

ISSN 1971-9892

**Perché si riforma una Costituzione.
Considerazioni su motivi e soggetti promotori**

fascicolo
2026/I

CONSULTA ONLINE

AGATINO CARIOLA

30 marzo 2026

AGATINO CARIOLA

Perché si riforma una Costituzione. Considerazioni su motivi e soggetti promotori

TITLE *Why a Constitution is reformed: considerations on the reasons and the actors promoting it*

ABSTRACT L'Autore svolge alcune considerazioni sulle fondamenta dello Stato costituzionale, mettendo in luce talune tendenze che rischiano di erodere il costituzionalismo, in particolare la riduzione della Costituzione a decisione di potere e la sua trasformazione in terreno di scontro politico; dinamiche che, tra l'altro, concorrono alla crisi dei partiti tradizionali e alla crescente personalizzazione della politica.

Author The author offers some reflections on the foundations of the constitutional state, highlighting certain trends that risk eroding constitutionalism, in particular the reduction of the Constitution to a decision of power and its transformation into a terrain of political conflict; dynamics which, among other things, contribute to the crisis of traditional parties and the growing personalization of politics.

KEYWORDS Stato costituzionale; separazione dei poteri; diritti fondamentali; integrazione sovranazionale ed europea; integrazione sociale

constitutional State; separation of powers; fundamental right; supranational and european integration; social integration

AUTHOR Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico - Università di Catania



Lo Stato costituzionale è, secondo una definizione condivisa nella cultura liberal-democratica che dovrebbe accomunare i Paesi occidentali, caratterizzato da alcuni elementi comuni, quali la separazione dei poteri, la garanzia dei diritti fondamentali e la tutela di essi ad opera di apparati giurisdizionali in posizione di effettiva indipendenza. La Costituzione è la legge fondamentale, o meglio la tavola di regole e di valori attorno ai quali si costruiscono – e si direbbe ogni giorno ed in relazione ad ogni vicenda – le ragioni perché un popolo stia assieme e rimanga, appunto, comunità. La Costituzione implica quindi l'adesione ad una cultura condivisa, fatta di tradizioni linguistiche e letterarie, artistiche, e finanche religiose. Da questo punto di vista la stessa nozione di popolo è un sinonimo del termine nazione, espressione con la quale si indica la comune appartenenza ad un patrimonio culturale, anche se il termine assume talvolta connotazioni volte a marcare le separazioni tra i popoli e, quindi, a segnare esclusioni.

Lo Stato costituzionale dovrebbe poggiarsi su una distinzione fondamentale e cioè quella tra la Costituzione come legge fondamentale in cui si riconoscono tutte le forze politiche (o almeno la gran parte di loro con le rispettive culture) e la legge ordinaria o comune, adottata dal partito ovvero dai partiti che vincono le elezioni e quindi esprimono per alcuni anni la maggioranza di governo.

Costituzione e legge ordinaria sono espressioni di diverse legittimazioni politiche, perché la prima dovrebbe essere frutto di un consenso quanto mai largo e costante nel tempo (una Costituzione non è fatta perché *«a mezzo novembre non giugne quel che ... d'ottobre [si] fil[a]»*); la legge dovrebbe per definizione essere uno strumento contingente legato ad affrontare i problemi posti da relazioni sociali ed economiche sempre in divenire. La Costituzione è espressione di un consenso largo e diffuso che, oltretutto, tiene presenti gli interessi delle generazioni future; la legge è la decisione della maggioranza attuale, pronta ad essere modificata da una diversa maggioranza di governo.

Certo, le regole costituzionali hanno bisogno di essere attuate attraverso leggi ordinarie e per questo di frequente estendono la loro efficacia valoriale sulla normazione di attuazione; altre volte talune leggi incidono in maniera così intensa su valori costituzionali quasi da elevarsi al rango di norme costituzionali di principio e da segnare la medesima cultura sociale. Di frequente le dinamiche si incrociano. Si pensi alla riforma del diritto di famiglia nel 1975 ed al valore dell'eguaglianza tra i coniugi che la stessa affermò in applicazione del principio già sancito nell'art. 29 Cost., o alla tutela del lavoratore e dei suoi diritti all'interno dell'azienda riconosciuti dalla legge del 1970, dedicata appunto allo Statuto dei lavoratori. Ma anche le leggi sul diritto allo studio o alla salute rendono concreti ed applicabili principi costituzionali destinati altrimenti a rimanere scritti solo sulla Carta.

E va considerato ancora che il piano dei principi costituzionali è sempre più aperto a quello dell'integrazione sovranazionale ed europea. Le costituzioni non sono più solo l'espressione di uno statalismo che si rinchiude nella autoconsiderazione dei suoi soggetti e



delle sue norme ed esclude chi è diverso, altri Stati o semplici uomini e donne che non vi appartengono.

Tutto ciò conferma che quello costituzionale è un piano diverso da quello della legislazione ordinaria, che pure ad esso è fortemente legata.

In contrapposizione a questo carattere della Costituzione vi sono tendenze assai pericolose, talvolta commiste, le quali sono di fatto la negazione del costituzionalismo.

La prima è la tendenza – si direbbe quasi la tentazione – di utilizzare il livello costituzionale, ossia a dire le riforme possibili sul testo della Costituzione, a fini di vera e propria “toppa” rispetto a strappi della legalità oppure di lotta politica. È l’uso congiunturale della Costituzione da tempo rilevato con preoccupazione e, purtroppo, utilizzato: disporre con norme costituzionali quello che sarebbe impossibile o comunque difficile fare con legge ordinaria e, quindi, eliminare un divieto o introdurre una disciplina di proprio interesse. Il che significa spesso, oltretutto per la maggioranza parlamentare, che altro non è che quella di governo, pretendere di dettare regole destinate a durare nel futuro ed ergersi a potere superiore ad ogni altro.

La seconda posizione pericolosa è quella di derivazione schmittiana che insiste sull’efficacia della Costituzione come decisione politica fondamentale: il che, poi, in definitiva altro non è che identificare a tutto tondo la norma costituzionale con la decisione di chi esercita il potere, e non importa nemmeno come l’abbia conquistato. La Costituzione diviene così strumento di potere ed è anche facile farle assumere la funzione di legittimazione del medesimo potere, specie in epoche in cui l’informazione politica è dettata da mezzi di comunicazione che si prestano a semplificazioni manipolatorie.

Si deve insistere sulla differenza tra decisione di maggioranza e decisione costituzionale: la prima è quella che discende dalle periodiche elezioni politiche e che vede alternarsi i partiti al governo; la seconda è quella che attiene al piano dei valori comuni e delle regole del gioco, che allora sono o dovrebbero essere condivisi e duraturi.

Non si tratta di mitizzare un’epoca d’oro di generalizzata condivisione, ma di insistere sulla distinzione dei piani e sul fatto che una Costituzione è al tempo stesso fondamento e limite del potere, cui essa dà forma (come è scritto nell’art. 1 a proposito della stessa sovranità popolare, ma con espressione che va generalizzata nel senso che ogni potere si esercita secondo le sue forme e quindi anche nei limiti che gli sono assegnati dalla Costituzione) e che, allora, quel piano è di regola indisponibile per chi vanta una legittimazione che deriva solo dal consenso elettorale. Qualora si ritenesse che la maggioranza parlamentare/governativa potrebbe in maniera indifferente intervenire su qualsiasi materia con legge ordinaria o con legge costituzionale, si inciderebbe sul senso medesimo della norma costituzionale, ridotta a strumento di governo della maggioranza e per ciò stesso destinata a non essere più riferimento per molti. Cosa importerebbe avere una Costituzione espressione di una parte, in cui tanti non ci si riconoscerrebbero e destinata ad essere modificata ad ogni tornata elettorale?

La distinzione tra l'indirizzo politico costituzionale e quello di maggioranza va preservata anche per evitare che il primo si svuoti oppure, al contrario, si riempia di ogni contenuto, il che sarebbe un modo per renderlo inservibile (ovvero ad inserire in Costituzione regole come quelle del proibizionismo americano del XVIII emendamento, sui quali non può svilupparsi alcun sentimento di diffusa adesione ideale).

Il piano costituzionale è e dovrebbe rimanere quello dei principi. Pressoché tutti riportano che i principi supremi non possono essere violati nemmeno da riforme costituzionali, come affermato nel 1988 dalla Corte. Ma non va trascurato che i principi supremi stanno assieme e si declinano in concreto nelle 'altre' regole costituzionali e, talvolta, come si è visto, nelle leggi ordinarie; e che la revisione costituzionale serve anche per introdurre nuovi principi di tal genere: valori e regole che dovrebbero valere ancora una volta oltre l'ambito della maggioranza governativa. A rifletterci un poco, anche la riforma dal contenuto minuto si riflette sull'intera Costituzione, ne rafforza la legittimazione quale casa comune, ovvero la rende estranea a parte del Paese, con inevitabili effetti di carattere generale.

La Costituzione come decisione solo di una parte è – per definizione - divisiva perché induce ad assegnare a chi 'vince' ogni potere ed a delegittimare chi perde, il quale deve rassegnarsi ad aver avuto torto, come purtroppo già insegnava Rousseau quasi due secoli addietro.

L'idea di Schmitt della Costituzione come decisione di chi detiene il potere può veramente comportare l'esito di minare le ragioni della convivenza.

Non a caso lo stesso Schmitt individuava nella creazione del nemico l'essenza della politica. Si deve constatare che molti ordinamenti occidentali stanno abbracciando culture politiche in cui la legittimazione del potere è esaltata ed al tempo stesso limitata alla fase elettorale, il diverso è per definizione un nemico, il capo ha non solo il potere, ma anche il diritto di decidere per tutti: che, insomma, in quel realismo che diviene alla fine servilismo culturale non solo il capo ha il diritto di governare, ma è anche giusto che sia così.

Il costituzionalismo, invero, è sorto da altre premesse, perché quando si è scritto con l'art. 16 della *Declaration* che esso richiede la tutela dei diritti, si è anteposto il diritto individuale del singolo alla decisione politica, sia pure la decisione di maggioranza. In qualche modo si è rovesciata la considerazione tutta impregnata di realismo politico attribuita a Caifa, secondo cui ben andrebbe sacrificare un solo uomo al bene dell'intera comunità politica. Nel costituzionalismo anche quel singolo uomo è importante e non va sacrificato. Anzi, il valore della solidarietà comporta che la società si faccia carico dei suoi bisogni. Il primato della persona umana sarebbe veramente ben poca cosa, se ad ogni istante ad una concreta persona si richiedesse di sacrificare beni e libertà per i tanti o per una società indistinta e senza volto.

In questa prospettiva anche nozioni come quella di bene comune dovrebbero essere usate con particolare cautela, perché esse posseggono una notevole forza evocativa e, allora,



dovrebbero essere solo a fondamento di pretese di singoli o di minoranze nei confronti dei governi e delle maggioranze che li esprimono.

Se, invece, la nozione di bene comune dovesse essere strumentalizzata dalla maggioranza che già esercita il potere, per giustificare come buona ogni sua decisione, tale concetto rischierebbe di essere ridotto al rango di una fonte di legittimazione dell'esistente: tutt'altro rispetto alle premesse. Insomma, il riferimento al bene comune ha senso se è fatto da posizioni di minoranza e/o di debolezza sociale, che è poi il presupposto riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione italiana allorché constata che sono esistenti in fatto ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e rendono difficile la partecipazione dei cittadini lavoratori alla vita del Paese. Chi gestisce potere non può vantare a legittimazione del suo operato il perseguimento del bene comune: decide e basta, senza che per questo tali decisioni siano anche auto-justificate in tali termini.

Vi è da segnalare una terza tendenza contraria al costituzionalismo ed al suo spirito, ed è quella di intervenire sulla Costituzione intesa quale terreno di conquista.

Non paia strano questo termine. La Costituzione del 1948 è stata il frutto del patto tra i partiti espressioni della cultura liberale, di quella cattolica e di quella social-comunista. Questi partiti erano stati protagonisti della resistenza, erano integrati negli strati sociali e ne rappresentavano concreti interessi. Anche dopo il maggio 1947, quando i partiti di sinistra furono allontanati dal governo, si sono mantenute tra i partiti antifascisti le relazioni che muovevano dalla guerra di liberazione ed attraversavano il periodo della redazione della Carta costituzionale, intesa sempre come accordo su taluni valori e regole condivisi. Il cd congelamento istituzionale o ostruzionismo di maggioranza dei primi anni non dimenticava che quella Costituzione era da riconoscere patrimonio di tutti e da applicare. Una direttrice politica ha escluso dal governo partiti al tempo anti sistema; ma al tempo stesso il riferimento all'accordo raggiunto in Costituzione ha agito quale motore di trasformazione del medesimo sistema politico: l'avvento del centro-sinistra negli anni sessanta, la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 e la connessa centralità parlamentare, l'introduzione delle regioni ordinarie nel 1972, tutti fatti che portavano all'estensione della base politica che si riconosceva in regole comuni. Anche se, poi, l'esito di siffatti processi è stato lo sfociare in pratiche di deteriore consociativismo che le vicende di tangentopoli del 1992 hanno fatto emergere in maniera netta.

I partiti eredi culturali del patto costituzionale hanno fatto della stessa Costituzione il presupposto della reciproca legittimazione politica e si sono anche posti quali gli unici soggetti abilitati ad intervenire per modificarla. Si potrebbe anche dire che quei partiti hanno espresso un veto ad un cambiamento unilaterale: forse, in maniera più semplice, anche qui a riprendere su altro versante Schmitt e prima di lui l'ottocentesco Lassalle, si sono posti quali i veri e propri attori costituzionali che si identificavano con quel patto.

Invero, sino alla legge attuativa del referendum nel 1970, ogni revisione poteva farsi solo con l'accordo tra maggioranza governativa e forze di opposizione, concretamente quella di maggior forza. Anche dopo il 1970 le riforme costituzionali sono state adottate con maggioranze ampie a comprendere ampie parti del sistema politico. In uno con una legge elettorale di stampo proporzionale che impediva ad uno partito di disporre da solo dei voti necessari per mutare la Costituzione.

Il contesto è radicalmente cambiato sotto tanti profili, tra i quali vanno ricordati il cambiamento della legislazione elettorale nel 1993 e l'introduzione a livello locale come, poi, anche regionale dell'elezione diretta dei vertici dell'esecutivo con le sperimentazioni di sistemi elettorali i quali hanno deviato dal criterio proporzionale con i premi di maggioranza; e l'affermarsi di partiti nuovi i quali non si riconoscono eredi delle culture politiche presenti in Assemblea costituente.

L'elezione diretta degli esecutivi locali ha inserito nel sistema politico un elemento personalistico in tesi volto a responsabilizzare nei confronti dell'elettorato i partiti indotti a presentare per il governo locale i loro migliori esponenti, sebbene non sempre ciò sia riuscito sempre, perché non sempre gli amministratori eletti hanno avuto peso all'interno del partito di appartenenza, e per la tendenza degli stessi partiti a prendere talune volte le distanze dalle scelte amministrative adottate. L'elezione diretta di sindaci e presidenti provinciali e regionali, poi, ha reso necessario utilizzare tutti i voti e, quindi, di rivolgersi a tutti gli elettori. Potrebbe dirsi che con l'elezione diretta sono venute meno le convenzioni *ad excludendum* delle precedenti fasi.

Anche dalle innovazioni in ambito locale si è rafforzata la tendenza alla presenza di partiti personali quasi ad inverare la previsione di Max Weber sull'ingresso di dinamiche di tipo carismatico in tali organizzazioni politiche. Epperò, un partito costruito attorno un capo, che addirittura si identifica con esso fin nel suo simbolo, perde i connotati della formazione sociale garantita dagli artt. 2, 18 e 49 Cost., per assumere quelli di una mera struttura di potere in cui è sconosciuta l'applicazione del principio di eguaglianza tra gli aderenti impotenti a partecipare con pienezza alla vita del partito, ma solo ad aderire alle tesi del capo. Ciò non risponde al «*metodo democratico*» richiesto per l'appunto dall'art. 49 Cost. e certo non può includersi tra le formazioni sociali nelle quali, secondo l'art. 2, dovrebbe esercitarsi e svilupparsi la personalità dei cittadini, in tal modo in condizione di partecipare alla vita politica del Paese, come richiesto dall'art. 3. Se è consentito il gioco di parole, una formazione sociale in cui non è garantita l'eguaglianza tra i suoi componenti (che l'art. 29 riferisce addirittura ai rapporti tra i coniugi) non è una formazione sociale tutelata dall'art. 2. Insomma, il partito personale è di assai dubbia compatibilità costituzionale. La sua presenza snatura i partiti come luoghi di partecipazione e di elaborazione «*della politica nazionale*» appunto perché fa venir meno la considerazione di un programma condiviso a favore del dominio di un leader.

Elemento decisivo è stato, infatti, per molti versi, la trasformazione del sistema partitico.



Si trascura spesso che dagli anni novanta dello scorso secolo il nostro Paese prova l'esperienza di movimenti politici o addirittura estranei al patto costituzionale o, comunque, allo stesso indifferenti, se non altro perché sorti dopo e privi di quelle radici culturali. Potrebbe dirsi che si è di fronte a partiti post-costituzionali, espressioni di culture per le quali non aveva e non ha senso riferirsi ad uno o ad un altro orientamento presente nell'Assemblea costituente eletta nel 1946 e che, quindi, disconoscono o ignorano l'accordo allora raggiunto.

Non è che le culture politiche degli anni della guerra di liberazione e della redazione della Costituzione siano rimaste immutate; anzi è scontato che quei patrimoni politici si sono modificati e che, soprattutto, hanno perso quei caratteri di autoreferenzialità ideologica – per così dire – delle elezioni del 1948. Ancor prima del 1989 i partiti protagonisti dell'accordo costituzionale del 1947 hanno promosso, e talvolta subito, processi di trasformazione molto intensi e così è stato per le aree culturali di riferimento. Semmai, va ricordato che spesso quei partiti hanno perso il legame con le rispettive culture e, soprattutto per quel che rileva, con gli strati sociali, per proporsi invece solo quali centri di potere. Epperò, il piano dei principi costituzionali comuni ha svolto la funzione di presentare un orizzonte condiviso e, quindi, di essere criterio di legittimazione dei soggetti presenti sulla scena politica. Con l'apparire dei partiti post-costituzionali il riferimento all'accordo e/o agli accordi raggiunti in sede costituente non è stato più scontato, perché al contrario l'attenzione è stata rivolta soprattutto al consenso elettorale ed alla legittimazione che ne proviene.

Se un poco ci si riflette, anche il ruolo del Capo dello Stato è risultato influenzato da tale dinamica: pressoché da subito il Presidente ha visto crescere la sua influenza, specie nei periodi in cui il sistema dei partiti ha dimostrato l'incapacità di formare maggioranze stabili e di decidere; ma in definitiva va anche riconosciuto che la dialettica tra Capo dello Stato e maggioranza governativa ha avuto le manifestazioni più intense allorquando si è trattato di conciliare l'indirizzo politico costituzionale espresso dal Presidente, e che per l'appunto si è sinora richiamato - in uno alle storie personali degli inquilini del Quirinale - al patrimonio ideale della Costituzione repubblicana del 1948, e l'indirizzo politico mantenuto da maggioranze governative estranee a quel patrimonio. Al di là delle singole vicende è sembrato che i Presidenti della Repubblica dagli anni novanta in poi hanno operato per estendere l'applicazione delle regole costituzionali e farle 'praticare' da soggetti nuovi alla scena politica. Come se si trattasse, ancora una volta, di estendere il consenso attorno alla Costituzione, questa volta con attori politici di nuova formazione.

Epperò, a dirla in termini sintetici, non sono mancati i tentativi di utilizzare il procedimento di revisione costituzionale contro la stessa Costituzione, quasi ad occuparla, giacché le volte in cui si propongono riforme sostenute solo dalle maggioranze di governo, dai contenuti idonei a modificare unilateralmente la forma di governo, di fatto si stravolge l'accordo del 1947 quale man mano si è sviluppato negli ottanta anni che ci separano dalla fine della guerra di liberazione, e si dà vita ad un diverso assetto costituzionale. Si riduce la decisione

costituzionale al livello di una scelta di maggioranza, e ciò pone un grosso problema di legittimazione di regole che non sorgono affatto quali 'comuni', con un riflesso sull'intero impianto costituzionale.

In questa prospettiva l'appello al popolo che il procedimento di revisione costituzionale consente (allorquando l'opposizione propone referendum costituzionale per contrastare una riforma) è divenuto campo di scontro tutto politico per la conta di vincitori e vinti: proprio ciò che la riscrittura di una Costituzione riconosciuta da tutti non dovrebbe essere.

Il primo referendum costituzionale è quello che ha riguardato la riforma del Titolo V della Costituzione, ossia l'estensione delle competenze regionali, svoltosi il 7 ottobre 2001, sulla legge di modifica della Costituzione voluta pochi mesi prima dal centro sinistra ed approvata con pochi voti di scarto alla Camera ed al Senato, ed in quell'occasione confermata dal corpo elettorale. Si è trattato di una revisione che, per un verso, avallava l'aumento delle competenze regionali già disposto con legge ordinaria, quasi a dare alla riforma il contenuto di una sanatoria; per altro verso, tutto politico, andava incontro alle richieste di maggiore autonomia delle regioni del Nord del Paese, quindi assecondando il partito che al tempo aspirava alla secessione, ma al tempo stesso levandogli spazio politico; per altro verso ancora è stato promosso dagli stessi partiti che avevano approvato la riforma, trasformando il significato del medesimo referendum che da strumento in mano alle opposizioni per manifestare dissenso è divenuto strumento nelle mani della stessa maggioranza per richiedere l'avallo del corpo elettorale e, quindi, per rafforzarsi politicamente.

Il referendum confermativo è entrato così sulla scena politica italiana, tanto da dominare il linguaggio successivo. Eppure, il mutamento terminologico non è poca cosa, perché ha inciso sulla natura dell'istituto. È da ricordare, d'altra parte, che il referendum era stato previsto come obbligatorio già nel 1997 allorché fu istituita la Commissione parlamentare per le riforme cd D'Alema, che avrebbe dovuto approvare un testo il quale, se varato dalle Camere, sarebbe stato in ogni caso sottoposto al voto popolare, forse sulla base dell'idea che all'accordo tra i partiti avrebbe dovuto seguire il consenso dell'elettorato, ossia a dire di ampie parti della società.

Nel referendum del 2001 il contrasto tra i partiti è stato alla fine ridimensionato: tra l'approvazione della riforma in sede parlamentare e lo svolgimento del referendum sono intercorse le elezioni politiche dell'estate e la formazione di un governo di centro destra che si dovette occupare dell'attuazione della riforma.

Il referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006 sulla riforma di molta parte della Costituzione, in particolare la cd *devolution*, voluta dal governo di centro destra, ma con la consultazione popolare ancora una volta svoltasi dopo la fine della legislatura in cui la revisione fu approvata dalle Camere, è stato quello in cui in maniera intensa si è consumata la contrapposizione tra chi intendeva superare la Costituzione del 1948 e chi, invece, voleva preservarla, anche sotto il versante dell'identità culturale dei soggetti abilitati a modificarla. Si vuol insistere sul fatto che quella riforma era stata approvata in Parlamento da forze



politiche che non esaltavano affatto il patrimonio ideale della Costituzione storica, e che anzi ne proponevano una lettura piuttosto critica. La riforma costituzionale è stata quindi oggetto di una campagna referendaria in cui i partiti si sono ricontati secondo la logica tipicamente elettorale, anche per il fatto che le elezioni politiche erano state celebrate agli inizi di aprile di quell'anno.

Ampio consenso parlamentare è stato dato alla riforma costituzionale del 2012 sull'introduzione del principio del pareggio del bilancio in Costituzione, anche per la sua derivazione europea.

La logica della forte contrapposizione politica ha segnato il referendum del 4 dicembre 2016 sulla riforma Napolitano-Renzi-Boschi di consistenti parti della Costituzione. La riforma ed il conseguente referendum hanno visto i medesimi partiti scomporsi al loro interno. A considerarla a distanza di un decennio i suoi contenuti (superamento del bicameralismo paritario, ridistribuzione delle competenze regionali, abolizione del CNEL) svolgevano più una funzione di legittimazione di nuovi ceti politici che non quello del riordino istituzionale.

Il referendum del 20-21 settembre 2020 ha confermato la riduzione del numero dei parlamentari, proposta dal Movimento 5Stelle, ma accolta subito da altri partiti, e della quale quindi questi ultimi hanno smussato ogni logica di contrapposizione. È ovvio dirlo, ma la riforma non ha comportato affatto la riduzione dei costi relativi al ceto politico; è stata l'espressione di un moto populista come quello dell'antipolitica, pressoché da subito riassorbito in altre dinamiche.

Le revisioni costituzionali del 2021 sull'elettorato attivo per il Senato, del 2022 sulla tutela dell'ambiente e sulla peculiarità delle isole, del 2023 sullo sport, non hanno inciso più di tanto sulla struttura costituzionale né hanno importato una diversa dislocazione dell'assetto politico. Del resto, interessi quali la tutela ambientale, la considerazione degli interessi delle generazioni future, la valorizzazione dello sport quale espressione della persona, non erano affatto estranei al patrimonio costituzionale per come sviluppatosi anche ad opera della giurisprudenza sulle previsioni espresse della Carta. La portata normativa di tali revisioni è ad oggi minima: più manifestazioni della possibilità di incidere sulle proclamazioni costituzionali, che non introduzioni di principi nuovi con conseguenti normazioni di attuazione.

Non è che siano mancati interventi sulla Costituzione: alcuni sono stati pressoché di manutenzione come quello sul semestre bianco nel 1991; altri indotti dalla cronaca giudiziaria come la riforma dei reati ministeriali nel 1989 e l'eliminazione dell'autorizzazione a procedere nel 1993; altri ancora frutto delle innovazioni politiche come l'introduzione dell'elezione diretta dei presidenti delle regioni nel 1999; alcuni di principio come la consacrazione del giusto processo sempre nel 1999, la promozione delle pari opportunità nel 2003, il divieto della pena di morte nel 2007. Alcune revisioni hanno avuto contenuto provvedimentale come quella sulla XIII disposizione transitoria. Riforma rispondente ad un'istanza (tutto sommato) nazionalista è stata quella sulla rappresentanza degli italiani

all'estero, che si è tradotta nell'attribuzione prefissata di un numero di seggi parlamentari prescindendo dagli interessati che potrebbero esserne coinvolti. È stata obbligata dal diritto eurounitario la revisione del 2012 sul pareggio di bilancio.

Si è trattato alla fine di riforme condivise o perché già votate dai due terzi delle assemblee o perché inappropriate a suscitare forti reazioni. Allorché si discorre di patriottismo costituzionale, infatti, è naturale che vi si possa fare riferimento riguardo normative che incidono su valori fondamentali.

La riforma dell'ordinamento giudiziario del 2026 è stata parte di un mosaico che comprende tuttora la modifica della forma di governo con l'introduzione del premierato, il sistema elettorale (su cui si interviene con legge ordinaria), e l'aumento dei poteri di alcune regioni secondo il modello del regionalismo differenziato, e quest'ultimo malgrado le avvertenze della Corte costituzionale nella [sentenza 192 del 2024](#).

Si deve a questa decisione la netta affermazione che *«la nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il "popolo come molteplicità", convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. In essa confluiscono la storia e l'appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione. A tutto ciò si riferisce la stessa Costituzione quando richiama il concetto di "Nazione" (artt. 9, 67 e 98 Cost.)»*. Legare ai valori costituzionali l'idea di nazione, con quanto essa ha potuto significare in termini di esaltazione delle proprie specificità e di conflitto con gli altri popoli, è pressoché il tentativo da parte del giudice di Palazzo della Consulta di intervenire sui contenuti medesimi del linguaggio politico, quasi ad espropriare quel concetto ai suprematisti di ogni genere ed a farne il presupposto di una convivenza che integra attorno a valori condivisi.

Sebbene per l'appunto i limiti posti dalla pronuncia della Corte costituzionale a proposito del regionalismo differenziato e, quindi, sul tentativo di sbilanciare la forma di Stato, il disegno politico complessivo rimane quello di una trasformazione complessiva dell'assetto istituzionale ad opera di soggetti politici nuovi rispetto al patrimonio costituzionale, per così dire, "storico" che ha avuto a fondamento la resistenza antifascista: sostanzialmente mettere mano su così tanti aspetti richiederebbe la scrittura di un diverso accordo costituente, non singoli interventi di modifica.

Invero, al di là dell'esito del singolo intervento di modificazione, su questo e sui progetti di riforma avanzati da più parti si scontrano anche sul versante della riflessione giuridica due visioni della Costituzione: se essa sia da considerare strumento di integrazione sociale e di costruzione di una comunità che si riconosce attorno un patrimonio comune, ovvero se debba essere intesa solo come manifestazione di potere. Al di là delle varie ricostruzioni sul concetto di integrazione (in particolare se compito di tale integrazione sia della struttura statale secondo un movimento dall'alto, ovvero se l'integrazione sia missione propria delle



élite, o ancora sia l'espressione di movimenti diffusi che si muovano dal basso), quel che rimane è che un sistema di convivenza sociale non può non riconoscere il pluralismo ed al tempo stesso mantenerlo; che è compito della politica regolare i conflitti e costruire il consenso, tentare di estendere l'area della partecipazione e di decisioni condivise su principi fondamentali e su regole per attuarli.

Insomma, tra una teoria della Costituzione come decisione di una parte e Costituzione come strumento di integrazione sociale la preferenza non può non andare che per la seconda alternativa. Non significa che il modello debba per forza essere quello della democrazia consociativa dove, alla fine, non si riuscirebbe a decidere e si moltiplicherebbe l'instabilità di governo. Significa distinguere tra i piani della regolazione e riferire al livello ed alla "forma" della Costituzione quello che è proprio di regole ampiamente accettate ed evitare che sulla Costituzione ci si conti tra vincitori e vinti.