

**Sovranità popolare e ordinamento repubblicano**  
**(a proposito del progetto di revisione della XIII disp. trans. e fin. Cost.)**

di Alessandro Morelli\*

1. La questione del rientro dei discendenti maschi di Casa Savoia nel territorio nazionale e del contestuale riconoscimento ai medesimi e agli altri membri dell'ex famiglia regnante dei diritti pubblici soggettivi solleva un insieme di problemi giuridici indissolubilmente connessi, in questo caso più che in altri, con profili di ordine storico e politico.

Non sembra contestabile che l'ipotesi in esame presenti caratteri di assoluta "specificità" e "irripetibilità" rispetto alle altre esperienze di revisione costituzionale avutesi finora [cfr., in tal senso, A. Ruggeri, *Avanti Savoia! (la fedeltà alla Costituzione repubblicana e la revisione della XIII disp. trans. e fin.)*, nel presente *forum*].

Il giudizio sulla costituzionalità della legge modificativa della XIII disp. trans. e fin., il cui progetto è attualmente al vaglio delle Camere, non può che consistere, infatti, in una valutazione squisitamente *politica*, dipendente dalla previa considerazione della non pericolosità di una simile decisione per l'integrità delle istituzioni repubblicane.

A prescindere dalla *vexata quaestio* relativa alla natura transitoria o finale di tale disposizione (su cui v., per tutti, R. Tarchi, *Premessa* alle disposizioni transitorie e finali, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma 1995, 46 ss.), proprio la suindicata peculiarità induce a interrogarsi sulla compatibilità del procedimento di revisione costituzionale e, in particolare, del referendum eventuale in esso incluso con la *materia* trattata.

Peraltro, è bene chiarire subito che non sono in discussione la possibilità teorica o la stessa opportunità politica di abrogare la disposizione in parola, ormai difficilmente conciliabile con i principi dello *ius commune* europeo, liberal-democratico e pluralista. E, tuttavia, ciò che più interessa porre in evidenza è che, data la particolarità dell'oggetto della revisione, *in questo caso specifico* il procedimento di modifica del testo costituzionale necessiterebbe probabilmente di qualche accorgimento volto a garantire la *chiarezza* dell'intera operazione e ad escludere l'insostenibile *plusvalore politico* di una consultazione popolare sulla legge *de qua*, sempre possibile qualora non fosse raggiunta la maggioranza qualificata nella seconda approvazione.

2. Innanzitutto risulta opportuno prendere le mosse da alcune pacifiche, ma spesso inavvertitamente obliate, premesse.

Com'è stato detto esaminando il passaggio dallo Stato di diritto ottocentesco allo Stato costituzionale, caratteri endemici della produzione normativa di quest'ultimo sono la «polverizzazione» e l'«eterogeneità dei contenuti» della legge: sotto la pressione del pluralismo politico e sociale tale fonte, da «espressione 'pacificata' di una società politica al suo interno coerente», è diventata «manifestazione e strumento di competizione e confronto sociali» (così G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino 1992, 45).

Il compito di unificazione del sistema, nello Stato costituzionale, sarebbe invece da ascrivere alla legge fondamentale, espressiva di un diritto vincolante per il legislatore medesimo; ma tale assunto sembrerebbe oggi vacillare dinanzi al succedersi a ritmo sempre più incalzante di revisioni costituzionali, segno di un uso «congiunturale e occasionalistico» della Costituzione (per mutuare l'espressione più volte adoperata dallo stesso A. Ruggeri, in *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino 2001, 4 s., nt. 4, e in *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, nel presente *forum*).

Non risulta nemmeno scontato che la funzione unificante del sistema giuridico, sempre meno garantita dalla fonte suprema dell'ordinamento nazionale, possa essere recuperata, per così dire, ad un livello superiore, dalla nascente Costituzione europea, che dovrebbe porsi quale prodotto maturo di un processo costituente già in atto da anni.

In tale clima di diffusa incertezza e disorientamento, dato di estremo interesse è il *revival*, in sede politica, del principio di *sovranità popolare*, fenomeno che non riguarda soltanto una prospettiva *esterna* ponendosi come il portato di tendenze variamente refrattarie al processo di integrazione comunitaria (sul punto cfr. ora le osservazioni di L. Torchia,

*Modelli di sovranità, fra Unione europea e Argentina*; L.S. Rossi, *L'esercito dei nostalgici della Sovranità nazionale però europeisti* e di G. De Minico, *Dall'incontro di Laeken alla Costituzione europea*, nel presente forum), ma anche le stesse dinamiche ordinamentali interne.

Con il consolidamento del regime maggioritario e in mancanza del necessario adeguamento delle procedure decisionali (in primo luogo delle maggioranze prescritte dall'art. 138 Cost.), potrebbe affermarsi il diffuso convincimento dell'assoggettabilità della legge fondamentale alle mutevoli determinazioni della maggioranza di turno. In sostanza, la «polverizzazione» e l'«eterogeneità dei contenuti» rischiano di diventare, nel sistema vigente, caratteri tipici della fonte costituzionale, con il trasferimento su quest'ultima di quella problematica conflittualità cui finora ha dato espressione la fonte legislativa.

Il principio di sovranità popolare tornerebbe a costituire, in tale prospettiva, il *deus ex machina* cui ricorrere per legittimare tale declassamento della Carta costituzionale da centro unificatore dell'ordinamento a mero strumento di lotta politica.

3. Che il principio *de quo* non possa tuttavia legittimare ogni ipotizzabile rivolgimento istituzionale è affermazione scontata sul piano scientifico.

Anche senza ricorrere alla teoria del potere costituente, il dato positivo esprime in modo netto il carattere "limitato" della sovranità popolare (art. 1 Cost.).

A tal proposito, rilevava già C. Esposito nel 1948 che il riconoscimento contenuto nel primo articolo della Carta «non significa che la Costituzione sopravvenga per porre limiti estrinseci all'esercizio di una preesistente sovranità del popolo [...], ma proprio all'opposto che la sovranità del popolo esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione la organizza, la riconosce e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della Costituzione e del diritto non c'è la sovranità, ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con le sue debolezze» (*Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 11).

In altri termini, al di là dei predetti confini, il principio di sovranità popolare o diviene una formula vuota o tende a tradursi nelle forme confuse e brutali di un regime olocratico [sul punto cfr. A. Spadaro, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994, 347 ss., il quale, tra l'altro, giunge ad affermare la «sostanziale irrilevanza 'giuridica' dell'astratto dogma 'politico' di sovranità popolare» (85 ss.)].

Il significato che potrebbe attribuirsi alla norma contenuta nel secondo comma dell'art. 1 è semmai quello di esprimere «la natura democratica insopprimibile della forma di Stato»; in ogni caso, ciò che più interessa ai nostri fini è che il popolo, inteso quale «sede ideale dei valori essenziali della comunità», va tenuto ben distinto dal "corpo elettorale", «figura soggettiva titolare di specifiche attribuzioni costituzionalmente sancite (elezione dei membri delle Camere e dei Consigli regionali, *referendum*, iniziativa legislativa)» (così G. Silvestri, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 71).

4. Detto ciò, è ora possibile esporre le ragioni per cui, nel caso della modifica della XIII disp. trans. e fin., appare quantomai opportuno, se non necessario, fugare ogni dubbio sul *sensu* complessivo e sui limiti dell'iniziativa in esame.

Il rischio che altrimenti si corre non è soltanto quello di ingenerare erronee credenze sulla stessa possibilità di sottoporre a revisione la forma repubblicana; a tal proposito, occorre innanzitutto rilevare che l'argomento secondo cui non sarebbe ormai storicamente pensabile un ritorno al regime monarchico incontra, sul piano scientifico, la medesima obiezione che può essere sollevata nei confronti di quelle teorie che sostengono l'"esaurimento" del potere costituente: vale a dire che, in tal modo, si tende a confondere un desiderio, pur legittimo e condivisibile, con la stessa realtà degli accadimenti storici, avvezza più ad episodi di discontinuità che non di sviluppo nella continuità degli ordinamenti costituzionali (cfr., in tal senso, A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2001, 45). A ben vedere, un pericolo ben maggiore potrebbe derivare dall'ambiguità della revisione in oggetto proprio sul piano politico-culturale, giacché la scarsa trasparenza in ordine alle ragioni sottese all'abrogazione della XIII disp., con tutta probabilità, alimenterebbe l'equivoco dell'onnipotenza del popolo sovrano che tutto può decidere (...anche della propria destituzione!). Minaccia incombente, si badi, non su un aspetto marginale dello scenario politico contingente, ma sulle stesse *condizioni di esistenza della politica costituzionale*.

In tal senso, nel caso specifico va osservato che proprio la straordinaria rilevanza attribuita alla dichiarazione di fedeltà alla Costituzione resa da Vittorio Emanuele di Savoia, in prossimità della discussione del progetto in Senato (rilevanza tale da indurre gran parte dell'opposizione parlamentare a votare favorevolmente), potrebbe di per sé gettare ombre sulla chiarezza dell'iniziativa stessa.

Se le Camere (o comunque una parte consistente di esse) ritengono tale dichiarazione decisiva (anche se soltanto da un punto di vista politico, come qualcuno in Senato ha tenuto a precisare, ma non si vede sotto quale altro profilo essa avrebbe potuto rilevare...), si può obiettare che la legge *de qua*, in tal modo, verrebbe a nascere viziata da un peccato originale: *la subordinazione della sua approvazione ad un "adempimento" che non spetta a nessun altro italiano*; adempimento che "svela" l'ammissione della disegualianza formale dei destinatari della decisione rispetto agli altri cittadini e, cosa ben più grave, che sembra attribuire loro una sorta di *responsabilità politica* del tutto ingiustificata!

Ma c'è dell'altro. La legge in questione tenderebbe a configurarsi come il prodotto di un circuito decisionale fondato su una negoziazione politica. Il riconoscimento della rilevanza delle dichiarazioni fornite dal Principe, infatti, non può che scaturire dall'implicita considerazione del *peso politico* che i discendenti di Casa Savoia potrebbero ancora avere nel Paese. Tale peso, si badi, non dovrebbe costituire *di per sé* ragione sufficiente per impedire la revisione costituzionale, dal momento che il suo eventuale sfruttamento (consentito dalla progettata abrogazione del primo comma della XIII disp., preclusivo dei diritti di elettorato attivo e passivo) non necessariamente si orienterebbe in senso conflittuale con le istituzioni repubblicane, potendo, anzi *dovendo*, svolgersi nel loro rispetto.

Il dibattito parlamentare sviluppatosi in occasione della prima deliberazione mostra le non poche ambiguità di tale circuito decisionale: da un lato, la suindicata *riserva mentale*, per così dire, "rivelata" dalle affermazioni di entusiasmo per il "giuramento" di fedeltà alla Costituzione, dall'altro, le frequenti valutazioni storiche che hanno accompagnato le dichiarazioni di voto favorevole; valutazioni che, quando non sono sfociate, come in un caso estremo, in un aperto e legittimante consenso (si allude alle affermazioni dell'on. Rollandin, il quale ha motivato la propria adesione anche con la «gratitudine» e il «rispetto nei confronti della storia dei Savoia, che hanno contribuito con atti concreti a riconoscere i diritti e l'identità del popolo valdostano»), si sono sovente tradotte in discutibili "bilanciamenti" (tutti, per la verità, con esiti negativi) dei meriti e delle colpe dell'ex famiglia regnante.

Altra parte dell'opposizione ha poi spiegato il proprio dissenso riconoscendo nel progetto il segno di un approccio storico revisionista.

La complessità del confronto sembra aver spinto il presidente Pera a chiosare la votazione precisando che la deliberazione assunta non intendeva mettere ai voti la storia d'Italia, ma soltanto eliminare una disposizione dalla Costituzione. L'opportunità di una simile precisazione, tra l'altro, conferma l'idea che la materia oggetto della XIII disp. non sia facilmente adattabile alla forma dilemmatica del referendum previsto dall'art. 138. In questa consultazione, infatti, il quesito posto al corpo elettorale si presenta come strutturalmente "bloccato", non ammette alcun aggiustamento e - ciò che più importa - *espone l'oggetto della domanda referendaria a inevitabili fraintendimenti*.

Al riguardo, risultano degne di attenzione le parole dell'on. Andreotti, il quale, ribadito che storicamente non può essere messo in discussione l'esito del referendum istituzionale del '46, ha quindi affermato che il voto odierno non si pone in contrasto con la Costituzione, dal momento che tale decisione, così come a suo tempo era stata approvata la stessa XIII disp., viene raggiunta con il metodo della discussione democratica, «mezzo più razionale ed elevato», come affermava Vittorio Emanuele Orlando nel giorno di chiusura dei lavori della Costituente, «per raggiungere quella verità relativa che agli uomini può essere consentita».

La decisione sul punto richiede pertanto un dibattito aperto e consapevole e non va mai separata dall'ovvia ma necessaria precisazione del carattere irreversibile dell'opzione a favore della Repubblica fatta al momento della fondazione del nuovo ordinamento postbellico.

5. Ancora su un punto occorre convenire onde fugare dubbi ed equivoci: l'immodificabilità della forma repubblicana non scaturisce soltanto dalla prescrizione di cui all'art. 139, ma da un naturale principio di autoconservazione dell'ordinamento vigente.

Più che prospettare l'immagine di una «norma-fantasma» [come pure suggestivamente ritiene G. Volpe (*Art. 139, in Commentario della Costituzione*, cit., 748), secondo il quale tale prescrizione sarebbe «senza materia, senza sostanza, pronta a svanire travolta dalla realtà», ma non già senza funzione, giacché, proprio come i fantasmi, essa servirebbe «a

suscitare paure, rimorsi, ricordi»], il divieto esplicito di revisione costituzionale sembrerebbe assicurare la "chiusura logica" dell'intero sistema assiologico fondante l'ordinamento repubblicano (sul punto v. G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in Aa.Vv., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano 1987, 1203 ss.).

A prescindere dalle difficoltà che s'incontrano allorché si cerchi di individuare specificamente i "contenuti" della stessa forma repubblicana, di certo la restaurazione della monarchia comporterebbe un'irreparabile lesione del principio di uguaglianza, se non altro, com'è stato detto, perché in tale regime «solo alcuni soggetti, identificabili *a priori* in ragione di caratteristiche non attinenti ai loro meriti sociali, possono aspirare a ricoprire la carica» (così M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 129, nt. 20; ma cfr. già, in tal senso, A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, Padova 1990, 13, nt. 6). Sta probabilmente nell'irrimediabile conflittualità tra forma monarchica e uguaglianza, più che nella difficile conciliabilità della prima con altri diritti fondamentali propri del sistema repubblicano (come le libertà di manifestazione del pensiero, di riunione, di associazione, ecc.), la chiave per intendere la netta discontinuità tra i due modelli ordinamentali considerati.

Corollario del principio di autoconservazione dell'ordinamento repubblicano è la stessa impossibilità, per gli organi pubblici, di produrre atti di "suicidio istituzionale" come sarebbe l'indizione di un referendum analogo a quello del 1946. Ben al di là delle «forme» e dei «limiti» della Costituzione, un'iniziativa di tal sorta tenderebbe ad un'irreversibile rottura con l'ordinamento vigente e, pertanto, non potrebbe che reputarsi illegittima.

6. Il richiamo al supremo e fondante principio di sovranità popolare, si è detto, non si muove nell'orbita della democrazia costituzionale che conosce quale soggetto agente il corpo elettorale e non già il popolo.

Al corpo elettorale, peraltro, non può essere concesso tutto: al suo sindacato, ad esempio, sono sottratte le leggi sulle quali, in base al secondo comma dell'art. 75 e a una corposa giurisprudenza costituzionale, non è consentito svolgere referendum abrogativo.

Com'è noto, tra le cause d'inammissibilità di questo ulteriore strumento di democrazia diretta, la Corte costituzionale ha da tempo individuato alcune carenze afferenti alla formulazione del quesito referendario: la domanda deve risultare «omogenea» e «coerente», in modo da garantire agli elettori la possibilità di esercitare un voto libero e consapevole degli effetti dell'abrogazione.

In dottrina si è portati ad escludere l'adattabilità dei suddetti limiti al referendum *ex art. 138* (cfr., per tutti, P. Carnevale, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova 1992, 246; ma, in senso contrario, v., ad es., A. Cerri, *Commento al Messaggio del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991*, in *Giur. cost.*, 1991, 3238 s.); tuttavia, nel caso *unico e irripetibile* della legge di revisione della XIII disp. trans. e fin., *l'oscurità del quesito, effetto dell'intrinseca oscurità dell'atto di revisione*, confliggerebbe con quella insopprimibile esigenza di libertà del voto *ex artt. 1 e 48 Cost.*, cui la Corte ha fatto riferimento nella ricordata giurisprudenza.

Il carattere essenziale del quesito sottoposto all'attenzione degli elettori potrebbe indurre ad interpretare in modo diametralmente opposto (per così dire, in senso filorepubblicano o, al contrario, filomonarchico) lo stesso atto di revisione costituzionale e, del resto, il previo dibattito parlamentare non sembra sufficiente a fissare un sicuro *vincolo ermeneutico* alla "lettura" della legge stessa. Qualora, in vista di un referendum di tal sorta, si procedesse ad un sondaggio sugli orientamenti del corpo elettorale, si scoprirebbe probabilmente che le opzioni imposte dal quesito referendario costituiscono due grandi "contenitori" di convincimenti del tutto eterogenei, giacché, ad esempio, tenderebbero ad esprimersi favorevolmente per la revisione sia repubblicani che monarchici, nonché accesi sostenitori dei diritti umani ed europeisti fiduciosi.

Può certo obiettarsi che, mancando un controllo preventivo di ammissibilità analogo a quello previsto per il referendum abrogativo, qualora non si riuscisse a raggiungere la maggioranza dei due terzi nella seconda deliberazione per un insanabile contrasto tra le forze politiche parlamentari, niente potrebbe impedire l'indizione e lo svolgimento di un referendum costituzionale anche su tale legge di revisione.

L'assenza di un "giudizio di ammissibilità" del referendum *ex art. 138* è, a ben vedere, una "lacuna di costruzione" che può risultare deleteria anche in altre ipotesi di revisione costituzionale: si pensi soltanto alla recente modifica del titolo V della parte II e al referendum (promosso anche con funzione "confermativa" dalla stessa maggioranza parlamentare...) cui è stato chiamato successivamente il corpo elettorale. Seppure per motivi diversi, anche in questo caso, la

consultazione, "bloccata" su un intero testo legislativo estremamente complesso e articolato, finiva con l'assumere una connotazione plebiscitaria (il che, probabilmente, dovrebbe indurre a riflettere ancora una volta sulla distinzione tra semplice *revisione* e *riforma* costituzionale e sulla compatibilità di quest'ultima con il procedimento di cui all'art. 138).

Nel caso della legge modificativa della XIII disp., tuttavia, proprio per le esigenze di conservazione dell'ordinamento repubblicano di cui si è detto, sembrerebbe necessario porre un argine alle derive plebiscitarie, evitando l'intrinseca oscurità del quesito.

7. Il modo più efficace e meno dispendioso per conseguire lo scopo indicato sarebbe stato - e qui il passato è d'obbligo, dato che, con tutta probabilità, il progetto di revisione verrà approvato anche nelle successive deliberazioni con maggioranza qualificata - quello di elaborare una legge *quodammodo motivata*, vale a dire dotata di un "preambolo" che ribadisse la "solidità delle istituzioni repubblicane, non minimamente incrinata dal ritorno dei discendenti maschi di Casa Savoia". "Motivazione" che di fatto *avrebbe spiegato* lo stesso referendum costituzionale che, per ipotesi, si fosse inteso celebrare successivamente all'approvazione della legge a maggioranza assoluta.

Tale soluzione avrebbe avuto anche il pregio di chiarire meglio le posizioni degli stessi parlamentari, contribuendo, in tal modo, al pieno rispetto del valore democratico e all'esercizio della sovranità popolare entro i limiti e le forme costituzionali (in tema cfr., in particolare, le osservazioni di L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino 1995, 111 ss.; C. Salazar, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. parl.*, 1996, 417 ss. e, ora, anche N. Lupo, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in Aa.Vv., *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino 2001, 67 ss.).

Astrattamente si sarebbe potuto immaginare anche un referendum apposito, col quale chiedere agli elettori di esprimersi, senza equivoci di sorta, sulla "pericolosità" della revisione stessa. Un'iniziativa del genere, come si vede, avrebbe dovuto aver luogo, se del caso, soltanto *in via alternativa* all'"ordinario" procedimento di revisione costituzionale, giacché una consultazione popolare *preventiva* alla modifica della XIII disp. e, per l'appunto, di indirizzo rispetto a quest'ultima, da un lato, avrebbe appesantito oltre misura l'intera operazione e, dall'altro, non avrebbe offerto alcun vincolo giuridico (ma forse solo un imperativo politico...) al successivo procedimento di revisione costituzionale.

L'idea di un'apposita consultazione capace di per sé di produrre l'abrogazione della disposizione risulta, tuttavia, insostenibile, tra l'altro, per l'ovvia considerazione che anche tale iniziativa (come, del resto, ogni forma di referendum "speciale" ipotizzabile in riferimento alla suddetta prescrizione) avrebbe richiesto una legge costituzionale, ancora una volta assoggettabile al giudizio popolare ai sensi dell'art. 138.

La soluzione *soft* della legge di revisione motivata sarebbe stata dunque preferibile, benché, a voler essere sottili, anche l'eventuale referendum su di essa sarebbe risultato suscettibile di interpretazioni differenti e persino opposte.

Da un lato, infatti, si sarebbero potuti orientare per il "no" al rientro dei Savoia, sulla base della presunta pericolosità della revisione, sia il repubblicano "timoroso" sia il monarchico che avesse voluto rifiutare la premessa relativa all'intangibilità delle istituzioni repubblicane (ma, in questo caso, egli avrebbe dato un voto, in un certo senso, "suicida", perché diretto al mantenimento della XIII disp. ...); dall'altro, avrebbero potuto votare favorevolmente alla revisione sia il repubblicano "fiducioso" che il cittadino animato dalla speranza di una prossima restaurazione dello stesso regime monarchico.

Può convenirsi, ad ogni modo, che rientra nella fisiologia di un sistema democratico l'irrelevanza delle ragioni recondite che portano ciascuno a pronunciarsi in un modo o nell'altro nel segreto della cabina elettorale.

Se la materia trattata non può certo prescindere dalla sede del dibattito parlamentare e da quel metodo dialogico che dovrebbe costituire la forma di decisione privilegiata nei moderni sistemi giuridici assiologicamente orientati, la soluzione prospettata, tuttavia, avrebbe assicurato quanto più possibile la chiarezza della revisione costituzionale, esigenza insopprimibile per la garanzia del valore democratico, oltre che premessa necessaria per l'esercizio di un voto libero e consapevole, qualora si dovesse giungere comunque alla verifica della consultazione popolare.