasiones, como actores nucleares del juego parlamentario y artífices de la estabilidad coyuntural del gobierno.

Por ello, las dos tipologías de senadores vitalicios, los *senatori di diritto e a vita*, —los expresidentes de la República—, y los *senatori a vita*, —los senadores designados por el presidente de la República—, comparten un papel determinante en el *Senato*: el poder resultar decisivos en cualquier votación parlamentaria. Decisivos pese a la ausencia de legitimación electoral directa, dado que el presidente de la República, *ex* artículo 83 de la Constitución, es elegido por las Cámaras y por representantes de las Regiones, por lo que los senadores por él elegidos poseen una legitimación electoral de tercer grado.

Esta cuestión ha suscitado no pocas controversias y tentativas de reforma del instituto, pretendiendo alguna de las cuales incluso su supresión, aunque la mayoría de las mismas ha buscado, fundamentalmente, su restricción numérica o de capacidad, permitiendo así su voz, pero no su voto. La mayoría, en ese sentido, han apostado por su pervivencia, en la asunción de que la naturaleza no democrática del mismo no excluye las bondades ínsitas de una figura que busca incluir perfiles netamente independientes de la controversia política y alejados, por lo tanto, de las, en ocasiones, perversas dinámicas internas de los partidos políticos.

La reforma constitucional de 2019, aprobada en referéndum en septiembre de 2020, que pretendía la modificación de los artículos 56, 57 y 59 de la Constitución italiana, con el claro objetivo de reducir el número de parlamentarios de ambas Cámaras, ha servido para reformar uno de los más relevantes problemas desde un punto de vista jurídico-constitucional: el número de senadores vitalicios de designación presidencial, derivado de la confusa redacción del Constituyente italiano del artículo 59 de la Constitución.

Un problema que ha sido resuelto estableciendo en la Constitución el número máximo de senadores nombrados por el jefe del Estado que pueden existir *en total*, —cinco, por lo que cada presidente sólo podrá cubrir las ocasionales vacantes hasta dicho número—, acorde con la tradicional interpretación doctrinal del artículo 59 de la Constitución, aceptada por la mayoría del presidentes de la República, salvo dos de ellos, que entendieron que dicho artículo permitía designar *a cada presidente* hasta cinco senadores. Esta modificación del segundo párrafo del artículo convive con lo establecido en el primero, que no ha sido modificado,

que señala que los expresidentes de la República, al abandonar el cargo, se convierten, *de iure*, en senadores vitalicios, salvo voluntaria renuncia.

Pese a ello, persiste el debate en torno a la permanencia del instituto, cuya carencia de legitimidad de origen agrava un problema que se ha suscitado con la reforma constitucional aprobada: el incremento de su peso político, toda vez que los senadores vitalicios refuerzan el valor de su voto con la disminución del número de senadores de la Cámara, que pasa de 315 miembros a 200.

Un incremento del peso político que se torna mucho más relevante si se tiene en cuenta que el *Senato* comparte, —fruto del modelo de bicameralismo perfecto del parlamentarismo italiano— idénticas prerrogativas con la Cámara Baja, por lo que los senadores vitalicios pueden resultar aún más determinantes para la estabilidad del gobierno.

Por ello, quizá sería conveniente impulsar otra reforma constitucional que restringiese, en ambas tipologías de senadores vitalicios, su derecho de voto, manteniendo incólumes el resto de sus facultades y prerrogativas.

O, al igual que se ha producido en otros países, reflexionar sobre la necesidad de permanencia del instituto en un contexto político, social y cultural muy distinto del de la Italia de 1948, que *saltaba* de un modelo institucional de monarquía constitucional al de una república parlamentaria en un salto que se pretendía no fuese traumático, por lo que mantuvo algunas herencias institucionales. El modelo constitucional post monárquico, setenta años después, se encuentra plenamente incardinado en el entorno europeo. Un entorno donde esta figura dejó de tener cabida más allá del periodo de entreguerras.

TITLE: *Lifetime senators in the Italian constitutional system*

ABSTRACT: *The figure of the senators for life in Italy is a residual inheritance of the parliamentary model from the Albertine Statute that was fully incardinated in the Italian Constitution of 1948, adapted to the characteristics of the modern Constitutional State. Two categories thus emerged in these types of senators: senators of presidential appointment and former presidents of the Republic. Both figures, in any case, have played and play an active parliamentary role, which has led to some reform proposals, including a constitutional reform in 2019, approved in a referendum in 2020.*

RESUMEN: *La figura de los senadores vitalicios en Italia constituye una herencia residual del modelo parlamentario proveniente del Estatuto Albertino que fue plenamente incardinada en la Constitución Italiana de 1948, adaptada a las características del moderno Estado Constitucional. Surgieron así dos categorías en este tipo de senadores: los senadores de designación presidencial y los expresidentes de la República. Ambas figuras, en cualquier caso, han desempeñado y desempeñan un activo rol parlamentario, lo que ha conllevado algunas propuestas de reforma, incluyendo una reforma constitucional en 2019, aprobada en referéndum en 2020.*

KEY WORDS: *senators, lifetime, Italy, appointment, legitimacy, influence.*

PALABRAS CLAVE: *senadores, vitalicios, Italia, designación, legitimidad, influencia.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.01.2021

FECHA DE ACEPTACIÓN: 02.02.2022

