

POLICY PAPERS



Fondazione CSF

***LE ATTUALI AMBIGUITÀ DELLA
DIFESA DEI VALORI EUROPEI, TRA
POPULISMI E PROMOZIONE DELLA
“EUROPEAN WAY OF LIFE”****

GIOVANNI CAVAGGION

SETTEMBRE 2025

NUOVA SERIE N. 005



Giovanni Cavaggion

giovanni.cavaggion@unimi.it

**Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano.
Senior Non-Resident Fellow, Fondazione CSF**

Abstract

Il paper esplora il tema della difesa dei “valori europei”, evidenziando come esso sia, oggi, al centro di rivendicazioni contrapposte da parte delle istituzioni dell’Unione europea da un lato, e delle forze politiche populiste e nazionaliste dall’altro. Se infatti le istituzioni europee intendono i “valori europei” come il fondamento della “European way of life”, tradotto in regole giuridiche attraverso i principi della tradizione costituzionale comune, le forze populiste li intendono invece come sinonimo dell’identità socio-culturale nazionale tradizionale, che deve essere protetta dal declino in un mondo sempre più multiculturale e globalizzato. Le iniziative intraprese dalle istituzioni europee nel quinquennio 2019-2024 si sono rivelate sottodimensionate rispetto alla sfida posta dai populismi. Decisiva sarà allora la capacità delle istituzioni europee di dare attuazione alle priorità politiche relative alla difesa dei valori europei individuate per il quinquennio 2024-2029.

Keywords: valori europei; identità nazionali; diritti delle maggioranze; difesa dell’identità costituzionale; forma di vita europea



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

* Primo policy paper del progetto Jean Monnet Module
“European Values and Cultural Identities: Constitutional Challenges of the Promotion of the ‘European Way of Life’”, finanziato dalla Commissione europea – European Education and Culture Executive Agency (EACEA) (Call: ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH; Project: 101127290 – EU-VALUE).

Quello della difesa dei “valori occidentali” è tema che ha acquisito, nell’ultima decade, una centralità sempre maggiore nel dibattito politico, sociale e culturale delle democrazie liberali.

Il problema ha radici profonde, e interseca la questione dei cosiddetti “diritti delle maggioranze” (“*majority rights*”) (Cavaggion, 2025), e cioè delle teorie per cui le maggioranze socio-culturali nazionali, accomunate dall’adesione alla “forma di vita” (“*Lebensform*”) (Habermas, 2022, 200 ss.) storicamente prevalente nella società di riferimento, sarebbero titolate alla protezione costituzionale della loro identità: la lingua, la religione, le pratiche, i costumi tradizionalmente condivisi dalla maggioranza degli appartenenti alla comunità nazionale (Orgad, 2015; Patten, 2020; Bauböck, 2022; Koopmans, 2018; Newman, 2017; de Waal and Duyvendak, 2022; Eisenberg, 2020; Gest, 2021; Orgad and Koopmans, 2022).

Tale protezione sarebbe giustificata dal pericolo senza precedenti che le maggioranze nazionali e le loro identità devono affrontare nel “disordine” del nostro tempo, imputabile, in particolare, alle trasformazioni generate dalle grandi migrazioni, dall’avvento della società multiculturale (Di Cosimo, 2025; Baldini, 2011), dai cambiamenti demografici, dalla globalizzazione, e dall’integrazione sovranazionale. L’argomento è che questi fenomeni, in assenza di idonei correttivi, potrebbero produrre l’erosione e il declino delle “forme di vita” nazionali, e, simmetricamente, l’ascesa di nuove “forme di vita”, trasformando, entro la fine del secolo (o, secondo alcune stime, addirittura prima), le maggioranze tradizionali in vere e proprie minoranze “in casa propria” (Kaufmann, 2019)¹. Sarebbero perciò giustificate, in quest’ottica, misure volte ad arrestare il declino delle



identità occidentali, difendendole, promuovendole e, se del caso, imponendole in capo alle minoranze, per garantirne la perpetuazione nel tempo.

Dalle problematiche in parola non è rimasta immune l’Unione europea, ove il tema della difesa dei “valori europei” o, se si vuole, della “forma di vita europea”, è stato posto con forza, nell’ultima decade, sia dalle istituzioni sovranazionali, che dai singoli Stati membri, con la conseguenza che si potrebbe pensare che sulla questione vi sia ampio consenso nell’ordinamento eurounitario.

Tuttavia, a uno sguardo più approfondito, pare evidente che, quando l’Unione europea e i suoi Stati membri (se non altro alcuni di essi) evocano i “valori europei” e la loro difesa, essi intendono quasi sempre fare riferimento a concetti tra loro profondamente diversi (se non addirittura antitetici).

Invero, quando parlano di difesa dei “valori europei”, l’Unione europea e le sue istituzioni intendono fare riferimento alla necessità di implementare nuove politiche volte a proteggere i valori fondamentali dell’Unione racchiusi all’articolo 2 TUE – che altro non sono

che i principi fondamentali della tradizione costituzionale comune del continente –, rinsaldando l’adesione agli stessi da parte dei cittadini europei e nelle società degli Stati membri. Trattasi dei “valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze”, che “sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini” (a cui dovrebbe essere aggiunto, forse, il valore della “pace” di cui all’articolo 3 TUE). E, del resto, l’adesione a tali valori è condizione per l’accesso all’Unione europea ai sensi dell’articolo 49 TUE, e la loro violazione da parte degli Stati membri è espressamente sanzionata ai sensi dell’articolo 7 TUE.

È in questo senso che la difesa dei valori europei era stata intesa già dalla prima Commissione von der Leyen, che aveva individuato nella protezione e promozione della “forma di vita europea” (la “*European way of life*”) una delle priorità politiche dell’Unione per il quinquennio 2019-2024, evidenziando come fosse ormai divenuto imperativo, nel mutato contesto continentale e mondiale, “proteggere i nostri cittadini e i nostri valori”, specie di fronte alle sfide rappresentate dal rigetto dello Stato di diritto, dell’eguaglianza, della tolleranza e della giustizia sociale, oltre che dalle migrazioni e dalla convivenza con le “nuove minoranze” nella società multiculturale (EU Commission, 2019).

A livello nazionale, invece, il tema della difesa dei “valori europei” è stato “catturato” dai “nuovi” partiti populistici e nazionalisti, e cioè da quelle forze politiche che basano il loro

programma sull’individuazione di un “vero popolo” composto da “veri cittadini”, provvisto di una sua identità tradizionale omogenea sotto il profilo culturale e valoriale (se non addirittura etnico), che deve essere difeso da (presunti) “nemici interni” (i “falsi cittadini” e i “migranti”) e “nemici esterni” (le “élite globaliste” e le istituzioni sovranazionali e internazionali) (Müller, 2016; Pinelli, 2019).

Il fatto che siano i partiti populistici a proporre la difesa dei valori europei potrebbe apparire, forse, a prima vista, sorprendente, dal momento che proprio l’Unione europea viene spesso indicata dai populismi come uno dei “nemici esterni” del “vero popolo” nazionale, e che pertanto le forze populiste sono, quasi sempre, anche forze “euroscettiche”. E tuttavia, i partiti populistici sono stati abili nel generare un “cortocircuito” interno al concetto di “valori europei”, sostenendo che esso coinciderebbe con l’insieme dei tratti (asseritamente) irrinunciabili della “forma di vita” tradizionale, e dunque con la religione, la lingua, il modello di famiglia, le pratiche alimentari, l’abbigliamento, storicamente condivisi dalla maggioranza della comunità nazionale.

Questi valori sarebbero stati traditi, nella narrazione populista, proprio dall’Unione europea e dalle sue istituzioni, che avrebbero alimentato (vuoi indirettamente, vuoi, secondo alcuni, nell’ambito di un disegno deliberato) i processi di disgregazione ed erosione delle identità nazionali degli Stati membri, aderendo a un progetto di trasformazione delle società del continente in senso multiculturale e cosmopolita, progetto promosso dalle “élite globaliste”, ma contrario ai desideri e alle aspirazioni delle maggioranze tradizionali, e interamente sbilanciato sulla tutela delle minoranze e dei loro diritti, al punto da “dimenticare” le “maggioranze silenziose” e le

loro esigenze (Joppke, 2022; Kaufmann, 2019, 342 ss.). In questa prospettiva, l'Unione europea sarebbe responsabile delle grandi crisi del XXI secolo, o comunque avrebbe fatto troppo poco per proteggere i suoi cittadini, concentrando i propri sforzi (e le poche risorse disponibili) sulla protezione di "stranieri" (i migranti) o di cittadini "sleali" (cittadini di seconda generazione), o ancora di cittadini "finti" o "diversi" (appartenenti a minoranze socio-culturali), e dunque di soggetti che non condividono l'identità tradizionale e non fanno parte del "vero popolo".

Sarebbero state proprio le istituzioni dell'Unione europea e i partiti politici "classici" europeisti, allora, ad avere promosso il declino della "forma di vita" europea (la "*European way of life*") e dei suoi valori, tentando di sostituirla con una nuova identità "globalizzata" e sovranazionale, artefatta e aliena rispetto al comune sentire della maggioranza dei consociati.

Questo "tradimento" da parte dell'Unione europea giustificerebbe, pertanto, iniziative, autonomamente intraprese da parte di singoli Stati membri, volte a proteggere (o, addirittura, a "restaurare") le "forme di vita" nazionali tradizionali, iniziative di cui i partiti populistici si fanno promotori. Essi contrappongono alle grandi trasformazioni del nostro tempo e alla sofferenza non solo culturale, ma anche (e, forse, soprattutto) economica e sociale delle maggioranze tradizionali "declinanti", il "mito" delle identità nazionali, promuovendo una falsa equivalenza per cui i più elevati (percepiti) livelli di qualità della vita e di tutela dei diritti (specie sociali ed economici) goduti, nel mondo occidentale, tra il Secondo Dopoguerra e gli anni '80 del secolo scorso, sarebbero stati frutto non già della peculiare congiuntura politica, economica e sociale di quella fase storica, bensì

dell'omogeneità socio-culturale delle singole comunità nazionali e dunque, in ultima analisi, all'assenza delle migrazioni, del multiculturalismo, della globalizzazione e dell'integrazione sovranazionale, inclusa, segnatamente, l'integrazione in seno all'Unione europea (oltre che, peraltro, al Consiglio d'Europa).

Trattasi, in effetti, di una proposta politica che è già stata tradotta in pratica in diversi Stati membri, per via legislativa, giurisprudenziale, e amministrativa, raggiungendo (o accingendosi a raggiungere), in molti casi, finanche il livello costituzionale.

Emblematico di questa tendenza è il caso dell'Ungheria, Paese che ha più volte modificato, nell'ultima decade, la propria Costituzione con l'intento specifico di difendere l'identità nazionale tradizionale e i relativi valori dalle trasformazioni asseritamente generate dalle migrazioni, dalla globalizzazione e, soprattutto, dall'integrazione europea (Luining and Van Hout, 2024; Mos, 2020; Halmai, 2019).

Il riferimento è, *in primis*, al Nono Emendamento del 2020, che ha introdotto nella Carta Fondamentale il nuovo articolo XVI, ai sensi del quale "L'Ungheria protegge il diritto del minore a un'identità che corrisponda al suo sesso alla nascita, e garantisce la sua educazione secondo i valori dell'identità costituzionale e della cultura cristiana del Paese". Trattasi di riforma dalla portata dirimpente, se appena si considera che il diritto all'istruzione si configura, nel costituzionalismo contemporaneo, alla stregua di un diritto/dovere, e che la frequenza della scuola è, quindi, per i discenti, un obbligo. In questa prospettiva, il riconoscimento del diritto di ogni minore a essere educato (dallo Stato) secondo i valori dell'identità costituzionale e della cultura cristiana del

Paese equivale, in effetti, all'imposizione in capo a ciascun minore (inclusi quelli facenti parte di minoranze socio-culturali) del dovere di educarsi e formarsi secondo i valori culturali e, soprattutto, religiosi della maggioranza nazionale tradizionale, e dunque di un vero e proprio dovere di assimilazione (di rinunciare alla propria identità particolare per abbracciare quella della maggioranza) (Pizzolato, 2015).

Sempre il Nono Emendamento ha tentato di "cristallizzare" ulteriormente in Costituzione la configurazione tradizionale della famiglia e delle relazioni e dei ruoli di genere, introducendo, all'articolo L, la previsione per cui "La madre deve essere una donna, il padre deve essere un uomo", con norma poi ulteriormente specificata dal recentissimo Quindicesimo Emendamento, approvato nel 2025, che ha precisato che "la persona è un uomo o una donna".

Nella stessa direzione si era mosso altresì il Settimo Emendamento del 2018, con cui alla "Professione nazionale" ("*National Avowal*") è stata aggiunta la clausola per cui "è obbligo fondamentale dello Stato la protezione della nostra identità, radicata nella nostra Costituzione storica", ed è stato contestualmente approvato un nuovo articolo R(4), in forza del quale "Ciascun organo dello Stato è obbligato a proteggere l'identità costituzionale e la cultura cristiana dell'Ungheria".

Tutte le revisioni costituzionali sopraccitate sono state poste in correlazione diretta con l'asserito tradimento, da parte dell'Unione europea, delle sue radici e dei suoi valori.

Più precisamente, il Governo ungherese ha dichiarato di ritenere che "non vi può essere una cultura forte senza una identità culturale [...], non vi è identità culturale in una

popolazione senza una composizione etnica stabile", e che, in quest'ottica, "l'alterazione della configurazione etnica di un Paese equivale all'alterazione della sua identità culturale"². In questa prospettiva, le politiche dell'Unione europea, promuovendo l'immigrazione, il multiculturalismo, e stili di vita divergenti rispetto a quello tradizionale, avrebbero rischiato di "mettere in pericolo la sicurezza del Paese e cambiare permanentemente la popolazione e la cultura" nazionali³. In senso analogo il Governo ungherese ha altresì rivendicato "il diritto di difendere il nostro Paese, la nostra cultura, le nostre leggi, le nostre tradizioni e i nostri valori nazionali, che non dovrebbero essere minacciati dalla teoria del *gender*", asseritamente promossa dalle istituzioni europee, "che è contraria alle convinzioni della maggioranza della popolazione" (Schlagwein, 2020).

La Corte costituzionale ungherese, dal canto suo, ha statuito che l'ingresso illegale nell'Unione europea di moltitudini di persone portatrici di identità culturali "aliene" rispetto ai valori storicamente maggioritari nel continente, non adeguatamente contrastato (se non addirittura consentito o promosso) dalle istituzioni europee, avrebbe richiesto "nuove soluzioni", che si sarebbero sostanziate, appunto, nell'introduzione in Costituzione dell'obbligo, per lo Stato e per le sue articolazioni, di difendere l'identità tradizionale e religiosa del Paese⁴, consacrando nella Carta Fondamentale la vocazione di "Repubblica cristiana" dell'Ungheria, oltre che il suo ruolo storico di "bastione della cristianità" ("*propugnaculum Christianitatis*") in Europa⁵.

Meno noto ma sostanzialmente analogo nei suoi tratti fondamentali è il caso della Bulgaria, ove la necessità di difendere

l'identità nazionale e i valori tradizionali della maggioranza "autoctona" ha indotto, nel 2018, la Corte costituzionale ad affermare l'incostituzionalità della ratifica, da parte del Parlamento, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica del 2011 (cosiddetta "Convenzione di Istanbul"), cui l'Unione europea aveva aderito l'anno precedente⁶.

La decisione si fonda sull'assunto per cui la ratifica della Convenzione avrebbe introdotto nell'ordinamento bulgaro il concetto (asseritamente ambiguo) di "*gender*" e "identità di genere", che la Corte ritiene incompatibile con l'ordinamento bulgaro, in cui il concetto (giuridico) di "sesso" deve essere necessariamente interpretato alla luce dell'"identità, valoriale, spirituale e culturale bulgara", e dunque dei valori che l'ordinamento giuridico deve ricavare necessariamente da "altri sistemi normativi, come quello religioso, morale e tradizionale" (Smilova, 2020). Tali valori impongono che, in Bulgaria, il concetto di "sesso" possa essere declinato esclusivamente in senso "binario" e "biologico", ed esistano pertanto due soli "generi" (maschile e femminile) legalmente riconosciuti.

Il tema non è, però, affatto limitato agli ordinamenti degli Stati membri dell'Est e, recentemente, la questione della difesa dei "valori europei" e delle identità nazionali tradizionali è stata posta al centro del dibattito politico e sociale anche in Paesi dell'"Europa dei Quindici" e, segnatamente, in Italia (specie nella XIX legislatura, a seguito della formazione del Governo guidato da Giorgia Meloni).

Basti pensare alla recente proposta di revisione costituzionale che vorrebbe modificare l'articolo 7 Cost. (che contiene oggi

il fondamentale principio concordatario e di separazione degli ordini), introducendo un nuovo comma 4 ai sensi del quale "La Repubblica si riconosce nei valori storico-culturali e sociali delle sue radici giudaico-cristiane"⁷. La necessità della revisione – che ricorda da vicino le riforme costituzionali "identitarie" già approvate in Ungheria – è stata sostenuta dai proponenti sulla base dell'argomento per cui i Padri fondatori dell'Unione europea avrebbero "erroneamente cancellato ogni riferimento ai principi più preziosi – e ineguagliabili – dell'identità culturale europea, delle sorgenti che contraddistinguono l'Europa stessa come tale: le radici cristiane", che sarebbero il "collante" della "Nazione" e la "cellula" da cui la Costituzione "è stata generata", "il principio fondante dell'identità europea", "sorgenti storiche e madri del patrimonio culturale e spirituale" del continente. In questa prospettiva, il "tradimento" dell'Unione (la rinuncia delle sue istituzioni a promuovere una "comunanza di valori e di radici" proteggendo i propri valori tradizionali), avrebbe "aperto un varco a coloro che vogliono imporci la loro cultura oscurantista, ergo al terrorismo di matrice islamica", così come ad "attacchi esterni" volti a erodere l'identità nazionale tradizionale e la "verità storica" dell'appartenenza del popolo italiano (e dei popoli europei) ai valori cristiani.

In senso analogo si sono sviluppate, nell'ultima decade, innumerevoli altre iniziative che, per via legislativa, giurisdizionale, o amministrativa, si sono mosse nel senso della difesa dell'identità nazionale e dei valori tradizionali dall'erosione prodotta dalle migrazioni, dal multiculturalismo, dalla globalizzazione, e dall'integrazione europea (Cavaggion, 2025, 184 ss.). Si pensi, solo per fare alcuni esempi tra i molti possibili, al riconoscimento della lingua italiana come

“lingua ufficiale” e “vettore” dell’identità nazionale, provvista di una “primazia immanente” e di una “centralità costituzionalmente indefettibile”⁸, al “revival”, nella comunicazione politico-istituzionale e nella giurisprudenza costituzionale⁹ del concetto di nazione e dell’unità e omogeneità valoriale del popolo italiano, alla ripermetrazione in senso identitario dell’istituto della cittadinanza, all’introduzione nella scuola dell’obbligo dell’insegnamento del “valore della patria” e dei valori della “famiglia tradizionale”, all’imposizione nello spazio pubblico dei simboli (civici e religiosi) della maggioranza nazionale (Di Cosimo, 2020; Gianfrancesco, 2021), o alle nuove politiche di “sovranoismo alimentare”.

Si pensi, ancora, alla rilevanza che il tema della difesa dell’identità nazionale e dei valori tradizionali ha avuto nella cosiddetta “Brexit”, ove centrale è stata la promessa, da parte dei promotori del recesso dall’Unione europea, che con il referendum del 2016 sarebbe stato possibile “riprendere il controllo”, proteggendo la maggioranza britannica (*rectius*, inglese), la sua identità, la sua cultura e il suo stile di vita tradizionali dalle minacce derivanti dall’immigrazione incontrollata imposta dalle istituzioni europee attraverso le regole dello spazio di libera circolazione (Schertzer and Woods, 2022, 162 ss.). In quest’ottica, parte dell’elettorato è stata convinta che, lasciando l’Unione europea, il Regno Unito avrebbe potuto riaffermare la sua “forma di vita” tradizionale e il suo “eccezionalismo”, “diluiti” dalle migrazioni e dalla globalizzazione, restituendo una voce alla “maggioranza silenziosa”, ormai a rischio di estinguersi e di essere sopraffatta dalle grandi trasformazioni sociali, economiche, demografiche e culturali del nostro tempo.

In generale, la difesa dell’identità nazionale e dei valori tradizionali si pone al centro dell’agenda politica di tutte le forze populiste, nazionaliste e sovraniste europee (e non solo: basti pensare al caso di Donald Trump negli Stati Uniti d’America), di maggioranza e di opposizione, ed è stata ben fotografata, di recente, nella “Carta dei Valori della Destra Sovranista Europea”, stipulata nel 2021 da quindici movimenti populistici del continente¹⁰, che si dichiarano “partiti interessati alla libertà delle nazioni e al sentimento dei popoli europei, che rappresentano cittadini legati da una tradizione europea”, preoccupati per via del fatto che, a seguito del progredire del processo di integrazione europea, “le nazioni si sentono lentamente spogliate del loro diritto ad esercitare i loro legittimi poteri sovrani”. Essi accusano espressamente l’Unione europea di avere tradito la sua missione originaria, in quanto “invece di proteggere l’Europa e il suo patrimonio, invece di permettere il libero sviluppo delle nazioni europee, sta diventando essa stessa una fonte di problemi, preoccupazioni e incertezza”, “sempre più uno strumento di forze radicali che vorrebbero realizzare una trasformazione culturale e religiosa, per arrivare alla costruzione di un’Europa senza nazioni, puntando alla creazione di un Superstato europeo, alla distruzione o alla cancellazione della tradizione europea, alla trasformazione delle istituzioni sociali e dei principi morali fondamentali”, attraverso l’imposizione di un vero e proprio “monopolio ideologico”. Per raggiungere questo obiettivo, le istituzioni dell’Unione avrebbero operato una “costante reinterpretazione dei Trattati [...] a svantaggio degli Stati”, “incoerente con i valori dell’Unione”.

Le forze populiste si ripropongono, pertanto, di dare vita a una “cooperazione delle nazioni europee [...] basata sulle tradizioni, il rispetto

della cultura e della storia degli Stati europei, sul rispetto dell'eredità giudaico-cristiana dell'Europa e sui valori comuni che uniscono le nostre nazioni, e non puntando alla loro distruzione". Si propone, in particolare, la difesa della famiglia come "unità fondamentale delle nostre nazioni", nella convinzione che il sostegno della famiglia tradizionale, e non invece l'"immigrazione di massa", dovrebbe rappresentare la vera risposta alla "grave crisi demografica" del continente.

Il documento ha, senza dubbio, un valore prettamente simbolico, ma pare comunque esemplificativo dell'emersione e del progressivo consolidamento, in Europa (e in Italia), di posizioni politiche identitarie e nazionaliste che un tempo si erano credute limitate a specifici ordinamenti interessati da derive illiberali o, addirittura, autoritarie e anti-democratiche, come ad esempio nel caso di alcuni degli Stati facenti parte del cosiddetto "gruppo di Visegrad".

Nella stessa direzione sembra muoversi, peraltro, la lettera recentemente inviata da nove Capi di Governo europei (tra cui la Presidente del Consiglio italiana Meloni) al Consiglio d'Europa, con la quale essi hanno denunciato una asserita inadeguatezza della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo a far fronte alle sfide delle grandi migrazioni e del mondo globalizzato, a maggior ragione per via delle interpretazioni estensive operate dalla Corte di Strasburgo, che i Governi nazionali ritengono iper-tutelanti per i migranti, nella misura in cui impedirebbero (o comunque renderebbero eccessivamente difficoltosa) l'espulsione e la deportazione di coloro che "hanno scelto di non integrarsi e si sono isolati in società parallele, allontanandosi dai valori fondamentali dell'eguaglianza, della democrazia e della libertà", o addirittura hanno

"commesso crimini", mostrandosi così "ingrati" nei confronti delle "società che li avevano accolti"¹¹. I Governi firmatari hanno chiesto, pertanto, alla Corte EDU di operare un *revirement* sul tema della tutela dei diritti dei migranti e degli stranieri, ai fini di rendere più agevole il loro tracciamento, la loro espulsione, e la loro deportazione.

In definitiva, la *ratio* sottesa alla "difesa culturale delle nazioni" ("*cultural defence of Nations*") (Orgad, 2015) o "difesa dell'identità costituzionale" ("*constitutional identity defence*") (Faraguna, 2024; Martinico, 2020) promossa dalle forze politiche populiste è quella di "cristallizzare" al massimo livello consentito nell'ordinamento un vero e proprio "mito etno-nazionalista" (Bennett, 2022), fondato sulla primazia dell'identità tradizionale e dei suoi valori, che, traditi dall'Unione europea in nome di un globalismo e un multiculturalismo "nemici" dei popoli degli Stati membri, necessiterebbero oggi di una protezione rinforzata da parte delle istituzioni nazionali, in una partita in cui la posta in gioco è quella della sopravvivenza stessa della comunità statale nella sua configurazione socio-culturale storicamente prevalente. Trattasi di una postura che, se portata alle sue estreme conseguenze, pare capace di ingenerare, nel futuro a medio e lungo termine, una profonda trasformazione in senso illiberale di alcuni dei capisaldi del costituzionalismo contemporaneo (Cavaggion, 2025, 475 ss.).

È in questo quadro di riferimento che si innesca, allora, il cortocircuito relativo alla definizione e alla difesa dei "valori europei", che finiscono così per essere interpretati in senso radicalmente opposto, come si è visto, dalle istituzioni dell'Unione europea e dalle forze politiche "tradizionali" da un lato, e dai

Governi di alcuni Stati membri e dalle nuove forze politiche populiste dall'altro.

Per le istituzioni dell'Unione e per le forze politiche "tradizionali" i "valori europei", e dunque il fondamento della "*European way of life*", coincidono, di fatto, con i principi fondamentali del costituzionalismo democratico liberale pluralista, e dunque con le fondamenta della tradizione costituzionale comune sulle quali l'Unione europea è stata edificata, nella prospettiva di un'integrazione non solo economica, ma anche politica, culturale, sociale e costituzionale.

Per le forze politiche e i Governi nazionali populistici e nazionalisti, i "valori europei" sono invece i valori etico-morali (e, a volte, religiosi) della tradizione, che hanno contraddistinto la "forma di vita" storicamente prevalente nelle società del continente, provvisti di una centralità "immanente" e indefettibile per il solo fatto di essere stati i "valori dei padri e delle madri", e che pertanto dovrebbero essere "cristallizzati" e mantenuti perennemente uguali a sé stessi, se del caso anche attraverso la loro imposizione in capo alle minoranze.

Pertanto, per le posizioni europeiste difendere i valori europei significa proteggere il pluralismo e i diritti delle minoranze, mentre per le posizioni populiste difendere i valori europei significa limitare il pluralismo e difendere i diritti della maggioranza, con la conseguenza che queste due diverse forme di difesa dei "valori europei" possono ben entrare in contrasto l'una con l'altra (Bifulco, 2018), generando un'inevitabile frizione tra Unione e Stati membri.

Un'ambiguità di questa portata è possibile, in primo luogo, proprio per via della mancanza di un vero "*demos* europeo" (Bilancia, 2012b; Padoa-Schioppa, 2009), e dunque di un *idem sentire* che possa sorreggere la

trasformazione della cittadinanza europea da cittadinanza transnazionale a cittadinanza politico-costituzionale (Pinelli, 2007).

L'ambiguità è possibile, in secondo luogo, perché le forze politiche populiste giocano sulla (apparente) indeterminatezza del concetto di "valori" evocato dall'articolo 2 TUE. I "valori" sono normalmente intesi, nelle scienze giuspubblicistiche, come costrutti etici o morali, come tali meta-giuridici, che assumono portata normativa solo attraverso la loro eventuale traduzione in regole, nella forma di principi (Luther, 2002, 14 ss.; Ruggeri, 2009; Modugno, 2019; D'Atena, 2012, 15 ss.). I populismi tentano pertanto di "agganciare" al concetto, indubbiamente giuridico (al di là del termine utilizzato), di "valori europei" evocato dai Trattati (Cavaggion, 2023), il sostrato etico-morale delle identità nazionali tradizionali.

L'ambiguità è possibile, infine (e soprattutto), perché nella battaglia per la protezione dell'identità nazionale e dei valori europei viene incanalato il sempre crescente malessere socio-economico che serpeggia nelle comunità nazionali europee, imputabile all'incapacità dei Governi nazionali, ma anche dell'Unione stessa, di offrire una risposta convincente alle grandi crisi del XXI secolo (salva, forse, la parentesi virtuosa di Next Generation EU) (Scuto, 2022, 9 ss.; Mastromarino, 2024, 11 ss.).

In questo quadro di riferimento, le iniziative che l'Unione europea ha posto in essere, nel quinquennio 2019-2024, per la promozione e il consolidamento dell'identità europea e dei valori fondamentali della tradizione costituzionale comune, si sono rivelate sostanzialmente insoddisfacenti o, quantomeno, sottodimensionate rispetto alla magnitudine della sfida posta dalla rivendicazione populista dei "diritti delle maggioranze", nel senso che esse non

sembrano essere state in grado di promuovere efficacemente un concetto di “valori europei” alternativo rispetto a quello di cui si sono appropriati i populismi nazionali.

Invero, le misure adottate nell’ambito della priorità politica relativa alla promozione della “forma di vita” europea (*“Promoting our European way of life”*) indicata dalla prima Commissione von der Leyen si sono concentrate su materie quali la riforma del sistema di immigrazione e asilo (in particolare con il controverso “Patto” del 2024), l’introduzione di specifiche misure anti-discriminazione (contro il razzismo, l’antisemitismo o l’antiziganismo), la sicurezza e il contrasto della criminalità, e il potenziamento della sanità e del diritto alla salute¹². Trattasi di iniziative che, pur certamente meritorie (e che hanno addirittura incluso la nomina di un Commissario *ad hoc* per la “Promozione dello stile di vita europeo”, nella persona del Vice-Presidente della Commissione Margaritis Schinas), non sembrano aver effettivamente promosso la conoscenza e il rispetto di un sostrato valoriale, politico, sociale, economico e culturale condiviso tra i cittadini dell’Unione, e non hanno quindi attinto direttamente al “cuore” della questione della definizione del “nucleo duro” e irrinunciabile dell’identità europea e, in particolare, della riconducibilità a tale “nucleo duro” del “patrimonio genetico” della tradizione costituzionale comune: i valori del costituzionalismo democratico liberale pluralista (Bilancia, 2012a, 164).

Allo stesso tempo, la procedura d’infrazione aperta a carico dell’Ungheria (attualmente all’esame della Corte di Giustizia) per violazione dei valori fondamentali europei della dignità umana e del rispetto dei diritti delle minoranze di cui all’articolo 2 TUE, oltre che dell’articolo 1 della Carta dei Diritti

Fondamentali dell’Unione, che impone il rispetto della dignità umana¹³, che ha rappresentato forse l’iniziativa più incisiva per la difesa della “*European way of life*” democratica, liberale e pluralista, è stata a sua volta additata dai partiti populistici e nazionalisti alla stregua dell’ennesimo tentativo dell’Unione di imporre i suoi “falsi valori” in luogo dei valori tradizionali delle maggioranze nazionali.

Permane pertanto sostanzialmente immutata la situazione che ha caratterizzato il fallimento del Trattato costituzionale europeo all’inizio del XXI secolo, e manca, oggi come all’ora, un reale consenso tra i cittadini degli Stati membri in merito a cosa siano i valori e l’identità europei, stante la perdurante incapacità dell’Unione di “forgiare” un reale senso di appartenenza a una medesima comunità politica, e non solo a un mercato comune (Letta, 2024).

In questo contesto sarà decisiva, allora, per la soluzione al problema dei “valori europei”, la capacità della seconda Commissione von der Leyen e delle istituzioni dell’Unione di dare attuazione al programma politico delineato per il quinquennio 2024-2029.

Anche per questo quinquennio, infatti, la Commissione ha scelto di dedicare una delle proprie priorità politiche alla difesa dei valori europei e, segnatamente, alla “Protezione della nostra democrazia e difesa dei nostri valori” (*“Protecting our democracy, upholding our values”*) (EU Commission, 2024). La Commissione si prefigge, in particolare, di difendere i valori che hanno assicurato ai cittadini europei le libertà e i diritti che definiscono la loro “forma di vita”, difesa da cui dipende il futuro stesso dell’Europa e della democrazia in un mondo sempre più diviso e fratturato. L’obiettivo è quello di forgiare un continente unito nell’adesione ai valori della

democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali della persona, anche attraverso meccanismi di coinvolgimento diretto dei consociati che mettano i cittadini europei al centro dei processi democratici.

E tuttavia, al di là di tali, condivisibili, obiettivi, se si osservano le prime iniziative poste in essere per implementare la priorità politica in esame, l'impostazione non sembra discostarsi di molto, a oggi, da quella che aveva caratterizzato il quinquennio 2019-2024, se appena si considera che esse si sostanziano (per ora) in strumenti per la sicurezza (e in particolare la cybersicurezza), per il contrasto alla disinformazione e la difesa della democrazia da ingerenze esterne, e per la protezione dello Stato di diritto, specie attraverso meccanismi di condizionalità per l'accesso ai fondi del bilancio europeo (come già previsto, peraltro, dal regolamento 2020/2092).

Occorrerà, allora, uno sforzo ulteriore da parte dell'Unione e delle sue istituzioni per confrontarsi seriamente, una volta per tutte, con il tema dei "valori europei" e della loro difesa, in una prospettiva che vada oltre la mera repressione delle derive illiberali generate dai populismi in seno agli ordinamenti nazionali, e che abbracci invece la promozione tra i consociati del senso di appartenenza a una comunità politica fondata sulla conoscenza e il rispetto (Dal Canto, 2011, 164) dei principi fondamentali della tradizione costituzionale democratica liberale pluralista e sociale, che sola può porsi alla base di un'integrazione sociale, politica, e culturale (Luther, 2007; Bilancia, 2023) che vada, infine, ad affiancare (e completare) l'integrazione economica nel mercato comune.

Solo così sarà possibile, pare, "disinnescare" il pericolo di una deriva illiberale della forma di Stato democratico liberale sociale e pluralista, sotteso alla "captazione" e alla distorsione dei valori europei da parte delle forze politiche populiste, nazionaliste ed euroscettiche.



¹ In generale, si stima che le maggioranze che si riconoscono nell'identità etnica e culturale tradizionale ("bianca" e cristiana) siano verosimilmente destinate a divenire minoritarie (seppur conservando, di norma, una posizione di maggioranza relativa) in tutto il mondo occidentale e, più precisamente, negli Stati Uniti, in Canada, in Australia e in Nuova Zelanda entro la metà del secolo in corso, e nei Paesi dell'Europa occidentale entro la fine dello stesso.

² Cfr. il discorso di Viktor Orban al *28th Balvanyos Summer Open University and Student Camp*, 22 luglio 2017, Tusnadfurdó (Băile Tușnad, Romania).

³ Cfr. Unofficial translation of Bill number T/332 of 2018 by the Hungarian Helsinki Committee.

⁴ Cfr. la decisione n. 3/2019 della Corte costituzionale ungherese.

⁵ Cfr. la decisione n. 32/2021 della Corte costituzionale ungherese.

⁶ Cfr. la decisione n. 13/2018 della Corte costituzionale della Bulgaria.

⁷ Cfr. Atto Senato n. 617, XIX legislatura, 23 marzo 2023.

⁸ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 42/2017.

⁹ Cfr. Corte Cost., sentenza n. 192/2024.

¹⁰ Hanno firmato il documento gli esponenti di Lega e Fratelli d'Italia (Italia), Rassemblement National (Francia), FPÖ (Austria), Vlaams Belang (Belgio), DPP (Danimarca), EKRE (Estonia), PS (Finlandia), PIS (Polonia), Vox (Spagna), JA21 (Paesi Bassi), EL (Grecia), PNT-CD (Romania), LLRA-KSS (Lituania), VMRO (Bulgaria).

¹¹ Cfr. la lettera del 22 maggio 2025, sottoscritta dal Primo Ministro della Danimarca, dal Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica italiana, dal Cancelliere federale dell'Austria, dal Primo Ministro del Belgio, dal Primo Ministro della Repubblica Ceca, dal Primo Ministro dell'Estonia, dal Primo Ministro della Lettonia, dal Presidente della Repubblica della Lituania, e dal Primo Ministro della Repubblica di Polonia.

¹² L'elenco delle iniziative volte all'implementazione della priorità politica in questione è stato reso disponibile dalla Commissione europea all'url https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life_en

¹³ Cfr. il caso, pendente dinnanzi alla CGUE, C-769/22.

References

- Baldini, V. (2011). La società multiculturale come "questione giuridica". *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, pp. 1-22.
- Bauböck, R. (2022). Cultural majority rights: has multiculturalism been turned upside down?. *Ethnicities*, 22(4), pp. 527-546.
- Bennett, S. (2022). Mythopoetic Legitimation and the Recontextualisation of Europe's Foundational Myth. *Journal of Language and Politics*, 21(2), pp. 370-389.
- Bifulco, R. (2018). Europe and constitutional pluralism: prospects and limitations. *Italian Journal of Public Law*, 10(2), pp. 167-185.
- Bilancia, P. (2023). La solidarietà come "collante" dell'integrazione europea. In Bertolini, E., Cuocolo, L., Frosini, J., Montanari, L., Parodi, G., Pollicino, O., Orru, R., Romeo, G., Vidaschi, A. (Cur.), *Itinerari della comparazione: scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*. Egea.
- Bilancia, P. (2012a). *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*. Giuffrè.
- Bilancia, P. (2012b). La nuova governance dell'eurozona: alla ricerca del demos. In Angelini, F., Benvenuti, M. (Cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi* (pp. 19-40). Jovene.
- Cavaggion, G. (2025). *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo. Possibili derive illiberali della difesa dell'identità nazionale*. Giappichelli.
- Cavaggion, G. (2023). Nuove e vecchie sfide per i valori europei: tra "promozione dello stile di vita europeo" e difesa delle identità culturali. *Centro studi sul Federalismo Research Papers*, ottobre 2023, pp. 1-26.

-
- Dal Canto, F. (2011). Art. 1 comma 25. In De Francesco, G., Gargani, A., Manzione, D., Pertici, A. (Cur.), *Commentario al "pacchetto sicurezza"*. Utet.
- D'Atena, A. (2012). I principi ed i valori costituzionali. In D'Atena, A., *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed. Giappichelli.
- de Waal T., Duyvendak, J.W. (2022). The majority oppressed? On asymmetrical multiculturalism and majority rights. *Comparative Migration Studies*, 10, pp. 1-17.
- Di Cosimo, G. (2025). Diritto costituzionale e multiculturalismo: trent'anni dopo. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*.
- Di Cosimo, G. (2020). Gli spazi pubblici e la religione. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 6, pp. 20-33.
- Eisenberg, A. (2020). The rights of national majorities: toxic discourse or democratic catharsis?. *Ethnicities*, 20(2), pp. 312-330.
- EU Commission (2024). *Political Guidelines of the Commission 2024-2029*.
- EU Commission (2019). *Political Guidelines of the Commission 2019-2024*.
- Faraguna, P. (2024). Unconstitutional Constitutional Identities in The European Union. In Hirschl, R., Roznai, Y. (Cur.), *Deciphering the Genome of Constitutionalism: The Foundations and Future of Constitutional Identity* (pp. 300-311). Cambridge University Press.
- Gest, J. (2021). Majority minority: a comparative historical analysis of political responses to demographic transformation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(16), pp. 3701-3728.
- Gianfrancesco, E. (2021). Il ragionevole accomodamento e l'esposizione di simboli religiosi: potenzialità e limiti. *Giurisprudenza costituzionale*, 6, pp. 2912-2924.
- Habermas, J. (1992). *Autonomy and solidarity*. Verso.
- Halmaj, G. (2019). The Fundamental Law of Hungary and the European Constitutional Values. *DPCE online*, 2, pp. 1503-1524.
- Joppke, C. (2022) Populism and cultural majority rights. An uneasy relationship. In Orgad, L., Koopmans, R. (Cur.), *Majorities, minorities, and the future of nationhood* (pp. 247-279). Cambridge University Press.
- Kaufmann, E. (2019). *Whiteshift. Populism, immigration and the future of white majorities*. Penguin.
- Koopmans, R. (2018). Cultural rights of native majorities between universalism and minority rights. *WZB Berlin Social Science Center Discussion Papers*, pp. 1-26.
- Letta, E. (2024). *Molto più di un mercato*. il Mulino.
- Luining, M., Van Hout, T. (2024). Subverting EU legal concepts. How Hungary enacts illiberalism in constitutional discourse. *Journal of Language and Politics*, 23(5), pp. 747-769.
- Luther, J. (2007). *Europa constituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*. Giappichelli.
- Luther, J. (2002). Come interpretare i principi fondamentali della Costituzione. In Luther, J., Malfatti, E., Rossi, E. (Cur.), *I principi fondamentali della Costituzione italiana. Lezioni* (pp. 11-30). Plus.
- Martinico, G. (2020). Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE. *DPCE online*, 3, pp. 3961-3982.
- Mastromarino, A. (2024). Formazioni culturali e conflitti identitari. *Rivista AIC*, pp. 1-33.
- Modugno, F. (2019). Interpretazione costituzionale. *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 8, pp. 55-85.
- Mos, M. (2020). Ambiguity and Interpretive Politics in the Crisis of European Values: Evidence from Hungary. *East European Politics*, 36(2), pp. 267-287.
- Müller, J.-W. (2016). *What Is Populism?*. University of Pennsylvania Press.
- Newman, D. (2017). Why majority rights matter in the context of ethno-cultural diversity: the interlinkage of minority rights, indigenous rights, and majority rights. In Pentassuglia, G. (Cur.), *Ethno-Cultural Diversity and Human Rights: Challenges and Critiques* (pp. 59-89). Brill Nijhoff.

Orgad, L., Koopmans, R. (Cur.). (2022). *Majorities, minorities, and the future of nationhood*. Cambridge University Press.

Orgad, L. (2015). *The cultural defense of Nations. A liberal theory of majority rights*. Oxford University Press.

Padoa-Schioppa, T. (2009). Demos e Crazia in Europa. *Astrid rassegna*, 26 aprile 2009, pp. 1-14.

Patten, A. (2020). Populist multiculturalism: are there majority cultural rights?. *Philosophy & Social Criticism*, 46(5), pp. 539-552.

Pinelli, C. (2019). Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale. *Questione giustizia*, 1, pp. 29-35.

Pinelli, C. (2007). Cittadinanza europea. In *Enciclopedia del diritto*, Annali I. Giuffrè.

Pizzolato, F. (2015). Ripensare la cittadinanza: dall'assimilazione all'integrazione. In Gabrielli, G. (Cur.), *Di generazione in generazione: teorie e pratiche dell'accoglienza* (pp. 37-47). Franco Angeli.

Ruggeri, A. (2009). Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa. *Astrid rassegna*, 92, pp. 1-28.

Schertzer, R., Woods, E.T. (2022). *The new nationalism in America and beyond. The deep roots of ethnic nationalism in the digital age*. Oxford University Press.

Schlagwein, F. (2020). Viktor Orban's war on LGBT+ people in Hungary. *DW*, 21 May.

Scuto, F. (2022). *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*. Giappichelli.

Smilova, R. (2020). The Ideological Turn in Bulgarian Constitutional Discourse. The Rise Against "Genders". In Sajo, A., Uitz R., (Cur.), *Critical Essays on Human Rights Criticism* (pp. 177-197). Eleven Publishing International.

POLICY PAPERS



Fondazione CSF

SETTEMBRE 2025

NUOVA SERIE N. 005

Fondazione CSF

Piazza Vincenzo Arbarello 8

10122 Torino

Tel.+39 011 15630 890

www.fondazionecsf.it