

POLICY PAPERS



Fondazione CSF

***LA DIFESA DEI VALORI
FONDAMENTALI EUROPEI
E IL RISCHIO
DI UNA COSTITUZIONE
COME “CAMPO DI
BATTAGLIA”***

GIOVANNI CAVAGGION

**OTTOBRE 2026
NUOVA SERIE N. 017**

Autore



Giovanni Cavaggion 

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Milano
Membro del Comitato Scientifico della Fondazione CSF

Abstract

Nei sistemi liberaldemocratici i movimenti populistici e nazionalisti stanno sempre più frequentemente ottenendo (o sono in procinto di ottenere) maggioranze che consentono di avanzare il loro indirizzo politico, se non addirittura di operare delle revisioni costituzionali. Il paper affronta il problema delle possibili reazioni che le forze politiche liberali e gli attori istituzionali possono porre in essere per difendere (o ripristinare) i valori fondamentali europei (e liberaldemocratici) laddove essi siano concretamente minacciati (o erosi) da forze illiberali. Si evidenzia come operazioni di “ripristino” o “trinceramento” di un assetto costituzionale conforme rispetto ai valori fondamentali della tradizione costituzionale comune europea (come ad esempio quelle attualmente in corso in Ungheria) debbano essere intraprese con estrema cautela, ai fini di evitare che esse possano aprire la strada a future simmetriche iniziative di maggioranze illiberali. L'utilizzo congiunturale della Costituzione come strumento per imporre una visione partigiana del bene comune e dell'identità e dei valori della comunità nazionale finirebbe, infatti, per erodere la sua capacità di generare dialogo, coesione sociale, e sintesi del pluralismo, trasformandola da “casa comune” in “campo di battaglia”.

Parole chiave: valori europei; identità nazionale; populismo; difesa della democrazia liberale; Costituzione; trinceramento

In liberal-democratic systems, populist and nationalist movements are increasingly securing (or are in the process of securing) majorities that allow them to advance their political agenda, if not even to implement constitutional revisions. The paper addresses the issue of the possible responses that liberal political forces and institutional actors can deploy to defend (or restore) fundamental European (and liberal-democratic) values where they are concretely threatened (or eroded) by illiberal actors. It highlights how initiatives aimed at the restoration or entrenchment of a constitutional order compliant with the fundamental values of the common European constitutional tradition (such as those currently underway in Hungary) must be undertaken with extreme caution, in order to prevent them from paving the way for future symmetrical initiatives by illiberal majorities. The use of the Constitution as a tool to impose a partisan vision of the common good and of the national community's identity and values would, in fact, end up eroding its capacity to foster dialogue, social cohesion, and pluralism, transforming it from a “common home” into a “battlefield”.

Keywords: European values; national identity; populism; liberal-democratic self-defence; Constitution; entrenchment



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

Terzo 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).

Le elezioni politiche ungheresi dell'aprile 2026 hanno visto una netta affermazione del partito TISZA (*Tisztelet és Szabadság Párt*) di Péter Magyar che, conquistando più del 50% del voto elettorale, ha ottenuto una super-maggioranza di 141 seggi (su 199 totali), ponendo fine al dominio di *Fidesz* e del suo leader Viktor Orbán, che avevano governato il Paese per oltre quindici anni (a partire dalle elezioni politiche del 2010).

La vittoria di TISZA è stata accolta con favore dai commentatori politici e dalla dottrina giuspubblicistica, che hanno scorto nel nuovo assetto del Parlamento ungherese il riflesso di una mutata sensibilità sociale, e del desiderio del popolo ungherese di una politica nazionale in netta discontinuità rispetto a quella che era stata promossa dai Governi di Orbán, che avevano, come noto, dato adito a gravi fenomeni di “erosione democratica” e/o di “arretramento democratico” (Scheppelle, 2018; Norris, 2026), e avevano posto il Paese in rotta di collisione con le istituzioni europee e gli altri Stati membri dell'Unione, con riferimento al rispetto di valori fondamentali quali la democrazia, lo Stato di diritto, l'indipendenza della magistratura, degli organi di garanzia, e del sistema dell'informazione, i diritti delle minoranze, il pluralismo, e l'eguaglianza e non discriminazione

(Halmai, 2019; Di Gregorio, 2018). Tali politiche erano espressive di una particolare concezione dell'identità nazionale, saldamente legata all'idea – tipica delle piattaforme populiste – che lo Stato e la società debbano essere informati dai valori dell'identità tradizionale cristiana e dalla primazia del gruppo etno-culturale che di essa è espressione, e che tale difesa contro nemici esterni (le “élite globaliste” e le istituzioni europee) e interni (le minoranze socio-culturali, specie migranti e LGBTQ+) giustifichi forme di torsione illiberale dell'ordinamento in tutte le sue dimensioni (Müller, 2016).

Le politiche in questione erano state, peraltro, spesso trincerate nella Costituzione, posto che *Fidesz* aveva potuto contare, a tratti, su di una maggioranza parlamentare eccedente i due terzi dei seggi, raggiungendo dunque, senza bisogno di accordi con altre forze politiche, la maggioranza qualificata richiesta per modificare la Carta fondamentale. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, al Settimo Emendamento che, nel 2018, ha introdotto nella “Professione nazionale” la proclamazione solenne per cui “la protezione della nostra identità, radicata nella nostra Costituzione storica, è obbligo fondamentale dello Stato”, e nel corpo della Costituzione il nuovo articolo R(4), per cui “Ciascun organo dello Stato è ob-

bligato a proteggere l'identità costituzionale e la cultura cristiana dell'Ungheria". Si pensi, ancora, al Nono Emendamento che, nel 2020, ha introdotto in Costituzione il nuovo articolo XVI, che dispone che "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", e l'articolo L, che dispone che "La madre deve essere una donna, il padre deve essere un uomo". E ancora, nel 2025, il Quindicesimo Emendamento ha modificato la Carta fondamentale introducendo all'articolo L la disposizione per cui "la persona è un uomo o una donna", all'articolo XVI la disposizione per cui il diritto del minore "alla protezione e cura necessari per il suo corretto sviluppo mentale, fisico e morale" deve "avere la precedenza su tutti gli altri diritti fondamentali, con l'eccezione del diritto alla vita", e all'articolo XXVII (che riconosce la libertà di circolazione e soggiorno) la disposizione per cui "l'esercizio del diritto di scegliere liberamente il proprio luogo di residenza non deve violare il diritto fondamentale delle comunità locali ungheresi al mantenimento della propria identità". Lo stesso Quindicesimo Emendamento ha altresì modificato l'articolo G della Carta fondamentale introducendo la possibilità di sospendere

la cittadinanza, precisando che la sospensione equivale alla "perdita della cittadinanza ungherese" per la sua durata, con il fine dichiarato di garantire all'Esecutivo la possibilità di espellere dal territorio i cittadini ungheresi laddove essi rappresentino una minaccia per la sovranità nazionale, l'ordine pubblico, l'integrità territoriale o la sicurezza, con l'intento di colpire, in particolare, i cittadini "sleali" (i "nemici interni") che militino in ONG, ovvero lavorino per media critici del Governo, o per organizzazioni facenti capo a George Soros (Zsiros, 2025). In effetti, le politiche di *Fidesz* sono sin da subito apparse manifestamente divergenti rispetto ai principi fondamentali su cui sono fondati i sistemi costituzionali liberaldemocratici e, dunque, con i valori fondamentali della tradizione costituzionale comune europea, oggi racchiusi nell'articolo 2 TUE, in una prospettiva sistemica, e non solo contingente (Di Gregorio, 2018). Il contrasto riguardava, in altri termini, l'intero sistema dei valori fondamentali europei (e liberaldemocratici) e non invece singoli principi o norme. Invero, l'Ungheria si è contraddistinta per essere stata il primo Stato membro a essere condannato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) per aver violato non solo il valore fondamentale della democrazia e dello Stato di diritto¹

(violazione che aveva interessato, come noto, altri Stati, come ad esempio la Polonia), ma anche gli ulteriori valori fondamentali della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, ivi compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, e del pluralismo. La CGUE ha recentemente rilevato, in punto, addirittura un contrasto tra l'ordinamento ungherese e "l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune" (cfr. la sentenza nel caso C-769/22).

Il contrasto sistemico tra principi costituzionali nazionali e valori fondamentali europei, e le trasformazioni che esso ha prodotto, avevano da tempo indotto la dottrina a rilevare un allontanamento progressivo dell'ordinamento ungherese dai canoni della forma di Stato democratica, liberale e pluralista, e l'avvento di una nuova (e diversa) forma di Stato significativamente descritta alla stregua di una "democrazia illiberale cristiana" (Uitz, 2025).

In questo quadro di riferimento, si comprende allora perché la dottrina giuspubblicistica (e non solo) abbia guardato con favore alle elezioni ungheresi del 2026. La conquista, da parte di TISZA, di una maggioranza di oltre due terzi dei seggi ha, infatti, posto tale partito nelle condizioni di "disfare" ciò che era stato fatto dai Governi prece-

denti, operando anche sul piano costituzionale. Il trinceramento nella Costituzione dell'assetto illiberale promosso da *Fidesz* serviva, del resto, proprio il fine di "legare le mani" alle maggioranze future, impedendo loro di discostarsi, con semplici leggi ordinarie, dalle posizioni promosse da Orbán e dal suo partito che, "cristallizzate" al massimo livello consentito nell'ordinamento, e difese da una Corte costituzionale (e da altri organi di garanzia) "catturati" dal potere politico (Gianello, 2022), avrebbero dovuto (nelle intenzioni) continuare a perimetrare e informare l'indirizzo politico di governo nazionale per il prossimo futuro.

La super-maggioranza ottenuta da TISZA consente, invece, a tale partito di modificare a sua volta la Costituzione, "depurandola" delle revisioni operate, negli ultimi quindici anni, dalle maggioranze illiberali che avevano guidato il Paese e "cancellando", così, gli effetti dell'erosione democratica che aveva allontanato l'Ungheria dalle altre liberaldemocrazie (europee e non). Attualmente, peraltro, l'intenzione della nuova maggioranza è quella di non limitarsi a una semplice revisione della Costituzione (volta a ripristinare lo *status quo ante* i Governi Orbán), bensì di procedere all'adozione di una nuova Costituzione. In questa prospettiva, nelle more della stesura e dell'approvazione

della nuova Carta fondamentale, il Parlamento ungherese ha già approvato, nel luglio 2026, il Diciassettesimo Emendamento, che introduce una serie di modifiche urgenti alla Costituzione vigente, ai fini di “ripristinare lo Stato di diritto”, “in forza del mandato eccezionale ricevuto dall’elettorato”, stabilendo le modalità di funzionamento dello Stato “finché una nuova Costituzione non entrerà in vigore”. Le misure eccezionali introdotte dalla nuova maggioranza, tra cui la rimozione dall’ufficio di una serie di cariche costituzionali e “veto-players” (non ultimo, il Capo dello Stato) ritenuti espressivi della maggioranza illiberale precedente (e, dunque, di ostacolo rispetto al disegno di rinnovamento costituzionale), sono state giudicate giustificabili dalla dottrina maggioritaria proprio in ragione della situazione eccezionale del Paese, e dell’esigenza di procedere a una “ricostruzione democratica” che possa ripristinare un ordinamento costituzionale conforme ai valori fondamentali europei e liberaldemocratici (Drinóczi, 2026; Chronowski, 2026; Bodnar, 2026; Sonnevend, 2026; Scheppele, 2026; Halmai, 2026)². In ogni caso, e in una prospettiva più ampia, le elezioni ungheresi del 2026 e la possibilità per TISZA di modificare la Costituzione sono stati indicati, in dottrina, come la testi-

monianza del fatto che le derive illiberali che interessano attualmente (in misura diversa) tutti i sistemi costituzionali liberaldemocratici, e che vanno a minare le fondamenta valoriali della tradizione costituzionale comune europea, così come le conseguenze che da essi sono prodotte, non sono irreversibili e, date le giuste condizioni sociali, politiche, e istituzionali, è possibile, per una maggioranza liberale, ripristinare lo *status quo ante* costituzionale (von Bogdandy & Spieker, 2026; Drinóczi, 2026).

E tuttavia, pur dovendosi certamente salutare con favore la vittoria di TISZA e il riallineamento rispetto ai valori liberaldemocratici ed europei che tale partito sta attualmente promuovendo in Ungheria, il progetto di radicale revisione della Costituzione (o addirittura della sua sostituzione con una nuova Carta fondamentale), che è parte integrante di tale riallineamento, apre una serie di problemi sistemici e di lungo periodo che sono stati, forse, sinora, in parte trascurati dai commentatori, complice anche il comprensibile entusiasmo generato dal riavvicinamento dell’Ungheria all’Unione europea dopo oltre una decade di attriti e fratture³. In effetti, il “trinceramento costituzionale” di norme ispirate a un assetto valoriale fondamentalmente illiberale, e divergente rispetto ai principi cardine

che hanno caratterizzato il costituzionalismo liberale, democratico e pluralista a partire dal Secondo Dopoguerra, che si può verificare allorquando forze politiche populiste o nazionaliste riescano a ottenere un consenso elettorale tale da garantire loro il controllo del procedimento di revisione costituzionale, rappresenta uno dei rischi maggiori della fase storica attuale (Neo, 2025). Attraverso la revisione costituzionale, infatti, tali forze politiche sono in grado di innestare nelle Carte fondamentali norme estranee al loro disegno originario, “cristallizzandole” al livello più elevato della gerarchia delle fonti, vincolando così al loro rispetto il legislatore ordinario, la magistratura e gli organi di garanzia, gli altri attori politico-istituzionali, e la generalità dei consociati. Tale operazione è particolarmente pericolosa quando riguarda i principi costituzionali fondamentali. I principi fondamentali sono, infatti, la traduzione in norme giuridiche dei valori condivisi dalla (quasi) totalità degli appartenenti al popolo che sceglie di darsi una Costituzione (Luther, 2002) e, attraverso di essi, tali valori spiegano la loro forza conformativa nell’ordinamento e nella società. Il disegno valoriale perimetrato dai principi costituzionali fondamentali rappresenta, in altri termini (specie per le Costituzioni europee del XX secolo), il “progetto di so-

cietà ideale” che la Costituzione indica come obiettivo per il pubblico potere e per la comunità nazionale (Grimm, 2012; Di Giovine, 2017, 17 ss.). I principi fondamentali della Costituzione sono, dunque, il “motore” della trasformazione sociale, e attraverso la loro forza prescrittiva essi fanno sì che la configurazione effettiva della società (la società reale) si avvicini sempre più all’ideale che la comunità nazionale ha affidato alla Carta fondamentale (la società promessa).

Se così stanno le cose, allora, l’introduzione in Costituzione di un nuovo principio fondamentale “esogeno” (estraneo al disegno valoriale originario che ha ispirato il patto costituente) è un’operazione indubbiamente complessa e carica di conseguenze. Il nuovo principio viene innestato, infatti, nel “nucleo duro” dell’ordinamento, ed entra così in competizione, in sede di bilanciamento (Alexy, 2002; Morrone, 2008), con tutti gli altri principi, informandone l’interpretazione e l’implementazione. Basti pensare alla recente introduzione, nella Costituzione italiana (all’articolo 9 comma 3), del principio ambientalista (Marchetti, 2024) che, pur già riconosciuto come principio fondamentale implicito dalla giurisprudenza costituzionale (Bilancia, 2023), ha nondimeno acquisito, con la “cristallizzazione” espressa nel testo del-

la Carta, una centralità per molti versi inedita, al punto che, in dottrina, si è iniziato a parlare, addirittura, di una Costituzione “fondata sull’ambiente” (Morrone, Nico & Papa, 2026).

È del tutto evidente, allora, la problematicità del trinceramento, in Ungheria, di principi come quello della difesa dell’identità nazionale cristiana del Paese da parte dei pubblici poteri, nelle scuole, e nello spazio pubblico, o del principio di “sacralità” dell’identità tradizionale della famiglia e dei ruoli di genere. Il principio di difesa dell’identità nazionale tradizionale si pone, infatti, apertamente in rotta di collisione con il principio pluralista, oltre che con i principi personalista, di eguaglianza, e di non discriminazione, reintroducendo nell’ordinamento un paradigma di omogeneità culturale (se non addirittura etnica) della comunità nazionale che era tipico dello Stato-nazione (e delle sue degenerazioni) (Cavaggion, 2025, 475 ss.), e che si pensava ormai definitivamente superato dagli ordinamenti liberaldemocratici e dal costituzionalismo contemporaneo, saldamente fondati, da oltre mezzo secolo, sull’idea che la diversità (e forse, anche la “super-diversità”; Vertovec, 2007) sia un valore indefettibile (Häberle, 1980; Ainis, 1991), e che il pubblico potere debba astenersi dall’imporre una determinata identità sulla società e, so-

prattutto, in capo alle minoranze (Kymlicka, 1995; Taylor, 1992; Modood, 2007; Cavaggion, 2018).

Per le medesime ragioni, allora, appaiono altrettanto problematiche altre revisioni costituzionali approvate negli anni recenti, come il Ventitreesimo Emendamento alla Costituzione slovacca che, nel 2025, ha affermato il principio della primazia della difesa dell’identità nazionale rispetto agli obblighi sovranazionali in materia di “questioni fondamentali di carattere etico o culturale” (Steuer, 2025), o le modifiche alla Costituzione svizzera che, nel 2009 e nel 2021, hanno introdotto nella Carta fondamentale il divieto di edificare minareti (Miller, 2016) e di indossare il velo integrale (Ceffa, 2022, 195 ss.). Similmente problematiche sono ulteriori revisioni, attualmente solo proposte, ma non ancora attuate, di cui si fanno promotrici le forze populiste, volte ad alterare il quadro dei principi e dei valori fondamentali su cui si fonda l’ordinamento nazionale, come ad esempio il riconoscimento dell’identità “giudaico-cristiana” dello Stato e della comunità nazionale (Cavaggion, 2025, 346 ss.) o della primazia della lingua nazionale maggioritaria in Italia (Gnes, 2017), ovvero l’introduzione di un numero massimo di cittadini stranieri che possono risiedere entro i confini dello Stato proposta (e rigettata “di misura”

dall'elettorato) nel 2026 in Svizzera.

Da un punto di vista pratico, la rimozione dalle Costituzioni nazionali di norme siffatte, laddove esse siano state introdotte, varrebbe, effettivamente, a riavvicinare l'impianto fondamentale dell'ordinamento ai valori fondamentali della tradizione costituzionale comune europea (e liberaldemocratica), rispetto alle quali esse si pongono in aperto contrasto. E tuttavia, in una prospettiva più ampia, tale rimozione potrebbe avere, nel lungo periodo, anche effetti deleteri, andando, in particolare, a minare la rigidità costituzionale, erodendo la capacità della Costituzione di generare convivenza, solidarietà, dialogo, integrazione e coesione sociale all'interno della comunità nazionale.

Le Costituzioni liberaldemocratiche contemporanee hanno infatti (caso emblematico è quello della Costituzione repubblicana dell'Italia; Scuto, 2015; Di Cosimo, 2019), proprio per via della loro apertura al pluralismo e alla diversità da un lato (Häberle, 1980), e della loro capacità di essere "specchio" dei valori ampiamente condivisi e "motore" della trasformazione verso un comune progetto di società ideale dall'altro (Häberle, 1998; Grimm, 2012; Di Giovine, 2017, 17 ss.), l'ambizione di essere (o di poter divenire) "case comuni" (La Pira, 1979), e di poter essere riconosciute e accettate, nel loro valore giuridico, politi-

co, sociale e culturale, dalla generalità dei consociati, al di là delle differenze (e delle divisioni) politiche, religiose, filosofiche, economiche, che li contraddistinguono.

La protezione della rigidità della Costituzione attraverso tecniche come i procedimenti aggravati di revisione costituzionale, le clausole di eternità, o l'inemendabilità di alcune norme fondamentali, servono, allora, (anche) a bilanciare la necessità che la Carta fondamentale possa continuare a riflettere il comune sentire della società di riferimento, conservando nel tempo la propria forza includente, con quella di evitare che essa possa essere trasformata in uno strumento "partigiano", che non sia il frutto del compromesso e del dialogo tra le diverse componenti della comunità nazionale, ma risulti, al contrario, informato da solo (e soltanto) una tra le diverse visioni del bene comune rappresentate nella società.

Se si accetta, dunque, che, a fronte di revisioni costituzionali di ispirazione illiberale attuate da forze politiche populiste, le forze politiche liberali siano titolate, una volta (ri)ottenuto il controllo delle decisioni sul bene comune, a "ripristinare" lo *status quo ante* della Costituzione (o addirittura ad adottare una Costituzione nuova), espungendo dall'ordinamento le norme introdotte dal-

le maggioranze precedenti, occorre chiedersi quali possano essere le conseguenze di lungo periodo di una tale impostazione sulla forza inclusiva e coesiva che le Carte fondamentali democratiche, liberali e pluraliste contemporanee ambiscono a esercitare.

In effetti, le misure di “ripristino della democrazia” che vengono oggi adottate in Ungheria (e che potrebbero dover essere adottate in futuro in altri ordinamenti liberaldemocratici) sembrano riconducibili a quello che la dottrina ha evocativamente definito “*constitutional hardball*” (“gioco duro costituzionale”): pratiche che, se singolarmente considerate, sono formalmente compatibili (o, comunque, astrattamente giustificabili) secondo i requisiti procedurali e sostanziali della democrazia liberale, ma che rischiano di destabilizzare e trasformare l’ordinamento in una prospettiva sistematica e di lungo periodo, così andando a loro volta a erodere il “nucleo duro” della forma di Stato (Tushnet, 2025; Pozen, 2019). Trattasi di misure che, pertanto, risultano in parte simili alle iniziative promosse da attori politici populistici e illiberali (si pensi ad esempio a Donald Trump negli Stati Uniti d’America) che, attraverso forme di “costituzionalismo parassitario” o “costituzionalismo mimetico” utilizzano gli strumenti della democrazia liberale

per implementare, di fatto, regimi illiberali, “dirottando” i principi costituzionali fondamentali ai fini di promuovere torsioni illiberali nell’ordinamento e nella società, agendo “dall’interno” del sistema (Martinico, 2026).

L’utilizzo di queste tecniche da parte delle forze politiche populiste e/o illiberali genera, quindi, una risposta simmetrica e proporzionata delle forze liberali (e degli attori istituzionali), che a loro volta fanno ricorso a tecniche di “gioco duro costituzionale” con il fine di proteggere la democrazia liberale dalle torsioni che le vengono imposte, e di difendere i risultati più avanzati dell’evoluzione del costituzionalismo e della tutela dei diritti fondamentali raggiunti nell’ultimo secolo da possibili regressioni (in atto o in discussione). Si pensi, in questa prospettiva, ad esempio, alla costituzionalizzazione del diritto all’interruzione volontaria di gravidanza in Francia nel 2023, con il fine dichiarato di impedire a future maggioranze illiberali di comprimere tale diritto (come recentemente avvenuto negli Stati Uniti d’America) (Carbone, 2024), o alla costituzionalizzazione della tutela dell’ambiente (in Italia nel 2022, o nello Stato di New York nel medesimo anno) per impedire a future maggioranze illiberali di mettere in discussione la necessità di contrastare il cambiamento

climatico o la nuova sensibilità ambientalista delle società occidentali (Bifulco, 2023). Si pensi, ancora, alla proposta (spesso discussa, ma non ancora implementata) di nominare giudici aggiuntivi nella Corte Suprema statunitense, ai fini di “diluire” (o addirittura ribaltare) la super-maggioranza conservatrice che attualmente la caratterizza, accusata di assecondare le derive illiberali promosse dal Presidente Trump e dal partito repubblicano (Siegel, 2022). Si pensi, ancora, alle iniziative volte a impedire alle forze politiche illiberali di partecipare alla competizione elettorale con tecniche come l'*impeachment* (nel caso, ad esempio, di Donald Trump negli Stati Uniti d'America), lo scioglimento forzoso (come viene proposto, oggi, da alcuni, per l'AfD in Germania), o l'annullamento degli esiti delle elezioni (come nel caso della Romania nel 2024).

Gli strumenti costituzionali in esame sembrano dover essere maneggiati, in effetti, con la massima cautela. Se infatti è vero che essi sono evocati (o utilizzati) in modo indubbiamente bene intenzionato (se si condivide l'assunto che la democrazia liberale pluralista debba essere conservata e difesa laddove essa sia concretamente e gravemente minacciata), il loro utilizzo presenta un indubbio “costo”, nel lungo periodo e in prospettiva sistemica, in ter-

mini di tenuta dell'ordinamento costituzionale e della società su cui esso si regge: l'erosione della “sacralità” della Costituzione e della sua configurazione quale “casa comune” dei consociati (nel pluralismo che li caratterizza) e dunque, in altri termini, il declino della capacità della Carta fondamentale di generare dialogo, convivenza, solidarietà e coesione sociale nella comunità di riferimento.

Le maggioranze liberali (e gli attori istituzionali) rischiano di fare ricorso a tecniche simili (nel metodo, anche se non nel fine) a quelle utilizzate dalle maggioranze illiberali (Kosař, 2026), che vengono giustificate, in massima sintesi, sulla base dell'argomento per cui, per salvare la democrazia (nella sua configurazione contemporanea, e cioè nella forma prescritta dai valori fondamentali liberaldemocratici ed europei), sarebbero accettabili misure eccezionali, il cui limite ultimo non deve essere più rinvenuto nella lettera della Costituzione (che è, anzi, oggetto di revisione), bensì nel “*self-restraint*” della maggioranza stessa (Mészáros, 2026; Bodnar, 2026).

Sarebbe proprio quest'ultima, infatti, ad auto-limitare (spontaneamente) il proprio potere, asservendolo al fine (dichiarato) della restaurazione dell'ordine costituzionale liberaldemocratico e/o del contrasto alle derive illiberali, e sarebbe

allora proprio la finalità perseguita dal pubblico potere (liberale vs. illiberale), più che il rispetto della forma (e della sostanza) della Costituzione, a determinare la legittimità delle iniziative intraprese. Le “torsioni” dei principi fondamentali della liberaldemocrazia (e della tradizione costituzionale comune europea) sarebbero accettabili, in altri termini, quando servono fini di “autodifesa democratica”, mentre sarebbero inaccettabili quando servono fini di “erosione democratica”.

Si pensi, ad esempio, alla recente proposta dottrinale di contrastare le derive illiberali in corso istituendo forme di responsabilità penale (a quanto è dato comprendere, retroattiva) per quei giudici e quei pubblici ufficiali che si siano resi responsabili di violazioni dei valori fondamentali europei (von Bogdandy & Spieker, 2021). Il fine della difesa dei valori europei varrebbe, in questa prospettiva, a giustificare una compressione di alcuni di tali valori, come il rispetto della democrazia e dello Stato di diritto, e dei principi fondamentali che dai medesimi valori sono imposti, come l'irretroattività della responsabilità penale o la certezza della legge penale (*nullum crimen nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta et certa*).

Il rischio sotteso alle iniziative in esame è allora, in primo luogo, quello di utilizzare la difesa dei valori europei (e liberalde-

mocratici) come strumento per “mascherare” quello che ha, in realtà, tutte le caratteristiche di un momento di rottura costituzionale, e dunque per “contrabbandare” l'utilizzo del potere costituente (o addirittura un “*regime change*”) attraverso un'asserita manifestazione del potere costituito.

Il rischio è, in secondo luogo, quello di rendere “accettabili” agli occhi degli elettori le iniziative in parola, giustificando così simili utilizzi delle medesime tecniche (e del medesimo potere) da parte di maggioranze illiberali future che, una volta conquistato (democraticamente) il potere, avrebbero la strada spianata nel proporre iniziative simili a quelle implementate dalle maggioranze liberali (e dagli attori istituzionali) a fini di “autodifesa democratica”. Future maggioranze populiste e nazionaliste potrebbero argomentare la legittimità, ad esempio, di iniziative di trinceramento, di “depurazione” o di “ripristino” costituzionale simmetriche e proporzionate rispetto a quelle operate in precedenza dalle maggioranze liberali, se non addirittura (come nel caso ungherese) dell'adozione di nuove Costituzioni.

Il rischio evidente sotteso alle iniziative in esame è dunque, in ultima analisi, quello di finire per indebolire, anziché rafforzare, nel lungo periodo, la solidità e

la tenuta dei principi fondamentali liberaldemocratici e dei valori fondamentali della tradizione costituzionale comune europea (Fazekas et al., 2026), innescando un circolo vizioso in cui le maggioranze che si alternano al potere “riscrivono” di volta in volta la Costituzione, asservendola all’avanzamento del proprio (e solo del proprio) impianto valoriale, della propria agenda politica, e della propria visione del bene comune. Si innescherebbe, così, all’interno della comunità nazionale, una “corsa” all’uso congiunturale della Costituzione, nell’ambito della quale le diverse componenti (liberale e populista/illiberale) della maggioranza nazionale entrano in competizione per imporre sulla società e sull’ordinamento non già elementi oggettivamente condivisi dell’identità dei consociati, bensì la loro particolare “versione” o interpretazione di tale identità. Questa competizione può essere ritenuta legittima con riferimento alla legislazione ordinaria e, dunque, alla naturale alternanza dell’indirizzo politico di governo nei sistemi liberaldemocratici pluralisti, ma non sembra accettabile, invece, per la legislazione costituzionale, che dovrebbe essere sottratta alla volontà contingente di una data maggioranza politica in un singolo momento storico, posto che la revisione costituzionale dovrebbe servire, come già

menzionato, non già il fine di imporre una visione partigiana del “bene comune”, bensì di “consacrare” al massimo livello della gerarchia delle fonti mutamenti del patto fondativo che siano effettivamente condivisi dalla più ampia parte possibile della comunità nazionale (Cavaggion, 2025, 505 ss.).

La Costituzione, lacerata da tale competizione, rischia di perdere la sua capacità di esprimere una sintesi valoriale (e giuridica) riconosciuta come vincolante dalla totalità (o quasi) dei consociati, divenendo invece uno strumento divisivo ed escludente, volto ad affermare con la forza e senza alcun dialogo la volontà e l’identità di un gruppo soltanto.

Se così stanno le cose, la difesa dei valori europei e liberaldemocratici attraverso interventi sul piano costituzionale (così come altre analoghe iniziative di “gioco duro costituzionale”) deve essere necessariamente maneggiata con estrema cautela, ai fini di evitare di trasformare le Costituzioni da “case comuni” in “campi di battaglia” (Cavaggion, 2025, 507), generando una eterogenesi dei fini in cui l’“autodifesa democratica” finisce per indebolire, anziché rafforzare, la tenuta dei valori fondamentali europei in particolare, e dell’ordinamento costituzionale nel suo complesso.

NOTE

¹Cfr., ad esempio, le sentenze della CGUE nei casi C-286/12, C-650/18, C-156/21.

²Una maggiore cautela si registra, invece, a onor del vero, tra gli A. citati, circa l'idea di approvare una nuova Costituzione.

³Invero, l'attuale Costituzione ungherese, approvata nel 2011, pur servendo (originariamente) il fine di riallineare l'Ungheria alle altre liberaldemocrazie europee, è stata a sua volta criticata proprio per l'essere stata espressione, sostanzialmente, della volontà di un solo partito (Fidesz), che aveva ottenuto una super-maggioranza alle elezioni del 2010, e per non essere stata sufficientemente condivisa con le altre forze politiche.

References

Ainis, M. (1991). *Cultura e politica. Il modello costituzionale*. CEDAM.

Alexy, R. (2002). *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press.

Bifulco, R. (2023). Ambiente e cambiamento climatico nella costituzione italiana, *Rivista AIC*, 3, pp. 132-148.

Bilancia, P. (2023). La riforma dell'art 9 della costituzione: prospettive e possibili criticità. In Lamberti, A. (Cur.) *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*. Editoriale Scientifica.

Bodnar, A. (2026). Polish Lessons for the Hungarian Transition: Regaining the Trust of Institutions and Citizens. *Verfassungsblog*. 12 maggio.

Carbone, M.C. (2024). "Dovrete rimanere vigili per tutta la vita". L'introduzione nella Costituzione francese della "libertà garantita" di ricorrere all'aborto e i suoi possibili effetti proiettivi. *Dirittifondamentali.it*, 1, pp. 332-338.

Cavaggon, G. (2025). *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo. Possibili derive illiberali della difesa dell'identità nazionale*. Giappichelli.

Cavaggon, G. (2018). *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*. Giappichelli.

Ceffa, C.B. (2022). *L'aspetto del velo. L'esibizione del copricapo islamico in Europa fra convivenza multiculturale e Stato costituzionale*. Franco Angeli.

Chronowski, N. (2026). The New Constitutional Amendment and the Removal of the President: Hungary's First Steps on a Long Road to the Rule of Law. *Verfassungsblog*. 15 luglio.

Di Cosimo, G. (2019). Giudici e politica alle prese con i conflitti multiculturali. *Rivista AIC*, 4, pp. 133-144.

Di Giovine, A. (2017). Diritto costituzionale comparato: lineamenti introduttivi. In Di Giovine, A., Algotino, A., Longo, F., Mastromarino, A. (Cur.) *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Le Monnier.

Di Gregorio, A. (2018). L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile. *Rassegna Parlamentare*, 60 (2), pp. 445-451.

Drinóczi, T. (2026). Constitutional Reconstruction and Removal of Veto Powers. *IACL-AIDC Blog*. 26 maggio.

Fazekas, F., Kádár, A., Novoszádek, N. (2026). Temporary Fixes and Long-Term Commitments: Hungary's 17th Amendment to the Fundamental Law. *ConstitutionNet*. 2 agosto.

Gianello S. (2022). Quando la democrazia cessa di essere tale: il caso dell'Ungheria e i riferimenti dell'Unione Europea. *Percorsi costituzionali*, 3, pp. 607-623.

Gnes, M. (2017). Una d'arme, di lingua...: l'ufficialità della lingua italiana nelle università. *Giornale di diritto amministrativo*, 3, pp. 324-338.

Grimm, D. (2012). Types of Constitutions. In Rosenfeld, M., Sajó, A. (Cur.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press.

Häberle, P. (1998). *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*. trad. it., Luther, J. (Cur.) (2001). *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*. Carocci.

Häberle, P. (1980). *Die Verfassung des Pluralismus*. Athenaum.

Halmai, G. (2026). The Rise and Fall of the Mafia-State in Hungary: Seizing the Constitutional Moment. *Verfassungsblog*. 2 giugno.

Halmai, G. (2019). The Fundamental Law of Hungary and the European Constitutional Values. *DPCE Online*, 39 (2), pp. 1503-1524.

Kosař, D. (2026). Fixing the Hungarian Bench: Don't Imitate – Innovate! *Verfassungsblog*. 28 maggio.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.

La Pira, G. (1979). *La casa comune: una Costituzione per l'uomo*. Cultura editrice.

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. Plus.

Marchetti, G. (2024). *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*. Giappichelli.

Martinico, G. (2026). Populism Does Not Reject Constitutionalism, It Occupies and Rewrites It. *European Center for Populism Studies*. 26 maggio.

Mészáros, G. (2026). Vetoing the President? Defusing Fidesz's Presidential Veto Trap. *Verfassungsblog*. 27 maggio.

Miller, D. (2016). Majorities and Minarets: Religious Freedom and Public Space. *British Journal of Political Science*, 46 (2), pp. 437-456.

Modood, T. (2007). *Multiculturalism*. Cambridge: Polity.

Morrone, A., Nico, A.M., Papa, A. (Cur.) (2026). *Fondata sull'ambiente. Per un nuovo patto costituzionale e la sua implementazione*. Bologna University Press.

Morrone, A. (2008). Bilanciamento (giustizia costituzionale). In *Enciclopedia del diritto, Annali*, vol. II. Giuffrè.

Müller, J.-W. (2016). *What Is Populism?*. University of Pennsylvania Press.

Neo, J. (2025). Populism and the Politics of Constitutional (Mis-)Identity. *International Journal of Constitutional Law*, 23 (4), pp. 1351-1374.

Norris, P. (2026). *The Cultural Roots of Democratic Backsliding*. Oxford University Press.

Pozen, D.E. (2019). Hardball and/as Anti-Hardball. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 21(4), pp. 949-955.

Scheppele, K.L. (2026). Hungary's European Rebirth: Using European Law as Hungary's Interim Constitution. *Verfassungsblog*. 21 maggio.

Scheppele, K.L. (2018). *Autocratic Legalism*. University of Chicago Law Review, 85 (2), pp. 545-583.

Scuto, F. (2015) Diritti culturali e multiculturalismo nello Stato costituzionale. In Bilancia, P. (Cur.) *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*. ESI.

Siegel, N.S. (2022). The Trouble with Court-Packing. *Duke Law Journal*, 72 (1), pp. 71-159.

Sonnevend, P. (2026). Constitutional Repair! Mapping the Context, Needs and Limits of Rebuilding Constitutional Democracy in Hungary. *Verfassungsblog*. 9 maggio.

Steuer, M. (2025). No Skyfall: The Twenty-Third Amendment to the Slovak Constitution, *Verfassungsblog*. 20 ottobre.

Taylor, C. (1992). *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton University Press.

Tushnet, M. (2025). Constitutional Hardball. In Bellamy, R., King, J. (Cur.) *The Cambridge Handbook of Constitutional Theory*, (pp. 1070-1088). Cambridge University Press.

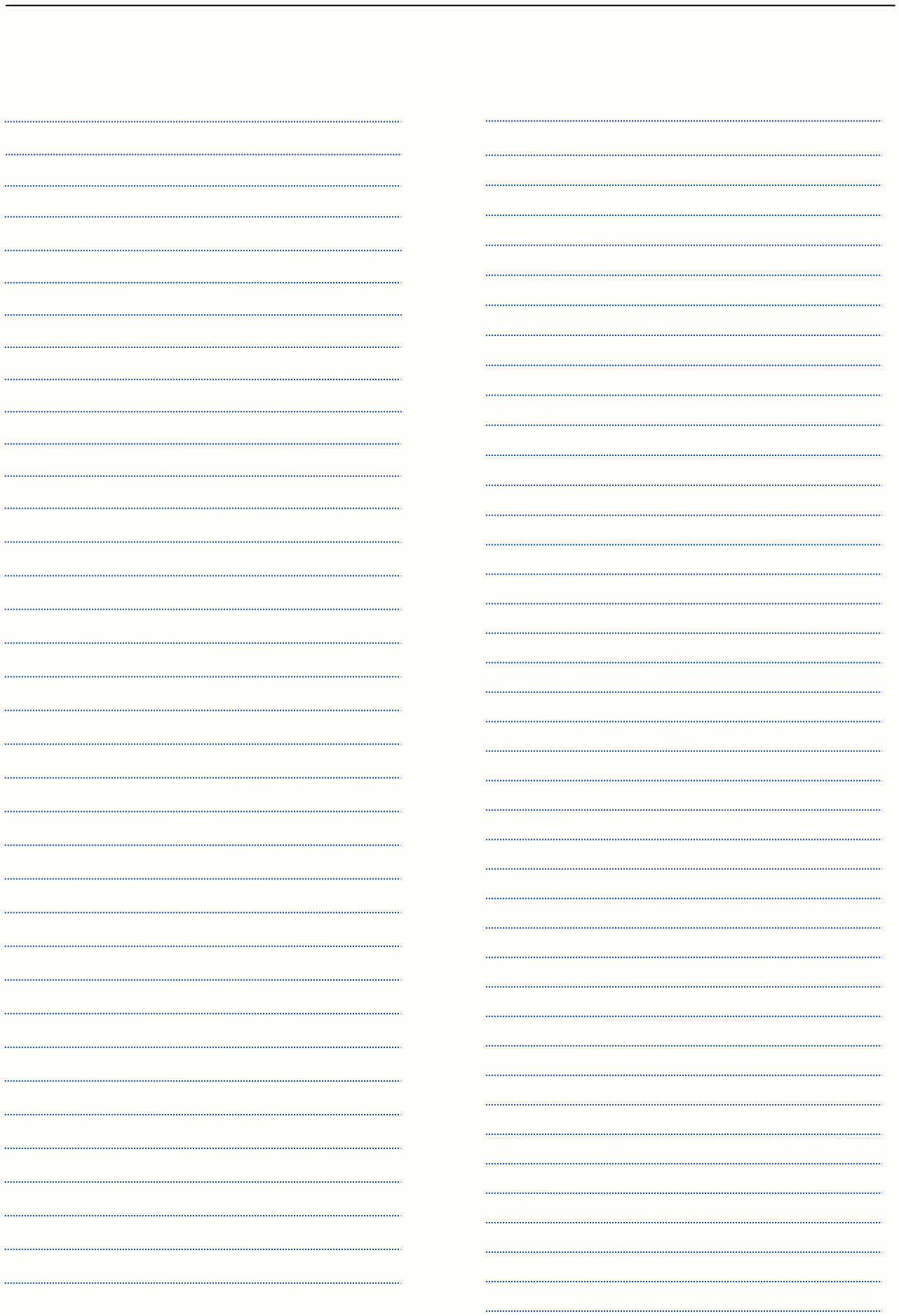
Uitz, R. (2025). The 15th Amendment of the Hungarian Fundamental Law: Advancing Illiberal Christian Democracy. *ConstitutionNet*. 2 maggio.

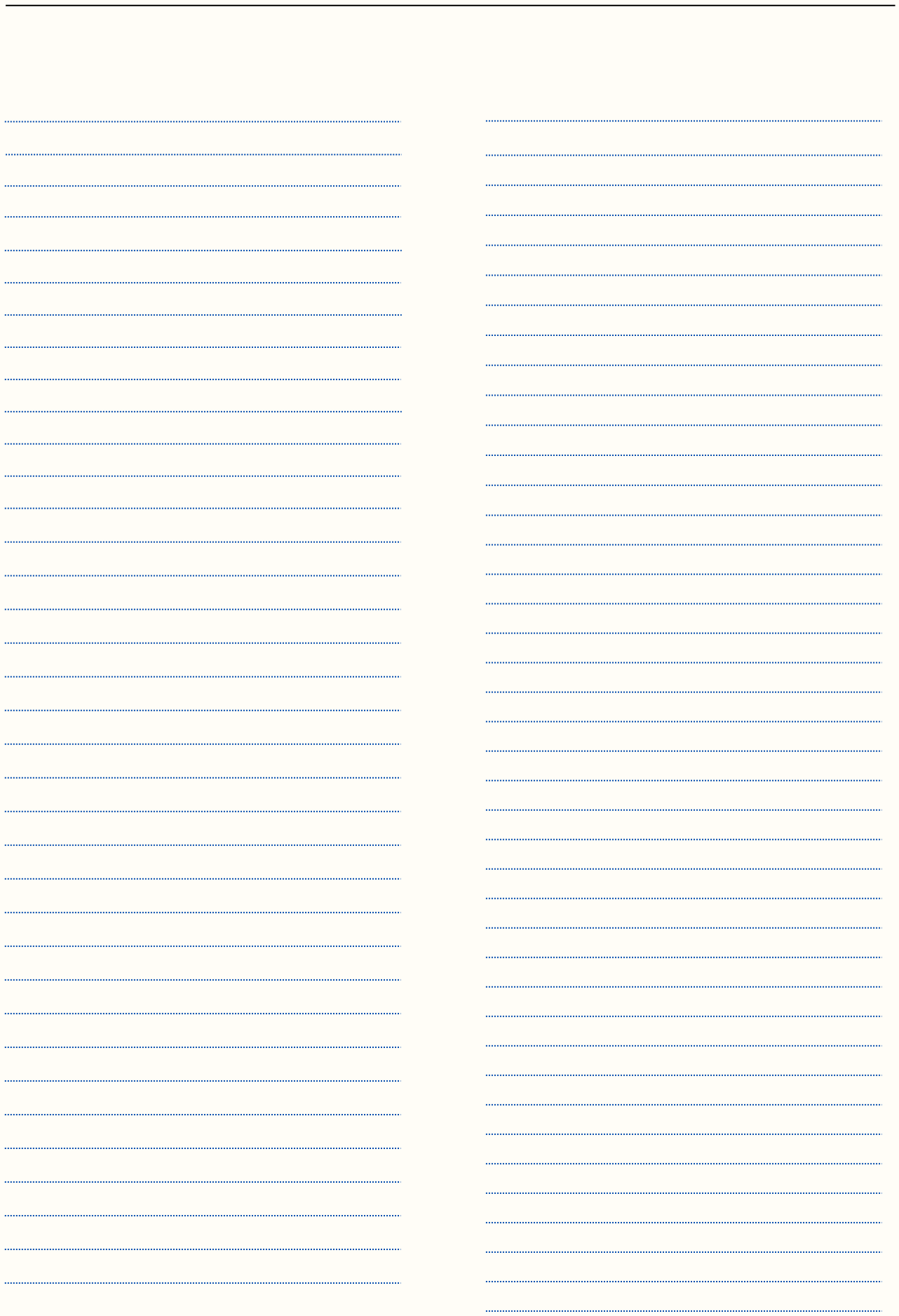
Vertovec, S. (2007). Super-Diversity and its Implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), pp. 1024-1054.

von Bogdandy, A., Spieker, L.D. (2026). The Hungarian Transition's Meaning for European Constitutionalism. *Verfassungsblog*. 19 giugno.

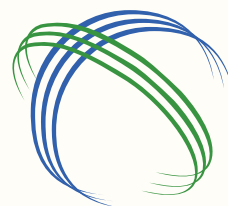
von Bogdandy, A., Spieker, L.D. (2021). Restoring the Rule of Law Through Criminal Responsibility. *Verfassungsblog*. 10 dicembre.

Zsiros, S. (2025). Hungary threatens dual nationals with expulsion in latest campaign to “defend sovereignty”. *Euronews*. 11 marzo.





POLICY PAPERS



Fondazione CSF

Fondazione CSF

Piazza Arbarello, 8 - 10122 Torino- Italia

Via dei Montecatini, 17 - 00186 Roma - Italia

Rue de la Loi 155 - 1040 Bruxelles - Belgio

www.fondazionecsf.it