

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Nn. 77, 277, 401, 417, 431, 507, 674 e 715-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE PASTORE)

Comunicata alla Presidenza il 14 gennaio 2002

SUI

DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE

Integrazione della XIII disposizione transitoria e finale
della Costituzione (n. 77)

d'iniziativa dei senatori BUCCIERO, CARUSO Antonino, BATTAGLIA Antonio,
BERGAMO, BETTAMIO, BEVILACQUA, BONATESTA, CHINCARINI,
CHIRILLI, CIRAMI, COLLINO, COMPAGNA, CONSOLO, COZZOLINO,
CURTO, DANIELI Paolo, DE CORATO, DEMASI, FILIPPELLI, FISICHELLA,
FLORINO, FORLANI, GUBERT, LAURO, MAGNALBÒ, MAGRI, MEDURI,
MELELEO, MENARDI, NOCCO, PACE, PEDRIZZI, PETERLINI, SEMERARO,
SERVELLO, SPECCHIA, TATÒ, TOMASSINI, TRAVAGLIA, VALDITARA,
BONGIORNO, CALLEGARO e RONCONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2001

Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (n. 277)

d’iniziativa dei senatori PEDRIZZI, PACE, DE CORATO, BEVILACQUA, SERVELLO, COZZOLINO, TAROLLI, COLLINO e DANIELI Paolo

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GIUGNO 2001

Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (n. 401)

d’iniziativa dei senatori SCHIFANI, PASTORE, ALBERTI CASELLATI, BASILE, BOSCHETTO, CASTAGNETTI, CENTARO, DELL’UTRI, FALCIER, FEDERICI, FRAU, IANNUZZI, IOANNUCCI, GIULIANO, GUBETTI, GUZZANTI, MALAN, PIANETTA e ZICCONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 2001

Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (n. 417)

d’iniziativa del senatore GRECO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 2001

Abrogazione del primo e secondo comma della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (n. 431)

d’iniziativa dei senatori EUFEMI, D’ONOFRIO, BOREA, MELELEO, ZANOLETTI, TUNIS, CIRAMI, DANZI, COMPAGNA, RONCONI, MAFFIOLI, GABURRO, FORLANI, MAGRI, MONCADA LO GIUDICE di MONFORTE, CHERCHI, TREMATERRA, CICCANTI e BERGAMO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 LUGLIO 2001

Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (n. 507)

d’iniziativa dei senatori ROLLANDIN, SALZANO e PETERLINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 LUGLIO 2001

Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione (n. 674)(*)

d’iniziativa dei senatori PEDRINI, RIGHETTI e VERALDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 2001

Abrogazione del secondo comma della XIII disposizione transitoria della Costituzione (n. 715) (*)

d’iniziativa del senatore COSTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 OTTOBRE 2001

NONCHÉ SULLA

PETIZIONE

del signor Giuseppe CATANZARO (n. 78) (*)

PERVENUTA ALLA PRESIDENZA IL 10 AGOSTO 2001

(*) La 1ª Commissione, nella seduta pomeridiana del 23 gennaio 2002, ha deliberato di considerare compresi nel testo unificato ai fini della discussione in Assemblea anche i disegni di legge nn. 674 e 715; nella stessa seduta la Commissione ha deliberato altresì la congiunzione dell’esame della petizione n. 78.

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	5
Disegni di legge		
– testo unificato proposto dalla Commissione per i disegni di legge costituzionale nn. 77, 277, 401, 417, 431 e 507	»	9
– n. 77, d’iniziativa dei senatori Bucciero ed altri	»	10
– n. 277, d’iniziativa dei senatori Pedrizzi ed altri	»	11
– n. 401, d’iniziativa dei senatori Schifani ed altri	»	12
– n. 417, d’iniziativa del senatore Greco	»	13
– n. 431, d’iniziativa dei senatori Eufemi ed altri	»	14
– n. 507, d’iniziativa dei senatori Rollandin ed altri	»	15
– n. 674, d’iniziativa dei senatori Pedrini, Righetti e Veraldi	»	16
– n. 715, d’iniziativa del senatore Costa	»	17
– Petizione n. 78	»	18

ONOREVOLI SENATORI. - L'approccio meno indicato per affrontare le problematiche poste dai provvedimenti in esame sarebbe quello storico-revisionista, consistente nel rimettere in discussione le ragioni della introduzione nel sistema costituzionale di una norma quale quella contenuta nella XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Su tale tema molto si è detto nel corso della passata legislatura, in sede di dibattito nell'altro ramo del Parlamento, nonché in Commissione al Senato.

Ciò non significa che l'analisi storica debba restare fuori dall'esame, ma sembra più utile ricostruire il quadro nel quale si inserisce l'approvazione della XIII disposizione, ricordando quindi le ragioni storico-politiche, le fondamenta e gli effetti giuridici della norma, le motivazioni d'opportunità che spingono a volerne l'esaurimento, gli strumenti tecnici per attuare tale finalità.

Negli ordinamenti moderni l'esilio rappresenta, indubbiamente, un tipo di sanzione estremamente rara. Storicamente la misura dell'esilio è stata applicata o come reazione dell'ordinamento al compimento di veri e propri reati ovvero per ragioni d'opportunità politica, al fine cioè di impedire la turbativa che un certo soggetto o una certa categoria di soggetti potesse determinare nell'unità e armonia di una collettività; in questa seconda ipotesi, quindi, non ricorre alcun comportamento illecito e l'esilio viene comminato senza procedere ad alcuna verifica processuale, ancorché svolta da un giudice condizionato e parziale. A tale seconda accezione di sanzione va riferita la norma contenuta nel secondo comma della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, norma che pronuncia una condanna politica, non una condanna giudiziaria.

Vale però la pena di ricordare il clima in cui maturò tale disposizione, che fortemente influenzò i costituenti i quali, dopo l'esito del *referendum* istituzionale e il messaggio indirizzato agli italiani dal re depono nell'abbandonare il suolo nazionale, vedevano profilarsi chiaramente la minaccia di una guerra civile o, nella migliore delle ipotesi, un periodo di eccezionale instabilità politico-istituzionale; certamente tale è la ragione di un testo normativo, estremamente severo e rigoroso, che non contiene alcun termine di efficacia, come peraltro proposto con un emendamento, non accolto, diretto a limitare l'esilio alla terza generazione.

La XIII disposizione non contiene solo la sanzione dell'esilio comminata agli *ex re*, alle loro consorti e ai loro discendenti maschi, ma stabilisce anche che «I membri ed i discendenti di Casa Savoia non sono elettori e non possono ricoprire uffici pubblici né cariche elettive»; nel terzo comma poi avoca allo Stato i beni esistenti nel territorio nazionale degli *ex re* di Casa Savoia, delle loro consorti e dei loro discendenti maschi e commina la nullità degli atti di disposizione di tali beni compiuti dopo il 2 giugno 1946.

Già al momento della sua approvazione, emerse il carattere eccezionale della norma, che urtava numerose disposizioni costituzionali: sono stati citati, da varie fonti e, per lo più, in occasione di dibattiti ed interventi occasionali sul tema, gli articoli 2 (che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo), 3 (che sancisce il principio di eguaglianza), 16 (che attribuisce il diritto di soggiornare e circolare nel territorio nazionale), 17 (che riconosce il diritto di riunione), 18 (che garantisce il diritto di associazione), 21 (che tutela il diritto di manifestazione del pensiero),

42 (che tutela il diritto di proprietà), 48 (che disciplina l'elettorato attivo), 51 (sull'elettorato passivo) derogati in senso sfavorevole per i membri di Casa Savoia, ovvero l'articolo 52 (servizio militare di leva), derogato invece, questo, in senso favorevole per Casa Savoia.

Autorevoli interpreti, a sostegno della scelta costituzionale, hanno appoggiato la tesi di una «autorottura costituzionale», con ciò volendo sottolineare non solo il carattere speciale della XIII disposizione ma anche la sua sostanziale coerenza con la Costituzione della quale rappresenterebbe una conferma, un rafforzamento, in quanto finalizzata a realizzare uno strumento di difesa di valori costituzionali fondamentali, tra i quali primeggia la forma repubblicana, così come enunciato dall'articolo 1 («L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro») e sancito nell'articolo 139 («La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale»).

Ma proprio il collegamento a un periodo storico definito, a fronte di valori costituzionali che hanno avuto e hanno ancora un respiro pluri-generazionale, ha accentuato l'eccezionalità della norma, sia a causa di una evoluzione giuridica di rilevanza anche costituzionale che non può essere ignorata, sia per il maturare sempre più forte, negli ambienti politici e giuridici come nell'opinione pubblica, della consapevolezza della natura necessariamente «transitoria» della XIII disposizione.

Sotto il primo profilo, occorre ricordare l'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che così testualmente recita: «Nessuno può essere espulso, mediante provvedimento individuale o collettivo, dal territorio dello Stato di cui è cittadino» (par. 1) e «Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino» (par. 2), vigente anche per l'Italia e in stridente contraddizione con la XIII disposizione, tant'è

che l'Italia ha dovuto depositare presso il segretariato generale del Consiglio d'Europa, una dichiarazione in base alla quale «Il paragrafo 2 dell'articolo 3 non può fare ostacolo all'applicazione della XIII disposizione transitoria della Costituzione italiana concernente l'interdizione all'entrata e al soggiorno di certi membri della Casa Savoia sul territorio dello Stato».

Quanto alla normativa comunitaria, essa sancisce la libera circolazione dei cittadini di tutti gli Stati membri sul territorio dell'Unione europea, mentre vi sono anche i principi e i meccanismi operativi che discendono dall'adesione al trattato di Schengen, per cui riesce contraddittorio sostenere ed applicare il divieto di rimpatrio a cittadini che dimorano legittimamente nel territorio di un altro Paese aderente all'Unione europea e, ancor più, ad un Paese aderente al trattato di Schengen.

In una considerazione evolutiva della vicenda, è opportuno ricordare, tra l'altro, il parere espresso il 10 dicembre 1987 dal Consiglio di Stato: vi si sosteneva che la vedova dell'*ex re* Umberto II non doveva più ritenersi colpita dal divieto di ingresso e soggiorno di cui al secondo comma della disposizione in esame, in quanto non era più da ritenersi «consorte» del medesimo.

Sotto il secondo profilo, che vede affermata l'opinione della intrinseca transitorietà della XIII disposizione, si può ricordare come i più recenti, anche se rari, commenti della dottrina giuridica a tale norma hanno ancor più sottolineato la natura eccezionale della disposizione, il suo sostanziale radicamento storico in un periodo irripetibile e quindi la mancanza di un «adeguato riscontro in una *ratio* idonea a giustificarla» nel tempo presente, la sua natura di «*vulnus*» di impatto costituzionale, di vera e propria «devianza costituzionale», invocando alcuni una interpretazione, da parte della Corte costituzionale, tale da affermare la necessità di una «autolimitazione» dell'efficacia della

disposizione al fine di far cessare la «patologica contrarietà al sistema costituzionale».

Ma interpretazioni, ancorché autorevoli, dirette a sostenere la natura temporanea del divieto, erano e sono tuttora destinate al fallimento, come quella che ha proposto di ritenere la norma limitata e quindi applicabile ai soli discendenti nati al momento dell'approvazione della norma stessa (al contrario di quanto è avvenuto, ad esempio, in Austria, ove la Suprema Corte amministrativa ha interpretato la norma sull'esilio degli Asburgo in senso restrittivo, ritenendola limitata appunto ai soli discendenti nati al momento dell'entrata in vigore della legge). Tesi questa non accolta nel parere del Consiglio di Stato del 10 dicembre 1987, dianzi menzionato, nel quale si respingeva quanto sostenuto in dottrina, per cui i soggetti nati dopo l'entrata in vigore della Costituzione non dovessero considerarsi colpiti dai divieti della XIII disposizione. Il testo della XIII disposizione e i lavori preparatori, come ricordato, non lasciano dubbi in proposito.

Da ultimo, in occasione della morte della *ex* regina Maria José, il Consiglio di Stato ha affrontato nuovamente la questione dell'applicabilità del secondo comma della XIII disposizione transitoria con il parere reso in data 1° marzo 2001 al Presidente del Consiglio che, a sua volta, aveva sollevato la questione rispondendo ad alcune interrogazioni alla Camera il 30 gennaio 2001. Dinanzi alla tesi della Presidenza del Consiglio dei ministri, per cui la morte dell'*ex* regina Maria José avrebbe determinato la fine di ogni legame storico tra i Savoia e l'effettivo esercizio della funzione monarchica, l'Adunanza generale del supremo organo consultivo ha affermato che il divieto d'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale «non può non applicarsi nei confronti di tutti i discendenti maschi (anche se nati dopo l'entrata in vigore della Costituzione) degli *ex re d'Italia*». Secondo il Consiglio di Stato, inoltre, «la XIII disposizione transitoria non è una norma transitoria, ma una

norma finale, e di puntuale portata precettiva, posta in rapporto di evidente complementarità con le regole fissate nella Carta, e in particolare con quella irrevocabilmente sancita dall'articolo 139». Tuttavia il Consiglio di Stato, dopo aver escluso «l'incompatibilità sopravvenuta del divieto con i principi derivanti dagli articoli 10 e 11 della Costituzione», ha osservato anche che a conclusione del «processo di integrazione tra i principi costituzionali degli Stati membri, il diritto comunitario e le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (...) si potrà ipotizzare che i principi della Convenzione e dei protocolli... possano costituire nuova specificazione dei diritti inviolabili del diritto interno ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione». Quindi l'esito suggerito continua ad essere quello dell'intervento parlamentare legislativo, avendo il Consiglio di Stato affermato che «la questione deve essere risolta nell'ordinamento interno mediante l'unico strumento disponibile che è quello (...) della revisione costituzionale (...), impingendo in valutazioni di merito normativo riservate esclusivamente al Legislatore...»

Ora, le ragioni per conservare l'efficacia ulteriore della XIII disposizione non sono più esistenti, a meno di non voler ammettere che la Repubblica corra il pericolo di una restaurazione monarchica, peraltro necessariamente eversiva stante il disposto dell'articolo 139 della Costituzione.

Esemplari, in proposito, appaiono non solo la vicenda della giurisprudenza austriaca, già ricordata, ma anche quella della abrogazione di una analoga normativa rimasta in vigore in Francia fino all'indomani della seconda guerra mondiale e cancellata dall'ordinamento una volta venute meno le ragioni della sua sopravvivenza.

Giustificabile politicamente e storicamente necessaria agli albori della Repubblica, dopo 50 anni la norma mostra tutta la sua natura di discriminazione e soprattutto, se conservata, proclamerebbe una sfiducia aperta

verso la solidità delle istituzioni repubblicane. La sua conservazione, inoltre, comporterebbe il perpetuarsi di un grave *vulnus* allo Stato di diritto e alla normativa internazionale ed europea.

Il testo approvato nella scorsa legislatura dalla Camera dei deputati fu il risultato della convergenza di più proposte di legge di origine parlamentare e di un disegno di legge d'iniziativa governativa; anche in Senato sono stati presentati diversi disegni di legge, tutti eredi di numerose iniziative parlamentari di precedenti legislature, che non hanno avuto la fortuna di approdare in Aula. Così come quelli della Camera, anche i testi del Senato si muovono in direzioni parzialmente diverse, prevedendo l'abrogazione del solo secondo comma, oppure l'abrogazione dei commi primo e secondo o un termine di efficacia dei primi due commi.

Nessuna iniziativa all'esame della Commissione prevedeva l'abrogazione dell'intera XIII disposizione, come invece proposto, a suo tempo, ma non accolto alla Camera. Se è pur vero che il terzo comma ha ormai esaurito i propri effetti (avocazione allo Stato dei beni dei Savoia e nullità degli atti di disposizione compiuti dopo la proclamazione della Repubblica), è altrettanto vero che la sua formale cancellazione potrebbe comportare effetti giuridici non previsti e non prevedibili, mentre il suo mantenimento nulla aggiungerebbe o toglierebbe alle situazioni ormai definitivamente consolidate. Infatti, mentre la sanzione della privazione dell'elettorato attivo e passivo e quella dell'esilio hanno in comune il carattere della continuità nel tempo, della durata, la sanzione di cui al primo comma ha efficacia istantanea e definitiva.

Il disegno di legge presentato nella XIII legislatura dal Governo alla Camera dei deputati, si limitava a disporre l'abrogazione del secondo comma, lasciando invariati gli altri due commi, in particolare il primo, con la conseguenza che i Savoia avrebbero potuto rientrare in Italia ma non esercitare i

diritti di elettorato attivo e passivo loro vietati, con ciò contraddicendo sia lo spirito che dovrebbe animare la riforma (cessazione dello stato di eccezionalità, recupero dell'applicazione dei principi costituzionali internazionali ed europei) sia la funzione della riforma stessa (restituzione della pienezza di *status* ai discendenti di Casa Savoia e loro equiparazione a pieno titolo a tutti gli altri cittadini italiani). La scelta compiuta nella scorsa legislatura dalla Camera dei deputati era nel senso di prevedere l'inserimento nella XIII disposizione, limitatamente ai primi due commi, di un termine di efficacia, fissato al 1° gennaio 1998 nel primo e al 2 giugno 1998 nel secondo.

La fissazione di un termine di efficacia, in luogo della mera abrogazione, è stata preferita dai deputati soprattutto per ragioni politiche: si è temuto che l'abrogazione rivestisse un significato di perdono, di revisione del giudizio politico implicito nella XIII disposizione, di rimozione della memoria storica che la materiale cancellazione della norma dai testi normativi potrebbe comportare. Non può sfuggire, infatti, il diverso valore giuridico che si ricollega alla fissazione di un termine di efficacia ovvero all'abrogazione pura e semplice anche se, sul piano degli effetti pratici, la differenza svanisce.

La proposta della Commissione tiene conto di queste esigenze preferendo, all'abrogazione espressa, l'introduzione di un'autonoma norma di legge costituzionale, che determina la cessazione degli effetti dei primi due commi della XIII disposizione transitoria; questi, pertanto, nella loro sostanza di documento ormai storico, vengono lasciati inalterati nel testo costituzionale, così da fugare ogni interpretazione di portata revisionista. La scelta normativa è coerente, infine, alla motivazione culturale di non voler indulgere in alcun modo a una forma di oblio che potrebbe essere individuata in un intervento di mera elisione del testo.

PASTORE, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE (*)

**Legge costituzionale per la cessazione
degli effetti dei commi primo e secondo
della XIII disposizione transitoria e finale
della Costituzione**

Art. 1.

1. 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.

(*) Ad unificazione dei disegni di legge nn. 77, 277, 401, 417, 431, 507, 674 e 715.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 77

D'INIZIATIVA DEI SENATORI BUCCIERO ED ALTRI

Art. 1.

1. Alla XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione è aggiunto in fine il seguente comma:

«I primi due commi della presente disposizione esauriscono i loro effetti e cessano di avere efficacia a decorrere dal 2 giugno 2001».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 277

D'INIZIATIVA DEI SENATORI PEDRIZZI ED ALTRI

Art. 1.

1. I commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione sono abrogati.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 401

D'INIZIATIVA DEI SENATORI SCHIFANI E PASTORE

Art. 1.

I commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione sono abrogati.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 417

D'INIZIATIVA DEL SENATORE GRECO

Art. 1.

1. I commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione sono abrogati.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 431

D'INIZIATIVA DEI SENATORI EUFEMI ED ALTRI

Art. 1.

1. Alla XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione sono abrogati i commi primo e secondo.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 507

D'INIZIATIVA DEI SENATORI ROLLANDIN ED ALTRI

Art. 1.

1. I commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione sono abrogati.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 674

D'INIZIATIVA DEI SENATORI PEDRINI, RIGHETTI E
VERALDI

Art. 1.

1. I commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria della Costituzione sono abrogati.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

N. 715

D'INIZIATIVA DEL SENATORE COSTA

Art. 1.

1. Il comma secondo della XIII disposizione transitoria della Costituzione è abrogato.

PETIZIONE N. 78

Il signor Giuseppe Catanzaro, di Cammarata (Agrigento), chiede l'abrogazione della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione.

