

"Eutanasia" di una disposizione. Ancora sulla legge costituzionale relativa alla XIII disp. trans. e fin. Cost.

di Alessandro Morelli *
(25 agosto 2002)

1. L'11 luglio scorso la Camera ha approvato, in seconda deliberazione, la «legge costituzionale per la cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione», senza raggiungere la maggioranza qualificata necessaria per scongiurare l'ipotesi del referendum previsto dall'art. 138 (circostanza che si era già verificata in occasione della seconda deliberazione del Senato); non è dato prevedere adesso se il ricorso alla consultazione popolare, già minacciato da qualche parlamentare, sarà evitato per un atteggiamento di consapevole *self-restraint* delle stesse forze politiche.

Il punto sul quale si vuole soffermare l'attenzione in questa sede è però un altro.

L'articolo unico della legge recita: «I commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione esauriscono i loro effetti a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale». Secondo l'interpretazione datane in ambiente politico, si tratterebbe non di una vera e propria abrogazione, bensì di un'operazione volta a produrre l'«esaurimento» degli effetti del disposto in esame.

In particolare, il significato della dizione è chiarito dalle parole pronunciate dall'on. Boato in occasione delle dichiarazioni di voto svolte alla Camera prima dell'ultima votazione, con le quali si è precisato - e la puntualizzazione è stata sottolineata dallo stesso Presidente Pera - che il testo in via di definitiva approvazione non intende sancire «l'abrogazione della XIII disposizione, che resterà - per quanto può esserci di eterno nella vita politica - eternamente scolpita nella nostra Costituzione», ma decide di «dichiararne [...] l'esaurimento degli effetti giuridici in riferimento ai commi 1 e 2, ad oltre cinquant'anni dal 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della nostra Carta costituzionale» (*Atti Camera 2288-B*).

Si tratta, tuttavia, di verificare se le cose stanno davvero così.

2. Il caso solleva diversi interrogativi: cosa significa «dichiarare cessati gli effetti» di una disposizione? Che differenza corre tra una decisione del genere ed una normale abrogazione? Può il Parlamento procedere in tal modo alla rimozione degli effetti di una prescrizione costituzionale?

A quest'ultima domanda sarebbe piuttosto anacronistico rispondere che le Assemblee legislative nazionali possono tutto, perfino mutare un uomo in donna essendo caduta anche l'ultima riserva del noto motto delolmiano.

Nel sistema di *checks and balances* delle moderne democrazie costituzionali, il Parlamento non è - o per lo meno non dovrebbe essere - l'organo onnipotente che era nell'immaginario liberale dello Stato ottocentesco. Ancora di recente, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che «il legame Parlamento-sovrantà popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identità», giacché «l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità 'appartiene' al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esauendovisi» (sent. n. 106/2002, punto 3 del cons. in dir.).

Resta dunque il nodo della compatibilità dell'operazione descritta con il modello costituzionale.

A tal proposito, occorre fugare la tentazione di giustificare ogni anomalia sulla base della connotazione marcatamente politica dell'intera vicenda; il che segnerebbe un'ulteriore sconfitta delle regole costituzionali, sempre più incapaci di arginare le turbolenze "vulcaniche" della stessa dinamica politica (l'espressione è di G. D'Amico, *Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 e del suo "seguito" governativo*, in questo Forum).

La peculiarità della situazione di cui oggi si discute non è tale da legittimare le soluzioni più fantasiose ed ardite, giacché anche il "caso Savoia" può fornire pericolosi precedenti, quantomeno sul piano delle tecniche di normazione

costituzionale. Del resto, non ci si nasconde che la stessa proposta avanzata da chi scrive [in *Sovranità popolare e ordinamento repubblicano (a proposito del progetto di revisione della XIII disp. trans. e fin. Cost.)*, in questo *Forum*] di redigere, nel caso di specie, una legge motivata in grado di esplicitare le ragioni della revisione offrirebbe comunque un precedente significativo, spendibile in occasioni future e per circostanze forse meno insolite di quella in esame, ma - si badi - non certo lesivo della legalità costituzionale.

La preoccupazione di rispettare i modelli formali imposti dalla Costituzione avrebbe dovuto indurre i parlamentari a "calibrare" diversamente il bilanciamento operato con la soluzione testé accolta, indirizzandoli verso ipotesi meno compromissorie.

3. Che la legge in parola non abroghi le prescrizioni coinvolte è probabilmente vero, anche se, di fatto, essa renderà inapplicabili i primi due commi della XIII disp.. È interessante notare che l'innovazione ora apportata al disposto costituzionale previgente non incide né sulla disposizione né sulla norma, che - come si sa - costituiscono gli unici due oggetti possibili dell'abrogazione, secondo i termini teorico-positivi di un'alternativa corrente (rispettivamente, nel primo senso, cfr. A. Ruggeri, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Torino 1993, 42 ss.; diversamente, F. Modugno, *Abrogazione*, in *Enc. giur.*, I, Roma 1988, 4, e R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo e continuato da L. Mengoni, Milano 1998, 192 ss., secondo i quali l'oggetto è di volta in volta la disposizione o la norma, a seconda che si tratti di abrogazione nominata o innominata).

Per questo aspetto, l'operazione ora posta in essere presenta caratteri del tutto peculiari in quanto, anche a ritenere con una tesi largamente diffusa che l'abrogazione consista nella delimitazione dell'efficacia temporale di un precetto normativo, ugualmente quest'ultima passa attraverso la previa rimozione, nominata o innominata, della disposizione: la qual cosa qui non è dato riscontrare, ed anzi si ha cura di precisare che il precetto viene tenuto fermo mentre l'innovazione è esclusivamente circoscritta ai suoi effetti.

Invece, l'atto posto in essere dalle Camere, per certi versi, somiglia più ad una pronuncia di annullamento per illegittimità costituzionale sopravvenuta, anche se, per altri, se ne discosta sensibilmente. Quanto alle divergenze, com'è noto, la Consulta ha ormai chiarito, in riferimento alla natura delle proprie decisioni di accoglimento, che essa giudica su *norme*, ma si pronuncia su *disposizioni* [sent. n. 84/1996, in riferimento alla quale cfr. la nota redazionale di A. Celotto, in *Giur. cost.*, 1996, 775 ss. e l'osservazione di A. Spadaro, *La «norma» - o piuttosto la «situazione normativa» - quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto «dottrinale» che dice e non dice (in margine alla sent. cost. n. 84/1996)*, *ivi*, 778 ss.]; in questo caso, diversamente, la legge colpirebbe - lo si ripete - soltanto gli *effetti* della disposizione, senza toccare quest'ultima.

È vero che, ancora di recente, in dottrina si è proposto di riconoscere che la pronuncia di incostituzionalità possa incidere sugli effetti - e soltanto su questi - dell'atto normativo, così da permettere una delimitazione dell'ambito di applicabilità della sentenza relativamente ad alcuni tra tutti i soggetti potenzialmente coinvolti; il che consentirebbe oltretutto di "sdrammatizzare" il problema dell'intervento dei terzi nei giudizi costituzionali [cfr., in tal senso, A. Ruggeri, *Note minime in tema di «accesso» ai giudizi di costituzionalità (dal punto di vista del rapporto tra Costituzione e politica ed avuto particolare riguardo all'oggetto ed agli effetti delle decisioni della Corte)*, in *Aa.Vv.*, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. Anzon-P. Caretti-S. Grassi, Torino 2000, 670 ss.].

Si tratta però di una proposta che riguarda ambiti e oggetti ben diversi da quelli di cui ora si discorre, riferendosi a decisioni della Corte costituzionale (e non di certo a leggi del Parlamento) e comunque non a norme della Costituzione, sulle quali, com'è noto, è rigorosamente precluso ogni sindacato di costituzionalità.

4. L'attività svolta dal Parlamento nell'occasione sembra volersi presentare come una forma di mero "accertamento" degli esiti ultimi di un processo lento e inesorabile - ma davvero irreversibile? - di "affievolimento" degli effetti. Una sorta di "eutanasia", dunque, che lascia nel testo della Costituzione il "corpo" inerte di una disposizione ormai inapplicabile (almeno nei suoi primi due commi, giacché il terzo mostra ancora una vitalità non discussa...).

Ma come per ogni eutanasia, anche qui si è trattato di prendere una decisione quantomai difficile di... "bioetica normativa", giacché si è inteso porre fine ad una sorta di "sofferenza" patita dalla disposizione *de qua* nel suo rapporto con l'intero sistema dei valori costituzionali, rispetto al quale essa si troverebbe ormai in una condizione di insostenibile estraneità.

La legge costituzionale avrebbe così la primaria funzione di verificare lo stato di "agonia" nel quale verserebbe la XIII disp., ma produrrebbe anche l'*effetto costitutivo di rendere inapplicabili le norme in questione*.

Se, infatti, in *prospettiva storico-politica* si può ragionevolmente ritenere ormai "esaurita" la funzione originaria assolta dalla XIII disp. - "esaurimento" di cui appunto ora si prende atto -, in *prospettiva giuridico-formale*, invece, senza l'innovazione apportata al quadro costituzionale, la disposizione avrebbe seguito a spiegare effetti. Né si sarebbe potuto discorrere di una "desuetudine" della stessa, dal momento che nessuna indicazione si ha in tal senso, visto che ai discendenti maschi di Casa Savoia non è stato (e non è) consentito di mettere piede sul territorio dello Stato (la "desuetudine", com'è noto, presuppone la ripetuta inosservanza della norma, che qui invece non è dato riscontrare).

In conclusione sul punto, la legge *de qua* presenta un doppio volto o - il che è lo stesso - assolve una duplice funzione: "razionalizza", per un verso, la chiusura di un capitolo della storia del nostro Paese (e, in questo senso, ha una efficacia meramente "dichiarativa") e, per un altro verso, pone il suggello a siffatta chiusura, senza il quale la disposizione in parola avrebbe *usque ad aeternitatem* prodotto i suoi effetti, ormai però storicamente e assiologicamente "irragionevoli". E, tuttavia, il modo con cui si è proceduto per il conseguimento dello scopo ora indicato lascia, per più d'una ragione, perplessi.

Le Camere, dotando la legge in parola dell'inusuale contenuto da essa esibito, hanno svolto un'attività che può essere accostata più che ad una funzione di predisposizione normativa ad una *materialmente giurisdizionale* (con efficacia costitutiva). L'operazione descritta, se può forse conciliarsi con una presunta natura "transitoria" della prescrizione in oggetto, appare difficilmente tollerabile qualora, più correttamente, si definisca quest'ultima come "norma finale".

Se non altro, nel caso in cui si presupponga che di norma transitoria si tratti, l'ambito di operatività di questa nuova tecnica di "sterilizzazione" di disposizioni costituzionali (giacché di vera *revisione*, a rigore, non si può parlare) sarebbe comunque ristretto a pochi enunciati: quelli inclusi nel titolo dedicato appunto alle "disposizioni transitorie e finali". Purtroppo, però, benché consolatoria, non è questa una conclusione che si possa accettare.

È opinione largamente condivisa in dottrina (e recentemente confermata anche dal supremo organo di giustizia amministrativa: cfr. Cons. di Stato, Ad. gen. del 1 marzo 2001, sez. prima, parere n. 153/2001) che «le previsioni di cui alle disp. XII I comma, XIII e XIV non possono essere sicuramente annoverate tra le disposizioni transitorie, venendo loro a mancare il requisito della temporaneità che [...] costituisce l'elemento caratterizzante ed indefettibile di queste ultime» (così R. Tarchi, *Premessa alle disposizioni transitorie e finali*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma 1995, 40).

5. Se, come sembra più ragionevole, si include la XIII tra le "disposizioni finali" e si indicano con tale denominazione «tutte quelle disposizioni contenute nel titolo conclusivo della Costituzione che, in ragione della particolare efficacia, non risultano essere transitorie», conferendo così alla categoria in parola «un connotato meramente residuale» tale da impedire di attribuire ad essa alcun valore scientifico (cfr. R. Tarchi, *op. cit.*, 48 s.), l'anomalia dell'operazione ora portata a termine rimane vistosa (quantomeno, da un punto di vista giuridico-formale).

Con tale iniziativa si introduce, infatti, *una nuova tecnica di "neutralizzazione" degli effetti di norme costituzionali*, potenzialmente idonea ad essere utilizzata sia per superare remore politiche (pur comprensibili) all'abrogazione secca di disposizioni della Costituzione (come quella del caso di specie), sia *per aggirare gli stessi limiti assoluti alla revisione del testo costituzionale*. Non è difficile immaginare altri casi in cui il Parlamento, senza abrogare o modificare alcunché, potrebbe orientarsi verso la dichiarazione di cessazione o anche - perché no? - di sospensione degli effetti di disposizioni della Costituzione, a conclusione di ardite operazioni di bilanciamento tra norme della legge fondamentale. Una sospensione di tal sorta potrebbe perpetrarsi, ad esempio, nei confronti dello stesso art. 138, allorché si decidesse nuovamente di porre mano ad una riforma complessiva dell'organizzazione statale, istituendo un'altra Commissione bicamerale o addirittura un'Assemblea costituente (ed è superfluo ricordare che operazioni analoghe sono già state tentate in passato).

Proprio l'art. 138 e, con esso, il *principio di rigidità costituzionale* è, in definitiva, il parametro che più risente dell'atto posto in essere dalle Camere. In riferimento a tale norma potrebbe forse prospettarsi un giudizio di costituzionalità, volto non già o non tanto ad impedire l'abrogazione di una disposizione ormai difficilmente giustificabile nel quadro dei valori costituzionali, ridefinito dal mutato contesto politico-culturale e dal processo di integrazione comunitaria, quanto piuttosto ad assicurare il rispetto delle forme imposte dalla legalità costituzionale.

Non sfugge certo il valore simbolico della tecnica adottata, tendente a ribadire un giudizio storico negativo nei confronti dell'esperienza monarchica e a riaffermare le matrici politico-culturali dell'ordinamento repubblicano. Risulta però discutibile che la permanenza della XIII disp. nel *corpus* della Costituzione possa perseguire adeguatamente tali scopi, che richiederebbero ben altri sforzi sul piano culturale piuttosto che improvvisati esperimenti nell'ambito delle tecniche di normazione.

La via scelta dal Parlamento rischia invece di fornire, per una singolare eterogeneità dei fini, strumenti utilmente adoperabili per scardinare quell'assetto repubblicano democratico di cui la stessa legge costituzionale oggi approvata dalle Camere presuppone la piena stabilità.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali