

La giustiziabilità dell'art. 2 TUE e la funzione costituzionale dei valori nella sentenza *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union)

Paola Mori*

SOMMARIO: 1. La sentenza e la sua rilevanza costituzionale. – 2. Il contesto normativo e le origini del procedimento di infrazione. – 3. I valori fondativi dell'Unione: natura costituzionale, radice pattizia e obbligo permanente di conformità. – 4. Dal fondamento assiologico agli obblighi giuridicamente vincolanti: l'interpretazione della Corte. – 5. La giustiziabilità dell'art. 2 TUE: il rigetto delle obiezioni difensive e il primato dei valori sull'identità nazionale. – 6. La soglia di giustiziabilità: gravità e sistematicità della violazione. – 7. Il rapporto tra ricorso per inadempimento e art. 7 TUE: complementarità e distinzione funzionale. – 8. L'architettura del sistema di tutela: Carta dei diritti fondamentali, art. 19 TUE e art. 2 TUE tra trasversalità e principio di attribuzione. – 9. Osservazioni conclusive.

1. *La sentenza e la sua rilevanza costituzionale*

Con la sentenza *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), la Corte di giustizia, riunita in Seduta plenaria, ha accertato che l'Ungheria, mediante l'adozione della c.d. legge «anti-pedofilia» o legge «anti-LGBTIQ+», è venuta meno a una pluralità di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, inclusi, per la prima volta nella storia del contenzioso europeo per inadempimento, quelli direttamente discendenti dall'art. 2 TUE¹.

La pronuncia assume una rilevanza che trascende ampiamente il caso concreto e segna un passaggio di primaria importanza nell'evoluzione della dimensione costituzionale dell'integrazione europea. Essa non si limita ad accertare una pluralità di infrazioni del diritto dell'Unione da parte di uno Stato

* Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi della Magna Graecia di Catanzaro – paolamori@unicz.it.

¹ Corte giust. 21 aprile 2026, C-769/22, *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union).

membro, ma interviene in modo incisivo sulla qualificazione giuridica dei valori sanciti dall’art. 2 TUE, contribuendo a ridefinire i confini del sindacato giurisdizionale europeo e il rapporto tra valori fondativi, ripartizione delle competenze e garanzie costituzionali nell’ordinamento dell’Unione.

La portata della decisione si manifesta su due piani distinti ma strettamente connessi. Sul primo piano, di natura processuale, la Corte afferma la piena utilizzabilità del ricorso per inadempimento quale strumento idoneo a sanzionare violazioni dei valori dell’Unione: per la prima volta, la violazione dell’art. 2 TUE viene accertata quale parametro autonomo di legittimità, distinto e indipendente rispetto alle altre violazioni di norme del diritto dell’Unione parimenti contestate dalla Commissione. Sul secondo piano, di natura sostanziale e sistematica, la Corte svolge un’opera di chiarificazione teorica circa la natura giuridica dei valori dell’Unione, affermando con nettezza che essi non appartengono alla sfera delle proclamazioni politico-programmatiche prive di effetti vincolanti, bensì a quella delle norme giuridiche dotate di forza obbligatoria, ancorché caratterizzate da modalità di operatività peculiari e da una soglia di giustiziabilità elevata, funzionale a preservare l’equilibrio complessivo del sistema delle competenze².

In questa prospettiva, la sentenza si inserisce coerentemente nel percorso evolutivo di una giurisprudenza che, almeno a partire dal parere 2/13 sull’adesione dell’Unione alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo³ e dalle successive pronunce in materia di Stato di diritto – da *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*⁴ alle sentenze sulla condizionalità finanziaria⁵ e oltre⁶ – ha progressivamente rafforzato la dimensione costituzionale dell’ordinamento dell’Unione, fino a riconoscere ai valori di cui all’art. 2 TUE una funzione direttamente rilevante quale parametro di legittimità dell’azione degli Stati

² L’importanza di questo punto è sottolineata da K. LENAERTS nella relazione generale al Convegno “*L’evoluzione dell’Unione Europea e le sue prospettive nell’ottica della Corte di Giustizia*”, Roma, 22 maggio 2026, www.radioradicale.it/scheda/789801/levoluzione-dellunione-europea-e-le-sue-prospettive-nellottica-della-corte-di.

³ Corte giust. parere 18 dicembre 2014, 2/13, *Adesione dell’Unione europea alla CEDU*.

⁴ Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*.

⁵ Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio* e, in pari data, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, di seguito “sentenze sulla condizionalità finanziaria”.

⁶ V., tra le numerose sentenze, 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); 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione/Malta* (Citoyenneté par investissement), nonché 10 luglio 2024, C-123/22, *Commissione/Ungheria* (Accueil des demandeurs de protection internationale II).

membri, operante accanto e al di là dei tradizionali meccanismi di tutela dei diritti fondamentali.

Queste brevi riflessioni non si soffermano sul merito delle singole violazioni accertate dalla Corte, già oggetto di distinta riflessione in dottrina⁷, bensì analizzano specificamente la configurazione della violazione dell'art. 2 TUE quale addebito autonomo e le implicazioni sistematiche che ne derivano sul piano del diritto dell'Unione⁸.

Al fine di contestualizzare le questioni teoriche poste dalla sentenza, è tuttavia necessario richiamare sinteticamente il contenuto della normativa nazionale oggetto del giudizio.

2. Il contesto normativo e le origini del procedimento di infrazione

La controversia trae origine dalla legge ungherese n. LXXIX del 2021, con la quale il legislatore nazionale ha introdotto modifiche a numerosi atti normativi interni, limitando o vietando l'accesso dei minori a contenuti che rappresentino o promuovano identità di genere non corrispondenti al sesso assegnato alla nascita, il cambiamento di sesso o l'omosessualità. Le restrizioni così introdotte incidono su una pluralità eterogenea di soggetti – minori, genitori, istituzioni scolastiche e religiose, operatori dei servizi di media audiovisivi, piattaforme digitali e soggetti attivi nel commercio elettronico – e

⁷ In argomento v. P. DE PASQUALE, *Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+: brevi riflessioni a margine della sentenza Commissione/Ungheria (Valeurs de l'Union)*, in *Quaderni AISDUE*, n. 2, 2026.

⁸ Tra i primi, numerosi, commenti alla sentenza v. M. P. MADURO, A. VON BOGDANDY, *On Commission/Hungary (Art. 2 TEU) – A Conversation with Daniel Sarmiento*, Podcast del 27 aprile 2026, in *ELL*, eulawlive.com/podcast/a-von-bogdandy-and-m-poiars-maduro-on-commission-hungary-art-2-teu/; J. SCHOLTES, *To Identity and Beyond?: Commission v Hungary and the constitutional identity rationale*, in *VBlog*, 20 May 2026; M. VAN DEN BRINK, *A Constitutional Court without a Constitutional Compass: Reflections on Commission v Hungary*, *ibidem*, 24 April 2026; A. VON BOGDANDY, L. D. SPIEKER, *The Red Lines of European Society: Article 2 TEU After Commission v Hungary*, *ibidem*, 30 April 2026; si vedano, inoltre, i contributi, sempre in *ELL*, *Op-Ed: Symposium on the CJEU's judgment in Commission v. Hungary (C-769/22)*. Sulle conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta, v. G. ATHANASIOU, *Rethinking Article 2 TEU. AG Ćapeta's Opinion in the Context of Recent CJEU Case Law*, in *VBlog*, 20 June 2025; G. DI FEDERICO, M. LANOTTE, *Le conclusioni dell'AG Ćapeta 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 Ćapeta 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 Ćapeta'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 Ćapeta's Opinion in Commission v. Hungary (Case C-769/22)*, in *BlogDUE*, 14 September 2025.

si collocano nel più ampio contesto delle politiche perseguite dal governo ungherese in materia di identità nazionale, modello familiare e tutela dei minori.

La legge, che era stata già oggetto di severe critiche anche da parte della Commissione di Venezia⁹, aveva provocato significative reazioni a livello istituzionale, incluse forti prese di posizione del Parlamento europeo¹⁰. Essa si iscrive, più in generale, nel progressivo deterioramento dello Stato di diritto in Ungheria, documentato dalla Commissione europea nei rapporti annuali sullo Stato di diritto, più volte denunciato dal Parlamento europeo, in particolare attraverso la richiesta di attivazione della procedura di cui all’art. 7 TUE, e confermato da numerose pronunce della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell’uomo.

La Commissione europea ha avviato il procedimento di infrazione nel luglio 2021¹¹, immediatamente dopo l’adozione della legge, contestando una pluralità di violazioni del diritto dell’Unione riferibili tanto al diritto del mercato interno quanto alla Carta dei diritti fondamentali e al regolamento generale sulla protezione dei dati¹².

⁹ Commissione di Venezia, Parere n. 1059/2021 sulla compatibilità con gli standard internazionali in materia di diritti umani della legge LXXIX del 2021 (10-11 dicembre 2021).

¹⁰ Parlamento europeo, Risoluzione dell’8 luglio 2021 sulle violazioni del diritto dell’UE e dei diritti dei cittadini LGBTIQ in Ungheria a seguito delle modifiche legislative adottate dal Parlamento ungherese (2021/2780(RSP)).

¹¹ Commissione europea, INFR(2021)2130, 15 luglio 2021, IP/21/3668. In argomento 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.; 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.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.

¹² In particolare, la Commissione ha chiesto alla Corte di constatare la violazione dell’art. 56 TFUE; di varie disposizioni della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell’informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (direttiva sul commercio elettronico); della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno; della direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi); di vari diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (articoli 1, 7, 11, 14, par. 2, 24, par. 2); dell’art. 2 TUE e, infine, del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali.

Tra queste, particolare rilievo teorico e pratico assume la scelta, inedita nel contenzioso per inadempimento, di configurare la violazione dell'art. 2 TUE quale addebito autonomo, non subordinato né meramente accessorio rispetto alle altre disposizioni dei Trattati o della Carta.

La questione dell'utilizzabilità del ricorso per inadempimento quale strumento di tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE era del resto oggetto di un dibattito risalente, che aveva alimentato interrogativi fondamentali circa l'ammissibilità di un controllo giurisdizionale diretto sul rispetto di tali valori nell'ambito del procedimento *ex art. 258 TFUE*, la natura e il contenuto degli obblighi che ne derivano, e il rapporto tra tale strumento giurisdizionale e il meccanismo di natura essenzialmente politica previsto dall'art. 7 TUE¹³.

Significativamente, la Corte, dopo aver esaminato i singoli addebiti, procede a una valutazione di carattere sistemico, considerando l'intero quadro normativo ungherese nella sua unitarietà e nella *ratio* complessiva che lo ispira. Tale metodo consente alla Corte di individuare un insieme coordinato di misure che produce una marginalizzazione strutturale delle persone non eterosessuali o non cisgender, alimentandone la stigmatizzazione attraverso l'associazione con fenomeni di devianza e pericolo sociale. Ed è proprio questa dimensione sistemica, fondata sull'idea che la divergenza rispetto all'identità personale corrispondente al sesso alla nascita o l'omosessualità siano dannose per i minori, a rendere la legislazione ungherese incompatibile con i valori fondativi dell'Unione.

3. *I valori fondativi dell'Unione: natura costituzionale, radice pattizia e obbligo permanente di conformità*

Il ragionamento della Corte prende avvio dalla collocazione sistematica dell'art. 2 TUE all'interno del quadro costituzionale dell'Unione, una qualificazione che non ha valore meramente descrittivo ma implica precise conseguenze sul piano gerarchico e funzionale.

¹³ In argomento, si rinvia a R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 159; E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, 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, p. 158 ss.; K. LENAERTS, *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, in *GLJ*, 2020, p. 29 ss.; L. S. ROSSI, *La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels*, in *RTDEur*, 2020, p. 639 ss.; ID., *'Concretised', 'Flanked', or 'Standalone'? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *EP*, n. 1, 2025, p. 1; M. SAFJAN, *Rule of Law and the Future of Europe*, in *DUE*, 2019, p. 425 ss.

Riprendendo l'impostazione chiaramente delineata sin dal parere 2/13, la Corte riconduce i valori enunciati in tale disposizione al fondamento stesso della struttura costituzionale propria dell'ordinamento, affermando che l'Unione è dotata di un quadro costituzionale autonomo nel quale i valori di dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani non costituiscono mere enunciazioni programmatiche destinate a orientare l'azione delle istituzioni, bensì elementi costitutivi dell'identità giuridica dell'Unione stessa.

Tale qualificazione non è frutto di un'elaborazione pretoria autonoma, ma riflette una scelta consapevole e deliberata degli Stati membri: è stata la volontà degli Stati, solennemente espressa già nel preambolo del TUE, ove si afferma l'attaccamento dei popoli europei ai principi di libertà, democrazia e Stato di diritto, e poi trasfusa nell'art. 2 TUE, a elevare quei valori a presupposto fondativo dell'ordinamento, sottraendoli alla disponibilità tanto delle istituzioni quanto degli stessi Stati membri nell'esercizio delle loro competenze. I valori di cui all'art. 2 TUE definiscono, in altri termini, non soltanto gli obiettivi dell'integrazione europea voluti dagli Stati contraenti, ma le condizioni di esistenza e di legittimità dell'ordinamento nella sua interezza¹⁴.

In quanto tali, gli obblighi che ne derivano non si limitano a presidiare specifici settori materiali del diritto dell'Unione, ma permeano trasversalmente l'intero ordinamento¹⁵, vincolando gli Stati membri in ogni manifestazione del loro potere normativo e amministrativo che incida sull'identità valoriale comune.

In tale prospettiva, il richiamo all'art. 49 TUE assume un significato sistematico decisivo. La Corte ribadisce che il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE costituisce una condizione non soltanto per l'adesione all'Unione, ma per la permanenza nello *status* di Stato membro. Ne deriva un obbligo che non si esaurisce nel momento genetico dell'accesso all'Unione, ma che si proietta nel tempo non solo come vincolo permanente di conformità, ma anche come obbligo positivo di promozione attiva dei valori comuni, imposto

¹⁴ Nelle sentenze sulla condizionalità finanziaria, la Corte aveva infatti affermato che i valori di cui all'art. 2 TUE «definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune»: *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., punti 127 e 232, e *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., punti 145 e 264.

¹⁵ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 546: «i valori enunciati in tale articolo 2 impongono obblighi giuridicamente vincolanti di carattere trasversale nell'Unione e definiscono l'identità stessa di quest'ultima quale ordinamento giuridico comune».

agli Stati membri per tutta la durata della loro partecipazione all'ordinamento europeo¹⁶.

La continuità di tale obbligo consente di comprendere perché la Corte escluda che gli Stati possano legittimamente invocare modifiche legislative interne o riforme ordinamentali per giustificare una regressione del livello di tutela dei valori comuni: una simile regressione contrasterebbe non solo con il vincolo di conformità permanente, ma con la stessa volontà fondativa che gli Stati hanno espresso nei Trattati¹⁷.

Il rispetto dell'art. 2 TUE si configura, così, come una clausola di stabilità costituzionale dell'ordinamento europeo, idonea a vincolare gli Stati membri non solo al momento dell'adesione, ma in via permanente. E il rispetto di tale clausola costituisce il presupposto della fiducia reciproca tra gli Stati membri. Quest'ultima, infatti, non si esaurisce in una presunzione tecnica funzionale ai meccanismi di cooperazione giudiziaria e amministrativa, ma assume natura propriamente costituzionale, in quanto fondata sulla comune adesione degli Stati membri a quei valori, liberamente e sovranamente assunti in sede pattizia, e sul loro rispetto effettivo e continuativo¹⁸.

4. *Dal fondamento assiologico agli obblighi giuridicamente vincolanti: l'interpretazione della Corte*

Il passaggio decisivo della sentenza riguarda la conferma della natura *giuridicamente* vincolante dell'art. 2 TUE¹⁹. La Corte giunge a tale conclusione attraverso una costruzione argomentativa complessa, che si sviluppa su più livelli.

¹⁶ *Ivi*, punto 536: «i valori sanciti da detto articolo 2 hanno, di per sé, carattere giuridicamente vincolante, da cui discende l'obbligo, per gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione, di rispettare tali valori nonché quello di preservarli e di promuoverli».

¹⁷ Sul principio di non regressione, v. Corte giust. 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblica*, punti 63 e 64.

¹⁸ *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, cit., punto 125, e *Polonia/Parlamento e Consiglio*, cit., punto 143. Sul legame tra fiducia reciproca e Stato di diritto, da ultimo, v. F. CASOLARI, *Lo Stato di diritto preso sul serio*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020*, Milano, 2021, p. 302 ss.; M. P. MADURO, *General Report*, in *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law*, The XXX Fide Congress in Sofia, 2023, vol. 1, p. 23 ss. Sulla natura costituzionale del principio della fiducia reciproca si rinvia a P. MORI, *Quelques réflexions sur la confiance réciproque entre les États membres: un principe essentiel de l'Union européenne*, in *Liber amicorum Antonio Tizzano*, cit., p. 654.

¹⁹ La Corte aveva già esplicitamente affermato che «l'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che [...] sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»: Corte giust. 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia* (Indépendance et vie privée des juges), punto 67.

In primo luogo, la Corte chiarisce che i valori enunciati all’art. 2 TUE trovano concretizzazione in principi e disposizioni del diritto dell’Unione contenenti «obblighi giuridicamente vincolanti più precisi per gli Stati membri»²⁰, richiamando a tal fine la giurisprudenza sviluppata nelle sentenze sulla condizionalità finanziaria²¹.

La Corte rafforza ulteriormente tale impostazione attraverso un diretto collegamento tra l’art. 2 TUE e la Carta dei diritti fondamentali. Il preambolo della Carta ricorda infatti che l’Unione si fonda sui principi di democrazia e di Stato di diritto e riconosce i diritti, le libertà e i principi in essa sanciti, mentre gli articoli 1, 6, 7, 10, 11, 20, 21 e 23 della stessa, vengono considerati quali specificazioni normative dei valori della dignità umana, della libertà, dell’uguaglianza, del rispetto dei diritti umani, della non discriminazione e della parità tra donne e uomini consacrati dall’art. 2 TUE²². Questa mediazione sistematica consente di evitare che l’art. 2 TUE diventi una clausola eccessivamente indeterminata e, per ciò stesso, difficilmente controllabile in sede giurisdizionale²³.

A conferma di tale conclusione la Corte fa ricorso all’interpretazione letterale, contestuale e storica dell’art. 2 TUE. Sul piano letterale, l’espressione secondo cui l’Unione «si fonda» sui valori di cui all’art. 2 indica un legame strutturale, che trascende la dimensione meramente dichiarativa. Per quanto riguarda poi il contesto, l’economia generale del Trattato UE – dal preambolo, all’inserimento dell’art. 2 nel titolo I «Disposizioni comuni», fino al richiamo dell’art. 49 TUE e delle altre disposizioni che espressamente rinviano ai valori dell’Unione – depone a favore del carattere vincolante della disposizione. Infine, la sostituzione del termine «principi», utilizzato nella versione precedente del Trattato, con «valori» nel Trattato di Lisbona viene letta come

²⁰ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l’Union), cit., punto 525.

²¹ Sopra citate, rispettivamente punti 232 e 264.

²² *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l’Union), cit., punto 526.

²³ La questione era stata affrontata in modo articolato nelle conclusioni dell’Avvocato generale Ćapeta, parr. 201-218, che aveva respinto l’obiezione ungherese secondo cui il carattere generale e il contenuto indeterminato dell’art. 2 TUE osterebbe al suo utilizzo quale parametro di controllo, sviluppando un ragionamento su tre livelli: 1) l’interpretazione di nozioni generali è attività ordinaria per qualsiasi giudice costituzionale; 2) i valori trovano concretizzazione in una rete di disposizioni di diritto primario e derivato, sicché il controllo non richiede alla Corte di attribuire arbitrariamente sostanza ai valori, ma di verificare se siano state oltrepassate le «linee rosse» che essi tracciano; 3) il grado di precisione richiesto per il controllo di legittimità nell’ambito di un ricorso per inadempimento è inferiore a quello necessario per il riconoscimento dell’effetto diretto. L’Avvocato generale aveva concluso osservando che la difesa di tali valori non costituisce una scelta politica della Corte, bensì il suo compito costituzionale.

scelta consapevole volta a rafforzarne la portata giuridica, in linea con i lavori preparatori della Convenzione sul futuro dell'Europa, secondo i quali i valori fondamentali europei devono avere «un contenuto giuridico di base chiaro e non controverso»²⁴.

Ne deriva una relazione strutturale tra valori e diritti fondamentali: i primi esprimono il fondamento assiologico dell'ordinamento dell'Unione e generano obblighi di carattere trasversale che attraversano l'intero sistema delle fonti e delle competenze, mentre i secondi ne costituiscono la traduzione normativa e applicativa in ambiti determinati.

La trasversalità degli obblighi derivanti dall'art. 2 TUE implica che essi non siano attivabili solo quando una specifica norma di diritto derivato risulti violata, ma operino come parametro autonomo ogniqualvolta la condotta dello Stato membro incida strutturalmente sul nucleo fondativo dell'ordinamento.

Muovendo da tale ricostruzione, la Corte respinge l'argomento dell'Ungheria secondo cui la concretizzazione dei valori dell'art. 2 TUE in disposizioni più specifiche del diritto dell'Unione escluderebbe la possibilità di riconoscere a tali valori un'autonoma efficacia giuridica. Al contrario, essa afferma con chiarezza che i valori dell'Unione non costituiscono meri orientamenti politici o semplici criteri interpretativi, ma parametri giuridici autonomi, dotati di una propria forza normativa, sebbene destinati a operare in connessione con le disposizioni del diritto dell'Unione che ne specificano il contenuto.

5. La giustiziabilità dell'art. 2 TUE: il rigetto delle obiezioni difensive e il primato dei valori sull'identità nazionale

La Corte affronta successivamente due ulteriori argomenti difensivi formulati dall'Ungheria, entrambi diretti a contestare la competenza dell'Unione a verificare il rispetto dell'art. 2 TUE nell'ambito di un procedimento per inadempimento. Il primo concerne il rapporto tra tale disposizione e il meccanismo previsto dall'art. 7 TUE; il secondo riguarda il limite rappresentato dall'identità nazionale degli Stati membri, sancito dall'art. 4, paragrafo 2, TUE.

Si tratta in realtà di obiezioni già ampiamente emerse e discusse nella precedente giurisprudenza della Corte, che la pronuncia in esame riprende e inserisce in un quadro argomentativo più organico e sistematico, coerente con

²⁴ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punti 528-535.

il progressivo consolidamento della dimensione costituzionale dei valori dell’Unione.

Con riferimento al primo profilo, l’Ungheria sosteneva che l’art. 7 TUE costituisse l’unico strumento attraverso il quale l’Unione può reagire a violazioni dei valori fondamentali da parte di uno Stato membro, trattandosi della procedura specificamente concepita a tale scopo e caratterizzata da una marcata dimensione politico-istituzionale.

La Corte respinge tale impostazione, riaffermando la centralità del sistema giurisdizionale dell’Unione e valorizzando il ruolo attribuito dall’art. 19 TUE alla Corte di giustizia quale garante del rispetto del diritto dell’Unione. In assenza di deroghe espresse, la Corte ritiene infatti di essere pienamente competente a sindacare, nell’ambito della procedura prevista dagli articoli 258–260 TFUE, anche il rispetto degli obblighi giuridicamente vincolanti derivanti dall’art. 2 TUE.

In tal modo, la Corte conferma che i valori dell’Unione appartengono integralmente alla sfera del diritto giustiziabile e non possono essere confinati alla sola tutela politica assicurata dall’art. 7 TUE, il quale mantiene natura distinta, complementare e non esclusiva²⁵.

Quanto al secondo profilo, la Corte riconosce la rilevanza giuridica dell’identità nazionale degli Stati membri ai sensi dell’art. 4, par. 2, TUE, confermando il proprio orientamento giurisprudenziale consolidato in materia, ma ne circoscrive con chiarezza la portata applicativa.

L’identità nazionale non può infatti essere invocata quale causa di giustificazione di violazioni dei valori fondamentali dell’Unione: essa deve essere interpretata in conformità all’art. 2 TUE e non può configurarsi come limite esterno rispetto ad esso. Ne deriva un rapporto di subordinazione assiologica nel quale i valori dell’Unione assumono la funzione di parametro ultimo di legittimità, rispetto al quale anche le istanze identitarie nazionali devono essere valutate e risultare conformi²⁶.

²⁵ Sull’art. 7 TUE quale strumento distinto, complementare e non esclusivo v. le sentenze sulla condizionalità finanziaria, sopra citate, rispettivamente, punto 155 ss., spec. punto 159, e punto 191 ss., spec. punto 195.

²⁶ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l’Union), cit., punto 562. Sul tema si rinvia a K. LENAERTS, *Celebrating 20 years together. ‘20 years since the accession of 10 States to the European Union: a new constitutional moment for Europe’*, Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 3 May 2024, www.curia.europa.eu. (lo si legga anche in *EJ*, Editoriale, 3 maggio 2024); nonché a P. MORI, *Identità nazionale, valori comuni e condizionalità*, in *Quaderni AISDUE*, fasc. spec. n. 1/2024 – “Il diritto dell’Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità” (a cura di B. CORTESE), p. 207 ss.; F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri*:

6. La soglia di giustiziabilità: gravità e sistematicità della violazione

Il punto di maggiore novità e rilevanza sistematica della sentenza riguarda la definizione della soglia di operatività dell'art. 2 TUE quale parametro autonomamente azionabile nell'ambito di un ricorso per inadempimento.

Consapevole dei rischi derivanti da un'interpretazione eccessivamente estensiva della disposizione, la Corte introduce una significativa clausola di contenimento, affermando che il carattere giuridicamente vincolante dei valori sanciti dall'art. 2 TUE non implica che qualsiasi violazione di una norma del diritto dell'Unione che concretizzi tali valori comporti automaticamente anche una violazione dell'art. 2 stesso²⁷.

Secondo la Corte, infatti, possono integrare un inadempimento degli obblighi derivanti dall'art. 2 TUE soltanto «violazioni manifeste e particolarmente gravi di uno o più valori comuni agli Stati membri», tali da risultare incompatibili con l'identità dell'Unione quale ordinamento giuridico comune fondato sul pluralismo²⁸. Non è quindi sufficiente la mera inosservanza di singoli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, né la lesione isolata di situazioni soggettive tutelate dalla Carta dei diritti fondamentali; è invece necessaria una compromissione dell'assetto valoriale e strutturale dell'ordinamento europeo, idonea a incidere sui presupposti stessi della sua esistenza.

Riferendosi al caso ungherese, la Corte afferma che la normativa nazionale oggetto del giudizio integra una violazione «manifesta e particolarmente grave» dei diritti delle persone non cisgender e non eterosessuali, nonché dei valori della dignità umana, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle minoranze garantiti dall'art. 2 TUE. Secondo la Corte, tale

riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo, ibidem, p. 267 ss. Secondo L. S. ROSSI, *Commission v. Hungary: Why Article 4(2) TEU Protects Only a National Identity Which is Consistent with Article 2 TEU*, in *ELL*, 1° June 2026, il rapporto tra l'art. 2 TUE e l'art. 4, par. 2, TUE non è di gerarchia formale quanto tra regola generale (l'art. 2) ed eccezione (l'art. 4, par. 2).

²⁷ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 547. Come riportato dall'Avvocato generale Capeta nelle sue conclusioni (par. 235), la Commissione, nel corso del procedimento, aveva sostenuto che «una violazione a sé stante dell'articolo 2 TUE si è verificata nel caso di specie poiché le violazioni commesse dall'Ungheria sono “particolarmente gravi, numerose e manifeste e costituiscono una violazione generalizzata e coordinata dei diritti fondamentali in questione”». Nello stesso senso si erano espressi alcuni Stati membri intervenuti, i quali avevano ritenuto che l'invocazione autonoma dell'art. 2 TUE esigesse un elevato livello di gravità delle violazioni. Sul punto v. le osservazioni di M. P. MADURO, A. VON BOGDANDY, *op. cit.*

²⁸ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 551.

disciplina risulta incompatibile «con l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune di una società caratterizzata dal pluralismo»²⁹. Il caso concreto mostra così come la soglia della violazione postuli una lesione di carattere strutturale e assiologicamente destabilizzante.

7. Il rapporto tra ricorso per inadempimento e art. 7 TUE: complementarità e distinzione funzionale

La definizione della soglia di giustiziabilità dell'art. 2 TUE nell'ambito del ricorso per inadempimento rende opportuno chiarire il rapporto tra tale strumento e il meccanismo previsto dall'art. 7 TUE, che pure ha a oggetto la tutela dei valori fondativi dell'Unione. La questione non è meramente terminologica: essa investe la struttura complessiva del sistema di reazione dell'Unione alle violazioni dei valori comuni e, per questa via, si collega direttamente alle considerazioni svolte nel paragrafo precedente circa la natura e i presupposti della violazione accertata nel caso ungherese.

Come è noto, l'art. 7 TUE configura un meccanismo di natura eminentemente politico-istituzionale, rimesso alla valutazione discrezionale delle istituzioni dell'Unione. Esso si articola in due fasi: una preventiva, attivabile in presenza di un «evidente rischio di violazione grave» dei valori dell'Unione, finalizzata a stimolare il ravvedimento dello Stato membro anche attraverso l'adozione di raccomandazioni; e una sanzionatoria, che presuppone invece la constatazione di una «violazione grave e persistente», e che può culminare nella sospensione di determinati diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione. La distinzione tra le due soglie riflette la progressività del meccanismo: la prima interviene in una fase in cui la violazione non si è ancora del tutto consumata, o almeno non in tutta la sua gravità, la seconda presuppone un comportamento sistematico e durevole già accertato.

Diversa è la logica sottesa all'accertamento giudiziale nell'ambito della procedura di infrazione. La Corte non esercita una valutazione politico-discrezionale, ma procede all'accertamento di obblighi giuridicamente vincolanti derivanti dai valori dell'Unione. La formula delle «violazioni manifeste e particolarmente gravi» risponde pertanto non all'esigenza di

²⁹ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punti 551 e 556, riprendendo la formulazione testuale del secondo periodo dell'art. 2 TUE. Sottolinea il richiamo all'idea di società europea A. VON BOGDANDY, L. D. SPIEKER, *op. cit.* V. anche, più di recente, A. VON BOGDANDY, *Perché è importante che la Corte costituzionale italiana parli di società europea*, in questa *Rivista*, n. 2, 2026.

graduare una risposta politica, ma a quella di definire una soglia di giustiziabilità che delimiti l'ambito di intervento del giudice dell'Unione, evitando che l'art. 2 TUE si trasformi in un parametro generalizzato di controllo. Questione, questa, su cui si tornerà nel paragrafo successivo.

Sotto questo profilo, la differenza lessicale tra le soglie dei due strumenti è principalmente espressiva della loro diversa struttura procedurale e funzione istituzionale, non di una differenza sostanziale nel livello di gravità richiesto. La sentenza conferma così una relazione di complementarità: l'art. 7 TUE conserva la propria funzione politica di presidio sistemico, mentre il ricorso per inadempimento fondato sull'art. 2 TUE consente la verifica giurisdizionale puntuale del rispetto degli obblighi fondamentali che incombono sugli Stati membri in quanto partecipanti dell'ordinamento comune. I due strumenti non si escludono né si sostituiscono, ma operano su piani distinti, concorrendo insieme, con la Carta e con l'art. 19 TUE, all'architettura costituzionale che la sentenza contribuisce a chiarire.

8. *L'architettura del sistema di tutela: Carta dei diritti fondamentali, art. 19 TUE e art. 2 TUE tra trasversalità e principio di attribuzione*

Una lettura complessiva della sentenza, condotta alla luce della giurisprudenza consolidata in materia di Stato di diritto e indipendenza della magistratura³⁰, consente di ricostruire il sistema di tutela dei valori dell'Unione come un insieme articolato di strumenti tra loro funzionalmente distinti, fondato sui principi di complementarità e di non sovrapposizione delle rispettive sfere di operatività.

Tale architettura non è casuale: essa riflette, nell'interpretazione della Corte, la logica sottesa ai Trattati, che hanno dotato l'ordinamento di meccanismi differenziati, calibrati in ragione della loro natura e della gravità delle violazioni, e tra loro coordinati in modo da garantire una tutela effettiva senza eccedere i limiti delle competenze attribuite.

In tale prospettiva, la delimitazione della soglia di giustiziabilità dell'art. 2 TUE non costituisce una limitazione della portata normativa di quella disposizione, ma si rivela funzionalmente connessa all'esigenza di preservare l'equilibrio del riparto delle competenze dell'Unione e, con esso, il principio di attribuzione che ne costituisce il fondamento strutturale.

³⁰ Sul tema, per tutti, v. K. LENAERTS, *The European Union as a rule-based legal order: current challenges and future prospects*, in *DUE*, 2025, p. 201 ss.

La Corte evidenzia infatti che un utilizzo indiscriminato dell'art. 2 TUE come clausola generale di tutela dei diritti e dei valori rischierebbe di incidere sui limiti di applicazione del diritto dell'Unione e, in particolare, della Carta dei diritti fondamentali, la quale, ai sensi dell'art. 51, par. 1, si applica agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione³¹.

La precisazione assume pertanto una rilevanza che trascende il caso di specie: essa mira a evitare che l'art. 2 TUE si trasformi in un parametro generale e indifferenziato di scrutinio delle legislazioni nazionali, determinando un'estensione surrettizia della competenza dell'Unione in materia di diritti fondamentali e, per questa via, una sostanziale elusione dei limiti posti dall'art. 51 della Carta.

La sentenza si colloca così nel solco di una giurisprudenza costante volta a preservare il principio di attribuzione, impedendo che il richiamo ai valori comuni si traduca in un controllo generalizzato sugli ordinamenti costituzionali degli Stati membri e, in ultima analisi, in un'alterazione degli equilibri istituzionali su cui riposa l'architettura dei Trattati.

In tal modo, pur riconoscendo la piena rilevanza giuridica dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, la Corte ne esclude l'assimilazione a una clausola di competenza illimitata, riconducendolo piuttosto a norma costituzionale di chiusura del sistema, attivabile soltanto in presenza di violazioni eccezionalmente gravi, manifeste e sistemiche dei valori fondativi dell'Unione. Non ogni violazione di diritti fondamentali, né ogni tensione con lo Stato di diritto, è infatti sufficiente: ciò che rileva è la compromissione strutturale del nucleo assiologico dell'ordinamento europeo.

La soglia così delineata svolge una funzione di equilibrio costituzionale: da un lato garantisce l'effettività dei valori comuni, evitando che l'art. 2 TUE resti privo di concreta operatività; dall'altro impedisce che esso si trasformi in uno strumento di ingerenza generalizzata nelle scelte costituzionali degli Stati membri, preservando il principio di attribuzione e l'autonomia costituzionale nazionale. Equilibrio che, come si è detto, la Corte ricava dalla logica complessiva dei Trattati.

Il sistema così ricostruito si articola su tre livelli funzionalmente distinti e tra loro complementari, accomunati da un presupposto che la Corte enuncia in termini netti: i valori di cui all'art. 2 TUE impongono obblighi giuridicamente vincolanti di carattere trasversale nell'Unione e definiscono l'identità stessa di quest'ultima quale ordinamento giuridico comune³².

³¹ *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), cit., punto 550.

³² *Ivi*, punto 546.

Il carattere trasversale di tali obblighi è decisivo sul piano sistematico: essi non operano settorialmente, vincolando gli Stati solo nell'esercizio di competenze materialmente delimitate, ma si proiettano sull'intero spettro dell'azione statale, costituendo il parametro ultimo di legittimità dell'ordinamento nel suo complesso.

È proprio questa trasversalità a distinguere strutturalmente l'art. 2 TUE dalla Carta e dall'art. 19 TUE, i quali operano invece entro ambiti di applicazione definiti: la Carta circoscritta all'attuazione del diritto dell'Unione, l'art. 19 TUE alle materie disciplinate da tale diritto. L'art. 2 TUE, per converso, non conosce questa delimitazione settoriale, ma la sua operatività è condizionata dalla qualità della violazione, che deve essere manifesta, particolarmente grave e sistemica, quale unico criterio selettivo che ne presidia l'attivazione senza comprimerne la portata trasversale.

Tale qualificazione esclude che l'art. 2 TUE abbia natura meramente programmatica, ma non implica che qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell'Unione che concretizzi tali valori si traduca automaticamente in una violazione della medesima disposizione: è proprio questa distinzione a rendere necessaria e comprensibile l'articolazione su livelli differenziati.

Il primo di tali livelli è quello della Carta dei diritti fondamentali, che opera come strumento di tutela puntuale e settoriale: ai sensi dell'art. 51, par. 1, essa garantisce i diritti individuali esclusivamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, assicurando che l'esercizio delle competenze europee e l'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri avvengano nel rispetto dei diritti fondamentali ivi sanciti. Il suo campo di applicazione è dunque delimitato *ratione materiae* e non si estende all'attività normativa degli Stati membri al di fuori di tale ambito.

L'art. 19 TUE presidia invece un livello distinto, di natura strutturale: esso impone agli Stati membri di garantire che i loro organi giurisdizionali, in quanto giudici di diritto comune dell'Unione, offrano rimedi giurisdizionali effettivi «nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione», assicurando in tal modo le condizioni istituzionali e procedurali dell'effettività della tutela giurisdizionale quale espressione del principio dello Stato di diritto. Come chiarito dalla giurisprudenza consolidata, tale disposizione trova applicazione ogni volta che un organo nazionale sia chiamato a pronunciarsi su questioni attinenti al diritto dell'Unione, indipendentemente dalla specifica materia di volta in volta coinvolta³³.

³³ Cfr. la sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., punto 29. Sul punto v., M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi*

L'art. 2 TUE opera infine su un piano ulteriore e residuale, quale clausola costituzionale di salvaguardia dell'identità valoriale dell'Unione: esso non mira a garantire l'applicazione di specifiche norme del diritto derivato né a presidiare singoli diritti individuali, ma interviene a tutela del nucleo assiologico fondamentale dell'ordinamento europeo nel suo complesso, attivandosi esclusivamente in presenza di violazioni manifeste e particolarmente gravi di uno o più valori comuni, in quanto tali incompatibili con l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune. Si tratta, in altri termini, di una norma di ultima istanza, che opera là dove gli altri strumenti si rivelino strutturalmente insufficienti a fronteggiare una minaccia all'integrità costituzionale dell'ordinamento.

9. Osservazioni conclusive

L'analisi della sentenza consente di trarre alcune considerazioni conclusive sul contributo che essa reca all'evoluzione del diritto costituzionale dell'Unione europea, con particolare riguardo alla giustiziabilità dell'art. 2 TUE.

Sul piano della novità sistematica, la sentenza compie un duplice passo in avanti.

Da un lato, supera definitivamente ogni residua ambiguità circa il carattere meramente programmatico dell'art. 2 TUE, affermando che i valori ivi enunciati impongono obblighi giuridicamente vincolanti di carattere trasversale, suscettibili di essere fatti valere nell'ambito di un ricorso per inadempimento.

Dall'altro, ne circoscrive con precisione le condizioni di attivazione, richiedendo violazioni manifeste, particolarmente gravi e sistemiche, idonee a compromettere il nucleo assiologico dell'ordinamento nella sua interezza.

Questi due passaggi non sono in tensione tra loro: la delimitazione della soglia di giustiziabilità non costituisce un arretramento, ma una scelta di rigore metodologico che preserva la coerenza del sistema delle competenze e impedisce la sovrapposizione con gli altri strumenti di tutela dei valori e dei diritti fondamentali, la Carta e l'art. 19 TUE.

Il profilo più rilevante sul piano costituzionale attiene tuttavia alla funzione che l'art. 2 TUE viene ad assumere nell'architettura complessiva dell'ordinamento. Configurandolo come clausola di stabilità costituzionale,

dell'art. 19, par. 1, TUE, in *DUE*, 2019, p. 245 ss.; P. MORI, *Il primato dei valori comuni dell'Unione europea*, *ivi*, 2021, p. 73 ss.

norma di ultima istanza e fonte di obblighi trasversali che permeano l'intero ordinamento indipendentemente dalla ripartizione delle competenze materiali, la Corte non elabora una costruzione pretoria autonoma, ma ricava dalla logica complessiva dei Trattati e dalla volontà degli Stati in essi espressa il fondamento del principio di non regressione e della fiducia reciproca che su di esso si regge.

Rimangono tuttavia aperte alcune questioni che la dottrina e la giurisprudenza futura saranno chiamate ad affrontare. I criteri che definiscono la soglia di gravità sistemica presentano ancora margini di indeterminatezza che potrebbero alimentare incertezze applicative nei casi futuri. Il raccordo funzionale tra ricorso per inadempimento e procedura di cui all'art. 7 TUE, pur delineato nei suoi tratti essenziali dalla sentenza, non è ancora pienamente consolidato sul piano della prassi istituzionale, in particolare quanto alle condizioni di attivazione parallela o sequenziale dei due strumenti. Resta infine aperta la questione se e in quale misura i singoli possano invocare la violazione dell'art. 2 TUE dinanzi ai giudici nazionali, profilo sul quale la sentenza non offre indicazioni compiute.

Nel complesso, la sentenza non rivoluziona l'architettura esistente, ma ne chiarisce la logica profonda, restituendo all'art. 2 TUE la sua funzione propria di norma fondativa e di garanzia ultima dei valori su cui l'Unione è stata edificata.

ABSTRACT (ita)

Il saggio analizza la sentenza *Commissione/Ungheria* (C-769/22), con la quale la Corte di giustizia ha accertato, per la prima volta nell'ambito di un ricorso per inadempimento, una violazione autonoma dell'art. 2 TUE, riconoscendo ai valori fondativi dell'Unione natura di obblighi giuridicamente vincolanti. La pronuncia origina dalla legge ungherese «anti-LGBTIQ+», ritenuta incompatibile con i valori comuni dell'Unione in quanto espressione di una marginalizzazione strutturale e sistemica delle persone non eterosessuali o non cisgender. L'analisi esamina tre profili sistematici: la qualificazione dell'art. 2 TUE come norma vincolante radicata nella volontà degli Stati membri espressa nei Trattati; la soglia di giustiziabilità, che circoscrive l'operatività della disposizione alle sole violazioni manifeste, particolarmente gravi e sistemiche, preservando l'equilibrio del riparto delle competenze; l'architettura tripartita del sistema di tutela, fondata sulla complementarità e non sovrapposizione tra Carta dei diritti fondamentali, art. 19 TUE e art. 2 TUE. Il contributo evidenzia infine come il carattere trasversale degli obblighi derivanti dall'art. 2 TUE costituisca il tratto qualificante della disposizione e il fondamento del principio di non regressione.

ABSTRACT (eng)

The article examines the judgment in *Commission/Hungary* (Case C-769/22), in which the Court of Justice found, for the first time in infringement proceedings, an autonomous violation of Article 2 TEU, recognising the founding values of the Union as legally binding obligations. The judgment originates from the Hungarian 'anti-LGBTIQ+' law, held to be incompatible with the common values of the Union as an expression of the structural and systemic marginalisation of non-heterosexual and non-cisgender persons. The analysis addresses three systematic profiles: the characterisation of Article 2 TEU as a binding norm rooted in the will of the Member States as expressed in the founding Treaties; the threshold of justiciability, which confines the operation of the provision to manifest, particularly serious and systemic violations, thereby preserving the balance of competences; and the tripartite architecture of the value protection system, based on the complementarity and non-overlap of the Charter of Fundamental Rights, Article 19 TEU and Article 2 TEU. The article further highlights that the horizontal nature of the

obligations arising from Article 2 TEU constitutes the defining feature of the provision and the foundation of the non-regression principle.