

RESOCONTO STENOGRAFICO

Martedì 26 febbraio 2019

Presidenza del Presidente Ilaria Pellegrini

Interviene il Rappresentante del Governo, onorevole Andrea Appolloni

I lavori hanno inizio alle ore 10,15.

Istituto di Istruzione Superiore “A. Meucci” di Ronciglione, classe IVA del Liceo Economico Sociale – “Modifica all’art. 67 della Costituzione per l’introduzione di limiti alla libertà del mandato parlamentare”

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L’ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1 dal titolo: “Modifica all’art. 67 della Costituzione per l’introduzione di limiti alla libertà del mandato parlamentare”. Il relatore ha chiesto l’autorizzazione a svolgere la relazione orale. Ne ha facoltà.

GENNARO, relatore. Onorevoli Senatori, il presente disegno di legge costituzionale è diretto alla modifica dell’art. 67 della Costituzione al fine di contemperare la libertà del mandato parlamentare con la necessità di tutelare esigenze costituzionali di pari dignità, quali il rispetto della volontà elettorale, la stabilità di governo, la realizzazione del programma politico. Il principio contenuto nell’art. 67 della Costituzione italiana (“Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”), fu introdotto dall’Assemblea costituente al fine di garantire ai rappresentanti del popolo italiano, deputati e senatori, la più ampia libertà di agire in piena autonomia e indipendenza nell’interesse dell’intera comunità nazionale e non solamente di quella parte, partito o elettori, che ne ha permesso l’elezione. Il divieto di mandato imperativo è un principio che si affermò già nel periodo della rivoluzione francese e fu recepito nella maggior parte delle costituzioni degli stati liberali allo scopo di garantire l’indipendenza dei parlamentari e la più ampia libertà di azione, permettendo a ciascuno di loro, una volta eletti, di svincolarsi dagli interessi dei singoli partiti o gruppi di potere, senza dover subire pressioni o ricatti da parte di questi. La libertà di mandato consente ai parlamentari di seguire una linea politica difforme da quella stabilita dal partito di appartenenza e il passaggio a un gruppo parlamentare diverso da quello originario, determinando un fenomeno di transfughismo che nelle ultime legislature ha assunto dimensioni rilevanti per numero e frequenza. Molti deputati e senatori in virtù di questa libertà, riconosciuta dall’articolo 67 della Costituzione, hanno più volte cambiato gruppo parlamentare, passando dalle file della maggioranza

a quelle dell'opposizione e viceversa, compromettendo la stabilità politica del Paese, la sua governabilità e soprattutto il rapporto di fiducia che lega elettore-eletto. Nella ultima legislatura, la XVII, si sono verificati 566 cambi di gruppo da parte di 347 parlamentari. Al Senato si sono registrati 253 casi che hanno coinvolto 140 senatori, alla Camera 313 casi e 207 i deputati coinvolti. Tale pratica è percepita dagli elettori, soprattutto dai più giovani, non come una garanzia di libertà ed indipendenza dei parlamentari da eventuali pressioni e/o abusi del partito di appartenenza o dei gruppi di potere che ne hanno determinato l'elezione, quanto, piuttosto, come strumento che consente all'eletto di prescindere da ogni vincolo di lealtà e coerenza nei confronti della parte politica con la quale si è presentato alle elezioni, del programma dalla stessa sostenuto e degli elettori che quella parte politica e quel programma hanno votato. Questa percezione alimenta nelle nuove generazioni l'identificazione del "politico" come soggetto portatore di interessi esclusivamente personali e la conseguente perdita di fiducia nella politica e nella capacità di chi la pratica di costruire un futuro per i giovani. Il risultato è una profonda frattura tra rappresentanti e rappresentati, evidenziata dalla sempre più consistente rinuncia di questi ultimi all'esercizio del principale strumento di democrazia: il diritto di voto. L'attualità e l'urgenza del problema sono dimostrati dal fatto che nelle ultime legislature sono stati presentati diversi disegni di legge per la modifica dell'art. 67 della Costituzione (l'ultimo nella appena conclusa XVII legislatura n. 2759), nessuno dei quali ha, tuttavia, avuto esito positivo. In tale contesto, si ritiene, dunque, che la modifica dell'art. 67 della Costituzione e l'introduzione di precisi limiti e confini entro i quali deve estrinsecarsi il pur fondamentale principio di libertà nell'esercizio del mandato parlamentare sia un primo passo necessario per il superamento della crisi del sistema politico-istituzionale in atto. composizione dei gruppi parlamentari, limiti alla libertà di spostamento da un gruppo parlamentare all'altro, confluenza nel gruppo misto dei parlamentari fuoriusciti dal gruppo di appartenenza".

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale. È iscritta a parlare la senatrice Rossi. Ne ha facoltà.

ROSSI. Onorevoli Senatori, il presente disegno di legge, pur mantenendo nell'ambito dell'interesse generale e non nel particolarismo il concetto della rappresentanza parlamentare, si propone di garantire, attraverso l'introduzione di una riserva di legge in materia di formazione e modifica dei gruppi parlamentari, una più stringente relazione tra sovranità popolare e libertà dell'eletto nell'esercizio del mandato. Il divieto di mandato imperativo previsto dalla nostra Carta Costituzionale al fine di garantire ai parlamentari la più ampia autonomia e libertà da condizionamenti nell'esercizio del mandato si è rivelato, con il passare degli anni, una sorta di ombrello sotto il quale alcuni di loro si sono riparati per non far fronte ad impegni e

responsabilità assunti nei confronti degli elettori. Al fine di ristabilire e rinsaldare il rapporto che lega il cittadino alle istituzioni si rende ormai necessaria una modifica dell'articolo 67 della Costituzione vigente che rischia ormai di costituire solo una sorta di copertura al trasformismo politico di alcuni parlamentari. Per i motivi illustrati è auspicabile l'approvazione del presente disegno di legge costituzionale.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Gentile. Ne ha facoltà.

GENTILE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, l'articolo 67 della costituzione italiana stabilisce: "Ogni membro del Parlamento Rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato", ciò vuol dire che ogni parlamentare, dopo l'elezione, non viene chiamato a rappresentare gli interessi dei propri elettori, partiti di appartenenza, movimenti e altre forme di associazione organizzata che ne hanno sostenuto l'elezione, ma l'interesse generale, collettivo, prescindendo da ogni forma di legame o vincolo che ne possa condizionare la libertà di scelta e dell'operare per bene comune. Nelle aule parlamentari non si devono contrapporre rappresentanti di opposti e ostili interessi ma si devono confrontare le diverse proposte finalizzate a scegliere e realizzare un unico interesse: quello collettivo, di tutti. L'assenza di vincolo di mandato rende legittimo per i parlamentari il passaggio a un gruppo parlamentare diverso da quello originario, relativo alla lista di elezione, passaggio che il disegno di legge in esame oggi vorrebbe limitare, venendo a limitare così la libertà riconosciuta dalla nostra Costituzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo, di farsi portatori e garanti del bene comune. Per questi motivi il mio gruppo di minoranza si dichiara contrario al provvedimento in esame.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Lache. Ne ha facoltà.

LACHE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, all'art. 67 della Costituzione dopo il primo comma si propone di inserire: "I deputati e i senatori esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato nei limiti stabiliti dalla legge nell'interesse della volontà politica del popolo". Il mio gruppo ritiene opportuno modificare l'attuale articolo 67 della Costituzione introducendo una riserva di legge, allo scopo di limitare la libertà di un parlamentare di svincolarsi completamente dal partito di appartenenza e dagli elettori rafforzando al contempo il vincolo programmatico che originariamente si è venuto a legare tra questi soggetti.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Inverso. Ne ha facoltà.

INVERSO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, l'articolo 3 del disegno di legge in esame stabilisce: "La legge determina le modalità di formazione e modifica dei gruppi parlamentari e stabilisce regole in materia di: corrispondenza tra

scelte politiche degli elettori e composizione dei gruppi parlamentari, limiti alla libertà di spostamento da un gruppo parlamentare all'altro, confluenza nel gruppo misto dei parlamentari fuoriusciti dal gruppo di appartenenza" Tale articolo prevede l'emanazione di nuove regole circa la formazione e la modifica dei gruppi parlamentari limitando l'assoluta libertà di cui godono i parlamentari nell'esercizio del loro mandato, attraverso la limitazione dei cambiamenti di partito e schieramento politico, dando però la possibilità ai parlamentari di confluire nel gruppo misto, qualora ne abbiano la necessità. Questo per non alterare il rapporto rappresentativo con gli elettori che li hanno votati perché candidati tra le fila di un determinato partito. e garantire la stabilità di governo del Paese spesso minacciata dal divieto di mandato imperativo.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Sebastiani. Ne ha facoltà.

SEBASTIANI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il tema del trasformismo politico è strettamente legato a quello del vincolo di mandato. Se un parlamentare ha il diritto di agire liberamente, può anche decidere di cambiare gruppo politico di appartenenza nel corso di una legislatura. I cambi di gruppo nella XVI legislatura (2008-2013) son stati 261, poco più di 4 al mese. Un fenomeno che ha coinvolto 180 parlamentari (120 deputati e 60 senatori), il 19% dell'Aula. Nella XVII legislatura il fenomeno è esploso, ci sono stati 566 cambi di gruppo, quasi 10 al mese. Circa 1 eletto su 3 ha cambiato casacca almeno una volta dalle politiche del 2013. Il fenomeno ha molte sfaccettature, da parlamentari particolarmente mobili (alcuni con persino 9 cambi di gruppo nel corso della stessa legislatura), a quelli che passano da gruppi di maggioranza a gruppi di opposizione. Proprio per questo motivo il crescente numero di cambi di gruppo e la necessità di modificare l'articolo 67 della costituzione italiana sono per molti due facce della stessa medaglia. Inserire dei vincoli, o degli obblighi, per i parlamentari nei confronti dei cittadini o del partito di appartenenza, limiterebbe sicuramente il fenomeno. La mobilità costante di deputati e senatori all'interno dei diversi gruppi parlamentari è un problema per due motivi: complica il già incrinato rapporto fra elettori ed eletti, e rende difficile per i cittadini la comprensione dei processi politici in atto.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Di Maria. Ne ha facoltà.

DI MARIA: Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, Il principio del libero mandato è stato formulato per la prima volta da Edmund Burke nel "Discorso agli elettori di Bristol" del 3 novembre 1774 in cui sostenne la difesa dei principi della democrazia rappresentativa contro l'opinione secondo cui gli eletti dovevano agire solo a difesa degli interessi dei propri elettori. Il divieto di mandato imperativo

fu una delle istanze costituzionali del movimento rivoluzionario francese del 1789 e poi sancito dall'articolo 7 della Costituzione francese del 1791. Ripreso dall'articolo 41 dello Statuto Albertino del 1848 questo principio è stato confermato dall'art. 67 della Costituzione italiana ed è oggi presente in tutte le democrazie rappresentative, con poche eccezioni, ad ulteriore conferma della fondamentale importanza, ormai universalmente riconosciuta, di questo istituto.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Andreotti. Ne ha facoltà.

ANDREOTTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, “Ogni membro del parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.” Questo è il contenuto dell'articolo 67 della Costituzione italiana e base giuridica che giustifica una delle libertà più importanti di deputati e senatori. I parlamentari svolgono il loro incarico senza obblighi nei confronti di partiti, programmi elettorali o dei cittadini stessi. Nei regolamenti di camera (art. 83) e senato (art. 84) l'assenza di vincolo di mandato permette ai singoli eletti di intervenire in disaccordo con il proprio gruppo di appartenenza. Questo principio ha determinato, in alcuni casi, eccessi di irresponsabilità, incentivando la frammentazione e il trasformismo parlamentare, in altri la tendenza opposta di sottoporre l'eletto alla leadership del suo partito che per evitare questi fenomeni potrebbe, mediante i cosiddetti codici etici, ricorrere a sanzioni interne ancora più limitative per l'autonomia e indipendenza dei rappresentanti politici.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Pollini. Ne ha facoltà.

POLLINI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, è proprio necessario, per raggiungere lo scopo di limitare la mobilità dei colleghi Senatori e Deputati da un gruppo all'altro, arrivare addirittura a modificare la nostra Costituzione? Attuare un procedimento lungo, complesso e articolato, quando lo stesso effetto si potrebbe più facilmente raggiungere attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari? Ritengo questa soluzione più idonea e praticabile se, come sembra, tutte le forze politiche ormai convergano nel ritenere necessario e prioritario, al di là delle divisioni e contrapposizioni ideologiche, l'obiettivo politico di ristabilire un saldo rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadini, fondamento del principio democratico alla base del nostro ordinamento giuridico.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Marcucci. Ne ha facoltà.

MARCUCCI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, l'art. 67 della Costituzione della Repubblica italiana stabilisce: “Ogni membro del Parlamento

rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”. Ritengo che l’attuale art. 67 non debba essere modificato perché non sempre il passaggio da un gruppo politico ad un altro è dovuto ad un particolare interesse o tornaconto di natura personale del parlamentare. Alcune volte sono gli stessi partiti, o gruppi dissenzienti all’interno degli stessi, a non rispettare il mandato ricevuto dagli elettori cambiando linea politica nel corso della legislatura, “costringendo” quasi l’eletto ad operare questa difficile e dolorosa scelta per tener fede e onorare l’impegno assunto nei confronti degli elettori. L’art. 67 è una garanzia fondamentale della libertà riconosciuta al parlamentare e al proprio partito che rappresentano il popolo, per questo motivo mi dichiaro contrario alla riforma di questo articolo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Chirichilli. Ne ha facoltà.

CHIRICHILLI. Signor presidente, signor Ministro e onorevoli colleghi, questa proposta va a ledere la sovranità del popolo italiano, espressa nella nostra Costituzione. Il singolo parlamentare, una volta eletto, non rappresenta gli elettori e, quindi, non agisce quale loro mandatario, essendo egli piuttosto libero di compiere le scelte (spiccatamente, di appoggiare o meno l’azione di Governo) che ritiene più opportune. Ciò significa che egli non può essere chiamato a rispondere civilmente delle proprie decisioni ma non esclude conseguenze di natura politica a carico del parlamentare dissenziente dalla linea politica del gruppo di appartenenza come la non rielezione alle elezioni successive oppure l’espulsione dal partito o la mancata ricandidatura da parte dello stesso. Non si può quindi affermare, come sostenuto dalla maggioranza, che l’attuale disposto dell’articolo 67 della Costituzione stabilisca una sorta di totale “irresponsabilità” per l’eletto ma un giusto equilibrio tra la libertà di manifestare il nostro pensiero, stabilita dall’articolo 21 e la necessità di garantire la democrazia all’interno del nostro Stato.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore per la replica.

GENNARO, relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ribadisco che la ratio della nostra proposta di legge, non è quella di abolire il principio del libero mandato parlamentare ma solamente di limitarne l’esercizio al fine di evitare alcuni comportamenti che negli ultimi anni hanno generato sfiducia nei confronti della politica e contribuito ad accentuare il distacco con la società civile.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo, onorevole Appolloni.

APPOLLONI, *rappresentante del Governo.* Signor Presidente, Onorevoli Senatori, gli interventi sostenuti dal Relatore e dagli Onorevoli Senatori sono stati chiari. Il Governo dà opinione favorevole, alla proposta di legge presentata dagli Onorevoli Senatori.

PRESIDENTE. Procediamo all'esame degli articoli.

Metto ai voti l'articolo 1.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 2.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 3.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 4.

È approvato.

Passiamo alla votazione finale.

ROSSI. Presidente, domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI. Onorevoli colleghi il mio Gruppo parlamentare voterà a favore del provvedimento. Il principio della democrazia rappresentativa non potrà che rafforzarsi attraverso una riforma dell'attuale articolo 67 finalizzata a disincentivare il trasformismo politico e a ristabilire la centralità del principio della democrazia rappresentativa e della sovranità popolare espresso dall'art. 1 della Costituzione.

GENTILE. Presidente, domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GENTILE. Il mio Gruppo parlamentare voterà contro il provvedimento in esame perché ritiene che, non solo l'abolizione, anche una limitazione dell'esercizio del libero mandato possa costituire una minaccia ai fondamentali principi costituzionali che la maggioranza ritiene di salvaguardare e tutelare con il presente DDL. Un esercizio poco responsabile di questa libertà da parte di alcuni, non giustifica la necessità di stabilire un vincolo giuridico, tra elettore ed eletto. Concordiamo invece sulla necessità di rafforzare il legame di natura etica tra questi soggetti, attraverso la necessaria mediazione dei partiti politici, indispensabili veicolatori di istanze e valori capaci di rappresentare la società italiana.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Colleghi, ringrazio tutti i senatori, in particolare il relatore e il rappresentante del Governo, per la sua collaborazione.

La seduta è tolta.

(La seduta termina alle ore 10,45).