



## **DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

**d'iniziativa del senatore FAZZOLARI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 2020**

Modifiche agli articoli 67 e 92 della Costituzione, concernenti  
l'introduzione dei principi di coerenza e lealtà elettorale  
nella formazione delle alleanze di Governo

ONOREVOLI SENATORI. – Negli ultimi anni abbiamo assistito a un sempre più preoccupante deterioramento dei livelli di fiducia che i cittadini ripongono nei loro rappresentanti eletti in Parlamento, fiducia che è alla base della democrazia rappresentativa e del sistema istituzionale.

Il rapporto « Gli italiani e lo Stato » relativo all'anno 2019, realizzato dall'istituto di ricerca politica e sociale Demos & Pi, evidenzia come rispetto all'anno precedente la fiducia nello Stato in generale sia scesa di 7 punti, attestandosi sulla soglia del 22 per cento, mentre la fiducia nel Parlamento si è attestata su un livello ancora più basso, pari al 15 per cento: un dato anche questo, peraltro, in calo di 4 punti nell'ultimo anno.

Contestualmente si registra il declino dell'affluenza elettorale: nel 1979 la percentuale dei votanti alle elezioni politiche era pari al 90,62 per cento; negli anni successivi si è registrata una costante e graduale flessione, sino ad arrivare alla percentuale del 72,93 per cento del 2018.

Le cause della disaffezione, oltre ad avere natura « sanzionatoria » nei confronti della politica, risiedono altresì nella difficoltà che il corpo elettorale riscontra nel comprendere le continue trasformazioni e rideterminazioni degli assetti politici nel corso della legislatura, trasformazioni delle quali la nascita di scissioni o la sperimentazione di alleanze alternative costituiscono modalità tipiche: in altri termini, le classiche « operazioni di palazzo » correlate a prassi di governo di carattere sempre più marcatamente trasformista, che trovano quale unico pretesto il paradigma della democrazia parlamentare e l'istituto della fiducia parlamentare che ad esso è sotteso.

Il trasformismo politico è notoriamente connesso al divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 della Costituzione, e per comprendere appieno la *ratio* del presente disegno di legge costituzionale occorre partire da una breve analisi dell'istituto: ebbene, sul divieto di mandato imperativo i nostri Padri costituenti si soffermarono poco, solo tre sedute in Commissione e una sola discussione in Assemblea plenaria. Furono quindi poche e scarse le motivazioni che portarono il legislatore costituente a introdurre nell'ordinamento la stessa identica norma già presente nello Statuto albertino, figlia di un'impostazione liberale che esaltava le garanzie di libertà e indipendenza dei parlamentari, mettendo la loro attività al servizio generale della Nazione e svincolandola dalla cura di interessi particolari.

L'introduzione *sic et simpliciter* del divieto di mandato imperativo, comunque, preoccupò i più lungimiranti Padri costituenti, anche di estrazione democristiana, e in particolare il Mortati, che vedeva la possibilità che il fatto che il parlamentare fosse svincolato da qualsiasi mandato elettorale potesse generare, appunto, il malcostume del trasformismo politico.

Occorre in primo luogo, dunque, domandarsi a chi il legislatore costituente si riferisse con l'introduzione del divieto di mandato imperativo. Ebbene, il ruolo che nell'ordinamento hanno via via assunto i partiti politici impone di considerare il mandato elettorale un rapporto trilaterale tra elettori, partiti ed eletti.

L'architettura costituzionale non può prescindere dal ruolo centrale ed esclusivo che i partiti hanno assunto nella dinamica della rappresentatività e dalle modalità da questi

utilizzate per l'acquisizione del consenso. Il partito, come corpo intermedio, si atteggia come collettore di consenso, presentando una visione politica e programmatica che viene di volta in volta proposta all'elettorato il quale, se aderisce all'offerta politica, consente al partito di esprimere i rappresentanti che saranno chiamati a concretizzare gli obiettivi dichiarati.

In questo rapporto di natura trilaterale, dunque, si ritiene che non si possa svilire il principio fissato dall'articolo 67 della Costituzione e che, anzi, occorra recuperarne il senso di garanzia di libertà e indipendenza del parlamentare che deve essere posto nelle condizioni di perseguire l'interesse nazionale scevro da compulsioni esterne di ogni sorta.

Tuttavia, come già osservato, le derive trasformiste determinate dall'istituto devono trovare un argine che sia in linea con l'architettura costituzionale, ma che contestualmente tuteli senza infingimenti il principio fondante della Repubblica italiana: il principio di sovranità popolare, scolpito in apertura della Carta costituzionale e che costituisce la chiave di volta per l'interpretazione autentica della democrazia parlamentare che noi conosciamo.

L'*ubi consistam* della questione risiede nel fatto che, quando si svincola in via assoluta e aprioristica il mandante dal mandatario, perde di incisività il mandato conferito. Ma tornando al rapporto trilaterale che esiste nella dinamica rappresentativa tra elettori, partiti ed eletti, appare di rara evidenza che l'introduzione di un mandato che astringa l'eletto al partito di appartenenza non sia utile a garantire che sia rispettata la volontà popolare; all'opposto, in tal modo si svincola ancora di più l'eletto dalla volontà del popolo, per asservirlo alla volontà del partito.

L'introduzione, dunque, dell'imperatività del mandato, declinata in questi termini, costituirebbe una iattura e sancirebbe il definitivo scollamento tra la volontà popolare e i

rappresentanti del popolo in Parlamento, rendendo questi ultimi schiavi delle segreterie di partito.

Occorre, invece, recuperare i principi di libertà e indipendenza fissati nella Costituzione, rafforzando il principio di sovranità e restituendo al popolo la dignità e la funzione che la Carta costituzionale ha inteso attribuirgli per il tramite dell'articolo 1.

La *ratio* delle norme introdotte nella Costituzione dall'articolo 1 del presente disegno di legge costituzionale, sotto forma di novelle all'articolo 67, dunque, risiede nella volontà di esaltare il principio di sovranità popolare, salvaguardando da derive trasformiste il consenso acquisito dai partiti in ragione delle dichiarazioni programmatiche fatte in campagna elettorale.

Al secondo comma dell'articolo 67 si disciplina pertanto il rapporto di mandato sussistente tra elettori e partiti, introducendo i principi di coerenza e di lealtà elettorale, imponendo ai partiti di rispettare gli impegni assunti in campagna elettorale e vincolandoli al perseguimento, durante la legislatura, degli obiettivi dichiarati.

La corrispondenza tra gli obiettivi dichiarati in campagna elettorale e il loro perseguimento nelle assise parlamentari deve inoltre necessariamente fare i conti con la definizione del perimetro delle possibili alleanze configurabili in Parlamento. Per questo motivo il terzo comma del medesimo articolo 67 prescrive che i partiti o gruppi politici organizzati che intendono presentare liste di candidati per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica indichino, prima dello svolgimento delle elezioni e secondo le modalità stabilite dalla legge, il soggetto o i soggetti politici con i quali intendono valutare la possibilità di formare alleanze di Governo.

Un ruolo chiave in questo processo deve essere attribuito al Presidente della Repubblica, custode della Costituzione, tutore della democrazia e garante della sovranità. In que-

st'ottica, l'articolo 2 del presente disegno di legge costituzionale, che interviene integrando l'articolo 92, secondo comma, della Costituzione, stabilisce che il Presidente della Repubblica, nella fase di formazione del Governo, debba tenere conto delle indicazioni espresse ai sensi del terzo comma dell'articolo 67.

Con il presente disegno di legge costituzionale, che rappresenta una semplice operazione di onestà politica e istituzionale, si recupera, dunque, il senso della democrazia parlamentare rappresentativa, restituendo un

senso al principio di sovranità, senza svilire le garanzie di libertà e indipendenza dei parlamentari.

Ponendo un netto argine al trasformismo si ristabilirà il corretto rapporto di fiducia che deve necessariamente sussistere tra elettori ed eletti in un sistema di democrazia rappresentativa. Vincolando i partiti a un perimetro di possibili alleanze di governo sottoposto agli elettori prima delle elezioni politiche, si dà piena attuazione al principio basilare della nostra Costituzione: la sovranità appartiene al popolo.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

---

## Art. 1.

1. All'articolo 67 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« I membri del Parlamento hanno il dovere di esercitare la funzione di rappresentanza della Nazione secondo principi di coerenza e lealtà elettorale.

I partiti o gruppi politici organizzati che intendono presentare liste di candidati per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica indicano, prima dello svolgimento delle elezioni e secondo le modalità stabilite dalla legge, i partiti o gruppi politici organizzati con i quali sono disposti a valutare la possibilità di formare alleanze di Governo ».

## Art. 2.

1. Al secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione, dopo le parole: « Il Presidente della Repubblica » sono inserite le seguenti: « , tenendo conto delle indicazioni espresse dai partiti o gruppi politici organizzati ai sensi dell'articolo 67, terzo comma, ».





€ 1,00