

**queste istituzioni**

---

**Le revisioni costituzionali  
del 2022 e 2023.  
Ambiente, sport e isole: prospettive  
critiche per nuovi contenuti  
e un nuovo stile della Costituzione**

**Matteo Carrer**

**Numero 3/2023**  
**30 settembre 2023**

---

# Le revisioni costituzionali del 2022 e 2023.

## Ambiente, sport e isole: prospettive critiche per nuovi contenuti e un nuovo stile della Costituzione

di Matteo Carrer\*

### Sommario

1. Revisionare la Costituzione: *melius est abundare quam deficere?* – 1.1. Riforme organiche e riforme puntuali: limiti di una distinzione. – 2. Considerazioni sulla finalità riformatrice nelle “revisioni puntuali”. – 3. Le revisioni in controluce. – 3.1. La tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. – 3.2. Gli svantaggi derivanti dall’insularità. – 3.3. Il benessere psicofisico dell’attività sportiva. – 3.4. Rassegna delle innovazioni nelle riforme puntuali. – 4. Conclusioni.

### Sintesi

Il contributo offre uno sguardo sistematico e in parallelo sulle modifiche costituzionali approvate dal Parlamento nel 2022 e nel 2023, mettendo in luce la tecnica redazionale delle cosiddette “modifiche puntuali” ed evidenziando come si tratti in realtà di modifiche estese sia pure composte da un numero ristretto di parole e, soprattutto, evidenziando come la somma delle modifiche puntuali apportate con diverse leggi costituzionali porti a profondi mutamenti nel diritto costituzionale. Attraverso l’analisi della dottrina critica, si argomenta come il revisore costituzionale intenda, anche con modifiche puntuali, fare un uso della Costituzione volto a sostenere l’indirizzo politico attuale o futuro (nella forma di autolimita al legislatore e al governo) o a utilizzare la Costituzione come esempio valoriale.

### Abstract

The contribution offers a systematic and parallel overview at the constitutional amendments approved by the Italian Parliament in 2022 and 2023, highlighting the drafting technique of the so-called “punctual amendments” and highlighting how they are in reality extensive amendments albeit made up of a number limited amount of words and, above all, highlighting how the sum of the specific changes made with different constitutional laws leads to profound changes in constitutional law. Through the analysis of the critical doctrine, it is argued how the constitutional reviewer intends, even with specific modifications, to use the Constitution to supporting the current or future political direction (in the form of self-limitation for the legislator and the government) or to use the Constitution as an example of values.

---

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli studi di Bergamo.

## Parole chiave

Revisione costituzionale; ambiente; isole; sport; potere costituente.

## Keywords

Constitutional review; environment; islands; sport; constituent power.

### 1. Revisionare la Costituzione: *melius est abundare quam deficere?*

Negli ultimi anni, il revisore costituzionale si è impegnato in alcune modifiche del testo della Carta fondamentale che ne hanno esteso il contenuto. Al di là del dettaglio degli interventi, che pure è estremamente interessante, ciò sembra indicare una tendenza, uno stile di revisione che è sia modalità e opportunità della revisione in sé stessa, sia una tendenza che investe i contenuti.

Fuori di generalizzazione, il riferimento va ai seguenti interventi:

- la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente” che ha introdotto un nuovo comma all’art. 9 del seguente tenore: «*Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

Quanto all’art. 41 Cost., la legge 1/2022 ha apportato delle modifiche al secondo e al terzo comma. Il testo revisionato del secondo comma è il seguente (in corsivo le modifiche): «[l’iniziativa economica] non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*».

Il testo revisionato del terzo comma del medesimo art. 41 Cost. è il seguente: «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *e ambientali*».

- la legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2 “Modifica all’articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità”, che introduce un nuovo comma nell’art. 119 dal seguente tenore: «*La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità*».

- infine, il 20 settembre 2023 è stato approvato in seconda e ultima deliberazione da parte della Camera dei deputati il disegno di legge costituzionale n. 715-B che inserisce lo sport in Costituzione (Modifica all’articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva) e che assumerà con ogni probabilità (al momento in cui si scrive manca la pubblicazione) la denominazione definitiva di legge costituzionale 1 del 2023 e che aggiunge un nuovo comma all’art. 33 Cost. recante: «*La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell’attività sportiva in tutte le sue forme*».

Si tratta di modifiche di dimensione ridotta, in particolare se paragonate ad altri tentativi di riforma complessiva della Costituzione quali i disegni di legge costituzionale approvati dal

Parlamento nel 2005<sup>1</sup> e nel 2016<sup>2</sup>, entrambi terminati con un esito negativo della procedura referendaria prevista dall'art. 138 Cost., oppure se paragonati alla complessiva cd. riforma del Titolo V, sfociata, quest'ultima, nella modifica del testo della Carta fondamentale.

Si tratta, in ogni caso, di aggiunte al testo costituzionale, che va ad accrescere di parole (e, per conseguenza, di concetti, norme, implicazioni, combinato disposto e così via).

Dunque, la domanda che si è sinteticamente posta in principio, può essere declinata in due sensi: *melius est abundare quam deficere*, cioè meglio approvare riforme complessive o puntuali? Ancora: è opportuno abbondare nel testo costituzionale, aggiungendo ulteriore testo a quello approvato nel 1948?

### 1.1. Riforme organiche e riforme puntuali: limiti di una distinzione.

Autorevole dottrina distingue diverse tipologie di riforma costituzionale: «si registrano negli ultimi decenni in Europa due grandi tipi di riforme costituzionali:

a) da un lato le revisioni totali finalizzate soprattutto ad adeguare e modernizzare un testo invecchiato e divenuto illeggibile (ad es. le revisioni realizzate in Svezia nel 1974, in Olanda nel 1983, in Belgio nel 1993, in Svizzera nel 1999, in Finlandia nel 2000, in Grecia nel 1986 e nel 2001, e il processo avviato in Austria nel 2002), ma con un contenuto innovativo ridotto o politicamente non controverso;

b) dall'altro le revisioni “puntuali” della Costituzione, finalizzate a modificare – anche con innovazioni profonde – specifici istituti o settori di una Carta costituzionale (ad es. le revisioni che hanno trasformato il Belgio da Stato unitario in Stato federale dal 1968 al 2001; le varie successive riforme del federalismo tedesco, in particolare quella del 2006; le cinque riforme della Costituzione portoghese del 1976; le varie riforme della Costituzione francese del 1958, fra le quali quella che nel 2000 ha ridotto il mandato presidenziale da 7 a 5 anni e molte altre ancora).

Entrambe queste forme di revisione costituzionale sono modalità per adeguare una Costituzione al decorso del tempo, lasciando inalterata la forma complessiva dello Stato. Si tratta di forme di “manutenzione costituzionale” volte a rendere la Costituzione capace di

---

<sup>1</sup> La deliberazione di legge costituzionale recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione” approvata (da ultimo) dal Senato il 16 novembre 2005 e sottoposta a referendum il 25 e 26 giugno dell'anno successivo. In dottrina, cfr. almeno: AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di 63 costituzionalisti*, Firenze, Passigli, 2004; AA. VV. (a cura di B. Pezzini, S. Troilo), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè, 2006; A. Pertici, R. Romboli, *Una nuova Costituzione? La modifica della seconda parte della Costituzione in attesa del referendum*, Pisa University Press, 2006.

<sup>2</sup> La cd. riforma Renzi-Boschi, deliberazione di legge costituzionale approvata (da ultimo) dal Parlamento italiano il 12 aprile 2016 e sottoposta a referendum il 4 dicembre 2016 recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”. In dottrina, v. almeno i contributi in AA.VV., *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016.

rispondere alle sfide poste dai cambiamenti della società o ad esigenze di articolare in maniera nuova il processo decisionale politico»<sup>3</sup>.

La divisione non è priva di spunti problematici, poiché se si considera solo la mera quantità di parole è semplice dividere le riforme in “ampie” e “puntuali”. Se si passa alla considerazione dei contenuti – come si cercherà di fare nelle pagine presenti – il problema è di soluzione molto più complessa, in quanto anche poche parole possono aprire problemi interpretativi di notevolissimo spessore.

Il problema sta proprio nella quantità della manutenzione (oltre che, come si vedrà, dei suoi presupposti e delle sue finalità). La dottrina si è pronunciata – e, qualora ravvicinate, le affermazioni sembrano incompatibili, se non addirittura contraddittorie – nel senso di individuare quello che è «il falso mito della riforma puntuale»<sup>4</sup> e nel senso di notare un’incompatibilità delle riforme organiche con la Costituzione italiana<sup>5</sup>. Portato alle estreme conseguenze, l’abbinamento di queste due posizioni porta alla conclusione che ogni riforma è una riforma organica e «la revisione organica è preclusa in Italia»<sup>6</sup>.

Appunto, il percorso sarebbe portato alle estreme conseguenze, in presenza di due affermazioni non concepite per essere coordinate. Piuttosto, si tratta di due problemi diversi: il primo è sulla qualificazione delle riforme puntuali, che, appunto, rischiano di essere solo formalmente puntuali e non sostanzialmente tali. Il secondo riguarda, invece, le riforme complessive, di sistema, che non appartengono al numero delle leggi di revisione della Costituzione che qui si stanno analizzando.

Proporre una distinzione interna alle riforme che cambiano o aggiungono solo poche parole nella Costituzione – come potrebbe essere la distinzione accennata poco sopra tra riforme sostanzialmente puntuali e riforme solo formalmente puntuali (ma sostanzialmente ampie) – presenta problemi classificatori che si ritengono insuperabili.

---

<sup>3</sup> M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, *Cuestiones Constitucionales*, 2008, p. 107 ss. Secondo altri le opzioni sarebbero tre: «1) una modifica radicale della Costituzione attraverso una riscrittura totale delle regole costituzionali oppure il mutamento di quei caratteri essenziali e qualificanti la Costituzione vigente; 2) una revisione puntuale di singole disposizioni o di singoli istituti disciplinati dalla Costituzione, al fine di un loro adeguamento alle nuove e diverse esigenze maturate nella società, senza con ciò intaccare la unitarietà del testo costituzionale e soprattutto le scelte caratterizzanti lo stesso; 3) una riforma più ampia che possa investire anche alcuni interi settori della Costituzione». Così V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, Relazione svolta in occasione del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), e nel volume collettaneo degli atti di quel convegno, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

<sup>4</sup> E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, p. 20.

<sup>5</sup> F.R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 30. Cfr., in ogni caso, C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, volume III, Giuffrè, Milano, 1963, p. 189; C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2/2015, p. 431 ss.

<sup>6</sup> F.R. DE MARTINO, *Note sulla revisione*, cit., p. 30.

Un conto è l'osservazione quantitativa, che ha un sottostrato oggettivo: quante e quali parole sono inserite in Costituzione? Quanti e quali articoli sono modificati? La risposta, appunto, è oggettiva. Altro conto è l'osservazione qualitativa: quanto è ampio introdurre un nuovo "valore" costituzionale? Quanto è profondo inserire due nuove occasioni in cui la Repubblica "riconosce" alcunché (oltretutto, considerando che riconosce come a sé preesistente qualcosa che per decenni di vita costituzionale non è stato riconosciuto)? Quali sono i confini dell'ambiente rispetto all'introduzione costituzionale della specialità insulare, che pure ha in comune con il concetto di ambiente l'appartenenza al territorio?

Si tratta di domande per le quali una risposta non è tecnicamente impossibile, tuttavia costringe l'interprete a quantificare ciò che non nasce come quantificabile. In altri termini, costringe a un ragionamento che, per quanto possa essere ben argomentato, porterebbe in ogni caso con sé un alto tasso di opinabilità.

Non è semplice distinguere tra tipologie di revisione "ampie" e "puntuali" ma si tratta in entrambi i casi di aggiunte al testo costituzionale, invece che essere – ad esempio – *abrogazioni* puntuali, piuttosto che estese, dell'articolato originario.

Dunque, da un lato appare come oggettivo risultato di ricognizione ancora preliminare che le modifiche puntuali (cioè brevi) sembrano essere predilette dal revisore costituzionale negli ultimi anni, in particolare dopo il fallimento di modifiche ampie. Bisognerebbe concludere, di conseguenza che è meglio non abbondare, cioè dedicarsi a riforme circoscritte, le quali possono anche essere considerate profonde ma restano quantitativamente contenute.

Dall'altro lato, il revisore costituzionale non fa altro che aggiungere al testo originario ciò che – come si vedrà subito – ritiene opportuno e persino imprescindibile. Ecco che, rispetto al testo del 1948, è meglio abbondare, cioè inserire dettagli ulteriori, dimenticati o non conosciuti dall'Assemblea costituente.

Le risposte sono opposte ma solo se si intende la domanda in modo molto differente. Rispetto a quanto scritto in Costituzione, insomma e in entrambi i casi, il revisore preferisce abbondare, cioè aggiungere, inserire, immettere. Rispetto al contenuto della revisione, l'analisi si sposta dal quantitativo al qualitativo. Se non si tratta di abbondanza di parole, si vedrà, sempre di seguito, che non è trascurabile la quantità di concetti e collegamenti sistematici che viene introdotto.

## **2. Considerazioni sulla finalità riformatrice nelle "revisioni puntuali".**

Poiché lo scopo dell'analisi presente è raffrontare metodo e merito all'interno di diverse revisioni costituzionali, avvicinandole nonostante l'oggettiva difformità degli argomenti di merito, può

essere utile valutare quale sia stato l'intento del revisore costituzionale nei diversi contesti in cui si è mosso, almeno così come è ricostruibile.

Appare che le revisioni costituzionali puntuali sono motivate da una finalità di adeguamento del testo della più alta tra le fonti del diritto nell'ordinamento, finalità che è mossa da motivazioni politiche.

Quanto alla riforma sullo sport, è chiaro che «la finalità della revisione costituzionale è introdurre espressamente lo sport tra i valori tutelati dalla Carta fondamentale» e che a tal fine «si è ritenuto l'articolo 33 collocazione normativa più idonea, in ragione del suo contenuto più ampio (arte, scienza, istruzione, alta cultura), rispetto all'articolo 32, che invece ha un oggetto unico, il diritto alla salute, entro cui l'innesto di ulteriori situazioni giuridiche o principi sarebbe potuto apparire distonico, finendo inoltre per accentuare solo una delle varie dimensioni e funzioni dello sport che il revisore costituzionale intende valorizzare»<sup>7</sup>.

Altrettanto esplicita, e per certi versi *tranchant*, la relazione al ddl costituzionale sul medesimo oggetto: con l'utilizzo del verbo "riconosce" si esprime nel senso di far «intendere che lo sport è un qualcosa di preesistente di cui la Repubblica è chiamata a prendere atto, prevedendone la tutela e la promozione. Si intende così mettere al centro della Costituzione lo sport in tutte le sue forme, dal momento che rappresenta un importante strumento formativo d'integrazione sociale e di diffusione di valori universali positivi, veicolo di inclusione, partecipazione e aggregazione sociale»<sup>8</sup>.

Non sfugge l'ambizione della modifica costituzionale, che, almeno nelle parole dei suoi promotori, va ben oltre una modifica puntuale nel senso di minimale, di consapevole di un ruolo minore nel testo della Carta fondamentale. Al contrario, nel mettere al centro lo sport c'è tutta la volontà di affermare un nuovo *valore*.

Sempre nella citata relazione si legge che «con il presente disegno di legge costituzionale si intende colmare una lacuna nel nostro ordinamento». Al che, bisognerebbe discutere di cosa è una lacuna: se una mancanza nel testo costituzionale, è indubbio che moltissimi concetti siano assenti dal livello costituzionale; se per lacuna si intende una mancanza strutturale che nella sua esistenza (o, forse, nella sua non-esistenza, cioè nella mancanza che arreca) crea, provoca o comunque tollera una disfunzione del sistema o di una parte di esso, è piuttosto evidente che l'assenza del concetto (o, *rectius*, del valore) dell'attività sportiva non arreca *vulnus* alcuno né alla dichiarazione dei diritti né alla separazione dei poteri, per ricalcare un'espressione ben nota.

---

<sup>7</sup> Così il Dossier XIX legislatura *Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva*, 17 luglio 2023 in <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/CU0020b.pdf>.

<sup>8</sup> Così la relazione illustrativa del ddl cost n. 13 degli atti del Senato della Repubblica, uno dei progetti confluiti poi nel progetto approvato (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01361098.pdf>).

Anche nel caso del nuovo comma dell'art. 119 Cost. si utilizza il verbo “riconosce”. In questo caso, per mostrare le intenzioni dei proponenti, il metodo più chiaro è quello di ricordare il testo e il titolo originale del progetto di riforma della Costituzione.

Il titolo del ddl costituzionale suonava molto più drammatico (se è lecito considerare tale un testo che aveva l'ambizione di diventare parte della Costituzione della Repubblica)<sup>9</sup>: “Modifica dell'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità” e venne approvato poi col nuovo titolo “Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità”.

Il testo proposto originariamente conteneva espressioni altrettanto definitive del titolo: «lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie a garantire un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

Il “riconoscimento”, nel testo proposto era quello di un “difetto” geografico o geofisico, che, incastonato nel testo costituzionale, sarebbe diventato presunzione insuperabile, *iuris et de iure*.

È opportuno ricordare che nel testo della Costituzione, prima dei due “riconoscimenti” stabiliti dalle recenti riforme costituzionali, il verbo “riconosce” era utilizzato in tutt'altro contesto: la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2), riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto (art. 4), La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali (art. 5), riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio (art. 29), Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero (art. 35), riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata (art. 45), la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende (art. 46).

Per quanto più sfumato nella formulazione, il nuovo comma dell'art. 119 introduce vari elementi nuovi nel testo costituzionale, tra cui gli “svantaggi dell'insularità”, su cui si tornerà.

Quanto alla revisione puntuale più profonda e più estesa tra quelle qui in analisi, ovvero la legge cost. 1/2022, «è noto come la Corte costituzionale, attraverso il dettato degli articoli 9 e 32, in materia, rispettivamente, di tutela del paesaggio e di tutela della salute, avesse già desunto, dalla Carta del 1948, tale principio. È del pari evidente come la riforma del Titolo V della Parte

---

<sup>9</sup> Disegno di legge costituzionale, peraltro, nato da una proposta popolare. In generale: V. PIERGIGLI, *Revisione costituzionale e partecipazione popolare: uno sguardo comparato*, in *Federalismi*, 2/2016, p. 1 ss.



seconda, adottata nel 2001, riservando allo Stato una competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema abbia rafforzato questa dimensione.

Si rende ora necessario completare il processo e introdurre, senza mediazioni interpretative, una chiara dimensione ambientale nella nostra Costituzione, in linea con l'evoluzione di una sensibilità che si fonda sulla necessità di preservare il contesto naturale nel quale viviamo e di cui siamo parte. Del resto, gran parte degli ordinamenti europei hanno già aggiornato in tal senso le loro Costituzioni nel corso degli anni»<sup>10</sup>.

La citazione del “rendersi necessario” compie forse la cosiddetta fallacia naturalistica in quanto deriva esattamente la prescrizione dalla descrizione. Addirittura, si ritiene “necessario” introdurre la «dimensione ambientale» dopo aver esplicitamente ritenuto che essa è già stata desunta dal testo costituzionale nella versione precedente.

A fini argomentativi, si può fare notare che si tratta consapevolmente di una introduzione «senza mediazioni interpretative» nel (probabile) senso che si intende escludere non la mediazione dell'interpretazione in senso ampio, che è logicamente impossibile da togliere dalla stessa natura del diritto, bensì da una mediazione da parte del Giudice delle leggi.

Si potrebbe, a questa ulteriore specificazione che va a difendere la precedente osservazione, opporre nuovamente che non spiega se si tratta di una difesa o di un riconoscimento nei confronti della Corte costituzionale: togliere a palazzo della Consulta il monopolio dell'interpretazione dell'ambiente in Costituzione o compierne il percorso portando in Costituzione il lavoro interpretativo finora svolto<sup>11</sup>?

Bisogna osservare, al termine di questo limitato *excursus*, che domandare le ragioni della riforma al riformatore è, come nel proverbio, chiedere all'oste se il vino è buono. Il riformatore è – per necessità – convinto della necessità della riforma. Si tratta di una petizione di principio inevitabile.

Piuttosto, è necessario esplicitare il più possibile e con chiarezza quali siano le motivazioni che muovono le riforme costituzionali: la mera ricognizione della necessità e delle sorti leopardianamente meravigliose e progressive che attendono la Costituzione dopo la riforma è esercizio di stile.

---

<sup>10</sup> [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLCOMM/0/1298231/index.html?part=ddlcomm\\_ddlcomm1-relpres\\_relpres1](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLCOMM/0/1298231/index.html?part=ddlcomm_ddlcomm1-relpres_relpres1).

<sup>11</sup> Peraltro, secondo alcuni non del tutto lineare: v. la successiva nota 21. Interessante la posizione espressa in dottrina da un Presidente della Corte costituzionale: F. GALLO, *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, in *Ricerche giuridiche*, 2/2013, p. 469: «le Corti costituzionali, infatti, sono state concepite e istituite con la funzione di introdurre un limite al potere politico, opponendo alla scelta politica l'applicazione dei principi costituzionali. Ciò inevitabilmente implica anche la loro continua riconformazione e rilettura. Direi, anzi, che nel nostro sistema è proprio questa la vera essenza della funzione di garanzia esercitata dalla Corte costituzionale. Le sue decisioni si pongono, infatti, come limite alla discrezionalità legislativa, nel senso che deve ritenersi riservata alla Corte e preclusa al legislatore la determinazione, sia in positivo che in negativo, del nucleo essenziale dei diritti fondamentali».

Ad esempio, «le riforme della Costituzione sono state giudicate come la panacea di alcuni dei mali della democrazia italiana tanto da indurre, non solo molte forze politiche tra loro assai diverse, ma neanche il Presidente della Repubblica G. Napolitano a subordinare il suo secondo mandato all'impegno formale di tali forze ad una loro realizzazione: infatti, il governo presieduto dall'on.le E. Letta nacque esattamente con quei propositi. Al di là del problema se sia ammissibile da parte del Capo dello Stato subordinare il suo mandato alla realizzazione della revisione costituzionale»<sup>12</sup>, è quantomeno prudente domandarsi se cambiare le regole non sia un alibi in grado di scusare l'inefficacia politica della propria azione – limitata dai difetti costituzionali – e proporre un obiettivo magari difficile, o persino irraggiungibile – la riforma tanto necessaria quanto osteggiata da altri attori politici<sup>13</sup>. Dunque, una proposta di riforma funzionerebbe come alibi politico perfetto.

Qui, invece, si tratta di riforme concluse, dunque questo meccanismo dovrebbe essere scongiurato.

Nel contempo, resta vero che chiedere al riformatore la bontà delle ragioni della riforma è sostanzialmente superfluo in quanto, appunto, viziato da petizione di principio o circolarità dell'argomentazione.

La “necessità”, che può anche essere ridimensionata a “opportunità in senso politico”, non è l'unico elemento che emerge dalle ragioni dei promotori: infatti è evidente (anche se resta un argomento circolare) la convinzione di apportare una modifica non solo opportuna, bensì positiva dal punto di vista sistematico, cioè che aggiunge un elemento forse dimenticato o forse ignorato nella stesura originaria ma che non solo aggiunge qualcosa al testo costituzionale, bensì lo migliora, appunto su base valoriale. L'ulteriore convinzione dei promotori è quella di ottenere un risultato migliorativo e non rivoluzionario. L'adeguamento, la manutenzione costituzionale è opportuna, adeguata e ben inserita nel sistema. Queste sono le linee prospettiche dei promotori.

Torna l'idea, già esplorata più sopra, della modifica aggiuntiva, del *melius abundare*, che si conferma chiave interpretativa dell'intento riformatore.

### 3. Le revisioni in controluce.

Giunti a questo punto, è interessante approfondire il discorso finora condotto analizzando quanto più possibile nel dettaglio le modifiche costituzionali senza perdere di vista l'intento della presente ricostruzione, cioè il metodo e lo stile delle revisioni costituzionali.

---

<sup>12</sup> F.R. DE MARTINO, *L'uso della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2018, p. 96.

<sup>13</sup> È la tesi esposta in M. CARRER, *Come attendere gli imprevisti. Note sulle fonti del diritto e l'emergenza ambientale tra necessità e ribilanciamento*, in *Ambiente diritto*, 3/2019: «si pensi alla responsabilità di un decisore politico o anche di un funzionario messa a confronto con un fallimento, ma con un fallimento nato in condizioni di emergenza, dunque “difficili” e di conseguenza “scusabili” », p. 13.

Per fare ciò, si utilizza un preciso metodo argomentativo che è opportuno anticipare.

Indagare le ragioni delle revisioni portate dai promotori si è visto essere poco fruttuoso dal punto di vista dell'approfondimento. Allo stesso modo, non è particolarmente significativo commentarle attraverso il prisma dei *laudatores*. Nemmeno una ricostruzione neutrale delle novità aiuta metodologicamente: al modo delle radiografie nella diagnosi in medicina, diventa interessante valutare le riforme in controluce, cioè evidenziando il più possibile i problemi e le difficoltà che sollevano. È nella ricostruzione degli spunti problematici che si mette alla prova il contenuto riformatore.

Per questa ragione, e non per una volontà preconcepita di critica, si ricostruiranno gli spunti problematici delle riforme che si prendono in considerazione.

Come è stato rilevato nel contesto dell'analisi di un'altra legge di revisione, «è necessario valutare il contenuto di questa legge costituzionale [e nel loro complesso] non in modo puntuale, seguendo quella valorizzazione tanto osannata, quanto inquadrarla all'interno dell'obiettivo primario, basato su una pluralità di “pacchetti” più piccoli, ma “coordinati fra loro”, che impongono di valutare i “loro possibili profili di intersezione” »<sup>14</sup>.

### 3.1. La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

L'introduzione in Costituzione del termine “ambiente”, la modifica degli artt. 9 e 41 è – come si vedrà subito – una di quelle modifiche che mettono in discussione la distinzione tra revisioni puntuali e revisioni sistematiche, in quanto la profondità dei concetti coinvolti e il fatto stesso di aver apportato una modifica a un principio fondamentale apre una moltitudine di problemi di metodo della riforma e di merito<sup>15</sup>.

Il primo problema sta proprio nella modifica di un articolo che appartiene al numero dei principi fondamentali e al novero dei principi supremi: secondo risalente e consolidata giurisprudenza costituzionale, «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» (sent. 1146/1998).

---

<sup>14</sup> E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale*, cit., p. 27.

<sup>15</sup> A commento, *ex multis* e in aggiunta ai contributi puntualmente citati, E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, p. 1 ss.; M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione “silenziosa” dell'art. 9 Cost.*, in *Federalismi*, 1/2023, p. 39 ss.; M. CARRER, *Le zone montane e l'ambiente nelle modifiche di cui alla legge costituzionale 1/2022: prime note per una lettura congiunta*, in *Queste istituzioni*, 1/2022, p. 205 ss.; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 4/2021, p. 109 ss.; A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n. 4/2021, p. 3391 ss.; M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021, p. 281 ss.; G.M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza*, in *Federalismi*, paper, 12 luglio 2023, p. 1 ss.

La modifica, invece, c'è stata e non vale considerare che si tratta di modifica asseritamente migliorativa: «la lotta per la Costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale financo della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali, che non possono e non debbono essere negoziabili»<sup>16</sup>. Infatti, «se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma»<sup>17</sup>.

Si può trovare una critica anche alla posizione scelta per la norma che si commenta: «la sua collocazione all'interno dell'art. 9 della Costituzione sembra abbastanza “innaturale”; difatti, così come l'art. 117 non sembra essere adeguato spazio costituzionale per l'emersione di nuovi valori, allo stesso modo l'art. 9 non appare idoneo per introdurre aspetti di stretto diritto quale, così come appare, una mera riserva di legge statale»<sup>18</sup>.

Oltre alla posizione, ed è già la terza critica che colpisce la riforma nelle sue stesse basi, vi è chi sostiene che «un diritto costituzionale dell'ambiente esiste, formulato dal giudice delle leggi, con una giurisprudenza almeno quarantennale, che ha tutte le caratteristiche e i difetti del diritto casistico; una sua positivizzazione non innovativa, per riprendere una distinzione classica nella teoria costituzionale, si qualifica come mera operazione ricognitiva, di “bilancio”, mancando l'occasione per porre un programma carico di obiettivi per l'avvenire»<sup>19</sup>.

Dunque, mentre qualcuno sostiene che «inserire in Costituzione norme di carattere generale che affermino l'ambiente come valore costituzionale o affermino il diritto fondamentale all'ambiente non è né necessario né sufficiente»<sup>20</sup>, si potrebbe argomentare persino che «in altri termini, come ricostruito [dalla dottrina], il “vuoto” costituzionale era in realtà, già da circa 30 anni, adeguatamente colmato»<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi*, paper 23 giugno 2021, p. 3.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o “molto rumore per nulla”?*, in *Queste istituzioni*, 1/2022, p. 28.

<sup>19</sup> G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021, p. 463.

<sup>20</sup> S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 3/2017, p. 28.

<sup>21</sup> G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41*, cit., p. 10. Sia pure non manca chi ritiene che la Corte «si è ritrovata a giocare su funambolici equilibri interpretativi. L'ambiente è un “complesso di cose materiali” (Corte Cost., sent. 210/1987), anzi no, è un “bene immateriale unitario” e “di valore assoluto e primario, è un bene giuridico, in quanto riconosciuto e tutelato da norme” (sent. 641/1987). Ma forse nemmeno, se è “un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti” (sent. 378/2007)»: G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, paper, 1 luglio 2021, p. 3. Del resto, «i connotati tipici dell'ambiente sotto il profilo della multidimensionalità, della complessità e della mutevolezza nel tempo, che lo rendono un “oggetto” intrinsecamente insuscettibile di una predeterminazione in astratto che possa essere assunta, nella sua interezza, come riferimento oggettivo di interessi individuali o collettivi giuridicamente tutelabili nelle forme delle posizioni giuridiche soggettive»: M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il*

Entrando nel merito del nuovo testo dell'art. 9 Cost. non si può fare a meno di notare che gli oggetti di tutela sono tre: l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. Si tratta di tre concetti diversi? O dello stesso concetto declinato con tre termini diversi ma inscindibilmente collegati? Oltretutto, si pone il problema del dialogo con la riforma del Titolo V del 2001 «che aveva introdotto all'art. 117 Cost. la dicitura “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema” (co. 2, lett. s)): adesso si aggiunge il richiamo alla “biodiversità”, e si dà un'accezione plurale agli “ecosistemi” (così da suggerire composizione e non alterità fra questi e l'ambiente). Si tratta di un passo avanti rispetto alla concezione originaria dei costituenti, che avevano piuttosto a mente l'idea della natura come insieme di “monumenti”»<sup>22</sup> ma bisogna altresì osservare che «il termine “ambiente”, infatti, sarebbe già di per sé idoneo a significare la pluralità degli ecosistemi, a loro volta caratterizzati da un certo grado di biodiversità»<sup>23</sup>.

Il nuovo art. 9 introduce anche il concetto di “interesse delle generazioni future” che, almeno in astratto, sarebbe in grado di modificare l'art. 1 Cost., nel momento in cui prevede – nientemeno – la sovranità del popolo, mentre le generazioni future di cittadini paiono più legate al concetto di Nazione, che in altri ordinamenti è la titolare della sovranità statale.

Ancora, vi è l'ambizione di aver introdotto una nuova norma costituzionale che «fuoriesce da una visuale esclusivamente “antropocentrica”»<sup>24</sup>: in altri termini, la tutela dell'ambiente non è in funzione dell'uomo, bensì dell'ambiente in sé stesso. Una novità potenzialmente dirompente tra i principi fondamentali.

A tale proposito, proseguendo nella lettura della revisione costituzionale, l'ambiente e la salute sono posti come limiti dell'iniziativa economica (art. 41, co. 2°) e il solo ambiente come elemento di indirizzo utilizzabile dalla legge (co. 3°). «Una banalità: come se, in assenza di questo riferimento, si possa recare danno con legge. E comunque, chi spetta appurare, in via preventiva, che l'attività economica si sta svolgendo a danno dell'ambiente?»<sup>25</sup>.

---

*valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune, in Forum di Quaderni Costituzionali, 3/2021, p. 287.*

<sup>22</sup> G. SANTINI, *Costituzione e ambiente*, cit., p. 467. Sul punto, evidenziando la natura internazionale dell'influsso normativo sui “monumenti verdi” N. FERRUCCI, *La monumentalità vegetale sotto la lente del legislatore*, in *Aestimum*, 2020, p. 181 ss.

<sup>23</sup> G. SANTINI, *Costituzione e ambiente*, cit., p. 468.

<sup>24</sup> Dossier del Servizio Studi Senato e del Servizio Studi Camera, Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente, A.C. 3156-B – Elementi per l'esame in Assemblea, p. 10. Cfr. J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. Dir.*, 1989, 4, p. 673 ss.; P. CRUTZEN, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, Mondadori 2005. Critica la posizione di G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *www.giustiziainsieme.it*, 10 marzo 2022, (senza numero di pagina): «si evidenzia solo il rischio che può esservi nell'inversione di una priorità, ove si arrivasse a sostenere, a seguito di questa riforma costituzionale, che la bontà della tutela dell'ambiente non trova più la sua ragion d'essere nell'interesse dell'uomo a vivere in un ambiente salubre, bensì la trova in sé stessa, e quindi anche contro l'interesse dell'uomo, e/o anche in contrasto con i suoi diritti e la sua libertà».

<sup>25</sup> T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale*, cit., p. 3.

Da un lato, si può sostenere che «la protezione dell'ambiente, nella sua dimensione di interesse fondamentale della collettività, è ampiamente presente nell'interpretazione del limite generale dell'«utilità sociale»»<sup>26</sup>, dall'altro che «il “Green Deal” ha un valore potenzialmente sovversivo di un'architettura ormai consolidata, in quanto sviluppa la logica della sostenibilità e dell'economia circolare prefigurandone uno sviluppo non necessariamente compatibile con gli altri obiettivi dell'azione politica dell'Unione»<sup>27</sup>. In termini più espliciti, «razionalmente, una tutela integrale dell'ambiente (e degli animali), teoricamente conseguente alla costituzionalizzazione e alla conseguente torsione verso un valore totalizzante e tiranno, implicherebbe la fine immediata del modo di produzione capitalistico, anzi, di qualunque modo di produzione»<sup>28</sup>. Passerebbe persino in secondo piano il già gravoso compito dell'«“integrazione” delle esigenze ambientali all'interno di *tutte le altre* politiche o azioni pubbliche» (corsivo aggiunto)<sup>29</sup>.

In sintesi, la sola legge cost. 1/2022 si potrebbe considerare contenente sufficienti elementi per aver modificato la forma di Stato della Repubblica: il che, lungi dal sollevare entusiasmo, porterebbe ad una autentica rottura della Costituzione e addirittura un possibile contrasto con l'art. 139 Cost.<sup>30</sup>

Può essere utile riportare una critica alle osservazioni finora condotte nella ricostruzione della dottrina.

«Innumerevoli e contrastanti risultano i commenti della dottrina italiana alla riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione: da molti ritenuta quasi ridondante rispetto alle acquisizioni evolutive della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale (cfr., tra i tanti, Casseti);

---

<sup>26</sup> L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi*, paper 23 giugno 2021, p. 42 ss.

<sup>27</sup> G. SANTINI, *Costituzione e ambiente*, cit., p. 466.

<sup>28</sup> G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza*, cit., p. 5.

<sup>29</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 290.

<sup>30</sup> G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.*, cit., osserva: «soprattutto abbiamo scoperto che una modifica della costituzione può avvenire, anche sui principi fondamentali, senza anteporla ad un previo, adeguato dibattito. Credo, allora, si imponga una preliminare riflessione su quelli che sono i limiti alla revisione costituzionale, poiché alla luce di questa novità il tema non appare più una diatriba dottrinale bensì una esigenza pratica e concreta, atteso che nessuno credo voglia svegliarsi una mattina e trovarsi a vivere in uno Stato che non è più quello che aveva avuto fino alla notte precedente». Altri avevano notato una possibile insanabile rottura costituzionale con la legge costituzionale 1/2012, rottura peraltro passata inosservata o quantomeno nemmeno assurta a livello di generale dibattito dottrinale: «una conseguente situazione di contrasto valoriale che, a detta di molti, potrebbe avere a sua volta prodotto una vera e propria “rottura costituzionale”, non potendosi conciliare sul piano dei principi fondamentali i vincoli di cui al pareggio strutturale di bilancio con il regime costituzionale previgente»: F. BILANCIA, *I limiti alla revisione costituzionale. Cultura dominante, dogmatica giuridica e formalismo al cospetto dei mutamenti di regime*, Relazione svolta in occasione del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), e nel volume collettaneo degli atti di quel convegno, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 8. Cfr. M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002

da altri qualificata addirittura pericolosa nella misura in cui porrebbe freni alla libertà del mercato e della concorrenza (Di Plinio) o al primato dell'essere umano sulla natura (Scarselli); da altri ancora apprezzata per il fatto di individuare un nuovo “controlimite”, quello appunto ambientale e intergenerazionale, all'applicazione del diritto europeo (Morrone).

Quattro elementi accomunano queste linee argomentative: provengono prevalentemente da cultori del diritto pubblico interno, nel silenzio quasi unanime di civilisti e comparatisti; leggono le nuove disposizioni esclusivamente o prioritariamente alla luce della sola giurisprudenza costituzionale, sottovalutando gli apporti dei formanti giurisprudenziali nazionali ed europei di altra natura; ignorano la situazione di fatto e di diritto in cui la riforma si inserisce, rappresentata dalla dichiarazione di emergenza climatica e ambientale votata dal Parlamento europeo nel 2019, base del nuovo diritto europeo del “green deal”, in particolare con i Reg. UE nn. 2020/852 e 2021/1119, che si proietta sino al 2050; non considerano che l'Italia ha votato, in data 8 ottobre 2021 presso il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, la Risoluzione 48/13, con cui si riconosce l'esistenza del diritto umano a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile. [...].

In conclusione, con la riforma costituzionale si inizia a scrivere un nuovo affascinante capitolo del diritto costituzionale euro-unitario e comparato in materia di accesso alla giustizia e tutela effettiva della salute umana e ambientale nell'era dell'emergenza climatica e ambientale, che accompagnerà la UE e l'Italia sino al 2050.

Solo tesi negazioniste dell'emergenza dichiarata a livello europeo possono ridimensionare lo scenario (come riscontrabile, per esempio, nelle posizioni minoritarie di Magri e Meli)<sup>31</sup>.

Quest'ultima posizione, nella sua critica alle posizioni di altra parte della dottrina, tra cui contributi di cui si è dato cenno poco sopra, reca una serie di elementi di preminente interesse per l'analisi condotta. Innanzitutto, pone il “fatto e il diritto” al di sopra della Costituzione (in contrasto con una posizione forse “esclusivamente costituzionalista”, ma fondata sulla gerarchia delle fonti) e considera non soltanto fonti comunitarie, bensì impegni in sede internazionali *strettamente vincolanti* non solo per l'azione politica del Governo, non solo per l'azione legislativa a livello ordinario, bensì anche per la modifica della Costituzione conseguente a tali impegni e per l'interpretazione che alla riforma costituzionale deve essere data. Il riferimento finale – che volutamente non si commenta nel merito – al discredito che posizioni classificate come “negazioniste” (indipendentemente dal significato del termine, peraltro dato per scontato

---

<sup>31</sup> I. BRUNO, *Il dovere ambientale “di fare” dopo la riforma costituzionale*, in *Lacostituzione.info*, 12 giugno 2022. Per completezza, i contributi citati sono: L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti*, cit.; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza*, cit.; G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.*, cit.; M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della “giustizia climatica”?*, in *Ambiente diritto*, 4/2021, p. 1 ss.; M. MELI, *Piove. Governo ladro! Cambiamenti climatici e nuove istanze di tutela*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, p. 87 ss. (quanto al contributo di A. Morrone, il link della rivista citata non permette di stabilire di quale si tratti).



nel caso di specie) debbano ricevere, pare di capire, *per tabulas*, rende perfettamente chiaro il quadro all'interno del quale si muovono i presupposti delle modifiche costituzionali su questi specifici temi. Si tratta, come si argomenterà più estesamente, della costituzionalizzazione di una precisa e orientata volontà politica, quell'"affascinante capitolo" che, peraltro, fa meritare il titolo di "negazionisti", incapaci di cogliere la realtà, per chi solleva perplessità. Al di là del commento al singolo estratto, che resta una posizione isolata tra le pubblicazioni (e che, invero, solleva dubbi metodologici sulla scientificità) e che resta in ogni caso responsabilità di chi l'ha redatta, per i fini che qui ci si pone è interessante notare come la risposta alle critiche raccoglie esattamente i tutti i profili critici che si sono visti alla base dello scetticismo nei confronti della riforma e li amplifica (forse inconsapevolmente), già soltanto insistendo sulla portata dirimpante, emergenziale, di giustizia e tutela dei diritti. In una parola, di revisione della forma di Stato repubblicana.

### 3.2. Gli svantaggi derivanti dall'insularità

La situazione di fatto delle isole è peculiare<sup>32</sup>, anche quando – per paradosso – si scelga di adottare il punto di vista britannico: "*fog in the Channel, continent cut off*".

«Vivere in un'isola, lontani dal resto del Paese è difficile. Le isole debbono far fronte a frequenti collegamenti con la terraferma, da cui dipendono fortemente, a un ecosistema fragile e vulnerabile ai repentini cambiamenti climatici, a una ridotta attività economica – legata spesso alla stagionalità – e alla presenza sul proprio territorio di una popolazione non più giovane e, dunque, poco produttiva. Ed è per tale motivo che risulta fondamentale che lo Stato intervenga con politiche pubbliche volte a favorire lo sviluppo economico di tali aree del Paese. Tuttavia, è necessario anche percepire l'insularità non solo come condizione di svantaggio economico, ma anche come fonte di produttività e di ricchezza, di un modo di vivere diverso al continente, rispettoso delle tradizioni locali e in armonia con l'ambiente circostante»<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Si vedano, in dottrina, i contributi G. ARMAO, *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2017, p. 765 ss.; G. ARMAO, *La revisione delle relazioni finanziarie tra Regione siciliana e Stato nella nuova stagione del regionalismo*, in *Italian papers on federalism*, 1/2018, p. 1 ss.; G. ARMAO, *Regionalismo differenziato, condizione di insularità e riforma costituzionale in senso presidenziale: sinergia o ingorgo?*, in *Astrid*, 1/2023, p. 1 ss.; G.G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi*, 22/2022; AA. VV. (a cura e con prefazione di T.E. Frosini) *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2007; T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1/2020, p. 497 ss.; T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi*, paper 16 novembre 2022, p. 1 ss.; R. ARIETTI, *Ripensare l'insularità nel sistema costituzionale italiano, tra suggestioni scandinave e rinegoziazione dei rapporti centro-periferia*, in *DPCE online*, numero speciale 2022, p. 635 ss.; V. CALZOLAIO, *Il principio d'insularità in Costituzione, svantaggi (e vantaggi) di vivere nelle isole*, in <https://ilbolive.unipd.it/it/news/principio-dinsularita-costituzione-svantaggi>, 4 agosto 2022; AA.VV. (a cura di O. Licciardiello, S. Andò, A. Pogliese), *Scenari sull'insularità. Il principio di insularità nel nuovo art. 119 della Costituzione. Riflessioni attuative e auspicabili ricadute sulla condizione economico-sociale di Sicilia e Sardegna*. Atti del convegno (Catania, 8-9 luglio 2022), Aracne, Roma, 2022.

<sup>33</sup> L. M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*, in Osservatorio costituzionale, 6/2022, p. 130.



Ciò che la Costituzione non fa è differenziare tra differenti tipologie di isole, in quanto la maggior parte delle isole sotto la sovranità della Repubblica sono piccole, ma due tra esse sono le maggiori dell'intero Mediterraneo: la Sicilia e la Sardegna, isole e Regioni a statuto speciale.

Dunque, non tutte le isole presentano i medesimi problemi.

Il primo e strutturale punto di analisi critica della nuova disposizione costituzionale è il coordinamento con le altre norme relative al territorio. In particolare, l'art. 5 e l'art. 44, co. 2° Cost.

Si tratta di due piani di analisi diversa. Innanzitutto, si consideri l'art. 5 Cost., che tratta di autonomie locali: ci si può domandare se vi debba essere un coordinamento tra il contemporaneo *riconoscimento* delle peculiarità delle isole e delle autonomie locali e se, di conseguenza, la Repubblica non debba impegnarsi per garantire alle isole in quanto tali specifica autonomia, decentramento e, per usare le parole dell'art. 5, adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento *delle isole*.

Il secondo punto riguarda la previsione costituzionale tale per cui la legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane (art. 44, co. 2°), previsione che si applica indistintamente ai massicci della penisola come a quelli delle isole, dove presenti.

Le montagne isolane, dunque, potrebbero avere un trattamento differenziato rispetto a quelle continentali in funzione della doppia tutela costituzionale? La domanda non è puramente teorica, in quanto la legge “dispone provvedimenti” e la Repubblica “rimuove gli svantaggi”: le due tutele possono essere realizzate dal medesimo intervento? Si può argomentare che le montagne isolane meritino – *rectius*, che la Costituzione imponga al legislatore in loro favore – un trattamento necessariamente differenziato e che sia addirittura incostituzionale un trattamento pur di favore ma identico alle montagne non isolane, le cui peculiarità non sono riconosciute.

Fin qui osservazioni fondamentali di allineamento della nuova disposizione costituzionale, che il revisore ha emendato profondamente rispetto alla proposta originale, ma che conserva profili problematici nella sua stessa espressione testuale.

Il nuovo comma dell'art. 119 Cost. impegna la Repubblica con l'utilizzo di due verbi: “riconosce” e “promuove”: «la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

Ci si può domandare in cosa consista il riconoscimento delle peculiarità: si tratta di un'istanza teorica o richiede un'attuazione legislativa? Quanto alla introduzione nel testo della Carta fondamentale degli “svantaggi”, c'è il problema di aver non solo descritto, bensì

qualificato definitivamente, con tutta la forza della fonte costituzionale, l'insularità come svantaggio da rimuovere<sup>34</sup>.

Eppure, le isole non presentano soltanto svantaggi: ne sia esempio la indiscussa attrattività turistica. *Quid iuris*, dunque, se dall'insularità dovessero derivare (anche solo alcuni) vantaggi? A differenza dell'art. 44, co. 2° Cost. che prevede interventi in favore, e dunque consente in astratto di non intervenire dove c'è già di base un non-sfavore<sup>35</sup>, il riconoscimento dei soli svantaggi dell'insularità chiede al legislatore di ignorare i (pur eventuali) vantaggi e occuparsi solo degli svantaggi.

Una norma, appunto, che presenta più problemi valutativi rispetto all'unica altra norma della medesima Costituzione che guarda al territorio con un'attenzione selettiva, quella sulle zone montane.

Ancora, il problema pratico che si deve porre il legislatore riguardo all'attuazione del nuovo comma dell'art. 119 Cost. è sulla tipologia di intervento possibile. Il quale, come già incontrato nelle pagine precedenti, diventa ben presto un tema di spesa pubblica: «per rendere effettivo il principio di insularità, sarà necessario che lo Stato preveda misure di aiuto per alcuni settori economici, compatibili con le normative europee, ovverosia, sostegni per i trasporti da e per le isole, un regime fiscale particolare e attrattivo e, infine, la promozione e la valorizzazione delle realtà insulari, intese come patrimonio artistico culturale»<sup>36</sup>.

Ancora una volta, alti profili costituzionali si trasformano o rischiano di trasformarsi in molto più prosaici problemi di disponibilità di spesa da parte dello Stato<sup>37</sup>.

In alternativa, o in aggiunta, si potrebbe persino porre un interrogativo «sulla compatibilità con l'ordinamento unionale, in ragione della riconosciuta prevalenza del diritto UE anche su norme costituzionali, eccezion fatta per i principi fondamentali»<sup>38</sup>. Ovvero – almeno a livello teorico e leggendo una discontinuità insanabile tra l'art. 174 TFUE e la Costituzione – una forma di assistenza dello Stato per le isole potrebbe andare contro il “liberismo” comunitario, a meno che il principio di svantaggio insulare non vada a costituire un

---

<sup>34</sup> Si guardi, per un'analisi dettagliata, il rapporto *Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia* <https://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/152367673.PDF>.

<sup>35</sup> Si vedano almeno: F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, 902 ss.; S. RODOTÀ, *Commento all'art. 44 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, volume *Rapporti economici*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1982, Tomo II, p. 214 ss.

<sup>36</sup> L.M. TONELLI, *La riemersione dell'insularità*, cit., p. 131.

<sup>37</sup> Secondo la dottrina, G. ARMAO, *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, vol. XVIII – 2020, p. 37, la condizione di insularità «deve essere affrontata mediante puntuali misure di riequilibrio (continuità territoriale, fiscalità di sviluppo, incentivi e misure di sostegno allo sviluppo, perequazione infrastrutturale, regimi di aiuto etc.)». Tuttavia, gli aiuti citati sono già presenti nell'ordinamento in assenza della nuova previsione costituzionale, da cui l'interrogativo se si tratti di una norma già attuata o se il legislatore debba ulteriormente intervenire, e in questo caso come.

<sup>38</sup> G. TROMBETTA, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi*, 1/2022, p. 196.

principio supremo che consentirebbe l'attivazione dei controlimiti e, in pari tempo, l'ausilio necessario ma anche il contrasto con il diritto comunitario. Ancora una volta, basta porre degli interrogativi un poco strutturati e profondi per notare possibili contrasti di notevolissimo spessore.

Infine, per chiudere questa breve rassegna dedicata all'insularità, la legge costituzionale 2/2021 sembra persino costituzionalizzare il ponte sullo stretto di Messina. Nessuna migliore iniziativa parrebbe rimediare agli svantaggi dell'insularità, posto che il legislatore non può accostare fisicamente le isole al continente e, se lo facesse, quella porzione del territorio della Repubblica cesserebbe di essere un'isola e quindi di essere tutelata dall'art. 119, nuovo 5° comma. Dunque, nel momento in cui la Sicilia resta un'isola, collegarla al continente attraverso un ponte può ben essere considerata la soluzione perfetta. Tuttavia, se si pongono a mente le polemiche politiche che hanno accompagnato finora il progetto del ponte sullo stretto, fortemente promosso quanto fortemente osteggiato, si vede come una sua supposta costituzionalizzazione sarebbe sia un risultato inatteso della riforma sia la dimostrazione di un possibile (e persino inavvertito) utilizzo politico dello strumento della riforma costituzionale.

### **3.3. Il benessere psicofisico dell'attività sportiva.**

Il nuovo comma dell'art. 33 Cost., secondo cui *La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*, pone a sua volta delle opzioni interpretative.

Innanzitutto, per quanto la citazione dell'attività sportiva in Costituzione sia una autentica novità<sup>39</sup>, è necessario ricordare che già la riforma del Titolo V aveva inserito tra le materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, co. 3° Cost. l'ordinamento sportivo.

Da cui la prima questione se l'ordinamento sportivo si risolva nelle attività sportive oppure viceversa. La risposta sembra negativa, poiché un conto è lo sport organizzato e disciplinato dai pubblici poteri, altro è l'attività sportiva in sé considerata, cioè anche al di fuori di organismi, regolazioni, finanziamenti e così via.

Le due occasioni in cui la Costituzione parla di sport non sembrano essere pensate per coordinarsi tra loro, anche se la promozione dell'attività sportiva passa per necessità anche attraverso l'ordinamento sportivo.

Si può dire che ognuna delle parole inserite dal nuovo comma sia bisognosa di approfondimento e specificazione. Innanzitutto, come già accennato, la Repubblica "riconosce"

---

<sup>39</sup> Cfr. almeno G. BONADONNA, *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. diritto dello sport*, 1965, p. 196 ss.; M. SANINO, *Sport*, in *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, a cura di E. Picozza, Maggioli, Rimini, 1998, p. 800 ss.; A. BONOMI, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005, p. 363 ss.; e P. SANDULLI, *Costituzione e sport*, in *Riv. dir. econ.*, 1/2018, p. 1; L. LEO, *Sport e Costituzione: un legame da rivedere*, in *Cammino diritto*, 2/2021 (senza numero di pagina); G. BARBETTI, *Lo sport nella Costituzione: il nuovo articolo 33*, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it), 25 settembre 2023.

un nuovo valore. Il valore – ed è una formulazione articolata al limite della difficoltà di comprensione – è tripartito: “educativo”, “sociale” e “di promozione”. In particolare, il problema sta in un “valore di promozione”. Si direbbe quasi un’anfibolia: se il valore è la promozione significa che la promozione dello sport è il valore e non lo sport in sé? Oppure c’è un valore di promozione che deve essere interpretato in modo diverso? Infatti, l’applicazione del significato più piano del termine “valore” al comma in questione non trova la medesima applicazione a tutte e tre le occasioni in cui è citato.

Ancora, il valore non è semplicemente da individuare nello sport, bensì nel “benessere psicofisico dell’attività sportiva”. Ciò comporta che entra in Costituzione il concetto di benessere psicofisico, ancor prima che il concetto di sport (o di attività sportiva), il quale è subordinato al precedente.

È piuttosto evidente che non tutti gli sport trattano il benessere psicofisico nel medesimo modo e non è necessario prendere esempi limite: la Costituzione tutela, anzi, riconosce, gli sport estremi? Fino a quale livello il rischio annesso nella disciplina sportiva è compatibile con il benessere psicofisico? La Costituzione riconosce e tutela, dunque, gli sport che prevedono l’utilizzo di vetture a motore (dunque inquinanti)? La tradizione degli sport motoristici è senza dubbio più recente rispetto alle discipline atletiche coltivate già nei giochi olimpici dell’antica Grecia, ma si tratta pur sempre di sport. Così come la caccia, avversata da alcuni poiché sono gli animali ad essere preda in funzione del “benessere psicofisico” dei cacciatori. Ancora: la disciplina sportiva in “tutte le sue forme” può includere anche sport violenti o altamente competitivi. I quali, in ragione del nuovo testo costituzionale, sono da considerarsi di valore educativo e sociale per presunzione di diritto.

Vi sarebbe, poi, il tema del benessere psicofisico applicato alle attività professionali sportive: come in ogni attività che diventa un vero e proprio lavoro, per gli sportivi professionisti (o anche solo per taluni di loro) si pone un problema di impegno, sacrificio e persino usura. *Quid iuris* se, invece che risolversi in una piacevole partitella rilassante tra amici, l’attività sportiva non conduce (o non conduce solamente) alla promozione del benessere psicofisico<sup>40</sup>? È sempre riconosciuta e tutelata? Se sì, anche qualora si trasformi in un’attività stressante e usurante? Se no, a quale limite e a chi spetta tracciare e far rispettare il limite?

Il benessere psicofisico dell’attività sportiva – questa la dizione costituzionale completa – è un valore: fin qui *nulla quaestio*, se non fosse che non è raro per regimi non democratici

---

<sup>40</sup> Come nel caso dello scandalo della squadra nazionale di ginnastica. Per tutti: *Scandalo ginnastica ritmica, dalle denunce alle indagini sull’allenatrice delle atlete*, in <https://tg24.sky.it/cronaca/approfondimenti/scandalo-ginnastica-ritmica>, 4 gennaio 2023. Si dirà che si tratta, nel caso di specie, di fattispecie di reato, ma non si può escludere che solo con una selezione rigorosa e una disciplina rigida – fuori dal campo del diritto penale ma comunque comportante sacrifici fisici e psicologici – si possono ottenere risultati di eccellenza mondiale. Appunto, la partitella tra amici non è la vittoria alle Olimpiadi, non solo come soddisfazione bensì come impegno necessario, in un mondo dove lo sport agonistico è fondamentale per eccellere.

sponsorizzare l'attività sportiva in funzione propagandistica: dai successi olimpici, dunque professionali, all'inquadramento dei bambini e ragazzini nelle scuole, l'attività sportiva è stata anche in Italia utilizzata come uno degli elementi di costruzione degli "uomini nuovi" fedeli al regime, sani nel corpo, atletici quanto a muscolatura e – *ça va sans dire* – allineati ideologicamente alle direttive del partito unico. Pur restando il nuovo comma dell'art. 33 Cost. inserito in un testo costituzionale di una democrazia sociale, non può sfuggire il riferimento al valore educativo del benessere psicofisico dell'attività sportiva. In Costituzione, l'educazione come sostantivo e l'educare come verbo sono già presenti in diversi luoghi, tutti apparentemente ignorati dal revisore costituzionale, che si inserisce con un significato diverso e ulteriore: ai sensi dell'art. 27, co. 3° Cost. le pene «devono tendere alla rieducazione del condannato», dunque la rieducazione si applica agli adulti condannati; ai sensi dell'art. 30 Cost. è «dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli», dunque l'educazione si applica ai bambini e non in ragione casuale né generale, bensì rispetto ai rispettivi genitori; ai sensi dell'art. 33, co. 3° «Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato», dunque l'educazione riguarda le scuole, anche se gli "istituti di educazione" come luoghi sinonimi o alternativi alle scuole; e infine ai sensi dell'art. 38, co. 3° Cost. «gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale», norma che già nel soggetto cui si riferisce descrive una situazione particolare e limitata sotto ogni aspetto.

Dall'entrata in vigore della riforma puntuale, il valore educativo del benessere psicofisico fa ingresso nel testo costituzionale, aggiungendo concetto a concetto.

In ultimo, vi è chi individua «come possibile *dark side*, [...] l'interesse che sempre più l'attività economica mostra verso il settore sportivo [...] con scopi speculativi. L'interesse economico per il settore sportivo non è di per sé negativo, purché non si contaminino quell'etica dello sport che conforma l'ordinamento sportivo».<sup>41</sup>

Questa analisi minimamente serrata mette in luce come nell'entusiasmo del revisore non vi sia stato spazio per la considerazione di possibili elementi problematici e lo dimostra la formulazione testuale, che sembra non tenere nella corretta considerazione nemmeno il benessere psicofisico che è il vero fulcro della frase costituzionale né tantomeno coordina l'educazione come valore alle ulteriori occasioni in cui la Costituzione già cita l'educazione.

Un'entrata, dunque, con poco sportivo *fair play* quella *del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme* nella Costituzione.

---

<sup>41</sup> M. DI MASI, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, in *Federalismi*, 22/2023, p. 126.

### 3.4. Rassegna delle innovazioni nelle riforme puntuali.

È stato osservato in relazione alla l. cost. 1/2022 – ma l’osservazione può estendersi ad ognuna delle riforme costituzionali considerate – che «la prima approvazione di tali modifiche è stata salutata trasversalmente dal ceto politico e, più in generale, dall’opinione pubblica veicolata dagli organi di stampa in termini addirittura entusiastici, come un adeguamento della nostra Costituzione ormai non più rinviabile, come una “conquista storica” e finanche “epocale”. A fronte di ciò, il punto di vista del giurista – e, in particolare, in questo caso, del costituzionalista – deve necessariamente prescindere dai facili entusiasmi o dai “sentimenti” personali, per adoperarsi, con gli strumenti della consapevolezza critica e della competenza scientifico-disciplinare, al fine di offrire gli elementi fondamentali per una valutazione del progetto di revisione che possa risultare il più possibile completa e obiettiva in chiave tecnico-giuridica e istituzionale»<sup>42</sup>. Altrove, si è detto che «l’approvazione del testo in seconda lettura da parte della Camera, con cui si è quindi completato l’*iter* previsto dall’art. 138 della Costituzione, non poteva che suscitare reazioni dense di entusiasmo»<sup>43</sup> ma l’entusiasmo, come si è visto, non è una categoria di diritto costituzionale.

Dunque, in sintesi e solo per sintetizzare quanto sopra argomentato in modo più esteso, le leggi di revisione costituzionale del 2022 e del 2023, complessivamente considerate, hanno:

- modificato per la prima volta inequivocabilmente i principi supremi, asseritamente immodificabili;
- introdotto nuovi concetti (tra cui un valore) che la Repubblica “riconosce” come preesistenti a sé stessa;
- introdotto (e ipostatizzato) i concetti di “ambiente”, “biodiversità” ed “ecosistemi”, di “interesse delle future generazioni”, di “benessere psicofisico”, di “svantaggi derivanti dall’insularità”;
- introdotto nuovi limiti di non semplice definizione e circoscrizione all’iniziativa economica (salute e ambiente);
- generato articolati (se non problematici) rapporti tra concetti costituzionali (ambiente e sport) e materie di potestà legislativa ad essi correlati (tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e ordinamento sportivo rispettivamente) nella formulazione del 2001;
- introdotto specificazioni sulla ripartizione della potestà legislativa, quale la legge dello Stato che si occupa (in via esclusiva? o trasversale?) della tutela degli animali;
- impegnato il legislatore e il decisore politico a nuove iniziative, tra cui la compensazione di una situazione di fatto (l’insularità) che nessuno sforzo legislativo può autenticamente risolvere e tra cui la promozione dell’attività sportiva “in tutte le sue forme” nonché dato

---

<sup>42</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41*, cit., p. 286.

<sup>43</sup> G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41*, cit., p. 8.

un'indicazione sull'ambiente come elemento di indirizzo e coordinamento delle attività attraverso lo strumento della legge.

La rassegna non è breve né ininfluyente, soprattutto tenendo a mente che si tratta di modifiche puntuali. Senza scomodare Zenone e il suo celebre paradosso, che il filosofo di Elea aveva posto per negare il movimento, si può ben concludere che a “prendere sul serio” le modifiche, la Costituzione è molto cambiata in soli due anni e tre modifiche puntuali.

Resta vero quanto segue: «è molto diverso riflettere, infatti, sugli istituti ed i limiti della revisione costituzionale al cospetto di una prassi di piccole modifiche parziali o di singoli articoli e, all'opposto, a fronte di progetti, realizzati o tentati, di revisione di interi titoli o di tutta la Seconda Parte della Costituzione»<sup>44</sup> ma è altrettanto vero che una successione di riforme puntuali possono cambiare il volto della Costituzione non meno di una sola ampia<sup>45</sup>.

#### 4. Conclusioni.

La prima tra le conclusioni possibili da portare al termine dell'exkursus è un dato di fatto: le riforme “limitate” sono giunte a completamento, mentre le riforme ampie hanno incontrato difficoltà tali da portare non poche di esse a terminare il percorso senza entrare mai in vigore. «In altre parole, si sono sottolineati aspetti che valorizzano la natura ridotta e limitata, in contrapposizione alle ultime riforme generaliste, che non hanno raggiunto gli obiettivi riformatori»<sup>46</sup>. Le riforme puntuali raggiungono l'obiettivo riformatore con facilità e – anzi – con non trascurabile appoggio.

Si delinea, dal lato metodologico, ciò che si vedrà essere anche un risultato di merito: i “piccoli aggiustamenti”, la (apparente) manutenzione di dettaglio, sembra già ben accolta o quantomeno ben accoglibile, come se un minimo aggiustamento fosse non solo meno problematico ma anche più adeguato<sup>47</sup>.

Si tratta, come evidente, di una convinzione priva di qualsiasi fondamento, eppure radicata. Che una piccola modifica appaia già di per sé positiva o quantomeno non negativa è posizione non giustificata se non abbinata ad un'analisi specifica della modifica stessa.

---

<sup>44</sup> F. BILANCIA, *I limiti alla revisione costituzionale*, cit., p. 5.

<sup>45</sup> Pur non opponendosi a una modificazione progressiva, si pone il problema M. PODETTA, *Le revisioni costituzionali “spot” e il degrado della materia costituzionale*, in *www.lacostituzione.info*, 24 Agosto 2021 (senza numero di pagina): «affinché la giusta tecnica di modifiche circoscritte non finisca per essere svilita e possa anzi essere messa a frutto ai fini della realizzazione di un serio “revisionismo progressivo” [...], la prima revisione puntuale da prendere in considerazione sarebbe allora forse quella volta a innalzare i quorum dell'art. 138 Cost.» Al di là del fatto che la proposta per indirizzare le revisioni è un'ulteriore revisione, v. altresì C. DE FIORES, *Le ragioni di un revisionismo progressivo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2016, p. 101 ss.

<sup>46</sup> E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale*, cit., p. 20.

<sup>47</sup> M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, *Costituzionalismo*, 1/2005, p. 1 ss.



La seconda conclusione generale, di nuovo, appoggia su un dato di fatto. Lo stile delle revisioni costituzionali è quello non solo di addivenire a interventi puntuali, bensì quello di compiere “aggiustamenti”. Nonostante i difetti possibili fatti notare in dottrina, il revisore tende a voler intervenire nel testo della Carta fondamentale per porre novità, parole e concetti nuovi.

Al di là delle intenzioni, è evidente che si cerca di dare ulteriori o nuove indicazioni al legislatore. La direzione, di nuovo, di ordine metodologico, è che se qualcosa non funziona o semplicemente non funziona come si vorrebbe o ancor più semplicemente si vuole sottolineare in un certo modo, la soluzione è aggiungere parole.

La soluzione è abbondare, si potrebbe dire, per utilizzare il lessico ripreso in apertura. La soluzione è la “verbosità”, l’accumulo di parole. Il revisore costituzionale ha – se è lecito attribuirgli un’indole unitaria – perfetta cognizione della Costituzione, perfetta cognizione dei suoi difetti e mancanze, perfetta cognizione delle modifiche da apportare affinché tali difetti e mancanze spariscano.

E, dal punto di vista metodologico, se alcunché non funziona come il revisore desidera, anche in presenza di giurisprudenza costituzionale, di interpretazioni dottrinali, di accumulo di riflessione dalla nascita della Costituzione al momento presente, la soluzione è sempre e comunque aggiungere parole. Il revisore aggiusta la Costituzione aggiungendo materiale e, nel caso ancora il risultato non sia quello desiderato, l’impressione è che il metodo non cambi, cioè più non funziona più c’è necessità di ulteriori parole<sup>48</sup>.

Questo meccanismo non è per nulla scontato. Si potrebbe argomentare, quantomeno a livello di disputa teorica, che se qualcosa non funziona va eliminato e non certo aggiunto<sup>49</sup>.

Il diritto, l’intera produzione legislativa, procede oggi con decisione e forze compatte verso la proliferazione di parole. Sarebbe interessante – ma fuori luogo qui – indagare perché questa tendenza sia così netta: è forse complice l’utilizzo dell’informatica per la scrittura, il raffronto e la redazione di testi unificati o di testi aggiornati? Operazioni difficilissime senza l’ausilio di testi facilmente modificabili (quale, ad esempio, coordinare in un unico articolato modifiche

---

<sup>48</sup> È il caso della soluzione proposta per i problemi che, secondo M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 314, presenta la revisione dell’art. 9 Cost.: «la soluzione per assicurare un risultato ottimale, dunque, potrebbe essere quella di introdurre nell’art. 9 Cost. un ulteriore comma aggiuntivo che, con la tecnica della riserva, si limitasse ad affidare la ipotizzata disciplina sostanziale e procedimentale per la tutela dell’ambiente (declinata soltanto nei suoi “oggetti necessari”) a una fonte ad hoc, ad esempio una “legge rinforzata” da approvarsi a maggioranza qualificata, come tale in grado di imporsi come parametro di validità anche alla legislazione ordinaria e che, ai medesimi fini, potrebbe eventualmente consistere finanche in una “legge costituzionale” da approvarsi nelle forme dell’art. 138 Cost.» .

<sup>49</sup> *Contra*, per portare un ulteriore esempio di abrogazione altrettanto criticabile quanto l’aggiunta si può citare proprio la riforma del Titolo V che ha abolito il riferimento alle Isole previsto dal testo del 1948: «lo “sbiancamento” della Costituzione passò sotto silenzio nell’illusione, sbagliata, di aver così risolto, in un colpo solo, sia la “questione meridionale” che l’isolamento delle isole» T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2020, p. 247.



legislative disparate) diventano facili e non problematiche, da cui un utilizzo disinvolto dell'accumulo di parole che non sarebbe stato tale nel caso di modifiche da realizzare, identiche nel metodo e nella quantità, con carta e penna. Quali che siano le ragioni, anche la Costituzione sembra soffrire la medesima declinazione: aggiunte verbose e dettagliate, puntuali ma non per questo poco profonde.

C'è, forse, alla base e in maniera nemmeno troppo velata, una tentazione di stampo modernista, di ritenere alcunché migliore in quanto recente. Operazione che può essere applicata senza troppi profili problematici per un nuovo modello di apparecchio elettronico e, in generale, per tutto ciò che risente in modo determinante delle miglierie tecnologiche pure. Si dice “senza troppi profili problematici” ma non si può nascondere che anche gli incrementi indiscutibili a livello tecnologico possono nascondere problemi, poiché non di rado la curva di miglioramento non di rado è logaritmica.

Di nuovo, non vi sono ragioni per cui il nuovo testo costituzionale sia migliore del precedente solo per il fatto di essere più recente e ciò vale sotto due profili: per la modifica puntuale in sé considerata; per il complessivo testo.

Si pone, infine, il problema dell'*uso* della Costituzione e delle ragioni ultime delle revisioni. Ben oltre le intenzioni soggettive dei promotori, oltre le intenzioni oggettivate del revisore, al di là anche delle osservazioni critiche della dottrina.

Secondo la dottrina «vero è che la Costituzione a settant'anni dalla sua promulgazione è percepita come il luogo di tutti, comune, identitario e prevalente da non confondersi con la lotta politica e le vicende contingenti, tale da elevarsi dal conflitto fissando nel tempo i principi e le regole, anche organizzative, nei quali si sono identificati, e si identificano oggi, i cittadini»<sup>50</sup>.

Si potrebbe discutere su questa affermazione e mettere alla prova la teoria della Costituzione come elemento estraneo alla lotta politica ma identitario per i cittadini. Un modo per mettere in discussione questa affermazione deriva proprio dall'utilizzo della Costituzione fatto dal revisore. E, nello specifico, dal revisore costituzionale “puntuale” qui analizzato.

Il presupposto sta proprio nel fatto che la Costituzione si *utilizzabile*, cioè che la Carta fondamentale sia nella disponibilità di un soggetto che è guidato da istanze politiche. Fin qui, non si fa altro che ribadire l'ovvio, posto che il revisore costituzionale – sia pure con le forme previste dall'art. 138 Cost. – è quello stesso Parlamento titolare del rapporto di fiducia col Governo e della funzione di indirizzo politico (senza per questo dimenticare le altre sue funzioni costituzionali).

---

<sup>50</sup> F.R. DE MARTINO, *L'uso della Costituzione*, cit., p. 79. Cfr. P. CARETTI, *La Costituzione repubblicana: da “casa comune” a scelta di parte?*, Torino, Giappichelli, 2006.

La disponibilità della Costituzione può comportare, dunque, almeno due profili di interesse:

a) l'utilizzo delle modifiche costituzionali come vera e propria arma politica, nel senso di indirizzo politico di maggioranza, volto a condizionare o indirizzare l'attività futura del Parlamento e del Governo. Il Parlamento, in veste di revisore costituzionale, dà istruzioni a sé stesso e alla compagine che lo sostituirà<sup>51</sup>. Si tratta di un cortocircuito non impossibile da verificarsi, proprio in funzione dell'importante compito di indirizzo valoriale che il revisore costituzionale si è visto auto-attribuirsi o quantomeno implicitamente ipotizzare per sé.

b) l'utilizzo delle modifiche costituzionali per “segnare il passo”, cioè per fare in modo che la Costituzione – proprio nella sua funzione di fonte superiore a tutte le altre fonti e di spazio di identificazione per cittadini e istituzioni – sia la prima a “dare il buon esempio” riconoscendo nuovi valori e nuovi concetti che vengono così sottratti, più o meno esplicitamente, all'agone politico per essere posti in una sorta di posizione sovraordinata. In quanto appartenenti al livello gerarchico supremo delle norme, l'ambiente, l'insularità, lo sport, cessano di essere argomenti di dibattito per assurgere al pantheon dei concetti costituzionali<sup>52</sup>.

In questo senso, il revisore utilizza le modifiche, anche quelle più puntuali e apparentemente manutentive, per modificare (se si preferisce, plasmare a suo piacimento) lo spazio identitario definito sopra. Trattandosi di un soggetto eminentemente politico che svolge questa operazione, cioè nient'altro che il Parlamento, non è impossibile pensare che questo sia un obiettivo realistico<sup>53</sup>.

Ciò comporta, però, non solo l'accettazione che la Costituzione sia “utilizzabile”, bensì che il discorso giuridico sia subordinato ad altri obiettivi. Leciti, possibili, ma che segnano la

---

<sup>51</sup> È il problema, non certo nuovo, «della lotta per la Costituzione, nel senso di lotta per la perpetuazione del potere, al fine di generare la stabilità di un governo occasionalmente in carica, risolvendo l'instabilità della sua legittimazione politica mediante un consolidamento nel potere per via di revisione costituzionale», F. BILANCIA, *I limiti alla revisione costituzionale*, cit., p. 13. Per ulteriori osservazioni M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della «lotta per la Costituzione»*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2006, spec. p. 2.

<sup>52</sup> Richiama questa posizione G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza*, cit., p. 2, nell'affermare che «quasi tutte le democrazie occidentali sono state neoplasticamente affette da una (ir)resistibile invasione di ‘nuovi’ diritti fondati su un nucleo, una “super-etica” del *politically correct*. Un nucleo curioso, sfuggente, proteiforme, ma percepito come bellissimo e irresistibile, come sublimazione dell'umanesimo e della civiltà, proprio mentre fa a pezzi le fondamenta illuministiche di entrambi». Non è – forse – dissimile la posizione di G. AZZARITI, *Dopo il referendum del 25-26 giugno 2006: le prospettive del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2/2006, p. 585 ss., che segnalava, al di fuori di un uso partitico e non *politically correct*, la necessità di «rinunciare all'uso politico della revisione costituzionale come dall'inizio degli anni Ottanta si è più volte tentato di fare; pertanto devono escludersi modifiche a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, tra l'altro facilmente raggiungibile con sistemi elettorali maggioritari o con premi di maggioranza».

<sup>53</sup> Ritieni T. GROPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all'art. 138*, in *Astrid online* e in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), vol. III, UTET, Torino, 2006, che «supremazia della Costituzione e sua continuità e durata sono facce della stessa medaglia, e proprio perché la costituzione è qualcosa di permanente tutti i poteri ne debbono essere vincolati, compreso quello legislativo» (p. 3) e, si aggiunge, del legislativo anche quando si occupa di indirizzo politico (se le due attività sono mai nettamente distinguibili).

definitiva subordinazione del diritto, anche al suo livello più alto, quello costituzionale, in funzione degli obiettivi politici<sup>54</sup>.

Anche la Costituzione, dunque, concepita come “esempio” e come “illustrazione valoriale” viene giocoforza attratta nella dimensione politica, necessariamente contingente. Ciò non è in opposizione, anzi si abbina perfettamente, a quanto rilevato poco più sopra riguardo il vincolo, o l'autovincolo<sup>55</sup>, posto dal legislatore a sé stesso e alla maggioranza di indirizzo politico che verrà.

In conclusione il rischio è che la Costituzione, man mano che viene utilizzata per segnare il passo, per progredire, per influire ed influenzare, perda non solo coerenza interna, bensì si trovi così cambiata e sfigurata da perdere quel carattere di “punto d'identità” che – da quanto sopra paiono non esservi dubbi – proprio coloro che la utilizzano nel modo sopra descritto vogliono conservare e anzi stimolare. Gli scettici della manutenzione costituzionale e gli entusiasti, sia pure arrivando da percorsi argomentativi diversi se non opposti, dovrebbero, dunque, trovarsi d'accordo nel ritenere gli interventi di revisione come eccezionali, da valutarsi con estrema cautela e da limitare il più possibile, all'esatto contrario di quanto visto nelle recenti occasioni di modifica.

---

<sup>54</sup> Si domanda V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica*, cit.: «possono le forze politiche pretendere di attivare procedure di fatto costituenti, ritenendo l'attuale assetto costituzionale ormai inadeguato (o la causa, come viene detto, dell'instabilità governativa), sul presupposto inespresso che la Costituzione deve essere intesa come un testo responsivo, ricognitivo di quanto elaborato nella coscienza popolare?» (p. 21). E, ancora: «piuttosto che ricorrere a forme di revisione costituzionale che implicitamente esercitano il potere costituente, di ammettere l'imprescindibilità da un travestimento, di introdurre il tema della convenienza politica (che denota, di nuovo, un uso congiunturale della Costituzione), non sarebbe forse più costituzionalmente legittimo ricorrere direttamente a un esercizio del potere costituente attraverso anche la formazione di una nuova assemblea costituente?» (p. 22).

<sup>55</sup> Per echeggiare A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002.