



Sentenze del Tribunale

nelle cause T-115/23 | Debreceni Egyetem / Consiglio, T-132/23 | Óbudai Egyetem / Consiglio, T-133/23 | Állatorvostudományi Egyetem / Consiglio, T-138/23 | Semmelweis Egyetem / Consiglio, T-139/23 | Miskolci Egyetem / Consiglio e T-140/23 | Dunaújvárosi Egyetem / Consiglio

Comunicato stampa n. 136/26

Lussemburgo, 30 settembre 2026

Stato di diritto: il Tribunale respinge i ricorsi presentati da sei università ungheresi contro il divieto di finanziare, a carico del bilancio dell'Unione, un *trust* di interesse pubblico o enti partecipati da siffatti *trust*

In tal modo, esso chiarisce le condizioni per l'adozione delle misure di protezione del bilancio dell'Unione adottate sulla base del regolamento sulla condizionalità relativa allo Stato di diritto

Nel 2021, i diritti costitutivi e di gestione della maggior parte degli istituti di istruzione superiore ungheresi, precedentemente detenuti dallo Stato, sono stati trasferiti a *trust* di interesse pubblico.

Al fine di proteggere il bilancio dell'Unione dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, ai sensi del regolamento sulla condizionalità relativa allo Stato di diritto ¹, una decisione ² che prevede, in particolare, una disposizione che vieta alla Commissione europea di assumere, nell'ambito dell'esecuzione del bilancio dell'Unione, impegni giuridici con un *trust* di interesse pubblico o con un ente partecipato da un siffatto *trust*.

In tale contesto, sei università ungheresi hanno chiesto al Tribunale dell'Unione europea di annullare detta disposizione. Esse invocano motivi, in larga misura, analoghi; tuttavia, alcuni di essi non sono stati sollevati in tutti i ricorsi. Tali motivi di ricorso si basano, in particolare, sull'incompetenza del Consiglio ad adottare la disposizione impugnata, sulla violazione dell'obbligo di motivazione, sulla violazione del regolamento sulla condizionalità relativa allo Stato di diritto, e in particolare sull'assenza di violazioni individuali dei principi dello Stato di diritto da parte degli enti interessati e sull'assenza di un nesso tra le potenziali violazioni dei principi dello Stato di diritto e la loro incidenza sul bilancio dell'Unione, sulla violazione del principio di proporzionalità, sulla violazione della libertà accademica ³ e sulla violazione della libera prestazione dei servizi e degli articoli 165 e 179 TFUE.

Il Tribunale respinge i sei ricorsi di annullamento.

In primo luogo, per quanto riguarda la presunta **incompetenza del Consiglio ad adottare la disposizione impugnata**, il Tribunale dichiara che quest'ultimo ha esercitato la propria competenza esclusiva in materia di formazione ed esecuzione del bilancio, e non una competenza nei settori dell'istruzione e della ricerca. Inoltre, poiché l'Unione dispone in ogni caso di una competenza di sostegno e di una competenza concorrente in questi settori, essa è altresì senz'altro legittimata a sospendere provvisoriamente l'esecuzione del suo bilancio relativo ai programmi, quali Erasmus + e Orizzonte Europa, nei confronti di alcuni Stati membri, in particolare in caso di violazione dei principi dello Stato di diritto.

In secondo luogo, per quanto riguarda la violazione dell'obbligo di motivazione, il Tribunale rileva che **il Consiglio ha esposto in modo sufficientemente dettagliato e circostanziato le ragioni per le quali la disposizione contestata è stata adottata**. Dalla sua decisione emerge che la violazione dei principi dello Stato di diritto consisterebbe **in una situazione di fatto e nel quadro normativo ungherese**, che non impedirebbe ai funzionari di alto livello, compresi gli alti dirigenti politici, di far parte dei consigli di amministrazione di *trust* di interesse pubblico. Tale violazione è considerata dal

Consiglio sotto il profilo del principio di certezza del diritto, del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo e del principio di separazione dei poteri e si concretizza, nel caso di specie, nell'esistenza di eventuali conflitti di interessi.

In terzo luogo, per quanto riguarda la violazione del regolamento sulla condizionalità relativa allo Stato di diritto il Tribunale ricorda, anzitutto, che **il giudice dell'Unione esercita un controllo completo nel caso di specie**, in particolare, sulle condizioni di adozione delle misure di protezione del bilancio dell'Unione.

Inoltre, per quanto riguarda **l'esistenza di una violazione dei principi dello Stato di diritto**, il Tribunale considera che il regolamento sulla condizionalità relativa allo Stato di diritto riguarda tanto le violazioni individuali dei principi dello Stato di diritto quanto le violazioni sistemiche. Orbene esso constata che, nel caso di specie, la violazione è di natura sistemica, in quanto risulta **dall'incapacità, dall'impossibilità o dalla riluttanza sistemica dell'Ungheria a impedire decisioni adottate in violazione del diritto applicabile in materia di conflitti di interessi**. Pertanto, esso conclude che l'accertamento dell'esistenza di una violazione dei principi dello Stato di diritto non richiedeva di accertare violazioni individuali e che tale violazione era stata dimostrata in modo giuridicamente adeguato.

Infine, il Tribunale ritiene che **esista un nesso reale e sufficientemente diretto tra le violazioni dei principi dello Stato di diritto e l'impatto sul bilancio dell'Unione**. Infatti, i *trust* di interesse pubblico e, di conseguenza, i funzionari di alto livello e gli alti responsabili politici che siedono nei loro consigli di amministrazione dispongono di poteri considerevoli sulle questioni di bilancio, operative e organizzative degli istituti di istruzione superiore, quali le ricorrenti. Vi è quindi un rischio reale e serio che la scelta dello sviluppo di programmi, formazioni accademiche, progetti di ricerca e sviluppo finanziati dall'Unione nonché la selezione del personale siano direttamente influenzate politicamente. Il Tribunale osserva segnatamente che, per quanto riguarda i programmi Erasmus + e Orizzonte Europa, i *trust* di interesse pubblico possono svolgere un ruolo nell'erogazione dei fondi dell'Unione ai beneficiari finali. Più in particolare, nell'ambito del programma Erasmus + esiste un rischio che conflitti di interessi interferiscano con la selezione degli studenti beneficiari e, in particolare, con la scelta e il riconoscimento reciproco dei corsi finanziabili seguiti in altri Stati membri, e introducano così in tale processo di selezione considerazioni che vadano oltre la valutazione del merito accademico. Alla luce dell'onnipresenza del controllo politico e del rischio di conflitti di interessi, il Consiglio ha affermato dinanzi al Tribunale che tutti i processi interni, le procedure accademiche e le strutture di gestione coinvolti nell'utilizzo dei fondi dell'Unione potrebbero essere soggetti a influenze esterne, il che potrebbe comportare un uso improprio dei fondi dell'Unione. Orbene, la tutela degli interessi finanziari dell'Unione presuppone che le sue risorse finanziarie non servano a finanziare enti il cui funzionamento violi i principi dello Stato di diritto.

In quarto luogo, per quanto riguarda **la proporzionalità** della disposizione impugnata, il Tribunale rileva che essa è proporzionata e consente di raggiungere l'obiettivo di interesse generale della protezione del bilancio dell'Unione. Il Tribunale ricorda, innanzitutto, che la finalità del regolamento sulla condizionalità relativa allo Stato di diritto consiste nel proteggere il bilancio dell'Unione e non nel sanzionare, di per sé, le violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro. Esso giudica poi che non è stata dimostrata l'esistenza di un'altra misura meno restrittiva che consentisse di raggiungere tale obiettivo. Infatti, la disposizione controversa si applica solo ai nuovi impegni giuridici, senza produrre effetti sui programmi già in corso alla data della sua entrata in vigore. Inoltre, le università ungheresi che non sono partecipate da *trust* di interesse pubblico, così come i loro studenti, docenti e ricercatori, continuano a poter beneficiare dei programmi di istruzione e ricerca finanziati dall'Unione. Di conseguenza, l'assegnazione globale dei fondi non è pregiudicata. Infine, il Tribunale respinge l'argomento secondo cui il potenziale impatto sui destinatari finali e sui beneficiari non sarebbe stato preso in considerazione. Tale considerazione risulta in particolare dal fatto che la disposizione impugnata è quella che perturba meno i programmi già in corso alla data della sua entrata in vigore e che essa non incide sugli obblighi dell'Ungheria relativi all'esecuzione dei programmi e dei fondi interessati, in particolare nei confronti dei destinatari finali e dei beneficiari.

In quinto luogo, il Tribunale dichiara che **la misura di cui si tratta non lede la libertà accademica**. In questo contesto il Tribunale ricorda che tale libertà esige che gli istituti di istruzione superiore possano godere di autonomia nei confronti dei pubblici poteri e, in particolare, del potere esecutivo. Orbene, nel caso di specie, esso conclude che la disposizione impugnata costituisce una **misura di natura finanziaria** e non contiene **alcun divieto o prescrizione relativi alle attività accademiche o scientifiche di detti istituti**. Pertanto il fatto che gli Stati membri, in caso di gravi violazioni dei principi dello Stato di diritto, anche nell'esercizio della loro competenza in materia di organizzazione dell'istruzione superiore,

formazione professionale e ricerca e sviluppo, possano essere soggetti a misure correttive non costituisce, in quanto tale, una lesione della libertà accademica. Infatti, il fatto di negare risorse finanziarie a un organismo di ricerca e diffusione delle conoscenze, come un'università o un istituto di ricerca, oppure a ricercatori o a gruppi di ricerca non costituisce, in quanto tale, una lesione della libertà accademica o una restrizione di tale libertà, in quanto una decisione di rifiuto di concedere risorse finanziarie è fondata su considerazioni scientifiche o su orientamenti di politica in materia di istruzione e di ricerca e sviluppo stabiliti dal legislatore o risulta da obiettivi di interesse generale chiaramente fissati dalla legge. In ogni caso, il Tribunale sottolinea che, anche se la disposizione impugnata fosse lesiva della libertà accademica, essa sarebbe giustificata e proporzionata dal punto di vista dell'obiettivo di protezione del bilancio dell'Unione. Inoltre, essa contribuisce alla salvaguardia dell'autonomia degli istituti, riducendo al minimo le possibilità di ingerenze arbitrarie del potere esecutivo nella loro organizzazione, e **contribuisce così al rispetto stesso della libertà accademica e dei principi dello Stato di diritto**

In sesto luogo, per quanto riguarda la violazione della libera prestazione dei servizi e degli articoli 165 e 179 TFUE, il Tribunale respinge tale motivo. Per quanto riguarda la **libera prestazione dei servizi**, esso ricorda che, sebbene la giurisprudenza abbia escluso dalla nozione di «servizi» l'insegnamento impartito da determinati istituti di istruzione pubblica finanziati con fondi pubblici, la Corte ha tuttavia incluso quello impartito da istituti di istruzione finanziati essenzialmente con fondi privati. Orbene, nel caso di specie, nessun elemento fornito ha consentito al Tribunale di stabilire se le attività di insegnamento e di ricerca degli istituti di istruzione superiore fossero essenzialmente finanziate da fondi privati. Pertanto, il Tribunale conclude che dette attività non sono «servizi» ai sensi dell'articolo 57 TFUE. In ogni caso, anche se si fosse trattato di servizi o fossero esistiti restrizioni od ostacoli alla libera prestazione dei servizi, il Tribunale rileva che **la disposizione impugnata persegue un obiettivo di interesse generale ed è proporzionata**.

Per quanto riguarda gli **articoli 165 e 179 TFUE**, il Tribunale afferma che essi non possono essere invocati nel caso di specie, dato che tali disposizioni non costituiscono disposizioni di applicazione generale di carattere trasversale. Pertanto, i diversi elementi, obiettivi e azioni elencati in tali articoli non devono essere presi in considerazione in modo vincolante nell'applicazione delle disposizioni del Trattato FUE relative al principio fondamentale della libera circolazione. Tuttavia, il Tribunale sottolinea che il principio fondamentale della libera circolazione è particolarmente importante nel settore dell'istruzione e della ricerca scientifica e dello sviluppo tecnologico, in particolare, nell'ambito dell'obiettivo di realizzare uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente. Il Tribunale precisa che, dal momento che l'Unione ha creato e finanzia i programmi Erasmus + e Orizzonte Europa, essa deve non solo garantire che l'assegnazione o il ritiro delle borse di studio e dei programmi destinati a facilitare la mobilità e la libera circolazione dei beneficiari di tali programmi non creino una restrizione ingiustificata al diritto di cooperare liberamente oltre le frontiere, di circolare e soggiornare nel territorio degli Stati membri. Essa deve inoltre garantire che i paesi che beneficiano di fondi a titolo dei programmi Erasmus + e Orizzonte Europa rispettino la libertà accademica al fine di garantire l'eccellenza scientifica e accademica.

IMPORTANTE: Il ricorso di annullamento mira a far annullare atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione contrari al diritto dell'Unione. A determinate condizioni, gli Stati membri, le istituzioni europee e i privati possono, a seconda dei casi, investire la Corte di giustizia o il Tribunale di un ricorso di annullamento. Se il ricorso è fondato, l'atto viene annullato. L'istituzione interessata deve rimediare all'eventuale lacuna giuridica creata dall'annullamento dell'atto.

IMPORTANTE: Avverso la decisione del Tribunale può essere presentata impugnazione alla Corte entro due mesi e dieci giorni a decorrere dalla data della sua notifica, limitatamente alle questioni di diritto.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna il Tribunale. La presentazione dei fatti e del quadro giuridico si riferisce al periodo pertinente e si basa sugli atti delle cause.

Il testo integrale e, se del caso, la sintesi delle sentenze ([T-115/23](#), [T-132/23](#), [T-133/23](#), [T-138/23](#), [T-139/23](#) e [T-140/23](#)) sono pubblicati sul sito CURIA il giorno della pronuncia.

Contatto stampa: Luca Costanzo ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della pronuncia delle sentenze sono disponibili su «[Curia Web TV](#)» nonché su «[European Broadcasting Service](#)» ☎ (+ 32) 2 2964106.

Restate in contatto!!



¹ [Regolamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

² [Decisione di esecuzione \(UE\) 2022/2506](#) del Consiglio, del 15 dicembre 2022, relativa a misure di protezione del bilancio dell'Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria.

³ L'articolo 13 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#).