

# Nascita e morte di un Governo

A cura di Eugenio Donadoni  
Docente del Collegio Vescovile Sant'Alessandro - Bergamo

## Cade il Governo

Cade il secondo governo Prodi, uno dei tanti della storia repubblicana. È opinione comune che la colpa di quest'ultima crisi sia da imputare alla legge elettorale del 2006 (proporzionale con premio di maggioranza) che non avrebbe permesso la formazione di una solida maggioranza in Parlamento. Sarà! Però non si deve dimenticare, che con una legge elettorale sostanzialmente maggioritaria, dal 1994 al 2006 si sono succeduti otto governi in dodici anni. Non solo. Il Parlamento eletto nel 1994 è stato sciolto solo due anni dopo nel 1996. Forse la colpa non sta tutta nelle leggi elettorali.

In questa scheda propongo di ripercorrere le varie fasi della crisi del secondo governo Prodi alla luce del dettato costituzionale. Tutte le volte che saranno citati degli articoli si intendono sempre riferiti alla Costituzione repubblicana in vigore dal 1 gennaio 1948.

## Come si vota la fiducia alla Camera e al Senato

Per il voto di fiducia (o di sfiducia) la Costituzione dice che deve essere votato "per appello nominale" (art. 94). Significa che ciascun deputato o senatore viene chiamato per nome e deve presentarsi davanti al seggio del Presidente della Camera o del Senato e dire: "Sì", oppure "No", oppure "Mi astengo". Dal momento che la Costituzione non dice nulla in merito alla maggioranza richiesta, si applica l'art. 64 secondo il quale le decisioni di entrambe le Camere "sono adottate a maggioranza dei presenti". Tuttavia i Regolamenti interni di Camera e Senato sono diversi. Alla Camera dei deputati si intende "presente" quel deputato che dice sì o no. Gli astenuti sono considerati assenti. Mettiamo che siano fisicamente presenti 600 deputati, 200 dei quali si astengono. Ne vengono considerati effettivamente presenti 400 e quindi la maggioranza è di 201. Chi si astiene, di fatto, aiuta il governo ad ottenere la fiducia. Questa scappatoia è utilizzata da quei deputati che vogliono che il governo ottenga la fiducia, ma che per ragioni politiche non se la sentono di perdere la faccia votando sì. Al Senato, invece, sono considerati "presenti" anche gli astenuti. Quindi se sono fisicamente presenti 300 senatori e 200 si astengono la maggioranza è di 151 e il governo non può ottenere la fiducia. In questo caso chi si astiene non fa un favore al governo ed è come se votasse no.

## Com'è nato il secondo Governo Prodi

- Dopo le elezioni del 9-10 aprile 2006, il 16 maggio il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano assegna a Romano Prodi, leader dell'Unione, la coalizione vincitrice, l'incarico di formare un nuovo governo. *art. 92*
- Romano Prodi accetta l'incarico e propone a Giorgio Napolitano i nomi dei ministri che il Presidente della Repubblica nomina con un suo decreto. *art. 92*
- Il 17 maggio Prodi e i suoi ministri si presentano al Quirinale per la cerimonia del giuramento di fedeltà alla Costituzione nelle mani del Presidente della Repubblica. In quel momento il potere esecutivo passa dalle mani di Berlusconi (al suo terzo governo) a quelle di Prodi che inizia il suo secondo governo. *art. 93*
- Da questo momento Prodi ha a disposizione dieci giorni per presentarsi alle Camere per chiedere ed ottenere la fiducia. *art. 94*

- Il 19 maggio il governo ottiene la fiducia dal Senato: 165 sì, 155 no, nessun astenuto. Votano a favore anche tutti i senatori a vita. *art. 94*
- Il 23 maggio il governo ottiene la fiducia anche dalla Camera: 344 sì, 268 no, nessun astenuto. *art. 94*
- Il 21 febbraio 2007 il governo viene battuto al Senato sulla presenza militare italiana in Afghanistan. Romano Prodi rassegna le dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica. *art. 94*
- Giorgio Napolitano respinge le dimissioni perché non sono la conseguenza di un voto di sfiducia e rinvia Prodi alle Camere per verificare se ha ancora la fiducia del Parlamento. *art. 94*
- Il 28 febbraio il governo ottiene la fiducia dal Senato: 162 sì, 157 no, nessun astenuto. Votano a favore 5 senatori a vita su 7. *art. 94*
- Il 2 marzo il governo ottiene la fiducia anche dalla Camera: 342 sì, 253 no e due astenuti. *art. 94*

## Cinquantasei governi

A 60 anni dall'entrata in vigore della Costituzione (1 gennaio 1948) cade il 56mo governo, quello di Romano Prodi. La vita media di un governo in Italia è quindi di poco superiore a un anno. Se però si tolgono dal conto alcuni governi eccezionalmente longevi: Berlusconi II (1409 giorni), Craxi I (1058 giorni), Prodi I (876 giorni), la durata diventa di una manciata di mesi. Il governo più breve in assoluto è stato l'Andreotti I: dal 17 al 26 febbraio 1972, solo nove giorni! Tuttavia Andreotti è stato Presidente del Consiglio per sette volte per una durata complessiva di 2226 giorni, secondo solo ad Alcide De Gasperi, quarto Berlusconi e quinto Prodi. Per altri dati consultare Wikipedia.

## La questione di fiducia

Chi ha seguito le vicende dell'ultimo governo Prodi si sarà forse stupito per il fatto che il Presidente del Consiglio abbia posto per diciannove volte (pare) la questione di fiducia in Parlamento. Si tratta di una prassi ricorrente che ha questa spiegazione. Quando il governo porta in Parlamento un disegno di legge c'è il rischio che durante il lungo iter subisca profonde trasformazioni sia per gli emendamenti dell'opposizione sia per quelli della sua stessa maggioranza. Per evitare questo pericolo il governo pone la questione di fiducia sul disegno di legge. Se ottiene la fiducia tutti gli emendamenti cadono e viene approvato il disegno di legge come lo vuole il governo. In caso contrario il disegno di legge non viene approvato e il Presidente del Consiglio deve rassegnare le dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica.

## I Paesi dove i Governi durano a lungo

### □ Germania

Il Presidente della Repubblica propone come Cancelliere (l'equivalente del nostro Presidente del Consiglio) il leader della maggioranza che ha vinto le elezioni, come è avvenuto nel novembre 2005 per Angela Merkel. Questi deve ottenere la maggioranza assoluta dal Bundestag (l'equivalente della nostra Camera dei deputati). Nel caso che ciò non si verifichi, il Bundestag deve tassativamente eleggere un proprio candidato entro 15 giorni.

### □ Regno Unito

Qui vige un sistema elettorale maggioritario che porta sempre alla vittoria uno dei due partiti concorrenti: laburisti o conservatori. Prima delle elezioni i partiti scelgono il proprio leader e poi gli elettori decretano la vittoria di uno dei due. Dopo le elezioni la regina nomina Premier il leader vincitore che poi si sceglie i ministri. In teoria la Camera dei Comuni può togliere la fiducia al Premier, ma di fatto è improbabile perché, se si tiene conto del bipartitismo, vorrebbe dire che una

## Com'è morto il secondo governo Prodi

- Il 21 gennaio 2008 Clemente Mastella annuncia che l'Udeur, il suo partito, esce dalla maggioranza parlamentare che appoggia il governo Prodi.
- Deciso a fare chiarezza sul futuro del suo governo, il 22 gennaio Romano Prodi si presenta alla Camera dei deputati e chiede il voto di fiducia.
- Il 23 gennaio la Camera vota la fiducia al governo Prodi: i sì sono 326 e i no 275. La maggioranza richiesta è di 301 voti.
- Il 24 gennaio Prodi si presenta al Senato e chiede ma non ottiene la fiducia: 161 i no, 156 i sì, 1 astenuto. La maggioranza richiesta è di 160 voti.
- A seguito del voto negativo Prodi si reca al Quirinale per rassegnare le dimissioni. Il Presidente invita il Governo a restare in carica per il disbrigo degli affari correnti. *art. 94*

- Il Presidente della Repubblica può tentare di formare un nuovo governo oppure sciogliere le Camere e indire nuove elezioni.
- Sceglie di fare un tentativo e il 25 gennaio inizia le consultazioni dei gruppi parlamentari.
- Il 30 gennaio Napolitano affida a Franco Marini, Presidente del Senato, l'incarico di formare un nuovo governo.
- Il 4 febbraio, dopo un giro di consultazioni, Marini rinuncia e rimette al Capo dello Stato il mandato poiché non sussistono margini di accordo per la formazione di un nuovo governo finalizzato alla modifica della legge elettorale.
- Dopo essersi consultato con i Presidenti di Camera e Senato, il 6 febbraio Napolitano scioglie le Camere e indice le elezioni per il 13 e 14 aprile. *art. 88*

## I decreti legge

L'attività legislativa spetta esclusivamente al Parlamento (art. 70). Tuttavia l'iter legislativo è particolarmente lungo e complesso, mentre si possono presentare eventi straordinari (mettiamo un terremoto) che richiedono un intervento necessario e urgente (art. 77). In questi casi il Governo può prendere dei provvedimenti che hanno valore di legge ma solo per la durata di sessanta giorni, sono i decreti legge (art. 77). Il giorno stesso che vengono adottati devono essere presentati in Parlamento per la loro conversione in legge. Dopo sessanta giorni, se il Parlamento non li ha ancora approvati, perdono valore fin dall'inizio. Vale a dire che è come se non fossero mai esistiti. Si tratta di una scorciatoia legislativa della quale un po' tutti i governi hanno abusato. Ad esempio nel 2007 ne sono stati emanati 247 e nel 2006 addirittura 300. Ma in passato era anche peggio perché imperava il malvezzo di reiterarli. Se alla scadenza un decreto legge non era ancora approvato, il governo cambiava qualche dettaglio e ne emanava un altro per altri sessanta giorni. E via di questo passo.

A cura di Eugenio Donadoni