

Edizione provvisoria

**CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
TAMARA ČAPETA
presentate il 5 giugno 2025 ([1](#))**

Causa C-769/22

**Commissione europea
contro
Ungheria**

« Inadempimento di uno Stato – Normativa nazionale che introduce misure più severe contro gli “autori di reati di pedofilia” e che modifica talune leggi per la protezione dei minori – Normativa avente ad oggetto principalmente contenuti che presentano o promuovono identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, cambiamento di sesso od omosessualità – Articolo 56 TFUE – Direttiva 2000/31/CE – Direttiva 2006/123/CE – Direttiva 2010/13/UE – Limitazione della fornitura di servizi – Carta dei diritti fondamentali – Articolo 21 – Non discriminazione – Articolo 7 – Rispetto della vita privata e della vita familiare – Articolo 11 – Libertà di espressione – Articolo 1 – Dignità umana – Articolo 2 TUE – Valori dell’Unione europea – Giustiziabilità – Criterio di accertamento di una violazione dell’articolo 2 TUE »

Indice

- I. Introduzione e fatti all’origine del procedimento
 - A. Fase precontenziosa e procedimento dinanzi alla Corte
 - B. Contesto normativo e descrizione della presente causa
 - 1. Diritto dell’Unione
 - 2. Diritto ungherese
 - 3. Descrizione della controversia
- II. Analisi – Parte 1: violazione dei diritti e dei valori fondamentali
 - A. Fulcro della controversia
 - B. Quinto motivo di ricorso della Commissione – Violazione dei diritti della Carta
 - 1. Applicabilità della Carta
 - 2. Violazione dell’articolo 21 della Carta
 - 3. Violazione dell’articolo 11 della Carta
 - 4. Violazione dell’articolo 7 della Carta
 - 5. Un’ingerenza nei diritti fondamentali può essere giustificata?
 - 6. Violazione dell’articolo 1 della Carta
 - C. Sesto motivo di ricorso della Commissione – Violazione dell’articolo 2 TUE
 - 1. Giustiziabilità dell’articolo 2 TUE
 - a) Funzione dell’articolo 2 TUE nell’ordinamento giuridico dell’Unione
 - 1) Identità costituzionale dell’Unione
 - 2) Condizione di funzionamento dell’ordinamento giuridico dell’Unione
 - b) Articolo 2 TUE come disposizione giuridicamente vincolante
 - 1) Testo, contesto e storia
 - 2) Importanza dell’articolo 49 TUE
 - c) Ragioni a favore e contro la giustiziabilità dell’articolo 2 TUE
 - 1) Ragioni a favore della giustiziabilità
 - 2) Disamina delle ragioni contro la giustiziabilità
 - i) Articolo 7 TUE
 - ii) Sul carattere generale dei valori di cui all’articolo 2 TUE
 - iii) Identità costituzionale nazionale
 - iv) Scopo di una constatazione a sé stante della violazione dell’articolo 2 TUE
 - 2. Come valutare se sono state oltrepassate «linee rosse»?
 - a) Negazione di valori come il criterio per accertare una violazione dell’articolo 2 TUE
 - b) Violazione di diritti della Carta e dialogo costituzionale
 - 3. Violazione dell’articolo 2 TUE nella presente causa
 - a) Le regole di cui trattasi negano i valori di cui all’articolo 2 TUE
 - b) Quali valori sono stati violati?
- III. Analisi – Parte 2: violazione del diritto primario e del diritto derivato in materia di libera circolazione dei servizi e del RGPD
 - A. Primo motivo di ricorso della Commissione
 - 1. Regola 4
 - 2. Regola 6
 - 3. Regola 3
 - 4. Regola 5
 - B. Secondo motivo di ricorso della Commissione
 - 1. Le regole 1 e 3 rientrano negli ambiti regolamentati ai sensi della direttiva sul commercio elettronico
 - 2. La Regola 1 rientra nell’ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico
 - 3. Le regole 1 e 3 limitano i servizi della società dell’informazione
 - C. Terzo motivo di ricorso della Commissione
 - 1. Regole 1 e 3

2. Regola 7

D. Quarto motivo di ricorso della Commissione

IV. Spese

V. Conclusione

I. Introduzione e fatti all'origine del procedimento

1. Con il ricorso di cui trattasi, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che l'Ungheria ha violato il diritto dell'Unione modificando diversi atti legislativi nazionali con la «legge LXXIX del 2021, recante misure più severe contro persone condannate per pedofilia e modifica di talune leggi per la protezione dei minori» (in prosieguo: la «legge di modifica») (2).

2. Numerose fra le modifiche in parola, che, secondo l'Ungheria, sono state introdotte allo scopo di tutelare i minori, vietano o limitano l'accesso a contenuti che presentano o promuovono «identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, cambiamento di sesso od omosessualità» (per brevità, designerò occasionalmente tali contenuti come «contenuti LGBTI») (3).

3. Secondo la Commissione, le modifiche di cui trattasi violano il diritto dell'Unione a tre livelli: in primo luogo, esse violano diversi strumenti di diritto derivato relativi alla fornitura di servizi e l'articolo 56 TFUE; in secondo luogo, le modifiche ledono i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») (4); infine, le modifiche violano altresì l'articolo 2 TUE, che enuncia i valori fondamentali su cui si fonda l'Unione europea.

4. Quest'ultima affermazione, secondo cui l'Ungheria avrebbe violato l'articolo 2 TUE, in quanto motivo a sé stante di ricorso volto a constatare una violazione del diritto dell'Unione è nuova. Essa solleva questioni importanti, tra cui quella se tale disposizione sia azionabile in un procedimento di infrazione e quando esattamente la Corte debba dichiarare che vi è stata una violazione dell'articolo 2 TUE, oltre alle violazioni delle norme relative al mercato interno e della Carta. La Corte ha quindi deciso di conoscere di detta causa in seduta plenaria.

A. Fase precontenziosa e procedimento dinanzi alla Corte

5. Il 25 maggio 2021 due membri del Parlamento ungherese hanno presentato a detto Parlamento un progetto di legge intitolato «recante misure più severe contro persone condannate per pedofilia e modifica di talune leggi per la protezione dei minori».

6. Il 10 giugno 2021 la commissione legislativa del Parlamento ha proposto emendamenti a detto progetto di legge, che riguardavano l'omosessualità e l'identità di genere.

7. Il 15 giugno 2021 il legislatore ungherese ha adottato la legge di modifica, entrata in vigore l'8 luglio 2021.

8. Il 15 luglio 2021 la Commissione ha inviato all'Ungheria una lettera di diffida in cui esprimeva la propria posizione, secondo cui, per effetto dell'adozione della legge di modifica, l'Ungheria era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di varie disposizioni del diritto dell'Unione.

9. In una lettera del 15 settembre 2021, l'Ungheria ha contestato che vi fosse stata qualsiasi violazione del diritto dell'Unione.

10. Il 2 dicembre 2021 la Commissione ha emesso un parere motivato in cui sosteneva che la legge di modifica violava il diritto dell'Unione. La Commissione ha pertanto invitato l'Ungheria ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato entro due mesi dalla ricezione di quest'ultimo.

11. Con lettera del 2 febbraio 2022, l'Ungheria ha risposto al parere motivato ribadendo che la legge di modifica era conforme al diritto dell'Unione.

12. Il 19 dicembre 2022 la Commissione ha avviato il presente procedimento dinanzi alla Corte a norma dell'articolo 258 TFUE.

13. L'Ungheria ha depositato il proprio controricorso l'8 marzo 2023.

14. La Commissione e l'Ungheria hanno rispettivamente depositato una replica e una controreplica rispettivamente il 20 aprile 2023 e il 31 maggio 2023.

15. Con decisioni del 20 marzo, del 4 maggio e del 29 giugno 2023, il presidente della Corte ha autorizzato sedici Stati membri, il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia nonché il Parlamento europeo, a intervenire nella presente causa a sostegno della Commissione.

16. L'Ungheria ha depositato una memoria in risposta a tali interventi il 18 gennaio 2024.

17. Il 19 novembre 2024 si è tenuta un'udienza nel corso della quale hanno esposto le loro osservazioni orali la Commissione e l'Ungheria nonché il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica di Estonia, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia nonché il Parlamento europeo.

B. Contesto normativo e descrizione della presente causa**1. Diritto dell'Unione**

18. L'articolo 2 TUE è così formulato:

«L'Unione si fonda sui 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. Questi valori 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».

19. La presente causa riguarda altresì l'articolo 56 TFUE, gli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta e i seguenti strumenti di diritto derivato dell'Unione: la direttiva sul commercio elettronico (5), la direttiva «servizi» (6), la direttiva 2010/13 (7) e il RGPD (8).

2. Diritto ungherese

20. Otto emendamenti (in prosieguo: le «regole») contenuti nella legge di modifica sono rilevanti ai fini della presente causa, giacché hanno introdotto modifiche nei sei atti legislativi nazionali che seguono:

- Legge XXXI del 1997 sulla tutela dei minori e l'amministrazione tutelare (1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról; in prosieguo: la «legge sulla protezione dei minori» (regola 1) (9);
- Legge CVIII del 2001 su taluni aspetti relativi a servizi di commercio elettronico e servizi della società dell'informazione (2001. évi CVIII. törvény, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások; in prosieguo: la «legge sul commercio elettronico» (regola 2) (10);

- Legge XLVIII del 2008 sulle condizioni fondamentali per le attività pubblicitarie economiche e su talune restrizioni alle stesse (2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól; in prosieguo: la «legge sulla pubblicità») (regola 3) (11);
- Legge CLXXXV del 2010 sui servizi di media e la comunicazione di massa (2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról; in prosieguo: la «legge sui media») (regole 4 (12), 5 (13) e 6 (14));
- Legge CXC del 2011 sull'istruzione pubblica nazionale (2011. évi CXC. törvény. a nemzeti köznevelésről; in prosieguo: la «legge sull'istruzione pubblica nazionale») (regola 7 (15));
- Legge XLVII del 2009 sul sistema dei casellari giudiziali, sul registro delle sentenze pronunciate nei confronti di cittadini ungheresi da organi giurisdizionali degli Stati membri dell'Unione e sulla registrazione dei dati biometrici penali e di polizia (2009. évi XLVII. törvény a bünygyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bünygyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról; in prosieguo: la «legge sul sistema dei casellari giudiziali») (regola 8) (16).

21. Delle otto regole di cui trattasi, la Commissione ritiene che sette violino il diritto dell'Unione, mentre la regola 2 è stata presentata dalla Commissione solo per contestualizzare (17).

22. Le regole 1, 3, 4, 6 e 7 sono formulate in modo molto simile. Essi vietano (regole 1, 3, 6 e 7) o limitano (regola 4) l'accesso dei minori a contenuti che presentano o promuovono identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità. La regola 7 vieta soltanto la promozione, ma non la presentazione, di contenuti LGBTI.

23. La regola 5 impone al Consiglio per i media, qualora vengano individuati problemi in relazione alle disposizioni sulla classificazione o alla legge CIV del 2010 sulla libertà di stampa (2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól; in prosieguo: la «legge sulla libertà di stampa»), l'obbligo di chiedere allo Stato membro nella cui giurisdizione opera il fornitore di servizi precisato nella regola 4 di attuare misure efficaci e di eliminare eventuali violazioni individuate dal Consiglio per i media.

24. La regola 8 impone agli organismi che hanno accesso diretto ai dati registrati di fornire al «soggetto a ciò legittimato» l'accesso a tali dati, di trasmettere dati su richiesta, di certificare i dati e di condividere informazioni sui soggetti condannati per reati sessuali contro minori.

3. Descrizione della controversia

25. Con il presente ricorso, la Commissione prende in considerazione le sette regole di cui trattasi. Per quanto riguarda le regole 1, 3, 4, 6 e 7, essa sostiene che violano varie disposizioni del diritto primario o derivato dell'Unione (motivi da 1 a 3), la Carta (motivo 5) e l'articolo 2 TUE (motivo 6). Per quanto riguarda le regole 5 e 8, la Commissione non deduce una violazione dell'articolo 2 TUE, ma unicamente una violazione del diritto derivato dell'Unione in relazione alla regola 5 (motivo 1) e del diritto derivato dell'Unione nonché della Carta in relazione alla regola 8 (motivo 4).

26. Al fine di facilitare la comprensione di detto complesso ricorso, i motivi dedotti dalla Commissione, giacché si riferiscono a varie norme nazionali e a diverse disposizioni del diritto dell'Unione, sono illustrati schematicamente nella tabella che segue.

Disposizioni nazionali	Disposizioni del diritto dell'Unione asseritamente violate e motivi pertinenti dedotti dalla Commissione		
Regola 1 (nella legge sulla protezione dei minori)	Articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sul commercio elettronico (Motivo 2); Articoli 16 e 19 della direttiva «servizi» e articolo 56 TFUE (Motivo 3)	Articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta (Motivo 5)	Articolo 2 TUE (Motivo 6)
Regola 3 (nella legge sulla pubblicità)	Articolo 9, paragrafo 1, lettera c), punto ii), della direttiva 2010/13 (Motivo 1); Articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sul commercio elettronico (Motivo 2); Articoli 16 e 19 della direttiva «servizi» e articolo 56 TFUE (Motivo 3)		
Regole 4 e 6 (nella legge sui media)	Articolo 6a, paragrafo 1, della direttiva 2010/13 (Motivo 1)		
Regola 7 (nella legge sull'istruzione pubblica nazionale)	Articoli 16 e 19 della direttiva «servizi» e articolo 56 TFUE (Motivo 3)		

Regola 5 (nella legge sui media)	Articoli 2 e 3, paragrafo 1, della direttiva 2010/13 (Motivo 1)		
Regola 8 (nella legge sul sistema dei casellari giudiziari)	Articolo 10 del RGPD e articolo 8, paragrafo 2, della Carta (Motivo 4)		

27. La Commissione chiede alla Corte di dichiarare che le regole violano le disposizioni del diritto dell'Unione come presentate nella tabella. L'Ungheria ritiene che la Corte debba respingere integralmente il ricorso della Commissione in quanto infondato.

II. Analisi – Parte 1: violazione dei diritti e dei valori fondamentali

28. Il presente procedimento di infrazione riguarda molteplici violazioni delle norme relative al mercato interno in quanto si riferiscono alla libera prestazione dei servizi e a vari diritti contenuti nella Carta. È importante rilevare che viene per la prima volta sollevato un distinto motivo di ricorso relativo alla violazione dell'articolo 2 TUE.

29. L'importanza fondamentale delle questioni relative alla violazione dell'articolo 2 TUE mi ha indotto a non seguire l'ordine dei motivi di inadempimento così come sono stati presentati dalla Commissione. Dato che molte delle questioni relative alla prima serie dei motivi di ricorso della Commissione sono questioni giuridiche tecniche e che alcuni dei motivi di inadempimento riguardano solo il diritto derivato dell'Unione, e non la Carta e l'articolo 2 TUE, esaminerò la prima serie di motivi di ricorso nella parte 2 della mia analisi (18).

30. Tuttavia, nella misura in cui detta prima serie di motivi di ricorso è importante per introdurre la Carta nella presente causa (19), occorre anzitutto spiegare che, a mio avviso, tutte le modifiche di cui trattasi rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive invocate dalla Commissione e/o dell'articolo 56 TFUE (20). Pertanto, qualsiasi deroga alla libera prestazione dei servizi introdotta da tali modifiche deve non solo essere giustificata da motivi di interesse generale, perseguiti in modo proporzionato, ma non può neppure violare diritti garantiti dalla Carta (21).

31. Nonostante la mia decisione di cambiare l'ordine in cui affronterò i motivi di ricorso della Commissione, è importante porre in rilievo che la Commissione, nel suo ricorso, ha chiesto che la Corte dichiari la sussistenza di una violazione dell'articolo 2 TUE in correlazione ad altre violazioni del diritto dell'Unione relative alla libera prestazione dei servizi e della Carta. Di conseguenza, il motivo relativo alla violazione dell'articolo 2 TUE viene sollevato nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

32. La Commissione chiede alla Corte, come ha sottolineato in udienza, di constatare che si è verificata una violazione dell'articolo 2 TUE solo alla luce di tali particolari circostanze. Farò riferimento a una situazione come il ricorso all'articolo 2 TUE quale motivo di inadempimento *a sé stante*, in contrapposizione al ricorso allo stesso quale motivo di inadempimento *autonomo*. Quest'ultimo sussisterebbe se una violazione dell'articolo 2 TUE potesse essere constatata anche al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o indipendentemente da altre violazioni del diritto dell'Unione.

33. La questione della possibile applicazione autonoma dell'articolo 2 TUE per valutare la validità della normativa degli Stati membri o delle azioni intraprese dagli Stati membri al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione non si pone nel caso di specie (22). Pur essendo stata discussa in una certa misura in udienza, detta questione non è sottoposta alla Corte nella presente causa e ritengo che la Corte debba rimandare ogni discussione al riguardo ad una causa appropriata che possa sorgere in futuro.

34. Alla luce di tali osservazioni introduttive, svilupperò le mie conclusioni come segue. Nella parte 1, nella sezione A, spiegherò perché il fulcro della presente causa riguarda i valori. Nella sezione B esporrò argomenti per illustrare perché la normativa ungherese costituisce una violazione dei diritti fondamentali tutelati dagli articoli 21, 11 e 7 della Carta e, soprattutto, perché le violazioni in parola non possono essere giustificate. Spiegherò poi per quale motivo ciò comporta una violazione della dignità umana, quale consacrata all'articolo 1 della Carta. Nella sezione C affronterò la questione se possa essere accolta l'affermazione della Commissione sull'esistenza di una violazione a sé stante dell'articolo 2 TUE. Nella parte 2 delle presenti conclusioni tornerò sugli argomenti della Commissione e sui controargomenti avanzati dall'Ungheria riguardo alla violazione di disposizioni specifiche del Trattato FUE e del diritto derivato dell'Unione.

A. Fulcro della controversia

35. Interrogata in udienza sulle ragioni per le quali ha introdotto un motivo a sé stante con cui afferma che sussiste una violazione dell'articolo 2 TUE, la Commissione ha spiegato che, nell'esaminare le singole infrazioni a diversi atti derivati dell'Unione e alla Carta, essa è giunta alla conclusione che nel caso di specie vi sia «qualcosa in più».

36. Quel «qualcosa in più» è, a mio avviso, determinato dalla divergenza sottesa sui valori tra la posizione del governo ungherese e quella della Commissione per quanto riguarda le ragioni addotte dall'Ungheria per motivare e giustificare le modifiche controverse.

37. L'Ungheria sostiene che le modifiche mirano e sono necessarie alla protezione dei minori, giacché l'esposizione degli stessi a «contenuti LGBTI» può avere un'influenza negativa sul loro sviluppo fisico, mentale o morale. Tale Stato membro spiega altresì che la decisione riguardante il momento in cui presentare a un minore «contenuti LGBTI» potenzialmente nocivi dovrebbe essere lasciata ai genitori o ai tutori legali dello stesso.

38. Secondo la Commissione, sostenuta dal Parlamento europeo e dai 16 Stati membri intervenienti, l'esposizione dei minori a contenuti che presentano la vita di persone LGBTI non può, di per sé, nuocere al loro sviluppo.

39. Ciò posto, è necessario spiegare che la normativa ungherese non vieta né limita la presentazione di contenuti LGBTI erotici o pornografici; piuttosto, vieta la rappresentazione della vita ordinaria delle persone LGBTI. Ciò significa che le regole in parola vietano o limitano i «contenuti LGBTI» *in aggiunta a* contenuti pornografici o a contenuti che rappresentano la sessualità in modo gratuito o la violenza (23). Per proteggere i minori da contenuti apertamente sessuali, non era necessario modificare la normativa aggiungendo il divieto di «contenuti LGBTI». Tale contenuto era già stato preso in considerazione dalle norme a tutela dei minori prima dell'adozione delle modifiche controverse.

40. Si può quindi solamente concludere che il divieto aggiuntivo di «contenuti LGBTI», come introdotto dalle modifiche controverse, si applica alla normale vita quotidiana delle persone LGBTI. È in tal senso che userò l'espressione «contenuti LGBTI».

41. La decisione dell'Ungheria di proteggere i minori dai «contenuti LGBTI» non si basa su alcuna prova scientifica della loro potenziale nocività per lo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori. Essa si basa quindi su un giudizio di valore o, come ha indicato il Parlamento europeo, su un pregiudizio secondo cui la vita omosessuale e non cisgender non ha lo stesso valore o lo stesso status della vita eterosessuale e cisgender. Per detto motivo, l'Ungheria ritiene che «l'accesso dei minori a contenuti del genere potrebbe incidere negativamente sulla loro immagine di sé stessi o del mondo» (24).

42. Il giudizio di valore su cui si basa la normativa ungherese in questione è in forte contrasto con i valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani quali essi vengono intesi nell'Unione europea e nel più ampio ordinamento europeo dei diritti dell'uomo, definito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU») (25).

43. Pertanto, la divergenza tra la Commissione e l'Ungheria nella presente causa ha ad oggetto i *valori*. Tuttavia, resta da analizzare la questione se una siffatta divergenza possa e debba determinare l'applicazione dell'articolo 2 TUE.

44. Prima di avviare una discussione sull'applicabilità dell'articolo 2 TUE nel caso di specie, dimostrerò anzitutto che le regole controverse violano una serie di diritti fondamentali tutelati dalla Carta e che la violazione di detti diritti non può essere giustificata dalle ragioni addotte dall'Ungheria.

B. Quinto motivo di ricorso della Commissione – Violazione dei diritti della Carta

45. La Commissione sostiene che le regole 1, 3, 4, 6 e 7 violano il divieto di discriminazione fondata sul sesso e sull'orientamento sessuale quale figura all'articolo 21 della Carta (2), la libertà di espressione e d'informazione garantita dall'articolo 11 della Carta (3), nonché il rispetto della vita privata e della vita familiare, come previsto all'articolo 7 della Carta (4). L'Ungheria contesta tutte le affermazioni in parola sostenendo che le sue regole mirano a proteggere i minori. Analizzerò se le regole di cui trattasi costituiscano un'ingerenza in tali diritti, dopo aver anzitutto spiegato che la Carta è applicabile alle regole di cui trattasi (1). Come dimostrerò, l'ingerenza effettivamente esistente non può essere giustificata (5), ragion per cui ritengo che anche l'affermazione della Commissione relativa alla violazione della dignità umana debba essere accolta (6).

1. Applicabilità della Carta

46. Conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, gli Stati membri sono vincolati dalla Carta esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Come spiegato dalla Corte, ciò significa che i diritti fondamentali ivi garantiti devono essere rispettati ogniquale volta una normativa nazionale rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (26). In altri termini, l'Ungheria può violare la Carta solo nel caso in cui le regole controverse rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE e/o degli strumenti di diritto derivato che, secondo la Commissione, sono violati dalle stesse. Prima di valutare i motivi di ricorso con cui si afferma l'avvenuta violazione di diritti fondamentali, occorre quindi stabilire se le cinque regole di cui trattasi rientrino nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

47. L'Ungheria non contesta che le regole 3, 4 e 6 rientrino nell'ambito di applicazione di almeno una direttiva. Tuttavia, essa ritiene che la regola 1 e la regola 7 esulino dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

48. La regola 1 vieta la presentazione e la promozione di «contenuti LGBTI» ai minori nell'ambito della legge sulla protezione dei minori. L'Ungheria sostiene che la legge in parola è rivolta allo Stato, alle autorità locali e alle persone fisiche e giuridiche incaricate dalle autorità pubbliche di fornire un ristretto numero di servizi riguardanti la cura e la protezione dei minori. Tali servizi non sono offerti dietro retribuzione e non rientrano quindi nella nozione di servizi di cui all'articolo 5[7] TFUE. Inoltre, è improbabile che servizi del genere vengano forniti a livello transfrontaliero.

49. Tuttavia, in primo luogo, la Commissione fa valere che l'ambito di applicazione della legge sulla protezione dei minori non è così ristretto e si applica anche ad enti che offrono servizi di assistenza per i minori dietro retribuzione, come i centri diurni per l'infanzia (27) o le strutture private per l'affidamento dei minori. Essi possono rientrare nella nozione di prestatore di servizi in base al diritto dell'Unione se forniscono i loro servizi a titolo oneroso.

50. Inoltre, anche se non forniscono servizi per minori dietro retribuzione, i soggetti cui si rivolge la legge sulla protezione dei minori sono disincentivati dall'acquisto di servizi, ivi compresi quelli offerti da prestatori di altri Stati membri, che includano «contenuti LGBTI». Essendo loro vietato l'utilizzo di tali contenuti durante la loro attività di assistenza ai minori, non hanno motivo di diventare destinatari di servizi aventi «contenuti LGBTI» (28).

51. L'articolo 56 TFUE e la direttiva «servizi» vietano restrizioni sia alla prestazione sia alla ricezione di servizi transfrontalieri (29). Inoltre, anche la direttiva sul commercio elettronico, che, secondo la Commissione, è violata dalla regola 1, vieta le restrizioni sia alla prestazione sia alla ricezione di servizi della società dell'informazione (30).

52. Come sostenuto dalla Commissione, è possibile che la legge sulla protezione dei minori renda meno attraente la fornitura di servizi transfrontalieri, come, ad esempio, un spettacolo teatrale in cui si racconta la storia di una famiglia LGBTI e che offre i propri servizi ai centri diurni per l'infanzia in tutta l'Unione europea. Analogamente, una struttura per l'affidamento dei minori in Ungheria non ha alcun motivo di acquistare un cartone animato che fornisca materiale didattico adatto agli adolescenti sull'identità di genere, offerto su richiesta dal sito web di un prestatore di servizi situato in Croazia. La regola 1 limita pertanto la prestazione transfrontaliera di servizi della società dell'informazione.

53. Di conseguenza, ritengo che la regola 1, quale prevista dalla legge sulla protezione dei minori, possa applicarsi ai servizi ai sensi del diritto dell'Unione.

54. La regola 7 contenuta nella legge sull'istruzione pubblica nazionale vieta la promozione di «contenuti LGBTI» nell'educazione sessuale.

55. L'Ungheria sostiene che tale regola non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia di servizi, dato che l'istruzione pubblica non è considerata un servizio offerto dietro retribuzione in base al diritto dell'Unione.

56. È vero che la giurisprudenza ritiene generalmente che l'insegnamento nel settore pubblico non costituisca una prestazione di servizi (31). Tuttavia, in varie sentenze la Corte ha dichiarato che le attività di insegnamento possono essere classificate come servizi in base al diritto dell'Unione quando sono offerte in cambio di un corrispettivo e operano al di fuori del sistema di istruzione rigorosamente pubblico e finanziato dallo Stato (32). Ciò può valere anche per qualsiasi servizio fornito da un relatore o esperto esterno ospite che possa intervenire in istituti di insegnamento (33).

57. Di conseguenza, ritengo che la regola 7 possa applicarsi anche a situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione.

58. In conclusione, tutte e cinque le regole contestate dalla Commissione rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e devono pertanto essere conformi alla Carta.

59. Poiché la Carta è applicabile, passo ora ad esaminare la compatibilità di dette norme con i diritti della Carta invocati dalla Commissione.

60. Ricordo che le cinque regole alle quali il motivo di cui trattasi si applica sono formulate in modo simile. Esse limitano o impediscono tutte l'accesso a contenuti che promuovono o presentano identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità ai minori di 18 anni, senza distinzione tra fasce di età. L'accesso a siffatti contenuti è limitato o vietato in generale (regola 1), quando essi sono inseriti in programmi su media audiovisivi lineari (AVM) (regola 4), come messaggi di sensibilizzazione su AVM (regola 6) o come pubblicità in qualsiasi tipo di media (regola 3). La regola 7 vieta soltanto la promozione, e non anche la presentazione, di «contenuti LGBTI» nell'ambito dell'educazione sessuale.

2. Violazione dell'articolo 21 della Carta

61. L'articolo 21 della Carta vieta la discriminazione fondata, tra gli altri motivi, sul sesso e sull'orientamento sessuale.

62. Secondo una giurisprudenza costante, un trattamento meno favorevole delle persone a causa nel mutamento di sesso («transessualità») (34) costituisce una discriminazione fondata sul sesso (35). La recente sentenza nella causa Mousse conferma che il divieto di discriminazione sessuale si estende anche alla discriminazione fondata su un'identità di genere che non corrisponde al sesso assegnato alla nascita e che non include un mutamento fisico di genere («identità transgender») (36).

63. Dall'altro lato, l'omosessualità, anch'essa oggetto delle regole di cui trattasi, rientra nella nozione di «orientamento sessuale» (37).

64. La Commissione sostiene che la discriminazione nel caso di specie consiste nella disparità di trattamento tra le persone eterosessuali e cisgender rispetto alle persone LGBTI. Le regole di cui trattasi, mentre incidono sulla rappresentazione di contenuti che presentano ai minori vite di persone omosessuali e non cisgender, non limitano la rappresentazione di contenuti che presentano la vita delle persone eterosessuali e cisgender. Inoltre, le modifiche in questione mirano, secondo la Commissione, a emarginare le persone LGBTI nella società ungherese.
65. L'Ungheria ribatte che le regole di cui trattasi non hanno ad oggetto persone LGBTI, bensì mirano piuttosto a tutelare i minori in un numero limitato di situazioni in cui la loro esposizione a «contenuti LGBTI» non può essere controllata dai loro genitori o tutori.
66. Secondo la giurisprudenza della Corte, sussiste discriminazione non solo quando una persona è trattata meno favorevolmente rispetto a un'altra che si trovi in una situazione analoga, ma anche quando un'azione o una legge introduce differenziazioni sulla base di un criterio vietato. Ciò vale indipendentemente dall'identità delle vittime sulle quali incide il ricorso a siffatto criterio vietato, vale a dire sia che si tratti di una persona appartenente a un gruppo minoritario che il divieto tutela sia che si tratti di una persona non appartenente al gruppo in questione (38).
67. Applicando detta giurisprudenza al caso di specie, le regole di cui trattasi, che si fondano esplicitamente sul criterio del sesso (identità transessuale o transgender) e dell'orientamento sessuale (orientamento omosessuale), sono effettivamente discriminatorie.
68. Nonostante l'Ungheria abbia affermato che le regole di cui trattasi non si rivolgono al gruppo minoritario in parola, esse si basano tuttavia chiaramente su una differenziazione fondata sul sesso e sull'orientamento sessuale. Come spiegato in precedenza (v. paragrafo 39 delle presenti conclusioni), l'accesso dei minori a contenuti che presentano la vita ordinaria delle persone LGBTI e non solo a rappresentazioni apertamente sessuali o pornografiche della vita di persone LGBTI è vietato. L'accesso a contenuti che presentano la vita normale delle persone eterosessuali e cisgender non è tuttavia vietato dalle regole 1, 3, 4, 6 o 7.
69. In relazione alla regola 7, l'Ungheria afferma che essa vieta soltanto la promozione di «contenuti LGBTI» e soltanto nel contesto dell'educazione sessuale. Nondimeno, ciò non costituisce una difesa avverso la configurazione di discriminazione. Posso concordare sul punto che la promozione di un tipo di vita non dovrebbe essere parte dell'educazione, che dovrebbe essere quanto più possibile imparziale e mettere in grado i minori di sviluppare il proprio punto di vista su varie questioni(39). Le regole 7, tuttavia, vieta soltanto la promozione di «contenuti LGBTI», ma non di contenuti eterosessuali o cisgender. Essa è pertanto discriminatoria sulla base del sesso e dell'orientamento sessuale.
70. L'Ungheria sostiene inoltre che la Commissione non ha fornito alcun esempio di violazioni concrete delle norme contro la discriminazione.
71. A tal riguardo, è importante prendere in considerazione il fatto che il procedimento di infrazione costituisce l'esercizio di un controllo giurisdizionale astratto. La Commissione avvia spesso procedimenti del genere nei confronti della legislazione di uno Stato membro *in quanto tale* e il ricorso ha necessariamente ad oggetto il *potenziale* che ha detta legislazione di violare il diritto dell'Unione. In siffatte ipotesi di controllo giurisdizionale astratto, la Corte, esattamente come i giudici costituzionali nazionali quando valutano la costituzionalità delle leggi, non si pronuncia su violazioni concrete di diritti umani individuali, ma statuisce piuttosto sul potenziale di tali norme di violare i diritti fondamentali di individui o gruppi.
72. La Commissione ha addotto argomenti sufficienti per dimostrare che la normativa controversa può potenzialmente svantaggiare diversi individui o gruppi poiché la stessa si fonda sul criterio vietato. Qualsiasi prestatore o destinatario di servizi è svantaggiato dal divieto di fornire contenuti LGBTI o di avervi accesso. Detta limitazione non incide solo sulle persone LGBTI, ma sulle persone fisiche e giuridiche in generale.
73. Inoltre, le modifiche in parola hanno effetti stigmatizzanti nei confronti delle persone LGBTI. La stigmatizzazione è una situazione in cui ai membri di un gruppo minoritario, come le persone LGBTI, sono attribuite caratteristiche socialmente censurabili unicamente sulla base della loro appartenenza o percepita appartenenza a tale gruppo.
74. La stigmatizzazione pone le persone LGBTI in una posizione svantaggiata nel mercato del lavoro e nella vita sociale (40).
75. Concordo con la Commissione sul fatto che vietare l'accesso alla presentazione della vita ordinaria delle persone LGBTI perché considerate nocive è di per sé stigmatizzante non solo per i minori, ma anche per gli adulti.
76. Inoltre, la percezione negativa della comunità LGBTI è ulteriormente aggravata dall'affiancamento della rappresentazione della vita ordinaria delle persone LGBTI alle rappresentazioni gratuite della sessualità e della pornografia, nonché della violenza.
77. Infine, la fusione, nella legge di modifica, delle regole sulla tutela dei minori dalla pedofilia con le regole adottate per proteggere i minori dai contenuti LGBTI rafforza ulteriormente l'effetto stigmatizzante che le regole qui in discussione hanno in quanto tali.
78. L'Ungheria controbatte quest'ultimo argomento spiegando che è una tecnica legislativa abituale in tale Stato membro modificare più leggi con un unico atto legislativo e che le leggi così modificate non hanno, in ogni caso, nulla a che vedere con la pedofilia.
79. Anche se ciò può essere vero sotto il profilo giuridico, tenuto conto dell'effetto a livello sociale che una siffatta tecnica potrebbe avere in tale particolare situazione, l'Ungheria avrebbe potuto decidere di separare le due leggi di modifica ed evitare effetti collaterali stigmatizzanti. Al contrario, detto Stato membro ha deciso di fondere le diverse modifiche legislative in parola.
80. Aggiungo che anche un certo numero di relazioni di istituzioni dell'Unione (41) o di organizzazioni internazionali che vigilano sul rispetto dei diritti umani (42) hanno riconosciuto che le regole di cui trattasi hanno un effetto stigmatizzante, come sostenuto dalla Commissione.
81. A mio avviso, il contributo attivo alla stigmatizzazione di un gruppo minoritario da parte di uno Stato, che sia intenzionale o meno, costituisce una discriminazione diretta, poiché contraria alla natura stessa del principio di uguaglianza (43). La stigmatizzazione rafforza i pregiudizi sociali già esistenti nella società, allontanando lo sviluppo sociale dall'uguaglianza, anziché avvicinarlo ad essa. Ciò compromette l'obiettivo delle norme che vietano la discriminazione, che consiste nella realizzazione dell'uguaglianza in una società (44).
82. La Costituzione dell'Unione europea, che comprende i Trattati e la Carta, esprime la scelta che le persone siano trattate su un piano di parità indipendentemente dal loro sesso o orientamento sessuale. Detta scelta è espressa all'articolo 21 della Carta, che elenca il sesso e l'orientamento sessuale tra i motivi vietati di discriminazione, nonché all'articolo 19 TFUE, che costituisce una base giuridica per le misure dell'Unione volte a combattere tale tipo di discriminazione.
83. Anche se può essere vero che, in alcune società europee, i diritti all'uguaglianza delle persone LGBTI non sono ancora pienamente assimilati, uno Stato membro che adotta regole che allontanano da tale obiettivo l'accettazione sociale dell'uguaglianza di detto gruppo minoritario viola l'articolo 21 della Carta.
- 3. Violazione dell'articolo 11 della Carta**
84. L'articolo 11 della Carta sancisce la libertà di espressione e d'informazione. Il diritto in parola include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche. L'articolo 11, paragrafo 2, della Carta precisa che anche la libertà dei media e il loro pluralismo sono tutelati.
85. Secondo le spiegazioni relative alla Carta (45), i diritti di cui all'articolo 11 della Carta corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 10 della CEDU. In tale prospettiva, le conclusioni della Corte EDU sono state una fonte preziosa di ispirazione per la giurisprudenza della Corte.
86. A tal riguardo, la Corte ha spiegato che la libertà di espressione comprende discorsi trasmessi con qualsiasi mezzo di comunicazione, compreso Internet (attraverso l'uso dei servizi della società dell'informazione) (46). Essa ha inoltre confermato che l'articolo 11 si applica a tutti i tipi di discorso, compresi quelli

di carattere commerciale, che possono assumere la forma di messaggi pubblicitari (47).

87. Detta libertà tutela non solo la condivisione di «informazioni» o di «idee» accolte con favore o considerate inoffensive od indifferenti, ma anche di quelle che disturbino, sconvolgano od inquietino: tale conclusione è imposta dal pluralismo, dalla tolleranza e dallo spirito di apertura, senza i quali non esiste «società democratica» (48).

88. Alla luce di ciò, la Commissione sostiene che le regole di cui trattasi interferiscono non solo con la libertà della comunità LGBTI di trasmettere informazioni e idee che riguardano detta comunità, ma anche con il diritto del pubblico in generale di comunicare e ricevere informazioni sulla comunità LGBTI. Anche se le regole in parola sono rivolte ai minori e quindi limitano necessariamente il diritto di questi ultimi di ricevere informazioni, i «contenuti LGBTI» sotto forma di messaggi pubblicitari, annunci di interesse pubblico o messaggi di sensibilizzazione non possono raggiungere alcun soggetto né essere comunicati da alcun soggetto.

89. Concordo con la Commissione sul fatto che la classificazione dei programmi audiovisivi nella categoria V, come richiesto dalla regola 4 qualora contengano contenuti LGBTI, limita non solo i minori, ma anche chiunque possa voler vedere un siffatto programma, dato che esso può essere diffuso solo a tarda notte. Essa limita inoltre gli autori e i prestatori di servizi audiovisivi che presentano programmi del genere. Se l'autore di un cartone animato che rappresenta la vita di una famiglia LGBTI o i problemi di due adolescenti che fanno i conti con la loro sessualità o identità di genere può diffondere tale contenuto solamente in orari limitati e se detto cartone animato non può essere mostrato in una scuola o in altri spazi pubblici, viene limitato sia il diritto della persona in parola di trasmettere la propria idea sia il diritto di chiunque di riceverla (49).

90. Infine, la regola 3 della legge sulla pubblicità interferisce chiaramente con la comunicazione commerciale.

91. Nella sua difesa contro le allegazioni di ingerenza nella libertà di espressione, l'Ungheria afferma che la limitazione si applica solo a talune modalità di condivisione delle informazioni. Sebbene possa essere rilevante ai fini della giustificazione di siffatte azioni, ciò non incide sull'eventuale constatazione di un'ingerenza nel diritto in parola.

92. Un altro argomento sollevato dall'Ungheria per difendersi dalla contestazione di ingerenza è che il diritto delle persone LGBTI vuoi di comunicare, vuoi di ricevere informazioni non è direttamente leso, in quanto le regole in parola non impediscono alle persone LGBTI di ricevere o comunicare informazioni, ma riguardano solo taluni contenuti che possono nuocere ai minori. Detto argomento non è rilevante. L'articolo 11 della Carta ha lo scopo di prevenire la censura e si applica alle norme che vietano o limitano determinati contenuti.

93. Di conseguenza, ritengo che le regole controverse, anche se circoscritte a taluni mezzi e modalità di espressione e ricezione di informazioni, interferiscano con la libertà di espressione e d'informazione.

4. Violazione dell'articolo 7 della Carta

94. L'articolo 7 della Carta garantisce il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare.

95. Secondo le spiegazioni relative alla Carta, i diritti di cui all'articolo 7 della Carta corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 8 della CEDU. Di conseguenza, così come riguardo alla libertà di espressione, la giurisprudenza della Corte EDU è rilevante ai fini dell'interpretazione del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (50).

96. Come sostiene la Commissione nel suo ricorso, la Corte EDU ha riconosciuto che la nozione di «vita privata» è una nozione ampia comprensiva dell'integrità fisica e psicologica di una persona, in cui rientra la vita sessuale. Essa include anche aspetti legati all'identità fisica e sociale, quali l'identificazione di genere, il nome, l'orientamento sessuale e le relazioni personali (51). L'articolo 8 della CEDU garantisce altresì il diritto a una «vita privata sociale» (52), ossia il diritto allo sviluppo personale e la possibilità di instaurare relazioni con gli altri e con il mondo esterno (53).

97. La stigmatizzazione risultante dalla normativa ungherese di cui trattasi incide su tutti gli aspetti in parola del diritto alla vita privata e alla vita familiare. La Corte EDU ha ritenuto che gli Stati abbiano un obbligo positivo di garantire il rispetto della vita privata dei singoli (54). La Corte ha altresì riconosciuto l'esistenza di tali obblighi positivi per quanto riguarda la tutela della vita privata delle persone transgender (55).

98. La Commissione rileva che la situazione nelle cause decise dalla Corte EDU si distingue da quella della presente causa, poiché le azioni stigmatizzanti erano le azioni di altre persone o gruppi e detto giudice ha constatato che la violazione del diritto alla vita privata consisteva nel fatto che lo Stato non avesse impedito o affrontato siffatte azioni.

99. Concordo con la Commissione sul fatto che, nell'ipotesi di cui al caso di specie, la violazione del diritto alla vita privata è ancor più grave perché la stigmatizzazione delle persone LGBTI deriva dall'attività legislativa di uno Stato membro. Gli effetti stigmatizzanti della normativa ungherese, che crea un clima di ostilità nei confronti delle persone LGBTI, possono ripercuotersi sui sentimenti di identità, di autostima e di fiducia in sé stesse delle persone LGBTI. Essi interessano non solo i minori, ma anche gli adulti. I minori appartenenti alla comunità LGBTI sono particolarmente colpiti, poiché l'eliminazione delle informazioni sulla vita delle persone LGBTI dalla sfera pubblica impedisce loro di rendersi conto che la loro vita non è anormale. Ciò influisce altresì sull'accettazione degli stessi da parte dei coetanei, a scuola o in altri ambienti e quindi incide anche sul loro diritto a una «vita privata sociale». Pertanto, anziché proteggere i minori da un danno, la normativa controversa amplia siffatto danno.

100. Per quanto riguarda l'affermazione della Commissione in relazione alla violazione dell'articolo 7 della Carta, l'Ungheria asserisce che la Commissione non ha dimostrato che dalla normativa in questione derivino effetti stigmatizzanti.

101. Tuttavia, nell'ambito di un controllo giurisdizionale astratto, come ho già spiegato, è sufficiente addurre argomenti secondo cui la normativa di cui trattasi ha il *potenziale* per produrre effetti stigmatizzanti. La Commissione ha addotto argomenti sufficienti per spiegare perché il contenuto della normativa ungherese, la sua struttura e la procedura con cui è stata adottata contribuiscono a instaurare un clima negativo nei confronti delle persone LGBTI in Ungheria.

102. In conclusione, concordo con la Commissione sul fatto che la legislazione ungherese interferisce con la vita privata delle persone LGBTI.

5. Un'ingerenza nei diritti fondamentali può essere giustificata?

103. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, i diritti ivi espressi possono essere limitati. Eventuali limitazioni devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale del diritto di cui trattasi. Affinché le norme limitative siano giustificate, esse devono in primo luogo mirare a proteggere un interesse generale riconosciuto dall'Unione o i diritti e le libertà altrui. In secondo luogo, la limitazione deve essere proporzionata allo scopo che essa persegue.

104. In tale prospettiva, l'Ungheria dichiara che l'ingerenza nei diritti fondamentali è giustificata dagli obiettivi della normativa controversa, vale a dire la tutela di un sano sviluppo dei minori e del diritto dei genitori di crescere i propri figli secondo le loro convinzioni personali (56).

105. Perseguendo tali obiettivi, l'Ungheria sostiene di proteggere di fatto i diritti fondamentali dei minori e dei genitori, quali contenuti nella Carta. Essa invoca l'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, che impone la protezione dell'interesse superiore del minore, e l'articolo 14, paragrafo 3, della stessa, che menziona il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche.

106. Per quanto riguarda la prima giustificazione invocata dall'Ungheria, la Commissione afferma che l'Ungheria non ha fornito alcun tipo di prova che dimostri che lo sviluppo sano dei minori potrebbe essere in qualche modo compromesso qualora ad essi vengano mostrati contenuti che presentano la vita ordinaria di persone omosessuali o non cisgender. Ben al contrario, la Commissione, sostenuta dagli Stati membri intervenienti e dal Parlamento, ritiene non solo che i «contenuti LGBTI» non possano nuocere ai minori, ma che la protezione dei minori dai «contenuti LGBTI» possa di fatto nuocere allo sviluppo e alla socializzazione dei giovani.

107. L'Ungheria ribatte all'argomento in parola facendo valere, in primo luogo, il principio di precauzione e, in secondo luogo, il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri nel determinare ciò che è nocivo per i minori, conformemente alle loro tradizioni morali, religiose o culturali.

108. Per quanto riguarda il principio di precauzione, l'Ungheria sostiene che esiste *un rischio di danno* per lo sviluppo dei minori qualora questi ultimi siano esposti a «contenuti LGBTI» senza la guida di un adulto. Tale Stato membro ritiene di poter adottare, nell'ambito del suo potere discrezionale, misure protettive «senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità [dei possibili] rischi» (57).

109. Sono d'accordo sul fatto che, nella misura in cui la tutela dello sviluppo fisico, mentale e morale dei minori sia una questione di salute, il principio di precauzione potrebbe essere invocato per giustificare misure di natura normativa (58).

110. Tuttavia, se tale nozione è di fatto inscindibile da un certo grado di incertezza scientifica, la Corte ha dichiarato che la valutazione del rischio non può basarsi su un «approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente» (59). Gli Stati membri che invocano siffatti argomenti devono quindi fornire almeno un principio di prova scientifica della probabilità del rischio di cui trattasi. In caso contrario, come ritiene la Commissione, la normativa ungherese controversa sarebbe puramente arbitraria.

111. Anche quando esplicitamente invitata dalla Corte a fornire taluni elementi di prova idonei a corroborare le sue affermazioni secondo cui la mera esposizione a «contenuti LGBTI» può nuocere allo sviluppo dei minori, l'Ungheria si è limitata a ribadire l'esistenza di un siffatto rischio potenziale, basandosi su dichiarazioni molto generiche.

112. Così, tale Stato ha spiegato che il rischio trae origine dal potere persuasivo dei media, mentre i bambini e i giovani adulti sono inclini a sperimentare e non sono ancora in grado di valutare in modo critico ciò che è meglio per loro. Allo stesso tempo, se i «contenuti LGBTI» sono accessibili ai minori, i genitori possono perdere la possibilità di decidere quando i loro figli, che essi conoscono meglio di chiunque altro, siano pronti per essere esposti a contenuti del genere o di dissipare la loro eventuale confusione.

113. Pur potendosi facilmente ammettere che la confusione fa parte della crescita, al di là di un'affermazione così generale, l'Ungheria non ha mai spiegato perché l'esposizione a «contenuti LGBTI» può causare nei minori una confusione maggiore rispetto a qualsiasi altro contenuto che potrebbe essere nuovo per loro e perché nello specifico i «contenuti LGBTI» siano considerati potenzialmente nocivi.

114. Posso condividere il punto di vista della Commissione secondo cui la tutela di un sano sviluppo dei minori potrebbe effettivamente, in astratto, costituire un motivo di interesse generale idoneo a giustificare restrizioni a taluni diritti. Tuttavia, poiché l'Ungheria non ha fornito alcuna prova di un possibile danno che potrebbe derivare dall'esposizione dei minori a «contenuti LGBTI», essa non può avvalersi di una siffatta giustificazione.

115. Traducendo tali considerazioni nel linguaggio giuridico della proporzionalità, sono possibili due conclusioni. In primo luogo, si può affermare che l'Ungheria non dispone di un motivo accettabile di interesse generale da poter offrire per giustificare la sua ingerenza nei tre diritti della Carta invocati dalla Commissione. Qualora così fosse, non occorrerebbe allora procedere alle successive fasi del controllo di proporzionalità giacché non vi sono possibili giustificazioni. In alternativa, possiamo ammettere la necessità di tutelare un sano sviluppo dei minori come motivo più astratto di interesse generale. Tuttavia, in tale caso, le regole di cui trattasi non soddisfano il criterio di proporzionalità, non essendo né adeguate né necessarie per proteggere i minori da un possibile danno al loro sviluppo fisico, mentale o morale.

116. In entrambi i casi, l'Ungheria non può giustificare la sua ingerenza nelle norme contro la discriminazione, nella libertà di espressione o nel diritto alla vita privata motivandola con la necessità di tutelare i minori da un danno.

117. Pertanto, in assenza di prove del rischio almeno potenziale di un pregiudizio al sano sviluppo dei minori, la giustificazione dell'Ungheria non può essere ammessa come sostenibile.

118. Per la stessa ragione, la normativa ungherese controversa non può essere intesa nel senso di essere stata adottata al fine di garantire l'interesse superiore del minore, uno dei diritti fondamentali previsti dalla Carta, che potrebbe, in linea di principio, essere temperato con altri diritti, quali la non discriminazione, il diritto alla vita privata e la libertà di espressione. L'Ungheria non ha fornito alcuna prova del fatto che proteggere i minori da contenuti LGBTI risponda all'interesse superiore dei minori.

119. Inoltre, per sostenere di essere legittimata a ritenere che sia necessario proteggere i minori da contenuti LGBTI, l'Ungheria si fonda sulla sentenza nella causa Omega (60). Sulla base di tale sentenza, la medesima afferma che gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per stabilire l'ordine pubblico sul quale basarsi per giustificare le misure da loro adottate. Lo Stato in parola sottolinea che la Corte ha adottato, in detta sentenza, la posizione secondo cui la concezione delle modalità con cui in cui i diritti fondamentali o altri interessi devono essere tutelati non deve necessariamente essere la stessa in tutti gli Stati membri, ma può variare a seconda delle considerazioni di ordine morale, religioso o culturale presenti in tale Stato.

120. L'Ungheria afferma quindi che la scelta delle modalità con cui proteggere lo sviluppo fisico, mentale e morale dei minori o delle modalità con cui tutelare i diritti dei genitori rientra dunque nella competenza di ciascuno Stato membro.

121. Per sostenere che la giurisprudenza Omega si applica anche alla tutela di un sano sviluppo dei minori, l'Ungheria fa riferimento alla recente sentenza della Corte nella causa Booky.fi (61), in cui la controversia era simile a quella della presente causa, poiché verteva sulla classificazione e sull'etichettatura di programmi audiovisivi al fine di tutelare i minori. In detta sentenza, la Corte ha ribadito le proprie conclusioni nella sentenza Omega e ha dichiarato che gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nel valutare la necessità di misure a tutela dei minori e ha confermato che siffatte valutazioni possono variare da uno Stato membro all'altro.

122. Tuttavia, come sostenuto dal governo della Finlandia, Stato in cui ha avuto origine la causa Booky.fi, un siffatto margine di discrezionalità non è illimitato; la scelta dello Stato membro deve rispettare i diritti fondamentali, come il divieto di misure discriminatorie (62). Come indicato in precedenza, le regole di cui trattasi violano i diritti fondamentali, il che costituisce il motivo principale per cui le sentenze Omega e Booky.fi non possono essere invocate per giustificare tali regole.

123. Infine, l'Ungheria sembra affermare, richiamando i risultati del referendum sulle modifiche, che la sua popolazione è favorevole a dette modifiche (63). Anche se ciò fosse vero (64), non si potrebbe ammettere un «fatto» del genere come giustificazione di una violazione di disposizioni sul mercato interno e, ancor meno, di diritti fondamentali. Nelle democrazie costituzionali, come nell'Unione europea, i diritti delle minoranze sono tutelati contro le ingiustificate decisioni della maggioranza (65).

124. La seconda giustificazione che l'Ungheria offre in relazione alle sue regole consiste nella necessità di salvaguardare il diritto dei genitori di crescere i propri figli conformemente alle loro convinzioni. Non vi è alcuna ragione, in linea di principio, per respingere una siffatta ragione di ordine pubblico come possibile causa di giustificazione. Tuttavia, come avviene per quanto riguarda la giustificazione della tutela da un danno, l'Ungheria non spiega in che modo la normativa in questione promuova o protegga tali diritti genitoriali.

125. Come sostenuto da diversi Stati membri intervenienti, i genitori sono liberi di discutere con i loro figli e di spiegare a questi ultimi questioni legate all'orientamento omosessuale o all'identità di genere, anche se i minori si imbattono in siffatti contenuti nei media (66). Pertanto, le regole di cui trattasi non sono adeguate o necessarie per conseguire il legittimo obiettivo che l'Ungheria invoca (67).

126. Inoltre, l'Ungheria sostiene che i diritti dei genitori di crescere i propri figli conformemente alle proprie convinzioni non costituiscono soltanto una loro scelta culturale e politica, ma uno dei diritti fondamentali di cui all'articolo 14, paragrafo 3, della Carta.

127. Tuttavia, detto diritto, che la Carta attribuisce ai genitori, è più ristretto rispetto al diritto che l'Ungheria sostiene di garantire mediante le regole. Esso rientra nella disposizione della Carta che riguarda il diritto all'istruzione. Come le spiegazioni relative alla Carta indicano, l'articolo 14 si ispira sia alle

tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri sia all'articolo 2 del protocollo addizionale alla CEDU. La Corte EDU ha dichiarato che il diritto dei genitori citato nella seconda frase dell'articolo 2 del protocollo addizionale alla CEDU è un mero «corollario del fondamentale diritto all'istruzione» (68). Pertanto, il diritto dei genitori di cui all'articolo 14, paragrafo 3, della Carta consente parimenti ai genitori soltanto di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche nell'ambito della libertà di creare istituti di insegnamento di diverse tradizioni. L'Ungheria non può quindi invocare detto diritto della Carta per giustificare una violazione dei fondamentali diritti alla non discriminazione, alla vita privata e alla libertà di informazione in diversi settori di prestazione dei servizi rientranti nelle regole in discussione.

128. Ne consegue che l'Ungheria non può invocare il diritto dei genitori di crescere i loro figli conformemente alle loro convinzioni personali né quale motivo di interesse generale né quale diritto fondamentale dei genitori tutelato dalla Carta.

129. L'Ungheria ha inoltre addotto un argomento ulteriore in relazione all'affermazione della Commissione riguardo alla violazione dell'articolo 21 della Carta. Essa invoca la sentenza nella causa Wabe (69) per asserire che il diritto dei genitori di provvedere all'educazione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche o pedagogiche può giustificare la differenza di trattamento.

130. Anche se è vero che, in tale sentenza, la Corte ha accolto la giustificazione di una discriminazione fondata sulla religione, la discriminazione in detta causa derivava da una norma neutra, che tuttavia colpiva alcune religioni più di altre. La Corte ha pertanto ritenuto che la situazione in detta causa costituisse una discriminazione indiretta. D'altro lato, come sostiene la Commissione, la discriminazione derivante dalle regole di cui trattasi non risulta da una misura neutra, ma è direttamente fondata sui motivi vietati del sesso e dell'orientamento sessuale.

131. Pertanto, oltre alla mia prospettiva secondo cui le regole di cui trattasi non tutelano i diritti dei genitori, l'Ungheria non può invocare la sentenza Wabe per giustificare la discriminazione su cui si fondano le regole di cui si tratta.

132. In conclusione, la protezione dei minori o la tutela dei diritti dei genitori non possono essere invocate per giustificare l'ingerenza nel diritto fondamentale consistente nel non essere oggetto di discriminazioni fondate sul sesso o sull'orientamento sessuale, nella libertà di fornire e di ricevere informazioni e nel diritto alla vita privata, cagionata dalla legge di modifica e dalle regole che ne derivano.

133. Di conseguenza, le regole 1, 3, 4, 6 e 7 violano gli articoli 21, 11 e 7 della Carta.

6. Violazione dell'articolo 1 della Carta

134. Secondo le spiegazioni della Carta relative all'articolo 1, la dignità umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa degli altri diritti fondamentali. La protezione dalla discriminazione, la libertà di espressione e il diritto alla vita privata sono le espressioni più concrete della dignità umana enunciata nella Carta (70).

135. Le spiegazioni indicano altresì che la dignità della persona umana fa parte della sostanza stessa degli altri diritti sanciti dalla Carta e che essa non può pertanto subire pregiudizio, neanche in caso di limitazione di detti altri diritti.

136. A mio avviso, da tali spiegazioni si evince che la dignità umana è violata quando le restrizioni di altri diritti che ne sono l'espressione più concreta non possono essere giustificate.

137. La Corte ha riconosciuto che la dignità umana viene violata quando vengono violati diritti assoluti, come il divieto di trattamenti inumani e degradanti e la tortura, la cui violazione non può mai essere giustificata (71). A mio avviso, per analogia, quando diritti fondamentali non assoluti, che sono strettamente connessi alla dignità umana, come i diritti di cui trattasi nella presente causa, sono violati perché l'ingerenza non poteva essere giustificata, ciò deve parimenti condurre a constatare la violazione della dignità umana.

138. Pertanto, dal momento che l'Ungheria non ha potuto offrire ragioni accettabili per giustificare la discriminazione, le limitazioni della libertà di espressione e l'ingerenza nel diritto alla vita privata derivanti dalla sua legislazione, quest'ultima costituisce parimenti una violazione della dignità umana. Essa viola la dignità delle persone LGBTI e di tutte le altre persone alle quali viene impedito di trattare le stesse persone LGBTI su un piano di parità rispetto al resto della società.

139. Ritengo quindi che, poiché l'Ungheria non ha fornito alcuna giustificazione per un'ingerenza nei diritti fondamentali che sono espressione della dignità umana, le regole 1, 3, 4, 6 e 7 violano l'articolo 1 della Carta.

140. In conclusione, adottando le regole 1, 3, 4, 6 e 7, l'Ungheria ha violato gli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta.

141. Ciò mi porta ad affrontare la questione, tuttora irrisolta, se e a quali condizioni constatazioni della violazione di varie disposizioni del diritto primario e derivato dell'Unione, nonché dei diritti basati sulla Carta, possano condurre ad una constatazione a sé stante dell'esistenza di una violazione dell'articolo 2 TUE.

C. Sesto motivo di ricorso della Commissione – Violazione dell'articolo 2 TUE

142. Con il sesto motivo di ricorso, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che, adottando la legge di modifica che ha dato origine alle regole 1, 3, 4, 6 e 7, l'Ungheria, oltre alla violazione di disposizioni specifiche del diritto primario e derivato dell'Unione nonché di varie disposizioni della Carta, ha violato l'articolo 2 TUE.

143. L'Ungheria nega la possibilità che una violazione dell'articolo 2 TUE possa essere constatata separatamente da quella di altre disposizioni dell'Unione. A suo avviso, è «inconcepibile che uno Stato venga condannato dalla Corte sulla base del solo articolo 2 TUE, senza che la stessa dichiari che sussiste una violazione di altri obblighi concreti previsti dal diritto dell'Unione» (72).

144. Nei limiti in cui si oppone a un'invocazione autonoma dell'articolo 2 TUE, tale argomento non è pertinente. Come ho affermato all'inizio della mia analisi, nella presente causa non è necessario esaminare la possibilità di far valere l'articolo 2 TUE al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. La Commissione ha sollevato il motivo vertente sulla violazione dell'articolo 2 TUE nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione dopo aver chiesto alla Corte di constatare la sussistenza di violazioni del Trattato e di vari atti di diritto derivato dell'Unione, nonché della Carta.

145. L'Ungheria sostiene inoltre che l'articolo 2 TUE non può fungere da motivo giuridico a sé stante per un ricorso per inadempimento nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Detto Stato afferma che il fatto stesso che la Commissione colleghi la violazione dell'articolo 2 TUE alla violazione di disposizioni concrete del diritto dell'Unione e della Carta costituisce un argomento per cui l'articolo 2 TUE non può essere utilizzato come motivo a sé stante di inadempimento. Esso offre una serie di altri argomenti, che tratterò nel prosieguo della presente sezione delle mie conclusioni.

146. Detti argomenti pongono alla Corte la prima importante questione: l'articolo 2 TUE è un tipo di disposizione che potrebbe essere fatto valere nell'ambito di un procedimento per inadempimento? Più in generale, si chiede se sia azionabile in giudizio una domanda diretta ad accertare una violazione di valori; una siffatta domanda può in ogni caso essere decisa da organi giurisdizionali o si tratta di una questione che deve essere decisa nell'ambito di un processo politico?

147. Qualora l'articolo 2 TUE sia azionabile in giudizio, la questione successiva che si pone riguarda i criteri che dovrebbero orientare la Corte per decidere se si sia verificata una violazione a sé stante dell'articolo 2 TUE. I partecipanti al presente procedimento convengono che l'applicazione dell'articolo 2 TUE può essere azionata solo in via eccezionale, quando la violazione presenta un certo grado di gravità. Nell'ambito della presente causa, è importante distinguere le situazioni in cui violazioni di diritti fondamentali comportano anche una violazione dell'articolo 2 TUE da quelle in cui, nonostante la constatazione di violazioni della Carta o di altri principi fondamentali del diritto dell'Unione, la Corte dovrebbe astenersi dal dichiarare che si è verificata una violazione dell'articolo 2 TUE.

148. La dottrina ha prestato molta attenzione all'articolo 2 TUE, esaminandolo da diverse prospettive. Nelle presenti conclusioni non posso riflettere su tutti i temi sollevati da tali contributi della dottrina. Rispondere alle due questioni essenziali summenzionate, quali sollevate dalle parti e dagli intervenienti nella presente causa, dovrebbe essere sufficiente per consentire alla Corte di decidere se, adottando la normativa controversa, l'Ungheria abbia violato l'articolo 2 TUE in aggiunta ad altre asserite violazioni.

149. Pertanto, esaminerò anzitutto la giustiziabilità dell'articolo 2 TUE. Dopo aver constatato che non vi sono ostacoli a che la Corte conosca di un ricorso per inadempimento fondato sull'articolo 2 TUE in circostanze come quelle del caso di specie, porrò la questione se la Corte debba accogliere il sesto motivo di ricorso dedotto dalla Commissione. Esaminerò anzitutto detta questione in termini generali prima di applicare tali constatazioni al caso di specie.

1. Giustiziabilità dell'articolo 2 TUE

150. Il termine «giustiziabilità» può avere diversi significati. Lo utilizzerò per indicare che una disposizione giuridica, come l'articolo 2 TUE, può essere utilizzata dagli organi giurisdizionali per statuire su una causa.

151. Le norme giuridiche possono essere usate dai giudici per diversi scopi: quale strumento interpretativo che consente di attribuire significato ad altre norme giuridiche, quale fonte di diritti per singoli soggetti giuridici o quale criterio di valutazione della legittimità di un'altra norma.

152. La presente causa solleva unicamente la questione se l'articolo 2 TUE possa essere utilizzato dalla Corte nell'ultimo dei tre usi summenzionati, vale a dire per il controllo giurisdizionale della normativa di uno Stato membro nell'ambito di un procedimento di infrazione.

153. Di conseguenza, il caso di specie non solleva la questione dell'efficacia diretta o interpretativa dell'articolo 2 TUE (73).

154. La prima condizione per avvalersi di una norma per il controllo giurisdizionale è che la norma in parola preveda obblighi di natura giuridica. Prima di chiedere se l'articolo 2 TUE costituisca una siffatta norma giuridica, spiegherò quali siano, a mio avviso, le due funzioni più importanti che tale disposizione svolge nell'ordinamento giuridico dell'Unione, dal momento che esse influenzano la risposta alla questione riguardante la natura giuridica della disposizione in parola.

a) Funzione dell'articolo 2 TUE nell'ordinamento giuridico dell'Unione

1) Identità costituzionale dell'Unione

155. L'articolo 2 TUE esprime *la scelta* dei fondatori dell'Unione riguardo al tipo di società che gli Stati membri si sono impegnati a creare insieme nel quadro dell'Unione.

156. Si possono immaginare diverse società: autocratie non basate sulla separazione dei poteri; società in cui la maggioranza eletta non trova un limite nell'obbligo di rispettare i diritti umani; società governate dagli uomini e non dalla legge; società che non trattano le minoranze su un piano di parità e riservano la dignità umana solo alla maggioranza, o società che non riconoscono la parità tra uomini e donne. Società del genere esistono davvero, e stanno emergendo, in tutto il mondo.

157. La concezione di cosa sia una *buona società* nella Costituzione dell'Unione è diversa. Tale visione è espressa all'articolo 2 TUE. I valori elencati in quest'ultima disposizione - rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, ivi compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, letti congiuntamente, dipingono un quadro di *democrazia costituzionale che rispetta i diritti umani* (74).

158. La scelta in parola è espressa nella disposizione iniziale dei Trattati e rappresenta quindi, come spiegato dalla Corte, l'*identità stessa* dell'Unione (75). In breve, senza detti valori l'Unione europea cesserebbe di essere l'Unione quale prevista dai Trattati.

2) Condizione di funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione

159. L'articolo 2 TUE non è solo importante per definire l'identità dell'Unione. Esso riveste altresì un'importanza pratica considerevole, giacché consente il funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

160. L'ordinamento giuridico dell'Unione è un ordinamento composito, costituito da norme adottate a livello dell'Unione e a livello degli Stati membri. Le norme a livello dell'Unione dipendono dalle norme a livello nazionale e dal corretto funzionamento degli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Affinché un siffatto ordinamento giuridico composito esista, è indispensabile che i valori comuni siano rispettati sia a livello dell'Unione che a livello nazionale (76).

161. A partire dal *parere 2/13*, la Corte ha costantemente dichiarato che tale «costruzione giuridica [dell'Unione] poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua» (77).

162. Se gli Stati membri non sono in grado di fidarsi l'uno dell'altro per quanto riguarda il rispetto dei valori fondanti, l'ordinamento giuridico dell'Unione, che si basa in gran parte sul principio di riconoscimento reciproco, non potrebbe essere attuato a livello pratico. È proprio il principio in parola che, a partire dalla sentenza nella causa *Cassis de Dijon* (78), consente di mantenere la diversità tra le soluzioni giuridiche adottate dagli Stati membri, pur ammettendo tuttavia la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone, dei capitali e delle decisioni giudiziarie da uno Stato membro all'altro.

163. Pertanto, il rispetto dei valori sanciti all'articolo 2 TUE è la condizione politica e pratica per l'esistenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

b) Articolo 2 TUE come disposizione giuridicamente vincolante

164. Nelle *sentenze sulla condizionalità*, la Corte ha dichiarato che «l'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che (...) fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri» (79).

165. Tale dichiarazione potrebbe essere letta in almeno due modi diversi. Si potrebbe sostenere, il che sembra essere la posizione adottata dalla Commissione, dal Parlamento e dagli Stati membri intervenienti, che l'articolo 2 TUE, non essendo una mera dichiarazione politica, è una disposizione che prevede obblighi giuridici nei confronti degli Stati membri. Dall'altro lato, a causa dell'ultima parte della frase, si potrebbe affermare, al pari dell'Ungheria, che gli obblighi non sono istituiti dallo stesso articolo 2 TUE, ma devono essere concretizzati da principi giuridici al fine di creare un parametro di controllo nell'ambito del procedimento per inadempimento dinanzi alla Corte.

166. Condivido la posizione avanzata dalla Commissione, sostenuta dai 16 Stati membri intervenienti e dal Parlamento. A mio avviso, taluni obblighi sono effettivamente imposti agli Stati membri direttamente sulla base dell'articolo 2 TUE. Suggesto alla Corte di sfruttare l'opportunità offerta dalla presente causa per confermare una siffatta lettura del citato punto delle sue *sentenze sulla condizionalità*. Proporrò vari argomenti a favore di tale interpretazione.

1) Testo, contesto e storia

167. All'articolo 2 TUE può essere attribuito carattere giuridicamente vincolante sulla base della sua collocazione nei Trattati. Esso fa parte del corpo normativo del TUE e non del suo preambolo. Si potrebbe sostenere che se i redattori del Trattato avessero voluto privare l'articolo 2 TUE di valore giuridico, essi avrebbero invece espresso l'impegno al rispetto degli stessi valori nel preambolo (80). Pertanto, il riconoscimento da parte della Corte del fatto che tale disposizione «non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica» dovrebbe essere inteso nel senso che ciò indica che i valori di cui all'articolo 2 hanno la forza di obbligo giuridico (81).

168. La formulazione, che si basa sul termine «valori», non esclude che l'articolo 2 TUE sia giuridicamente vincolante.

169. Le precedenti versioni del Trattato sull'Unione europea facevano riferimento, nell'articolo 6, paragrafo 1, dello stesso, ai principi, anziché ai valori: «L'Unione si fonda sui *principi* di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri» (82). Il termine «valori» è stato utilizzato a partire dal Trattato di Lisbona, che ha adottato la stessa formulazione proposta dalla Convenzione per una Costituzione per l'Europa (83). Tale cambiamento della formulazione non potrebbe essere interpretato come volto a negare o a ridurre la natura giuridica dei valori contenuti nell'attuale articolo 2 TUE. Semmai il contrario; i documenti dei lavori della Convenzione per una Costituzione per l'Europa suggeriscono che l'intenzione fosse, in realtà, quella di introdurre una serie di obblighi giuridici nei confronti degli Stati membri. Nel proporre la disposizione sui valori, il Praesidium ha sottolineato la necessità di un elenco ristretto di valori fondamentali dotati di «un contenuto giuridico chiaro e non controverso, di modo che gli Stati membri possano individuare gli obblighi (...) che ne derivano» (84).

170. Inoltre, i Trattati stessi utilizzano i termini «valori» e «principi» in modo intercambiabile (85), al pari della Corte (86).

171. Anche il riferimento all'articolo 2 TUE in altre disposizioni dei Trattati depone a favore di un'interpretazione secondo cui il rispetto dei valori costituisce un obbligo giuridico. L'articolo 3, paragrafo 1, TUE dispone quindi, in generale, che l'Unione si prefigge di promuovere la pace e i suoi valori e il paragrafo 5 della stessa disposizione prevede che nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione affermi e promuova i suoi valori. L'importanza dei valori nello sviluppo delle relazioni con i paesi limitrofi dell'Unione è ribadita all'articolo 8 TUE e l'obbligo per l'Unione di salvaguardare i suoi valori nelle sue relazioni esterne è precisato all'articolo 21, paragrafo 2, lettera a), all'articolo 32 e all'articolo 42, paragrafo 5, TUE. La disposizione iniziale sulle istituzioni dell'Unione, ossia l'articolo 13 TUE, prevede che l'Unione disponga di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori.

172. Le disposizioni in parola consentono di concludere che la difesa e la promozione dei valori di cui all'articolo 2 TUE costituiscono un obbligo per le istituzioni dell'Unione quando esse legiferano a livello interno o agiscono a livello esterno. Un siffatto obbligo si impone anche agli Stati membri?

173. L'articolo 7 TUE, che introduce una procedura speciale la quale può sfociare nella sospensione dei diritti di voto di uno Stato membro che violi in modo grave e persistente i valori di cui all'articolo 2 TUE, è un argomento importante a favore della conclusione che il rispetto di detti valori è un obbligo imposto dai Trattati in capo agli Stati membri.

174. A tal riguardo, il preambolo del Trattato FUE ribadisce che gli Stati membri devono rispettare i valori di cui all'articolo 2 TUE facendo riferimento all'articolo 49 e all'articolo 7 TUE.

175. A mio avviso, la più importante disposizione che porta a concludere che l'articolo 2 TUE crea obblighi giuridici per gli Stati membri è l'articolo 49 TUE.

2) *Importanza dell'articolo 49 TUE*

176. L'articolo 49 TUE apre le porte dell'Unione europea a ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 TUE e si impegni a promuoverli.

177. Pertanto, quando aderiscono all'Unione, i nuovi Stati membri aderiscono anche alla scelta costituzionale di una buona società espressa nell'articolo 2 TUE.

178. L'articolo 49 TUE ha due implicazioni importanti. In primo luogo, esso si basa sul presupposto che uno Stato sceglie di aderire all'Unione europea perché i valori di cui all'articolo 2 TUE costituiscono anche la scelta costituzionale di detto Stato. Infatti, come riconosciuto dalla Corte (87), prima di essere ammesso nell'Unione, uno Stato candidato deve dimostrare agli altri Stati membri di soddisfare i «criteri politici di Copenaghen», che riflettono i valori di cui all'articolo 2 (88).

179. Tale aspetto dell'articolo 49 TUE ha consentito alla Corte di concludere che l'Unione «raggruppa Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni di cui all'articolo 2 TUE, rispettano tali valori e si impegnano a promuoverli» (89).

180. L'impegno al rispetto dei valori di cui all'articolo 2 continua ad esistere per tutto il periodo di adesione di uno Stato membro all'Unione. Secondo i termini utilizzati dalla Corte, «il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione» (90).

181. Nella sentenza Repubblica la Corte ha inoltre dichiarato che «il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro» (91).

182. L'articolo 49 TUE fa riferimento all'impegno assunto dagli Stati membri nel *promuovere* i valori di cui all'articolo 2. Ne derivano due tipi di obblighi in capo agli Stati membri: l'obbligo di non regressione e quello di adottare misure volte a realizzare i valori di cui all'articolo 2 TUE. Entrambi sono obblighi di risultato imposti agli Stati membri, come la Corte ha già confermato per quanto riguarda il valore dello Stato di diritto (92).

183. Il primo aspetto dell'obbligo di risultato in parola è che gli Stati membri devono mantenere almeno il livello di protezione dei valori esistente al momento del loro ingresso nell'Unione. A tale proposito, la Corte ha riconosciuto che gli Stati membri hanno un obbligo di non regressione. In altri termini, agli Stati membri è vietato modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela dei valori dell'Unione (93). Anche se la Corte ha avuto modo di stabilire e confermare il principio di non regressione solo in cause relative al valore dello Stato di diritto (94), non vi è alcun motivo per ritenere che lo stesso principio di non regressione non si applichi a tutti i valori di cui all'articolo 2 TUE.

184. La crisi del principio dello Stato di diritto, che ha dato luogo a una serie di sentenze della Corte, ci ha insegnato che i valori non dovrebbero essere considerati acquisiti. Gli Stati membri devono impegnarsi attivamente non solo per mantenere il livello di protezione esistente al momento dell'ingresso nell'Unione, ma devono altresì adottare le misure necessarie per eliminare ogni ostacolo esistente che impedisca il pieno rispetto di tali valori nelle loro società.

185. Sebbene la Corte non abbia ancora avuto l'occasione di esprimere direttamente un siffatto obbligo positivo, ritengo che il termine «promuovere» contenuto nell'articolo 49 TUE richieda anche un impegno positivo per realizzare i valori di cui all'articolo 2 all'interno delle società di ciascuno Stato membro. Ciò è importante per il ripristino della separazione dei poteri e di una magistratura indipendente. È altrettanto importante rispetto ad altri valori, come, ad esempio, l'uguaglianza. Se esiste una disuguaglianza strutturale all'interno di una società, come sembra esistere nei confronti della minoranza LGBTI in Ungheria, lo Stato membro dovrebbe adoperarsi attivamente per risolvere tale problema strutturale e, *a fortiori*, deve astenersi dall'aggravarlo.

186. La Corte dovrebbe quindi spiegare che, con la sua dichiarazione riportata al paragrafo 164 delle presenti conclusioni, essa non intendeva negare che l'articolo 2 TUE possa imporre obblighi a sé stanti agli Stati membri. Al contrario, gli Stati membri hanno l'obbligo di difendere e di promuovere attivamente i valori enunciati all'articolo 2 TUE, sulla base di tale disposizione, in combinato disposto con l'articolo 49 TUE.

187. La dichiarazione citata al paragrafo 164 delle presenti conclusioni potrebbe quindi essere riformulata come segue: «L'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori, che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune e impone agli Stati membri di difenderli e promuoverli. I valori di cui trattasi sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti più precisi per gli Stati membri».

188. Costatare che l'articolo 2 TUE comporta obblighi giuridici di risultato per gli Stati membri non significa ancora che detti obblighi siano azionabili in giudizio ed esecutivi. Mi soffermerò ora su tale questione.

c) *Ragioni a favore e contro la giustiziabilità dell'articolo 2 TUE*

1) *Ragioni a favore della giustiziabilità*

189. L'articolo 19, paragrafo 1, primo comma, TUE definisce il compito della Corte come quello di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

190. Nello svolgere tale compito, è senz'altro da ritenere che la Corte garantisca l'osservanza del diritto dell'Unione di natura costituzionale. L'articolo 2 TUE è, come spiegato, una disposizione del genere; esso è di estrema importanza per l'ordinamento giuridico dell'Unione, poiché ne definisce l'identità e ne consente il funzionamento.

191. La Corte svolge la sua funzione costituzionale nell'ambito delle procedure organizzate dai trattati. Tra tali procedimenti figura il procedimento per inadempimento, disciplinato dagli articoli da 258 a 260 TFUE.

192. Ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la Corte è competente a dichiarare che uno Stato membro ha mancato a *uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati* (95).

193. Poiché, come spiegato in precedenza, l'articolo 2 TUE crea obblighi giuridici in capo agli Stati membri, l'esecuzione di tali obblighi attraverso una dichiarazione di inadempimento nell'ambito di un procedimento avviato in forza dell'articolo 258 TFUE rientra nelle competenze ordinarie spettanti alla Corte in virtù dei trattati.

194. Come indicato dalla Commissione, un procedimento di cui all'articolo 258 TFUE ha carattere oggettivo (96) e la Corte deve solo accertare se una disposizione giuridica sia stata o meno violata. Pertanto, dal momento che l'articolo 2 TUE è una disposizione giuridica, salvo che la sua competenza sia esclusa in relazione a detta disposizione, la Corte può decidere se si sia verificata una violazione della stessa.

195. Quando gli autori dei Trattati hanno voluto escludere la competenza della Corte in relazione a talune disposizioni del diritto dell'Unione, ciò è stato espressamente previsto dai Trattati (97). A tal riguardo, contrariamente alle precedenti versioni dei Trattati (98), la competenza della Corte per quanto riguarda l'articolo 2 TUE non è né esclusa né limitata.

2) Disamina delle ragioni contro la giustiziabilità

i) Articolo 7 TUE

196. Uno degli argomenti avanzati dall'Ungheria per contestare la competenza della Corte a constatare una violazione a sé stante dell'articolo 2 TUE riguardava l'articolo 7 TUE.

197. L'argomento è che la questione relativa alla violazione dei valori di cui all'articolo 2 TUE, anche se non è espressamente sottratta alla competenza della Corte da una disposizione dei Trattati, non rientra nella competenza della Corte, poiché l'articolo 7 TUE attribuisce una competenza esclusiva su di essa alle istituzioni politiche (99).

198. L'Ungheria ha già utilizzato argomenti analoghi nelle cause che hanno dato luogo alle *sentenze sulla condizionalità*, sostenendo che l'articolo 7 TUE è l'unica procedura che consente alle istituzioni dell'Unione di esaminare, constatare e sanzionare le violazioni dell'articolo 2 TUE (100). Nelle sentenze pronunciate in tali cause, la Corte ha respinto gli argomenti in parola. Essa ha stabilito che «contrariamente a quanto afferma l'Ungheria, sostenuta dalla Repubblica di Polonia, oltre alla procedura prevista all'articolo 7 TUE, numerose disposizioni dei trattati, frequentemente concretizzate da diversi atti di diritto derivato, conferiscono alle istituzioni dell'Unione la competenza a esaminare, constatare e, se del caso, sanzionare violazioni dei valori enunciati all'articolo 2 TUE commesse in uno Stato membro» (101).

199. In dette sentenze la Corte ha quindi già dichiarato che l'articolo 7 TUE non poteva essere interpretato come una scelta costituzionale di assoggettare il controllo e la sanzione delle violazioni dell'articolo 2 TUE esclusivamente alla procedura di cui all'articolo 7 TUE.

200. La disposizione in parola non può quindi essere interpretata nel senso che esclude la competenza della Corte (102).

ii) Sul carattere generale dei valori di cui all'articolo 2 TUE

201. Il secondo argomento, dedotto dall'Ungheria per contestare la competenza della Corte a constatare una violazione a sé stante dell'articolo 2 TUE, è il carattere generale e il contenuto indeterminato dei valori ivi elencati.

202. Infatti, anche se l'articolo 2 TUE impone agli Stati membri obblighi di risultato – di non regredire rispetto al livello di tutela dei valori e di promuoverli nelle loro società –, il contenuto concreto di ciascuno dei valori non è determinato da tale disposizione.

203. I valori sono nondimeno volutamente astratti (103). Il loro contenuto aperto lascia spazio a un dialogo costituzionale tra gli Stati membri e all'esistenza parallela di diverse «concretizzazioni» dei valori (104).

204. Detto contenuto aperto dei valori di cui all'articolo 2 TUE impedisce il suo utilizzo da parte della Corte ai fini di un controllo giurisdizionale?

205. In primo luogo, la Corte ha già dichiarato che il carattere generale dei principi dell'Unione non costituisce necessariamente un ostacolo al loro utilizzo ai fini di un controllo giurisdizionale (105).

206. In secondo luogo, l'interpretazione di nozioni indeterminate è un'attività ordinaria per gli organi giurisdizionali e, tenuto conto dell'indeterminatezza spesso presente nelle norme di natura costituzionale, si tratta di uno dei compiti essenziali dei giudici costituzionali.

207. Ciò non significa che la Corte aggiunga sostanza in modo arbitrario e senza contesto. Come ho già spiegato, i valori trovano la loro più completa espressione in una serie di principi più concreti contenuti nei trattati, nella Carta e nelle disposizioni di diritto derivato dell'Unione, il che è il risultato del processo legislativo e coinvolge tutti gli Stati membri (106). La concretizzazione dei valori è quindi il risultato di un dialogo sul significato dei valori a livello di diritto primario o di diritto derivato.

208. In una serie di pronunce, a cominciare dalla sentenza *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (107), la Corte ha dichiarato che il valore dello Stato di diritto è concretizzato dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Nelle cause successive, la Corte ha sviluppato un'interpretazione più dettagliata del requisito dell'indipendenza dei giudici nel senso che esso concretizza, mediante l'articolo 19 TUE e l'articolo 47 della Carta, il valore del principio dello Stato di diritto (108). Analogamente, la Corte ha interpretato l'articolo 10, paragrafo 1, TUE, il quale prevede che l'Unione funzioni sulla base della democrazia rappresentativa, alla luce della democrazia rappresentativa quale valore espresso all'articolo 2 TUE (109). Allo stesso modo, il valore dell'uguaglianza è concretizzato nell'articolo 19 TFUE e negli atti di diritto derivato adottati sulla base dello stesso.

209. Ciò non significa che il controllo giurisdizionale debba fondarsi sulla norma che concreta e non direttamente sullo stesso articolo 2 TUE, né che un siffatto controllo sia possibile solo se un valore viene concretizzato. Tuttavia, se ciò avviene, la Corte deve prendere in considerazione tale concretizzazione di un valore e non dovrebbe interpretare un valore in senso contrario a detta disposizione.

210. In terzo luogo, il grado di precisione di una norma giuridica utilizzata come criterio di riferimento nel controllo giurisdizionale non deve necessariamente essere elevato quanto la precisione e la chiarezza richieste per gli effetti diretti (110).

211. In un procedimento di infrazione, si chiede alla Corte di dichiarare che talune norme non sono compatibili con il diritto dell'Unione. Nel caso di specie, nel pronunciarsi sul sesto motivo di ricorso dedotto dalla Commissione, non si chiede alla Corte di stabilire, né essa può stabilirlo, come l'Ungheria dovrebbe agire per adempiere gli obblighi ad essa incombenti in base all'articolo 2 TUE. La Corte deve unicamente statuire se l'articolo 2 TUE osti alla normativa nazionale di cui trattasi.

212. Sulla base dello stesso articolo 2 TUE, la Corte è in grado di determinare cosa non possa essere tollerato; essa può concludere se uno Stato membro abbia oltrepassato «linee rosse» (111). In tali circostanze, la Corte non ha bisogno di riempire ulteriormente di contenuto i valori in questione.

213. In ogni caso, nelle circostanze di cui al caso di specie, si chiede alla Corte di constatare una violazione dell'articolo 2 TUE dopo aver stabilito che le regole controverse violano anche la normativa dell'Unione e taluni diritti fondamentali della Carta. Dette regole concretizzano maggiormente i valori dell'articolo 2 TUE oggetto della presente causa: la dignità umana, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. Di conseguenza, il contenuto essenziale dei valori in questione è già ampiamente concretizzato.

214. Infine, è stato suggerito che considerare l'articolo 2 TUE come motivo a sé stante di inadempimento potrebbe incidere negativamente sulla legittimità della Corte, poiché quest'ultima potrebbe essere percepita come politicizzata alla luce del contenuto aperto dei valori (112).

215. La Corte di giustizia è una Corte costituzionale e i principi costituzionali fondamentali sono spesso al contempo politici e giuridici. Nella misura in cui l'articolo 2 TUE esprime la scelta di una democrazia costituzionale rispettosa dei diritti dell'uomo, la difesa di tali valori da parte della Corte non è una sua scelta politica, bensì il suo compito costituzionale.

216. Nelle *sentenze sulla condizionalità*, la Corte ha dichiarato che l'Unione europea deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni previste dai trattati, di difendere i valori dell'Unione (113). L'attribuzione che i trattati conferiscono alla Corte è quella di interpretare le disposizioni giuridiche degli stessi e, nell'ambito del procedimento di infrazione, di esercitare il controllo giurisdizionale, in particolare, sulla normativa nazionale per verificarne la conformità a tali disposizioni giuridiche.

217. I ricorsi per inadempimento sono strumenti per conseguire finalità di natura giuridica: rilevare violazioni di norme giuridiche allo scopo di porvi fine. In esse rientrano le violazioni dell'articolo 2 TUE. Nei casi di temi socialmente sensibili e controversi, come i diritti LGBTI, la sentenza della Corte è solo parte della soluzione per conseguire l'uguaglianza e la dignità umana delle persone LGBTI. Un allineamento sul piano giuridico richiederà anche un certo grado di allineamento dei valori sociali. Ciò non significa, tuttavia, che la Corte debba astenersi dal constatare una violazione di detti valori quando essa si verifica.

218. In conclusione, il carattere generale dei valori di cui all'articolo 2 TUE non osta a che essi siano fatti valere dinanzi alla Corte ai fini del controllo giurisdizionale di una normativa nazionale nell'ambito di un procedimento per inadempimento.

iii) Identità costituzionale nazionale

219. Nel suo controricorso, l'Ungheria si fonda altresì sulla sua identità costituzionale nazionale, che deve essere rispettata sotto il profilo del diritto costituzionale dell'Unione sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

220. A tal riguardo, occorre anzitutto rilevare che, come la Corte ha già spiegato, i valori dell'articolo 2 TUE non ostano a una diversità costituzionale (114). Essi si limitano a stabilire il quadro entro il quale possono essere integrate diverse soluzioni costituzionali nazionali.

221. Tuttavia, le scelte costituzionali nazionali non possono esulare da tale quadro comune. Al riguardo, come ho già proposto, l'articolo 2 TUE potrebbe essere inteso nel senso che impone «linee rosse» che, se raggiunte, impongono una reazione volta a difendere il modello costituzionale dell'Unione.

222. Ciò non è contrario al rispetto delle identità costituzionali nazionali (115). Come ho già spiegato, al momento della sua adesione all'Unione europea ogni Stato membro ha accettato di rispettare tale quadro di valori comuni. Di fatto, si è ritenuto che esso costituisse anche la scelta costituzionale interna di detto Stato al momento dell'adesione.

223. Come ho già sottolineato (v. paragrafo 211 delle presenti conclusioni), nell'ambito del procedimento per inadempimento la Corte può unicamente dichiarare che vi è stato uno scostamento dai valori dell'Unione. Una siffatta constatazione crea un obbligo per lo Stato di porre fine all'inosservanza dei valori di cui all'articolo 2 TUE, giacché il rispetto degli stessi continua ad essere una condizione per l'adesione all'Unione. Il metodo con cui conformarsi alla decisione della Corte è rimesso alla scelta dello Stato membro di cui trattasi in funzione della sua identità costituzionale.

224. Pertanto, l'impegno dell'Unione a rispettare le identità costituzionali nazionali non impedisce alla Corte di stabilire che, adottando una determinata normativa, uno Stato membro ha oltrepassato le «linee rosse» imposte dall'articolo 2 TUE.

iv) Scopo di una constatazione a sé stante della violazione dell'articolo 2 TUE

225. Nelle sue osservazioni, l'Ungheria contesta che la constatazione a sé stante di una violazione dell'articolo 2 TUE, in aggiunta alla constatazione di una violazione di diritti fondamentali o di altre norme del diritto dell'Unione, possa avere una qualsivoglia finalità utile.

226. Dalla giurisprudenza risulta chiaramente che il procedimento per inadempimento ha lo scopo di dirimere una controversia tra la Commissione e lo Stato membro quanto all'esistenza o meno di una violazione del diritto dell'Unione e, se quest'ultima è accertata, di indurre lo Stato a porre fine a detta violazione (116).

227. È pertanto legittimo chiedersi come la constatazione di una violazione dell'articolo 2 TUE, in aggiunta alla constatazione di una violazione di specifiche disposizioni della normativa dell'Unione e della Carta, contribuisca all'individuazione e alla cessazione dell'inadempimento di uno Stato membro rispetto agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione.

228. Questioni analoghe sono già state sollevate in relazione allo scopo dell'accertamento di una violazione della Carta in cause in cui la violazione di una norma di un Trattato o del diritto derivato dell'Unione è già stata accertata. A tale riguardo, nelle sue conclusioni nella causa Commissione/Ungheria (Insegnamento superiore), l'avvocata generale Kokott ha fornito la seguente spiegazione: «l'accertamento di una violazione autonoma dei diritti fondamentali non produce effetti particolari nel caso di specie. La fondatezza del ricorso per inadempimento emerge, infatti, già dalle violazioni della direttiva sui servizi e dell'articolo 49 TFUE. Quantomeno, l'esame distinto del diritto fondamentale esprime più chiaramente l'importanza particolare e la qualità dell'infrazione» (117).

229. Un ragionamento analogo potrebbe essere applicato anche per giustificare il motivo per il quale la Commissione potrebbe chiedere l'accertamento a sé stante di una violazione dell'articolo 2 TUE, anche qualora l'accertamento di una violazione di altre disposizioni del diritto dell'Unione e della Carta fosse sufficiente a dimostrare l'inadempimento di uno Stato membro rispetto agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione.

230. Un siffatto accertamento avrebbe non solo una funzione simbolica, dimostrando la particolare rilevanza della violazione, ma anche una finalità diagnostica (118). Esso rivelerebbe la vera causa di altre infrazioni.

231. Ciò sarebbe importante per le scelte dello Stato membro inadempiente per quanto riguarda le modalità con cui porre fine all'inadempimento, nonché per il controllo esercitato dalla Commissione per stabilire se lo Stato membro di cui trattasi abbia posto fine all'inadempimento accertato dalla sentenza (119).

232. In aggiunta a una siffatta ragione, la constatazione di una violazione a sé stante dell'articolo 2 TUE inciderebbe sul calcolo delle sanzioni ai sensi dell'articolo 260 TFUE se non si ponesse fine all'inadempimento dopo la sentenza della Corte (120).

233. In conclusione, lo scopo della constatazione a sé stante di una violazione dell'articolo 2 TUE consiste nell'individuare e constatare che, adottando una determinata normativa, uno Stato membro ha oltrepassato «linee rosse» enunciate in detta disposizione. Ciò rivela poi che la causa di altre violazioni del diritto dell'Unione coinvolte nel medesimo procedimento risiede nello scostamento dello Stato membro dai valori costituzionali dell'Unione.

234. Ciò mi conduce all'ultima questione sollevata nella presente causa: in che modo la Corte dovrebbe valutare se sono state oltrepassate «linee rosse» e concludere se si è verificata una violazione a sé stante dell'articolo 2 TUE?

2. Come valutare se sono state oltrepassate «linee rosse»?

235. Secondo la Commissione, una violazione a sé stante dell'articolo 2 TUE si è verificata nel caso di specie poiché le violazioni commesse dall'Ungheria sono «particolarmente gravi, numerose e manifeste e costituiscono una violazione generalizzata e coordinata dei diritti fondamentali in questione» (121). Alcuni Stati membri intervenuti ritengono inoltre che un'invocazione a sé stante dell'articolo 2 TUE esiga un elevato livello di gravità delle violazioni.

236. L'Ungheria non ha espresso il proprio punto di vista sui possibili criteri per accertare una violazione dell'articolo 2 TUE, giacché ritiene che una siffatta violazione non possa in alcun modo essere dimostrata nell'ambito del presente procedimento dinanzi alla Corte.

a) Negazione di valori come il criterio per accertare una violazione dell'articolo 2 TUE

237. A mio avviso, il criterio che dà luogo all'accertamento di una violazione dell'articolo 2 TUE non è la quantità o la gravità delle violazioni di diritti fondamentali o di altri principi del diritto dell'Unione, bensì la negazione dei valori di cui all'articolo 2 TUE da parte di uno Stato membro.

238. In effetti, al fine di valutare se la normativa di uno Stato membro possa essere tollerata nell'ambito del sistema di valori dell'Unione, la questione corretta da porre è se, adottandola, uno Stato membro neghi uno o più valori sanciti dall'articolo 2 TUE.

239. Il criterio della gravità è stato probabilmente evidenziato dalle parti del presente procedimento perché è uno dei due criteri utilizzati dall'articolo 7 TUE, in base al quale solo l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori di cui all'articolo 2 TUE può dare origine a detta procedura (122).

240. Tuttavia, una grave violazione richiesta dall'articolo 7 TUE fa riferimento alla gravità della violazione dello stesso articolo 2 TUE, e non alla gravità delle altre asserite violazioni, che, nel caso di specie, attengono a talune norme dell'Unione che attuano la libera prestazione dei servizi e a taluni diritti fondamentali.

241. A mio avviso, una violazione dell'articolo 2 TUE non ha luogo semplicemente perché le altre violazioni sono gravi (123). È piuttosto vero il contrario: dal momento che la causa all'origine delle violazioni in parola è una negazione dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE, esse stesse divengono sia gravi sia sistemiche.

242. L'effetto di uno scostamento dai valori non è interno a uno Stato membro, ma incide sul funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Ciò riduce la possibilità per tale Stato membro di conformarsi ad altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione (124). La presente causa dimostra che lo scostamento dai valori incide sulla possibilità per l'Ungheria di conformarsi alle norme che disciplinano la libera circolazione dei servizi. Ciò giustifica l'intervento della Corte mediante un procedimento d'infrazione (125).

243. Per stabilire se uno Stato membro neghi un valore espresso all'articolo 2 TUE, la Corte deve esaminare le circostanze specifiche della singola causa.

244. La Corte dovrebbe pertanto valutare se la violazione di diritti fondamentali, tutelati dalla Carta, derivi dalla negazione, da parte di uno Stato membro, di un valore sancito all'articolo 2 TUE.

245. A parte la negazione dei valori come criterio, non ritengo che una formula più precisa possa essere elaborata in astratto come strumento utilizzabile dalla Corte.

246. Tuttavia, il numero delle violazioni di norme di diritto primario e derivato dell'Unione e della Carta, nonché le modalità con cui dette violazioni sono state commesse, possono fungere da indicatori del fatto che l'origine delle violazioni in parola può risiedere nella negazione dei valori.

247. Pertanto, il criterio che consente di accertare una violazione dell'articolo 2 TUE è la negazione di un valore che costituisce la causa all'origine di altre violazioni del diritto dell'Unione. La gravità e/o la quantità di dette altre violazioni può non fungere di per sé, in modo determinante e automatico, da criterio di accertamento di una violazione dell'articolo 2 TUE, benché siffatti elementi possano costituire un'importante indicazione della negazione di valori sanciti all'articolo 2 TUE.

b) Violazione di diritti della Carta e dialogo costituzionale

248. Singole violazioni, in particolare qualora riguardino diritti fondamentali o altri principi fondamentali del diritto dell'Unione, potrebbero pertanto costituire un indizio importante del fatto che la causa dell'inosservanza del diritto dell'Unione risiede nella negazione di valori. Ciò vale a maggior ragione se tali violazioni sono numerose, manifeste e generalizzate. Tuttavia, a mio avviso, neppure ciò, di per sé, è necessariamente sufficiente per constatare una violazione dell'articolo 2 TUE, poiché le violazioni di diritti della Carta potrebbero rientrare nel dialogo costituzionale dell'Unione, e non nella negazione di valori.

249. L'ordinamento giuridico dell'Unione si evolve attraverso un siffatto dialogo. Ciò significa che vi possono essere diverse prospettive riguardo al modo in cui devono essere concretizzati i valori comuni.

250. Al riguardo, violazioni dei diritti fondamentali potrebbero derivare, in primo luogo, dalla diversa modalità con cui due diritti fondamentali sono stati bilanciati a livello dell'Unione e a livello nazionale o, in secondo luogo, dal diverso contenuto che il diritto dell'Unione e il diritto nazionale attribuiscono a un particolare diritto fondamentale. In entrambe le situazioni, la causa delle violazioni in parola rientrerebbe pertanto nell'ambito del dialogo nei limiti fissati dai valori, senza una negazione dei valori stessi.

251. Nella prima situazione, in cui due diritti fondamentali devono essere bilanciati, l'attribuzione di maggior peso all'uno o all'altro potrebbe comportare un'importante differenza nella normativa che concretizza i diritti di cui trattasi. Ad esempio, il diritto di proprietà (intellettuale) può entrare in conflitto con la libertà d'espressione. Uno Stato membro potrebbe dunque decidere di vietare l'uso di un'opera protetta dal diritto d'autore per l'espressione di opinioni politiche senza il permesso dell'autore. Nell'adottare una soluzione del genere, lo Stato membro in questione ha attribuito maggior rilievo al diritto di proprietà intellettuale piuttosto che alla libertà d'espressione. Tale soluzione non significa di per sé che lo Stato membro nega l'importanza della libertà d'espressione per il valore della democrazia. Ciononostante, se il legislatore dell'Unione raggiungesse in seguito un diverso equilibrio, attribuendo maggior rilievo alla libertà d'espressione, lo Stato membro in questione dovrebbe conformarsi a una siffatta scelta nei settori che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (126).

252. Un esempio della seconda situazione – riguardante il diverso modo in cui viene inteso il contenuto di un diritto fondamentale senza che tale differenza rappresenti una negazione di valori – può essere tratto dalla sentenza Maz-Plank (127). In tale causa, la Corte ha dichiarato che una normativa nazionale che privava il lavoratore del diritto all'indennità finanziaria per ferie annuali retribuite non godute in caso di cessazione del rapporto di lavoro pregiudicava il contenuto essenziale del diritto fondamentale alle ferie annuali retribuite. Ciò significa che la Germania, la cui normativa era oggetto della controversia, ha violato l'articolo 2 TUE (128)? A mio avviso, e anche se ad essere in gioco era la violazione del contenuto essenziale di un diritto fondamentale, la risposta è negativa. Una volta che la Germania modifichi la propria normativa, l'inadempimento constatato sarebbe sanato. Per il fatto di avere una concezione diversa del diritto alle ferie annuali retribuite rispetto all'interpretazione data dall'Unione in tale specifica situazione, la Germania non ha negato l'importanza del diritto alle ferie annuali retribuite ai fini della salvaguardia dei valori di cui all'articolo 2 TUE.

253. Pertanto, divergenze sul contenuto dei diritti fondamentali o divergenze sul bilanciamento di due o più diritti fondamentali non dovrebbero condurre alla constatazione di una violazione dell'articolo 2 TUE. Esse fanno parte del dialogo costituzionale nel sistema giuridico dell'Unione, che consente diverse concretizzazioni dei diritti (129). Siffatte divergenze non negano tuttavia i valori in quanto tali.

254. Una violazione dell'articolo 2 TUE dovrebbe essere constatata solo qualora la Corte concluda che uno Stato membro ha violato un diritto sancito dalla Carta poiché ha negato il valore che detto diritto concretizza.

3. *Violazione dell'articolo 2 TUE nella presente causa*

255. Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione ha dimostrato che la violazione commessa dall'Ungheria adottando la legge di modifica, che ha dato luogo alle regole controverse, è tale da giustificare la constatazione di una violazione dell'articolo 2 TUE?

256. A mio avviso, si dovrebbe rispondere a tale domanda in senso affermativo nelle circostanze del caso di specie.

a) *Le regole di cui trattasi negano i valori di cui all'articolo 2 TUE*

257. La constatazione che la normativa controversa limita la libera circolazione dei servizi in molteplici modi e, aspetto ancora più rilevante, la constatazione che quattro diritti garantiti dalla Carta sono stati violati dalle stesse regole costituiscono un serio indizio di una possibile violazione dell'articolo 2 TUE.

258. È importante rilevare che le violazioni di tali molteplici disposizioni del diritto dell'Unione nel caso di specie hanno un'unica ragione: l'intenzione dell'Ungheria di proteggere i minori dai «contenuti LGBTI», che tale Stato membro considera nocivi. Ciò rispecchia la posizione del legislatore ungherese, secondo cui le persone LGBTI costituiscono una parte indesiderata della società che non merita di essere trattata su un piano di parità.

259. I diritti delle persone LGBTI, in particolare le questioni connesse all'identità di genere, continuano a essere temi sensibili dal punto di vista sociale (130). Ciò dovrebbe costituire un motivo per trattare la normativa ungherese in questione come parte del dialogo costituzionale dell'Unione e non come una violazione dell'articolo 2 TUE?

260. A mio avviso, la violazione nel caso di specie si distingue in un modo significativo dagli esempi di dialogo costituzionale sopra citati. In detti esempi, né il diverso esito del bilanciamento né la diversa interpretazione del contenuto dei diritti fondamentali sono stati causati dalla negazione dei valori in questione. Per contro, nella presente causa la normativa ungherese di cui trattasi nega i valori sanciti dall'articolo 2 TUE.

261. La negazione della parità delle persone LGBTI, che è sottesa alla normativa controversa, è la causa principale di tutte le violazioni nel caso di specie. Le altre violazioni non si verificherebbero se l'Ungheria non ritenesse i contenuti LGBTI dannosi per lo sviluppo dei minori.

262. Ritengo che il fatto che le persone LGBTI meritino pari rispetto negli Stati membri non possa essere oggetto di contestazione attraverso il dialogo. La mancanza di rispetto e la marginalizzazione di un gruppo all'interno di una società costituiscono le «linee rosse» imposte dai valori dell'uguaglianza, della dignità umana e del rispetto dei diritti umani.

263. Le modalità con cui la parità delle persone LGBTI deve essere raggiunta possono essere diverse e costituire oggetto di discussione, ma la scelta di principio di vietare la discriminazione fondata sul sesso o sull'orientamento sessuale ha solide radici nel quadro costituzionale dell'Unione. Ciò è vero anche se le tematiche LGBTI sono delicate dal punto di vista sociale. Se il motivo protetto fosse sostituito da un motivo socialmente meno controverso, come il colore della pelle o la religione, la negazione dell'uguaglianza da parte di una normativa come quella di cui trattasi nella presente causa sarebbe evidente.

264. Pertanto, nonostante la delicatezza del tema, ritengo che la normativa ungherese controversa soddisfi il criterio della negazione di valori ai fini dell'accertamento di una violazione dell'articolo 2 TUE.

b) *Quali valori sono stati violati?*

265. Quando la causa delle violazioni del diritto dell'Unione risiede nella negazione dei valori, ciò comporta necessariamente uno scostamento dal modello di società enunciato all'articolo 2 TUE. Tali valori sono interconnessi e l'accertata violazione di uno di essi è un indizio della negazione del modello di democrazia costituzionale fondata sul rispetto dei diritti umani da parte degli Stati di cui trattasi.

266. Nella presente causa, la Commissione ha sostenuto che i valori violati dalla normativa controversa sono l'uguaglianza, la dignità umana e il rispetto dei diritti umani.

267. Sulla base di ciò, la constatazione di violazioni di diritti fondamentali può essere indicativa di quali valori sono stati negati con tali violazioni. Tutti i diritti fondamentali che ritengo siano stati violati nella presente causa sono espressione e concretizzazione dei valori enunciati all'articolo 2 TUE, che sono stati invocati dalla Commissione.

268. In primo luogo, la violazione dell'articolo 21 della Carta, consistente nella discriminazione degli appartenenti a una minoranza LGBTI e nella stigmatizzazione e marginalizzazione degli stessi, è in netto contrasto con i valori di uguaglianza, di tolleranza e di dignità umana.

269. In secondo luogo, la violazione della libertà di espressione e d'informazione garantita dall'articolo 11 della Carta viola un fondamento essenziale di una società democratica e pluralista, come prevista dall'articolo 2 TUE (131), che è presupposto necessario dell'uguaglianza e della dignità umana.

270. In terzo luogo, la violazione del diritto alla vita privata e alla vita familiare, tutelato dall'articolo 7 della Carta, contrasta fortemente con il valore della dignità umana.

271. La dignità umana, negata dalle regole di cui trattasi, non è soltanto un diritto fondamentale, ma costituisce un valore essenziale espresso all'articolo 2 TUE. Per citare un altro avvocato generale, «il valore della dignità umana costituisce la vera e propria *Grundnorm* del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra in opposizione agli orrori agli orrori dei totalitarismi che avevano negato qualsiasi valore della persona umana» (132).

272. Più che mai, alla luce degli attuali sviluppi nel mondo, è importante non perdere di vista il motivo per il quale l'Unione europea ha dichiarato i valori sanciti all'articolo 2 TUE e il motivo per il quale è essenziale riaffermare e proteggere detti valori.

273. In conclusione, a mio avviso, tali violazioni di diritti fondamentali dimostrano l'importante scostamento delle regole di cui trattasi dal modello di democrazia costituzionale che rispetta i diritti umani, riflesso nell'articolo 2 TUE.

274. Detta negazione di valori sanciti all'articolo 2 TUE rappresenta quell'impalpabile «qualcosa in più» che ha indotto la Commissione a introdurre il sesto motivo di ricorso.

275. Per le ragioni che precedono, ritengo che la Corte debba dichiarare che, adottando la legge di modifica che ha dato origine alle regole 1, 3, 4, 6 e 7, l'Ungheria ha violato l'articolo 2 TUE.

III. Analisi – Parte 2: violazione del diritto primario e del diritto derivato in materia di libera circolazione dei servizi e del RGPD

276. Nella presente parte delle mie conclusioni, affronterò i restanti argomenti relativi alle affermazioni della Commissione secondo cui l'Ungheria ha violato specifiche norme del diritto primario e del diritto derivato dell'Unione in materia di libera circolazione dei servizi e il RGPD (motivi di ricorso della Commissione dal primo al quarto).

A. *Primo motivo di ricorso della Commissione*

277. La Commissione sostiene che, adottando le regole 3, 4, 5 e 6, l'Ungheria ha violato la direttiva 2010/13.

278. Al pari di altri strumenti che disciplinano la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, la direttiva 2010/13 si basa sul principio del riconoscimento reciproco, espresso come principio del «paese d'origine». Il principio in parola, sancito all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2010/13, implica che i

fornitori di servizi di media audiovisivi operino conformemente alla normativa dello Stato membro in cui sono stabiliti.

279. In applicazione di detto principio, l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2010/13 obbliga lo Stato ospitante (che riceve il servizio di media audiovisivo) ad assicurare la libertà di ricezione non limitando la trasmissione da parte di fornitori di altri Stati membri per ragioni pertinenti ai settori coordinati dalla direttiva in parola.

1. Regola 4

280. L'articolo 6 bis della direttiva 2010/13 impone agli Stati membri di adottare misure atte a tutelare lo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori. Le misure in parola possono consistere nel limitare l'ora di trasmissione e devono essere proporzionate alla potenziale nocività del programma. Se il programma rispetta le norme dirette alla protezione dei minori nello Stato d'origine, esso deve essere liberamente trasmesso nel territorio di qualsiasi altro Stato membro.

281. Alla luce di detto quadro normativo, la Commissione afferma anzitutto che la regola 4, che impone di classificare i programmi che presentino «contenuti LGBTI» nella categoria V, il che significa che essi possono essere trasmessi solo tra le h. 22.00 e le h. 5.00, non può essere intesa come un'attuazione dell'articolo 6 bis della direttiva 2010/13 e costituisce quindi una restrizione alla libera circolazione dei servizi di media audiovisivi.

282. Nel suo controricorso, l'Ungheria sostiene anzitutto che la regola 4 è stata adottata nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 6 bis della direttiva 2010/13. La direttiva non armonizza le tipologie di programmi ritenuti nocivi per i minori, ad eccezione del requisito che i contenuti che mostrano violenza gratuita e pornografia siano soggetti alle più rigorose misure. Tenuto conto di tale minima armonizzazione, l'Ungheria asserisce che spetta all'autonomia degli Stati membri, fondata sui propri valori culturali e morali, determinare quali programmi siano nocivi per i minori.

283. Tuttavia, come sostenuto dalla Commissione, una decisione relativa a contenuti potenzialmente nocivi per i minori deve essere fondata su talune prove scientifiche della potenziale nocività di determinati contenuti.

284. Come ho spiegato in precedenza (paragrafo 111 delle presenti conclusioni), l'Ungheria non ha prodotto alcuna prova che i programmi in cui sono presenti «contenuti LGBTI» siano nocivi per lo sviluppo dei minori. Inoltre, è stato accertato (v. la parte delle presenti conclusioni in risposta al quinto motivo di ricorso della Commissione) che una siffatta restrizione comporta un'ingerenza nella libertà di espressione e d'informazione e nel diritto alla vita privata, oltre a essere discriminatoria e contraria alla dignità umana delle persone LGBTI. Poiché qualsiasi restrizione alla libera circolazione dei servizi ([133](#)), tra cui i servizi di media audiovisivi ([134](#)), deve rispettare i diritti fondamentali, non si può riconoscere che la regola 4 miri a proteggere i minori.

285. La regola 4 non può dunque essere interpretata come un'attuazione dell'articolo 6 bis della direttiva 2010/13.

286. L'Ungheria sostiene inoltre che l'obbligo di classificazione riguarda solo i programmi il cui elemento caratterizzante sia un «contenuto LGBTI», mentre i programmi nei quali un siffatto contenuto non è determinante, ma meramente sporadico, non devono essere classificati nella categoria V. Ciò significherebbe che un film avente come soggetto la vita di una famiglia LGBTI o un documentario in cui viene discusso un mutamento di sesso devono essere classificati come categoria V in Ungheria. Tuttavia, programmi in cui sono presenti solo sporadicamente scene che presentano «contenuti LGBTI», come una coppia omosessuale che si tiene per mano, non devono necessariamente essere classificati nella categoria V.

287. La tesi dell'Ungheria non contraddice l'affermazione dell'esistenza di una restrizione alla libertà di trasmettere programmi il cui tema principale è un «contenuto LGBTI». Secondo la giurisprudenza, una restrizione alla prestazione di servizi sussiste non solo quando una misura nazionale vieta la prestazione di servizi, ma anche quando essa ostacola in altro modo o rende meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ([135](#)). Come già esposto, una siffatta restrizione non è giustificata in modo coerente né dalla tutela dello sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, né dal diritto dei genitori di crescere i loro figli conformemente alle loro convinzioni personali.

288. La regola 4 costituisce pertanto una restrizione ingiustificata alla prestazione dei servizi di media audiovisivi.

2. Regola 6

289. L'ordinamento ungherese prevede un'eccezione all'obbligo di classificazione per gli annunci di interesse pubblico e i messaggi di sensibilizzazione ([136](#)). Tuttavia, la regola 6 prevede che un annuncio in cui sono presenti «contenuti LGBTI» non possa essere trattato come tale. Gli annunci sui media che presentano «contenuti LGBTI», ad esempio informazioni sull'organizzazione di una «pride parade», devono essere classificati e possono (verosimilmente) essere classificati nella categoria V, vale a dire possono essere trasmessi solo con i limiti di orario summenzionati.

290. Per quanto riguarda la regola 6, la Commissione sostiene che l'Ungheria ha violato l'articolo 6 bis della direttiva 2010/13.

291. Nel suo controricorso, l'Ungheria giustifica le proprie azioni con la finalità di tutelare i minori e salvaguardare i diritti dei genitori.

292. Tuttavia, per la stessa ragione esposta riguardo alla regola 4, la regola 6 non può essere giustificata da tale esigenza. Unitamente alla regola 4, anch'essa è contraria alla libertà di espressione e d'informazione, al diritto alla vita privata delle persone LGBTI ed è discriminatoria in base al sesso e all'orientamento sessuale, giacché assoggetta all'obbligo di classificazione solo gli annunci di interesse pubblico in cui sono presenti contenuti LGBTI, e non gli annunci che riguardano la vita delle persone eterosessuali e cisgender ([137](#)).

293. Di conseguenza, la regola 6 costituisce una restrizione ingiustificata alla prestazione di servizi di media audiovisivi, in contrasto con l'articolo 6 bis della direttiva 2010/13.

3. Regola 3

294. Mentre la regola 6 riguarda gli annunci di carattere non commerciale, la regola 3, contenuta nella legge sulla pubblicità, riguarda le comunicazioni commerciali. Essa vieta agli spot pubblicitari in cui sono presenti «contenuti LGBTI» di essere messi a disposizione di minori o di essere accessibili a questi ultimi.

295. La Commissione sostiene che la regola 3 viola l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), punto ii), della direttiva 2010/13, secondo cui gli Stati membri devono assicurare che le comunicazioni commerciali audiovisive fornite dai fornitori di servizi di media rispettino il divieto di discriminazione fondata, tra l'altro, sul sesso e sull'orientamento sessuale. Tale disposizione della direttiva 2010/13 è l'espressione del principio generale che vieta le discriminazioni.

296. La direttiva 2010/13 ha ad oggetto solo le comunicazioni commerciali che accompagnano o sono inserite in un servizio di media audiovisivo ([138](#)). Si tratta comunque di un gran numero di servizi, come quelli elencati all'articolo 1, lettera h), della direttiva 2010/13, vale a dire la pubblicità televisiva, la sponsorizzazione, la televendita e l'inserimento di prodotti. Comunicazioni del genere rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2010/13.

297. Tuttavia, nel suo controricorso e nella controreplica l'Ungheria afferma che la legge sulla pubblicità deve essere letta in combinato disposto con la legge sulla libertà di stampa e con la legge sui media e che la trasmissione di spot pubblicitari su media audiovisivi non rientra nella legge sulla pubblicità.

298. L'articolo 1, paragrafo 3, della legge sulla pubblicità, in cui è inserita la regola 3, indica che la legge CIV del 2010 (legge sulla libertà di stampa) e la legge CLXXXV del 2010 (legge sui media) devono essere applicate agli spot pubblicitari nei servizi di media audiovisivi e radiofonici. Tuttavia, ciò non dimostra che la legge sulla pubblicità non trovi applicazione. Se il legislatore ungherese avesse avuto intenzione di stabilire che solo le due leggi in parola disciplinano le pubblicità in TV e per radio, nel testo verrebbe probabilmente utilizzata una formulazione restrittiva (come «esclusivamente» o «si applicano solo tali leggi»). Dal momento che ciò non avviene, oltre ad esse continua ad essere applicabile la legge sulla pubblicità.

299. Pertanto, la legge sulla pubblicità rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2010/13 e, vietando contenuti LGBTI, limita la prestazione dei servizi che quest'ultima disciplina. Analogamente a quanto indicato in precedenza per le regole 4 e 6, la regola 3 costituisce una restrizione ingiustificata alla

prestazione di servizi di media audiovisivi, in contrasto con l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), punto ii), della direttiva 2010/13.

4. Regola 5

300. La regola 5 impone al Consiglio per i media di chiedere a un altro Stato membro di intervenire in caso di violazioni commesse da un fornitore di servizi di media audiovisivi soggetto alla giurisdizione di tale Stato che trasmetta in Ungheria, ma che abbia violato le norme ungheresi sulla classificazione in materia di contenuti LGBTI.

301. La Commissione afferma che la regola 5 viola il principio del paese d'origine espresso agli articoli 2 e 3, paragrafo 1, della direttiva 2010/13, poiché istituisce un meccanismo mediante il quale lo Stato membro di ricezione mira ad obbligare lo Stato membro d'origine a vigilare sul rispetto delle sue norme a condizioni diverse da quelle previste dalla direttiva in parola.

302. L'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2010/13 prevede la possibilità di una deroga provvisoria all'obbligo dello Stato di ricezione di consentire la ricezione di servizi di media audiovisivi provenienti da altri Stati membri. Ciò è possibile solo se un fornitore stabilito in un altro Stato membro viola in modo evidente, grave e serio l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), o l'articolo 6 bis, paragrafo 1, della direttiva 2010/13.

303. Tuttavia, secondo la Commissione, con la quale concordo, l'articolo 3, paragrafo 2, non può essere interpretato in modo da consentire a uno Stato membro di introdurre una disposizione parallela specifica nel suo ordinamento nazionale al fine di estendere le proprie norme ai fornitori soggetti alla giurisdizione di un altro Stato membro e di applicare una soglia di intervento inferiore a quella stabilita dall'articolo 3, paragrafo 2.

304. L'Ungheria asserisce, tuttavia, che la regola 5 non era diretta ad attuare l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2010/13, bensì l'articolo 4, paragrafo 2, della stessa.

305. In forza di tale disposizione, gli Stati membri che abbiano esercitato la facoltà di adottare norme più particolareggiate o più rigorose per quanto riguarda i fornitori di servizi di media ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, possono, in via eccezionale, chiedere allo Stato membro d'origine di chiedere ai fornitori soggetti alla loro giurisdizione di ottemperare a tali norme, e ciò solo se i loro servizi di media sono in tutto o per la maggior parte destinati al territorio dello Stato membro di ricezione (139).

306. La disposizione in parola si applica quindi solo se uno Stato membro si è avvalso della possibilità di adottare norme più rigorose in ambiti coordinati.

307. La protezione dei minori da servizi di media audiovisivi potenzialmente nocivi è effettivamente un settore coordinato dall'articolo 6 bis, paragrafo 1, della direttiva 2010/13.

308. Tuttavia, le regole ungheresi sulla classificazione dei programmi di media audiovisivi (regole 4 e 6) non possono essere interpretate come norme più rigorose in base all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2010/13, poiché siffatte regole, secondo il tenore letterale della medesima disposizione, devono essere conformi al diritto dell'Unione.

309. Come è stato spiegato in precedenza, dette regole non sono conformi al diritto dell'Unione, giacché limitano la prestazione di servizi di media audiovisivi e violano vari diritti fondamentali garantiti dalla Carta senza alcuna giustificazione accettabile (140). In altri termini, una disposizione nazionale che viola l'articolo 6 bis, paragrafo 1, della direttiva 2010/13 non può costituire una siffatta norma «più particolareggiat[a] o più rigoros[a]» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della medesima direttiva, dal momento che una regola fondata su una violazione di tale direttiva non può costituire un'attuazione legittima dell'eccezione di cui all'articolo 4.

310. Per detta ragione, l'Ungheria non può invocare l'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2010/13 per giustificare il carattere restrittivo della regola 5.

311. Per i motivi sopra esposti, la regola 5 viola l'articolo 2 e l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2010/13.

B. Secondo motivo di ricorso della Commissione

312. La Commissione sostiene che le regole 1 e 3 limitano la prestazione dei servizi della società dell'informazione e violano quindi la direttiva sul commercio elettronico.

313. La regola 1 vieta ai destinatari della legge sulla protezione dei minori (141) di rendere accessibili ai minori «contenuti LGBTI». Come spiegato in precedenza, la regola 3 vieta di mettere a disposizione dei minori «contenuti LGBTI» nelle comunicazioni commerciali. La Commissione ritiene che entrambe le regole limitino la circolazione dei servizi della società dell'informazione, in violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sul commercio elettronico che, al pari degli articoli 2 e 3, paragrafo 1, della direttiva 2010/13, vieta agli Stati membri di recezione di imporre restrizioni in ambiti regolamentati ai prestatori di servizi della società dell'informazione provenienti da altri Stati membri.

1. Le regole 1 e 3 rientrano negli ambiti regolamentati ai sensi della direttiva sul commercio elettronico

314. Il principale argomento difensivo dell'Ungheria nell'ambito di tale motivo di ricorso è che le due regole in parola non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sul commercio elettronico, che riguarda solo ambiti regolamentati, e le due regole di cui trattasi non riguardano tali ambiti.

315. Secondo l'Ungheria, la regola 1 non si applica ai servizi della società dell'informazione. Essa è rivolta unicamente agli enti che provvedono all'assistenza e alla tutela dei minori a cui non possa provvedere la famiglia e riguarda gli obblighi di tali enti nei confronti dei minori ai quali forniscono assistenza. Poiché la regola 1 non dispone prescrizioni per i prestatori di servizi della società dell'informazione, l'Ungheria sostiene che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sul commercio elettronico non si applica a detta regola.

316. Analogamente, l'Ungheria afferma che la regola 3 non rientra negli ambiti regolamentati della direttiva, perché la legge sulla pubblicità non disciplina specificamente i servizi della società dell'informazione.

317. Ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva sul commercio elettronico, letto in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della direttiva (EU) 2015/1535 (142), i «servizi della società dell'informazione» sono «qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi» (143).

318. Ai sensi dell'articolo 2, lettera h), della direttiva sul commercio elettronico, per «ambito regolamentato» di tale direttiva si intendono «le prescrizioni degli ordinamenti degli Stati membri e applicabili ai prestatori di servizi della società dell'informazione o ai servizi della società dell'informazione, indipendentemente dal fatto che siano di carattere generale o loro specificamente destinati» (144).

319. Pertanto, secondo la disposizione di cui trattasi, gli ambiti regolamentati sono anche le prescrizioni che gli Stati membri impongono agli stessi servizi della società dell'informazione. La stessa disposizione precisa inoltre che dette prescrizioni non devono essere specificamente imposte ai servizi della società dell'informazione, ma possono essere imposte in generale. L'imposizione di una restrizione al contenuto di un servizio che può essere erogato quale servizio della società dell'informazione rientra quindi negli ambiti regolamentati, anche se la legge nazionale di cui trattasi non mira specificamente a disciplinare i servizi della società dell'informazione.

320. Ciò è confermato dall'articolo 2, lettera h), punto i), secondo trattino, della direttiva sul commercio elettronico, il quale indica espressamente che gli ambiti regolamentati riguardano le prescrizioni che il prestatore deve soddisfare per quanto concerne, tra l'altro, la «qualità o i contenuti del servizio, comprese le prescrizioni applicabili alla pubblicità (...)».

321. Sia la regola 1 sia la regola 3 escludono la possibilità di presentare ai minori determinati contenuti che possono essere offerti dai prestatori di servizi della società dell'informazione. Esse rientrano quindi negli ambiti regolamentati.

2. La Regola 1 rientra nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico

322. Quanto alla regola 1, l'Ungheria sostiene che i destinatari della stessa non forniscono servizi della società dell'informazione, né servizi nel senso in cui il diritto dell'Unione definisce tale nozione, dato che le loro attività non sono, in linea di principio, offerte dietro retribuzione. Pertanto, essa afferma che la regola 1 non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico.

323. A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, «della libertà di prestazione di servizi beneficia tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi» (145).

324. Pertanto, anche se i destinatari della regola 1 non forniscono servizi della società dell'informazione, essi sono tuttavia disincentivati dall'utilizzarli. Ad esempio, un centro diurno per l'infanzia non ha motivo di utilizzare film o cartoni animati disponibili su una piattaforma digitale in altri Stati membri se in essi sono presenti «contenuti LGBTI». Detto centro o qualsiasi altro ente destinatario della regola 1 non avrebbe neppure motivo di ricorrere ad acquisti online per acquistare un libro o qualsiasi altro materiale con contenuti LGBTI, dato che essi non potrebbero utilizzare tale materiale nell'ambito delle loro attività in base alla regola 1. Detta limitazione all'uso di determinati servizi da parte dei potenziali destinatari rappresenta una restrizione alla prestazione di siffatti servizi da uno Stato membro all'altro (146).

325. Di conseguenza, le situazioni disciplinate dalla regola 1 possono rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva sul commercio elettronico.

3. Le regole 1 e 3 limitano i servizi della società dell'informazione

326. Sia la regola 1 sia la regola 3 limitano la prestazione di servizi della società dell'informazione, se non altro rendendo la ricezione di tali servizi meno attraente per i soggetti destinatari di tali norme (come nel caso della regola 1).

327. Limitazioni del genere non possono essere giustificate poiché sono prive di valide giustificazioni di interesse pubblico e violano diversi diritti tutelati dalla Carta, come dimostrato in precedenza (147).

328. Di conseguenza, sia la regola 1 sia la regola 3 violano l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva sul commercio elettronico.

C. Terzo motivo di ricorso della Commissione

329. La Commissione sostiene che le regole 1, 3 e 7 limitano anche la fornitura di servizi diversi dai servizi audiovisivi o dai servizi della società dell'informazione. Siffatte restrizioni sarebbero contrarie agli articoli 16 e 19 della direttiva «servizi» nonché all'articolo 56 TFUE.

330. Unitamente all'articolo 56 TFUE, la direttiva «servizi» impone norme generali che consentono l'applicazione del reciproco riconoscimento nel settore dei servizi diversi dai servizi audiovisivi o dai servizi della società dell'informazione (148). Gli articoli 16 e 19 della direttiva «servizi» vietano agli Stati membri di imporre ai prestatori o ai destinatari di servizi, rispettivamente, restrizioni non giustificate da motivi di interesse generale e non proporzionate a tali motivi.

1. Regole 1 e 3

331. Infatti, è possibile immaginare che la regola 1 limiti la fornitura di servizi diversi dai servizi audiovisivi o dai servizi della società dell'informazione allo stesso modo in cui essa limita questi ultimi. Un esempio è sufficiente a dimostrare detto punto. I prestatori di servizi di cura dell'infanzia di cui alla regola 1 sarebbero disincentivati dall'acquistare uno spettacolo di teatro delle marionette che presenti la vita di persone LGBTI, poiché è loro vietato mostrarlo ai minori di cui si prendono cura (149).

332. Dal momento che i destinatari della regola 1 sono soggetti alle norme dell'Unione in quanto destinatari e non in quanto prestatori di servizi, l'esenzione relativa ai servizi sociali di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera j), della direttiva «servizi» non è pertinente.

333. Analogamente, per quanto riguarda la regola 3, una pubblicità realizzata con modalità diverse dai media audiovisivi o non per via elettronica, ad esempio su manifesti, laddove includa contenuti LGBTI, non potrebbe essere esposta in Ungheria in luoghi in cui i minori potrebbero vederla, il che significa almeno in tutti gli spazi pubblici.

334. Di conseguenza, la regola 1 e la regola 3 violano manifestamente in modo ingiustificato le norme generali sul divieto di limitazioni alla libertà di prestare servizi di cui agli articoli 16 e 19 della direttiva sui servizi e all'articolo 56 TFUE.

2. Regola 7

335. Resta da esaminare la regola 7. Quest'ultima fa parte della legge sull'istruzione pubblica nazionale ed esclude la promozione (ma non la presentazione) di «contenuti LGBTI» nell'ambito dell'educazione sessuale.

336. L'Ungheria contesta che il diritto dell'Unione possa applicarsi alle attività di istruzione e afferma che la regola 7 non può pertanto violare né la direttiva «servizi» né l'articolo 56 TFUE.

337. Ho già spiegato al paragrafo 56 delle presenti conclusioni che i servizi di istruzione, se prestati dietro retribuzione, rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. In tale prospettiva, la regola 7 può infatti limitare i servizi di educazione o informazione dei giovani in materia di sessualità quando essi sono forniti al di fuori del sistema di istruzione pubblica o nell'ambito dello stesso, ma da fornitori esterni di servizi.

338. Poiché la regola 7 vieta soltanto la promozione e non anche la presentazione di «contenuti LGBTI», una restrizione alla prestazione di servizi potrebbe potenzialmente essere giustificata dall'esigenza di «imparzialità» nell'educazione. Tuttavia, come ho già spiegato, tale norma non è neutra, bensì direttamente discriminatoria, in quanto non vieta la promozione di qualsiasi tipologia di vita o di comportamento sessuale, ma solo la promozione della vita o del comportamento sessuale delle persone LGBTI.

339. Per ragioni identiche a quelle esposte in relazione alle regole 1, 3, 4, 5 e 6, la regola 7 viola i diritti fondamentali, segnatamente l'articolo 21 della Carta, e non può quindi essere giustificata.

340. Di conseguenza, sia la regola 1, sia la regola 3, sia la regola 7 violano la direttiva «servizi» e l'articolo 56 TFUE.

D. Quarto motivo di ricorso della Commissione

341. La Commissione sostiene che la regola 8 della legge sul sistema dei casellari giudiziari viola l'articolo 10 del RGPD, in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 2, della Carta.

342. La regola 8 impone agli organismi che hanno accesso ai dati registrati di fornire ai «soggetti a ciò legittimati» un accesso diretto ai casellari giudiziari dei soggetti condannati per reati sessuali contro minori. Per quanto riguarda la classificazione dei «soggetti legittimati», l'articolo 75/B, paragrafo 3, della legge sul sistema dei casellari giudiziari prevede che la messa a disposizione di dati registrati sia consentita solo se la persona che ne fa richiesta è un adulto, genitore di un minore di 18 anni o preposto all'istruzione, alla vigilanza o alla cura di detto minore.

343. Secondo la Commissione, si è verificata una violazione perché la regola 8 non precisa con sufficiente chiarezza chi sia legittimato a presentare una richiesta di dati e non offre quindi garanzie sufficienti per i diritti e le libertà degli interessati per quanto riguarda le condizioni di accesso ai loro dati personali.

344. Nel suo controricorso, l'Ungheria sostiene che la regola 8 deve essere letta in combinato disposto con l'articolo 8:1, paragrafo 1, del codice civile ungherese (Polgári törvénykönyv), che definisce la nozione di «prossimo congiunto» includendo coniugi, ascendenti in linea diretta e figli (compresi quelli adottivi, i figli del coniuge e i minori in affidamento), fratelli e sorelle, partner, parenti acquisiti e altre persone con le quali si intrattengono rapporti familiari. Tale Stato membro indica inoltre che, conformemente a diverse disposizioni del codice civile in parola, anche le persone responsabili della custodia o del mantenimento dei minori – quali i genitori titolari della potestà genitoriale, i tutori, i genitori adottivi e coloro che forniscono supporto a un genitore vivendo nello stesso nucleo familiare – hanno il diritto di chiedere l'accesso ai dati in forza della legge sul sistema dei casellari giudiziali. Per tali ragioni, l'Ungheria asserisce che l'elenco dei soggetti legittimati è sufficientemente definito e che esso è, di fatto, ulteriormente salvaguardato dai criteri di accesso, vale a dire dal fatto che (a) il soggetto legittimato deve considerare i dati pertinenti «probabilmente necessari» ai fini del procedimento e (b) «sarebbe eccessivamente difficile venire a conoscenza dei dati pertinenti in altro modo».

345. In via preliminare, l'obiettivo perseguito dal RGPD, quale risulta dall'articolo 1 nonché dai considerando 1 e 10 dello stesso, consiste, segnatamente, nel garantire un elevato livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare del loro diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali, sancito dall'articolo 8, paragrafo 1, della Carta e all'articolo 16, paragrafo 1, TFUE che, in modo simile, conferiscono a tutti gli individui il diritto alla protezione dei loro dati personali. Proprio a tale scopo il RGPD prevede che qualsiasi trattamento di dati personali debba essere conforme ai principi applicabili al trattamento dei dati enunciatosi all'articolo 5 del RGPD. Affinché il trattamento sia lecito, deve ricorrere una delle condizioni elencate all'articolo 6 di tale regolamento (150).

346. In tale prospettiva, il trattamento dei dati è lecito ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), del RGPD se esso è necessario «per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri». L'articolo 10 impone ulteriori restrizioni al trattamento dei dati relativi ai casellari giudiziali, imponendo un controllo da parte di un'autorità pubblica o un'autorizzazione giuridicamente stabilita che preveda garanzie appropriate.

347. La Corte ha precisato che il RGPD non vieta in maniera assoluta alle autorità pubbliche di comunicare dati personali, purché tale comunicazione risponda a un interesse pubblico legittimo e comprenda una protezione appropriata dei diritti e delle libertà degli interessati (151). Nello stesso ordine di idee, l'articolo 8, paragrafo 2, della Carta precisa che i dati personali devono, in particolare, essere trattati «per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge».

348. La tutela dei minori da coloro che potrebbero arrecare loro danno è indubbiamente un interesse pubblico della massima importanza, che potrebbe quindi giustificare la comunicazione di dati personali. Allo stesso tempo, i dati relativi ai casellari giudiziali sono molto sensibili e potrebbero comportare una stigmatizzazione. La relativa divulgazione può avere un grave impatto sulla vita privata e professionale di una persona, richiedendo una motivazione rigorosa e garanzie giuridiche chiare (152).

349. Pertanto, nel bilanciamento dei due interessi in parola, le misure nazionali concepite per conseguire la finalità di tutelare i minori devono essere valutate alla luce dei requisiti di proporzionalità.

350. A tale proposito, l'Ungheria sostiene che il sistema di dati istituito dalla regola 8 è giustificato e proporzionato alla luce della sua finalità.

351. Non sono d'accordo. A mio avviso, la regola 8 eccede quanto necessario per garantire la protezione dei minori.

352. In primo luogo, la categoria dei soggetti legittimati ad accedere ai dati personali relativi a condanne penali connesse a reati sessuali contro minori ai sensi della regola 8 è troppo imprecisa e ampia per essere conforme all'articolo 10 del RGPD. Nell'ambito della concessione dell'accesso ai dati personali alle autorità nazionali competenti, la Corte ha dichiarato che, per soddisfare il requisito di proporzionalità, il diritto nazionale che accorda un siffatto accesso «deve prevedere regole chiare e precise che disciplinino la portata e l'applicazione della misura in questione e fissino dei requisiti minimi, di modo che le persone i cui dati personali vengono in discussione dispongano di garanzie sufficienti che consentano di proteggere efficacemente tali dati contro i rischi di abusi» (153). Ciò dovrebbe valere anche per quanto riguarda l'accesso di privati ai dati personali. Inoltre, il principio di trasparenza, quale sancito all'articolo 5, paragrafo 1, del RGPD, impone che le informazioni e le comunicazioni relative al trattamento di tali dati personali siano «facilmente accessibili».

353. In tale prospettiva, non ritengo che la categoria dei «soggetti legittimati» a presentare una richiesta di accesso ai dati ai sensi della regola 8 sia sufficientemente definita e limitata dalle diverse disposizioni che figurano sia nella legge sul sistema dei casellari giudiziali sia nel codice civile ungherese.

354. Dovrebbe essere palese per le persone fisiche che i loro dati personali sono raccolti, trattati e comunicati conformemente ai principi della protezione dei dati. Ciò non avverrà qualora un interessato sia obbligato a districarsi tra un insieme complesso e incoerente di disposizioni giuridiche nazionali, nessuna delle quali indichi chiaramente l'interazione tra esse, creando così inutile confusione e inefficienza procedurale.

355. In secondo luogo, le condizioni materiali di accesso non sono definite dal diritto nazionale in modo abbastanza preciso da consentire all'autorità competente di verificare che detto accesso sia giustificato e necessario.

356. In particolare, mi riferisco all'articolo 75/B, paragrafo 3, lettera b), della legge sul sistema dei casellari giudiziali, il quale dispone che l'accesso è accordato al soggetto legittimato che ritenga che l'accesso ai dati sia necessario per finalità specifiche e che incontrerebbe difficoltà evidenti nel cercare di ottenerli con altri mezzi.

357. È determinante poi il fatto che la regola 8, in combinato disposto con l'articolo 75/B, paragrafo 3, lettera b), della legge sul sistema dei casellari giudiziali, sia disciplinata da una semplice autocertificazione e ponga effettivamente la valutazione della necessità e della proporzionalità nelle mani del richiedente piuttosto che in quelle dell'autorità competente preposta a monitorare l'accesso al casellario giudiziale.

358. A mio avviso, un'autocertificazione della necessità è incompatibile con l'articolo 10 del RGPD e l'articolo 8 della Carta e si presta a un'applicazione discrezionale.

359. Di conseguenza, le condizioni stabilite dalla Norma 8 e da altre disposizioni della legge sul sistema dei casellari giudiziali non costituiscono garanzie sufficienti ai fini delle disposizioni del RGPD e dell'articolo 8 della Carta.

360. Pertanto, la regola 8 viola l'articolo 10 del RGPD e l'articolo 8, paragrafo 2, della Carta, come sostenuto dalla Commissione.

IV. Spese

361. La Commissione ha chiesto la condanna dell'Ungheria alle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. L'Ungheria è rimasta soccombente e pertanto, come richiesto dalla Commissione, dev'essere condannata alle spese.

362. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, gli Stati membri intervenienti nonché il Parlamento europeo devono farsi carico delle proprie spese.

V. Conclusione

363. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte:

- (1) di dichiarare che, nell'adottare la pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény (legge LXXIX del 2021, recante misure più severe contro i pedofili e modifica di talune leggi per la protezione dei minori), l'Ungheria è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del diritto dell'Unione; come si espone:
- nel prevedere il divieto, mediante la legge sulla tutela dei minori, che i minori accedano a contenuti che promuovono o presentano identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità, l'Ungheria ha violato l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), gli articoli 16 e 19 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, l'articolo 56 TFUE, gli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'articolo 2 TUE;
 - nel prevedere il divieto, mediante la legge sulla pubblicità, che i minori accedano a pubblicità che promuovono o presentano identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità, l'Ungheria ha violato l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), punto ii), della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2000/31, gli articoli 16 e 19 della direttiva 2006/123, l'articolo 56 TFUE, gli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta e l'articolo 2 TUE;
 - nell'imporre, mediante la legge sui media, ai fornitori di servizi di media che forniscono servizi di media lineari l'obbligo di classificare nella categoria V tutti i programmi il cui principale obiettivo sia la promozione o la presentazione di identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, del cambiamento di sesso o dell'omosessualità, – e quindi l'obbligo di limitarne la diffusione tra le h. 22.00 e le h. 5.00 – e nell'escludere tale tipo di programmi dalla classificazione come comunicazione di interesse pubblico o pubblicità a fini sociali, l'Ungheria ha violato l'articolo 6 *bis*, paragrafo 1, della direttiva 2010/13, gli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta e l'articolo 2 TUE;
 - nell'imporre, mediante la legge sui media, al Consiglio per i media l'obbligo di chiedere allo Stato membro avente giurisdizione sul fornitore di servizi di media che lo stesso adotti misure efficaci per eliminare ogni violazione individuata dal Consiglio per i media, l'Ungheria ha violato gli articoli 2 e 3, paragrafo 1, della direttiva 2010/13;
 - nel prevedere il divieto, mediante la legge sull'istruzione pubblica nazionale, di promozione di identità di genere non corrispondenti al sesso di nascita, del cambiamento di sesso o dell'omosessualità, nell'insegnamento relativo alla cultura sessuale, alla vita sessuale, all'orientamento sessuale e allo sviluppo sessuale, l'Ungheria ha violato gli articoli 16 e 19 della direttiva 2006/123, l'articolo 56 TFUE nonché gli articoli 1, 7 e 21 della Carta e l'articolo 2 TUE;
 - nell'imporre, mediante la legge sul sistema dei casellari giudiziari, all'organismo avente accesso diretto ai dati registrati l'obbligo di mettere a disposizione del soggetto a ciò legittimato i dati registrati sulle persone che hanno commesso reati a sfondo sessuale nei confronti di minori, l'Ungheria ha violato l'articolo 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione generale dei dati) e l'articolo 8, paragrafo 2, della Carta.
- (2) di condannare l'Ungheria a farsi carico delle proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.
- (3) di condannare il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica di Estonia, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia nonché il Parlamento europeo a farsi carico delle proprie spese.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 A pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény.

3 LGBTI è l'acronimo di Lesbiche, Gay, Bisessuali, Trans e Intersessuali, riconosciuto dall'International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA). V. <https://www.ilga-europe.org/about-us/who-we-are/glossary/> (consultato il 18 febbraio 2025). Tale acronimo è utilizzato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») nel pronunciarsi su tematiche analoghe. V., ad esempio, sentenza della Corte EDU, 23 gennaio 2023, Macatè c. Lituania (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519). L'acronimo è stato utilizzato anche nella giurisprudenza della Corte. V., ad esempio, sentenza del 23 aprile 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289). V., altresì, conclusioni dell'avvocata generale Medina nella causa Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (C-436/20, EU:C:2022:77, paragrafo 2).

4 La Commissione si fonda sugli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta.

5 Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (in prosieguo: la «direttiva sul commercio elettronico») (GU 2000, L 178, pag. 1)

6 Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36) (in prosieguo: la «direttiva “servizi”»).

7 Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi) (GU 2010, L 95, pag. 1), come modificata dalla direttiva 2018/1808 (in prosieguo: la «direttiva 2010/13»).

8 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU 2016, L 119, pag. 1; in prosieguo: il «RGPD»).

9 L'articolo 1, paragrafo 2, della legge di modifica ha dato origine all'articolo 6/A della legge sulla protezione dei minori, che ora così recita: «Al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi enunciati nella presente legge e l'attuazione dei diritti del minore, è vietato rendere accessibile alle persone minori di [18] anni contenuti pornografici o che rappresentano la sessualità in modo gratuito o che promuovono o presentano identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità».

10 L'articolo 2, paragrafo 2, della legge di modifica ha dato origine all'articolo 4/D della legge sul commercio elettronico. La regola 2 autorizza e incarica un organismo denominato «Tavola rotonda per la protezione dei minori» di adottare determinate misure riguardo ai prestatori di servizi elettronici. Tale organismo può valutare i singoli casi e rivolgere raccomandazioni ai prestatori di servizi al fine di indurli a cessare le attività illecite e, qualora essi rifiutino di seguire dette raccomandazioni, può adire l'Autorità nazionale per i media e le telecomunicazioni. L'organismo in questione ha altresì il potere di tenere un registro delle tipologie di contenuto considerate nocive per lo sviluppo fisico, mentale e morale dei minori.

11 L'articolo 3 della legge di modifica ha dato luogo a un nuovo articolo 8, paragrafo 1a, della legge sulla pubblicità, che è ora così formulato: «È vietato rendere accessibile alle persone minori di [18] anni pubblicità che rappresentano la sessualità in modo gratuito o che promuovono o presentano identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità».

12 L'articolo 9, paragrafo 2, della legge di modifica ha dato luogo a un nuovo articolo 9, paragrafo 6, della legge sui media, che è ora così formulato: «I programmi sono classificati nella categoria V se sono tali da esercitare un'influenza negativa sullo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, in particolare per il fatto che essi si concentrano su violenza, promozione o presentazione di identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, sul cambiamento di sesso, sull'omosessualità o sulla rappresentazione diretta, naturalistica o gratuita della sessualità. Tali programmi sono valutati come segue: inappropriati per un pubblico di età inferiore ai [18] anni». La conseguenza di detta classificazione è che, ai sensi dell'articolo 10 della legge sui media (non modificato dalla legge di modifica), siffatti programmi, classificati nella categoria V, possono essere trasmessi solo tra le h. 22.00 e le h. 5.00.

13 L'articolo 9, paragrafo 5, della legge di modifica ha dato luogo a un nuovo articolo 9, paragrafo 2, della legge sui media.

14 L'articolo 9, paragrafo 3, della legge di modifica ha dato luogo a un nuovo articolo 32, paragrafo 4a, della legge sui media, che è ora così formulato: «I programmi non sono considerati annunci di interesse pubblico o messaggi di sensibilizzazione sociale se sono tali da esercitare un'influenza negativa sullo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, in particolare per il fatto che essi si concentrano sulla rappresentazione gratuita di sessualità, sulla pornografia, sulla promozione o sulla presentazione di identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, sul cambiamento di sesso o sull'omosessualità».

15 L'articolo 11 della legge di modifica ha dato luogo a un nuovo articolo 9, paragrafo 12, della legge sull'istruzione pubblica nazionale, che ora così dispone: «Nello svolgimento di attività riguardanti la cultura sessuale, la vita sessuale, l'orientamento sessuale e lo sviluppo sessuale, dev'essere prestata particolare attenzione alle disposizioni dell'articolo XVI, paragrafo 1, della Legge fondamentale [ungherese (Magyarország alaptörvénye)]. Attività del genere non possono mirare a promuovere identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità».

16 L'articolo 4, paragrafo 1, della legge di modifica ha dato luogo a un nuovo articolo 67, paragrafo 1, lettere da a) a d), della legge sul sistema dei casellari giudiziari.

17 Secondo il punto 8 del ricorso della Commissione, la regola 2 aggrava le infrazioni commesse dalle regole 1 e da 3 a 7. La Commissione non chiede alla Corte di dichiarare che la regola 2 è contraria al diritto dell'Unione e spiega di aver incluso la regola 2 nel suo ricorso semplicemente perché essa rafforza le altre norme che costituiscono l'oggetto del procedimento di infrazione.

18 Ciò significa che affronterò nel dettaglio i motivi di ricorso della Commissione dal primo al quarto nella seconda parte delle presenti conclusioni. Nella prima parte delle presenti conclusioni analizzerò il quinto e il sesto motivo dedotti di ricorso della Commissione.

19 Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, quest'ultima è applicabile agli Stati membri esclusivamente «nell'attuazione del diritto dell'Unione». La Corte ha interpretato detta nozione nel senso che include tutte le situazioni rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punti 19 e 21)], ivi comprese quelle in cui gli Stati membri invocano deroghe alle libertà del mercato interno ammesse dal diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punto 43)].

20 Una discussione più dettagliata della posizione in parola seguirà nella seconda parte delle presenti conclusioni.

21 V., in tal senso, sentenze del 18 giugno 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punti da 42 a 44); del 14 ottobre 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, punti 37 e 38 e giurisprudenza citata), e del 4 ottobre 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, punto 62).

22 Anche se è difficile immaginare violazioni dell'articolo 2 TUE che non incidano su altre disposizioni del diritto dell'Unione, si potrebbe tuttavia immaginare un'ipotesi del genere. Al riguardo, v. Rossi, L.S., «“Concretised”, “Flanked”, or “Standalone”? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU», *European Papers*, 2025, pag. 23.

23 A tale proposito, i «contenuti LGBTI» sono vietati dalle regole 1 e 3 al contempo di contenuti pornografici e di contenuti che rappresentano la sessualità in modo gratuito; dalla regola 4, al contempo del divieto di contenuti il cui elemento centrale è la violenza o la rappresentazione gratuita della sessualità; e dalla regola 6, al contempo del divieto di presentazione della pornografia e di rappresentazione gratuita della sessualità. Tuttavia, la regola 7 si limita a vietare la promozione di contenuti LGBTI.

24 Nel suo ricorso, la Commissione ha citato l'affermazione in parola, contenuta nella risposta dell'Ungheria alla lettera di diffida. V. punto 250 del ricorso della Commissione.

25 V., ad esempio, sentenza della Corte EDU, 21 ottobre 2010, Alekseyev c. Russia (CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, § 86), in cui detto giudice ha spiegato che non esistono «prove scientifiche o dati sociologici (...) che suggeriscano che la semplice menzione dell'omosessualità o un dibattito pubblico aperto sullo status sociale delle minoranze sessuali arreherebbe pregiudizio ai minori». V., altresì, sentenza della Corte EDU, 20 giugno 2017, Bayev e altri c. Russia (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, § 82) in cui la Corte EDU ha dichiarato che, nella misura in cui i minori che avevano assistito alla campagna a favore delle persone LGBTI erano esposti alle idee di diversità, uguaglianza e tolleranza, l'adozione di tali punti di vista non poteva che contribuire alla coesione sociale, il che è stato confermato anche in una recente sentenza della Corte EDU, 23 gennaio 2023, Macatė c. Lituania (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, § 211).

26 Sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 21).

27 V., a tal riguardo, articolo 41 della legge sulla protezione dei minori.

[28](#) V., per analogia, cause relative all'uso di prodotti in cui la Corte ha ritenuto che norme che limitano l'uso di un prodotto costituiscano una misura di effetto equivalente alle limitazioni quantitative vietata dall'articolo 34 TFUE. V., in tal senso, sentenze del 10 febbraio 2009, Commissione/Italia (Rimorchi) (C-110/05, EU:C:2009:66), e del 4 giugno 2009, Mickelsson e Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, in particolare punti da 26 a 28).

[29](#) V., in tal senso, sentenze del 6 ottobre 2009, Commissione/Spagna (C-153/08, EU:C:2009:618, punto 29 e giurisprudenza citata), e del 2 marzo 2023, Recreatieprojecten Zeeland e a. (C-695/21, EU:C:2023:144, punto 13 e giurisprudenza citata).

[30](#) V., in tal senso, la nozione di destinatario del servizio di cui all'articolo 2, lettera d), della direttiva sul commercio elettronico: «la persona fisica o giuridica che, a scopi professionali e non, utilizza un servizio della società dell'informazione, anche per ricercare o rendere accessibili delle informazioni».

[31](#) V., in tal senso, sentenze del 27 settembre 1988, Humbel e Edel (263/86, EU:C:1988:451, punti da 17 a 19), e del 7 dicembre 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, punti 15 e 16).

[32](#) V., in tal senso, sentenze del 7 dicembre 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, punto 17); dell'11 settembre 2007, Commissione/Germania (C-318/05, EU:C:2007:495, punto 69), e del 20 maggio 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, punto 32).

[33](#) V., in tal senso, sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punti 41 e segg.).

[34](#) Il mutamento di sesso («transessualità») e un'identità di genere diversa da quella attribuita alla nascita («identità transgender») si distinguono in quanto il primo implica interventi medici o fisici, mentre il termine «transgender» riguarda più l'identità che aspetti fisici o medici.

[35](#) Sentenze del 30 aprile 1996, P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, punto 20); del 7 gennaio 2004, K.B. (C-117/01, EU:C:2004:7, punto 34); del 27 aprile 2006, Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, punto 24), e del 26 giugno 2018, MB (Cambiamento di sesso e pensione di fine lavoro) (C-451/16, EU:C:2018:492, punto 35).

[36](#) Sentenza del 9 gennaio 2025, Association Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, punti 61 e 62).

[37](#) Per l'illustrazione di un'ipotesi di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, v., ad esempio, sentenza del 12 gennaio 2023, TP (Addetto al montaggio audiovisivo per la televisione pubblica) (C-356/21, EU:C:2023:9, punto 66).

[38](#) V., a tale riguardo, per quanto riguarda la discriminazione etnica, sentenza del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punto 56). V., altresì, le mie conclusioni nella causa Slagelse almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, paragrafi da 105 a 120).

[39](#) Interpretando la seconda frase dell'articolo 2 del Primo Protocollo della CEDU, vertente sul diritto all'istruzione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che esso implica che «lo Stato, adempiendo alle sue funzioni in materia di educazione e di insegnamento, vigili affinché le informazioni o le conoscenze che figurano nel programma siano diffuse in maniera obiettiva, critica e pluralista, permettendo agli alunni di sviluppare un senso critico soprattutto nei confronti del fatto religioso in un'atmosfera serena, scevra da qualsiasi proselitismo. Vieta allo Stato di perseguire uno scopo di indottrinamento che potrebbe essere considerato irrispettoso delle convinzioni religiose e filosofiche dei genitori». V. Corte EDU, sentenze del 7 dicembre 1976, Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen v. Danimarca, (CE:ECHR:1976:1207JUD000509571, § 53), e del 18 marzo 2011, Lautsi e altri. Italia, (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406, § 62).

[40](#) V., al riguardo, lo studio condotto dall'agenzia dell'Unione per i diritti fondamentali, «LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges», 11 maggio 2024, consultabile su <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/lgbtiq-equality-crossroads-progress-and-challenges>.

[41](#) Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sulle violazioni del diritto dell'UE e dei diritti dei cittadini LGBTIQ in Ungheria a seguito delle modifiche legislative adottate dal parlamento ungherese [2021/2780(RSP)].

[42](#) Commissione di Venezia, *Opinion on the compatibility with international human rights standards of Act LXXIX [of 2021] amending certain acts for the protection of children, adopted by the Venice Commission at its 129th plenary session* (Venezia e online, 10 e 11 dicembre 2021), paragrafi 24 e 25. V., altresì, Amnesty International, *From freedom to censorship; the consequences of Hungarian Propaganda Law*, Amnesty international, Budapest, 2024; Háttér Society, *The Anti-LGBTQI Law of Hungary in Action: A Combination of State- and Self-Enforcement*, novembre 2024; consultabile su <https://en.hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/hatter-anti-lgbtqi-law-2024-november.pdf>. In udienza, l'Ungheria ha contestato alcune specifiche conclusioni di tale relazione.

[43](#) V., a tal riguardo, sentenza del 16 luglio 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, punti 84 e 87). V., altresì, le mie conclusioni nella causa Slagelse almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, paragrafi da 147 a 158).

[44](#) Pertanto, l'articolo 19, paragrafo 1, TFUE fornisce una base giuridica per *combattere* le discriminazioni. Diversi strumenti adottati sulla base della disposizione in parola spiegano che il loro obiettivo è quello di attuare il principio della parità di trattamento. V. il titolo della direttiva 2000/43/CE, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU 2000, L 180, pag. 22), e l'articolo 1 della stessa direttiva, che così dispone: «[I]a presente direttiva mira a stabilire un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento». Una formulazione simile è impiegata dall'articolo 1 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU 2000, L 303, pag. 16).

[45](#) GU 2007, C 303, pag. 17.

[46](#) V., in tal senso, sentenza del 9 marzo 2021, VG Bild-Kunst (C-392/19, EU:C:2021:181, punto 49 e giurisprudenza citata).

[47](#) V., in tal senso, sentenze del 17 dicembre 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punto 64 e giurisprudenza pertinente della Corte EDU citata), e del 3 febbraio 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punto 81).

[48](#) V., in tal senso, sentenze del 6 marzo 2001, Connolly/Commissione (C-274/99 P, EU:C:2001:127, punto 39 e giurisprudenza pertinente della Corte EDU citata), e del 12 gennaio 2023, Migracijos departamentas (Motivi di persecuzione basati su opinioni politiche) (C-280/21, EU:C:2023:13, punto 30).

[49](#) Nella sentenza del 23 gennaio 2023, Macatė c. Lituania (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, § 181), la Corte EDU ha spiegato che «aver etichettato il libro come pregiudizievole per la fascia d'età alla quale era destinato ha inciso sulla possibilità della ricorrente di comunicare liberamente le sue idee».

[50](#) V., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, punti da 62 a 65).

[51](#) Sentenza della Corte EDU, 14 gennaio 2020, Beizaras e Levickas c. Lituania (CE:ECHR:2020:0114JUD004128815, § 109 e giurisprudenza citata). V., altresì, la precedente sentenza del 22 ottobre 1981, Dudgeon c. Regno Unito (CE:ECHR:1981:1022JUD000752576, § 41).

[52](#) Sentenze del 29 aprile 2002, Pretty c. Regno Unito (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, § 61), e del 5 settembre 2017, Bărbulescu c. Romania (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 77).

[53](#) Sentenza della Corte EDU, 5 giugno 2009, Schlumpf c. Svizzera (CE:ECHR:2009:0108JUD002900206, § 77).

[54](#) Sentenza della Corte EDU, 16 febbraio 2021, Budinova e Chaprazov c. Bulgaria (CE:ECHR:2021:0216JUD001256713, § 87).

[55](#) Sentenza del 4 ottobre 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, punto 65). V. parimenti, in tal senso, sentenze del 9 gennaio 2025, Association Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2), e del 13 marzo 2025, Deldits (C-247/23, EU:C:2025:172, punto 47).

[56](#) L'Ungheria invoca dette giustificazioni e le spiega già nelle osservazioni preliminari del suo controricorso, e poi in relazione alle affermazioni della Commissione riguardo alla violazione o alla restrizione delle norme in materia di libera prestazione dei servizi. Essa deduce la maggior parte dei suoi argomenti in risposta al primo motivo di ricorso della Commissione, relativo alla violazione dell'articolo 6 bis della direttiva 2010/13. Tuttavia, l'Ungheria si fonda su argomenti simili per giustificare le proprie regole nell'ambito di altri motivi di ricorso, tra cui quelli vertenti su violazioni dei diritti fondamentali, limitandosi spesso a rinviare ai propri argomenti presentati nell'ambito del primo motivo di ricorso.

[57](#) V., in tal senso, sentenza del 19 novembre 2020, B S e C A [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, punto 90 e giurisprudenza citata).

[58](#) Nell'ambito della giustificazione delle misure dell'Unione, la Corte ha confermato che il principio di precauzione è applicabile alla normativa sulla salute umana. V., in tal senso, sentenze del 5 maggio 1998, National Farmers' Union e a. (C-157/96, EU:C:1998:191, punto 64), e del 12 luglio 2005, Alliance for Natural Health e a. (C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, punto 68).

[59](#) V., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punto 106), ripresa nella giurisprudenza successiva, ad esempio nella sentenza del 19 novembre 2020, B S e C A [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, punto 90).

[60](#) Sentenza del 14 ottobre 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614; in prosieguo: la «sentenza Omega»). L'Ungheria si è basata sui punti 31, 37 e 38 della medesima sentenza.

[61](#) Sentenza del 23 marzo 2023, Booky.fi (C-662/21, EU:C:2023:239, punti 56 e 57).

[62](#) V., *ex multis*, sentenza del 4 ottobre 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, punto 62).

[63](#) Il 3 aprile 2022 si è tenuto un referendum. La maggioranza era a favore degli emendamenti introdotti dalla legge di modifica. Tuttavia, vi ha partecipato meno del 50% degli elettori registrati, cosicché non è stato possibile confermarne i risultati.

[64](#) Studi condotti in Ungheria sembrano invece indicare un forte sostegno alle tematiche LGBTI.V., a tal riguardo, Rutai, L., «From Censorship To Solidarity: The Surprising Consequences Of Hungary's LGBT Law», *Radio Free Europe, Radio Liberty*, 31 January 2024, <https://www.rferl.org/a/hungary-lgbt-law-censorship-solidarity/32800032.html>; Háttér Society, «Social attitudes towards LGBTIQ issues in Hungary. November 2023», maggio 2024, https://en.hatter.hu/publications/social-attitudes-towards-lgbtqi-issues-in-hungary-november-2023?_gl=1*1n8bpx0*_gcl_au*NzMO0TcwNzI4LjE3Mzk4MDg1NTk.*_ga*NzQxNjkyMDM0LjE3Mzk4MDg1NTg.*_ga_GZEK8GB25Y*MTc0MzUxMTU5MC40LjEu

[65](#) V., a tale proposito, il discorso di Frans Timmermans, all'epoca primo vicepresidente della Commissione, riportato negli Editorial Comments, *CMLRev*, 2015, in particolare pagg. 627 e 628, in cui lo stesso, respingendo la possibilità di una «democrazia illiberale», dichiarava, tra l'altro: «Non si possono usare i due terzi o più di una maggioranza politica costituitasi tramite voti democratici per indebolire i diritti umani in uno Stato membro».

[66](#) Nell'ambito dell'insegnamento dell'Islam rientrando tra le lezioni obbligatorie di religione in Turchia, la Corte EDU ha spiegato che «i genitori possono sempre informare e consigliare i propri figli, esercitare nei loro confronti naturali funzioni genitoriali in qualità di educatori, o guidarli lungo un percorso conforme alle convinzioni religiose o filosofiche proprie dei genitori», sentenza della Corte EDU del 16 settembre 2014, Mansur Yalçın e altri c. Turchia (CE:ECHR:2014:0916JUD002116311, § 75). V., altresì, sentenza della Corte EDU, 20 giugno 2017, Bayev e altri c. Russia (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, §§ 81 e 82).

[67](#) La Commissione ritiene che le regole di cui trattasi limitino, in realtà, detti diritti dei genitori, poiché privano gli stessi di taluni materiali di cui possono avere bisogno per educare i loro figli.

[68](#) Sentenza della Corte EDU, 25 febbraio 1982, Campbell e Cosans c. Regno Unito (CE: ECLI: CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, § 40).

[69](#) Sentenza del 15 luglio 2021, Wabe e MH Müller Handel (C-804/18 e C-341/19, EU:C:2021:594).

[70](#) Pertanto, la Corte ha ritenuto che il tollerare una discriminazione derivante dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere equivarrebbe a porre in non cale il rispetto della dignità e della libertà al quale ogni persona ha diritto. V. sentenza del 30 aprile 1996, P./S. (C-13/94, EU:C:1996:170, punto 22).

[71](#) V., in tal senso, sentenze del 5 aprile 2016, Aranyosi e Căldăraru (C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 85); del 19 marzo 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punto 78), e del 17 ottobre 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, punto 36).

[72](#) Punto 293 delle conclusioni scritte dell'Ungheria. A tal riguardo, l'Ungheria cita i paragrafi 132 e 133 delle conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe nella causa Slovenia/Croazia (C-457/18, EU:C:2019:1067).

[73](#) Devo tuttavia precisare che, se la Corte ammettesse l'invocabilità indipendente dell'articolo 2 TUE, molto probabilmente ciò riaprirebbe il dibattito sulla differenza tra l'invocabilità di sostituzione e l'invocabilità di esclusione delle norme dell'Unione fatte valere dalle parti dinanzi ai giudici nazionali.

[74](#) Nella seconda frase, l'articolo 2 TUE menziona anche il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la parità tra donne e uomini. Tali valori ulteriormente indicati potrebbero essere intesi come necessari alla realizzazione dei valori espressi nella prima frase. Pertanto, ad esempio, il pluralismo è un presupposto per una società democratica; la tolleranza, la non discriminazione e la parità tra donne e uomini sono presupposti dell'uguaglianza; mentre la giustizia e la solidarietà potrebbero essere intese come presupposto del rispetto della dignità umana. Alcuni studiosi ritengono che non si debba operare alcuna distinzione tra i valori enunciati nella prima e nella seconda frase. Ad esempio, Wouters, J. «Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?», *European Papers*, 2020, pag. 255, in particolare pagg. 258 e 259. Non occorre, nelle presenti conclusioni, soffermarsi sulle possibili ragioni e differenze tra le due frasi da cui è costituito l'articolo 2 TUE. Per una siffatta discussione, v. Rossi, L.S., nota 22, op. cit., pagg. da 1 a 24, da pag. 11.

[75](#) Sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 127), e del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98, punto 145). Nel prosieguo farò riferimento a dette sentenze con il nome di «sentenze sulla condizionalità».

[76](#) Nel parere 1/17 (Accordo CETA UE-Canada) del 30 aprile 2019 (EU:C:2019:341, paragrafo 110), la Corte ha dichiarato che l'Unione è dotata di un quadro costituzionale che le è proprio, in cui rientrano i valori enunciati nell'articolo 2 TUE.

[77](#) Parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU) del 18 dicembre 2014 (EU:C:2014:2454, paragrafo 168); sentenze del 6 marzo 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punto 34); del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 35), e del 29 luglio 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punto 62).

[78](#) Sentenza del 20 febbraio 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

[79](#) Sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 232), e del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98, punto 264) (il corsivo è mio). Detto punto è stato ripreso dalla Corte in sentenze successive. V., ad esempio, sentenze del 29 luglio 2024, Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653, punto 47); del 10 settembre 2024, KS e a./Consiglio e a. (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2024:725, punto 68), e del 19 novembre 2024, Commissione/Polonia (Eleggibilità e qualità di membro di un partito politico) (C-814/21, EU:C:2024:963, punto 157).

[80](#) V., al riguardo, ad esempio, Petit, Y. «Article L», in Constantinesco, V., Kovar, R., Simon, S. (a cura di), *Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article*, Economica, Parigi, 1995, pag. 866.

[81](#) V., a tale riguardo, Spieker, L., *EU Values before the Court of Justice*, OUP, Oxford, 2023, pag. 35; Hillion, C., «Overseeing the Rule of Law in the EU, Legal Mandate and Means», in Closa, C. e Kochenov, D. (a cura di), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pagg. da 59 a 81; Rossi, L.S., «La valeur juridique des valeurs», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, pag. 639; Tridimas, T., «Wreaking the Wrongs: Balancing Rights and the Public Interest the EU Way», *The Columbia Journal of European Law*, 2023, pagg. da 185 a 213; Dupont, P., *Les dispositions liminaires du traité sur l'Union européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne*, tesi di dottorato discussa all'Université Paris, Panthéon-Assas, novembre 2024, capitolo 1 (conservata dall'autore).

[82](#) Il Trattato sull'Unione europea nella sua versione successiva alle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam. V. Trattato sull'Unione europea (versione consolidata del 1997) (GU 1997, C 340, pag. 145); v., altresì, versioni consolidate del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea (GU 2006, C 321 E, pag. 1).

[83](#) Nella sua formulazione attuale, l'articolo 2 TUE riproduce esattamente l'articolo I-2 del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

[84](#) Segretariato della Convenzione europea, *Progetto degli articoli da 1 a 16 del Trattato costituzionale*, CONV 528/03, pag. 11, consultabile su <https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20030219/conv528it.pdf>. Per un resoconto dettagliato, v. Spieker, L., nota 81, op. cit., pagg. da 43 a 47. V., altresì, von Bogdandy, A., «Founding Principles» in von Bogdandy, A., e Bast, J. (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, 2ª edizione, Hart, Oxford, 2009, pag. 11, in particolare pag. 22.

[85](#) Dopo aver fatto riferimento ai «valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto», il preambolo del Trattato sull'Unione europea conferma poi l'attaccamento ai «principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto» (il corsivo è mio).

[86](#) Così, ad esempio, al punto 69 della sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), la Corte fa riferimento ai «valori di cui all'articolo 2 TUE», mutando però la formulazione in «principi sanciti all'articolo 2 TUE» nei successivi punti 70 e 71 (in Spieker, L., nota 81, op. cit., pag. 41).

[87](#) V., ad esempio, sentenza del 29 marzo 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punto 104).

[88](#) Il Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993 ha stabilito i criteri che gli Stati candidati devono soddisfare per essere ammessi nell'Unione. Una parte dei criteri in parola, di norma denominati «criteri politici di Copenaghen», richiede che uno Stato debba raggiungere «una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze». Nel valutare se uno Stato candidato rispetti i valori in parola, la Commissione prende in considerazione tutti gli aspetti della società dello Stato di cui trattasi, compresi quelli che non rientrano nella competenza normativa dell'Unione, come l'organizzazione del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione o il rispetto delle ONG e del pluralismo dei media. Consiglio europeo, «Conclusioni della presidenza», Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, consultabile su http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf.

[89](#) V., al riguardo, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 42).

[90](#) Sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 126). V., altresì, sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21, EU:C:2023:442, punto 68).

[91](#) V. sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, punto 63).

[92](#) V. le *sentenze sulla condizionalità* [sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:9, punto 231), e del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98, punto 263)], in cui la Corte ricorda che l'obbligo di rispettare lo Stato di diritto contenuto nel regolamento relativo alla condizionalità costituisce un'espressione specifica dei requisiti discendenti, per gli Stati membri, dalla loro appartenenza all'Unione in forza dell'articolo 2 TUE. Essa prosegue spiegando che l'obbligo di risultato contenuto in detta disposizione del regolamento relativo alla condizionalità discende direttamente dagli impegni assunti dagli Stati membri gli uni nei confronti degli altri nonché nei confronti dell'Unione.

[93](#) Sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, punto 63).

[94](#) Ad esempio, sentenze del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 162); del 15 luglio 2021, Commissione/Polonia (Regime disciplinare dei giudici) (C-791/19, EU:C:2021:596, punto 51); del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21, EU:C:2023:442, punto 74), e del 7 settembre 2023, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (C-216/21, EU:C:2023:628, punto 69).

[95](#) Fin dagli albori la Corte ha ritenuto che l'espressione in parola significhi che la norma che uno Stato membro ha asseritamente violato deve contenere obblighi giuridici per tale Stato. V. sentenza del 10 luglio 1980, Commissione/Regno Unito (32/79, EU:C:1980:189, punto 11).

[96](#) V., *ex multis*, sentenze del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (Valori limite – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, punto 70 e giurisprudenza citata), o del 28 gennaio 2020, Commissione/Italia (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento) (C-122/18, EU:C:2020:41, punto 64 e giurisprudenza citata). Il carattere oggettivo del procedimento di infrazione è stato sottolineato dalla Corte per spiegare che le motivazioni della Commissione per avviare un determinato procedimento sono irrilevanti e non possono essere utilizzate come mezzo di difesa da parte di uno Stato resistente. Una volta che la Commissione afferma che è stata violata una specifica disposizione giuridica, la Corte deve verificare se ciò sia vero, in punto di diritto e di fatto, indipendentemente dai motivi su cui la Commissione si è fondata. V., a tale riguardo, sentenza del 6 ottobre 2020, Commissione/Ungheria (Insegnamento superiore) (C-66/18, EU:C:2020:792, punto 56).

[97](#) Sulla base dell'articolo 24 TUE e dell'articolo 275 TFUE, la competenza della Corte è esclusa in relazione alle disposizioni in materia di politica estera e di sicurezza comune. Tuttavia, la Corte ha interpretato restrittivamente l'esclusione in parola. V. sentenza del 10 settembre 2024, KS e a./Consiglio e a. (C-29/22 P e C-44/22 P, EU:C:2024:725). La competenza della Corte è limitata anche per quanto riguarda la procedura per il disavanzo pubblico eccessivo sulla base dell'articolo 126, paragrafo 10, TFUE. Infine, l'articolo 269 TFUE limita la competenza della Corte in materia di controllo della legittimità di atti adottati a norma dell'articolo 7 TUE. Un siffatto controllo può essere avviato unicamente dallo Stato membro oggetto di una siffatta decisione e solo per quanto concerne gli aspetti procedurali dell'articolo 7 TUE.

[98](#) Ai sensi dell'articolo 46, lettera d), TUE, nella versione successiva al Trattato di Nizza, la Corte era competente solo per l'articolo 6, paragrafo 2, TUE di allora, ma non per i «principi» di cui all'articolo 6, paragrafo 1, che sono stati successivamente ribattezzati come «valori».

[99](#) Si tratta di un tipo di argomento utilizzato nella prassi costituzionale statunitense con il nome di «dottrina delle questioni politiche» («political question doctrine»). Una delle ragioni, sintetizzate nella causa *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 217 (1962), per le quali i giudici federali statunitensi potrebbero ritenere che una questione sia inadatta a essere risolta in sede giurisdizionale è «a textually demonstrable constitutional commitment of the issue to a coordinate political department (un'attribuzione costituzionale dimostrabile a livello testuale della questione a un ambito politico coordinato)».

[100](#) Sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 155), e del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98, punto 195).

[101](#) Sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 159), e del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98, punto 328).

[102](#) Inoltre, l'articolo 269 TFUE, a norma del quale, in un procedimento di annullamento proposto avverso una decisione adottata nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 TUE da parte di uno Stato membro oggetto di tale decisione, la Corte è competente unicamente a valutare se le prescrizioni di carattere procedurale previste dall'articolo 7 TUE siano state violate, non incide sulla competenza della stessa nell'ambito di un procedimento di infrazione diretto contro uno Stato membro e vertente su un'asserita violazione dell'articolo 2 TUE.

[103](#) V., al riguardo, Dubout, E., «Peut-on défendre les valeurs de l'Union européenne par le droit?», *RDLF*, 2024, chron. n. 80.

[104](#) Ciò è ben dimostrato dalle circostanze che hanno dato origine alla sentenza del 14 ottobre 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614). Il gioco che comportava la simulazione di sparatorie e uccisioni di persone in un laserdrom era ritenuto lesivo della dignità umana in base alla Costituzione tedesca, mentre non sembrava

che lo stesso gioco fosse considerato problematico dal punto di vista della dignità umana in altri Stati membri.

[105](#) Così, ad esempio, nella sentenza del 15 luglio 2021, Germania/Polonia (C-848/19 P, EU:C:2021:598), che riguardava il controllo giurisdizionale di un atto dell'Unione, la Germania ha sostenuto che il principio di solidarietà energetica, enunciato all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE, è una nozione astratta, puramente politica, e non può quindi costituire un criterio giuridico alla luce del quale sarebbe possibile valutare la validità di un atto adottato da un'istituzione dell'Unione. (v. punto 27 di detta sentenza). La Corte non ha accolto l'argomento in parola. Essa ha ritenuto che la natura astratta del principio di solidarietà non impedisca di creare obblighi in capo agli Stati membri e all'Unione. Esso può dunque fungere da criterio di valutazione della legittimità delle misure adottate dagli Stati membri e dall'Unione (punti da 42 a 45).

[106](#) A tal riguardo, Boeckestein ha proposto una tabella che mette in relazione i valori individuali di cui all'articolo 2 TUE con diverse disposizioni concretizzanti dei Trattati e della Carta. V. Boeckestein, T.L., «Making Do with What We Have: On the Interpretation and Enforcement of the EU's Founding Values», *German Law Journal*, 2022, pagg. da 431 a 451.

[107](#) Sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32).

[108](#) Detta giurisprudenza ha avuto origine con la sentenza del 5 novembre 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari) (C-192/18, EU:C:2019:924, punto 98). La più recente della serie di cause in parola è la sentenza del 6 marzo 2025, D.K. e a. (Revoca dell'assegnazione di procedimenti a un giudice) (C-647/21 e C-648/21, EU:C:2025:143, punto 66).

[109](#) Sentenze del 19 dicembre 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punto 63); del 19 dicembre 2019, Puppink e a./Commissione (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 64); e del 19 novembre 2024, Commissione/Polonia (Eleggibilità e qualità di membro di un partito politico) (C-814/21, EU:C:2024:963, punto 112).

[110](#) La questione dei possibili effetti diretti dell'articolo 2 TUE non si pone nell'ambito del procedimento di infrazione dinanzi alla Corte. Non è dunque necessario esaminare se gli obblighi incombenti agli Stati membri in forza dell'articolo 2 TUE siano dovuti ai singoli. La creazione diretta di diritti per i singoli impone che la norma dell'Unione sia sufficientemente chiara e precisa quanto al contenuto del diritto di cui gode un individuo.

[111](#) V., al riguardo, von Bogdandy, A., «Towards a Tyranny of values», in von Bogdandy, A., e a. (a cura di), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, Berlin, 2021, pag. 92.

[112](#) Bonelli, M., «Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice», *European Constitutional Law Review*, 2022, da pag. 49.

[113](#) Sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 127), e del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98, punto 145).

[114](#) Sentenze del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, punto 229), e del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale) (C-430/21, EU:C:2022:99, punto 43). V., altresì, conclusioni dell'avvocato generale Spielmann nella causa Commissione/Polonia (Controllo *ultra vires* della giurisprudenza della Corte primato del diritto dell'Unione) (C-448/23, EU:C:2025:165, punti 90 e 93).

[115](#) V., al riguardo, sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 233), e del 16 febbraio 2022, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98, punto 265). V., altresì, sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21, EU:C:2023:442, punto 72).

[116](#) V., ad esempio, sentenza dell'8 marzo 2022, Commissione/Regno Unito (Lotta contro la frode da sottovalutazione) (C-213/19, EU:C:2022:167, punto 180). La Corte ha ritenuto che neanche la procedura di cui all'articolo 260 TFUE abbia lo scopo di punire lo Stato, ma piuttosto di spingere uno Stato membro inadempiente ad eseguire una sentenza eliminando in tal modo l'inadempimento di un obbligo fondato sul diritto dell'Unione. V., altresì, sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444, punto 80).

[117](#) C-66/18, EU:C:2020:172, paragrafo 180.

[118](#) A tal riguardo, v. Scheppele, K.L., Kochenov, D., e Grabowska-Moroz, B., «EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union», *Yearbook of European Law*, 2020, pagg. da 3 a 121. Alcuni studiosi hanno criticato alcuni precedenti procedimenti per inadempimento, come quello relativo alla modifica del limite di età per la cessazione dell'attività professionale dei giudici in Ungheria nella sentenza del 6 novembre 2012, Commissione/Ungheria (C-286/12, EU:C:2012:687), per aver occultato le vere cause dell'infrazione. Ricordo che la Commissione ha proposto tale ricorso per inadempimento sulla base di una violazione della direttiva 2000/78 che vieta la discriminazione fondata sull'età, il che nascondeva il problema sottostante del mancato rispetto dei principi dello Stato di diritto.

[119](#) È in tale ottica che interpreto la risposta fornita dalla Commissione in udienza, secondo cui essa riterrebbe cessata la violazione dell'articolo 2 TUE se «l'Ungheria eliminasse la discriminazione nei confronti di detta minoranza; tutti gli elementi pertinenti; se fossimo persuasi che, a un livello più profondo, tutto fosse rimosso e quando dico tutto, intendo che tutte le forme di discriminazione siano state eliminate».

[120](#) V., al riguardo, sentenza del 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II) (C-123/22, EU:C:2024:493).

[121](#) Punto 247 del ricorso della Commissione.

[122](#) L'insistenza sulla gravità e sulla persistenza della violazione di valori di cui all'articolo 7 TUE può essere spiegata con la severità delle sanzioni che possono derivare dal soddisfacimento di siffatti criteri. Ai sensi dell'articolo 7 TUE, uno Stato membro può essere escluso dalle procedure decisionali a livello dell'Unione. Per contro, l'accertamento di una violazione dell'articolo 2 TUE in procedimenti d'infrazione non può condurre a una conseguenza del genere. Esso mira piuttosto ad evitare una siffatta conseguenza, inducendo uno Stato membro a eliminare la violazione.

[123](#) Aggiungo che non disponiamo del criterio che ci consenta di decidere quale violazione di un diritto fondamentale è grave e quale non lo è.

[124](#) V., a tal riguardo, Poiares Maduro, M., e Menezes Queiroz, B., «A Hard Law Approach to States Systemic Violations of Article 2 of the Treaty of the European Union: Reason and Means», in Fisher, E., King, J. e Young, A. (a cura di), *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig*, OUP, Oxford, 2020, pagg. da 363 a 380.

[125](#) V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2007:505, paragrafo 20).

[126](#) Per un esempio di bilanciamento dei due diritti in parola a livello dell'Unione ai fini dell'interpretazione della nozione di parodia espressa nella direttiva sul diritto d'autore [direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione (GU 2001, L 167, pag. 10)], v. sentenza del 3 settembre 2014, Deckmyn e Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132).

[127](#) Sentenza del 6 novembre 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874).

[128](#) Ovviamente non si trattava della questione sollevata nella causa citata. La sollevo solo ai fini della discussione.

[129](#) Tuttavia, una volta che sia effettuato il bilanciamento a livello dell'Unione o che il legislatore dell'Unione definisca in modo più preciso il contenuto di un diritto, gli Stati membri non possono più mantenere diverse soluzioni nei settori rientranti nel diritto dell'Unione. Al riguardo, v., ad esempio, sentenza del 26 febbraio 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107).

[130](#) Per tale motivo, in Bonelli, M. e Claes, M., «Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2023, pagg. da 3 a 14 si è ritenuto che la presente causa non fosse un caso adatto per stabilire se l'articolo 2 TUE potesse essere utilizzato come motivo a sé stante di infrazione.

[131](#) V., in tal senso, sentenze del 6 settembre 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punto 31), e del 23 aprile 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289, punto 48).

[132](#) Conclusioni dell'avvocato generale Pitruzzella nella causa X (Assenza di motivi di recesso) (C-715/20, EU:C:2023:281, paragrafo 76).

[133](#) V. riferimenti alla nota 21 delle presenti conclusioni.

[134](#) V., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2011, Mesopotamia Broadcast e Roj TV (C-244/10 e C-245/10, EU:C:2011:607, punto 33), in cui la Corte ha precisato che qualsiasi provvedimento volto a limitare la trasmissione da un altro Stato membro deve essere compatibile con i diritti fondamentali della Carta. Ciò è ribadito nel considerando 16 della direttiva 2010/13.

[135](#) V., in tal senso, sentenze del 25 luglio 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punto 12), e del 13 dicembre 2007, Commissione/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punto 17).

[136](#) L'Ungheria ha spiegato che un annuncio di interesse pubblico è una comunicazione di informazioni volta a richiamare l'attenzione del pubblico su un argomento di interesse generale, mentre un messaggio di sensibilizzazione mira non solo ad attirare l'attenzione del pubblico, ma anche a influenzarlo.

[137](#) Per tale aspetto rinvio alla parte delle presenti conclusioni dedicata all'analisi del quinto motivo di ricorso della Commissione.

[138](#) V., in tal senso, sentenza del 21 febbraio 2018, Peugeot Deutschland (C-132/17, EU:C:2018:85, punti 27 e 28).

[139](#) I due criteri in parola sono imposti rispettivamente dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2010/13.

[140](#) V. sezione B.5 della parte II delle presenti conclusioni.

[141](#) Ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 1, detta nozione comprende lo Stato, le autorità locali, le persone fisiche e giuridiche preposte alla tutela dei minori nonché altre organizzazioni prive di personalità giuridica.

[142](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 2015, L 241, pag. 1).

[143](#) Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), punto ii), della direttiva 2015/1535, «per via elettronica» indica «un servizio inviato all'origine e ricevuto a destinazione mediante attrezzature elettroniche di trattamento (compresa la compressione digitale) e di memorizzazione di dati, e che è interamente trasmesso, inoltrato e ricevuto mediante fili, radio, mezzi ottici o altri mezzi elettromagnetici».

[144](#) Il corsivo è mio. V., a tal riguardo, sentenza del 1° ottobre 2020, A (Pubblicità e vendita di medicinali on line) (C-649/18, EU:C:2020:764, punti 87 e 88).

[145](#) V. riferimenti alla nota 29 delle presenti conclusioni.

[146](#) V. riferimenti alla nota 28 delle presenti conclusioni.

[147](#) V. parte I, sezione B delle presenti conclusioni in relazione al quinto motivo di ricorso della Commissione.

[148](#) Alcuni tipi di servizi sono tuttavia esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva «servizi» dall'articolo 2, paragrafo 2, della stessa.

[149](#) Essi sarebbero classificati come potenziali destinatari di detti servizi dalla direttiva «servizi» o, qualora il servizio in questione esuli dall'ambito di applicazione della direttiva «servizi» in forza dell'articolo 2, paragrafo 2, della stessa (come, ad esempio, un servizio sanitario), direttamente dall'articolo 56 TFUE. V., in tal senso, sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, punto 62).

[150](#) V., in tal senso, sentenza del 9 gennaio 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, punti da 21 a 25 e giurisprudenza citata).

[151](#) V., in tal senso, sentenza del 7 marzo 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, punti da 46 a 49 e giurisprudenza citata).

[152](#) V., in tal senso, sentenza del 7 marzo 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, punti da 52 a 54 e giurisprudenza citata).

[153](#) Sentenze del 2 marzo 2021, H. K. (C-746/18, EU:C:2021:152, punto 48), e del 24 febbraio 2022, SIA «SS»/Valsts ieņēmumu dienests (C-175/20, EU:C:2022:124, punto 55).