

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

18 giugno 2020 (\*)

«Inadempimento di uno Stato – Ricevibilità – Articolo 63 TFUE – Libertà di circolazione dei capitali – Esistenza di una restrizione – Onere della prova – Discriminazione indiretta sulla base della provenienza dei capitali – Articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Diritto alla libertà di associazione – Normativa nazionale che impone obblighi sanzionabili di registrazione, di dichiarazione e di pubblicità alle associazioni che ricevono sostegno finanziario proveniente da altri Stati membri o da paesi terzi – Articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali – Diritto al rispetto della vita privata – Articolo 8, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali – Diritto alla protezione dei dati personali – Normativa nazionale che impone la divulgazione di informazioni relative alle persone che forniscono sostegno finanziario ad associazioni, nonché all’importo di tale sostegno – Giustificazione – Ragione imperativa di interesse generale – Trasparenza del finanziamento associativo – Articolo 65 TFUE – Ordine pubblico – Pubblica sicurezza – Lotta al riciclaggio di capitali, al finanziamento del terrorismo e alla criminalità organizzata – Articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali»

Nella causa C-78/18,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’articolo 258 TFUE, proposto il 6 febbraio 2018,

**Commissione europea**, rappresentata inizialmente da V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari e K. Talabér-Ritz, e successivamente da V. Di Bucci, L. Havas e L. Malferrari, in qualità di agenti,

ricorrente,

sostenuta da:

**Regno di Svezia**, rappresentato da A. Falk, C. Meyer-Seitz e H. Shev, in qualità di agenti,

interveniante,

contro

**Ungheria**, rappresentata da M.Z. Fehér e G. Koós, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L.S. Rossi e I. Jarukaitis, presidenti di sezione, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (relatore), D. Šváby e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: R. Șereș, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 22 ottobre 2019,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 gennaio 2020,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che l'Ungheria – avendo adottato le disposizioni dell'a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (legge n. LXXVI del 2017, sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero; in prosieguo: la «legge sulla trasparenza») che impongono obblighi di registrazione, di dichiarazione e di pubblicità a talune categorie di organizzazioni della società civile che beneficiano direttamente o indirettamente di un sostegno estero di importo superiore a una certa soglia, e che prevedono la possibilità di applicare sanzioni alle organizzazioni che non rispettano gli obblighi in questione – ha introdotto restrizioni discriminatorie, ingiustificate e non necessarie in relazione alle donazioni estere a favore delle organizzazioni della società civile, in violazione degli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 63 TFUE nonché degli articoli 7, 8 e 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

### I. Legislazione ungherese

#### A. *La legge sulla trasparenza*

- 2 Il preambolo della legge sulla trasparenza indica in particolare che le organizzazioni della società civile «contribuisce[ono] al controllo democratico e al dibattito pubblico sugli affari pubblici», che esse «svolgono un ruolo determinante nella formazione dell'opinione pubblica» e che «la loro trasparenza riveste grande interesse pubblico».
- 3 Tale preambolo enuncia altresì che «il sostegno fornito da fonti estere sconosciute [alle organizzazioni della società civile] può essere sfruttato da gruppi di interesse stranieri per promuovere – mediante l'influenza sociale di tali organizzazioni – i propri interessi anziché gli obiettivi comunitari della vita sociale e politica dell'Ungheria» e che tale sostegno «può mettere a rischio gli interessi politici ed economici del paese nonché il funzionamento senza ingerenze delle istituzioni legali».
- 4 A termini dell'articolo 1 della legge succitata:
  - «1. Ai fini dell'applicazione della presente legge, per organizzazione che riceve sostegno dall'estero si intende un'associazione o fondazione che beneficia di un apporto finanziario ai sensi del paragrafo 2 (in prosieguo, congiuntamente denominate: «organizzazione che riceve sostegno dall'estero»).
  2. Ai sensi della presente legge, un apporto di denaro o di altri attivi patrimoniali proveniente

direttamente o indirettamente dall'estero, indipendentemente dalla qualificazione giuridica, è considerato un aiuto a partire dal momento in cui raggiunga – singolarmente o cumulativamente –, in un determinato anno fiscale, il doppio dell'importo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), del pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [(legge n. LIII del 2017, sulla prevenzione e la lotta al riciclaggio dei proventi di attività illecite e al finanziamento del terrorismo)].

(...)

4. Sono escluse dall'ambito di applicazione della presente legge:

- a) le associazioni e le fondazioni che non sono considerate organizzazioni della società civile;
- b) le associazioni di cui alla sportról szóló 2004. évi I. törvény [(legge n. I del 2004, relativa allo sport)];
- c) le organizzazioni che svolgono attività religiose;
- d) le organizzazioni e le associazioni di minoranze nazionali di cui alla nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(legge n. CLXXIX del 2011, sui diritti delle minoranze nazionali)], nonché le fondazioni che svolgono, conformemente al loro atto costitutivo, un'attività direttamente connessa all'autonomia culturale di una minoranza nazionale o che rappresentano e difendono gli interessi di una determinata minoranza nazionale».

5 L'articolo 2 della legge sulla trasparenza così dispone:

«1. Ogni associazione o fondazione, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, comunica la propria trasformazione in organizzazione che riceve sostegno dall'estero entro 15 giorni a decorrere dal momento in cui l'ammontare degli aiuti da essa ricevuti nel corso dell'anno in questione raggiunga il doppio dell'importo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della legge n. LIII del 2017, sulla prevenzione e la lotta al riciclaggio dei proventi di attività illecite e al finanziamento del terrorismo.

2. L'organizzazione che riceve sostegno dall'estero trasmette la dichiarazione di cui al paragrafo 1 al tribunale competente della sua sede sociale (in prosieguo: il "giudice della registrazione") e fornisce le informazioni indicate nell'allegato I. Il giudice della registrazione inserisce la dichiarazione tra le annotazioni relative all'associazione o fondazione contenute nel registro delle organizzazioni civili e altre organizzazioni considerate non commerciali (in prosieguo: il "registro") e iscrive l'associazione o fondazione come organizzazione che riceve sostegno dall'estero.

3. Applicando per analogia le disposizioni enunciate al paragrafo 1, l'organizzazione che riceve sostegno dall'estero trasmette al giudice della registrazione, contestualmente alla liquidazione del sostegno, una dichiarazione contenente i dati di cui all'allegato I relativi al sostegno ricevuto nel corso dell'anno precedente. Nella dichiarazione devono figurare, per l'anno in questione:

- a) per un sostegno non superiore a 500 000 fiorini [ungheresi (HUF) (circa EUR 1 500)] per donante, le informazioni indicate nella parte II, lettera A), dell'allegato I,
- b) per un sostegno pari o superiore a [HUF] 500 000 per donante, le informazioni indicate

nella parte II, lettera B), dell'allegato I.

4. Entro il 15 di ogni mese, il giudice della registrazione comunica al ministro preposto alla gestione del portale delle informazioni civili la denominazione, la sede e l'identificativo fiscale delle associazioni e fondazioni iscritte nel registro durante il mese precedente come organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero. Il ministro preposto alla gestione del portale delle informazioni civili divulga senza ritardo le informazioni in tal modo trasmesse per renderle gratuitamente accessibili al pubblico sulla piattaforma elettronica istituita a tal scopo.

5. Dopo avere presentato la dichiarazione ai sensi del paragrafo 1, l'organizzazione che riceve sostegno dall'estero rende noto senza ritardo sulla sua homepage e nelle sue pubblicazioni e in altri prodotti di stampa, ai sensi della legge sulla libertà di stampa e sulle norme fondamentali applicabili ai contenuti diffusi dai media, che è considerata un'organizzazione che riceve sostegno dall'estero ai sensi della presente legge.

6. L'organizzazione che riceve sostegno dall'estero è soggetta all'obbligo di cui al paragrafo 5 fintanto che sia considerata un'organizzazione che riceve sostegno dall'estero, ai sensi della presente legge».

6 L'articolo 3 della legge sulla trasparenza così recita:

«1. Qualora l'associazione o fondazione non rispetti gli obblighi a essa incombenti in forza della presente legge, il pubblico ministero, non appena venga a conoscenza di tale circostanza e in applicazione delle norme a essa applicabili, intima all'associazione o fondazione di adempiere detti obblighi entro 30 giorni.

2. Qualora l'organizzazione che riceve sostegno dall'estero non adempia l'obbligo indicato dal pubblico ministero, quest'ultimo le intima nuovamente di adempiere entro 15 giorni gli obblighi che le impone la presente legge. Trascorsi inutilmente 15 giorni dalla scadenza di tale termine, il pubblico ministero chiede al giudice della registrazione l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 2, della a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(legge n. CLXXXI del 2011, relativa alla registrazione presso i tribunali delle organizzazioni della società civile e alle norme di procedura applicabili)].

3. Dopo avere rivolto un'ulteriore intimazione all'organizzazione ai sensi del paragrafo 2, il pubblico ministero agisce nel rispetto del requisito della proporzionalità, applicando per analogia le disposizioni dell'az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [(legge n. CLXXV del 2011, sul diritto di associazione, lo status di associazione senza scopo di lucro, il funzionamento e il finanziamento delle organizzazioni della società civile)], e alla legge n. CLXXXI del 2011, relativa alla registrazione presso i tribunali delle organizzazioni della società civile e alle norme di procedura applicabili».

7 L'articolo 4 della legge sulla trasparenza prevede quanto segue:

«1. Qualora, nell'anno successivo all'esercizio fiscale di cui all'articolo 2, paragrafo 3, l'apporto di denaro o di altri attivi patrimoniali di cui ha beneficiato l'organizzazione che riceve sostegno dall'estero non raggiunga il doppio dell'importo indicato all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della legge n. LIII del 2017, sulla prevenzione e la lotta al riciclaggio dei proventi di attività illecite e al finanziamento del terrorismo, l'associazione o fondazione cessa di essere

considerata un'organizzazione che riceve sostegno dall'estero e comunica tale informazione – applicando per analogia le disposizioni relative alla dichiarazione – entro 30 giorni dall'adozione della sua relazione annuale per l'anno in cui si è verificata tale circostanza. Il giudice della registrazione comunica parimenti detta circostanza, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 4, al ministro preposto alla gestione del portale delle informazioni civili, il quale provvede tempestivamente a cancellare i dati dell'organizzazione di cui trattasi dalla piattaforma elettronica istituita a tal scopo.

2. In seguito alla dichiarazione di cui al paragrafo 1, il giudice della registrazione cancella tempestivamente dal registro l'indicazione che l'associazione o fondazione è un'organizzazione che riceve sostegno dall'estero».

8 L'allegato I della legge sulla trasparenza precisa, nella parte I, che la dichiarazione relativa alla trasformazione di un'organizzazione della società civile in organizzazione che riceve sostegno dall'estero, di cui all'articolo 2 della medesima legge, deve riportare l'anno in cui si verifica una simile trasformazione e la denominazione, la sede sociale nonché il numero di identificazione dell'organizzazione interessata.

9 Inoltre, tale allegato I, nella parte II, lettera A, prevede che, nel caso in cui il sostegno totale ricevuto dall'estero non raggiunga la soglia di cui all'articolo 2, paragrafo 3, della suddetta legge, la dichiarazione in questione debba riportare, in primo luogo, il totale degli apporti di denaro ricevuti, in secondo luogo, il totale degli apporti di altri attivi patrimoniali ricevuti e, in terzo luogo, il numero totale di donanti da cui provengono gli apporti di cui trattasi.

10 Infine, detto allegato I, nella parte II, lettera B, stabilisce che, nel caso in cui il sostegno totale ricevuto dall'estero raggiunga o superi la soglia di cui all'articolo 2, paragrafo 3, della medesima legge, la dichiarazione debba specificare l'importo e la fonte di ogni sostegno ricevuto, indicando, nell'ipotesi in cui tale fonte sia una persona fisica, il nome, il paese e la città di residenza della stessa, o, nel caso in cui essa sia una persona giuridica, la ragione sociale e la sede di quest'ultima.

### **B. Legge n. CLXXV del 2011**

11 La legge n. CLXXV del 2011, sul diritto di associazione, lo status di associazione senza scopo di lucro, il funzionamento e il finanziamento delle organizzazioni della società civile, alla quale fa riferimento l'articolo 3 della legge sulla trasparenza, all'articolo 3, paragrafo 3, così recita:

«L'esercizio del diritto di associazione (...) non può consistere in un atto illecito o in un incitamento a commettere un atto illecito (...)».

12 L'articolo 11, paragrafo 4, della legge succitata prevede quanto segue:

«Il giudice scioglie l'associazione, su domanda del pubblico ministero, se il suo funzionamento o la sua attività viola l'articolo 3, paragrafi da 3 a 5».

### **C. Legge n. CLXXXI del 2011**

13 La legge n. CLXXXI del 2011, relativa alla registrazione presso i tribunali delle organizzazioni della società civile e alle norme di procedura applicabili, alla quale fa parimenti riferimento l'articolo 3 della legge sulla trasparenza, contiene in particolare un articolo 71/G, paragrafo 2, in forza del quale il giudice competente può adottare, nei confronti di un'organizzazione della società civile, le seguenti misure:

- «a) infliggere una sanzione compresa tra 10 000 e 900 000 [HUF (circa tra 30 e 2 700 euro)] all'organizzazione o al rappresentante (...);
- b) annullare la decisione (...) irregolare dell'organizzazione e, se necessario, disporre l'adozione di una nuova decisione, con l'indicazione di un termine adeguato;
- c) se è probabile che il corretto funzionamento dell'organizzazione possa essere ripristinato convocando il suo organo principale, convocare l'organo decisionale dell'organizzazione o assegnare tale compito a una persona o a un'organizzazione adeguata, a spese dell'organizzazione;
- d) designare un amministratore per una durata massima di 90 giorni se il ripristino del corretto funzionamento dell'organizzazione non può essere garantito altrimenti e se ciò risulta particolarmente giustificato tenuto conto del funzionamento dell'organizzazione o di altre circostanze, visto il risultato atteso;
- e) sciogliere l'organizzazione».

#### **D. Legge n. LIII del 2017**

- 14 L'importo fissato all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della legge n. LIII del 2017, sulla prevenzione e la lotta al riciclaggio dei proventi di attività illecite e al finanziamento del terrorismo, al quale rinviano gli articoli 1, 2 e 4 della legge sulla trasparenza, è pari a HUF 7,2 milioni (circa EUR 20 800).

## **II. Procedimento precontenzioso**

- 15 Il 14 luglio 2017, la Commissione ha inviato all'Ungheria una lettera di diffida (in prosieguo: la «lettera di diffida») nella quale si è affermato che tale Stato membro, avendo adottato la legge sulla trasparenza, è venuto meno agli obblighi a esso incombenti in forza dell'articolo 63 TFUE nonché degli articoli 7, 8 e 12 della Carta, e gli ha impartito un termine di un mese per presentare osservazioni.
- 16 Il 17 luglio 2017, l'Ungheria ha chiesto una proroga di tale termine, che la Commissione le ha negato.
- 17 Il 14 agosto e il 7 settembre 2017, l'Ungheria ha inviato alla Commissione due serie di osservazioni relative alla lettera di diffida, contestando la fondatezza degli addebiti ivi contenuti.
- 18 Il 5 ottobre 2017, la Commissione ha emesso un parere motivato (in prosieguo: il «parere motivato»), nel quale ha dichiarato che l'Ungheria è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 63 TFUE e degli articoli 7, 8 e 12 della Carta, avendo introdotto restrizioni discriminatorie, ingiustificate e non necessarie in relazione alle donazioni estere a favore delle organizzazioni della società civile mediante le disposizioni della legge sulla trasparenza che impongono obblighi di registrazione, di dichiarazione e di pubblicità a determinate categorie di organizzazioni della società che beneficiano direttamente o indirettamente di un sostegno estero di importo superiore a una certa soglia, e che prevedono la possibilità di applicare sanzioni alle organizzazioni che non rispettano gli obblighi in questione. La Commissione ha altresì impartito all'Ungheria un termine di un mese per adottare le misure necessarie per conformarsi al parere motivato o per presentarle osservazioni.

- 19 Il 12 ottobre 2017, l'Ungheria ha chiesto una proroga di tale termine, che la Commissione le ha negato.
- 20 Il 5 dicembre 2017, l'Ungheria ha inviato alla Commissione osservazioni relative al parere motivato, contestando la fondatezza degli addebiti ivi contenuti.
- 21 Non persuasa da dette osservazioni, la Commissione ha deciso, il 7 dicembre 2017, di proporre il ricorso di cui trattasi.

### **III. Procedimento dinanzi alla Corte**

- 22 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 2 agosto 2018, il Regno di Svezia ha chiesto di intervenire nella controversia, a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 23 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 22 agosto 2018, l'Ungheria ha presentato le proprie osservazioni scritte in merito a tale domanda.
- 24 Con ordinanza del presidente della Corte del 26 settembre 2018, Commissione/Ungheria (C-78/18, non pubblicata, EU:C:2018:790), questi ha accolto la suddetta domanda.

### **IV. Sulla ricevibilità**

#### **A. Argomenti delle parti**

- 25 Nel controricorso, l'Ungheria sostiene che il ricorso deve essere respinto in quanto irricevibile, in considerazione del comportamento della Commissione durante il procedimento precontenzioso e dei vizi di illegittimità che ne deriverebbero.
- 26 A tale riguardo, l'Ungheria adduce, da un lato, che la Commissione, in primo luogo, le ha imposto di presentare le proprie osservazioni sulla lettera di diffida e poi sul parere motivato entro il termine di un mese, anziché quello di due mesi che viene abitualmente applicato nell'ambito dei procedimenti precontenziosi; in secondo luogo, ha respinto le sue domande di proroga del medesimo termine con spiegazioni sommarie e stereotipate che non giustificavano la sussistenza di una particolare urgenza e, in terzo luogo, ha deciso di proporre il ricorso di cui trattasi soltanto due giorni dopo aver ricevuto le sue osservazioni sul parere motivato.
- 27 Dall'altro lato, l'Ungheria sostiene che il comportamento della Commissione ha viziato il procedimento precontenzioso. Tale comportamento dimostrerebbe infatti che detta istituzione non ha tentato di ascoltarla in modo adeguato, in violazione del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE e del diritto a una buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta. Inoltre, il comportamento in questione avrebbe reso più difficile la confutazione degli addebiti formulati dalla Commissione e costituirebbe, pertanto, una violazione dei diritti della difesa.
- 28 Nella controreplica, l'Ungheria rileva, oltretutto, che la Commissione tenta di giustificare il proprio comportamento invocando la circostanza che le autorità ungheresi non volevano abrogare la legge sulla trasparenza. Orbene, una circostanza del genere potrebbe presentarsi in tutti i procedimenti di accertamento di un inadempimento di uno Stato e non consentirebbe quindi di dimostrare la sussistenza di una particolare situazione di urgenza. Inoltre, essa non potrebbe essere invocata per giustificare una riduzione dei termini applicabili al procedimento

precontenzioso, salvo disattendere gli obiettivi di quest'ultimo.

- 29 La Commissione, sostenuta dal Regno di Svezia, contesta la fondatezza della linea argomentativa suesposta.

### **B. Giudizio della Corte**

- 30 Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, il fatto che la Commissione assoggetti un procedimento precontenzioso a termini brevi non può, di per sé, comportare l'irricevibilità del successivo ricorso per inadempimento (v., in tal senso, sentenza del 31 gennaio 1984, Commissione/Irlanda, 74/82, EU:C:1984:34, punti 12 e 13). Invero, una simile irricevibilità s'impone solo nel caso in cui il comportamento della Commissione abbia reso più difficile la confutazione degli addebiti di tale istituzione da parte dello Stato membro interessato, violando in tal modo i diritti della difesa, circostanza di cui spetta allo stesso Stato membro fornire la prova (v., in tal senso, sentenze del 12 maggio 2005, Commissione/Belgio, C-287/03, EU:C:2005:282, punto 14, e del 21 gennaio 2010, Commissione/Germania, C-546/07, EU:C:2010:25, punto 22).

- 31 Nel caso di specie, l'Ungheria non fornisce la prova del fatto che il comportamento della Commissione abbia reso più difficile la confutazione degli addebiti di tale istituzione. Del resto, dall'esame dello svolgimento del procedimento precontenzioso, quale ricordato ai punti da 15 a 20 della presente sentenza, consta, anzitutto, che, dopo aver presentato osservazioni relative alla lettera di diffida entro il termine di un mese impartito dalla Commissione, l'Ungheria ha presentato, tre settimane dopo, nuove osservazioni al riguardo, che sono state accettate dalla stessa istituzione. Detto Stato membro ha poi presentato osservazioni relative al parere motivato in un termine di due mesi, corrispondente a quello abitualmente applicato nell'ambito dei procedimenti precontenziosi, sebbene gli fosse stato imposto un termine di un mese a tal fine, e tali osservazioni sono state anch'esse accettate dalla Commissione. Infine, dall'analisi dei documenti scambiati durante il procedimento precontenzioso e dall'atto introduttivo del giudizio emerge che la Commissione ha preso in debita considerazione l'insieme delle osservazioni formulate dall'Ungheria nelle diverse fasi del procedimento in questione.

- 32 Pertanto, non è dimostrato che il comportamento della Commissione abbia reso più difficile la confutazione degli addebiti di tale istituzione da parte dell'Ungheria, violando in tal modo i diritti della difesa.

- 33 Di conseguenza, il ricorso è ricevibile.

## **V. Sull'onere della prova**

### **A. Argomenti delle parti**

- 34 Nel controricorso, l'Ungheria sostiene che, quand'anche ricevibile, il ricorso deve essere respinto de plano, argomentando che esso non soddisfa i requisiti applicabili all'assunzione della prova. Spetterebbe, infatti, alla Commissione dimostrare l'esistenza degli inadempimenti che essa persegue, senza potersi basare su una qualsivoglia presunzione. Orbene, nel caso di specie, tale istituzione non fornirebbe prove secondo le quali la legge sulla trasparenza abbia avuto effetti pratici sulla libertà di circolazione dei capitali garantita all'articolo 63 TFUE.

- 35 La Commissione, sostenuta dal Regno di Svezia, contesta la fondatezza di tale argomentazione.



## **B. Giudizio della Corte**

- 36 Come risulta da una costante giurisprudenza della Corte, spetta alla Commissione provare l'esistenza degli inadempimenti da essa dedotti, senza potersi basare su una qualsivoglia presunzione (sentenze del 25 maggio 1982, Commissione/Paesi Bassi, 96/81, EU:C:1982:192, punto 6, e del 13 febbraio 2014, Commissione/Regno Unito, C-530/11, EU:C:2014:67, punto 60).
- 37 Tuttavia, l'esistenza di un inadempimento può essere dimostrata, nel caso in cui esso tragga origine dall'adozione di una misura legislativa o regolamentare la cui esistenza e applicazione non siano contestate, mediante un'analisi giuridica delle disposizioni della stessa misura (v., in tal senso, sentenze del 18 novembre 2010, Commissione/Portogallo, C-458/08, EU:C:2010:692, punti 52 e 55, e del 19 dicembre 2012, Commissione/Belgio, C-577/10, EU:C:2012:814, punto 35).
- 38 Orbene, nel caso di specie, l'inadempimento che la Commissione imputa all'Ungheria trae origine dall'adozione di una misura legislativa di cui lo Stato membro in questione non contesta né l'esistenza né l'applicazione e le cui disposizioni sono oggetto di un'analisi giuridica nell'atto introduttivo del giudizio.
- 39 Pertanto, l'Ungheria non può legittimamente contestare alla Commissione il fatto di non fornire prove degli effetti pratici, sulla libertà di circolazione garantita all'articolo 63 TFUE, della legge sulla trasparenza.

## **VI. Nel merito**

### **A. Sull'articolo 63 TFUE**

#### **1. Sull'esistenza di una restrizione alla libertà di circolazione dei capitali**

##### **a) Argomenti delle parti**

- 40 La Commissione, sostenuta dal Regno di Svezia, adduce, anzitutto, che la legge sulla trasparenza limita la libertà di circolazione dei capitali, riservando un trattamento indirettamente discriminatorio ai movimenti di capitali tra l'Ungheria, da un lato, e gli altri Stati membri nonché i paesi terzi, dall'altro. Infatti, pur non facendo riferimento alla nazionalità, la legge in parola si applicherebbe secondo un criterio incentrato sull'esistenza di movimenti di capitali di provenienza estera, e più precisamente di sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile stabilite in Ungheria da persone fisiche o giuridiche aventi il loro luogo di residenza o la loro sede in un altro Stato membro o in un paese terzo.
- 41 Inoltre, l'Ungheria non potrebbe legittimamente sostenere che il ricorso al summenzionato criterio riflette l'esistenza di una differenza oggettiva tra la situazione dei cittadini ungheresi e quella dei cittadini di altri Stati membri o di paesi terzi, relativa al fatto che sarebbe più facile, per le autorità ungheresi competenti, controllare il sostegno finanziario concesso dai primi, il cui luogo di residenza o la cui sede si trova nel territorio nazionale, rispetto a quello concesso dai secondi. Il luogo di stabilimento non potrebbe, infatti, fungere da parametro per valutare l'oggettiva comparabilità di due situazioni.
- 42 Infine, la Commissione e il Regno di Svezia adducono, in subordine, che, sebbene la legge sulla

trasparenza non sia qualificata come misura indirettamente discriminatoria, si dovrebbe tuttavia constatare che essa istituisce una serie di obblighi tali da dissuadere non solo le organizzazioni della società civile stabilite in Ungheria, ma anche le persone fisiche o giuridiche che possono fornire loro sostegno finanziario da altri Stati membri o da paesi terzi, dall'esercitare la libertà di circolazione dei capitali garantita loro all'articolo 63 TFUE. Gli obblighi imposti alle organizzazioni interessate di registrarsi con la denominazione di «organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero» e di presentarsi sistematicamente come tali le dissuaderebbero infatti dal continuare ad accettare un simile sostegno. Inoltre, i relativi obblighi di dichiarazione e di pubblicità dissuaderebbero le persone che concedono detto sostegno dal continuare a farlo e scoraggerebbero altre persone dal farlo.

- 43 A sua difesa, l'Ungheria sottolinea, da un lato, che la legge sulla trasparenza non può essere qualificata come misura indirettamente discriminatoria. La sua applicazione dipenderebbe difatti da un criterio attinente non già alla nazionalità delle persone che concedono sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile stabilite in Ungheria, bensì alla fonte del medesimo sostegno. Inoltre, il ricorso a tale criterio sarebbe giustificato dalla circostanza che il sostegno finanziario corrisposto da soggetti stabiliti in Ungheria e quello concesso da soggetti stabiliti all'estero si trovano in situazioni diverse, atteso che i primi possono essere controllati più facilmente rispetto ai secondi dalle autorità ungheresi competenti e che negli Stati membri o nei paesi terzi da cui provengono i secondi non sono necessariamente applicabili norme sulla prevenzione del riciclaggio e sulla trasparenza.
- 44 Dall'altro lato, non si potrebbe ritenere che gli obblighi di registrazione, di dichiarazione e di pubblicità istituiti dalla legge sulla trasparenza e le relative sanzioni abbiano un effetto dissuasivo sulla libertà di circolazione dei capitali. Tali obblighi sarebbero infatti redatti in termini oggettivi e neutri. Inoltre, essi riguarderebbero esclusivamente le persone fisiche o giuridiche che corrispondono un sostegno finanziario di importo superiore a determinate soglie, che sarebbero poco numerose.

**b) *Giudizio della Corte***

- 45 L'articolo 63 TFUE prevede, al paragrafo 1, che sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.
- 46 Come emerge dai termini della disposizione succitata, la sua violazione presuppone l'esistenza sia di movimenti di capitali aventi dimensione transfrontaliera sia di una restrizione alla libera circolazione di questi ultimi.
- 47 Relativamente, in primo luogo, all'esistenza di movimenti di capitali, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che, in assenza di definizione, nel Trattato FUE, della nozione di «movimenti di capitali», quest'ultima va intesa tenendo conto, a titolo indicativo e non esaustivo, della nomenclatura contenuta nell'allegato I della direttiva 88/361/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1988, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato [CE (articolo abrogato dal Trattato di Amsterdam)] (GU 1988, L 178, pag. 5) [sentenze del 27 gennaio 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, punto 24, e del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli), C-235/17, EU:C:2019:432, punto 54].
- 48 In tal senso, la Corte ha già dichiarato che le successioni e le donazioni, che rientrano nella rubrica XI dell'allegato I, intitolata «Movimenti di capitali di carattere personale», sono comprese nella nozione di movimenti di capitali, ad eccezione dei casi in cui i loro elementi costitutivi si collochino all'interno di un solo Stato membro (v., in tal senso, sentenze del 26

aprile 2012, van Putten, da C-578/10 a C-580/10, EU:C:2012:246, punto 29, e del 16 luglio 2015, Commissione/Francia, C-485/14, non pubblicata, EU:C:2015:506, punto 22).

- 49 Inoltre, tale nozione include i prestiti o i crediti finanziari e le cauzioni o altre garanzie concesse da non residenti a residenti, quali elencati ai punti VIII e IX del suddetto allegato I.
- 50 Orbene, nel caso di specie, la legge sulla trasparenza si applica, ai sensi del suo articolo 1, paragrafi 1 e 2, e fatti salvi i casi di esclusione previsti al paragrafo 4 del medesimo articolo, qualora un'associazione o una fondazione stabilita in Ungheria riceva un «apporto di denaro o di altri attivi patrimoniali proveniente direttamente o indirettamente dall'estero, indipendentemente dalla qualificazione giuridica», e che raggiunga una determinata soglia nel corso di un determinato esercizio fiscale.
- 51 Ne consegue che tale legge si applica in presenza di movimenti di capitali aventi dimensione transfrontaliera e che possono – tenuto conto dell'indicazione secondo la quale essi sono coperti «indipendentemente dalla qualificazione giuridica» – assumere la forma, in particolare, di donazioni, di dotazioni, di successioni, di prestiti, di crediti, di garanzie o ancora di cauzioni concessi da persone fisiche o giuridiche.
- 52 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'esistenza di una restrizione della libera circolazione dei capitali, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che la nozione di «restrizione» di cui all'articolo 63 TFUE ricomprende, in generale, qualsiasi ostacolo ai movimenti di capitali sia tra Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 22 ottobre 2013, Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 39 e giurisprudenza ivi citata) sia tra Stati membri e paesi terzi [v., in tal senso, sentenze del 18 gennaio 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, punti da 19 a 21, e del 26 febbraio 2019, X (Società intermediarie stabilite in paesi terzi), C-135/17, EU:C:2019:136, punto 26].
- 53 In particolare, detta nozione include le misure statali che sono di natura discriminatoria, nella misura in cui esse istituiscono, direttamente o indirettamente, una differenza di trattamento tra i movimenti nazionali di capitali e i movimenti transfrontalieri di capitali, che non corrisponde a una differenza oggettiva di situazioni (v., in tal senso, sentenze del 12 dicembre 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, punto 46, e del 16 luglio 2015, Commissione/Francia, C-485/14, non pubblicata, EU:C:2015:506, punti 25 e 26), e che sono, pertanto, idonee a dissuadere persone fisiche o giuridiche di altri Stati membri o di paesi terzi dall'effettuare movimenti transfrontalieri di capitali.
- 54 Nel caso di specie, occorre constatare, anzitutto, che la legge sulla trasparenza assoggetta tutte le associazioni o le fondazioni che rientrano nel suo ambito di applicazione e che ricevono un sostegno finanziario proveniente da uno Stato membro diverso dall'Ungheria o da un paese terzo a una serie di obblighi specifici consistenti nel farsi registrare, «come organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero», presso i tribunali competenti (articolo 2, paragrafo 1), a inviare a questi ultimi ogni anno una dichiarazione contenente una serie di dati relativi alla loro identità, al sostegno finanziario che raggiunga o superi determinati importi che esse ricevono da parte di persone fisiche o giuridiche aventi il proprio luogo di residenza o la propria sede in un altro Stato membro o in un paese terzo nonché all'identità di tali persone (articolo 2, paragrafi 2 e 3), e a rendere noto, sul loro sito Internet nonché nelle loro pubblicazioni e altri prodotti di stampa, il fatto che esse costituiscono organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero (articolo 2, paragrafo 5).

- 55 Inoltre, la legge in parola impone la diffusione, da parte del ministero preposto alla gestione del portale delle informazioni civili, di informazioni relative a dette associazioni e fondazioni su una piattaforma elettronica dedicata e gratuitamente accessibile al pubblico (articolo 2, paragrafo 4).
- 56 Infine, essa prevede che l'inosservanza degli obblighi applicabili alle associazioni e alle fondazioni di cui trattasi le esponga a una serie di sanzioni che comprendono l'adozione da parte del pubblico ministero competente di intimazioni di adempimento, l'irrogazione di sanzioni pecuniarie per un importo compreso tra HUF 10 000 e HUF 900 000 (circa EUR 30 e EUR 2 700) da parte del giudice competente e la possibilità che tale giudice ordini lo scioglimento su richiesta del pubblico ministero (articolo 3).
- 57 Queste diverse misure, che sono state introdotte congiuntamente e che perseguono un obiettivo comune, istituiscono una serie di obblighi che, in considerazione del loro contenuto e della loro combinazione, sono tali da ostacolare la libertà di circolazione dei capitali di cui possono avvalersi sia le organizzazioni della società civile stabilite in Ungheria, quali destinatari di movimenti di capitali che assumono la forma di sostegno finanziario proveniente da altri Stati membri o da paesi terzi, sia le persone fisiche o giuridiche che concedono loro un sostegno finanziario di questo tipo e sono dunque all'origine di detti movimenti di capitali.
- 58 Più precisamente, le disposizioni di cui ai punti 50 e da 54 a 56 della presente sentenza istituiscono un regime che è applicabile, in modo mirato ed esclusivo, alle associazioni e alle fondazioni che ricevono, in provenienza da altri Stati membri o da paesi terzi, sostegno finanziario per un importo che raggiunge le soglie previste dalla legge sulla trasparenza. In particolare, esse le contraddistinguono, quali «organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero», imponendo loro di dichiararsi, di registrarsi e di presentarsi sistematicamente al pubblico con tale denominazione, a pena di sanzioni che possono arrivare fino al loro scioglimento. Stigmatizzando in tal modo le associazioni e fondazioni in questione, dette disposizioni possono creare un clima di diffidenza nei loro confronti, tale da dissuadere persone fisiche o giuridiche di altri Stati membri o di paesi terzi dal concedere loro un sostegno finanziario.
- 59 Per di più, tale regime comporta formalità e oneri amministrativi supplementari, che gravano esclusivamente sulle suddette associazioni e fondazioni, per via dell'origine «estera» del sostegno finanziario messo a loro disposizione.
- 60 Inoltre, le disposizioni in parola si rivolgono alle persone che concedono a queste stesse associazioni o fondazioni sostegno finanziario da altri Stati membri o da paesi terzi, prevedendo la divulgazione pubblica di informazioni relative a tali persone e a tale sostegno finanziario, il che può parimenti dissuadere dette persone dal fornire un simile sostegno.
- 61 In tal modo, le disposizioni in questione, considerate nel loro complesso, riservano un trattamento diverso non soltanto alle associazioni e alle fondazioni stabilite in Ungheria che ricevono sostegno finanziario proveniente da altri Stati membri o da paesi terzi, rispetto a quelle che ricevono sostegno finanziario di origine ungherese, ma anche alle persone che concedono a tali associazioni e fondazioni sostegno finanziario da un altro Stato membro o da un paese terzo, rispetto a quelle che lo farebbero da un luogo di residenza o da una sede situata in Ungheria.
- 62 Orbene, tali disparità di trattamento in funzione della provenienza nazionale o «estera» del sostegno finanziario di cui trattasi, e quindi del luogo in cui è stabilita la residenza o la sede delle persone fisiche o giuridiche che li concedono, costituiscono una discriminazione indiretta fondata sulla nazionalità (v. per analogia, nel settore della libera circolazione dei lavoratori,

sentenze del 24 settembre 1998, Commissione/Francia, C-35/97, EU:C:1998:431, punti 38 e 39, e del 5 maggio 2011, Commissione/Germania, C-206/10, EU:C:2011:283, punti 37 e 38).

63 Contrariamente a quanto sostiene l'Ungheria, il luogo di residenza o di stabilimento delle persone fisiche o giuridiche che concedono detto sostegno finanziario non può, per definizione, costituire un criterio valido per affermare l'esistenza di una differenza oggettiva tra le situazioni di cui trattasi e per escludere, di conseguenza, l'esistenza di una simile discriminazione indiretta (v., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2011, Commissione/Austria, C-10/10, EU:C:2011:399, punto 35).

64 Pertanto, le disposizioni nazionali in questione costituiscono misure indirettamente discriminatorie, in quanto introducono disparità di trattamento non corrispondenti a differenze oggettive di situazioni.

65 Ne deriva che gli obblighi di registrazione, di dichiarazione e di pubblicità gravanti sulle «organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero», in forza degli articoli 1 e 2 della legge sulla trasparenza, nonché le sanzioni previste all'articolo 3 della medesima legge, considerati congiuntamente, costituiscono una restrizione alla libertà di circolazione dei capitali, vietata dall'articolo 63 TFUE a meno che non trovi giustificazione nel Trattato FUE e nella giurisprudenza.

## **2. *Sull'esistenza di giustificazioni***

### **a) *Argomenti delle parti***

66 La Commissione e il Regno di Svezia sostengono che la restrizione della libertà di circolazione dei capitali determinata dalla legge sulla trasparenza non può essere giustificata né da una delle ragioni menzionate all'articolo 65 TFUE né da una ragione imperativa di interesse generale.

67 A tale riguardo, l'istituzione e lo Stato membro summenzionati ammettono che gli obiettivi invocati dall'Ungheria, che consistono nell'aumentare la trasparenza del finanziamento delle organizzazioni della società civile, da un lato, e nel tutelare l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza contrastando il riciclaggio di capitali, il finanziamento del terrorismo e, più in generale, la criminalità organizzata, dall'altro, sono, in linea di principio, legittimi.

68 Tuttavia, risulterebbe chiaramente, nel caso di specie, che tali obiettivi non possono giustificare obblighi come quelli istituiti dalla legge sulla trasparenza.

69 L'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE autorizzerebbe infatti gli Stati membri ad adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, ma tali motivi dovrebbero essere intesi restrittivamente e non potrebbero giustificare una legislazione le cui disposizioni stigmatizzino per principio e indistintamente le «organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero». Inoltre, l'Ungheria non darebbe prova dell'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza né dimostrerebbe che gli obblighi istituiti dalla legge sulla trasparenza consentano, in modo effettivo, di contrastare il riciclaggio di capitali, il finanziamento del terrorismo e, più in generale, la criminalità organizzata.

70 Quanto all'obiettivo di trasparenza e, al di là, di tracciabilità dei movimenti di capitali destinati alle organizzazioni che partecipano alla vita pubblica, esso potrebbe essere considerato una ragione imperativa di interesse generale. Tuttavia, tale obiettivo non potrebbe giustificare, in

un'Unione europea fondata su valori comuni e che promuove la partecipazione attiva dei propri cittadini alla vita pubblica, anche in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti, il fatto che una normativa nazionale parta dal principio che le organizzazioni della società civile che beneficiano del sostegno finanziario proveniente da persone stabilite in altri Stati membri sono sospette.

71 In ogni caso, le disposizioni della legge sulla trasparenza andrebbero al di là di quanto necessario e proporzionato per conseguire gli obiettivi invocati dall'Ungheria.

72 A sua difesa, tale Stato membro sostiene, in primo luogo, che la legge in questione è giustificata, in via principale, da una ragione imperativa di interesse generale e, in via accessoria, da alcune delle ragioni menzionate all'articolo 65 TFUE.

73 Da un lato, infatti, la suddetta legge si inserirebbe in un contesto di aumento dell'importo del finanziamento delle organizzazioni della società civile mediante capitali provenienti da altri Stati membri o da paesi terzi, che sarebbe passato da HUF 68,4 miliardi (circa EUR 228 milioni) per il 2010 a HUF 169,6 miliardi (circa EUR 565 milioni) per il 2015, e di lavori legislativi condotti a livello sia europeo sia nazionale, al fine di garantire una maggiore tracciabilità dei movimenti di capitali. Essa sarebbe dunque giustificata da una ragione imperativa di interesse generale consistente nell'aumentare la trasparenza del finanziamento delle organizzazioni della società civile, tenuto conto dell'influenza di queste ultime sulla vita pubblica.

74 Dall'altro lato, la medesima legge sarebbe altresì giustificata da motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, consistenti nella lotta al riciclaggio di capitali, al finanziamento del terrorismo e, più in generale, alla criminalità organizzata, aumentando la trasparenza in relazione a finanziamenti che possono celare attività sospette.

75 In secondo luogo, la legge sulla trasparenza sarebbe necessaria e proporzionata a questi diversi obiettivi.

#### ***b) Giudizio della Corte***

76 Come risulta da una giurisprudenza costante della Corte, una misura statale che restringe la libertà di circolazione dei capitali può essere ammessa solo a condizione, in primo luogo, di essere giustificata da una delle ragioni menzionate all'articolo 65 TFUE o da una ragione imperativa di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che essa sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per conseguirlo [v., in tal senso, sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli), C-235/17, EU:C:2019:432, punti da 59 a 61 e giurisprudenza ivi citata].

77 Inoltre, spetta allo Stato membro interessato dimostrare che queste due condizioni cumulative sono rispettate (v., in tal senso, sentenza del 10 febbraio 2009, Commissione/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, punto 62 e giurisprudenza ivi citata). Per quanto riguarda, più in particolare, la condizione secondo la quale le disposizioni di cui trattasi devono essere giustificate da una delle ragioni elencate all'articolo 65 TFUE o da una ragione imperativa di interesse generale, tale Stato membro deve provare, in modo concreto rispetto alle circostanze del caso di specie, che dette disposizioni sono giustificate (v. in tal senso, sentenze dell'8 maggio 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punti da 66 a 69, e del 16 luglio 2009, Commissione/Polonia, C-165/08, EU:C:2009:473, punti 53 e 57).

- 78 Nel caso di specie, per quanto riguarda la giustificazione invocata in via principale dall'Ungheria, la Corte ha già rilevato che l'obiettivo consistente nell'aumentare la trasparenza del sostegno finanziario concesso a persone fisiche o giuridiche con fondi pubblici concessi dall'Unione, mediante obblighi di dichiarazione e di pubblicità, può essere considerato, tenuto conto dei principi di apertura e di trasparenza che devono guidare l'attività delle istituzioni dell'Unione, conformemente all'articolo 1, secondo comma, TUE, all'articolo 10, paragrafo 3, TUE e all'articolo 15, paragrafi 1 e 3, TFUE, una ragione imperativa di interesse generale. Infatti, un simile obiettivo è idoneo a migliorare l'informazione dei cittadini a tale riguardo nonché a consentire loro di partecipare meglio al dibattito pubblico (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke e Eifert*, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punti da 68 a 71 e giurisprudenza ivi citata).
- 79 Atteso che, come convengono tanto la Commissione e il Regno di Svezia quanto l'Ungheria, talune organizzazioni della società civile possono, alla luce degli scopi da esse perseguiti e dei mezzi di cui dispongono, avere un'influenza significativa sulla vita pubblica e sul dibattito pubblico (Corte EDU, 14 aprile 2009, *Társaság a Szabadságjogokért c. Ungheria*, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, §§ 27, 36 e 38, nonché Corte EDU, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria*, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 166, 167), si deve ritenere che l'obiettivo consistente nell'aumentare la trasparenza del sostegno finanziario concesso a simili organizzazioni possa parimenti costituire una ragione imperativa di interesse generale.
- 80 Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, in quanto ragione imperativa di interesse generale, tale obiettivo di aumento della trasparenza del finanziamento associativo può giustificare l'adozione di una legislazione nazionale che apporti una restrizione maggiore della libertà di circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi rispetto a quella dei capitali provenienti da altri Stati membri. I movimenti di capitali provenienti da paesi terzi si distinguono, infatti, dai movimenti di capitali provenienti da altri Stati membri in quanto non sono soggetti, nel loro paese d'origine, alle misure di armonizzazione normativa e di cooperazione tra autorità nazionali che si applicano in tutti gli Stati membri [v., in tal senso, sentenze del 18 dicembre 2007, *A*, C-101/05, EU:C:2007:804, punti 36 e 37, e del 26 febbraio 2019, *X (Società intermediarie stabilite in paesi terzi)*, C-135/17, EU:C:2019:136, punto 90].
- 81 Nel caso di specie, occorre tuttavia rilevare, in primo luogo, che le sanzioni e gli obblighi di registrazione, di dichiarazione e di pubblicità, istituiti dalle disposizioni della legge sulla trasparenza di cui al punto 65 della presente sentenza, si applicano indifferentemente a tutte le organizzazioni della società civile che ricevono, in provenienza da qualsiasi Stato membro diverso dall'Ungheria o da qualsiasi paese terzo, sostegno finanziario per un importo che raggiunge le soglie previste da tale legge.
- 82 Orbene, l'Ungheria non spiega, nonostante l'onere della prova a essa incombente in materia di giustificazione, le ragioni per le quali l'obiettivo consistente nell'aumentare la trasparenza del finanziamento associativo da essa invocato giustificherebbe l'applicazione indifferenziata di detti obblighi nei confronti di qualsiasi sostegno finanziario proveniente da qualsiasi altro Stato membro o da qualsiasi paese terzo, ogniquale volta il suo importo raggiunga i limiti previsti dalla legge sulla trasparenza. Inoltre, essa non espone neppure le ragioni per le quali questo stesso obiettivo giustificherebbe il fatto che gli obblighi di cui trattasi si applichino indifferentemente a tutte le organizzazioni rientranti nell'ambito di applicazione di tale legge, anziché riguardare quelle che, alla luce degli scopi da esse perseguiti e dei mezzi di cui dispongono, possono effettivamente avere un'influenza significativa sulla vita pubblica e sul dibattito pubblico.

- 83 In secondo luogo, la legge sulla trasparenza impone a ciascuna di dette organizzazioni di registrarsi e di presentarsi, sistematicamente, con la denominazione specifica di «organizzazione che riceve sostegno dall'estero». In più, il preambolo di tale legge enuncia che il sostegno accordato alle organizzazioni della società civile da persone stabilite «all'estero» «può essere sfruttato da gruppi di interesse stranieri per promuovere – mediante l'influenza sociale di tali organizzazioni – i propri interessi anziché gli obiettivi comunitari della vita sociale e politica dell'Ungheria» e che tale sostegno «può mettere a rischio gli interessi politici ed economici del paese, nonché il funzionamento senza ingerenze delle istituzioni legali».
- 84 Ne deriva che l'Ungheria ha inteso aumentare la trasparenza del finanziamento associativo in quanto ritiene che il sostegno finanziario proveniente da altri Stati membri o da paesi terzi possa mettere a rischio i suoi interessi rilevanti.
- 85 Orbene, anche ammettendo che una parte del sostegno finanziario proveniente da altri Stati membri o da paesi terzi che è concesso alle organizzazioni alle quali si applica la legge sulla trasparenza possa essere considerata tale da mettere a rischio gli interessi rilevanti dell'Ungheria, resta il fatto che le motivazioni addotte da tale Stato membro per aumentare la trasparenza del finanziamento associativo, quali esposte al punto 83 della presente sentenza, non possono giustificare gli obblighi illustrati al medesimo punto.
- 86 L'obiettivo di aumento della trasparenza del finanziamento associativo, per quanto legittimo, non può infatti giustificare una legislazione di uno Stato membro che si basi su una presunzione di principio e indifferenziata secondo la quale qualsiasi sostegno finanziario corrisposto da una persona fisica o giuridica stabilita in un altro Stato membro o in un paese terzo e qualsiasi organizzazione della società civile che riceve un simile sostegno finanziario sono, di per sé, tali da mettere a rischio gli interessi politici ed economici del primo di tali Stati membri nonché il funzionamento senza ingerenze delle sue istituzioni.
- 87 Pertanto, l'obiettivo di aumento della trasparenza del finanziamento associativo non risulta, nel caso di specie, idoneo a giustificare la legge sulla trasparenza, in considerazione del contenuto e della finalità delle disposizioni di quest'ultima.
- 88 Per quanto riguarda i motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza menzionati all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, adottati dall'Ungheria in subordine, va ricordato che motivi del genere, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, possono essere invocati in un determinato settore purché il legislatore dell'Unione non abbia proceduto all'armonizzazione completa delle misure volte a garantirne la protezione (v. in tal senso, sentenze del 23 ottobre 2007, Commissione/Germania, C-112/05, EU:C:2007:623, punti 72 e 73, e del 25 aprile 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punto 60).
- 89 Orbene, come la Corte ha già rilevato, il legislatore dell'Unione ha proceduto solo a un'armonizzazione parziale delle misure volte a contrastare il riciclaggio di capitali e il finanziamento del terrorismo, cosicché gli Stati membri restano legittimati a invocare la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo per giustificare disposizioni nazionali che limitino la libertà di circolazione dei capitali, in quanto motivi di ordine pubblico (v., in tal senso, sentenze del 25 aprile 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punti da 61 a 64, e del 31 maggio 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punto 38).
- 90 Allo stesso modo, in assenza di un'armonizzazione più generale in tale settore, gli Stati membri possono invocare la lotta alla criminalità organizzata, quale motivo di pubblica sicurezza, ai



sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE.

- 91 Tuttavia, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che, qualora i motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza menzionati all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE consentano di derogare a una libertà fondamentale prevista dal Trattato FUE, essi devono essere intesi restrittivamente, sicché la loro portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno degli Stati membri, senza il controllo delle istituzioni dell'Unione. Pertanto, tali motivi possono essere invocati solo in presenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per uno degli interessi fondamentali della collettività (v., in tal senso, sentenza del 14 marzo 2000, *Église de scientologie*, C-54/99, EU:C:2000:124, punto 17).
- 92 Orbene, nel caso di specie, l'Ungheria menziona cifre aggregate relative all'aumento, nel corso degli anni dal 2010 al 2015, del finanziamento delle organizzazioni della società civile stabilite nel suo territorio mediante capitali provenienti da altri Stati membri o da paesi terzi, ma non avanza alcun argomento atto a dimostrare, in concreto, che tale aumento numerico abbia comportato una simile minaccia.
- 93 Come emerge dai punti 83 e 86 della presente sentenza, infatti, l'Ungheria sembra fondare la legge sulla trasparenza non già sull'esistenza di una minaccia reale, bensì su una presunzione di principio e indifferenziata secondo la quale il sostegno finanziario proveniente da altri Stati membri o da paesi terzi e le organizzazioni della società civile che ricevono un simile sostegno finanziario possono comportare una minaccia del genere.
- 94 Inoltre, quand'anche, contrariamente a quanto risulta dalla giurisprudenza citata al punto 91 della presente sentenza, si fosse potuta ammettere una minaccia che, pur non essendo reale e attuale, sarebbe stata comunque potenziale, tale minaccia potrebbe unicamente giustificare, in considerazione del requisito di interpretazione restrittiva ricordato al medesimo punto, l'adozione di misure corrispondenti alla sua natura e alla sua gravità. Orbene, nel caso di specie, le soglie finanziarie che fanno scattare l'applicazione degli obblighi istituiti dalla legge sulla trasparenza sono state fissate in importi che non risultano corrispondere manifestamente all'ipotesi di una minaccia sufficientemente grave per un interesse fondamentale della collettività, che tali obblighi sono intesi a prevenire.
- 95 Non è dunque dimostrata l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della collettività, che consenta di invocare i motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza menzionati all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE.
- 96 Pertanto, la legge sulla trasparenza non può essere giustificata né da una ragione imperativa di interesse generale relativa all'aumento della trasparenza del finanziamento associativo né dai motivi di ordine pubblico e di sicurezza pubblica menzionati all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE.
- 97 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve concludere che l'Ungheria, avendo adottato le disposizioni della legge sulla trasparenza di cui al punto 65 della presente sentenza, è venuta meno agli obblighi a essa incombenti ai sensi dell'articolo 63 TFUE.

## ***B. Sugli articoli 7, 8 e 12 della Carta***

### ***1. Sull'applicabilità della Carta***

#### ***a) Argomenti delle parti***

- 98 La Commissione, sostenuta dal Regno di Svezia, adduce, nelle sue memorie, che, poiché la legge sulla trasparenza restringe una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE, essa deve essere, in aggiunta, compatibile con la Carta.
- 99 Interrogata dalla Corte, all'udienza di discussione, sulla portata di tale requisito, quale chiarito dalla sentenza del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli) (C-235/17, EU:C:2019:432), pronunciata successivamente alla chiusura della fase scritta del procedimento nella presente causa, la Commissione ha aggiunto che tale requisito implica che si stabilisca se la legge sulla trasparenza limiti i diritti o le libertà sanciti dalla Carta, e poi, in caso affermativo, che si valuti, sulla base degli argomenti avanzati dall'Ungheria, se la medesima legge risulti nondimeno giustificata.
- 100 Interrogata a sua volta su tale punto dalla Corte all'udienza di discussione, l'Ungheria ha preso atto della sentenza summenzionata.

**b) Giudizio della Corte**

- 101 Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, quando uno Stato membro sostiene che una misura di cui esso è l'autore, e che restringe una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE, è giustificata sulla base di tale trattato o da una ragione imperativa di interesse generale riconosciuta dal diritto dell'Unione, si deve ritenere che una simile misura attui il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, cosicché essa deve essere conforme ai diritti fondamentali sanciti da quest'ultima [sentenze del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punti 63 e 64, e del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti su terreni agricoli), C-235/17, EU:C:2019:432, punti 64 e 65].
- 102 Nel caso di specie, come rilevato ai punti da 72 a 74 della presente sentenza, l'Ungheria sostiene che gli obblighi istituiti dalle disposizioni della legge sulla trasparenza di cui al punto 65 supra sono giustificati tanto da una ragione imperativa di interesse generale quanto da alcune ragioni menzionate all'articolo 65 TFUE.
- 103 Le disposizioni di tale legge, come rilevano correttamente la Commissione e il Regno di Svezia, devono quindi essere conformi alla Carta, requisito che implica che dette disposizioni non apportino limitazioni ai diritti e alle libertà sanciti dalla Carta o, se così fosse, che le stesse limitazioni siano giustificate alla luce dei requisiti enunciati all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta (v., in tal senso, sentenze del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punti 66 e 70, e del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punti 39 e 41).
- 104 Pertanto, occorre verificare se le disposizioni in esame limitino i diritti ai quali si riferisce la Commissione e, in caso affermativo, se esse siano nondimeno giustificate, come replica l'Ungheria.

**2. Sull'esistenza di limitazioni ai diritti sanciti dalla Carta**

**a) Argomenti delle parti**

- 105 La Commissione, sostenuta dal Regno di Svezia, sostiene che la legge sulla trasparenza limita, in primo luogo, il diritto alla libertà di associazione garantito all'articolo 12, paragrafo 1, della Carta e, in secondo luogo, il diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché il diritto alla

protezione dei dati di carattere personale di cui rispettivamente all'articolo 7 e all'articolo 8, paragrafo 1, della Carta.

- 106 Per quanto riguarda il diritto alla libertà di associazione, la Commissione afferma, anzitutto, che l'esercizio di tale diritto comprende non solo la facoltà di creare e di sciogliere un'associazione, ma anche, nel frattempo, la possibilità di farla esistere e funzionare senza ingerenza statale ingiustificata. Essa adduce poi che la capacità di ricevere risorse finanziarie è essenziale per il funzionamento delle associazioni. Infine, essa ritiene, nel caso di specie, in primo luogo, che gli obblighi di dichiarazione e di pubblicità istituiti dalla legge sulla trasparenza possano rendere significativamente più difficile l'azione delle organizzazioni della società civile stabilite in Ungheria; in secondo luogo, che i relativi obblighi di registrazione e di utilizzo della denominazione di «organizzazione che riceve sostegno dall'estero» siano tali da stigmatizzare tali organizzazioni e, in terzo luogo, che le sanzioni collegate all'inosservanza di questi diversi obblighi facciano gravare un rischio giuridico sulla loro stessa esistenza in quanto includono una possibilità di scioglimento.
- 107 Per quanto riguarda il diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, la Commissione ritiene che la legge sulla trasparenza limiti tali diritti prevedendo obblighi di dichiarazione e di pubblicità che comportano la comunicazione agli organi giurisdizionali competenti e al ministro preposto alla gestione del portale delle informazioni civili, nonché la successiva divulgazione al pubblico, di informazioni che includono, a seconda dei casi, il nome, il paese e la città di residenza delle persone fisiche o la ragione sociale e il luogo della sede delle persone giuridiche che hanno fornito, da un altro Stato membro o da un paese terzo, sostegno finanziario per un importo che raggiunge determinate soglie alle organizzazioni della società civile stabilite in Ungheria.
- 108 A sua difesa, l'Ungheria afferma, in primo luogo, che la legge sulla trasparenza non limita il diritto alla libertà di associazione. Tale legge si limiterebbe infatti a stabilire norme relative all'esercizio delle attività delle organizzazioni della società civile stabilite in Ungheria e a comminare sanzioni per la loro inosservanza. Inoltre, gli obblighi di registrazione e di pubblicità da essa previsti sarebbero redatti in termini neutri e si riferirebbero a un dato oggettivo, attinente al fatto che tali organizzazioni ricevono sostegno finanziario di origine estera di una certa entità. Infine, né gli obblighi in questione né la relativa denominazione di «organizzazione che riceve sostegno dall'estero» sarebbero stigmatizzanti. Al contrario, dal preambolo della legge sulla trasparenza risulterebbe chiaramente che il fatto di ricevere aiuti finanziari di origine estera non è di per sé biasimevole.
- 109 In secondo luogo, i dati di cui tale legge prevede la comunicazione agli organi giurisdizionali competenti e la divulgazione al pubblico non potrebbero essere qualificati, isolatamente, come dati di carattere personale rientranti nell'articolo 8, paragrafo 1, della Carta o come dati la cui comunicazione e la cui divulgazione limitano il diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito all'articolo 7 della Carta. Inoltre, le persone che concedono un sostegno finanziario alle organizzazioni della società civile dovrebbero essere considerate, nella misura in cui mirano a influenzare, in tal modo, la vita pubblica, persone pubbliche che godono di una minore tutela dei loro diritti rispetto a semplici soggetti privati.

**b) *Giudizio della Corte***

- 110 Per quanto riguarda, in primo luogo, il diritto alla libertà di associazione, esso è sancito dall'articolo 12, paragrafo 1, della Carta, ai sensi del quale ogni persona ha diritto alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico.

- 111 Tale diritto corrisponde a quello garantito all'articolo 11, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Devono quindi essergli riconosciuti lo stesso significato e la stessa portata di quest'ultimo, conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta.
- 112 A tale riguardo, anzitutto, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che il diritto alla libertà di associazione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, in quanto consente ai cittadini di agire collettivamente in settori di interesse comune e di contribuire, in tal modo, al buon funzionamento della vita pubblica (Corte EDU, 17 febbraio 2004, Gorzelik e a. c. Polonia, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, §§ 88, 90 e 92, e Corte EDU, 8 ottobre 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov c. Azerbaijan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, §§ 52 e 53).
- 113 Inoltre, tale diritto non comprende soltanto la facoltà di creare o di sciogliere un'associazione (Corte EDU, 17 febbraio 2004, Gorzelik e a. c. Polonia, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, e Corte EDU, 8 ottobre 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti e Israfilov c. Azerbaijan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), ma include anche la possibilità, per la medesima associazione, di agire nel frattempo, il che implica, in particolare, che essa possa proseguire le proprie attività e funzionare senza ingerenza statale ingiustificata (Corte EDU, 5 ottobre 2006, Sezione di Mosca dell'Esercito della Salvezza c. Russia, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, §§ 73 e 74).
- 114 Infine, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che, pur potendo essere eventualmente giustificate, legislazioni che rendono significativamente più difficili l'azione o il funzionamento delle associazioni, rafforzando i requisiti relativi alla loro registrazione (Corte EDU, 12 aprile 2011, Partito repubblicano della Russia c. Russia, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, §§ da 79 a 81), limitando la loro capacità di ricevere risorse finanziarie (Corte EDU, 7 giugno 2007, Partito nazionalista basco – Organizzazione regionale di Iparralde c. Francia, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, §§ 37 e 38), assoggettandole ad obblighi dichiarativi e di pubblicità tali da darne un'immagine negativa (Corte EDU, 2 agosto 2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, §§ 13 e 15), o esponendole a un rischio di sanzione, in particolare di scioglimento (Corte EDU, 5 ottobre 2006, Sezione di Mosca dell'Esercito della Salvezza c. Russia, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), possono comunque essere qualificate come ingerenze nel diritto alla libertà di associazione e, pertanto, come limitazioni di tale diritto, quale sancito all'articolo 12 della Carta.
- 115 È alla luce delle indicazioni suesposte che occorre stabilire se, nel caso di specie, gli obblighi istituiti dalle disposizioni della legge sulla trasparenza di cui al punto 65 della presente sentenza costituiscano limitazioni al diritto alla libertà di associazione, in particolare in quanto rendono significativamente più difficile l'azione e il funzionamento delle associazioni e delle fondazioni che vi sono sottoposte, come sostiene la Commissione.
- 116 A tale riguardo, da un lato, si deve rilevare che gli obblighi di dichiarazione e di pubblicità che le disposizioni in questione hanno istituito sono tali da limitare la capacità delle associazioni e delle fondazioni di cui trattasi di ricevere sostegno finanziario proveniente da altri Stati membri o da paesi terzi, stanti l'effetto dissuasivo di tali obblighi e le sanzioni collegate alla loro inosservanza.
- 117 Dall'altro lato, gli obblighi sistematici imposti alle associazioni e alle fondazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della legge sulla trasparenza di registrarsi e di presentarsi con la

denominazione di «organizzazione che riceve sostegno dall'estero» devono, come ammesso dall'Ungheria, essere intesi alla luce del preambolo della medesima legge, il cui contenuto è stato ricordato al punto 83 della presente sentenza.

- 118 Ciò premesso, gli obblighi sistematici in questione, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 120 a 123 delle conclusioni, possono avere un effetto dissuasivo sulla partecipazione di donanti residenti in altri Stati membri o in paesi terzi al finanziamento delle organizzazioni della società civile rientranti nell'ambito di applicazione della legge sulla trasparenza e, in tal modo, ostacolare le attività di tali organizzazioni e il conseguimento degli obiettivi da esse perseguiti. Inoltre, essi sono tali da creare, in Ungheria, un clima di sfiducia generalizzata nei confronti delle associazioni e delle fondazioni in questione nonché di stigmatizzarle.
- 119 A tale titolo, le disposizioni della legge sulla trasparenza di cui al punto 65 della presente sentenza limitano il diritto alla libertà di associazione tutelato all'articolo 12, paragrafo 1, della Carta.
- 120 In secondo luogo, la Commissione invoca, congiuntamente, il diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, che sarebbero limitati dagli obblighi di dichiarazione e di pubblicità previsti dalla legge sulla trasparenza.
- 121 Ai sensi dell'articolo 7 della Carta, ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni. Inoltre, conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, della Carta, ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.
- 122 Il diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dall'articolo 7 della Carta, corrisponde a quello garantito dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e devono, di conseguenza, essergli accordati lo stesso significato e la stessa portata [sentenze del 5 ottobre 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, punto 53, e del 26 marzo 2019, *SM* (Minore posto sotto il regime della kafala algerina), C-129/18, EU:C:2019:248, punto 65].
- 123 Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il suddetto diritto impone alle autorità pubbliche di astenersi da qualsiasi ingerenza ingiustificata nella vita privata e familiare delle persone nonché nelle relazioni tra loro. Esso impone, quindi, un obbligo negativo e incondizionato alle autorità pubbliche, che non necessita di essere attuato mediante disposizioni specifiche, al quale può tuttavia aggiungersi un obbligo positivo di adottare misure giuridiche dirette a tutelare la vita privata e familiare (Corte EDU, 24 giugno 2004, *Von Hannover c. Germania*, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, e Corte EDU, 20 marzo 2007, *Tysiąg c. Polonia*, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, §§ 109 e 110).
- 124 Orbene, la Corte ha dichiarato che disposizioni che impongono o consentono la comunicazione di dati personali quali il nome, il luogo di residenza o le risorse finanziarie di persone fisiche a un'autorità pubblica devono essere qualificate, in assenza del consenso delle stesse persone fisiche e a prescindere dal successivo utilizzo dei dati in questione, come ingerenze nella loro vita privata e, pertanto, come limitazione del diritto garantito all'articolo 7 della Carta, fatta salva la loro eventuale giustificazione. Lo stesso vale per disposizioni che prevedono la diffusione di simili dati al pubblico (v., in tal senso, sentenze del 20 maggio 2003, *Österreichischer Rundfunk e a.*, C-465/00, C-138/01 e C-139/01, EU:C:2003:294, punti da 73

a 75 e da 87 a 89; del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punti da 56 a 58 e 64, e del 2 ottobre 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, punti 48 e 51).

- 125 La comunicazione a un'autorità pubblica di dati nominativi e finanziari relativi a persone giuridiche e la diffusione degli stessi dati al pubblico, invece, sono tali da limitare il diritto garantito all'articolo 7 della Carta solo se la denominazione legale di tali persone giuridiche incorpora il nome di una o più persone fisiche (sentenza del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 53).
- 126 Da parte sua, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale sancito dall'articolo 8, paragrafo 1, della Carta, che è strettamente connesso al diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito all'articolo 7 della Carta (v., in tal senso, sentenze del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 47, e del 24 novembre 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 e C-469/10, EU:C:2011:777, punto 41), osta a che informazioni relative a persone fisiche identificate o identificabili siano diffuse a terzi, che si tratti di autorità pubbliche o del pubblico in generale, a meno che tale diffusione avvenga in forza di un trattamento leale che risponda ai requisiti prescritti all'articolo 8, paragrafo 2, della Carta (v., in tal senso, sentenza del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 49). Al di fuori di tale ipotesi, si deve quindi ritenere che detta diffusione, che costituisce un trattamento di dati di carattere personale, limiti il diritto alla protezione dei dati di carattere personale garantito all'articolo 8, paragrafo 1, della Carta (v., in tal senso, sentenza del 2 ottobre 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, punto 51).
- 127 Nel caso di specie, occorre constatare, anzitutto, che le informazioni sulle quali vertono gli obblighi di dichiarazione e di pubblicità previsti dalla legge sulla trasparenza includono il nome, il paese e la città di residenza delle persone fisiche che concedono sostegno finanziario per un importo che raggiunge determinate soglie alle organizzazioni della società civile stabilite in Ungheria nonché l'importo dello stesso sostegno finanziario, come risulta dai punti 5 e 10 della presente sentenza. Esse includono altresì, come indicato agli stessi punti, oltre alla denominazione legale e alla sede delle persone giuridiche che concedono simili aiuti finanziari, la ragione sociale di tali persone giuridiche, la quale può a sua volta comprendere il nome di persone fisiche.
- 128 Orbene, dati di questo tipo rientrano nel diritto alla tutela della vita privata garantito all'articolo 7 della Carta, come risulta dalla giurisprudenza richiamata ai punti 124 e 125 della presente sentenza.
- 129 Inoltre, è vero che, come rileva l'Ungheria, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che, mentre esiste un diritto dei cittadini a essere informati e tale diritto può, in circostanze particolari, riguardare anche aspetti della vita privata di una persona pubblica, quale una personalità politica, le persone pubbliche non possono pretendere la stessa tutela della loro vita privata dei soggetti privati [Corte EDU, 24 giugno 2004, Von Hannover c. Germania, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, e Corte EDU, 7 febbraio 2012, Von Hannover c. Germania, (n. 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110].
- 130 Tuttavia, la nozione di «persona pubblica» è definita restrittivamente, avendo la Corte europea dei diritti dell'uomo ad esempio escluso, come consta dalle sentenze citate al punto precedente, di considerare come tale una persona che non esercita una funzione politica, nonostante la sua

grande notorietà.

- 131 Orbene, il fatto che persone fisiche o giuridiche aventi la loro residenza o la loro sede in un altro Stato membro o in un paese terzo concedano a organizzazioni della società civile stabilite in Ungheria sostegno finanziario per un importo che raggiunge le soglie previste dalla legge sulla trasparenza non permette di considerare tali persone come persone pubbliche. Infatti, quand'anche, tenuto conto degli scopi concreti da esse perseguiti, talune di tali organizzazioni e di tali persone debbano essere considerate come partecipanti alla vita pubblica in Ungheria, resta il fatto che la concessione di tale sostegno finanziario non rientra nell'esercizio di una funzione politica.
- 132 Di conseguenza, gli obblighi di dichiarazione e di pubblicità previsti dalla legge sulla trasparenza limitano il diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'articolo 7 della Carta.
- 133 Infine, sebbene si possa ritenere che l'obiettivo consistente nell'aumentare la trasparenza del finanziamento associativo soddisfi un interesse generale, come deriva dal punto 79 della presente sentenza, la sua attuazione deve nondimeno rispettare, quando si traduce in un trattamento di dati di carattere personale, i requisiti di trattamento leale previsti all'articolo 8, paragrafo 2, della Carta. Orbene, nel caso di specie, l'Ungheria non sostiene in alcun modo che le disposizioni che prevedono tali obblighi soddisferebbero tali requisiti.
- 134 Ciò posto, e alla luce delle considerazioni esposte ai punti 126 e 127 della presente sentenza, si deve altresì ritenere che gli obblighi in parola limitino il diritto alla protezione dei dati di carattere personale garantito all'articolo 8, paragrafo 1, della Carta.

### **3. *Sull'esistenza di giustificazioni***

#### **a) *Argomenti delle parti***

- 135 La Commissione e il Regno di Svezia sostengono che le limitazioni apportate dalla legge sulla trasparenza ai diritti sanciti rispettivamente dagli articoli 12 e 7 nonché dall'articolo 8, paragrafo 1, della Carta non risultano giustificate alla luce dei requisiti enunciati all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.
- 136 Infatti, sebbene gli obiettivi di trasparenza e di tutela dell'ordine pubblico nonché della pubblica sicurezza invocati dall'Ungheria possano essere considerati, in linea di principio, come finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione, ai fini di detta disposizione, tale Stato membro non dimostrerebbe, nel caso di specie, che tali obiettivi giustificano la limitazione del diritto alla libertà di associazione, del diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché del diritto alla protezione dei dati di carattere personale, come fa la legge sulla trasparenza.
- 137 In ogni caso, la legge in questione non soddisferebbe il requisito di proporzionalità previsto all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.
- 138 A sua difesa, l'Ungheria ritiene che l'aumento della trasparenza del finanziamento associativo debba essere considerata una finalità di interesse generale riconosciuta dall'Unione, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Inoltre, le misure istituite dalla legge sulla trasparenza soddisferebbero gli altri requisiti previsti alla medesima disposizione.

#### **b) *Giudizio della Corte***

- 139 Dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta risulta, in particolare, che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione.
- 140 Orbene, la Corte ha constatato, al punto 96 della presente sentenza, che le disposizioni della legge sulla trasparenza, di cui al punto 65 supra, non possono essere giustificate da nessuna delle finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione che l'Ungheria ha invocato.
- 141 Ne deriva che le disposizioni in parola, che apportano, oltre a restrizioni della libertà fondamentale tutelata dall'articolo 63 TFUE, limitazioni ai diritti sanciti rispettivamente dagli articoli 12 e 7 nonché dall'articolo 8, paragrafo 1, della Carta, come constatato dalla Corte ai punti 119, 132 e 134 della presente sentenza, non rispondono, in ogni caso, alle suddette finalità di interesse generale.
- 142 Di conseguenza, avendo adottato dette disposizioni, l'Ungheria è venuta meno agli obblighi a essa incombenti in forza degli articoli 7, 8 e 12 della Carta.

### *C. Conclusione*

- 143 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve dichiarare che l'Ungheria – avendo adottato le disposizioni della legge sulla trasparenza di cui al punto 65 della presente sentenza, che impongono obblighi di registrazione, di dichiarazione e di pubblicità a talune categorie di organizzazioni della società civile che beneficiano direttamente o indirettamente di un sostegno estero di importo superiore a una certa soglia, e che prevedono la possibilità di applicare sanzioni alle organizzazioni che non rispettano gli obblighi in questione – ha introdotto restrizioni discriminatorie e ingiustificate in relazione alle donazioni estere a favore delle organizzazioni della società civile, in violazione degli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 63 TFUE nonché degli articoli 7, 8 e 12 della Carta.

### **VII. Sulle spese**

- 144 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. Nel caso di specie, l'Ungheria, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione in tal senso.
- 145 Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Di conseguenza, il Regno di Svezia sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) L'Ungheria – avendo adottato le disposizioni dell'a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (legge n. LXXVI del 2017, sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero) che impongono obblighi di registrazione, di dichiarazione e di pubblicità a talune categorie di organizzazioni della società civile che beneficiano direttamente o indirettamente di un sostegno estero di importo superiore a una certa soglia, e che prevedono la possibilità di applicare sanzioni alle organizzazioni che non rispettano gli obblighi in questione – ha introdotto restrizioni discriminatorie e ingiustificate in relazione alle**



**donazioni estere a favore delle organizzazioni della società civile, in violazione degli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 63 TFUE nonché degli articoli 7, 8 e 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.**

- 2) **L'Ungheria è condannata alle spese.**
- 3) **Il Regno di Svezia sopporta le proprie spese.**

Firme

---

\* [Lingua processuale: l'ungherese.](#)