



AG Campos Sánchez-Bordona: le restrizioni imposte dall'Ungheria al finanziamento delle organizzazioni civili dall'estero non sono compatibili con il diritto dell'Unione

Tali restrizioni violano il principio della libera circolazione dei capitali e vari diritti fondamentali

L'Ungheria ha adottato nel 2001 una legge al fine di rendere trasparenti le organizzazioni civili che ricevono donazioni dall'estero. Secondo tale legge, tali organizzazioni devono registrarsi dinanzi alle autorità ungheresi come «organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero» quando l'importo delle donazioni ricevute nel corso di uno specifico esercizio raggiunge una determinata soglia. In sede di registrazione, devono indicare del pari il numero dei donanti il cui sostegno raggiunga o oltrepassi la somma di HUF 500 000 (circa EUR 1 500) e l'importo esatto del sostegno. Tale informazione viene pubblicata successivamente in una piattaforma elettronica ad accesso pubblico e gratuita. Inoltre, le organizzazioni civili interessate devono menzionare nella loro homepage e nelle loro pubblicazioni il fatto che costituiscono una «organizzazione che riceve sostegno dall'estero».

La Commissione ha avviato dinanzi alla Corte di giustizia un procedimento per inadempimento contro l'Ungheria. Sostiene che la legge sulla trasparenza delle organizzazioni civili finanziate dall'estero viola sia il principio di libera circolazione dei capitali sia vari diritti tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»): il diritto al rispetto della vita privata, alla tutela dei dati di carattere personale e alla libertà di associazione.

Nelle sue conclusioni odierne, l'avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona sostiene che il trasferimento di una donazione dall'estero a favore di un'organizzazione civile ungherese costituisce un movimento di capitali. Tale movimento di capitali è sottoposto in Ungheria a condizioni quali l'obbligo imposto a determinate organizzazioni civili di registrarsi come «organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero» e la pubblicazione di taluni dati. Tuttavia, **tali condizioni** si applicano esclusivamente nel caso delle donazioni provenienti dall'estero, e di conseguenza **incideranno molto più probabilmente sui cittadini di altri Stati membri che non sui cittadini ungheresi**.

Considerate tali circostanze, l'avvocato generale ritiene che **le citate condizioni costituiscano una restrizione al principio di libera circolazione dei capitali**, sia riguardo alle organizzazioni interessate, che possono dover affrontare difficoltà di finanziamento e il cui esercizio del diritto alla libertà di associazione può risultare limitato, sia dei suoi donanti esteri, che possono essere dissuasi dall'effettuare donazioni a causa dell'eventuale **effetto stigmatizzante** della pubblicazione dei dettagli di tali operazioni, in quanto espressione di un'affinità ideologica che può essere compromettente nel contesto nazionale ungherese.

Per quanto attiene, in concreto, al *diritto alla libertà di associazione*, gli effetti finanziari della normativa controversa possono incidere sulla sostenibilità e sulla sopravvivenza delle organizzazioni di cui trattasi, pregiudicando la realizzazione dei fini sociali che perseguono. Inoltre, nel rendere difficile ai potenziali donanti fornire il proprio contributo economico, tale normativa incide direttamente sull'esercizio della libertà di associazione di tali persone.

Per quanto riguarda la *tutela della vita privata e dei dati personali*, l'avvocato generale sottolinea che la mera comunicazione del nome del donante è sufficiente di per sé per identificarlo e affinché

a tale comunicazione siano applicabili le disposizioni del diritto dell'Unione relative al trattamento dei dati personali ¹. Infatti, la circostanza che il nome del donante sia indissolubilmente legato al dato di una donazione in favore di un'organizzazione civile costituisce un **vincolo** che rivela di per sé un'affinità tra il donante e tale organizzazione, **che può contribuire a definire il profilo ideologico del primo**. L'avvocato generale aggiunge che il fatto che i dati pubblicati consentono di elaborare detto profilo può disincentivare i donanti o dissuaderli dal contribuire al sostentamento di organizzazioni civili. In tale contesto, l'avvocato generale considera che pubblicare, in un registro accessibile al pubblico, sia i nomi delle persone fisiche che effettuano donazioni dall'estero a favore di talune associazioni stabilite in Ungheria, sia l'importo di tali donazioni, comporta un'ingerenza nella vita privata di dette persone, per quanto riguarda il trattamento dei loro dati di carattere personale.

Pertanto, l'avvocato generale ritiene che **la pubblicazione di tali dati costituisca un'ingerenza sia nei diritti relativi alla tutela della vita privata e dei dati personali sia nel diritto alla libertà di associazione, che risultano tutti garantiti dalla Carta**.

In merito alla questione se sussista una giustificazione di tale ingerenza, l'avvocato generale ammette che taluni obiettivi di interesse generale invocati dall'Ungheria – come la tutela dell'ordine pubblico e la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo – possono giustificare, in linea di principio, un'intrusione nei diritti interessati. Tuttavia, ritiene che, anche se **l'obiettivo della tutela dell'ordine pubblico** potrebbe legittimare misure imposte alle organizzazioni civili sospettate di violarlo, **non consente di approvare una disciplina generalizzata che imponga, ex ante, ad ognuna di esse, gli obblighi controversi**. D'altra parte, l'avvocato generale considera che le disposizioni legislative dell'Unione in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo ² sono sufficienti per garantire un'adeguata tutela.

Infine, l'avvocato generale considera che **le misure controverse sono sproporzionate** in quanto, in primo luogo, la soglia di HUF 500 000 è eccessivamente bassa considerata la gravità delle ingerenze causate; in secondo luogo, le donazioni provenienti dagli altri Stati membri dell'Unione sono trattate alla stessa stregua di quelle provenienti da paesi esterni all'Unione e, in terzo luogo, l'inosservanza degli obblighi controversi può portare allo scioglimento dell'organizzazione inadempiente.

In tali circostanze, l'avvocato generale propone alla Corte di dichiarare che **la normativa ungherese controversa limita indebitamente la libera circolazione dei capitali, in quanto contiene disposizioni che comportano un'ingerenza ingiustificata nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata, alla protezione dei dati personali e alla libertà di associazione tutelati dalla Carta**.

IMPORTANTE: Le conclusioni dell'avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato. I giudici della Corte cominciano adesso a deliberare in questa causa. La sentenza sarà pronunciata in una data successiva.

IMPORTANTE: La Commissione o un altro Stato membro possono proporre un ricorso per inadempimento diretto contro uno Stato membro che è venuto meno ai propri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Qualora la Corte di giustizia accerti l'inadempimento, lo Stato membro interessato deve conformarsi alla sentenza senza indugio.

La Commissione, qualora ritenga che lo Stato membro non si sia conformato alla sentenza, può proporre un altro ricorso chiedendo sanzioni pecuniarie. Tuttavia, in caso di mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva alla Commissione, su domanda di quest'ultima, la Corte di giustizia può infliggere sanzioni pecuniarie, al momento della prima sentenza.

¹ In particolare, l'articolo 8 della Carta e il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (GU 2016, L 119, pag. 1).

² In concreto, la direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU 2015, L 141, pag. 73).

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) delle conclusioni è pubblicato sul sito CURIA il giorno della lettura.

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della lettura delle conclusioni sono disponibili su «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106