

Avanti Savoia!
(la fedeltà alla Costituzione repubblicana e la revisione della XIII disp. trans. e fin.)

di Antonio Ruggeri*
(6 febbraio 2002)

Strana sorte, quella delle revisioni costituzionali, da un po' di tempo a questa parte; ed ancora più strana - se ci si pensa - lo sarà verosimilmente per l'avvenire. Col tempo, infatti, di formali aggiustamenti della Costituzione, perlomeno di quelli ad oggetto specifico e circoscritto, ci sarà forse sempre meno bisogno, specie laddove gli oggetti stessi risultino positivamente "trattabili" con atti di produzione comunitaria. È chiaro, infatti, che, quanto più si espande il processo di integrazione sovranazionale, tanto meno di avverte il bisogno di riscrivere questo o quell'enunciato della Carta, le cui norme possano trovarsi chiamate a piegarsi docilmente, arrendevolmente, davanti a contrarie indicazioni normative provenienti dall'Unione Europea.

Si faccia caso a quest'ulteriore stranezza, alla quale non saprei dire quanto si è fin qui prestato attenzione: che la Costituzione, nell'insieme degli enunciati che la compongono, si pone di fronte alle sue possibili innovazioni in modo assai diverso, persino opposto, nel passaggio da un campo all'altro di esperienza. Senza, infatti, nulla togliere alla fondamentale, irrinunciabile unitarietà ed intrinseca sistematicità della legge fondamentale, va tuttavia preso atto che, da un canto, alcune sue disposizioni si sottraggono per loro natura, vale a dire per l'oggetto regolato e/o per il modo della sua regolazione, al mutamento con le procedure stabilite nell'art. 138: ora in ragione della carica assiologica di cui sono dotate siccome espressive di principi fondamentali, ora per la conformazione della loro struttura (e, dunque, per la formidabile duttilità che la connota), che rende superflua la formale innovazione, ed ora, appunto, per il fatto che l'oggetto stesso risulta attratto nell'area della disciplina comunitaria, che è idonea a ricoprirlo e che in effetti lo copre, alle volte in modo fin troppo minuto ed invasivo.

Da un altro canto, invece, stanno quelle disposizioni che, *ratione materiae*, si sottraggono alla disciplina in parola e rientrano, perciò, interamente nell'area di esclusivo "interesse" dell'ordinamento nazionale. Qui, non solo la revisione, con le forme indicate dalla stessa Costituzione, ha spazio per affermarsi ma, anzi, promette di manifestarsi a ritmi incalzanti, al punto da alimentare quell'uso "congiunturale" o "occasionalistico" - come m'è parso giusto di chiamarlo in un altro mio intervento a questo *forum* - che potrebbe far correre rischi mortali alla Costituzione, alla sua vocazione a durare ed a trasmettersi nel tempo quale luogo di valori omnicondivisi.

Per il ritorno dei Savoia, così come, ad es., per il mandato di cattura europeo (altra questione contraddittoriamente risolta, nel corso di una confusa vicenda ancora in alcuni suoi aspetti bisognosa di essere convenientemente spiegata), l'alternativa parrebbe esser, nella sua elementare semplicità, "secca" e perentoria: o la disciplina comunitaria (specie dopo Schengen) appare rispettosa dei principi fondamentali, ed allora (pur laddove si reputi inconciliabile con disposizioni costituzionali di specie, ad ogni modo inespressive dei principi stessi), non occorre far luogo ad alcuna revisione della Costituzione. Oppure siffatto rispetto si ritiene non esservi, ed allora la disciplina suddetta non può, ad ogni modo, avere ingresso nel nostro ordinamento.

Nell'un caso, una eventuale revisione, volta a "razionalizzare" il *Begriffskern* di norme comunitarie, esplicitandone il senso e procedendo, sulla loro base, a formali innovazioni della Carta, è superflua; nell'altro, illecita (è da discutere, con riguardo alla prima evenienza, se possa aversi ovvero se è conveniente che si abbia una "novazione" della fonte sovranazionale, traducendone il contenuto in atto di diritto interno: questione che, ancora di più tra non molto, con l'ulteriore intensificarsi dei vincoli legati al processo d'integrazione, potrebbe porsi in termini particolarmente vistosi e significativi).

Ma - fermo, a mia opinione, l'inquadramento della questione nei termini generali ora indicati - siamo proprio sicuri che il ritorno dei discendenti maschi dell'ex Casa regnante possa esser pienamente assimilato ad uno dei tanti casi di incompatibilità tra diritto comunitario e diritto interno ovvero di derogabilità di singole disposizioni costituzionali (qui, la XIII disp.) da parte della normativa europea?

Insomma, assistere alla *silenziosa* "non applicazione" - per riprender le parole preferite dalla Consulta - della XIII disp. non credo che sarebbe qui stato possibile o, come che sia, opportuno, così come lo sarebbe nei riguardi di disposizioni

di leggi comuni o, volendo, di "altre" disposizioni costituzionali. E la risposta è presto detta: la disposizione ora richiamata ha - come si sa - una sua peculiare, irripetibile connotazione, per ciò che essa ha rappresentato (e, forse, ancora oggi rappresenta: sul punto, subito di seguito) nella storia del nostro Paese; e, perciò pure, per logica, lineare conseguenza, ugualmente peculiare ed irripetibile è da considerare la legge di revisione che l'assuma ad oggetto, che si fa pertanto distinguere da ogni altra ("comune") legge di revisione.

Debbo, a questo punto, avvertire subito di schierarmi, da cittadino, anch'io tra coloro che sono da tempo favorevoli al rientro in Italia dei discendenti maschi di Casa Savoia; da costituzionalista, tuttavia, non posso nascondermi che la questione non è affatto scontata né risolvibile a colpi di maggioranza, ancorché larghissima (come quella avutasi al Senato col voto del 5 febbraio e che promette di ripetersi alle prossime votazioni). È evidente, infatti, che la soluzione della questione stessa passa attraverso il previo accertamento della idoneità dell'oggetto della legge di revisione, la XIII disp., a soggiacere alla modifica proposta. Accertamento che, a sua volta, rimanda alla verifica del rapporto intercorrente tra la disposizione in parola e l'art. 139 della Costituzione. Qualora, infatti, la disposizione in parola dovesse essere ritenuta (*ancora oggi*) immediatamente e necessariamente servente nei confronti dell'ultimo art. della Carta, al punto che quest'ultimo non potrebbe reggersi senza quella, è evidente che il procedimento di revisione in corso dovrebbe arrestarsi (ed, anzi, non avrebbe dovuto neppure essere avviato).

Ora, una verifica siffatta non può, a conti fatti, che aversi sul piano storico-politico: ad esser precisi, dovrebbe invero dirsi sul piano politico più ancora che su quello storico. Non si tratta, infatti, qui di rinnovare l'ennesimo giudizio su ciò che la monarchia e chi l'ha incarnata hanno rappresentato nella travagliata stagione della guerra (e, ancora prima, in occasione dell'avvento del regime e durante il ventennio); si tratta, piuttosto, di chiedersi cosa *oggi* rappresentano i discendenti dell'ex Casa regnante e se la loro venuta in Italia possa minare le basi sulle quali si è edificata ed è cresciuta la Repubblica.

Dunque, un giudizio di validità nei confronti della legge di revisione che assume, per intero, a proprio parametro un "fatto": quello della presenza sul suolo italiano di alcune persone che esprimono e sintetizzano, con la loro storia, il senso di una parte della nostra storia che, per alcuni, è ancora un vivo e cocente ricordo, un'esperienza vissuta; per altri, i più giovani, una lezione appresa sui banchi di scuola. Un parametro "fattuale", nondimeno, rivisto dalla prospettiva dei valori, qualificato ed illuminato dall'intera tavola dei valori sui quali si fonda l'ordine costituzionale repubblicano e che ha, appunto, la sua sintesi espressiva nell'ultimo degli enunciati contenuti nella Carta.

Proprio, però, per il fatto che la revisione in parola, *attraverso il "veicolo" rappresentato dall'art. 139*, è portata in realtà a confrontarsi con l'intero patrimonio dei valori ai quali la Repubblica si ispira e che ne danno l'originale, complessiva connotazione, viene difficile da pensare di poterla considerare al pari di qualsiasi altra revisione, una tra le tante insomma. La sua originale caratterizzazione, che discende dalla peculiarità dell'oggetto e, ad un tempo, del parametro, consiglia, dunque, di non confonderla con le "ordinarie" operazioni di riscrittura costituzionale, di cui si sono avute numerose testimonianze e, ancora da ultimo, corpose manifestazioni (mi riferisco, com'è chiaro, specificamente alla legge di riforma del titolo V; a scanso del rischio di possibili dimenticanze, un elenco delle revisioni fin qui effettuate può ora vedersi in M. Dogliani, *La legislazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2001, 1022 ss.).

La questione non è, evidentemente, di forma; e, peraltro, anche dal punto di vista sostanziale (o, meglio, assiologico-sostanziale), a ben vedere, ogni volta che si ha una revisione, quali che ne siano l'oggetto ed i contenuti, e pur laddove il parametro direttamente o immediatamente evocato in campo sia appunto uno solo, è pur sempre l'intero sistema dei valori ad esser rimesso in gioco, per quelle mutue, inscindibili implicazioni che si intrattengono tra i valori stessi, al punto che ciascuno di essi, pur essendo dotato di una sua propria specifica identità, finisce col porsi quale fattore di alimentazione semantica e di positiva fondazione degli altri, concorrendo dinamicamente alla complessiva, incessante riconformazione della struttura degli altri.

Giusta, però, la lettura qui accolta del significato profondo dell'art. 139, il *quid proprium* di una revisione che sia, *ratione materiae*, chiamata a confrontarsi "a prima lettura" col disposto suddetto è dato dal fatto che essa è quindi immediatamente rimandata a confrontarsi, nella stessa misura ed intensità (qualitativamente intesa), con *tutti* i valori che stanno a fondamento della Repubblica. Ed allora, forse, essa, come si viene dicendo, non merita di esser trattata come "qualunque" altra modifica costituzionale.

Alla domanda se sia tuttora esistente (e resistente) quel filo che, in origine, sicuramente legava la XIII disp. all'art. 139, i parlamentari hanno ora risposto, per la prima volta ed in modo massiccio, che esso si è reciso e che la parte tuttora rimasta pendente dalla disposizione suddetta è una sorta di ramo secco che, come tale, attende unicamente di

essere anche formalmente spazzato via. I sondaggi, che - ahimè - sono ormai sempre più tempestivi, addirittura precedenti l'azione (che, non di rado, sostanzialmente determinano...), confermano la schiacciante indicazione che è ora venuta dal voto parlamentare (cfr., ad es., i dati riportati da *La Repubblica* del 5 febbraio, secondo cui il 77% degli interpellati - su un campione, però, fortemente ristretto - sarebbe favorevole al ritorno dei Savoia, a fronte di un 21% di contrari e di un 2% di indecisi).

Si faccia, tuttavia, caso al fatto che quest'esito si è avuto a ridosso della dichiarazione fatta da Vittorio Emanuele con la quale, per la prima volta, il Principe ha manifestato fedeltà alla Costituzione (e, con zelo eccessivo, al Presidente della Repubblica). Come dire che si dispone ora di una sorta di interpretazione "autentica" del combinato disposto della XIII disp. e dell'art. 139; anzi, del *mancato* combinato disposto, dal momento che l'oggetto e lo scopo della dichiarazione in parola è proprio quello di attestare che l'una disposizione non ha più nulla a che spartire con l'ultimo art. della Carta, che non gli serve più insomma. È chiaro che, come è buona regola per ciò che concerne le autoqualificazioni, queste ultime non hanno valore risolutivo e si prestano piuttosto alla loro verifica; e qui la verifica non può darla un giudice, sia pure autorevole ed affatto peculiare (com'è la Corte), ma la politica. Non già, però, la politica che prende corpo nella legge di revisione, altrimenti il "giudizio" sarebbe autoreferenziale e si tornerebbe a quell'autoqualificazione che non può costituire il fondamento o la giustificazione di se stessa: sarebbe, insomma, come affidare il verdetto circa la costituzionalità della legge di revisione a... quest'ultima! Ed è bensì vero che non è affatto la stessa cosa - se ne conviene - che una legge di revisione venga alla luce a maggioranza risicata ovvero con un largo consenso, assai eloquente circa il giudizio *politico*, presuntivamente diffuso, sulla... *costituzionalità* dell'atto di revisione. Nondimeno, senza ora indulgere ad improprie tentazioni demagogiche, a me pare che - *nello specifico, irripetibile caso ora discusso* - non possa farsi a meno della più attendibile delle verifiche, quella che prende corpo in una diretta pronuncia popolare. Il popolo ha deciso nel '46 le sorti della monarchia, sia pure nel corso di una confusa vicenda che attende ad oggi la sua definitiva ed inequivoca chiarificazione; ed il popolo, dunque, decida anche dell'eventuale ritorno dei discendenti diretti di quella monarchia! Il corpo elettorale non potrebbe, anche volendo (ed a meno di fare una rivoluzione a finalità di... *restaurazione*), far tornare in vita l'istituto monarchico, ma potrebbe (ed, a me pare, *dovrebbe* esser messo in grado di) esprimersi circa il carattere di permanente, necessaria strumentalità intercorrente tra la XIII disp. e l'art. 139.

È pronta - so bene - la replica: che, in presenza di un'approvazione della legge di revisione a maggioranza qualificata (ed, anzi, in modo quasi plebiscitario), il referendum, anche volendo, non potrebbe comunque aver luogo e che, peraltro, nel caso di specie, ne sarebbe chiaramente scontato l'esito e, perciò, antieconomica l'effettuazione. E sia. Ma la legge *de qua* - come si è venuti dicendo - è troppo diversa dalle altre, per essere trattata allo stesso modo di queste. Si trovi, dunque, il marchingegno (la fantasia italiana non ha confini...) per superare l'ostacolo, restando allo stesso tempo scrupolosamente osservanti delle regole che fanno la legalità costituzionale. Si faccia luogo, ad es., ad una convenzione politico-costituzionale, per cui esponenti sia della maggioranza che dell'opposizione si allontanino dall'aula, facendo abbassare la quota dei consensi, sì da poter far luogo, se richiesto, al referendum; e, nell'allontanarsi, accompagnino questo loro gesto con una pubblica dichiarazione che ne evidenzi la finalità, fugando ogni dubbio circa le loro reali intenzioni. Di modo che, in conseguenza di siffatta opzione, non si abbassi artificialmente il "tasso" di sostanziale adesione all'iniziativa di modifica costituzionale in corso (ciò che potrebbe, in astratto, rimettere in gioco quella presunzione di inidoneità della XIII disp. a servire la causa della Repubblica, di cui si è sopra discorso).

Un espediente, com'è chiaro, quello qui suggerito, in attesa che si corregga - ove ritenuto opportuno - l'art. 138, nel senso di rendere comunque possibili verifiche popolari della volontà dei rappresentanti (peraltro, come si sa, la tendenza, di cui si ha ora testimonianza anche in ambito regionale con riguardo a quelle fonti "paracostituzionali" che sono le "leggi statutarie", è proprio nel senso ora indicato).

D'altro canto, in una stagione, quale quella presente, in cui l'istituto della rappresentanza è oggetto di accese discussioni e la categoria (un tempo si diceva: la "classe") dei rappresentanti oggetto di un diffuso discredito, un gesto di *self-restraint*, sorretto da una nobile motivazione che non lasci alcun dubbio circa il deciso orientamento che lo connota, potrebbe acquistare uno speciale significato, tale da ricongiungere - almeno per un caso e, comunque, solo in parte - le lame della forbice che tende sempre di più ad allontanare l'apparato governante dalla comunità governata.