

PAPER – 25 NOVEMBRE 2023

Proposta di un articolato sul
Premierato non elettivo alternativo a
quello predisposto dal Governo
Meloni

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



Proposta di un articolato sul Premierato non elettivo alternativo a quello predisposto dal Governo Meloni*

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

1. Premessa

Il mio intervento consiste in una precisa proposta redatta in articoli come testo alternativo a quello predisposto dal Governo nella convinzione che occorra fornire un'alternativa innovativa in positivo, una ragionevole manutenzione istituzionale, sulla scia delle elaborazioni del centrosinistra sul Premierato dato che, con tutta evidenza, la difesa dello status quo non appare una linea minimamente sostenibile.

Ricordiamo in particolare che la Tesi 1 dell'Ulivo del 1996, la base fondativa del centrosinistra nel secondo sistema dei partiti, operava tre scelte tuttora valide: situava anzitutto le riforme istituzionali all'inizio del programma, considerandole quindi come strumento necessario per perseguire le varie riforme nei vari ambiti; invitava a elaborarle come patto comune tra gli schieramenti; proponeva di adottare “una forma di governo centrata sulla figura del Primo Ministro investito in seguito al voto di fiducia parlamentare in coerenza con gli orientamenti dell'elettorato” prevedendo “a tal fine...sulla scheda elettorale, l'indicazione - a fianco del candidato del collegio uninominale - del partito o della coalizione alla quale questi aderisce e del candidato premier da essi designato.”

In continuità con quell'impostazione la proposta qui esposta, al di là della concreta redazione delle norme, sempre discutibile quando si scende dalle scelte di fondo a norme puntuali, si basa su due scelte di fondo. La prima è la seguente: al di là del fatto che si voglia costituzionalizzare in parte la formula elettorale o meno, un modello di Premierato, che ha alla sua base la legittimazione popolare di maggioranze e Governi, è legato anzitutto a una legge elettorale a prevalenza maggioritaria. La prevalenza maggioritaria porta alla legittimazione diretta di una maggioranza, il doppio turno è la soluzione più ragionevole quando si parta da una situazione di frammentazione, dando all'elettore due possibilità di scelta, specie quando si decida di adottare meccanismi premiali.

* Intervento di Stefano Ceccanti per Libertà Eguale, Orvieto 25 novembre.



La seconda è la seguente: per disincentivare la caduta della maggioranza e del Governo legittimato dagli elettori senza adottare modelli troppo rigidi rispetto al Parlamento e al Capo dello Stato, occorre adottare, con qualche ragionevole adattamento, le soluzioni previste nel testo costituzionale tedesco su fiducia, proposta di revoca, sfiducia, questione di fiducia e scioglimento.

Ringrazio Carlo Fusaro per i suoi preziosissimi suggerimenti.

2. Relazione sintetica

L'articolo 1 (nuovo art. 55) prevede l'adozione di sistemi elettorali selettivi congegnati in modo da produrre maggioranze omogenee tra Camera e Senato, con parlamentari collegati a candidati indicati sulla scheda alla carica di Primo Ministro. Nel caso in cui il sistema comporti un premio in seggi per l'assegnazione del premio è richiesta la maggioranza assoluta dei voti validi, anche facendo ricorso a un eventuale secondo turno elettorale. Sulle leggi elettorali è ammesso il ricorso preventivo alla Corte costituzionale. E' stabilito un tetto di due mandati consecutivi per il Primo Ministro. Il testo consente altresì la seduta comune delle Camere anche sulla base di leggi ordinarie, superando la tassatività odierna che la limita alle sole fattispecie individuate dalla Costituzione.

L'articolo 2 (nuovo art. 88) esclude l'elezione anticipata di una sola Camera e inserisce un meccanismo di possibili elezioni anticipate quando il Primo Ministro sia stato sconfitto su una questione di fiducia, a meno che entro dieci giorni non sia scelto a maggioranza assoluta un nuovo Primo Ministro. Questa previsione corrisponde in sostanza all'art. 68 della legge Fondamentale tedesca.

L'articolo 3 (nuovo art. 92) cambia denominazione da Presidente del Consiglio a Primo Ministro, inserisce la proposta di revoca dei ministri, stabilisce la modalità di nomina del Primo Ministro indicato prima del voto a cui sia legata una maggioranza di parlamentari, quindi legittimato direttamente dagli elettori anche se non eletto direttamente, e i casi in cui possa essere nominato un altro Primo Ministro a maggioranza assoluta. Corrisponde, nella sostanza, con alcuni adattamenti, agli art. 63 e 64 della Legge Fondamentale tedesca (rapporto fiduciario che si instaura solo col Primo Ministro da parte di un'unica assemblea parlamentare, Primo Ministro che può proporre nomina e revoca dei ministri).

L'articolo 4 (nuovo art. 94) parlamentarizza le dimissioni volontarie e inserisce la mozione di sfiducia costruttiva. Corrisponde in sostanza all'art. 67 della legge Fondamentale tedesca.



3. Articolato

Art. 1.

(Elezione delle Camere con eventuale ballottaggio in caso di meccanismo premiale. Controllo preventivo delle leggi elettorali. Candidati Primi Ministri collegati ai parlamentari e tetto di due mandati consecutivi. Parlamento in seduta comune)

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 55. Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Le leggi elettorali favoriscono la formazione di maggioranze parlamentari omogenee tra Camera e Senato sulla base di candidature uninominali o di lista collegate al nome di un candidato Primo Ministro. Allo scopo di collegare a tale candidatura una maggioranza di seggi nelle due Camere le leggi elettorali possono prevedere l'assegnazione di seggi aggiuntivi alla lista o alla coalizione di liste o ai candidati uninominali fra loro collegati che abbiano ottenuto, nel complesso, la metà più uno dei voti validamente espressi, con eventuale ricorso a un secondo turno di votazione.

Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o da un quarto dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge. La Corte costituzionale si pronuncia entro trenta giorni. La legge non può essere promulgata prima che siano trascorsi dieci giorni dall'approvazione o, nel caso di ricorso alla Corte, entro i successivi trenta giorni. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non è promulgata.

La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante dichiarazione di collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento secondo le modalità stabilite dalla legge che prevede la pubblicazione sulla scheda delle candidature a Primo Ministro coi relativi collegamenti.

Non può essere candidato alla carica di Primo ministro chi abbia svolto tale funzione per due legislature consecutive.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei casi stabiliti dalla Costituzione e dalla legge.”



Art. 2

(Indizione delle elezioni)

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 88. Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, indire elezioni, anche anticipate, delle Camere del Parlamento.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Nel caso in cui il Primo Ministro abbia presentato una questione di fiducia ed essa non sia stata approvata, il Primo Ministro si dimette oppure, entro tre giorni, richiede al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere. Il Presidente della Repubblica indice le elezioni entro venti giorni, anche qualora si trovi negli ultimi sei mesi del suo mandato. Nel termine di dieci giorni dalla richiesta del Primo Ministro, il Parlamento in seduta comune può proporre, con mozione che deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti, un nuovo Primo Ministro, che in tal caso è nominato dal Presidente della Repubblica.”

Art. 3.

(Il Governo del Primo Ministro)

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 92.

Il Governo della Repubblica è composto dal Primo ministro, dai ministri e dai viceministri.

Il Primo ministro e i ministri costituiscono il Consiglio dei ministri. La legge determina le incompatibilità tra le cariche di governo e la titolarità o lo svolgimento di attività private.

Il Presidente della Repubblica, alla proclamazione dei risultati per l'elezione del Parlamento, nomina Primo ministro il candidato collegato secondo la legge elettorale alla maggioranza dei parlamentari eletti.

Su proposta del Primo Ministro nomina e revoca i Ministri.

Nell'ipotesi di morte, dimissioni volontarie o impedimento permanente del Primo ministro, il Presidente della Repubblica propone Primo ministro un candidato la cui nomina deve essere approvata per appello nominale dal Parlamento in seduta comune con il voto della maggioranza assoluta dei suoi componenti. In caso di dimissioni non può essere proposto come candidato il Primo ministro dimissionario. Qualora



tale maggioranza non sia raggiunta, e comunque entro dieci giorni, il Presidente della Repubblica indice nuove elezioni.».

Art.4.

(Presentazione del programma; fiducia e sfiducia al Primo Ministro; questione di fiducia)

1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 94. – Entro dieci giorni dalla formazione del governo, il Primo Ministro presenta il suo programma al Parlamento in seduta comune.

Il voto contrario di una o di entrambe le Camere o del Parlamento in seduta comune su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

Le dimissioni del Primo Ministro sono presentate al Presidente della Repubblica dopo motivata comunicazione al Parlamento in seduta comune al termine della relativa discussione. Nel caso sia stata presentata una mozione di sfiducia, il Primo Ministro può presentare le dimissioni solo dopo che la votazione ha avuto luogo.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quarto dei componenti del Parlamento. Essa deve contenere l'indicazione della persona candidata Primo Ministro. La mozione di sfiducia non può essere discussa prima di tre giorni dalla sua presentazione ed è approvata dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Se la mozione di sfiducia è approvata, la persona in essa indicata è nominata Primo Ministro dal Presidente della Repubblica.

Il Primo Ministro può presentare una questione di fiducia sull'approvazione di un disegno di legge ordinaria, sul mantenimento di un articolo o sull'approvazione di un emendamento a un disegno di legge ordinaria, nonché su un ordine del giorno, una mozione o una risoluzione in discussione presso una delle Camere. In tutti i casi in cui il Primo Ministro presenta una questione di fiducia, la competenza sull'atto su cui è posta la fiducia è trasferita al Parlamento in seduta comune.

La questione di fiducia non può essere messa in discussione prima di un giorno dalla sua presentazione. In tal caso è convocato il Parlamento in seduta comune, che vota sulla questione di fiducia per appello nominale. Qualora sia stata presentata una questione di fiducia non è ammessa la presentazione di mozioni di sfiducia».