



Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+: brevi riflessioni a margine della sentenza *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union)

Patrizia De Pasquale*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La procedura di infrazione e le contestazioni della Commissione. - 3. L'approccio della Corte e dell'Avvocato generale. - 4. Le violazioni del diritto derivato e delle libertà del mercato interno. - 5. *Segue*: la violazione della Carta dei diritti fondamentali. - 6. Conclusioni: la rilevanza della sentenza per i diritti della comunità LGBTI+.

1. Premessa

Sulla sentenza resa dalla Corte di giustizia il 21 aprile scorso¹ si è immediatamente concentrata un'attenzione significativa, destinata

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Corte giust. 21 aprile 2026, C-769/22, *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union – conclusioni Čapeta del 5 giugno 2025).

verosimilmente a protrarsi nel tempo. Non a caso, essa è stata presentata – anche in sede istituzionale – come la pronuncia in cui la Corte «constata in particolare, per la prima volta in un ricorso diretto contro uno Stato membro, una violazione dell’articolo 2 TUE, che enuncia i valori su cui si fonda l’Unione europea»². Quantunque tale affermazione meriti di essere in parte ridimensionata, resta indubbio che la decisione sia destinata ad alimentare un ampio e duraturo dibattito dottrinale.

La presente nota non intende, però, soffermarsi sulla portata della pronuncia in relazione all’articolo 2 TUE – se non per quanto utile alla disamina³, bensì concentrarsi sull’esame della decisione nel merito, con specifico riguardo alla tutela dei diritti dei cittadini appartenenti a minoranze sessuali, e in particolare alla comunità LGBTI+.

Invero, la pronuncia rappresenta un punto di approdo significativo nel percorso, tutt’altro che lineare, di tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze sessuali nell’ordinamento dell’Unione, collocandosi all’interno di un quadro segnato da una crescente tensione tra

² Comunicato stampa della Corte di giustizia n. 59/26, “Valori dell’Unione: adottando una legge che stigmatizza ed emargina le persone LGBTI+, l’Ungheria ha violato il diritto dell’Unione”, disponibile qui: curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2026-04/cp260059it.pdf

³ Per approfondimenti ulteriori su quest’aspetto, si rimandi ai numerosi studi della dottrina, pubblicati sia prima che dopo l’adozione della sentenza: A. CIRCOLO, *Possibili metodi alternativi di tutela dello Stato di diritto nell’ordinamento dell’Unione*, in M. P. NASTRI, G. FIENGO (a cura di), *Il diritto tributario come specchio dello stato di diritto nell’Unione europea*, Napoli, 2026, spec. p. 118 ss. (dello stesso A., v. anche *Il valore dello Stato di diritto nell’Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, spec. p. 371 ss.; L. KAISER, *Heavy Artillery, Light Reasoning. A Doctrinally Thin but Significant New Autonomous Standard of Review under Article 2 TEU*, in *VBlog*, 29 April 2026; E. LEVITS, *L’Union européenne en tant que communauté de valeurs partagées – les conséquences juridiques des articles 2 et 7 du traité sur l’Union européenne pour les États membres*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, spec. pp. 521-522; S. OKUNROBO, *Case C-769/22: A further step in the protection of the fundamental rights within the European Union?*, in europeanlawblog.eu, 17 May 2023; L. S. ROSSI, *‘Concretised’, ‘Flanked’, or ‘Standalone’? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *EP*, n. 1, 2025, p. 1 ss.; M. VAN DEN BRINK, *A Constitutional Court without a Constitutional Compass. Reflections on Commission v Hungary*, in *VBlog*, 24 April 2026; A. VON BOGDANDY, L.D. SPIEKER, *The Red Lines of European Society. Article 2 TEU After Commission v Hungary*, in *ibidem*, 30 April 2026.

l'affermazione dei valori di uguaglianza, dignità umana e non discriminazione e l'adozione, in alcuni Stati membri, di normative presentate formalmente come misure di protezione dei minori, ma sostanzialmente dirette a limitare la visibilità pubblica delle identità sessuali e di genere non conformi al modello maggioritario⁴.

In tale contesto, la decisione della Corte risulta importante non soltanto per le soluzioni giuridiche adottate, ma anche per il modo in cui essa ricostruisce – secondo un orientamento consolidato - il rapporto tra libertà fondamentali del mercato interno e diritti fondamentali della persona, ponendo questi ultimi al centro del sindacato di legittimità. Infatti, la Corte non soltanto verifica la compatibilità delle misure nazionali con le direttive settoriali rilevanti, quanto evidenzia come la tutela dei minori non possa essere invocata per giustificare restrizioni che si fondano su presupposti discriminatori. Ne deriva una presa di posizione netta rispetto a quelle normative che, sotto la veste di interventi protettivi, finiscono per tradursi in forme di stigmatizzazione e marginalizzazione delle persone LGBTI+, incidendo non solo sulla loro libertà di espressione e sul diritto alla vita privata, ma anche, più in profondità, sulla loro dignità e sul pieno riconoscimento della loro identità nell'ambito dello spazio giuridico europeo.

2. La procedura di infrazione e le contestazioni della Commissione

Occorre sinteticamente ricordare che la procedura di infrazione nei confronti dell'Ungheria, all'origine della pronuncia in esame, era stata avviata dalla Commissione per contestare la legge del 2021 recante misure più severe contro i pedofili e modificativa, tra l'altro, della disciplina sui servizi di media, sulla pubblicità, sul commercio elettronico e

⁴ In argomento, sia consentito il rinvio alle considerazioni già formulate in P. DE PASQUALE, *Cittadini LGBTIQ tra uguaglianza e discriminazioni*, in *SIE*, n. 3, 2021, p. 493 ss., nonché, sulla stessa *Rivista*, in *I diritti delle minoranze sessuali: un valore in bilico nell'Unione europea*, n. 2, 2025, p. 329 ss.

sull'istruzione ⁵ . In primo luogo, la Commissione riteneva che l'introduzione dell'art. 6/A nella legge sulla protezione dei minori – disposizione che vieta di rendere accessibili ai minori contenuti che promuovano o rappresentino la divergenza rispetto al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità – integrasse una violazione dell'art. 3, par. 2, della direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, nonché degli artt. 16 e 19 della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e dell'art. 56 TFUE. A ciò aggiungeva la lesione dei diritti fondamentali sanciti dagli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, concernenti rispettivamente la dignità umana, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, la libertà di espressione e il divieto di discriminazione.

Analogamente, l'introduzione dell'art. 8, par. 1a, nella legge sulla pubblicità commerciale, che vieta la diffusione ai minori di pubblicità con contenuti analoghi, era ritenuta dalla Commissione incompatibile con l'art. 9, par. 1, lettera c), punto ii), della direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi, nonché con l'art. 3, par. 2, della direttiva 2000/31, con gli artt. 16 e 19 della direttiva 2006/123 e, ancora una volta, con l'art. 56 TFUE. Anche in questo caso, la Commissione ravvisava una violazione degli articoli 1, 7, 11 e 21 della Carta, sul presupposto che il divieto incida in maniera discriminatoria sulla libertà di espressione commerciale e sul diritto di accesso all'informazione, oltre a ledere la dignità e la vita privata delle persone interessate.

La Commissione contestava poi le modifiche apportate alla legge sui servizi di media audiovisivi, segnatamente l'introduzione dell'art. 9, par. 6, e dell'art. 32, par. 4a, che impongono la classificazione dei contenuti in

⁵ European Commission, INFR(2021)2130, 15 July 2021 - Formal notice Art. 258 TFEU, INF_21_344 – Hungary - Communication Networks, Content and Technology - Hungarian Act on “Stricter measures against paedophile offenders and amending certain laws to protect children”. Il ricorso è stato poi registrato nella Cancelleria della Corte il 27 gennaio 2023. Sul punto, v. M. BONELLI, M. CLAES, *Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary*, in *MJECL*, vol. 30, n. 1, 2023, p. 3 ss.; L.D. SPIEKER, *Op-Ed: “Berlaymont is back: The Commission invokes Article 2 TEU as self-standing plea in infringement proceedings over Hungarian LGBTIQ rights violations”*, in *ELL*, 22 February 2023.

questione nella categoria più restrittiva e ne limitano la diffusione, ritenendo che tali disposizioni violassero l'art. 6 *bis*, par. 1, della direttiva 2010/13, nonché le disposizioni della Carta già richiamate. Parimenti, la modifica dell'art. 179, par. 2, della medesima legge, nella misura in cui attribuisce al Consiglio dei media poteri di intervento nei confronti di fornitori stabiliti in altri Stati membri, era ritenuta in contrasto con gli artt. 2 e 3, par. 1, della direttiva 2010/13, in quanto lesiva del principio del paese d'origine e della libera ritrasmissione dei servizi audiovisivi. Un ulteriore profilo di illegittimità era individuato nella modifica dell'art. 9, par. 12, della legge sull'istruzione pubblica, che vieta di trattare tali tematiche nelle attività educative: secondo la Commissione, tale disposizione era incompatibile con gli artt. 16 e 19 della direttiva 2006/123, con l'art. 56 TFUE e, naturalmente, con gli artt. 1, 7, 11 e 21 della Carta.

Su un piano più generale, la Commissione sosteneva che l'insieme di tali misure violasse l'art. 2 TUE, in quanto lesivo dei valori fondanti dell'Unione, specificatamente il rispetto della dignità umana, dell'uguaglianza e dei diritti umani. Infine, veniva censurata la modifica dell'art. 67, par. 1, lett. da a) a d), della legge sul casellario giudiziale, che consentiva l'accesso ai dati relativi a persone condannate per reati sessuali in danno di minori, ritenuta non conforme all'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) e con l'art. 8, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali.

Il 2 dicembre 2021 la Commissione adottava un parere motivato in cui sosteneva che la legge del 2021 violava il diritto dell'Unione e invitava il governo ungherese ad adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro due mesi dalla ricezione. Avendo l'Ungheria risposto che la legge di modifica era conforme al diritto dell'Unione, il 19 dicembre 2022 la Commissione adiva la Corte di giustizia con un ricorso per inadempimento; con successive decisioni del Presidente - del 20 marzo, del 4 maggio e del 29 giugno 2023 - veniva autorizzato l'intervento, a sostegno delle conclusioni della Commissione, di ben sedici Stati membri, oltre al Parlamento europeo, a conferma della rilevanza della controversia.

3. *L'approccio della Corte e dell'Avvocato generale*

Il percorso argomentativo seguito tanto dalla Corte quanto dall'AG si distingue per linearità e rigore analitico (621 punti complessivi nella sentenza; 363 paragrafi nelle conclusioni), sebbene articolato secondo approcci differenti.

L'Avvocato generale Čapeta, nelle conclusioni presentate il 5 giugno 2025, attribuendo un rilievo centrale all'art. 2 TUE, aveva qualificato la normativa ungherese come lesiva dei valori fondanti dell'Unione e aveva proposto una lettura spiccatamente costituzionale della controversia, nella quale la questione era ricondotta a un conflitto tra modelli di società e alla negazione del principio di uguaglianza sostanziale⁶.

La Corte, senza negare tale dimensione valoriale, ha adottato un'impostazione più cauta e, anziché limitarsi a una censura complessiva della normativa ungherese, ne ha verificato puntualmente la compatibilità con ciascuna delle disposizioni settoriali invocate dalla Commissione, evidenziando, di volta in volta, la specifica violazione derivante dalle singole misure nazionali ed escludendo che queste possano trovare giustificazione nelle deroghe espressamente previste.

Essa ha adottato cioè una strategia di “*constitutional engineering*”, operando in modo progressivo e calibrato ed evitando affermazioni suscettibili di risultare eccessivamente dirompenti rispetto agli equilibri tra

⁶ Sopra citate. Sulle conclusioni, v. G. ATHANASIOU, *Rethinking Article 2 TEU. AG Čapeta's Opinion in the Context of Recent CJEU Case Law*, in *VBlog*, 20 June 2025; G. DI FEDERICO, M. LANOTTE, *Le conclusioni dell'AG Čapeta in Commissione c. Ungheria e l'uso a sé stante dell'art. 2 TUE*, in *EJ*, n. 2, 2025, p. 347 ss.; S. FITZPATRICK, *Crossing 'Red lines': Invoking Article 2 TEU in Infringement Litigation. Opinion of Advocate General Čapeta delivered on 5 June 2025, case C-769/22, Commission v. Hungary*, in *RCE*, n. 2, 2025, p. 649 ss.; L. KAISER, *From Dialogue to Discord: Some Reflections on Advocate General Čapeta's Arguments Regarding Art. 2 TEU*, in *VBlog*, 10 June 2025; P. G. SILVESTRI, *Alea iacta est! A constitutional moment for the infringement procedure? AG Čapeta's Opinion in Commission v. Hungary (Case C-769/22)*, in *BlogDUE*, 14 September 2025;

Unione e Stati membri⁷. Consapevole della carica potenzialmente “esplosiva” dell’art. 2 TUE il giudice dell’Unione - per riprendere un’efficace sintesi emersa nel dibattito dottrinale – «does not go as far as it could», così da contenere il rischio di reazioni politiche ostili⁸.

Difatti, la Corte ha strutturato il proprio ragionamento secondo un percorso argomentativo progressivo e sistematico; essa è partita dalla contestazione delle restrizioni alle libertà fondamentali del mercato interno, per poi estendere il sindacato ai diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali. In tale ambito, l’analisi ha seguito una chiara gradazione, che è culminata nell’accertamento della lesione dell’art. 1 della Carta, relativo alla dignità umana, quale valore fondante dell’ordinamento dell’Unione. Su questa base, la Corte ha ricondotto le violazioni riscontrate alla dimensione più ampia dei valori sanciti dall’art. 2 TUE, evidenziandone il carattere strutturale e sistemico nell’assetto dell’Unione europea.

A tal riguardo, dopo aver ricordato che gli Stati membri sono tenuti a evitare qualsiasi regressione rispetto ai valori comuni⁹, essa ha ritenuto che «dal carattere giuridicamente vincolante proprio dell’articolo 2 TUE non discende che qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell’Unione che concretizza direttamente o indirettamente tali valori implichi necessariamente una violazione del medesimo articolo 2»¹⁰. Per aggiungere subito dopo che «[i]ndubbiamente, la violazione di più diritti fondamentali garantiti dalla Carta, che concretizzano i valori sanciti dall’articolo 2 TUE, può essere un indizio di una violazione di tali valori»¹¹. E concludere che solo violazioni manifeste e particolarmente

⁷ V. M. POIARES MADURO; A. VON BOGDANDY *on Commission/Hungary (Art. 2 TEU) – A Conversation with Daniel Sarmiento*, Podcast del 27 aprile 2026, in *ELL*, disponibile qui: eulawlive.com/podcast/a-von-bogdandy-and-m-poiares-maduro-on-commission-hungary-art-2-teu/.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Il riferimento è alla sentenza del 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, spec. punti 63 e 64.

¹⁰ *Commissione/Ungheria (Valeurs de l’Union)*, cit., punto 547.

¹¹ *Ivi*, punto 548.

gravi di uno o più valori comuni agli Stati membri possono dar luogo, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, alla constatazione di una violazione degli obblighi giuridicamente vincolanti derivanti dall'articolo 2 TUE, in quanto tali violazioni risultano incompatibili con l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune fondato su una società pluralista¹².

La divergenza di approccio non incide sulle conclusioni cui giungono tanto l'AG quanto la Corte in ordine alla tutela dei diritti della comunità LGBTI+. Già nelle sue conclusioni, infatti, l'AG aveva notato come, nel caso ungherese, vi fosse un «qualcosa in più» rispetto alla mera violazione di singole disposizioni del diritto derivato o della Carta¹³. Tale elemento integrativo era ricondotto a una divergenza assiologica tra la posizione dell'Ungheria e quella dell'Unione, poiché, mentre lo Stato membro presumeva che l'esposizione dei minori a contenuti LGBTI+ potesse nuocere al loro sviluppo, la Commissione, il Parlamento europeo e sedici Stati membri ritenevano, al contrario, che la rappresentazione della vita delle persone appartenenti a tale comunità sessuale non fosse, di per sé, pregiudizievole. Inoltre, l'AG aveva precisato che la normativa ungherese si basa «su un giudizio di valore o [...] 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»¹⁴. Soprattutto aveva sottolineato che «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»¹⁵.

In sostanza, sia secondo la Corte sia a parere dell'AG, le disposizioni controverse non si limitano a introdurre restrizioni apparentemente neutrali, ma realizzano una differenziazione direttamente fondata

¹² *Ivi*, punto 550.

¹³ Conclusioni Čápetá, citt., par. 41.

¹⁴ *Ivi*, par. 36.

¹⁵ *Ivi*, par. 132.

sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. E convergono altresì nel ritenere che tale discriminazione possa trovare giustificazione nell'obiettivo di tutela dei minori o nel diritto dei genitori all'educazione. Anzi, la Corte ha affermato con chiarezza che «la mera circostanza» che determinati contenuti rappresentino l'omosessualità o il cambiamento di sesso non è, di per sé, indice di nocività¹⁶ e, del pari, l'AG aveva evidenziato l'assenza di qualsiasi fondamento oggettivo o scientifico idoneo a sostenere una simile presunzione¹⁷.

Un ulteriore profilo di convergenza emerge dalla lettura delle disposizioni che sono state qualificate, dalla Corte, per il loro carattere «offensivo e/o stigmatizzante»¹⁸, in quanto fondate sull'assunto che le persone LGBTI+ siano nocive per i minori sulla sola base della loro identità sessuale o del loro orientamento sessuale, con l'effetto di rafforzarne la marginalizzazione nello spazio sociale. In termini non dissimili, l'AG aveva osservato come la legge incorpori un giudizio di disvalore e di inferiorità nei confronti delle persone interessate e come la stigmatizzazione ponga le persone LGBTI+ «in una posizione svantaggiata nel mercato del lavoro e nella vita sociale»¹⁹.

Le due prospettive si inscrivono, dunque, in una concezione sostanziale della discriminazione, attenta non soltanto agli effetti giuridici immediati delle misure, ma anche alle loro implicazioni simboliche e sociali.

4. Le violazioni del diritto derivato e delle libertà del mercato interno

Venendo specificatamente ai profili della sentenza che qui maggiormente rilevano, la Corte ha ritenuto, anzitutto, la normativa ungherese incompatibile, sotto una pluralità di profili, con la direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi, evidenziando come l'inadempimento non sia circoscritto a un singolo aspetto, ma incida

¹⁶ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 195.

¹⁷ Conclusioni Čapeta, cit., par. 41 e *passim*.

¹⁸ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 132.

¹⁹ Conclusioni Čapeta, cit., par. 74.

sull'intero impianto della disciplina²⁰. Così, sebbene riconosca che la direttiva realizzi un'armonizzazione minima e lasci agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella tutela dei minori, il giudice dell'Unione ha chiarito che tale margine incontra un limite invalicabile nel rispetto dei diritti fondamentali, in particolare dell'art. 21 della Carta. Ed è sotto questo profilo che la normativa ungherese risulta incompatibile, in quanto imponendo restrizioni (quali limiti orari) esclusivamente ai contenuti che rappresentano o promuovono identità e orientamenti LGBTI+, introduce una differenziazione direttamente fondata sul sesso e sull'orientamento sessuale, basata su una presunzione generale di nocività. Tale presunzione, oltre a essere priva di fondamento, rivela una preferenza per determinati modelli identitari e produce un effetto stigmatizzante, con conseguente violazione dell'art. 21 della Carta. Per questa ragione, la Corte ha escluso che tali misure possano essere giustificate come strumenti legittimi di protezione dei minori ai sensi dell'art. 6 *bis* della direttiva, oppure come norme più rigorose ammissibili ai sensi dell'art. 4.

La direttiva risulta altresì violata con riferimento al principio del paese d'origine di cui all'art. 3²¹. Difatti, la normativa ungherese consente alle autorità nazionali di intervenire su servizi provenienti da altri Stati membri, fino a sospenderne la diffusione, introducendo un «secondo controllo» incompatibile con il sistema della direttiva, fondato sul riconoscimento della competenza esclusiva dello Stato di origine. Peraltro, tale deroga può essere giustificata ai sensi dell'art. 3, par. 2, giacché la Corte ha riconosciuto che la mera rappresentazione di contenuti LGBTI+ non può essere considerata una violazione grave delle norme sui contenuti o una minaccia per la salute pubblica, escludendo ogni possibile giustificazione fondata su ordine pubblico o sicurezza.

Un altro profilo di incompatibilità riguarda la disciplina delle comunicazioni commerciali audiovisive²². La Corte ha interpretato in senso ampio tale nozione, includendo la pubblicità vietata dalla normativa

²⁰ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 85 e seguenti.

²¹ *Ivi*, punto 164 e seguenti.

²² *Ivi*, punto 205 e seguenti.

ungherese. Il divieto ungherese di rendere accessibili ai minori talune pubblicità con contenuti LGBTI+ è stato quindi qualificato come discriminazione diretta fondata sul sesso e sull'orientamento sessuale, non giustificabile neppure alla luce dell'obiettivo, pur legittimo, della tutela dei minori.

Nel loro insieme, tali elementi hanno condotto la Corte a concludere che la normativa ungherese non solo eccede i limiti del margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri, ma si pone in contrasto con più disposizioni della direttiva 2010/13 (artt. 3, 6 *bis* e 9) lette alla luce dei diritti fondamentali, compromettendo al contempo sia la logica del mercato interno dei servizi audiovisivi sia il nucleo essenziale del principio di non discriminazione.

Anche con riferimento alla direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, la Corte ha ravvisato una violazione articolata su più livelli, evidenziando come la normativa ungherese incidesse sia sulla struttura del sistema delineato dalla direttiva, sia sulle condizioni sostanziali di esercizio della libera prestazione dei servizi della società dell'informazione²³.

In primo luogo, la Corte ha ricondotto la normativa ungherese all'ambito di applicazione della direttiva, in quanto i contenuti e le attività da essa disciplinati possono essere forniti «a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale» (punto 266) e costituiscono, almeno in parte, attività economiche. Inoltre, le prescrizioni nazionali incidono direttamente sul contenuto dei servizi e rientrano nell'«ambito regolamentato». Su tali basi, la Corte ha stabilito che il divieto generale di mettere a disposizione determinati contenuti ai minori costituisca una restrizione alla libera circolazione dei servizi ai sensi dell'art. 3, par. 2, della direttiva, in quanto idonea a ridurre l'accesso al mercato ungherese e a rendere meno attraente l'attività dei prestatori stabiliti in altri Stati membri.

In secondo luogo, tale violazione si estende alla disciplina della pubblicità, dal momento che il divieto relativo ai contenuti pubblicitari è stato qualificato come misura che incide sul contenuto dei servizi della

²³ *Ivi*, punto 237 e seguenti.

società dell'informazione, disciplinato della direttiva. Pure sotto questo profilo, la Corte ha ravvisato una restrizione vietata, dal momento che la normativa impedisce ai prestatori transfrontalieri di offrire determinati servizi pubblicitari, incidendo negativamente sulla libera prestazione.

Infine, la Corte ha escluso la possibilità di giustificare tali restrizioni ai sensi dell'art. 3, par. 4, della direttiva. Da un lato, riconoscendo che la tutela dei minori rientra tra gli obiettivi di ordine pubblico, essa ha affermato che tale deroga non può essere invocata in violazione del principio di non discriminazione sancito dall'art. 21 della Carta e le misure ungheresi, discriminatorie e lesive del contenuto essenziale di tale diritto, non possono essere considerate necessarie. Dall'altro lato, ha rilevato un vizio strutturale, poiché la deroga è ammessa solo per provvedimenti riferiti a un servizio specifico, mentre la normativa ungherese ha carattere generale e astratto, applicandosi indistintamente a intere categorie di servizi.

Con riguardo alla direttiva 2006/123/CE sui servizi²⁴, la Corte ha precisato che, pur operando in coordinamento con le discipline settoriali (quali quella audiovisiva o del commercio elettronico), essa conserva un ambito autonomo per tutti i servizi che non siano integralmente disciplinati da tali strumenti. In altri termini, essa ha adottato una nozione ampia di "servizio", comprensiva di qualsiasi attività economica svolta dietro remunerazione, includendo non solo i prestatori, ma anche i destinatari e una pluralità di attività eterogenee, tra cui quelle relative alla cura dei minori, alla pubblicità e, in parte, ai servizi educativi forniti in contesti economicamente rilevanti.

La Corte poi ha considerato il divieto di mettere a disposizione determinati contenuti, così come le restrizioni in materia di pubblicità e di attività educative, limitazioni alla libera prestazione dei servizi, in quanto riducono le possibilità per gli operatori economici di offrire servizi in Ungheria e rendono meno attraente, anche per i destinatari, l'accesso a tali servizi. Più precisamente, la Corte ha evidenziato che pure le limitazioni non assolute, come quelle che incidono sugli strumenti di promozione o

²⁴ *Ivi*, punto 312 e seguenti.

sulla diffusione dei contenuti, sono idonee a integrare un ostacolo alla libertà garantita dall'art. 56 TFUE.

La violazione si estende altresì ad altri ambiti rilevanti del mercato dei servizi²⁵. Con riguardo ai servizi pubblicitari, la Corte ha osservato che il divieto previsto dalla normativa ungherese presenta una portata ampia, tale da ricomprendere forme di pubblicità non audiovisive né veicolate per via elettronica, come, ad esempio, le affissioni o altre modalità tradizionali. Ciò consente di qualificare la disciplina nazionale come una restrizione alla capacità degli operatori economici di promuovere i propri servizi sul mercato ungherese.

Analogamente, in relazione ai servizi educativi, la Corte ha operato la consueta distinzione tra insegnamento impartito nell'ambito del sistema pubblico, privo di carattere economico, e attività educative fornite dietro corrispettivo²⁶. Queste ultime sono state ricomprese nella nozione di "servizio" ai sensi del diritto dell'Unione, con la conseguenza che la normativa ungherese è qualificata come misura idonea a ostacolare l'offerta transfrontaliera in un settore certamente sensibile, ma non per questo sottratto all'applicazione delle libertà fondamentali.

Tali restrizioni non sono giustificate, a parere della Corte, neppure ai sensi dell'art. 16 della direttiva 2006/123²⁷. Ancorché la tutela dei minori costituisca un obiettivo legittimo, essa ha dichiarato che tale finalità non può essere perseguita mediante misure che violino il principio di non discriminazione sancito dall'art. 21 della Carta, che opera come limite invalicabile. Di talché, le disposizioni ungheresi, introducendo una discriminazione diretta fondata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, non solo risultano sproporzionate, ma incidono sul contenuto essenziale di un diritto fondamentale, con la conseguenza che non possono in alcun modo essere giustificate.

Infine, la Corte ha ritenuto che la normativa ungherese violasse il GDPR, in quanto consente un accesso troppo ampio e non sufficientemente

²⁵ *Ivi*, punto 353 e seguenti.

²⁶ *Ivi*, punto 377 e seguenti.

²⁷ *Ivi*, punto 402 e seguenti.

delimitato ai dati del casellario giudiziale. In particolare, la nozione di “persona autorizzata” è eccessivamente indeterminata e le condizioni di accesso non prevedono controlli effettivi, rimettendo al richiedente la valutazione della necessità²⁸.

5. Segue: la violazione della Carta dei diritti fondamentali

Passando alle violazioni della Carta dei diritti fondamentali, risulta evidente come la Corte, ancora una volta, abbia svolto un’analisi articolata e progressiva, accertando la lesione di una pluralità di diritti fondamentali, oltre che dell’art. 21²⁹.

In primo luogo, la Corte ha constatato una violazione dell’art. 7 della Carta, giacché le misure nazionali che limitano l’accesso a contenuti raffiguranti l’identità sessuale e l’orientamento sessuale influiscono sullo sviluppo dell’identità individuale e, quindi, sulla vita privata³⁰. Tale incidenza è qualificata in termini particolarmente severi, in quanto la Corte ha sottolineato il carattere offensivo e stigmatizzante della normativa, nella misura in cui essa presuppone che le persone LGBTI+ siano dannose per i minori in ragione della loro sola identità, rafforza una percezione negativa di tali identità nella sfera pubblica e, soprattutto, le associa, anche solo sul piano simbolico, a fenomeni di devianza, contribuendo alla loro marginalizzazione.

²⁸ *Ivi*, punto 565 e seguenti.

²⁹ *Ivi*, punto 417 e seguenti. Sull’art. 21 CDFUE in rapporto alla non discriminazione sull’orientamento sessuale, v. anche Corte giust. 25 novembre 2025, C-713/23, *Wojewoda Mazowiecki*, con le considerazioni di M. PUGLIA, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei diritti fondamentali dell’Unione: recenti sviluppi*, in *Unione europea e Diritti*, n. 1, 2026, spec. p. 8 ss.

³⁰ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l’Union), cit., punto 424 e seguenti. Tra le tante, v. Corte giust. 23 novembre 2010, C-145/09, *Tsakouridis*, punto 52; 6 ottobre 2020, C-245/19 e C-246/19, *État luxembourgeois* (Droit de recours contre une demande d’information en matière fiscale), punti 48 e 59; 16 luglio 2020, C-311/18, *Facebook Ireland e Schrems*, punto 172; 17 febbraio 2023, C-638/22 PPU, *Rzecznik Praw Dziecka e a.* (Suspension de la décision de retour), punto 75; 21 marzo 2024, C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, punto 102.

Su un piano distinto ma complementare, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 11 della Carta, relativo alla libertà di espressione e di informazione³¹. Muovendo da una concezione ampia di tale libertà, che include tanto il diritto di diffondere quanto quello di ricevere informazioni, nonché la tutela del pluralismo, essa ha rilevato che la normativa ungherese incide simultaneamente su entrambi i versanti. Da un lato, limita la possibilità, per una pluralità di operatori (media, inserzionisti, prestatori di servizi educativi) di diffondere contenuti relativi all'identità di genere e all'orientamento sessuale; dall'altro, restringe il diritto del pubblico, e non solo dei minori, di accedere a tali contenuti.

Infine, il ragionamento della Corte è culminato nel riferimento all'art. 1 della Carta, che sancisce l'inviolabilità della dignità umana e ne ribadisce il ruolo centrale rispetto all'intero sistema dei diritti³². Si tratta di un passaggio di grande rilievo nella giurisprudenza della Corte, poiché è la prima volta che una normativa nazionale viene ritenuta incompatibile con l'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali. Infatti, la Corte rileva che la normativa ungherese produce un effetto di stigmatizzazione ed emarginazione nei confronti delle persone LGBTI+, presentate come un gruppo socialmente problematico e implicitamente associato a fenomeni criminali, in particolare alla pedofilia. IÈ proprio su questo piano che la censura assume la sua portata più incisiva, in quanto la Corte rileva che la normativa ungherese produce un effetto di stigmatizzazione ed emarginazione nei confronti delle persone LGBTI+, trattate come un

³¹ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 449 e seguenti. In giurisprudenza, v. Corte giust. 6 marzo 2001, C-274/99 P, *Connolly*, punto 37 e seguenti; 3 febbraio 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr*, punto 81 e seguenti; 12 gennaio 2023, C-280/21, *Migracijos departamentas* (Motifs de persécution fondés sur des opinions politiques), punti 29 e 30.

³² *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 474 e seguenti. In dottrina, v. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE E F. FERRARO, IV ed., Napoli, 2023, spec. p. 23. Sulla giurisprudenza della Corte in merito alla tutela della dignità umana, v. Corte giust. 14 ottobre 2004, C-36/02, *Omega*, punti 34 e 35, nonché le relative conclusioni alla causa dell'avv. gen. Stix-Hackl, del 18 marzo 2004, parr. 74-94. Più di recente, 18 aprile 2023, C-699/21, *E. D. L.* (Motif de refus fondé sur la maladie), punto 38; 19 dicembre 2024, C-185/24 e C-189/24, *Tudmur*, punto 30.

gruppo socialmente problematico e implicitamente associato a fenomeni criminali. Tale costruzione normativa, lungi dall'essere neutra, contribuisce a rafforzare la loro "invisibilità" sociale e a legittimare atteggiamenti ostili.

Peraltro, tale effetto è aggravato «dal fatto che detta legge procede [...] a un'associazione tra il fatto di non essere cisgender o di non essere eterosessuale e la delinquenza pedofila, suggerendo che le persone non cisgender o non eterosessuali costituiscono una minaccia fondamentale per la società ungherese e la società europea, dovendosi considerare che tale associazione può dar luogo allo sviluppo di comportamenti improntati all'odio nei confronti di tali persone»³³.

Questi effetti, che rafforzano l'"invisibilità" di un gruppo minoritario, risultano contrari ai valori di cui all'art. 2 TUE e, pertanto, la Corte ha stabilito che la legge di modifica viola in modo manifesto e grave tali valori e che l'Ungheria non può «validamente invocare la propria identità nazionale per giustificare l'adozione della legge suddetta»³⁴.

6. Conclusioni: la rilevanza della sentenza per i diritti della comunità LGBTI+

Alla luce dell'analisi svolta, la sentenza *Commissione/Ungheria* si presta a essere letta come una decisione a duplice livello. Da un lato, la Corte mantiene un approccio relativamente prudente con riguardo all'art. 2 TUE, evitando di fondare su tale disposizione il cuore della propria motivazione, verosimilmente in ragione delle note complessità che ne accompagnano l'applicazione nel contesto dei ricorsi per inadempimento. Dall'altro lato, essa porta a compimento un percorso avviato già da tempo, che trova una tappa significativa nella celebre causa C-13/94, *P. c. S. e Cornwall County Council*, nelle cui conclusioni l'Avvocato generale

³³ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 554.

³⁴ *Ivi*, punto 563. Sull'impossibilità di invocare l'art. 4, par. 2, TUE per giustificare una deviazione dall'art. 2 TUE, v. già Corte giust. 18 dicembre 2025, C-448/23, *Commissione/Polonia* (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour de justice par une cour constitutionnelle), *passim*.

Tesauro chiedeva alla Corte una scelta «coraggiosa», che riconoscesse il «valore universale, fondamentale, scolpito a caratteri indelebili nelle moderne tradizioni giuridiche e nelle costituzioni dei Paesi più evoluti: l'irrelevanza del fattore sesso rispetto alla disciplina della vita di relazione»³⁵. Accogliendo tale impostazione, il giudice dell'Unione aveva affermato che tollerare una discriminazione fondata essenzialmente, se non esclusivamente, sul sesso dell'interessato «equivarrebbe a porre in non cale, nei confronti di siffatta persona, il rispetto della dignità e della libertà al quale essa ha diritto e che la Corte deve tutelare»³⁶.

Quantunque non si possa ritenere che, nella sentenza in esame, la Corte abbia mostrato un analogo grado di coraggio - soprattutto considerando che dal 1996 a oggi sono stati compiuti significativi progressi nel riconoscimento dei diritti delle minoranze sessuali e che la violazione del principio di uguaglianza da parte della legge ungherese appariva più che evidente - è altrettanto vero che, sotto il profilo del rafforzamento del valore della dignità umana in questo ambito, la pronuncia sia rilevante. In questa prospettiva, preme qui ricordare un passaggio destinato a segnare la giurisprudenza futura, nel quale la Corte ha affermato che le disposizioni controverse violano la dignità umana delle persone interessate, in quanto le qualificano come dannose per i minori unicamente in ragione del loro orientamento o identità sessuale; al contempo, esse risultano offensive e stigmatizzanti, contribuendo ad accrescerne la marginalizzazione e l'invisibilità nello spazio pubblico³⁷. Specificatamente, essa ritiene che la stigmatizzazione di un gruppo di persone, «le quali costituiscono parte integrante di una società caratterizzata dal pluralismo, come una minaccia per tale società meritevole di un trattamento giuridico particolare che porta

³⁵ Conclusioni del 14 dicembre 1995, par. 24.

³⁶ Corte giust. 30 aprile 1996, punto 22. Più di recente, la Corte ha ripreso questa formula con riguardo alla discriminazione «*fondata sulla differenza tra il sesso biologico e l'identità di genere*»: Corte giust. 12 marzo 2026, C-43/24, *Shipova*, punto 54 (corsivo aggiunto).

³⁷ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punti 553-555.

a introdurre, mantenere o rafforzare la loro “invisibilità” sociale» viola l’art. 1 della Carta³⁸.

Ne emerge una presa di posizione forte sulla necessità di garantire un’effettiva parità di trattamento e di evitare qualsiasi forma di discriminazione fondata sull’orientamento sessuale o sull’identità di genere. Infatti, la Corte non solo ha riaffermato la valenza di principio di tale esigenza in termini astratti, ma ne ha presidiato il contenuto essenziale, impedendo che possa essere svuotato o aggirato mediante il ricorso a finalità solo formalmente legittime, ma in realtà sorrette da logiche discriminatorie.

D’altronde, la rilevanza del fenomeno omofobico si coglie non tanto sul piano delle mere manifestazioni individuali di ostilità, quanto piuttosto nella sua capacità di tradursi in assetti normativi o prassi che riflettono e consolidano una visione gerarchica delle identità sessuali. Quando tale visione si incorpora nel diritto, essa finisce per incidere direttamente sul riconoscimento del pari valore delle persone, compromettendo il nucleo stesso della dignità umana. Cosicché, la negazione, anche indiretta, dell’uguaglianza sostanziale non resta confinata a una dimensione simbolica, traducendosi inevitabilmente in una limitazione dei diritti fondamentali, i quali trovano proprio nel riconoscimento della pari dignità il loro presupposto imprescindibile. In estrema sintesi, l’omofobia veicola, più o meno esplicitamente, l’idea che le vite e le relazioni affettive delle persone LGBTI+ abbiano un valore inferiore, finendo per erodere quel nucleo intrinseco e indisponibile che costituisce la dignità umana.

Nondimeno, come efficacemente sottolineato dall’AG, «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 ne rappresentano alcune delle più concrete espressioni»³⁹. In altri termini, la dignità è il fondamento di una concezione del diritto come strumento per la tutela degli interessi individuali e collettivi, e non come luogo di astratte dissertazioni o di mere

³⁸ *Ivi*, punto 489.

³⁹ Conclusioni Čapeta, citt., par. 134.

costruzioni formali. E, come ebbe a dire l'AG Tesauro nelle conclusioni prima richiamate «il diritto non può isolarsi dalla realtà sociale e non può non adattarsi ad essa nel più breve tempo possibile. Altrimenti, c'è il rischio di imporre punti di vista superati e di assumere così un ruolo statico»⁴⁰.

Per tali motivi merita di essere accolta con favore la qualificazione delle disposizioni ungheresi come lesive della dignità delle persone interessate. Così facendo, la Corte ha compiuto un passaggio qualitativo di particolare rilievo, in quanto la dignità è stata considerata non soltanto un interesse suscettibile di bilanciamento, bensì una vera e propria *red line* costituzionale⁴¹, oltre la quale l'intervento statale non può legittimamente spingersi.

Ma vi è un'altra ragione per cui la sentenza è importante ed è inerente alla situazione fotografata dal Parlamento europeo, che, di recente, ha denunciato un arretramento nella tutela dei diritti fondamentali e, con specifico riferimento alla comunità LGBTI+, ha condannato le regressioni normative e le pratiche discriminatorie, sollecitando una più incisiva protezione contro ogni forma di discriminazione⁴².

⁴⁰ Conclusioni Tesauro alla causa *P. c. S. e Cornwall County Council*, citt., par. 9.

⁴¹ Per riprendere un'espressione di P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, M. SCHMIDT, M. TABOROWSKI, A. VON BOGDANDY, *Guest Editorial: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law - The Importance of Red Lines*, in *CMLR*, vol. 55, n. 4, 2018, 983 ss.

⁴² Risoluzione del Parlamento europeo, del 29 aprile 2026, sulla relazione sullo Stato di diritto 2025 della Commissione., 2025/2239(INI), spec. par. 98 e seguenti.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo esamina la sentenza della Corte di giustizia nella causa *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), concentrandosi sulle misure adottate in violazione dei diritti delle persone LGBTI+ sotto la dichiarata finalità di protezione dei minori. La pronuncia della Corte rappresenta un punto di approdo significativo nel percorso, tutt'altro che lineare, di tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze sessuali nell'ordinamento dell'Unione, collocandosi all'interno di un quadro segnato da una crescente tensione tra l'affermazione dei valori di uguaglianza, dignità umana e non discriminazione e l'adozione, in alcuni Stati membri, di normative sostanzialmente dirette a limitare la visibilità pubblica delle identità sessuali e di genere non conformi al modello maggioritario. In tale contesto, la decisione della Corte risulta importante non soltanto per le soluzioni giuridiche adottate, ma anche per il modo in cui essa ricostruisce - secondo un orientamento consolidato - il rapporto tra libertà fondamentali del mercato interno e diritti fondamentali della persona, ponendo questi ultimi al centro del sindacato di legittimità. Ne deriva una presa di posizione netta rispetto a quelle normative che, sotto la veste di interventi protettivi, finiscono per tradursi in forme di stigmatizzazione e marginalizzazione delle persone LGBTI+, incidendo non solo sulla loro libertà di espressione e sul diritto alla vita privata, ma anche, più in profondità, sulla loro dignità e sul pieno riconoscimento della loro identità nell'ambito dello spazio giuridico europeo.

ABSTRACT (ENG)

The article examines the judgment of the Court of Justice in *Commission v Hungary* (Valeurs de l'Union), focusing on the measures adopted in violation of the rights of LGBTI+ persons under the stated aim of protecting minors. The Court's ruling represents a significant milestone in the far from linear development of the protection of the rights of sexual minorities within the EU legal order, situated within a broader context marked by growing tensions between the affirmation of the values of

equality, human dignity, and non-discrimination, and the adoption, in certain Member States, of measures effectively aimed at limiting the public visibility of sexual and gender identities that do not conform to the dominant model. In this context, the judgment is important not only for the legal solutions it provides, but also for the way in which the Court reconstructs - consistently with its established case law - the relationship between internal market freedoms and fundamental rights, placing the latter at the centre of judicial review. It thus amounts to a clear stance against those regulatory frameworks which, under the guise of protective measures, ultimately result in forms of stigmatization and marginalization of LGBTI+ persons, affecting not only their freedom of expression and right to private life, but also, more profoundly, their dignity and the full recognition of their identity within the European legal space.