

## **La revisione costituzionale come risposta alla crisi dei diritti: tra simbolismo e tutela effettiva**

di

Maria Galbusera\*

**SOMMARIO:** 1. Costituzionalizzare per proteggere? – 2. Costituzionalizzare i diritti o consolidare le istituzioni di garanzia? Le riforme del 2024 in Francia e Germania. – 3. Sport e ambiente: nuovi diritti? Il caso delle riforme costituzionali italiane – 4. L'inflazione dei diritti – 5. Un caso particolare: eliminare la parola razza dalla Costituzione? – 6. Quali riforme costituzionali?

### **1. Costituzionalizzare per proteggere?**

Nel suo celebre *L'età dei diritti*, Norberto Bobbio individuava il problema fondamentale dei diritti non tanto nella loro giustificazione, quanto nella loro protezione<sup>1</sup>. Distingueva tra diritti soltanto proclamati e diritti effettivamente protetti, interrogandosi sulla tensione tra la mole di rivendicazioni internazionali che li riconoscevano e la “massa dei senza diritti”<sup>2</sup>. Tale tema appare ancora oggi di evidente attualità, alla luce della profonda crisi che attraversa il diritto internazionale e della crescente messa in discussione dei diritti umani e fondamentali, anche all'interno di ordinamenti democratici consolidati.

Il contesto internazionale è oggi segnato da una crescente instabilità geopolitica, dalla diffusa violazione dei diritti umani e dal progressivo ripensamento del diritto quale strumento di composizione delle controversie. A ciò si accompagna la messa in discussione delle istituzioni internazionali che hanno contribuito in modo significativo al rafforzamento della tutela dei diritti in ambito sovranazionale,

---

\* Dottoressa di ricerca in Scienze Giuridiche, Università degli studi di Milano-Bicocca.

<sup>1</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990, p. 16.

<sup>2</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., pp. XX-XXI.

quali, ad esempio, la Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>3</sup>. Tale fenomeno ha interessato anche gli ordinamenti nazionali europei, nei quali la crisi della rule of law si è spesso tradotta in iniziative volte a limitare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e delle Corti. I casi ungherese e polacco ne costituiscono un esempio emblematico, a cui si affianca una più ampia tendenza a intervenire sulle modalità di nomina e sul funzionamento delle Corti, con effetti di indebolimento della loro indipendenza rispetto al potere politico, nonché tentativi di ridimensionarne competenze e decisioni<sup>4</sup>. Ne risulta, in termini più generali, una crisi dell'idea stessa di limite al potere, sempre più percepito come un inutile ostacolo a un'autorità investita dal popolo e, in quanto tale, ritenuta illimitabile<sup>5</sup>.

In tale scenario, le minacce – reali o soltanto percepite – ai diritti fondamentali, nonché la loro scarsa effettività, spingono le democrazie liberali a rafforzare i meccanismi di autodifesa dei propri ordinamenti. Tra gli strumenti impiegati a tal fine vi è, sempre più frequentemente, la revisione costituzionale, utilizzata per attribuire esplicito riconoscimento a diritti e principi non espressamente contemplati nel testo originario delle costituzioni. Si tende così a cristallizzare un patrimonio di garanzie costruito nel tempo attraverso la giurisprudenza costituzionale, sovranazionale e ordinaria e percepito come sempre più vulnerabile a possibili arretramenti.

La revisione costituzionale interviene, così, in modo puntuale per introdurre specifici diritti o principi, assumendo spesso una funzione prevalentemente simbolica. In questi casi, infatti, il diritto oggetto della revisione è generalmente

---

<sup>3</sup> Si pensi, ad esempio, all'alleanza politica tra Giorgia Meloni e Mette Frederiksen, prima ministra danese, sviluppatasi anche in seguito ad alcune decisioni della Corte che avevano limitato le politiche di contrasto all'immigrazione irregolare. Tale convergenza è culminata in una lettera aperta sottoscritta da diversi Paesi europei, nella quale si criticava una giurisprudenza ritenuta eccessivamente espansiva e si sottolineava la necessità di riconoscere un maggiore margine di intervento agli Stati nazionali.

<sup>4</sup> Per una analisi delle diverse esperienze di indebolimento delle Corti costituzionali: S. BARTOLE, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 2; M. CARTABIA, *Le Corti e la Democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, 1; S. RAGONE, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, 1.

<sup>5</sup> Sull'attuale crisi dell'idea di limite al potere: M. CARTABIA, *Custodi della democrazia. La Costituzione, le corti e i confini del politico*, Milano, Egea, 2026

considerato già ricompreso nell'ambito di tutela dell'ordinamento costituzionale grazie all'evoluzione interpretativa del testo. L'intervento di revisione non mira pertanto a introdurre una nuova forma o oggetto di tutela, bensì a cristallizzare una garanzia già esistente, sottraendola a possibili regressioni.

A tale forma di simbolismo se ne affianca un'altra, maggiormente connessa alla crisi dell'effettività dei diritti e della rappresentanza. Dinanzi a rivendicazioni sociali emergenti o a bisogni percepiti come insoddisfatti, l'introduzione di nuove garanzie consente al decisore politico di manifestare attenzione verso determinate istanze senza accompagnare tale riconoscimento con misure effettivamente idonee ad assicurarne la concreta attuazione.

La revisione costituzionale assume una funzione di legittimazione politica e di costruzione del consenso, più orientata a essere una risposta simbolica a specifiche domande sociali che alla modifica sostanziale dell'assetto costituzionale. I legislatori, così, promuovono l'inserimento nel testo costituzionale delle più diverse pretese sociali, spesso riconducibili a specificazioni di diritti già tutelati dall'ordinamento, in risposta alle sollecitazioni provenienti dall'opinione pubblica o da determinati gruppi di interesse. Essendo proposte espressione di istanze ampiamente condivise sul piano valoriale, il rigetto risulta difficilmente sostenibile per le forze politiche, mentre l'adesione consente di manifestare sensibilità verso valori socialmente apprezzati senza particolari costi in termini di consenso e di spesa pubblica. Anche per questa ragione, il ricorso a interventi costituzionali di questo tipo appare in costante crescita, almeno in Italia. Ne deriva una progressiva trasformazione della revisione costituzionale da strumento eccezionale, giustificato dall'esigenza di adeguare l'ordinamento a mutamenti profondi della realtà sociale e istituzionale, a ordinaria risorsa della competizione e della comunicazione politica.

Ciò che sembra nel complesso emergere è, dunque, una progressiva trasformazione della funzione della revisione costituzionale in materia di diritti. Più che costituire uno strumento di innovazione dell'ordinamento, essa appare sempre più impiegata

per consolidare e rendere esplicite tutele già riconosciute dal legislatore e dalla giurisprudenza, anche costituzionale.

Tale fenomeno è oggetto di valutazioni divergenti. Secondo una prima prospettiva, la costituzionalizzazione dei nuovi diritti<sup>6</sup> consente di rafforzarne la tutela, sottraendoli alle oscillazioni delle maggioranze politiche contingenti e alla sola elaborazione giurisprudenziale. In questa prospettiva, la revisione costituzionale rappresenterebbe uno strumento di consolidamento delle conquiste raggiunte e di progressiva espansione delle garanzie costituzionali<sup>7</sup>.

Secondo un diverso orientamento, invece, il ricorso sempre più frequente alla revisione costituzionale puntuale per introdurre nuovi diritti rischia di determinare un'espansione incontrollata del catalogo costituzionale, contribuendo a una progressiva banalizzazione della nozione stessa di diritto fondamentale e, più in generale, a un indebolimento della forza normativa delle costituzioni<sup>8</sup>.

Alla luce di tali dinamiche, la questione centrale che si cercherà di sciogliere è relativa all'effettiva idoneità dello strumento della revisione costituzionale puntuale in materia di diritti a garantire una tutela concreta delle nuove e antiche pretese messe in discussione. Prendendo ad esempio alcune recenti riforme costituzionali in materia di diritti, si cercherà di verificare se l'impiego della revisione costituzionale con finalità prevalentemente simboliche o contingenti costituisca uno strumento realmente efficace di protezione oppure se non sia necessario sviluppare una più approfondita riflessione sulle implicazioni normative, istituzionali e sistemiche di tali interventi.

---

<sup>6</sup> Inteso tale non tanto per un dato temporale ma perchè non espressamente previsto nel testo costituzionale.

<sup>7</sup> A. RUGGERI, *Il diritto "vecchio" e i modi del suo possibile svecchiamento, al servizio dei diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2012; Id., *Chi è il garante dei nuovi diritti fondamentali?*, in *Consulta Online*, 2023, 1.

<sup>8</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Introduzione*, in Id. (a cura di) *Il traffico dei diritti insaziabili*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007; A. BARBERA, *Il "fondamento" dei diritti fondamentali, tra crisi e frontiere della democrazia postmoderne* in L. Antonini (a cura di) *Il traffico dei diritti insaziabili*, cit.; V. ZAGREBELSKY, *Allargare l'area dei diritti fondamentali non obbliga a banalizzarli*, in *Questione di giustizia*, 2015, 1; G.M. FLICK, *I diritti fondamentali e il multilevel: delusioni e speranze*, in *Rivista AIC*, 2019, 2; A. PINTORE, *I diritti insaziabili*, in *Teoria politica*, 2020, 2.

## 2. Costituzionalizzare i diritti o consolidare le istituzioni di garanzia? Le riforme del 2024 in Francia e Germania

Tra gli esempi più significativi di revisione costituzionale a carattere simbolico adottata in risposta alle tensioni che attraversano le democrazie contemporanee figura la riforma costituzionale francese n. 200 dell'8 marzo 2024. Con tale intervento è stato modificato l'articolo 34 della Costituzione, attribuendo rilievo costituzionale alla libertà delle donne di ricorrere all'interruzione volontaria di gravidanza. Questa riforma ha rappresentato una chiara presa di posizione politica di fronte alla messa in discussione della pratica dell'interruzione di gravidanza negli Stati Uniti e, più in generale, rispetto a quella che era percepita come una minaccia globale alla libertà delle donne<sup>9</sup>.

Nel 2022, infatti, la storica sentenza della Corte Suprema statunitense *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*<sup>10</sup> aveva negato l'esistenza di un diritto federale all'interruzione volontaria di gravidanza, determinando il venir meno della tutela precedentemente garantita<sup>11</sup> e rimettendo la disciplina della materia alla discrezionalità normativa dei singoli Stati. Di conseguenza, le assemblee legislative di alcuni Stati federati iniziarono ad approvare norme estremamente restrittive della libertà di scelta della donna: in Oklahoma, ad esempio, è stato approvato un disegno di legge che vieta l'aborto quasi in ogni circostanza, consentendolo solo

---

<sup>9</sup>Si pensi, ad esempio, alla Polonia, dove il 27 ottobre 2021 il Tribunale costituzionale ha dichiarato illegittima la possibilità di interrompere la gravidanza in caso di grave e irreversibile malformazione del feto o di malattia incurabile che ne minacci la vita, restringendo ulteriormente l'accesso all'aborto. In Ungheria, invece, dal 12 settembre 2022 la normativa impone alle donne che intendono abortire di ascoltare il battito cardiaco del feto prima di poter procedere all'intervento.

<sup>10</sup> Sentenza che aveva ad oggetto la legittimità costituzionale di una legge del Mississippi, il *Gestational Age Act*, che vieta gli aborti elettivi oltre la quindicesima settimana di gestazione, dunque in una fase precedente alla *viability* del feto, intesa come possibilità di sopravvivere al di fuori dell'utero.

<sup>11</sup> Garanzia derivante dalla storica sentenza *Sentenza Roe v. Wade* del 1973 che aveva ricondotto la tutela dell'aborto al diritto all'autodeterminazione della gestante, riconoscendo la possibilità di interrompere la gravidanza anche in assenza di rischi per la salute della donna o del feto, nonché indipendentemente da ulteriori circostanze, in quanto espressione della libera scelta della donna.

per salvaguardare la vita della donna, mentre in Virginia è stato introdotto l'*Unborn Child with Down Syndrome Protection and Education Act*<sup>12</sup>.

Nel clima di preoccupazione suscitato anche dalla decisione della Corte Suprema statunitense, un gruppo di deputati francesi presentò la *Proposition de loi constitutionnelle n° 293 visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception*. Si trattava di una proposta particolarmente ambiziosa, volta a riconoscere espressamente un diritto fondamentale all'interruzione volontaria di gravidanza e alla contraccezione<sup>13</sup>. Essa venne tuttavia successivamente sostituita dal più cauto *Projet de loi constitutionnelle n° 1983 relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse*<sup>14</sup>, che costituirà il testo poi approvato<sup>15</sup>. La riforma costituzionale fu presentata, tanto nel dibattito pubblico francese quanto a livello internazionale, come il riconoscimento esplicito del diritto all'aborto nella Costituzione francese in risposta al clima internazionale di avversione nei confronti della pratica. Una lettura più attenta del testo evidenzia tuttavia una realtà più sfumata. La modifica dell'articolo 34 non consacra, infatti, un vero e proprio diritto soggettivo all'interruzione volontaria di

<sup>12</sup> Per un approfondimento: E. STRADELLA, *La decostituzionalizzazione del diritto all'aborto negli Stati Uniti: riflessioni a partire da Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, 2; A. BARAGGIA, *La sentenza Dobbs v. Jackson: un approdo non del tutto imprevedibile del contenzioso in materia di aborto negli Stati Uniti*, in *BioLaw journal*, 2023, 1; R. BIZZARI, *L'aborto negli Stati Uniti due anni dopo Dobbs v. Jackson Women's Health Organization: sviluppi, dinamiche e prospettive*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2024; F. PARUZZO, *Francia, il diritto all'aborto è in Costituzione*, in *Questione giustizia*, 2024.

<sup>13</sup> Una proposta analoga è stata avanzata anche in Spagna con l'obiettivo di introdurre all'art. 43 della Costituzione, dedicato alla tutela della salute, il seguente comma: «Se reconoce el derecho a una interrupción voluntaria del embarazo que sea libre, informada, plena y universal. Los poderes públicos garantizarán el ejercicio de este derecho con absoluto respeto a su autonomía física». Sarà interessante verificare se, anche in questo caso, il testo eventualmente approvato subirà un ridimensionamento rispetto alla proposta originaria, come avvenuto in Francia.

<sup>14</sup> «Nul ne peut porter atteinte au droit à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception. La loi garantit à toute personne qui en fait la demande l'accès libre et effectif à ces droits.»

<sup>15</sup> «La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse.»

gravidanza, ma riconosce il compito del legislatore di determinare le condizioni di esercizio della libertà delle donne di ricorrervi<sup>16</sup>.

Tale passaggio merita di essere sottolineato, poiché sembra accomunare alcune delle revisioni costituzionali puntuali in materia di diritti adottate in Europa negli ultimi anni. Le campagne politiche e di propaganda che accompagnano tali riforme fanno spesso riferimento all'introduzione di nuovi diritti fondamentali; tuttavia, le formule effettivamente inserite nei testi costituzionali risultano frequentemente più prudenti e meno innovative di quanto il dibattito pubblico lasci intendere. Più che riconoscere nuovi diritti, esse tendono infatti a enunciare obiettivi, indirizzi o compiti affidati ai pubblici poteri, rafforzando simbolicamente la tutela di determinati interessi senza necessariamente modificare in modo significativo il contenuto delle garanzie già esistenti. Attraverso tali interventi, i legislatori possono accreditarsi come sostenitori di specifiche rivendicazioni sociali e politiche, ottenendo i benefici simbolici e comunicativi della riforma senza necessariamente alterare in modo significativo gli equilibri costituzionali esistenti o introdurre innovazioni di carattere realmente trasformativo.

La riforma è stata considerata da molti superflua, poiché il Conseil constitutionnel aveva già ricondotto l'accesso all'aborto nell'ambito della tutela della libertà personale della donna, rendendo improbabile un revirement giurisprudenziale<sup>17</sup>. È stato inoltre osservato come la minaccia alla pratica abortiva non apparisse particolarmente concreta nel contesto francese, risultando piuttosto legata alle evoluzioni registratesi negli Stati Uniti<sup>18</sup>.

I sostenitori della riforma ne hanno tuttavia evidenziato il carattere innovativo, sottolineando come essa introduca, tra i primi esempi a livello comparato, un riferimento costituzionale all'interruzione volontaria di gravidanza in una prospettiva di tutela e non di limitazione. La revisione costituzionale

---

<sup>16</sup>Sull'analisi del mutamento semantico da diritto a libertà e sulla difficoltà di attribuire un effettivo significato innovativo alla riforma del 2024: E. ERNS, *La Liberté d'Avorter ou l'Illusion de la Constitutionnalisation en Droit Français?*, in Trinity C.L. Rev., 2025, 28.

<sup>17</sup> B. MATHIEU, *Contre – Inscription de l'IVG dans la Constitution: le fantasme d'un retour en arrière*, in [Le Club des juristes.com](https://www.leclubdesjuristes.com), 2024

<sup>18</sup> E. CAMPION, *Inscrire l'IVG dans la Constitution est inutile et insensé*, intervista a A.M. LE POURHIET, [Marianne](https://www.marianne.fr), 2022.

cristallizzerebbe, così, la libertà delle donne di ricorrere all'IVG, attribuendole una visibilità e una protezione costituzionale senza precedenti negli altri ordinamenti europei.

La portata dell'intervento è stata considerata da alcuni quasi rivoluzionaria, soprattutto alla luce del crescente dibattito che, in diversi ordinamenti occidentali, ha rimesso in discussione il tema dell'aborto e dei diritti riproduttivi<sup>19</sup>. Si è infatti sottolineato come la circostanza per cui le principali contestazioni all'accesso all'aborto si siano manifestate negli Stati Uniti non escluda la rilevanza della riforma nel contesto francese. Al contrario, l'esperienza statunitense dimostrerebbe come anche garanzie ritenute da tempo consolidate possano essere rimesse in discussione in tempi relativamente brevi. In questa prospettiva, la riforma contribuirebbe a rafforzare e stabilizzare la libertà di autodeterminazione delle donne nelle scelte riproduttive, dimostrando al contempo la capacità della Costituzione di evolvere nei propri contenuti e di rispondere alle trasformazioni sociali e culturali<sup>20</sup>.

A ben vedere, senza attribuire alla riforma una portata trasformativa che difficilmente sembra possedere, il suo elemento di maggiore novità potrebbe risiedere nell'essere intervenuta su una questione che continua a costituire oggetto di contesa politica e sociale. Pur non incidendo in modo radicale sulla struttura dell'ordinamento costituzionale né modificando significativamente il regime giuridico dell'interruzione volontaria di gravidanza, la riforma si distingue da alcune recenti revisioni costituzionali puntuali in altri Paesi europei perché non si limita a costituzionalizzare principi o valori largamente condivisi.

L'interruzione volontaria di gravidanza rimane una questione caratterizzata da un elevato grado di conflittualità politica e sociale e la sua costituzionalizzazione appare, pertanto, come la cristallizzazione costituzionale di una materia controversa. Ciò distingue la riforma francese dalle revisioni costituzionali

---

<sup>19</sup> S. HENNETTE-VAUCHEZ, D. ROMAN, S. SLAMA, *Pourquoi et comment constitutionnaliser le droit à l'avortement*, in *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 2022.

<sup>20</sup> M. FASAN, *Riformare la Costituzione per tutelare i diritti fondamentali? Un dialogo tra Francia e Irlanda*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2024, 4, p. 13.



approvate in Italia nel 2022 (l.c. 1 e 2 del 2022) e nel 2023 (l.c. 1 del 2023) le quali, come si dirà in seguito, si sono configurate prevalentemente come operazioni di consolidamento e cristallizzazione di valori e principi sostanzialmente incontestati<sup>21</sup>.

Se la riforma francese presenta caratteristiche peculiari, essa si inserisce comunque in una tendenza più ampia che interessa numerosi ordinamenti contemporanei: il ricorso alla revisione costituzionale come risposta alla percezione di una crescente vulnerabilità dei diritti fondamentali.

Nell'attuale scenario internazionale, le minacce ai diritti ritenuti consolidati sono molteplici e riguardano una pluralità di diritti. Di fronte a tale quadro, la costituzionalizzazione di ogni pretesa percepita come vulnerabile può davvero costituire una risposta adeguata?

Una possibile strategia alternativa potrebbe consistere nel concentrare l'intervento costituzionale non sul rafforzamento o sulla cristallizzazione di singoli diritti – operazione che rischia di alimentare una progressiva e potenzialmente illimitata espansione del catalogo costituzionale<sup>22</sup> – bensì sul consolidamento delle istituzioni chiamate a garantirne la tutela. In questa prospettiva, anziché moltiplicare i riconoscimenti costituzionali, si rafforzano gli organi e i meccanismi che consentono all'ordinamento di adattarsi nel tempo alle nuove esigenze di protezione dei diritti fondamentali.

In tale direzione sembra muoversi la riforma costituzionale adottata in Germania nel 2024 in materia di composizione e funzionamento del Bundesverfassungsgericht (BVerfG), la Corte costituzionale federale. Di fronte, in particolare, al rischio di una vittoria elettorale dell'AfD (Alternative für Deutschland), partito percepito come ostile ai valori democratici, la strategia tedesca non è stata quella di costituzionalizzare ogni diritto potenzialmente vulnerabile, ma di concentrare gli sforzi sulla protezione delle istituzioni di garanzia, veri baluardi del sistema costituzionale.

---

<sup>21</sup> V. *infra* § 3.

<sup>22</sup> V. *infra* § 4.

Fino al 2024, la normativa costituzionale tedesca sulla composizione e l'elezione dei giudici del BVerfG era piuttosto minimale. Essa prevedeva soltanto che metà dei membri fosse designata dal Bundestag e l'altra metà dal Bundesrat, rimettendo alla legge ordinaria la determinazione del numero complessivo dei giudici, della durata e delle caratteristiche del mandato (come la sua non rinnovabilità), nonché delle maggioranze per la loro elezione.

Tale assetto ha assicurato un funzionamento adeguato fintantoché permaneva la certezza che tutte le forze politiche condividessero in modo profondo e stabile i valori costituzionali. Con la perdita di questa certezza, il legislatore ha ritenuto necessario intervenire. Il 19 dicembre 2024 è stata approvata una riforma che ha elevato a rango costituzionale le norme relative alla composizione e al funzionamento della BVerfG<sup>23</sup>, consolidandone autonomia e stabilità.

L'intervento non è stato volto a rafforzare simbolicamente i diritti percepiti come minacciati, ma a consolidare le garanzie di indipendenza e di funzionamento dell'istituzione che, più di ogni altra, è chiamata ad assicurare la protezione dell'ordine costituzionale e dei diritti fondamentali. Sembra questa una strada maggiormente idonea a rispondere alle minacce emergenti, evitando una rincorsa alla costituzionalizzazione di qualsiasi interesse o pretesa ritenuti meritevoli di particolare protezione e concentrando, invece, l'attenzione sul rafforzamento degli strumenti istituzionali deputati a garantirne il rispetto.

### **3. Sport e ambiente: nuovi diritti? Il caso delle riforme costituzionali italiane**

Anche in Italia si è recentemente sviluppato un dibattito intorno al fenomeno delle revisioni costituzionali simboliche, alimentato soprattutto dal significativo incremento, negli ultimi anni, di proposte e di interventi di riforma costituzionale aventi ad oggetto singoli diritti, principi o valori. Nelle ultime sei legislature, le proposte di modifica costituzionale riguardanti i principi fondamentali e la prima parte della Costituzione (intitolata "Diritti e doveri dei cittadini") hanno registrato

---

<sup>23</sup> La revisione costituzionale non riguarda, però, le norme relative alla maggioranza necessaria per l'elezione dei giudici. Per un approfondimento sui motivi di tale scelta, cfr. D. PARIS, *Una riforma per mettere in sicurezza il giudice costituzionale in Germania*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, 1.

una crescita costante. Se prima della XII legislatura il numero delle proposte di revisione costituzionale in materia di diritti rimaneva contenuto entro una soglia quantitativa modesta (raramente superiore a venti iniziative per legislatura), a partire da quella successiva si è assistito a una crescita costante. Nella XVII legislatura si contano ottanta progetti di revisione riguardanti i primi cinquantaquattro articoli della Costituzione; nella XVIII legislatura le proposte furono settantanove, di cui ventisei relative ai principi fondamentali. Nell'attuale legislatura, a più di tre anni dal suo avvio, sono già stati presentati più di sessanta progetti di revisione costituzionale concernenti i principi fondamentali e la prima parte della Costituzione.

Le proposte di riforma sono variegate anche se spesso si ripetono schemi ricorrenti. Tra i tentativi più frequenti, e ancora mai andati in porto, si segnalano quelli volti a modificare gli articoli 7 e 8 della Costituzione, al fine di riconoscere come fondamento civile e spirituale della Repubblica il patrimonio culturale e religioso giudaico-cristiano<sup>24</sup>, nonché quelli finalizzati a introdurre un riconoscimento esplicito del diritto di accesso a Internet<sup>25</sup>.

La maggior parte di tali proposte non ha superato l'esame in Commissione. Alcune, tuttavia – soprattutto negli ultimi anni – sono giunte a compimento. Nel biennio 2022–2023 sono state infatti adottate, con amplissima maggioranza, due riforme costituzionali di rilievo: la legge costituzionale n. 1 del 2022, che ha modificato gli articoli 9 e 41, rafforzando la rilevanza costituzionale della tutela dell'ambiente, e la legge costituzionale n. 1 del 2023, che ha inciso sull'articolo 33 Cost. introducendo un riferimento al valore dello sport<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Le proposte degli ultimi 20 anni: Legislatura XVI C2374 e C1483; Legislatura XVII S2398 e C3505; Legislatura XVIII C1800 e S670; nell'attuale Legislatura S617.

<sup>25</sup> Le proposte degli ultimi 20 anni: Legislatura XVI S.3467, C.5374, S.2485; Legislatura XVII C.2816, S.1561, S.1317, C.1508, C.1244, C.1058 C.850; Legislatura XVIII S.2479 C.2769 C.1136; nell'attuale Legislatura C.327.

<sup>26</sup> Quella degli ultimi anni è una produzione davvero inusuale se si pensa che nella storia della Repubblica soltanto in tre ulteriori occasioni – tutte verificatesi negli ultimi venticinque anni – è stata modificata la prima parte della Costituzione: con la l. cost. 1/2000 che con modifica all'articolo 48 Cost. istituiva la circoscrizione Estero; con la l. cost. 1/2003 che introduceva all'articolo 51 Cost. il principio della promozione della pari opportunità in riferimento a uffici pubblici e alle cariche elettive; con la l. cost. 1 /2007 che ha abolito la pena di morte in Italia,

Le riforme del 2022 e 2023 sono state oggetto di diffuse critiche in dottrina, poiché ritenute volte a introdurre nel testo costituzionale principi già ricavabili in via interpretativa, senza produrre effetti sostanziali sul piano della tutela e di essere motivate prevalentemente da esigenze simboliche<sup>27</sup>. In questa prospettiva, esse sono state altresì considerate espressive di una tendenza, considerata pericolosa, volta ad accogliere in Costituzione qualunque “nobile finalità” che, in quanto tale, non si presta a essere contestata sul piano politico, in ragione della difficoltà di opporsi a valori ampiamente condivisi e intrinsecamente meritevoli.

La necessità della riforma del 2022 fu da subito messa in dubbio: l’ambiente, infatti, era già da tempo riconosciuto come valore di rango costituzionale. Già negli anni Ottanta del secolo scorso, la Corte costituzionale aveva individuato il diritto a un ambiente salubre non soltanto quale proiezione del diritto alla salute (art. 32 Cost.), ma anche come espressione della tutela del paesaggio, attraverso un’interpretazione ampia dell’articolo 9 della Costituzione (Corte cost. sentt. n. 210 del 1987 e n. 127 del 1990)<sup>28</sup>. Successivamente, con la riforma del Titolo V della Parte II della Cost. (l.c. n. 3 del 2001), la tutela dell’ambiente era stata inserita esplicitamente nella Carta, qualificandola come materia di competenza esclusiva dello Stato. Su tali basi, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente rafforzato la centralità del bene ambiente, affermando come fosse «agevole ricavare una configurazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto»<sup>29</sup>.

---

eliminando all’articolo 27 Cost. le residue eccezioni previste per i reati militari in tempo di guerra.

<sup>27</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 - Modifica articolo 9 della Costituzione*, in Osservatorio AIC, 2020, 1; G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 2021; M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un’occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 2; M. CARRER, *Le revisioni costituzionali del 2022 e 2023. Ambiente, sport e isole: prospettive critiche per nuovi contenuti e un nuovo stile della Costituzione*, in *Queste istituzioni*, 2023, 3; M. DI MASI, *Dall’etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell’articolo 33 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2023, 22; G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzionale dell’attività sportiva*, in *Federalismi.it*, 2024, 1.

<sup>28</sup> Per un’analisi approfondita del riconoscimento della tutela dell’ambiente come valore costituzionale prima della riforma: S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2017, 3.

<sup>29</sup> Corte cost. sent. n. 407/2002 Considerato in diritto 3.2.

Anche la modifica dell'articolo 41 Cost. sembra aver recepito un orientamento ormai consolidato, poiché il limite dell'utilità sociale all'iniziativa economica privata era già da tempo interpretato come comprensivo delle esigenze di tutela ambientale<sup>30</sup>.

Alla luce di questo percorso, è legittimo domandarsi perché sia stato ritenuto necessario modificare la Costituzione per introdurre un principio già chiaramente riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla vasta legislazione ambientale italiana<sup>31</sup>. La risposta risiede, probabilmente, nella percezione dell'insufficienza delle politiche ambientali sino ad allora adottate e nella conseguente esigenza di rafforzare la centralità della tutela dell'ambiente nell'ordinamento costituzionale.

La tutela ambientale è infatti progressivamente divenuta una delle priorità delle politiche nazionali, europee e internazionali. Sotto questo profilo, la revisione costituzionale del 2022 può essere letta come una risposta all'emergere di nuove esigenze connesse alla crisi climatica e alla crescente consapevolezza della necessità di garantire uno sviluppo sostenibile e una maggiore attenzione alle generazioni future.

Secondo una lettura più critica, tuttavia, la proposta relativa all'introduzione di un riferimento alle questioni ambientali nel testo costituzionale – ancor prima della sua effettiva approvazione – avrebbe rappresentato anche uno strumento di legittimazione politica, idoneo a manifestare adesione a un valore ormai largamente condiviso senza imporre, almeno nell'immediato, l'assunzione di scelte politiche particolarmente onerose. Il proliferare, nel periodo antecedente alla riforma, di proposte di revisione costituzionale in materia sembra confermare tale

---

<sup>30</sup> Corte cost. sent. n. 196/1998 e 190/2001. Si pensi, anche, ad esempio, alle lunghe e delicate vicende relative al caso Ilva su cui si è espressa anche la Corte costituzionale ( Sent. n. 85/2013). Per un approfondimento: L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica*, in *Federalismi.it*, 2023, 16.

<sup>31</sup> Vi è tuttavia chi ha individuato profili di innovatività nel riferimento agli interessi delle future generazioni e nella tutela degli animali. Tali disposizioni non sembrano però aver inciso in modo significativo sugli equilibri costituzionali. Cfr. D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2023, 24; C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità del presente*, in *Quaderno di storia contemporanea*, 2023, 73; C. DORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale. Osservazioni a prima lettura della l. cost. n. 1/2022*, in *BiolaW Journal*, 2022, 2.

interpretazione: dall'inizio della XII legislatura sino all'approvazione della riforma vennero presentate oltre quaranta iniziative volte a modificare l'articolo 9 Cost., spesso caratterizzate da contenuti molto simili, anche se provenienti da forze politiche assai distanti<sup>32</sup>. La trasversalità – e, per certi aspetti, l'indeterminatezza – del principio di tutela dell'ambiente ha infatti favorito una convergenza ampia, seppur fondata su sensibilità differenti, che spaziavano dalla protezione degli ecosistemi alla tutela degli animali, fino alla valorizzazione del territorio.

Anche in ragione di tale trasversalità, la riforma è stata approvata con una maggioranza amplissima, prossima all'unanimità dei votanti. Tale circostanza sembra confermare la limitata conflittualità dell'intervento, che non ha incontrato significative opposizioni in nessuno degli schieramenti politici.

Sebbene il procedimento di revisione costituzionale sia fisiologicamente fondato sulla ricerca di un ampio compromesso tra forze politiche, in questo caso il consenso appare derivare non tanto dalla necessità di comporre visioni contrapposte per realizzare una modifica suscettibile di incidere profondamente sugli assetti costituzionali, quanto dalla convergenza di un principio ormai largamente, se non unanimemente, condiviso e difficilmente contestabile. Il sostegno alla riforma consentiva di associarsi pubblicamente a tale valore senza sopportare significativi costi politici, mentre il voto contrario avrebbe potuto generare rilevanti costi reputazionali. In questa prospettiva, il compromesso sembra funzionale all'introduzione di una disposizione dal forte valore simbolico, capace di rafforzare la legittimazione politica dei suoi promotori senza imporre significative ridefinizioni degli equilibri normativi esistenti.

L'ampio consenso registrato attorno alla riforma dimostra come sia relativamente agevole convergere sul riconoscimento costituzionale di valori ampiamente condivisi. Più complessa appare, invece, la fase della loro concreta attuazione, nella

---

<sup>32</sup> Solo per citarne alcune: Legislatura XIII C.7019, C.5591, S.1158, C.626; Legislatura XIV C.6101, C.5601, S.3288, S.553-1658-1712-1749-B, C.4429, C.4423, C.4307, S.2156, C.3809, S.1749, C.2949, S.553; Legislatura XV C.2773, C.979, S.332, S.136, S.118, C.133, C.37; Legislatura XVI C.5660, S.2438, C.3370, S.562, S.388, S.23; Legislatura XVII S.2951, C.1748, C.1424; Legislatura XVIII C.3156-B, S.83-212-938-1203-1532-1627-1632-2160-B, C.3156, S.2160, C.2315, S.1632, C.2174, S.1532, C.2150, C.2124, S.1203, S.938, S.212, C.15, C.240.

quale tali valori sono chiamati a confrontarsi con interessi economici, sociali e politici concorrenti.

Colpisce inoltre come, a fronte di un consenso parlamentare così esteso (un solo voto contrario nell'ultima deliberazione della Camera e ventitré nella precedente deliberazione del Senato), la modifica costituzionale non abbia suscitato un analogo livello di attenzione nell'opinione pubblica. Al contrario, è plausibile ritenere che un eventuale rigetto della riforma avrebbe generato un dibattito assai più intenso, poiché sarebbe stato facilmente interpretato come un segnale di ostilità della classe politica nei confronti delle questioni ambientali.

A differenza della riforma del 2022, il riconoscimento esplicito del valore dello sport (l.c. 1 del 2023) non appare motivato da una esigenza emergente. È pur vero che esiste una nuova sensibilità collettiva che valorizza lo sport come elemento educativo, di promozione della salute e di integrazione<sup>33</sup>; tuttavia, l'intensità di tale impulso risulta nettamente inferiore rispetto a quello maturato in materia ambientale in risposta alla crisi climatica. Le motivazioni alla base di questa revisione costituzionale risultano, pertanto, meno agevolmente individuabili. Esse sembrano derivare dalla capacità di determinate istanze e gruppi di interesse di imporsi, più di altri, nel dibattito pubblico e di trovare ascolto presso il legislatore. A ciò si aggiunge la difficoltà, per le forze politiche, di esprimere un voto contrario a una riforma percepita dall'opinione pubblica come volta a riconoscere il "diritto allo sport" in Costituzione. Una simile rappresentazione ha probabilmente contribuito all'ampissimo consenso registrato durante l'iter di approvazione, conclusosi senza alcun voto contrario in nessuna delle quattro deliberazioni<sup>34</sup>.

Ulteriori perplessità emergono ove si consideri che una delle possibili motivazioni sottese all'inserimento dello sport in Costituzione potrebbe essere individuata nel crescente interesse economico che ruota attorno al settore sportivo. In tale

---

<sup>33</sup> G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzionale dell'attività sportiva*, in *Federalismi.it*, 2024, 1.

<sup>34</sup> I dati sono i seguenti: I) Senato della Repubblica, prima lettura, seduta del 12 dicembre 2022: 145 voti favorevoli, 0 contrari, 4 astenuti; II) Camera dei deputati, prima lettura, seduta del 4 aprile 2022: 272 voti favorevoli su 272 presenti; I bis) Senato della Repubblica, seconda lettura, seduta del 17 maggio 2023: 170 voti favorevoli, 0 contrari, 1 astenuto; II bis) Camera dei deputati, seconda lettura, seduta del 20 settembre 2023: 312 voti favorevoli su 312 presenti.

prospettiva, la revisione costituzionale rischierebbe di trasformarsi in uno strumento di promozione di un determinato comparto economico, con il rischio che tale intervento si traduca in uno strumento di marketing<sup>35</sup>.

Per entrambe le riforme, la revisione costituzionale sembra essere stata favorita più dalla difficoltà di negare un riconoscimento a istanze largamente condivise che dalla volontà di realizzare un'effettiva trasformazione dell'ordinamento. In questa prospettiva, il rischio è quello di una progressiva costituzionalizzazione di valori, interessi e aspirazioni che, proprio perché politicamente difficili da contestare, trovino agevolmente ingresso nel testo costituzionale<sup>36</sup>.

Le riforme del 2022 e del 2023 sembrano poter essere lette come i primi segnali di una tendenza all'inflazione costituzionale, suscettibile di attenuare la forza normativa della Costituzione attraverso il progressivo accumulo di disposizioni che, pur esprimendo esigenze meritevoli di tutela, potrebbero trovare adeguata protezione mediante strumenti diversi. Se ogni esigenza sociale percepita come insoddisfatta trovasse una corrispondente specificazione costituzionale, la Carta finirebbe per dilatarsi in un catalogo potenzialmente infinito di pretese e aspirazioni, smarrendo la propria funzione e il proprio significato.

Un ulteriore motivo di scetticismo nei confronti di riforme di questo tipo risiede nel rischio di alimentare un equivoco circa le modalità di tutela dei diritti stessi. Il continuo inserimento di nuove formulazioni nel testo costituzionale, già nei fatti tutelate, può infatti generare una sorta di cortocircuito culturale e giuridico, inducendo a ritenere che una pretesa possa essere effettivamente garantita soltanto attraverso il suo espresso riconoscimento costituzionale e, dunque, che un diritto non espressamente previsto non possa godere di una adeguata protezione.

---

<sup>35</sup> M. DI MASI, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, cit., p. 126.

<sup>36</sup> Altro caso esemplare appare la legge costituzionale n. 2 del 2022 che ha modificato l'art. 119 Cost. introducendo il principio di insularità, stabilendo che «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». Anche questa revisione sembra prestarsi a una lettura prevalentemente simbolica: essa appare infatti diretta soprattutto a costituzionalizzare un principio fortemente sostenuto da specifici interessi territoriali e politici, senza che dall'intervento derivino immediate o necessarie conseguenze giuridiche sul piano dell'assetto delle competenze o dell'attribuzione di risorse.



Le due riforme condividono anche una particolare prudenza nella formulazione delle disposizioni introdotte. Come nel caso francese, il legislatore costituzionale ha evitato di configurare espressamente nuovi diritti soggettivi, preferendo invece ricorrere a formule che richiamano principi, valori, obiettivi o compiti affidati ai pubblici poteri. Non si è dunque proceduto alla costituzionalizzazione dei diritti delle future generazioni, bensì al riconoscimento della tutela dell'ambiente anche nel loro interesse; né al riconoscimento dei diritti degli animali, ma alla previsione della loro tutela; né, infine, alla configurazione di un diritto allo sport, bensì al riconoscimento del valore educativo, sociale e di promozione del benessere dell'attività sportiva<sup>37</sup>. Ciononostante, il dibattito pubblico e parte della comunicazione politica hanno talvolta presentato tali interventi come forme di riconoscimento di nuovi diritti, contribuendo ad ampliare sul piano simbolico la portata delle revisioni rispetto al loro contenuto normativo effettivo<sup>38</sup>.

Tale cautela, dunque, sembra confermare la natura prevalentemente simbolica di questi interventi. Più che modificare in modo significativo gli equilibri costituzionali esistenti, le riforme appaiono orientate a rafforzare il riconoscimento formale di valori già presenti nell'ordinamento e largamente condivisi sul piano politico e sociale. La prudenza lessicale adottata dal legislatore costituzionale sembra dunque riflettere la volontà di conferire visibilità e centralità costituzionale a determinate istanze senza introdurre modifiche sostanziali.

Quello che sembra emergere dall'analisi delle riforme costituzionali del 2022 e 2023 è, dunque, un quadro complesso, attraversato da diffuse perplessità dottrinali e da una domanda di fondo: era davvero necessario intervenire sul testo costituzionale per affermare principi già pienamente garantiti dall'impianto originario della Carta?

---

<sup>37</sup> Sulla scelta, inusuale, di inserire un esplicito riferimento a un valore, anziché a un principio, un diritto o un compito dello Stato: S. ROVELLI, *La l. cost. n. 1 del 2023 e lo sport come «materia costituzionale»*. Brevi riflessioni sul rischio di banalizzazione della Costituzione e sulla funzione di garanzia della revisione costituzionale ex art. 138 Cost., in *Osservatorio AIC*, 2024, 4.

<sup>38</sup> Così, ad esempio, il sito web dei deputati del Partito Democratico: [“Nasce il diritto allo sport”](#). O ancora il deputato Mauro Berruto: [“Oggi nel nostro Paese nasce il diritto allo sport”](#).

#### **4. L'inflazione dei diritti**

La valutazione delle revisioni costituzionali puntuali non può arrestarsi all'analisi delle singole iniziative. Ciò che merita attenzione è soprattutto l'effetto sistemico prodotto dal loro progressivo accumularsi e la trasformazione del ruolo che la revisione costituzionale sembra così assumere.

È necessario andare oltre la prospettiva limitata alla specifica esigenza che ha motivato l'intervento per considerare l'impatto di una moltitudine di tali riforme sul sistema costituzionale nel suo complesso.

Le perplessità relative agli interventi come quelli delle riforme del 2022 e del 2023 non risiedono tanto nell'analisi delle singole revisioni costituzionali considerate isolatamente, quanto nel rischio derivante dal moltiplicarsi di interventi di questo tipo, che potrebbero condurre le costituzioni a riempirsi progressivamente di affermazioni dal valore prevalentemente simbolico, che non fanno altro che riconoscere tutele già garantite implicitamente.

Questa riflessione, di carattere più ampio e sistemico, si intreccia inevitabilmente con il fenomeno della cd. inflazione dei nuovi diritti. Più il linguaggio dei diritti si diffonde, più tali nuove rivendicazioni richiederanno un riconoscimento costituzionale.

Negli ultimi anni, anche grazie al lavoro delle corti internazionali e sovranazionali, si è assistito a un'intensa produzione di nuovi diritti. Si è parlato, in questo senso, di una progressiva costituzionalizzazione del diritto internazionale, sempre più orientato a elaborare ampi cataloghi di diritti da proteggere. Diritti che, anche per via delle carenze di effettività del diritto internazionale, sono spesso stati mutuati a livello nazionale.

Accanto al ruolo svolto dalle Corti nell'espansione dei diritti fondamentali, si è progressivamente sviluppato un diverso processo di produzione e diffusione di rivendicazioni fondate sul linguaggio dei diritti. Quest'ultimo è infatti entrato sempre più a far parte del dibattito pubblico e delle richieste avanzate dalla società, divenendo uno degli strumenti privilegiati attraverso cui individui e gruppi

esprimono aspettative, insoddisfazioni e domande di intervento rivolte ai pubblici poteri.

Sempre più frequentemente, esigenze sociali, richieste di migliori servizi o rivendicazioni di varia natura vengono formulate nei termini di diritti la cui tutela richiederebbe un intervento dello Stato. Tali pretese trovano spesso sostegno nel discorso politico, che tende a recepirle e a rilanciarle, contribuendo così a rafforzarne la legittimazione e a consolidarne la presenza nel linguaggio pubblico. In questo modo, il lessico dei diritti si espande ben oltre i confini della riflessione giuridica e giurisprudenziale, divenendo una componente centrale della competizione politica e della costruzione del consenso.

Il linguaggio dei diritti si è progressivamente ampliato, accogliendo nel lessico giuridico e sociale una lunga serie di nuove formulazioni come il diritto all'abitazione, all'acqua, a Internet, alla pace, alla qualità della vita e molti altri ancora. Diritti che, tra l'altro, non sono altro che emanazioni e specificazioni di diritti tradizionalmente tutelati ma che sembrano richiedere autonomia per via dell'insoddisfazione relativa alla loro scarsa effettività.

Il linguaggio dei "nuovi diritti" rappresenta senza dubbio uno strumento capace di offrire alle rivendicazioni sociali un punto d'appoggio su cui costruire nuove politiche di tutela. Si tratta, tuttavia, di uno strumento di cui si è fatto un uso forse eccessivo, tendendo ad ampliare quasi senza limiti il catalogo dei diritti.

Il rischio sembra essere quello di banalizzare il concetto stesso di diritto fondamentale: un uso eccessivo e indiscriminato del termine, accompagnato dalla mancata realizzazione di molte di queste nuove pretese, finisce per svuotarne il significato, poiché non si traduce in una più ampia e certa protezione. L'espansione dell'universo dei diritti individuali rischia, dunque, di mancare il proprio scopo, finendo per indebolire, anziché rafforzare, la tutela dei diritti<sup>39</sup>. Marta Cartabia riassume efficacemente il nodo centrale della questione quando pone la domanda: "Are rights always appropriate?"<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> M. CARTABIA, *The Age of "New Rights"*, in *Straus Working Paper*, 2010, 3, p.5.

<sup>40</sup> M. CARTABIA, *The Age of "New Rights"*, in *Straus Working Paper*, 2010, 3, p. 10

Di fronte a questa proliferazione e, per alcuni, banalizzazione dei diritti, esiste una forte e comprensibile tendenza a richiederne un riconoscimento espresso nelle costituzioni. Un simile approccio rischia però di trasformare le costituzioni in lunghi elenchi di diritti inesigibili, compromettendo il loro significato normativo e la loro efficacia concreta. Rischia di ridurre le carte costituzionali a un mero strumento simbolico, incapace di incidere realmente sulla realtà sociale e politica.

Utilizzando le parole del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella: «Occorre evitare il rischio di una rincorsa - che sarebbe sempre più frequente - per continui inserimenti di temi particolari. Questo trasformerebbe la Costituzione in un albo di argomenti, in realtà vanificandone il senso e il ruolo. I Costituenti hanno redatto la nostra Carta per i giovani, per le generazioni allora future. Anche per questo si basa su un impianto di valori e di principi, tradotti in norme capaci di applicarsi a quanto interverrà nel corso del tempo»<sup>41</sup>.

La ricognizione, seppur sintetica, delle criticità riconducibili alla cosiddetta “inflazione dei diritti” non intende sfociare in una posizione reazionaria o ostile all’innovazione. Di fronte alla diffusione del linguaggio dei diritti vi è infatti chi continua a sostenere con forza l’importanza del riconoscimento di nuovi diritti, poiché esso segnala alla società che non è lecito rassegnarsi alle ingiustizie e che occorre reagire, anche attraverso strumenti capaci di riaffermare razionalità e correttezza<sup>42</sup>. Tale impostazione appare certamente persuasiva se si guarda al sistema dei diritti umani e al diritto internazionale; ma, sul piano interno, in un ordinamento democratico come quello italiano, è forse possibile tracciare un percorso diverso. Una strada che non affidi la risposta alle nuove esigenze principalmente alla moltiplicazione delle enunciazioni costituzionali, ma al rafforzamento delle tutele. Più che disperdere energie nel richiedere un riconoscimento formale delle nuove pretese, sarebbe dunque opportuno

---

<sup>41</sup> S. MATTARELLA, *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in occasione dell’inaugurazione della 6<sup>a</sup> Milano Civil Week*, 9 maggio 2024.

<sup>42</sup> L. PANNARALE, *Giustiziabilità dei diritti. Per un catalogo dei diritti umani*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 16.; A. RUGGERI, *Il diritto “vecchio” e i modi del suo possibile svecchiamento, al servizio dei diritti fondamentali*, cit..

concentrarsi sulla protezione degli organi di garanzia e sulla creazione di politiche e misure innovative per la loro garanzia.

### **5. Un caso particolare: eliminare la parola razza dalla Costituzione?**

Da tempo, in Italia, si discute dell'opportunità di eliminare il termine «razza» dall'art. 3 della Costituzione<sup>43</sup>. Analoghe riflessioni si sono sviluppate anche in altri ordinamenti europei, in particolare in Francia e in Germania, dove sono state avanzate proposte – poi non approvate – volte a modificare quegli articoli costituzionali che, in termini simili a quello italiano, vietano discriminazioni, tra le altre, fondate sulla razza.

Un intervento di questo tipo rappresenterebbe un esempio paradigmatico di revisione costituzionale a carattere simbolico. L'obiettivo non sarebbe infatti quello di modificare il contenuto sostanziale del principio di uguaglianza o di estendere le garanzie antidiscriminatorie, bensì di espungere dal testo costituzionale un termine privo di fondamento scientifico e problematico sul piano concettuale.

Secondo i sostenitori di tale modifica, questa operazione di "igiene linguistica" sarebbe dotata di una significativa valenza pedagogica e culturale, poiché contribuirebbe a rafforzare il messaggio egualitario della disposizione costituzionale eliminando dal suo stesso lessico una categoria storicamente associata a pratiche discriminatorie e scientificamente scorretta.

Non sembra questa la sede per approfondire l'opportunità o meno di una riforma di questo tipo. Appare tuttavia necessario ricordare come l'elenco, volutamente non esaustivo, dei fattori di discriminazione contenuto nell'art. 3 della Costituzione comprenda il riferimento alla «razza» proprio per marcare una netta presa di distanza dall'esperienza fascista e dalle sue politiche discriminatorie. L'inserimento di tale termine rispondeva infatti all'esigenza di ripudiare un passato allora ancora

---

<sup>43</sup>Nel 2014 un gruppo di studiosi e scienziati promosse una campagna volta all'eliminazione della parola «razza» dall'articolo 3 della Costituzione. L'iniziativa ebbe un significativo riscontro mediatico. Negli anni successivi sono state presentate alcune proposte di riforma costituzionale in materia, tra cui la C. 3247 della XVIII legislatura e la S. 2445 della XVII legislatura.

prossimo e di affermare, sul piano costituzionale, il rifiuto delle teorie razziali che ne avevano costituito uno dei presupposti ideologici<sup>44</sup>.

Nonostante ciò, i sostenitori dell'eliminazione del termine «razza» dal testo costituzionale sottolineano come esso appaia ormai anacronistico alla luce della maturazione culturale e giuridica raggiunta in materia di uguaglianza e non discriminazione<sup>45</sup>. Secondo tale impostazione, inoltre, pur essendo impiegata dall'art. 3 Cost. con finalità antidiscriminatorie, la parola continuerebbe a veicolare l'idea dell'esistenza di gruppi umani distinti sulla base di caratteristiche razziali. Il rischio è che il lessico costituzionale finisca involontariamente per conferire una qualche legittimazione a una categoria concettuale che si intende invece rifiutare. In altri termini, la stessa menzione della «razza», seppure in funzione di divieto della discriminazione, contribuirebbe a mantenere in vita l'idea che esistano razze differenti tra gli esseri umani, alimentando una rappresentazione della realtà infondata<sup>46</sup>.

Ciò che, in questo contesto, appare particolarmente interessante è interrogarsi sui possibili rischi connessi a revisioni costituzionali di natura prevalentemente simbolica come questa. Si tratta di interventi ai quali vengono attribuiti significati politici, culturali o pedagogici che eccedono gli effetti giuridici concretamente prodotti dalla modifica del testo costituzionale.

Nel caso dell'eventuale eliminazione del termine «razza» dall'art. 3 Cost., la revisione non inciderebbe sul divieto di discriminazioni razziali né altererebbe

---

<sup>44</sup> V. TONDI DELLA MURA, *La parola "razza" nella Costituzione, ovvero: della rilevanza costituzionale di una nozione scientificamente infondata*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, 2. Sull'influenza esercitata dalla memoria delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione: G.E. VIGEVANI, *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione repubblicana*, in L. GARLATI, T. VETTOR (a cura di), *Il diritto di fronte all'infamia del diritto. A settanta anni dalle leggi razziali*, Giuffrè, Milano, 2009.

<sup>45</sup> C. CAPORALE, M. ANNONI, *Alcune riflessioni a partire dalla proposta di eliminare la parola "razza" dall'art. 3 della Costituzione italiana*, in M. MONTI, C.A. REDÌ (a cura di), *No razza, sì cittadinanza*, Ibis, Como-Pavia, 2017.

<sup>46</sup> Così, ad esempio, il Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, dopo aver utilizzato l'espressione «razza bianca», si giustificò affermando di aver impiegato una formulazione inopportuna. In un'intervista a [Tgcom24](https://www.tgcom24.it) aggiunse: «Dovrebbero cambiare anche la Costituzione perché è la prima a dire che esistono le razze». Analogamente, il giornalista Alessandro Sallusti sostenne che l'esistenza della razza è certificata dalla Costituzione, [www.la7.it](https://www.la7.it).

l'estensione delle garanzie costituzionali già riconosciute dall'ordinamento. Il contenuto normativo della disposizione resterebbe sostanzialmente immutato. Ciò che cambierebbe sarebbe piuttosto il messaggio che il legislatore costituzionale intende trasmettere alla società, ossia il valore simbolico associato alla modifica.

In questa prospettiva, la revisione costituzionale rischia di essere impiegata non tanto come strumento di trasformazione normativa, quanto come veicolo di comunicazione politica, chiamato a certificare la presa di posizione della maggioranza parlamentare su questioni di particolare rilevanza simbolica.

Il rischio di un simile approccio risiede nella progressiva attribuzione alle modifiche costituzionali di significati che trascendono il loro effettivo contenuto normativo. Quanto più la revisione costituzionale viene valorizzata per la sua dimensione simbolica, tanto più si accentua la tendenza a leggere nella Costituzione significati ulteriori rispetto a quelli desumibili dal testo. Il rischio ultimo è quello di alimentare una concezione della Costituzione nella quale il valore simbolico finisca per prevalere su quello normativo.

Un ulteriore profilo problematico riguarda la variabilità dei significati simbolici attribuibili a riforme di questo tipo. Se, infatti, una proposta di eliminazione del termine «razza» dall'art. 3 Cost. fosse promossa da forze politiche progressiste, essa verrebbe probabilmente interpretata come un tentativo di rafforzare il messaggio antidiscriminatorio della disposizione costituzionale e di adeguarne il lessico alle acquisizioni scientifiche contemporanee. Diversa potrebbe essere la percezione qualora la medesima proposta provenisse da forze politiche collocate nell'area della destra radicale o caratterizzate da posizioni nazionaliste e xenofobe. In tale ipotesi, pur restando immutato il contenuto normativo e letterale della revisione, il significato politico e simbolico dell'intervento potrebbe essere percepito in modo profondamente diverso<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Va peraltro osservato che la maggior parte delle proposte avanzate nel dibattito pubblico, a differenza di quelle presentate in sede parlamentare, non mira all'eliminazione del termine «razza», bensì alla sua sostituzione con espressioni ritenute maggiormente coerenti con le acquisizioni scientifiche contemporanee, quali *genoma*, *etnia* o *provenienza geografica*. C. CAPORALE, M. ANNONI, *Alcune riflessioni a partire dalla proposta di eliminare la parola "razza" dall'art. 3 della Costituzione italiana*, cit.

Quando il valore simbolico attribuito a una revisione tende a prevalere sul suo effettivo contenuto innovativo normativo, la stessa funzione della Costituzione rischia di mutare.

Paradossalmente, un eccesso di simbolismo può finire per indebolire la stessa forza simbolica della Costituzione. Quanto più il testo costituzionale viene utilizzato come veicolo di messaggi politici contingenti, tanto più esso rischia di perdere quella capacità di rappresentare un patrimonio comune di principi condivisi che costituisce una delle sue principali fonti di legittimazione e autorevolezza.

Si pensi, ad esempio, alla proposta di legge costituzionale C. 1881 della XIX legislatura, che mira ad aggiungere all'art. 32 Cost. il seguente comma: «La Repubblica garantisce la sana alimentazione del cittadino. A tal fine persegue il principio della sovranità alimentare e tutela i prodotti simbolo dell'identità nazionale». Anche in questo caso si rinviene uno schema comunicativo già osservato in altre iniziative di revisione costituzionale: la proposta si presenta come volta a riconoscere costituzionalmente il diritto al cibo, obiettivo rispetto al quale risulta politicamente difficile manifestare aperta contrarietà. Al tempo stesso, tuttavia, essa introduce nel testo costituzionale riferimenti dal marcato significato politico e identitario, quali la sovranità alimentare e la tutela dei prodotti simbolo dell'identità nazionale. La revisione costituzionale diviene così non soltanto uno strumento di rafforzamento simbolico di interessi o diritti percepiti come meritevoli di tutela, ma anche l'occasione per imprimere nel testo costituzionale una specifica visione politica e culturale<sup>48</sup>.

Si affaccia così il rischio di quello che parte della dottrina ha definito «revisionismo costituzionale», ossia una progressiva alterazione della funzione propria della revisione costituzionale, sempre meno orientata a rispondere a esigenze autenticamente costituzionali e sempre più influenzata da finalità politiche

---

<sup>48</sup> Per un approfondimento si rinvia a M. GALBUSERA, *Cibo, diritti fondamentali e identità nazionale: verso un nuovo valore costituzionale?*, in *Sociologia del diritto*, 2025, 51(2).



contingenti<sup>49</sup>. La revisione costituzionale rischia, in questi casi, di trasformarsi nell'occasione politica per apporre una firma o una bandierina simbolica sul testo costituzionale più che per intervenire sui suoi effettivi contenuti prescrittivi.

## 6. Quali riforme costituzionali?

La tendenza a ricorrere alla revisione costituzionale con finalità prevalentemente simboliche sembra essersi progressivamente consolidata nelle democrazie europee. Pur rispondendo a esigenze differenti – dalla volontà di reagire a minacce percepite ai diritti fondamentali, all'intento di manifestare attenzione verso nuove istanze sociali, fino al tentativo di attribuire alla Costituzione specifici significati politici e valoriali – tali interventi sembrano accomunati da un paradosso di fondo: nel tentativo di rafforzare la tutela dei diritti, rischiano di contribuire al loro indebolimento.

A destare maggiori perplessità non sono tanto le singole revisioni considerate isolatamente, quanto l'effetto sistemico prodotto dal loro moltiplicarsi. Le costituzioni finirebbero infatti per essere sempre più frequentemente utilizzate come luogo di riconoscimento simbolico dei più vari valori e aspirazioni sociali, perdendo progressivamente quella forza normativa che ne costituisce il tratto distintivo. La revisione costituzionale rischierebbe così di trasformarsi da strumento eccezionale di adeguamento dell'ordinamento a ordinaria risorsa della competizione politica e della comunicazione pubblica.

Le modifiche costituzionali dovrebbero, invece, costituire «un'evenienza straordinaria, che interviene solo in presenza di una maturata convinzione circa l'esistenza di problemi o di esigenze che non possono trovare soluzione o soddisfazione adeguata entro la cornice costituzionale vigente, e circa la sicura

---

<sup>49</sup> M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in [costituzionalismo.it](http://costituzionalismo.it), 2005; S. STAIANO, *Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2022, lettera 12.

attitudine delle riforme proposte a risolvere quei problemi senza aprirne altri maggiori, a soddisfare quelle esigenze senza sacrificarne altre più importanti»<sup>50</sup>.

Se le minacce più rilevanti non sembrano derivare dall'assenza di riconoscimenti costituzionali, bensì dal progressivo indebolimento delle condizioni che ne rendono possibile la tutela, allora è legittimo chiedersi se la costituzionalizzazione di nuovi diritti non finisca per offrire una risposta sbagliata a un problema mal posto. L'indipendenza delle Corti, l'autonomia degli organi di garanzia, il rispetto dei limiti al potere, il legame di responsabilità tra rappresentanti e rappresentati e, più in generale, la solidità delle istituzioni costituzionali rappresentano infatti il terreno sul quale si fonda la tutela effettiva dei diritti. In un contesto di crisi di questi presupposti, la risposta non può consistere in una continua espansione del catalogo dei diritti, ma richiede piuttosto il rafforzamento delle garanzie che ne dovrebbero assicurare l'effettività.

Se il problema individuato da Bobbio era quello della protezione dei diritti più che della loro giustificazione, la sfida odierna sembra essere la medesima. Di fronte alla crisi dei diritti, la domanda non è quanti e quali debbano essere inseriti nelle costituzioni, ma come preservare le istituzioni e rafforzare le condizioni che consentono una progressiva espansione della loro tutela effettiva.

---

<sup>50</sup> Anche se con riferimento alle grandi riforme costituzionali: V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1, 2004, p. 17.