

LA PROROGATIO E LA COSTITUZIONE

ANDREA MANZELLA

Dopo le elezioni dei veti incrociati, non ci sarà dunque governo del Presidente. Per il semplice motivo che il governo del Presidente c'era già: ed è l'attuale governo legittimamente in carica, sino a che non sia costruita in Parlamento la fiducia per un nuovo governo. Nella "tempesta perfetta" si è dunque aperta una tregua fondata su tre principi costituzionali che reggono (devono reggere) anche nelle crisi più profonde, l'architettura repubblicana. Il primo principio è quello della continuità degli organi costituzionali. La prorogatio non è un'eccezione, è la regola della Costituzione per sottrarre le istituzioni ai vuoti d'aria della politica. Non è la normalità. Ma sarebbe più anormale che la paralisi dei partiti lasciasse le istituzioni vuote e sguarnite, come cosa di nessuno. Uno Stato senza governo sarebbe un non-Stato nell'ordine (e nel disordine) delle cose del mondo. Chi ha il compito di tenere l'unità statale ha dunque richiamato quella regola a tutti. E in primo luogo ha ricordato al presidente del Consiglio e ai ministri in carica, che sembravano in preda a sindrome di abbandono, il dovere di continuare ad assicurare, «con disciplina e onore» (come dice l'art. 54 della Costituzione) lo svolgimento delle funzioni pubbliche di governo. E ha sottolineato come sia «elemento di concreta certezza» soprattutto per «l'opinione internazionale, l'operatività del governo tuttora in carica benché dimissionario». Ma che significa essere operativi in ordinaria amministrazione? Significa, innanzitutto che se, oggi come oggi, non ci possono essere svolte politiche nell'indirizzo di governo, possono però essere legittimamente compiuti tutti gli atti consequenziali a premesse politiche già poste. In secondo luogo, significa che nello stato d'eccezione permanente, determinato dalla Grande Crisi, rientrano nell'ordinaria amministrazione tutti i provvedimenti necessari ed urgenti per fare uscire da trappolee pericoli l'economia sociale del Paese. La garanzia del dibattito, degli emendamenti, dell'approvazione parlamentare ci sarà sempre nell'un caso come nell'altro (per non parlare dei poteri di vigilanza e d'arresto del Capo dello Stato). Il secondo principio costituzionale è appunto quello della garanzia di funzionalità del Parlamento. La Costituzione pone precisi vincoli temporali perché dopo le elezioni le Camere si riuniscano e diventino, com'è avvenuto, operanti nella virtualità delle loro funzioni. La prorogatio non riguarda loro, riguarda il governo. Studi parlamentari hanno chiarito, in tempi risalenti, la differenza tra quel che si può fare quando sono sciolte le Camere e quel che si può fare quando è invece dimissionario il governo. Certo, sino a che non si formino, con la votazione di fiducia, una maggioranza di governo e un'opposizione, il regime parlamentare sarà politicamente zoppo. Ma, sarà sempre operante il rapporto istituzionale con il governo dimissionario in carica. Non stiamo insomma cadendo in un assurdo regime assembleare, quello in cui il Parlamento decide senza limiti. Ci sono un presidente del Consiglio e ministri ancora responsabili in base alla Costituzione. E le Camere, nel programma dei loro lavori, e nelle decisioni conseguenti devono «tener

conto», in forza dei loro regolamenti, del ruolo e delle iniziative del governo-istituzione: responsabile anche dell' unità di indirizzo delle pubbliche amministrazioni. Specie ora che, secondo la Costituzione (art. 87) «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l' ordinamento dell' Unione europea, assicurano l' equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». C' è però anche una larga zona di lavori parlamentari in cui i governi normalmente non entrano per convenzione consolidata (la zona dei regolamenti parlamentari, dei diritti fondamentali, delle leggi elettorali, delle stesse revisioni costituzionali). È in questa zona che, invece, potrebbero cominciare a trovare attenzione le raccomandazioni che gli esordienti "gruppi di saggi", pontieri tra un settennato e l' altro, riusciranno a dare per la formazione di un set di regole condivise. Il terzo principio costituzionale non riguarda solo la Costituzione italiana ma quello che è il suo intreccio con l' ordinamento dell' Unione europea. È il principio della "fiducia europea". All' attuale presidente del Consiglio sono imputati vari e rilevanti errori: non però quello di aver perso la fiducia del Consiglio dei Capi di Stato e di governo dell' Unione. Questa fiducia è (e sarà) necessaria per qualsiasi premier italiano (e qualsiasi prossimo presidente della Repubblica). Specie ora che l' Italia - con le credenziali di restrizioni e di una disciplina di bilancio anche troppo rigidamente attuate- potrà ritrovare la forza e l' inventiva di Paese "fondatore", per concorrere a porre su nuove basi giuridiche e finanziarie il rilancio sociale dell' Unione. «In condizioni di parità con gli altri Stati» (art.11): che è un vincolo costituzionale non meno obbligante di quello sul pareggio di bilancio. La "rilegittimazione" del Governo Monti, la sua "neutralizzazione" rispetto alla accidentata vicenda politica irrisolta, per consentire immediate azioni in questa primavera, obbedisce a questo principio comune alle due costituzioni. La "questione europea" è ormai indivisibile dalla "questione nazionale". La decisione del presidente Napolitano, per inedita che sia, cammina dunque nel corso della Costituzione e di questi suoi principi: «nella prospettiva ormai ravvicinata dell' elezione del nuovo Capo dello Stato» (quando cioè, potranno cambiare, finito il "semestre bianco", baracca e burattini). Attenzione però. A causa delle disabilità politiche diffuse sino a diventare crisi di sistema, questa decisione apre una riflessione sul rapporto tra Capo dello Stato, Parlamento e opinione pubblica molto più forte di qualsiasi "messaggio presidenziale" e molto più duratura nella memoria istituzionale. La realtà effettuale spinge ora a una lettura della Costituzione e delle sue logiche di revisione assai diversa rispetto al passato.