

Da Berna a Budapest: appunti su revisioni costituzionali (totali e parziali) e tenuta dell'unità politica e di senso delle Costituzioni democratiche

di Giorgio Grasso

Abstract: From Berna to Budapest: Notes on (partial and total) constitutional amendments and the endurance of the political unity and unity of meaning of democratic constitutions – The essay inquires into the issue of constitutional amendments, starting from two recent seminal works by Valeria Marcenò and Adriana Apostoli. The first piece expounds the limits of total amendments by analysing two (quite different) case studies: Hungary and Switzerland. It posits that such a limit should be found in the endurance of the political unity. Once political unity is disrupted, as it is the case in Hungary, the issue arises as to whether this also entails a loss of the democratic nature of a legal system. The second piece specifically addresses this issue.

95

Keywords: Constitutional amendments, Switzerland, Hungary, Political unity, Democracy.

1. Introduzione

L'occasione che ha favorito il nascere di questo contributo è stata una recente, importante, iniziativa scientifica nella quale si è discusso sui limiti della revisione costituzionale nei settant'anni di vigenza della Costituzione repubblicana¹. In quel contesto è parso naturale, per chi scrive, misurarsi con due interessanti piste di ricerca, l'una, quella di Valeria Marcenò², rivolta a sondare l'esistenza di un eventuale limite dimensionale della revisione costituzionale, l'altra, quella di Adriana Apostoli³, incentrata invece sulla capacità espansiva dell'unico limite espressamente previsto dalla Costituzione italiana in tema di revisione costituzionale, la forma repubblicana dell'art. 139.

Un punto di incontro tra le due prospettive di studio è ciò che Marcenò chiama «l'unità politica sulla concezione della Costituzione» e Apostoli «l'unità di senso della Costituzione» medesima, rispetto a una visione sostanziale del

¹ Si tratta del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, tenutosi all'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, i giorni 8-9 giugno 2018, i cui *Atti* sono in corso di pubblicazione con l'Editoriale scientifica di Napoli.

² V. Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in A. Morelli (a cura di), *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019.

³ A. Apostoli, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in A. Morelli (a cura di), *Alla prova della revisione*, cit.

costituzionalismo democratico, di una democrazia senza aggettivi si potrebbe dire, misurata proprio sulle sfide che pone la revisione costituzionale, in costanza di una Costituzione rigida, tentando di avvicinare, in una prima indagine comparativa, due esperienze costituzionali molto diverse tra loro, da cui deriva il titolo proposto, la Svizzera e l'Ungheria, davvero agli antipodi, almeno in questo particolare momento storico, sul modo di affermare l'essenza stessa di un regime democratico.

Così quanto agli spunti della relazione di Marcenò, ci si è confrontati con le previsioni costituzionali e le prassi tutto sommato pacifiche nel diritto costituzionale elvetico, a livello federale e cantonale, in tema di revisione costituzionale (totale e parziale) dei rispettivi testi costituzionali, e con quelle ripetute riforme costituzionali, una di adozione di una nuova Costituzione (*recte*: Legge fondamentale), le altre parziali che, in terra magiara, hanno segnato, invece, il passaggio a una forma di stato che si auto-qualifica come di democrazia illiberale e che tanto sconcerto ha creato anche nel contesto dell'appartenenza dell'Ungheria all'Unione europea; mentre, quanto ai profili della relazione di Apostoli, il vero punto di snodo si è mosso alla ricerca dei vincoli materiali che impediscono di modificare la forma istituzionale repubblicana, forma repubblicana che, se non si radica pienamente nei valori del costituzionalismo liberal-democratico, come avviene in Italia, per il raccordo dell'art. 139 già con l'art. 1 del testo costituzionale (e con altre sue disposizioni), e come accade pure con un percorso costituzionale diverso nel contesto elvetico, rischia altrimenti di scivolare ai margini della vicenda democratica, come appunto sta succedendo in Ungheria e certamente in almeno un altro importante Paese membro dell'Unione europea, la Polonia, fuori dall'ambito di studio di questo scritto.

2. Dialogando con la relazione di Valeria Marcenò

Valeria Marcenò ci ha spiegato le ragioni per le quali una revisione totale di una costituzione, capace «di modificare l'intero testo costituzionale» (corsivo suo), non sia contemplata dalla Costituzione italiana, sottolineando che anche in quei Paesi, come la Svizzera, «che pur prevedono espressamente l'ipotesi della revisione totale, differenziandola da quella della revisione parziale, l'interpretazione costituzionale è stata nel senso di ritenere (...) l'esistenza di un limite alla revisione», sotto forma «di un nucleo non superabile neanche attraverso la procedura della revisione totale».

Ma l'esperienza elvetica necessita di alcune riflessioni ulteriori, al fine di meglio comprendere se la revisione totale, in quella singolare cornice costituzionale, davvero non incontri limiti giuridico-costituzionali o se piuttosto non si configurino, invece, limiti prettamente politici a una revisione totale, incastonati nella secolare storia della Confederazione elvetica.

Intanto, in Svizzera la revisione totale è prevista sia per la Costituzione federale, a partire dal 1891, sia per tutte le Costituzioni cantonali, e se per la prima si dispone, esplicitamente, un solo limite alla revisione, quello delle disposizioni cogenti del diritto internazionale (vedi art. 193, par. 4, Costituzione federale), per le seconde l'art. 51 della Costituzione federale statuisce che «Ogni Cantone si dà una costituzione democratica» e che «La costituzione cantonale richiede

l'approvazione del Popolo e deve poter essere riveduta qualora la maggioranza del Popolo lo richieda».

La dottrina costituzionalistica elvetica, esaminando le due forme della revisione costituzionale previste dall'ordinamento federale (e da quelli cantonali), quella parziale e quella totale, ha talora distinto all'interno della seconda tra una revisione totale di ordine formale, facile da individuare, quando la costituzione viene abrogata completamente e rimpiazzata da una nuova costituzione, che avrà una nuova data, pur contenendo magari molte disposizioni esattamente uguali a quelle della vecchia costituzione, e una revisione totale di ordine materiale, che potrebbe realizzarsi, invece, ogniqualvolta la costituzione viene modificata su un punto essenziale (si fa l'esempio, pur del tutto teorico, dell'eventuale passaggio da una struttura federale dello Stato a una struttura unitaria)⁴.

La prassi, del resto, ha comportato due volte, nel 1874 rispetto alla Costituzione del 1848, e nel 1999 rispetto alla Costituzione del 1874, l'approvazione di due nuovi testi costituzionali a livello federale, che sono andati a sostituire integralmente i testi precedenti, nel segno quindi di una revisione totale di ordine formale, dovendosi peraltro sottolineare che quando appunto si approvò, con una revisione totale, la Costituzione del 1874, questa ipotesi non era disciplinata dalla Costituzione del 1848, che prevedeva un unico procedimento di revisione costituzionale, senza distinzioni di sorta⁵.

Ma l'esistenza di un procedimento assai lacunoso, che sembrava permettere, nel caso di iniziativa popolare, soltanto una revisione totale, visto che, in presenza di un'istanza di revisione sottoscritta da cinquantamila elettori⁶ e approvata dal popolo svizzero, si sarebbe determinato lo scioglimento delle due Camere e il loro rinnovo, per domandare alle nuove Camere il compito di approvare il testo di revisione costituzionale, finì per bloccare o ritardare qualsiasi modifica della Costituzione del 1874. Fu così che, nel 1890, il Consiglio Federale, con apposito messaggio, introdusse di fatto la «felice distinzione» tra revisione totale e revisione parziale⁷, proponendo di conseguenza un progetto di revisione costituzionale che, l'anno successivo, attraverso una revisione (parziale) del testo costituzionale, portò a inserire nel testo della Costituzione del 1874 un articolato molto vicino a quello della Costituzione oggi in vigore⁸.

Sempre la prassi, del resto, ha conosciuto un tentativo infruttuoso di revisione totale della Costituzione, quello del 1934, quando su iniziativa di una serie di movimenti di estrema destra, raccolte poco più di 78 mila firme, il popolo elvetico fu chiamato a votare sul principio di una revisione costituzionale totale che avrebbe voluto introdurre, nel sistema politico svizzero, una serie di istituti di

⁴ Si veda P. Mahon, *Droit constitutionnel. Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*, III ed., Basilea, 2014, 71.

⁵ Si vedano gli artt. 111-114 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 12 settembre 1848.

⁶ Cento mila dal 1977, in vigore della Costituzione del 1874.

⁷ Così O. Bigler, *La révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874: entre droit, politique et histoire, les enjeux de l'écriture constitutionnelle*, Thèse de doctorat de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 25 juin 2013, 187.

⁸ Vedi O. Bigler, *La révision totale*, cit., 188.

chiara imitazione di quei regimi totalitari che ai confini della Svizzera si erano ormai consolidati in Germania, Italia, Austria⁹. Il testo fu messo in votazione senza prese di posizioni né da parte dal Consiglio federale, né da parte dell'Assemblea federale, che svolse solo un controllo formale sulla regolarità delle firme raccolte, e fu respinto nettamente dal 61% dei votanti nel settembre del 1934, con una chiara scelta a favore della democrazia e contro il nazional-socialismo¹⁰.

Quella lontana vicenda potrebbe dimostrare l'inesistenza di limiti di natura sostanziale di fronte a una revisione totale di ordine formale e materiale allo stesso tempo, che pure avrebbe voluto modificare radicalmente il regime politico svizzero e la stessa forma di stato.

A livello cantonale, l'insieme delle Costituzioni ha subito nella lunga storia della Svizzera almeno una revisione totale, con l'eccezione della Costituzione del Canton Jura, costituitosi soltanto nel 1977. Negli ultimi cinquant'anni poi quasi tutte le Costituzioni cantonali sono state revisionate totalmente (quattordici revisioni totali, in particolare, dal 1993), esistendo solo tre Costituzioni più che centenarie, quelle di Appenzello Interno, risalente al 1872, Zugo del 1894 e Vallese del 1907, peraltro emendate parzialmente più volte. Ma proprio la Costituzione Vallesana è oggetto attualmente di un procedimento di revisione totale, voluto fortemente dal popolo con la votazione del 4 marzo 2018, che ha scelto anche di affidare a una apposita Assemblea costituente, eletta il 25 novembre 2018, mentre questo contributo veniva concluso nella sua versione definitiva, la redazione del testo di una nuova Costituzione da sottoporre poi al voto popolare¹¹.

Sono stati eccezionali, in ambito cantonale, i casi in cui il popolo, che come si è osservato dispone dell'ultima parola in ordine alla revisione costituzionale, ha detto no a un testo di revisione totale¹², manifestandosi, come rilevato in dottrina, una maggiore facilità di utilizzare tale procedura per i Cantoni che per la Confederazione, anche in virtù dei limiti costituzionali federali che riducono lo spazio di manovra per una revisione costituzionale cantonale pure totale, che certo non può spaventare il corpo elettorale cantonale¹³.

Ma, soprattutto, ai fini del dialogo tentato con la relazione di Valeria Marcenò, va dato conto del lungo percorso che ha portato all'approvazione della Costituzione nel 1999 e che ha permesso di realizzare concretamente per la prima volta, accanto a una revisione totale formale del testo costituzionale (la nuova

⁹ Sul punto vedi J.F. Aubert, *La révision totale des constitutions. Une invention française, des applications suisses*, in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet: l'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, 2003, 467-468 e O. Bigler, *La révision totale*, cit., 201.

¹⁰ Sempre O. Bigler, *La révision totale*, cit., 202.

¹¹ Nelle votazioni cantonali del 4 marzo 2018 ha preso parte poco più del 55% degli aventi diritto, esprimendosi a favore della revisione totale quasi il 73% dei voti e, nella domanda sussidiaria rivolta a individuare l'organo competente a redigere il testo di revisione, se l'organo parlamentare o una apposita Assemblea costituente, il 61,5% dei votanti ha manifestato la propria preferenza per la seconda opzione.

¹² Vedi A. Chablais, *Constitutions cantonales: Le point sur les révisions totales*, in LeGes - *Législation & Evaluation*, 1991/1, 76, nota n. 14, che ricorda il solo voto negativo nel Cantone di Argovia nel 1979, peraltro superato, l'anno successivo, dalla votazione favorevole su un secondo progetto di revisione totale.

¹³ Cfr. su questo punto J.F. Aubert, *La révision totale*, cit., 468: «Ce n'est pas négligeable, mais la révision totale, au niveau des cantons, n'a rien d'aventureux».

versione del 1999, appunto), anche due importanti revisioni totali materiali, sulla base di una nozione (la c.d. revisione totale materiale) fino ad allora solo evocata, non senza contrasti, nella letteratura costituzionalistica elvetica¹⁴.

La possibilità di una revisione totale formale della Costituzione del 1874 era già stata prospettata nell'immediato dopoguerra, con un'iniziativa promossa nel 1946 da parte del Cantone di Basilea città; poi era stata riproposta negli anni Sessanta, dopo il noto caso legato all'acquisto degli aerei da combattimento Mirage, che aveva evidenziato un forte attrito tra la posizione dell'Assemblea federale e quella del Consiglio federale, con la creazione di un'apposita Commissione di inchiesta, la prima nella storia costituzionale elvetica, in un contesto di grande sfiducia verso le istituzioni politiche, sintomo di quel «malessere svizzero», descritto in un conosciuto pamphlet del 1964 del costituzionalista Max Imboden, che avrebbe dato una spinta di rilievo alla condivisione dell'idea di dover procedere alla revisione totale della Costituzione.

Ma, senza potersi qui soffermare su tutti i passaggi di quel faticoso itinerario¹⁵, un primo progetto di riforma totale della Costituzione, predisposto tra il 1974 e il 1977 da una Commissione presieduta dall'allora consigliere federale Kurt Furgler, venne accantonato, anche dopo una consultazione pubblica che rivelò, tra l'altro, la forte probabilità che non si sarebbe trovato su di esso il consenso nel voto popolare. E, dopo alterne vicende, nel giugno del 1987, rinunciando all'impostazione del progetto Furgler, che senza voler modificare le principali istituzioni politiche del Paese aveva però l'ambizione di introdurre numerose innovazioni materiali al testo costituzionale¹⁶, l'Assemblea federale adottò un decreto federale nel quale si affermava che il progetto di nuova Costituzione avrebbe dovuto aggiornare «il diritto costituzionale vigente, scritto e non scritto», attenendosi «a un'esposizione chiara e sistematica» e unificando «lingua e densità delle singole norme». La stesura concreta di un testo di riforma tardò tuttavia di alcuni anni e solo a seguito del voto del 1992, con cui il popolo e i Cantoni rifiutarono l'adesione della Svizzera allo Spazio Economico Europeo, il dibattito sulla revisione totale, anche al fine di riconciliare un Paese uscito profondamente diviso da quest'ultima votazione¹⁷, venne rilanciato definitivamente, con la preparazione di un avamprogetto del 1995, oggetto di un'ampia consultazione pubblica, questa volta largamente favorevole ad esso, e poi con la predisposizione del progetto del novembre del 1996. Memore dell'esperienza negativa del progetto Furgler, il Consiglio federale in modo molto pragmatico¹⁸ presentò l'idea della revisione costituzionale come un processo aperto, mettendo prima in votazione un progetto di revisione totale formale che

¹⁴ Vedi per esempio A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, v. I, *L'Etat*, Berne, III ed., 2013, 495, che ritengono questo approccio non convincente.

¹⁵ Vedi per tutti O. Bigler, *La révision totale*, cit., 219 ss.

¹⁶ Così O. Bigler, M. Renkens, *L'écriture constitutionnelle: dispositions juridiques et réalisation politique*, in *LeGes - Législation & Evaluation*, 2013/2, 305.

¹⁷ Così O. Bigler, N. Freymond, P. Mahon, M. Renkens, B. Voutat, *La révision constitutionnelle entre contraintes politiques et expertise juridique*, in *LeGes - Législation & Evaluation*, 2013/2, 389.

¹⁸ Di «un non commune senso pratico» parla anche M.P. Viviani Schlein, *La nuova Costituzione svizzera: una soluzione originale*, in A. Reposo (a cura di), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, 2000, 10.

voleva aggiornare il testo del 1874, reso anche di difficile lettura per le numerosissime revisioni parziali intervenute in 125 anni e che comunque conteneva disposizioni obsolete o immeritevoli del rango costituzionale¹⁹, e spostando, invece, a un momento successivo, sulla base di due separati “pacchetti”, il compito di intervenire su questioni sostanziali, che avrebbero potuto determinare il sorgere di contrasti politici capaci di metterne in pericolo l’approvazione. Prospettate come revisioni costituzionali totali, la riforma della giustizia del 2000 e la riforma dei diritti politici, approvata nel 2003 (e pure mai concretamente entrata in vigore, perché poi “rinnegata” da una successiva revisione del 2009 che ne determinò l’abrogazione²⁰), potevano tra l’altro essere messe in votazione senza doversi preoccupare di rispettare il limite costituzionale dell’unità della materia che vale, ovviamente, solo per le revisioni costituzionali parziali.

Questa prassi, abbastanza disinvolta e non priva di alcune significative criticità²¹, è stata poi utilizzata anche in almeno un’altra occasione successiva, quando nel 2004 venne messa in votazione, sotto la veste di revisione totale, la riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazioni e i cantoni, che riguardava peraltro ben ventisette articoli del testo costituzionale.

Che cosa poter ancora aggiungere su questo punto, ai fini del nostro contributo? Se il limite dimensionale di una revisione costituzionale coincide, come ha efficacemente sottolineato Marcenò, con il «mantenimento di una unità politica sulla concezione della Costituzione che prescinda dalle (necessariamente contingenti) maggioranze parlamentari (quel principio antimaggioritario di cui è intrisa la nostra Costituzione, al di là della specifica disposizione sulla revisione costituzionale)»²², allora è abbastanza evidente che il caso svizzero potrebbe dimostrare che la vera garanzia di quella unità politica sta nell’accordo originario che affonda le sue radici nell’epoca feudale e che dal 1848 in poi prevede che la

¹⁹ Ma, pur così depoliticizzando il processo di riforma del nuovo testo costituzionale (così L. Mader, *La démarche méthodologique pratiquée lors de la préparation de la révision totale de la Constitution fédérale*, in *LeGes - Législation & Evaluation*, 2013/2, 330, nonché già S. Gerotto, *Note sulla dottrina svizzera in tema di revisione totale della Costituzione*, in A. Reposo (a cura di), *La revisione*, cit., 66), l’aggiornamento della Costituzione del 1874 implicò anche codificare tutto un diritto costituzionale materiale vigente, soprattutto relativo al catalogo dei diritti fondamentali, che si era imposto solo grazie alla giurisprudenza del Tribunale federale (vedi O. Bigler, M. Renkens, *L’écriture constitutionnelle*, cit., 397), introducendo quindi numerose novità puntuali incontestabili (così L. Mader, *La démarche*, cit., 330).

²⁰ La riforma del 2003 era quella che aveva introdotto la c.d. iniziativa popolare generale, che avrebbe permesso al popolo di presentare anche progetti di revisione delle leggi federali, oltre che della Costituzione federale.

²¹ La principale, forse, legata alla circostanza che tale strumento non potrebbe essere utilizzato dal popolo, che non può presentare un progetto di riforma totale, che si qualifichi come tale, se non nella forma di una proposta generica (vedi P. Mahon, E. Jeannerat, *La notion de «révision totale matérielle». Un remède inutile à l’exigence de l’unité de la matière?*, in *Aktuelle juristische Praxis/Pratique juridique actuelle*, vol. 2013, 9 (numéro spécial), 2013, 1394, che segnalano anche la difficoltà di trasporre questa prassi a livello cantonale, suggerendo conclusivamente (p. 1398) di fornire un ancoraggio costituzionale esplicito a questa terza forma, mediana di revisione costituzionale).

²² V. Marcenò, *Manutenzione*, cit., 19.

revisione costituzionale (totale o parziale non importa) debba trovare il sostegno di una doppia maggioranza, rispettivamente la maggioranza del popolo e la maggioranza dei Cantoni.

E quando alcune revisioni costituzionali parziali, originate da iniziative popolari, hanno determinato l'accoglimento nel testo costituzionale di una disciplina materiale che poteva non essere facilmente in consonanza con una serie di valori fondanti del costituzionalismo democratico, per esempio come è accaduto con la revisione costituzionale del 2009 sul divieto di costruzione dei minareti e con quella del 2014 sui tetti massimi annuali e sui contingenti annuali sul numero di permessi di dimora per cittadini stranieri, le implicazioni più stridenti che le nuove disposizioni costituzionali potevano avere con quell'insieme di valori (e anche con accordi di diritto internazionale stipulati dalla Svizzera) hanno finito per essere neutralizzate nella laboriosa fase di attuazione legislativa da parte dell'Assemblea Federale e poi di esecuzione con le ordinanze del Consiglio Federale²³.

Diametralmente opposta è, invece, ovviamente, la complessa vicenda ungherese, dominata a partire dal 2010 dalla figura politica di Victor Orbán e dal partito *Fidesz*; anche grazie a un sistema elettorale di tipo misto, risalente invero al 1990 e in cui già prevalevano gli effetti maggioritari, ancora ampliatisi a seguito di una modifica legislativa voluta da Orbán, una volta diventato primo ministro²⁴, e, forse ancor di più, grazie, a un procedimento di revisione costituzionale che permette, in un assetto parlamentare monocamerale, di modificare abbastanza agevolmente²⁵ la Costituzione con la maggioranza dei 2/3 dei membri del Parlamento²⁶, nella primavera del 2011 (con la promulgazione avvenuta il lunedì di Pasqua, da cui anche il nome di "Costituzione di Pasqua") è stato adottato un nuovo testo costituzionale che ha sostituito la Costituzione precedente (formalmente risalente al 1949, ma in realtà profondamente modificata in senso democratico nel 1989), e che si è caratterizzato da subito per un approccio che

²³ Ciò è parso particolarmente evidente nella seconda vicenda ricordata nel testo: sul punto v. G. Grasso, *Un'integrazione sostanzialmente riuscita: la Svizzera di fronte alle sfide dell'immigrazione*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018, 623 ss.

²⁴ Vedi J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018, 86-87. L'aumento degli effetti disproporzionali e selettivi della legge elettorale modificata è sostenuto pure da G. Romeo, E. Mostacci, *La forma di governo*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Torino, 2012, 70.

²⁵ Di relativa flessibilità, a proposito di tale *quorum* nel contesto di una sola camera parlamentare, hanno scritto A. Jakab-P. Sonnevend, *Une continuité imparfaite: la nouvelle Constitution hongroise*, in *Jus Politicum*, 8/2012, 2. Di una «rigidità costituzionale "contenuta"» ha parlato, invece, A. Di Gregorio, *L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, in www.dpce.it/l-ungheria-e-i-valori-europei-un-matrimonio-difficile.html, 17 settembre 2018, 2.

²⁶ Si deve ricordare anche che nel luglio del 2010, con un voto espresso a maggioranza dei 2/3, il Parlamento ungherese abrogò una clausola della Costituzione del 1989, inserita nel 1995, che richiedeva addirittura la maggioranza dei 4/5 per avviare il procedimento di approvazione di una nuova Costituzione, diverso dalla semplice revisione del testo costituzionale (vedi sul punto R. Uitz, *Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2015, 285, nonché, tra gli altri, nella dottrina italiana, V. Lubello, *La revisione della Costituzione*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La nuova Legge fondamentale ungherese*, cit., 35).

voleva segnare una relativa distanza e una discontinuità proprio con la Costituzione (democratica) precedente, anche richiamando retoricamente nel suo preambolo fonti del diritto ungherese risalenti addirittura al periodo medievale. Questa Legge fondamentale, approvata riducendo fortemente i tempi parlamentari e ricorrendo ad alcune forzature procedurali²⁷, oltre che a un'assurda²⁸ consultazione popolare, effettuata somministrando ai cittadini magiari un questionario con una serie di domande a risposta multipla, al quale ha risposto solo l'11% degli aventi diritto al voto, ha poi subito importanti emendamenti nei mesi successivi, in alcuni casi solo per dare rango costituzionale a norme che ne erano prive (le disposizioni transitorie della Legge fondamentale, in particolare, la cui collocazione nel sistema delle fonti era oggetto di discussione anche in dottrina) e che erano state dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale ungherese, operando cioè un pieno capovolgimento del rapporto assiologico tra Costituzione e fonti subordinate, come se fosse normale rispondere, all'annullamento di una disposizione di legge contraria alla Costituzione, con l'inserimento dentro al testo costituzionale di quella medesima disposizione²⁹.

Il quarto emendamento costituzionale, adottato in meno di un anno dal primo e risalente al 2013, in particolare, ha segnato un punto di non ritorno, azzerando, tra le altre cose, tutta la giurisprudenza della Corte costituzionale ungherese precedente all'entrata in vigore della Legge fondamentale, Corte quindi privata, pur senza pregiudizio degli effetti giuridici prodotti dalle sue sentenze, della possibilità di ricorrere utilmente a tutti quei precedenti giurisprudenziali che potevano fare da argine all'uso spregiudicato del potere di revisione costituzionale³⁰.

Se si provano a estendere alle trasformazioni costituzionali avvenute in Ungheria a seguito dell'adozione della Legge fondamentale del 2011 e dell'approvazione di tutti gli emendamenti successivi (l'ultimo nel 2018, il settimo), le riflessioni di Marcenò sulla tenuta dell'unità politica della Costituzione, pare possa evidenziarsi abbastanza chiaramente proprio lo sgretolamento di quello che viene chiamato il principio antimaggioritario³¹, perché il limite dimensionale della revisione è stato certamente oltrepassato. Con l'apparente paradosso che il consenso politico intorno a Orbán è molto forte e i

²⁷ Vedi per esempio F. Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013, 30.

²⁸ Da A. Arato, *Constitution Making in Hungary and the 4/5 Rule*, in *www.icconnectblog.com*, 6 aprile 2011.

²⁹ Un'efficace ricostruzione di tutti i diversi passaggi costituzionali avvenuti tra il 2011 e il 2013 è in T. Drinóczi, *Constitutional politics in Contemporary Hungary*, in *ICL Journal. Vienna Journal on International Constitutional Law* (10), 1/2016, 63 ss. e spec. 73 ss. Vedi inoltre, per un sintetico riepilogo di quanto accaduto a partire dal 2011, anche con riferimento ai pareri resi dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, la c.d. Relazione Sargentini, *Relazione del Parlamento europeo su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'art. 7, paragrafo 1, del TUE, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione*.

³⁰ Vedi su questo punto anche M. De Simone, *Ungheria: note sul quarto e quinto emendamento alla Legge Fondamentale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 gennaio 2014, 2.

³¹ Così anche T. Drinóczi, *Constitutional politics*, cit., 84, che parla di trionfo del puro principio maggioritario sui principi dello Stato di diritto e del rispetto dei valori democratici sostanziali.

numeri della democrazia gli danno ragione, anche se quei numeri risultano appunto gonfiati con l'aiuto di una formula elettorale super maggioritaria, non scalfita dalle ultime elezioni politiche dell'aprile 2018.

Quella messa in discussione dell'unità politica della Costituzione e la "tirannia" di una maggioranza parlamentare e di governo, in grado da sola di approvare riforme costituzionali "illiberali", determina anche uno scivolamento dell'Ungheria fuori dalla famiglia dei sistemi autenticamente democratici? A tale domanda che ci porta a rivolgerci anche alla seconda relazione, che ha fornito la base per la stesura di questo scritto, ha risposto positivamente il Parlamento europeo che nel settembre del 2018 ha approvato la proposta di chiedere al Consiglio di constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori sui cui si fonda l'Unione europea.

3. Dialogando con la relazione di Adriana Apostoli

Adriana Apostoli, appena evocata, ha puntato molto nella sua relazione sulla capacità espansiva dell'art. 139 Cost., già a partire dall'ancoraggio della forma repubblicana al principio democratico-rappresentativo nell'articolo di esordio della Costituzione stessa. Senza quella saldatura che fa della Repubblica una Repubblica democratica, anche il valore della sancita immutabilità della forma repubblicana risulterebbe di ben diverso spessore, perché è ben evidente che irriducibile non è qualsivoglia assetto repubblicano dello Stato, per il solo fatto che esso ripudia, per esempio, una legittimazione dinastica o prevede un capo dello Stato eletto dal corpo elettorale, ma un assetto repubblicano che si dimostri sinceramente democratico.

E, nella parte centrale della relazione³², vengono enucleati diversi elementi, ancorati su altre disposizioni costituzionali (gli artt. 48, 49, 67, 60, comma 1), che vengono posti a fondamento del nostro regime di compiuta democrazia, meta irretrattabile dopo il voto del 2 giugno del 1946: il suffragio universale, la libertà, la segretezza, la personalità e l'uguaglianza del voto; il riconoscimento costituzionale dei partiti politici; il divieto di mandato imperativo; la durata predeterminata della legislatura delle Camere.

Guardare ancora a Berna e a Budapest significa, in tale prospettiva, interrogarsi su come nei due ordinamenti costituzionali presi qui in esame venga eventualmente salvaguardata, in sede di revisione costituzionale, un'effettiva identità costituzionale di matrice democratica, tentando di rinvenire in quelle due esperienze costituzionali qualcosa di analogo al nostro art. 139 Cost.

Rispetto alla vicenda elvetica, in aggiunta a tutto quanto già osservato, la prima immediata riflessione conduce ad allargare lo spettro di considerazioni, sviluppate da Apostoli nel contesto soprattutto di una democrazia di tipo rappresentativo come la nostra, a una democrazia definita semi-diretta, in cui due istituti cruciali, come l'iniziativa popolare e il *referendum* (obbligatorio e facoltativo), condizionano fortemente l'assetto di democrazia rappresentativa, declinato in quella originalissima forma di governo che è il modello direttoriale,

³² A. Apostoli, *L'art. 139*, cit., in particolare, 16 ss.

con un'Assemblea federale, eletta dal popolo, che elegge con una durata prestabilita i sette membri del Consiglio federale; soluzione nella quale né l'Assemblea federale può dimettere il Consiglio federale, né quest'ultimo può sciogliere l'Assemblea federale, così potenziandosi anche tutto un insieme di elementi convenzionali e di prassi politico-partitiche che garantiscono la stabilità di quella forma di governo.

Circoscrivendo l'analisi al solo livello federale (e del resto, in ambito cantonale, come si è già evidenziato, è prescritto proprio un vincolo contenutistico-sostanziale che impone ai Cantoni di darsi una Costituzione democratica), non c'è nella Costituzione elvetica nulla che possa assomigliare all'art. 139 del testo costituzionale italiano, se è vero che il solo esplicito limite alla revisione costituzionale, totale o parziale, è il già ricordato vincolo del diritto internazionale cogente. Eppure, ci si deve chiedere, per esempio, se quel duplice riferimento in tutte e tre le Costituzioni federali, del 1848, 1874 e 1999, al popolo e ai Cantoni che formano insieme la Confederazione svizzera, nel primo articolo di tutti e tre i testi costituzionali menzionati, non rappresenti forse il vero nocciolo duro immutabile di quel testo costituzionale, corroborato dalla circostanza che senza il consenso congiunto di popolo e Cantoni non è mai possibile modificare la Costituzione, nemmeno parzialmente³³.

Certo questo meccanismo della doppia maggioranza ha comportato anche qualche conseguenza paradossale, come il tardivo riconoscimento, proprio dal punto di vista dell'esercizio dei diritti politici fondamentali, del diritto di voto alle donne, avvenuto soltanto a livello federale dal 1971: un blocco conservatore di voti, in quei piccoli Cantoni della Svizzera interna, dove per una manciata di preferenze si può decidere la posizione del Cantone su un testo di riforma costituzionale, e la stessa posizione di maggior freno del popolo hanno ritardato una scelta che, se fosse stata rimessa solamente al voto parlamentare dell'Assemblea federale, probabilmente, sarebbe stata compiuta più tempestivamente.

Analogamente non sfugge che l'iniziativa popolare ha determinato anche, a seguito della previsione del doppio voto favorevole di popolo e Cantoni, l'introduzione di misure costituzionali potenzialmente discriminatorie verso diritti delle minoranze, con ciò bastando qui richiamare le già ricordate revisioni costituzionali del 2009 sul divieto di costruzione dei minareti e del 2014 in tema di regolazione dell'immigrazione.

³³ Questa situazione in cui «la legittimità del costituente derivato, il Popolo e i Cantoni, è considerata superiore non solo a tutti gli altri organi dello Stato, ma anche al costituente originario», peraltro, non potrebbe impedire «al costituente sovrano di modificare le basi stesse del regime politico e costituzionale della Svizzera», secondo quanto sostengono A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, cit., 494. Ma forse «il carattere sacro dei diritti popolari» (così S. Gerotto, *La "dinamica costituzionale" nella Confederazione svizzera: qualche spunto di riflessione sul ruolo dei diritti popolari nel procedimento di revisione costituzionale*, in *Il Diritto della Regione. Il nuovo cittadino, Federalismo, decentramento e revisione costituzionale negli ordinamenti policentrici*, Liber amicorum per Nino Olivetti Rason, dicembre 2009, 146-147 e passim), che fa sì che la revisione costituzionale non incontri veri e propri limiti materiali, è il vero limite alla revisione medesima, come si viene a dire nel testo.

Il caso ungherese manifesta, invece, per stare ancora a quanto ci ha raccontato Apostoli, in riferimento all'Italia, il segnale sempre più forte di abbandono di un'idea sostanziale di democrazia.

Non è questa certamente la sede per contestare l'opportunità di impiegare, nel dibattito scientifico, per questa e altre esperienze costituzionali (come non pensare, solo per rimanere nell'ambito dell'Unione europea, alla già menzionata situazione polacca³⁴), l'espressione, risalente al noto saggio di Fareed Zakaria, di democrazia illiberale, facendo a pugni, con una metafora, l'accostamento tra il sostantivo e l'aggettivo³⁵, che pure ha il pregio della semplicità dell'analisi, e dovendosi guardare con sospetto ai tentativi talora fatti per conciliare con essa la prospettiva stessa del costituzionalismo, come limite all'esercizio del potere³⁵.

Ma anche solo un primo rimando a questa locuzione ci fa comprendere quanto sia stata provvida la scelta dei nostri Padri costituenti di non scrivere semplicemente in Costituzione l'irriducibilità della forma repubblicana, ma anche di definire l'Italia una Repubblica democratica fondata sul lavoro, segnando con una linea ideale il congiungimento tra l'ultimo e il primo articolo della Costituzione e viceversa, capovolgendo l'ordine, tra l'alfa e l'omega della disciplina del nostro testo costituzionale.

Il caso ungherese, invece, si presenta come una forma repubblicana sempre meno democratica, nella quale anche uno degli elementi indicati nella relazione di Apostoli, come immutabili, quello riguardante il suffragio universale e l'eguaglianza del voto³⁶, già indebolito dagli effetti ultra maggioritari della legge elettorale, potrebbe prima o poi non garantire più che le elezioni «siano effettivamente libere ed eque»³⁷. Del resto, a parte qualche eccessiva indulgenza mostrata verso il percorso riformatore ungherese, pur con considerazioni svolte in realtà prima della quarta revisione costituzionale del 2013³⁸, tutti i commentatori sono concordi nel ritenere l'Ungheria ormai praticamente ai confini di un assetto di tipo democratico, parlandosi per esempio di una «autocrazia legalistica»³⁹, secondo una formula meno ambigua di quella di democrazia illiberale, che lo stesso Orbán, d'altra parte, aveva fatta propria in un noto discorso pubblico del luglio del 2014, ricordato da numerosissima dottrina⁴⁰.

³⁴ Perché «una “democrazia illiberale” non è democrazia», come segnalato per esempio, senza alcuna esitazione, da S. Cassese, *La democrazia svanisce se diventa illiberale*, in *Corriere della Sera*, 28 agosto 2018.

³⁵ Per una ricognizione della migliore letteratura costituzionalistica straniera sull'impiego dell'espressione “Illiberal democracies” o “Illiberal constitutionalism”, vedi T. Drinóczi-A. Bień-Kacala, *Constitutions and constitutionalism captured: shaping illiberal democracies in Hungary and Poland*, relazione al Workshop “Illiberal Democracies, del 10° Congresso IACL, Seoul, 18-24 giugno 2018, 1 ss.

³⁶ A. Apostoli, *L'art. 139*, cit., 17-18.

³⁷ Come rilevato da J. Rupnik, *Specificités et diversité des populismes en Europe centrale et orientale*, in www.sciencespo.fr/ceri/fr/print/24617, febbraio 2018, 3, citando un *paper* di Grzegorz Ekiert.

³⁸ Ci si riferisce alla posizione di A. Jakab-P. Sonnevend, *Une continuité*, cit., 1 ss.

³⁹ Si veda per tutti K. Lane Scheppelle, *Autocratic Legalism*, in blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/populist-constitutionalism-6-kim-lane-scheppelle-autocratic-legalism/, 16 novembre 2017.

⁴⁰ Per qualche spunto vedi anche G. Grasso, *Démocratie (libérale) contre démocratie non libérale: le cas des partis politiques européens et du respect des valeurs sur lesquelles se fonde l'Union Européenne*,

4. Un primo spunto conclusivo

Che cosa si può ancora aggiungere, avviandoci a concludere queste brevi note che hanno cercato di portare fuori dal perimetro del diritto costituzionale nazionale gli aspetti forse più propositivi delle due indagini che hanno fatto da sfondo al nostro contributo?

Intanto, le due diverse esplorazioni che si sono venute a realizzare costituiscono soltanto, tra le molte esperienze costituzionali che si potevano prendere in considerazione, un primo banco di prova di come possano delinearci i rapporti tra i limiti sostanziali della revisione costituzionale (totale o parziale) e la garanzia della conservazione di un regime pienamente democratico.

Di fronte alle tendenze illiberali che circolano, abbastanza indisturbate, dentro alle frontiere della vecchia Europa, i sistemi democratici nazionali e con essi il soggetto politico costituito dall'Unione europea corrono gravi pericoli.

La revisione costituzionale può diventare il modo per legittimare profonde torsioni del gradiente democratico di un ordinamento costituzionale, veicolando dentro a quell'ordinamento, come accaduto in Ungheria, una disciplina costituzionale di aperta rottura verso principi, valori, istituti, che vengono generalmente ricondotti nel dover essere di un sistema costituzionale che voglia qualificarsi come effettivamente democratico. Nella vicenda ungherese questo passaggio è stato probabilmente favorito dalla circostanza che l'Ungheria aveva vissuto dopo il 1989 una prima trasformazione della sua forma di Stato, da socialista a democratica, anche con il recupero di una tradizione precedente alla lunga fase del comunismo, nella quale, però, come in altri Paesi di quell'area geografico-politica, mancava per esempio una convinta adesione ai principi dello stato di diritto⁴¹.

In presenza, invece, di una democrazia matura e del tutto consolidata, come quella elvetica, nella quale le tre diverse Costituzioni approvate dal 1848 a oggi hanno lasciato intatti, però, nello scorrere degli anni e delle generazioni, alcuni punti fermi fondamentali, l'unità politica della Costituzione ha retto sempre egregiamente, anche se talora, come si è già ricordato, è stata proprio l'iniziativa popolare, elemento irrinunciabile del nucleo fondante della stessa forma di Stato di democrazia semi-diretta di quel Paese, a mettere in tensione alcuni dei valori che stanno alla sua base; ciò è dimostrato in ultimo, senza poter approfondire il tema oltre lo spazio delle presenti considerazioni, dall'esito della recentissima votazione sull'iniziativa «Il diritto svizzero anziché giudici stranieri (Iniziativa per l'autodeterminazione)», che, pur essendo stata respinta in modo massiccio il 25 novembre 2018⁴², segnala l'esistenza di un nervo sempre scoperto nei rapporti tra

relazione al Workshop “Illiberal Democracies, del 10° Congresso IACL, ora in corso di pubblicazione su *Constitutions*, Dalloz, 2019.

⁴¹ Questo punto è ben sottolineato da B. Bugarič, *A crisis of constitutional democracy in post-Communist Europe: “Lands in-between” democracy and authoritarianism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2015, 232-233.

⁴² Contro la proposta di revisione costituzionale, finalizzata a garantire la prevalenza della Costituzione federale sul diritto internazionale, fatte salve le disposizioni cogenti del diritto internazionale, e ad affermare in caso di eventuale contraddizione l'adeguamento degli obblighi di diritto internazionale alla Costituzione federale, anche con la possibilità di

le fonti del diritto svizzero e il diritto internazionale e quindi tra la Svizzera e la comunità internazionale.

denunciare i trattati internazionali in questione, si sono espressi, infatti, il 66% dei votanti e tutti i Cantoni della Confederazione. Per comprendere quanto la posta in gioco fosse alta, anche in relazione agli effetti retroattivi di un'eventuale denuncia di un trattato internazionale, basti pensare solo alla circostanza che, con l'adesione della Svizzera alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il Tribunale Federale ha fatto costantemente impiego della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, oppure al rilievo per il sistema economico elvetico degli Accordi bilaterali stipulate con l'Unione europea.