ISSN 2384-9169
Anticipazione Fascicolo n. 2 - 2026
rivista.eurojus.it

Primato del diritto dell'Unione europea e identità nazionale nella sentenza *Commissione c. Polonia* del 18 dicembre 2025

di MATTEO AGOSTINO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Contesto giuridico. – 3. Conclusioni dell'Avvocato generale. – 4. La sentenza della Corte di giustizia. – 5. Analisi della sentenza. – 5.1. Il primato del diritto dell'Unione come garanzia della coerenza dell'ordinamento sovranazionale. – 5.2. Rafforzamento e contestazione del principio del primato. Analogie e differenze con i casi cechi, danesi, tedeschi e italiani. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

La sentenza resa dalla Corte di giustizia nella composizione della Grande Sezione il 18 dicembre 2025 in *Commissione c. Polonia (Controllo ultra vires della giurisprudenza della Corte – Primato del diritto dell'Unione)*[1] rappresenta il punto di approdo di una sempre più consistente giurisprudenza di Lussemburgo tesa a rafforzare la procedura di infrazione come strumento per reagire a violazioni dell'obbligo ascrivibile agli Stati membri di predisporre, a livello nazionale, rimedi giurisdizionali effettivi ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE. Tale violazione sovente è apparsa "saldarsi" con una "radicale" contestazione dei principi caratterizzanti l'Unione europea: è quanto dimostra, da ultimo, la pronuncia della Corte di giustizia in esame, che ha ad oggetto l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione europea e la "complessa" interazione tra primato del diritto dell'Unione e identità nazionale degli Stati membri, nozione cui gli ordinamenti nazionali ricorrono in chiave derogatoria al *corpus* di diritto dell'Unione europea.

Su ricorso della Commissione *ex* art. 258 TFUE, la Corte di giustizia ha accertato che la Repubblica di Polonia – in forza dell'interpretazione della Costituzione resa dai giudici

* Dottore di Ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Siena.

[1] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia (Controllo ultra vires della giurisprudenza della Corte – Primato del diritto dell'Unione)* (d'ora in poi, *Commissione c. Polonia*), ECLI:EU:C:2025:975. Per un primo commento, R. SILVESTRE, *La fine delle "Corti ribelli"? La sentenza Commissione c. Polonia (C-448/23) e la difesa dell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2026, n. 1, p. 320 ss.

costituzionali nelle sentenze del 14 luglio 2021 e del successivo 7 ottobre – ha violato l'art. 19, par. 1, secondo comma TUE e i doveri derivanti dai principi generali di autonomia, primato, effettività, uniforme applicazione del diritto UE e carattere vincolante delle decisioni della Corte di giustizia. I giudici di Lussemburgo hanno altresì riconosciuto la carenza dei requisiti di terzietà, imparzialità e precostituzione per legge – elementi intrinsecamente propri di un organo giudiziario – della Corte costituzionale polacca, a causa di irregolarità nella composizione e nell'elezione della sua Presidente nel dicembre 2016 (*infra*, § 2).

La sentenza della Corte di giustizia del 18 dicembre si colloca entro il più ampio contesto dei tentativi delle istituzioni dell'Unione di porre rimedio alla crisi del valore dello Stato di diritto in Polonia, consacrato all'art. 2 TUE e «spina dorsale di ogni moderna democrazia costituzionale»[2]. Per una più completa conoscenza del contesto in cui la pronuncia di Lussemburgo si inserisce, può essere utile – in via preliminare – definire lo Stato di diritto come il valore dell'Unione che ricomprende «i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali […]; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge»[3]. Corollario fondamentale della *rule of law* è l'indipendenza del potere giudiziario al fine di garantire la «tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e […] la salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'art. 2 TUE»[4]: ove indipendenza ed imparzialità dei giudici siano carenti, la Corte di giustizia individua una violazione strutturale dell'ordinamento dell'UE che comporta una trasgressione delle condizioni di *membership*, l'inosservanza dei valori che *ex* art. 2 TUE «definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune»[5] e la lesione dell'obbligo di leale collaborazione tra Unione e Stati membri derivante dall'art. 4 par. 3 TUE, «indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano […] [il] diritto [dell'Unione]»[6].

Per quanto l'atteggiamento nazionale di esplicita contestazione al diritto dell'Unione abbia "esaurito" la sua spinta "propulsiva" in seguito al mutamento di indirizzo politico determinatosi con le elezioni parlamentari dell'autunno 2023, appare nondimeno evidente che le due sentenze della Corte costituzionale oggetto del ricorso di infrazione mantengano fermi i propri effetti in Polonia pur a fronte degli sforzi dell'esecutivo polacco, in un contesto

---

[2] C. CURTI GIALDINO, *L'attivazione da parte della Commissione europea dell'art. 7 TUE nei confronti della Polonia per mancato rispetto dello Stato di diritto*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondamentali dell'Unione europea a 60 anni dai Trattati di Roma*, Napoli, 2017, p. 34.

[3] Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, *relativo ad un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, art. 2, lett. a.

[4] Corte giust., 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, ECLI:EU:C:2018:586, par. 48. Sulla nozione di Stato di diritto volta a ricomprendere la presenza di un potere giudiziario terzo e imparziale cui sottoporre le determinazioni di chi esercita il potere pubblico si veda L. PECH, *The Rule of Law*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford-New York, 2021, III ed., p. 309.

[5] Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97, par. 127; causa C-157/22, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, par. 145.

[6] Corte giust., 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (regime disciplinare dei giudici)*, ECLI:EU:C:2021:596, par. 53.

fortemente polarizzato[7], di emendare i profili di più critica tensione (*infra*, § 2) con l'ordinamento dell'Unione europea[8]: non a caso, dinanzi alla Corte di giustizia, la Polonia «ha pienamente riconosciuto le censure sollevate dalla Commissione [nella causa in esame], sottolineando di condividere gli argomenti dedotti da tale istituzione»[9].

Il rispetto dello Stato di diritto e l'indipendenza del potere giudiziario – di cui il giudice dell'Unione assicura la tutela – si collocano nel contesto di una pronuncia il cui cardine è rappresentato dalla riaffermazione del principio del primato del diritto UE: esso non ammette deroghe unilaterali giustificate dalla clausola che *ex* art. 4 par. 2 TUE prescrive all'Unione il rispetto dell'«uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e [de]lla loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale».

L'analisi che segue si concentrerà prevalentemente sul principio del primato, sulla necessità di interpretare la clausola di rispetto dell'identità nazionale in modo compatibile con le prerogative della Corte di giustizia, nel rispetto delle esigenze di effettività ed omogenea applicazione del diritto dell'Unione.

2. Contesto giuridico.

A partire dal 2015, il sistema giudiziario polacco[10] era stato oggetto di riforme che, incidendo sul sistema di pesi e contrappesi tra poteri dello Stato, erano intervenute sull'abbassamento dell'età pensionabile dei giudici e sulla contestuale possibilità che, tra questi, alcuni potessero essere prorogati su proposta del potere legislativo ed esecutivo. Tali riforme avevano altresì previsto che la nomina dei giudici che componevano la Corte suprema venisse sottoposta al vaglio del Consiglio nazionale della magistratura (KRS) composto da rappresentanti eletti dalla Camera bassa (*Sejm*) e dal Senato[11].

Negli anni, queste misure – lesive anche del principio di inamovibilità dei magistrati – si erano imposte all'attenzione della Corte di giustizia: già nel 2019 i giudici di Lussemburgo avevano ritenuto che la previsione dell'abbassamento dell'età pensionabile per i giudici della Corte suprema in carica non perseguisse alcuna finalità legittima; il potere discrezionale del Presidente della Repubblica di prorogarne, solo per alcuni, la funzione giudiziaria era idoneo a

---

[7] Sull'assetto istituzionale venutosi a determinare con le elezioni presidenziali del 2025, si veda J. JARACZEWSKI, L. PECH, *On the Court of Justice's Judgement in Commission v. Poland*, in *VerfBlog*, 2026, https://verfassungsblog.de/commission-v-poland/.

[8] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e social e al Comitato delle regioni sullo Stato di diritto dell'8 luglio 2025*, SWD(2025) 921 *final*.

[9] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 82. Con riferimento al rispetto dello Stato di diritto e alla compatibilità dell'assetto giurisdizionale polacco con il diritto dell'Unione europea, pare opportuno osservare – come fa A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, pp. 168-169 – in questa sede che la Polonia ha già provveduto a sciogliere la contestata Camera disciplinare e modificare le regole riguardanti i procedimenti disciplinari nei confronti dei giudici nell'ambito del *NextGenerationEU*. Nondimeno, per la dottrina, siffatti emendamenti rappresentano «meri interventi di cosmesi normativa volti ad ottenere i 35 miliardi destinati al Piano per la ripresa polacco» e ad ogni modo appaiono insufficienti «a contrastare la "ristrutturazione istituzionale" portata avanti negli ultimi anni dal governo di Versavia, che ha dato vita ad un sistema di giustizia totalmente contrario ai principi dello Stato di diritto propri della tradizione europea».

[10] Sul punto A. CIRCOLO, *op. cit.*, p. 159 ss.

[11] Su tali aspetti, Corte giust., 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, ECLI:EU:C:2021:153.

configurare una violazione dell'art. 19, par. 1, secondo comma TUE[12]. Parimenti, sempre la Corte di giustizia aveva accertato che la previsione di un'età pensionabile differente tra donne ed uomini appartenenti alla magistratura giudicante dei tribunali ordinari e della Corte suprema violasse gli obblighi derivanti dall'art. 157 TFUE – in materia di parità di retribuzione tra lavoratori di sesso differente – e dalla direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio posta in attuazione del principio di pari opportunità e parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego[13]; da ultimo, *ex multis*, la possibilità che il Ministro della Giustizia potesse autorizzare o meno *ex novo* la proroga dei magistrati ordinari nell'esercizio delle funzioni oltre l'età di pensionamento costituiva una violazione ulteriore degli obblighi *ex* art. 19 par. 1 TUE[14].

Il "vasto" programma di riforme dell'ordinamento giudiziario aveva riguardato anche il regime disciplinare dei giudici: il legislatore polacco aveva previsto che i giudici potessero rispondere per violazione manifesta e flagrante delle disposizioni di legge e per lesione della dignità della funzione, venendo giudicati in appello da due giudici della Sezione disciplinare e da un giurato della Corte suprema. Tuttavia, il tribunale disciplinare competente ad avere cognizione della causa era designato dal presidente della Corte suprema, che dirige i lavori della Sezione disciplinare su richiesta del cd. "delegato alla disciplina" nominato dal Ministro della Giustizia. I giudici di Lussemburgo ne avevano pertanto rilevato il contrasto con l'art. 19, par. 1, secondo comma TUE, ritenendo che la Sezione disciplinare non rispettasse i requisiti di precostituzione per legge propri della funzione giudiziaria[15], ingiungendone con ordinanza *ex* art. 279 TFUE dell'8 aprile 2020 la sospensione e disponendo la rinuncia dal rimettere le cause già pendenti dinanzi ad un collegio giudicante carente di requisiti di indipendenza[16]. Lungi dall'ottemperare a quanto stabilito dalla Corte di giustizia, il legislatore polacco riteneva, invece, di dover affidare alla Sezione disciplinare ulteriori compiti riguardanti le controversie relative a *status* dei giudici, loro pensionamento ed esercizio dell'azione penale.

Quanto ai profili sostanziali in grado di far sorgere la responsabilità disciplinare dei giudici nazionali figurava la possibilità che questi potessero valutare il rispetto dei requisiti di terzietà e indipendenza degli organi giurisdizionali. La legge affidava tale giudizio esclusivamente alla Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema: sul punto, i giudici di Lussemburgo avevano opportunamente accertato la violazione

---

[12] Cfr. Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, ECLI:EU:C:2019:531, par. 124. A commento P. BÁRD, A. SLEDZINSKA-SIMON, *On the principle of irremovability of judges beyond age discrimination: Commission v. Poland*, in *CMLR*, 2020, p. 1555 ss.

[13] Cfr. Corte giust., 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, ECLI:EU:C:2019:924, par. 84.

[14] Cfr. Corte giust., 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, cit., par. 136.

[15] Cfr. Corte giust., 15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*, cit., par. 176. Si veda, per un commento, L. PECH, *Protecting Polish Judges from Political Control: A brief analysis of the ECJ's infringement ruling in Case C-791/19 (Disciplinary regime for judges) and order in Case C-204/21 R (Muzzle law)*, in *VerfBlog*, 2021, https://verfassungsblog.de/protecting-polish-judges-from-political-control/; L. S. SPIEKER, *The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v. Poland*, in *CMLR*, 2022, p. 777 ss.

[16] Cfr. Corte giust., ord. 8 aprile 2020, causa C-791/19 R, *Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*, ECLI:EU:C:2020:277, par. 114. Sul punto anche L. PECH, *Protecting Polish judges from Poland's Disciplinary "Star Chamber": Commission v. Poland (Interim proceedings)*, in *CMLR*, 2021, p. 137 ss.

dell'art. 19, par. 1, secondo comma TUE e del principio del primato del diritto UE[17] poiché le disposizioni nazionali impedivano agli organi giudiziari nazionali di potersi pronunciare sull'effettivo rispetto del diritto dell'Unione.

Il contesto istituzionale nazionale in cui si inserisce il ricorso di infrazione presentato dalla Commissione e da cui trae origine la pronuncia della Corte di giustizia del 18 dicembre 2025 si completa con lo scontro istituzionale legato alla composizione della Corte costituzionale: ad ottobre 2015, nel corso della VII legislatura, la maggioranza politica aveva proceduto all'elezione di cinque giudici della Corte, a sostituzione dei tre che avrebbero concluso il loro mandato a novembre e dei due la cui funzione sarebbe giunta a termine nel dicembre dello stesso anno, all'inizio, però, di una nuova legislatura. La maggioranza politico-partitica venutasi a determinare nell'VIII legislatura aveva adottato, nel novembre 2015, cinque delibere volte a dichiarare che le avvenute elezioni dei giudici alla Corte costituzionale non avevano prodotto effetti giuridici, procedendo, con delibere del 2 dicembre 2015, alla designazione di cinque nuovi giudici[18]. Ne era seguita una riforma della Corte costituzionale che ne aveva previsto l'ampliamento nella composizione ad un *plenum* di 15 giudici, con un *quorum* strutturale di validità delle decisioni fissato in 13 componenti e maggioranze nell'assunzione di decisioni idonee a pregiudicarne l'indipendente e libero funzionamento[19].

Anche la stessa elezione della presidente della Corte costituzionale era avvenuta non senza contestazioni. La legge sull'organizzazione della Corte costituzionale adottata nel dicembre 2016 aveva previsto che il Presidente della Repubblica potesse designare un giudice costituzionale quale presidente facente funzioni, cui spettava il dovere di convocare l'assemblea generale della Corte costituzionale – entro il termine di un mese – per il disbrigo degli adempimenti relativi all'individuazione di candidati da proporre al Capo dello Stato per la nomina. Dal punto di vista procedimentale, l'art. 194, par. 7, Cost. precisava ulteriormente che si sarebbe proceduto all'individuazione dei candidati alla Presidenza della Corte se all'assemblea generale avessero partecipato almeno dieci giudici rispetto al numero complessivo dei componenti: nel caso di specie, le circostanze che avevano condotto all'elezione della presidente J.P. erano tali da suscitare legittimi dubbi quanto a regolarità, poiché questa, appena nominata presidente facente funzioni, nella stessa giornata aveva

[17] Corte giust., 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, ECLI:EU:C:2023:442, par. 230. A commento si veda, *ex multis*, L. PECH, *Doing Justice to Poland's Muzzle Law: The Latest Judgement on Poland's Rule of Law Breakdown*, in *VerfBlog*, 2023, rintracciabile al link https://verfassungsblog.de/doing-justice-to-polands-muzzle-law/; C. SANNA, *Dalla violazione dello Stato di dititto alla negazione del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno: le derive della "questione polacca"*, in questa *Rivista*, 31 dicembre 2021.

[18] Sulla controversia si era espressa anche la Corte costituzionale nazionale: con le sentenze K-34/15 del 3 dicembre 2015 e K-35/15 del 9 dicembre 2015, essa accertava la validità dell'elezione dei tre giudici il cui mandato sarebbe giunto a termine nella VII legislatura e riconosceva che la Camera bassa non aveva il diritto di procedere alla contestuale elezione per la designazione dei giudici che avrebbero concluso il proprio mandato nel dicembre del 2015. In questo senso, l'elezione "anticipata" dei due giudici il cui mandato sarebbe scaduto nella legislatura successiva era avvenuta in contrasto con il dettato costituzionale dell'art. 194, par. 1. La Corte costituzionale precisava altresì che il Presidente della Repubblica non era titolare di un potere discrezionale nell'accettare o meno il giuramento dei giudici eletti dal *Sejm*. Sullo scontro istituzionale rispetto alla composizione della Corte costituzionale polacca e sulle sue conseguenze, W. SADURSKI, *Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler*, in *HJRL*, 2019, p. 63 ss.

[19] Sul punto, *Trybunał Konstytucyjny*, sentenza K 47/15 del 22 dicembre 2015; Commissione di Venezia per la Democrazia attraverso il Diritto, opinione n. 833/2015 dell'11 marzo 2016, CDL-AD (2016)001, par. 88.

convocato l'assemblea generale cui avevano partecipato solo sei giudici, compresi gli eletti nel dicembre 2015 dal *Sejm*.

In questo contesto giuridico e fattuale, caratterizzato da una complessiva violazione dell'art. 19 par. 1, secondo comma TUE, il ricorso di infrazione instaurato *ex* art. 258 TFUE – con l'obiettivo di accertare l'inosservanza dei principi di primato, autonomia, efficacia e uniforme applicazione del diritto dell'Unione – figura tra i tentativi delle istituzioni UE di "ripristinare" la *rule of law*[20] in Polonia e riaffermare gli elementi caratterizzanti l'ordinamento dell'Unione, a fronte delle due sentenze della Corte costituzionale polacca del 14 luglio e del 7 ottobre 2021.

La sentenza della Corte costituzionale del 14 luglio 2021, su ricorso della Sezione disciplinare della Corte suprema, aveva negato efficacia e primato all'ordinanza *ad interim ex* art. 279 TFUE con cui la Corte di giustizia aveva imposto alla Polonia di sospendere l'applicazione delle disposizioni legislative che attribuivano alla Sezione disciplinare della Corte suprema la competenza nei procedimenti relativi ai giudici. Si trattava di un obbligo che i giudici polacchi avevano ritenuto contrario al dettato costituzionale[21]: in questo senso, l'ordinanza della Corte di giustizia appariva lesiva del carattere democratico dello Stato, del principio di legalità quale fondamento dell'azione del potere pubblico, del carattere apicale della Costituzione e della ripartizione di competenze devolute all'Unione. L'efficacia *ex tunc* riconosciuta alla pronuncia costituzionale era idonea a pregiudicare non solo gli effetti che la decisione *ad interim* avrebbe potuto produrre nell'ordinamento nazionale ma anche a mettere in discussione l'autorità della Corte di giustizia e la natura vincolante dei provvedimenti provvisori già assunti e di quelli che la Corte di giustizia avrebbe potuto adottare.

Analoghe censure erano sollevate nella sentenza del 7 ottobre 2021: adita dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte costituzionale aveva ritenuto che la Polonia non potesse funzionare come Stato sovrano e democratico perché l'art. 1, parr. 1 e 2, TUE e l'art. 4, par. 3, TUE – nel prevedere che gli Stati membri creano un'Unione «sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» – avevano consentito alle istituzioni dell'UE di agire *ultra vires*, oltre le competenze che la Polonia aveva loro conferito all'atto di adesione. Le summenzionate disposizioni erano state ritenute contrarie all'art. 2, all'art. 8 e all'art. 90, co. 1, della Costituzione polacca, in violazione del funzionamento democratico dello Stato, del carattere supremo della Costituzione e delle competenze che possono essere devolute ad un'organizzazione internazionale. La Corte costituzionale aveva ritenuto che anche l'art. 19, par. 1, secondo comma TUE fosse incompatibile con la Costituzione nazionale nella misura in cui, garantendo la tutela giurisdizionale effettiva nei settori ricadenti nel diritto dell'Unione, conferiva ai giudici nazionali il potere di disapplicare disposizioni, anche costituzionali

[20] Ai già menzionati ricorsi – Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, cit.; 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, cit.; 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, cit.;15 luglio 2021, causa C-791/19, *Commissione c. Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*, cit.; 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, cit. – si aggiungono Corte giust., 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A. K. contro Krajowa Rada Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2019:982; 26 marzo 2020, causa C-558/18 e causa C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, ECLI:EU:C:2020:234; 6 ottobre 2021, causa C-487/19, *W. Ż.*, ECLI:EU:C:2021:798. Per un esame puntuale dei ricorsi di infrazione a tutela dell'indipendenza della magistratura polacca, A. CIRCOLO, *op. cit.*, p. 159 ss.

[21] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 71.

incompatibili con l'ordinamento UE: l'art. 19, par. 1, secondo comma TUE era ritenuto in violazione, oltre che dei già citati parametri costituzionali, anche dell'art. 179, co. 1, Cost. – ove si prevede che i giudici siano sottoposti solo alla Costituzione e alle leggi – e dell'art. 190 co. 1 Cost., che riafferma il carattere obbligatorio delle sentenze della Corte costituzionale. Da ultimo, i giudici costituzionali polacchi avevano ritenuto che il combinato disposto dell'art. 2 TUE e dell'art. 19 par. 1 TUE avesse conferito ai giudici nazionali poteri lesivi delle prerogative presidenziali: segnatamente, vi erano pregiudizi al potere del Presidente della Repubblica di nominare un giudice senza che di tale nomina potesse successivamente esserne messa in discussione la legittimità.

L'asserita violazione degli obblighi in materia di tutela giurisdizionale effettiva *ex* art. 19, par. 1, secondo comma, TUE – unitamente alla dichiarazione di incompatibilità del Trattato di Lisbona con la Costituzione polacca – avevano indotto la Commissione ad inviare nel dicembre 2021 una lettera di diffida con cui questa ascriveva la contestata giurisprudenza costituzionale ad un organo carente dei requisiti di indipendenza, imparzialità e precostituzione per legge ai sensi del combinato disposto dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE. Con lettera del luglio 2022, la Commissione aveva emesso un parere motivato cui lo Stato membro aveva replicato ritenendo privi di fondamento i rilievi avanzati dall'istituzione. Da qui la richiesta rivolta alla Corte di giustizia di dichiarare l'inadempimento della Repubblica di Polonia degli obblighi *ex* art. 19 TUE, par. 1, secondo comma TUE, nonché dei principi di primato, autonomia, effettività e applicazione uniforme del diritto dell'Unione quale conseguenza delle sentenze del 2021 della Corte costituzionale i cui effetti si protraggono ancora nell'ordinamento polacco. Sul punto, la Polonia ha ricordato tuttavia che «sebbene le decisioni della Corte costituzionale siano definitive, ess[a] ben potrebbe discostarsi da un orientamento che ha espresso in precedenza» e che «tenuto conto della composizione irregolare [della Corte costituzionale] e di varie altre circostanze di fatto sollevate […], le decisioni dell[a] stess[a] sarebbero contestabili»[22].

3. Conclusioni dell'Avvocato generale.

Nelle conclusioni presentate l'11 marzo 2025, l'Avvocato generale Spielmann propone alla Corte di giustizia di dichiarare che la Repubblica di Polonia, attraverso le richiamate sentenze della Corte costituzionale (*supra*, §2), ha violato gli obblighi di diritto dell'Unione derivanti dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE; egli riconosce altresì che le violazioni contestate possono essere ascritte ad un'istituzione che, a causa della sua composizione, non sembra soddisfare i requisiti di un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge. Le conclusioni non ignorano che le due sentenze della Corte costituzionale del 14 luglio 2021 e del successivo 7 ottobre costituiscono «un attacco al cuore del principio del primato» che mette in discussione la gerarchia delle norme nell'ordinamento giuridico dell'Unione[23], giacché i giudici polacchi si riservano il potere «in nome dell'identità costituzionale […], di verificare direttamente la conformità delle sentenze della Corte [di giustizia, *ndr*] con la Costituzione,

[22] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 160.
[23] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, ECLI:EU:C:2025:165, par. 34.

contestando apertamente tanto il principio del primato del diritto dell'Unione quanto l'autorità stessa della Corte»[24].

Il primato, la sua genesi e le tensioni che si determinano tra la "forza centripeta" che da tale principio scaturisce e le "spinte centrifughe" che traggono origine dalla nozione di identità nazionale rappresentano il fulcro delle conclusioni dell'Avvocato generale, che riconduce tali tensioni entro la cornice giuridica dell'ordinamento dell'Unione europea: a questo spetta il duplice onere di custodirne unità ed effettività e proteggere le peculiarità nazionali – «ciò che fa sì che uno Stato sia quello che è e non un altro»[25] – senza avallare letture nazionali derogatorie all'ordinamento dell'Unione.

Quanto al primo motivo di censura, vertente sul rispetto dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, l'Avvocato generale ricorda la centralità del rimedio della disapplicazione delle disposizioni nazionali incompatibili con le disposizioni direttamente efficaci dell'Unione: tale rimedio non subisce deroghe ove la contrarietà con il diritto dell'Unione emerga da un atto nazionale avente ad oggetto, come nel caso *de quo*, il procedimento di designazione di un componente della sezione straordinaria della Corte suprema e la sua proposta di nomina ad opera del Consiglio nazionale giudiziario, il cui procedimento può essere, pertanto, oggetto del controllo delle corti nazionali. Anzi, ove indispensabile per garantire il primato del diritto dell'Unione[26], la disapplicazione può condurre anche alla dichiarazione di inesistenza di un atto di diritto interno, specie ove tale atto sia emesso da un giudice la cui nomina dia adito a legittimi dubbi quanto ad indipendenza e imparzialità.

Questo sembra essere il caso della Corte costituzionale polacca, la cui regolare composizione è oggetto del terzo motivo di ricorso: l'Avvocato generale riconosce che il diritto dell'Unione prescrive regole nella composizione di un organo giurisdizionale idonee a fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli cittadini possano nutrirne circa terzietà e indipendenza, al fine di garantire la tutela giurisdizionale effettiva cui si riferiscono l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e l'art. 47 della Carta. Le modalità che hanno condotto all'elezione dei giudici della Corte costituzionale tra novembre e dicembre 2015 (*supra*, § 2), nonché l'elezione di J.P. alla presidenza dell'organo nel 2016 sono idonee a configurare una violazione del requisito secondo cui un tribunale deve essere precostituito per legge[27]: le circostanze da ultimo ricordate certificherebbero, anzi, «l'influenza diretta e concreta dei poteri legislativo ed esecutivo» sulla composizione e sul funzionamento della Corte costituzionale polacca[28]. Le irregolarità

[24] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 34.

[25] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 35. La citazione è di A. LEVADE, *Identités constitutionnelles et hiérarchies*, in *Ann. intern. justice const.*, 2011, p. 455.

[26] Cfr. Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 52.

[27] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 103; 29 luglio 2024, causa C-318/24 PPU, *Breian*, ECLI:EU:C:2024:658, par. 83; Corte europea dei diritti umani, 1° dicembre 2020, ricorso n. 26374/18, *Ástráðsson c. Islanda*, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, parr. 246-247: la violazione delle «norme fondamentali della procedura di nomina e di assunzione delle funzioni dei giudici sono tali da comportare una violazione» dell'art. 6 par. 1 CEDU.

[28] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 112.

«manifeste e gravi»[29], impedendo che il diritto dell'Unione venga correttamente applicato, fanno sì che la Corte costituzionale non possa più essere qualificata come giudice costituito per legge indipendente e imparziale», ai sensi dell'art. 19 TUE «rafforzato dall'art. 47 della Carta»[30]. L'attenzione al corretto procedimento di designazione e nomina dei giudici rappresenta la necessaria conseguenza del più ampio potere delle corti nazionali di poterne sindacare la designazione, analogamente a quanto sostenuto dalla Corte europea dei diritti umani nella giurisprudenza sul rispetto dell'art. 6, par. 1, CEDU nell'ordinamento polacco[31].

Il secondo motivo di ricorso sviluppa, invece, la riflessione sul principio del primato, che rappresenta pertanto la parte centrale delle riflessioni dell'Avvocato generale. *In primis*, con riferimento alla genesi del principio caratterizzante l'ordinamento dell'Unione europea, l'Avvocato generale richiama la sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*[32] e le più recenti pronunce rese in *Eurobox Promotion*[33] e *RS*[34] nel chiarire che «l'impossibilità per uno Stato membro di far prevalere la propria identità nazionale – se non addirittura costituzionale – sul diritto dell'Unione avente effetto diretto»[35] deriva dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e dalla ratifica, senza riserve, del Trattato di Lisbona e della Dichiarazione n. 17 sul primato, esso allegata. In secondo luogo, le conclusioni si soffermano sulla *ratio* del primato: la sua osservanza appare necessaria ai fini della tutela dell'uguaglianza degli Stati membri e del rispetto dell'identità nazionale, principi che ruotano intorno ad esso[36] insieme alla leale cooperazione e a quello che l'Avvocato generale Spielmann identifica come "principio di correttezza".

Il primato del diritto dell'Unione viene esaminato con particolare riferimento al rapporto che intercorre con la clausola di tutela dell'identità nazionale di cui all'art. 4, par. 2, TUE e alla possibilità che questa possa assumere una portata derogatoria rispetto all'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e all'uguaglianza degli Stati membri cui il principio del primato appare funzionale. Tuttavia, a fronte della valenza "sistemica" della controversia su cui la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi, le conclusioni dell'Avvocato generale sul valore della clausola identitaria offrono – come rilevato dalla dottrina – una lettura che si limita a riconoscere come le nozioni di identità nazionale e di identità costituzionale siano almeno

[29] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 115. Le irregolarità contestate alla Repubblica di Polonia ricomprendono anche una lesione del principio di imparzialità, dal momento che l'Avvocato generale Spielmann riconosce, al par. 113, che uno dei tre giudici costituzionali eletti durante l'ottava legislatura del *Sejm* avrebbe preso parte alle cause che riguardavano direttamente la sua elezione.

[30] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 114.

[31] Su tutte, Corte europea dei diritti umani, 7 maggio 2021, ricorso n. 4907/18, *Xero Flor sp. z o.o. c. Polonia*, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.

[32] Corte giust., 17 dicembre 1970, causa C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114.

[33] Corte giust., 21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Eurobox Promotion*, ECLI:EU:C:2021:1034.

[34] Corte giust., 22 febbrario 2022, causa C-430/21, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, ECLI:EU:C:2022:99.

[35] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 62.

[36] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 62.

parzialmente sovrapponibili e foriere di «incomprensioni pericolose perché i due concetti non sono interscambiabili, in quanto diversi sono gli arbitri finali sul loro preciso contenuto»[37].

Nelle conclusioni viene comunque osservato come una migliore comprensione della clausola identitaria possa derivare anzitutto dalla *sedes materiae* in cui questa è posta: essa, quale cerniera tra il principio di attribuzione e la leale cooperazione tra Unione europea e Stati membri, non può rilevare come deroga al diritto dell'Unione ove le competenze ad essa devolute possano risultare *ultra vires*. Anzi, nel caso in cui le istituzioni europee abbiano "oltrepassato" il novero delle competenze conferite, la soluzione al conflitto che si determina deve essere comunque garantita dalla Corte di giustizia, competente a pronunciarsi anche rispetto alla tutela delle strutture essenziali degli Stati. Nella fattispecie oggetto della riflessione, appare chiaro che l'asserita attività *ultra vires* delle istituzioni dell'Unione non possa risolversi in un potere della Corte costituzionale polacca di considerare violato il principio di devoluzione delle competenze, legittimando quelle riforme giudiziarie nazionali che si pongono in evidente contrasto con l'art. 2 TUE e con il sistema valoriale dell'Unione europea.

L'Avvocato generale Spielmann riserva particolare rilevanza alla cornice giuridica e valoriale fornita dai Trattati: questa non consente di leggere l'identità nazionale "consacrata" all'art. 4 par. 2 TUE – posta entro un "trittico" di disposizioni di pari rango che include l'art. 2 e l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE[38] – come espressione di una tensione con il diritto dell'Unione, né in contrasto con la competenza "esclusiva" della Corte di giustizia a fornire la corretta interpretazione del diritto UE, né – ancora – in grado di neutralizzare gli obblighi che derivano dal diritto dell'Unione europea o – da ultimo – alterare l'equilibrio istituzionale raggiunto nell'ordinamento sovranazionale. Pertanto, l'asserito conflitto tra primato del diritto dell'Unione e identità nazionale rappresenta uno «pseudo-conflitto»[39] anche in ragione delle differenti esigenze cui questi rispondono: se il primato appare funzionale all'obiettivo dell'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, la clausola identitaria disciplina, d'altra parte, un modo di essere dell'integrazione europea nell'edificazione non già di una «piramide fissa e monolitica, ma [di una] rete sottile e dinamica, in cui il riconoscimento delle specificità nazionali rafforza la coesione d'insieme»[40]. In altri termini, il rispetto dell'identità nazionale costituisce un criterio ermeneutico, preordinato cioè «a scongiurare il rischio che un eccesso di funzionalismo da parte delle istituzioni europee finisca per modificare surrettiziamente la struttura e le funzioni essenziali dello Stato»[41].

Di conseguenza, lungi dal poterne limitare «l'inviolabile»[42] principio del primato, l'art. 4, par. 2, TUE viene inteso nella giurisprudenza di Lussemburgo quale giustificazione logica per la composizione di conflitti tra ordinamenti, quale strumento in forza del quale un motivo

---

[37] G. DI FEDERICO, *La "crisi esistenziale" dell'ordinamento costituzionale europeo: le conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann nel caso Commissione c. Repubblica di Polonia*, in *Riv. cont. eur*, 2025, p. 206.
[38] Cfr. Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 68.
[39] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 89.
[40] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 93.
[41] G. DI FEDERICO, *La "crisi esistenziale" dell'ordinamento costituzionale europeo: le conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann nel caso Commissione c. Repubblica di Polonia*, cit., p. 208.
[42] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 85.

imperativo di interesse generale può giustificare una deroga all'applicazione di una libertà fondamentale dell'Unione o, ancora, quale parametro di interpretazione di talune disposizioni del diritto derivato ove rilevino strutture fondamentali o funzioni essenziali degli Stati membri[43]. Difficilmente la clausola identitaria può, dunque, fungere da deroga al diritto dell'Unione e pregiudicare le prerogative della Corte di giustizia: nelle conclusioni, l'Avvocato generale precisa *a fortiori* che dall'onere riconosciuto alla Corte di Lussemburgo di fornire l'esclusiva e corretta interpretazione del diritto dell'Unione scaturisce "l'esclusivo potere" di risolvere, in via definitiva, un conflitto tra il diritto dell'Unione e l'identità nazionale di uno Stato membro[44].

Allo stesso modo, appare difficile che la clausola identitaria incida negativamente su valori e principi quali Stato di diritto, tutela giurisdizionale effettiva e indipendenza della magistratura poiché gli Stati membri «aderiscono a una nozione di Stato di diritto che condividono, quale valore comune alle tradizioni costituzionali loro proprie, che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo»[45].

4. La sentenza della Corte di giustizia.

La Corte di giustizia accerta che, alla luce dell'interpretazione della Costituzione resa dalla Corte costituzionale nazionale nelle sentenze (*supra*, § 2) del 14 luglio 2021 e del successivo 7 ottobre, la Polonia è venuta meno agli obblighi derivanti dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE; lo Stato membro ha altresì violato «gli obblighi ad ess[o] incombenti in forza dei principi dell'autonomia, del primato, di effettività e di applicazione uniforme del diritto dell'Unione, nonché [gli obblighi derivanti] in forza del principio dell'effetto vincolante delle sentenze della Corte»[46]. Da ultimo, la sentenza ha dichiarato la violazione dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, poiché la Corte costituzionale «non soddisfa i requisiti di un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, a causa delle irregolarità che hanno viziato le procedure di nomina di tre dei suoi membri nel dicembre 2015 e della sua presidente nel dicembre 2016»[47].

In una pronuncia che si caratterizza per lo sforzo di ricostruzione del quadro valoriale volto a ripristinare lo Stato di diritto attraverso l'effettiva terzietà e imparzialità del potere giudiziario nazionale, la Corte di giustizia aderisce alle conclusioni dell'Avvocato generale e accoglie i motivi di ricorso avanzati dalla Commissione che riguardano un inadempimento che, per la dottrina, assume i connotati di un «ripudio *tout court* dei requisiti esistenziali del diritto dell'Unione europea: il primato, l'autonomia, l'effettività e l'applicazione uniforme»[48].

Prima di concentrarsi sul principio del primato e sulla sua osservanza da parte degli ordinamenti nazionali, giova qui ricordare che la Corte di giustizia ribadisce che, ai sensi

---

[43] Cfr. Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., parr. 85-87.
[44] Cfr. Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 65.
[45] Conclusioni dell'AG Spielmann presentate l'11 marzo 2025 nella causa C-448/23 P, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, cit., par. 69.
[46] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 296.
[47] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 296.
[48] G. DI FEDERICO, *La "crisi esistenziale" dell'ordinamento costituzionale europeo: le conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann nel caso Commissione c. Repubblica di Polonia*, cit., p. 200.

dell'art. 19, par. 1, secondo comma TUE, ogni Stato membro deve garantire che «gli organi che sono chiamati, in quanto organi giurisdizionali nel senso definito dal diritto dell'Unione, a statuire su questioni connesse all'applicazione o all'interpretazione di tale diritto e che fanno quindi parte del suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva tra cui, in particolare, le garanzie di accesso a un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge»[49]; indipendenza e terzietà sono espressione di un diritto soggettivo dei cittadini, individualmente considerati, al rispetto delle posizioni giuridiche conferite dal diritto dell'Unione, e al contempo sistemico, con riferimento all'ordinamento, alla tutela del valore dello Stato di diritto attraverso la predisposizione di effettivi strumenti di ricorso delle decisioni assunte dalle autorità giudiziarie nazionali. Nonostante le contrarie previsioni di legge sull'ordinamento giudiziario e la sentenza costituzionale del 7 ottobre 2021, l'ordinamento nazionale polacco deve poter consentire un controllo sulla regolarità delle delibere con cui il Consiglio nazionale giudiziario (KRS) sottopone al Presidente della Repubblica la proposta per la nomina dei giudici, quando anche tale controllo fosse semplicemente «limitato alla verifica dell'assenza di eccesso o di sviamento di potere, di errori di diritto o di errori manifesti di valutazione»[50]. La garanzia di accesso ad un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge si sostanzia nel controllo sulla "regolare" composizione dell'organo giurisdizionale attraverso regole relative a nomina, durata delle funzioni e cause di astensione, ricusazione e revoca dei membri, tali «da escludere non solo qualsiasi influenza diretta, sotto forma di istruzioni, ma anche […] forme di influenza più indiretta che possano orientare le decisioni dei giudici»[51]. Con riferimento al quadro istituzionale polacco, l'applicazione di tali regole porta a ritenere che la Corte costituzionale «non soddisfa i requisiti di un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge»[52] e che anche le circostanze nelle quali J.P. è stata eletta presidente fanno residuare legittimi dubbi «sull'impermeabilità dello stesso organo giurisdizionale nei confronti di elementi esterni e sulla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti»[53].

Nell'economia della pronuncia della Corte di giustizia, il principio del primato rappresenta il *trait d'union* tra i doveri di tutela giurisdizionale effettiva derivanti dai Trattati e oggetto della prima censura, e il rispetto delle caratteristiche di indipendenza e terzietà connaturate alla funzione giurisdizionale: la sua puntuale ricostruzione – a fronte del mancato riconoscimento dei caratteri di primato ed efficacia diretta all'art. 2, all'art.4, par. 3, all'art. 19, par. 1, TUE e all'art. 279 TFUE – e l'analisi del rapporto del principio caratterizzante l'ordinamento UE con la nozione di identità nazionale costituiscono comprensibilmente gli aspetti centrali della sentenza della Corte di giustizia.

---

[49] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 107. Su terzietà e imparzialità del giudice appare opportuno richiamare quanto rileva M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020, p. 189: la cd. "dottrina dell'apparenza", ossia che un giudice non solo sia terzo e imparziale rispetto alla causa in oggetto ma appaia anche come tale, «innalza la soglia da valutare ai fini dell'indipendenza dell'organo e transita […] dall'imparzialità rispetto alle parti del procedimento, e quindi come esigenza che il giudice appaia dinanzi ad esse imparziale e ad esse ispiri fiducia, ad una dimensione collettiva e generale che riguarda l'indipendenza del giudice dinanzi ai cittadini».

[50] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 118; 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e altri (Nomina dei giudici della Corte suprema - Ricorsi)*, cit., par. 128.

[51] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 264.

[52] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 276.

[53] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 279.

Siffatta centralità si spiega alla luce dell'impianto teorico che aveva ispirato le sentenze della Corte costituzionale polacca, il cui fondamento era rappresentato da una "declinazione" del primato del diritto dell'Unione – espressione dell'autonomia dell'ordinamento sovranazionale tanto rispetto al diritto internazionale quanto anche rispetto agli ordinamenti degli Stati membri[54] – come operante entro i limiti delle strutture essenziali dello Stato *ex* art. 4, par. 2, TUE, cui ricomprendere anche l'organizzazione del potere giudiziario a livello nazionale. Più che suffragata da ragioni di carattere eminentemente giuridico, una declinazione del genere appare particolarmente sensibile a valutazioni di carattere politico: giova osservare, sul punto, che con il mutamento di indirizzo politico seguito alle elezioni parlamentari del 2023 la Polonia, dinanzi alla Corte di giustizia, ha aderito alla consolidata giurisprudenza di Lussemburgo, sostenendo che «l'effettività [del diritto dell'Unione] non potrebbe differire da uno Stato membro all'altro» e che «la realizzazione degli obiettivi dei Trattati non sarebbe possibile senza un'applicazione uniforme del diritto dell'Unione che, in quanto principio consolidato, prevarrebbe sul diritto nazionale, compreso quello di rango costituzionale»[55].

La giurisprudenza di Lussemburgo àncora il principio del primato del diritto dell'Unione al duplice dato rappresentato dall'elaborazione pretoria della Corte di giustizia e dalla Dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona: questa ricorda che il Trattato e il *corpus* di diritto dell'Unione che da questo deriva prevalgono sugli ordinamenti degli Stati membri alle condizioni poste dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia. La preminenza del diritto dell'Unione, alla luce del Parere del Servizio giuridico del Consiglio correlato alla Dichiarazione della Conferenza intergovernativa, rappresenta «un principio fondamentale del diritto comunitario stesso», insito nella natura specifica del diritto europeo: il suo mancato inserimento nel *corpus* del Trattato non ne questiona in alcun modo l'esistenza.

Alla genesi e alla *ratio* del primato segue la riaffermazione del nesso che tra questo intercorre con l'identità nazionale. Nella costruzione di un complesso di rapporti tra un ordinamento sovranazionale che gode di preminenza rispetto al diritto interno e gli Stati membri, non si può ritenere che la clausola identitaria dell'art. 4, par. 2, TUE possa essere rimessa all'esclusiva elaborazione delle corti nazionali: ove gli Stati membri dovessero ritenere che un atto di diritto dell'Unione rientri in un determinato settore o sia *ultra vires* o, ancora, violi l'obbligo delle istituzioni europee di rispettare la nozione di identità nazionale, «spetta unicamente alla Corte, nell'ambito di un procedimento di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, fornire l'interpretazione definitiva e vincolante delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui trattasi e accertare, se del caso, l'invalidità di tale atto»[56]. In questo senso, i giudici dell'Unione, come rileva la dottrina, «sono chiamati a valutare se il legislatore dell'Unione abbia rispettato i limiti del suo poter discrezionale ovvero se una data interpretazione (e applicazione) del diritto primario e secondario pregiudica l'identità

[54] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 166; 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, par. 143; parere 2/13 *sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti umani* del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, par. 158.

[55] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 160.

[56] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 222. Si veda, per un commento sul punto, A. CIRCOLO, *Un nuovo obbligo di rinvio pregiudiziale e la soluzione della Judicial Kompetenz-Kompetenz (?). Riflessioni a partire dalla sentenza Commissione c. Polonia (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour de justice par une cour constitutionnelle)*, in questa *Rivista*, 2026, n. 2, p. 1 ss.

nazionale»[57]. L'interpretazione dell'art. 4, par. 2, TUE affidata alla Corte di giustizia avviene alla luce della struttura e degli obiettivi dell'Unione, nel rispetto del sistema di tutela giurisdizionale che i giudici di Lussemburgo presidiano.

Il monopolio della Corte di giustizia nell'interpretazione della clausola identitaria si declina diversamente a seconda che venga in rilievo il diritto primario o il diritto derivato dell'Unione: la Corte precisa che, con riferimento al diritto primario, essa sarà chiamata ad interpretare gli obblighi degli Stati membri che risultano dai Trattati, dalla Carta dei diritti fondamentali, dai principi generali del diritto dell'Unione. Pertanto, a prescindere dal carattere apicale della giurisdizione, il giudice nazionale che ritenga che l'interpretazione di una disposizione di diritto primario effettuata dalla Corte di giustizia violi gli obblighi *ex* art. 4 par. 2 TUE, «è tenuto a presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte al fine di consentire a quest'ultima di valutare l'eventuale incidenza su detta interpretazione della necessità di prendere in considerazione l'identità nazionale dello Stato membro interessato, insita nella sua struttura fondamentale, politica e costituzionale»[58]. Quanto al diritto derivato dell'Unione, nel caso in cui una Corte costituzionale o suprema di uno Stato membro ritenga che una disposizione di diritto dell'Unione violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale, come circoscritta dalla lettera dei Trattati, tale Corte dovrà sospendere il procedimento e investire di una domanda pregiudiziale di validità *ex* art. 267 TFUE[59] i giudici della Corte di Lussemburgo.

In ogni caso, sia che si tratti di una disposizione di diritto secondario quanto che venga in rilievo una disposizione di diritto primario, la Corte di giustizia rimane la sola competente a pronunciarsi dichiarando l'invalidità di un atto di diritto derivato dell'Unione o interpretando – quasi in maniera "autentica" – gli obblighi degli Stati membri che risultano dalle disposizioni di diritto primario dell'Unione. Ne consegue, in un'ottica di sistema, che il rinvio pregiudiziale di validità – in presenza di una disposizione di diritto derivato che il giudice interno ritiene in contrasto con l'identità nazionale – e l'attività interpretativa della Corte di giustizia – nel caso in cui sia il diritto primario ad essere considerato foriero di una difficile composizione con gli ordinamenti interni – costituiscono espressione di una medesima prerogativa dei giudici di Lussemburgo che comporta che in nessun caso i giudici nazionali possano rifiutarsi di riconoscere efficacia alla decisione della Corte di giustizia in rilievo.

Ne deriva, nel contesto polacco che ha dato origine al ricorso di infrazione della Commissione, l'"'impercorribilità" di una lettura dell'art. 4, par. 2, TUE come derogatoria al diritto dell'Unione: tale disposizione si integra, anzi, con il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, quali rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, comuni agli Stati membri «in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Siffatti valori costituiscono garanzia della fiducia reciproca tra Stati dell'UE[60] e rappresentano il fondamento per il godimento di ogni diritto derivante dall'ordinamento

[57] G. DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4 par. 2 TUE*, Napoli, 2017, pp. 146-147.
[58] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 232.
[59] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 230.
[60] G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari-Roma, 2025, V. ed., p. 9.

dell'Unione, ivi inclusa la possibilità di pretendere dalle istituzioni europee il rispetto delle strutture fondamentali, politiche e costituzionali, degli Stati membri[61].

5. Analisi della sentenza.

La sentenza della Corte di giustizia interviene a garanzia del principio del primato del diritto dell'Unione e a tutela dello Stato di diritto, introducendo un elemento di novità e un profilo di continuità. Rispetto ai ricorsi di infrazione la cui idoneità ad affrontare in maniera compiuta le violazioni di diritto dell'Unione era apparsa opinabile, la pronuncia della Corte di giustizia coniuga il rispetto del principio del primato del diritto dell'Unione con l'assetto valoriale che ne "regge" l'azione: tali aspetti, invero, erano venuti già in rilievo nella pronuncia resa in *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*[62] sebbene non con la precisione e l'ampiezza che caratterizza la pronuncia della Corte di giustizia in esame.

La più recente giurisprudenza della Corte di giustizia testimonia, infatti, la volontà di ricercare una più "rigorosa" applicazione del ricorso di infrazione: nel corso del tempo, il procedimento *ex* art. 258 TFUE si è saldato, proprio con riferimento alla Polonia, con la previsione di misure *ad interim* nell'ambito del procedimento principale[63], in pronunce che hanno evidenziato il combinato disposto del principio del primato con l'art. 2 TUE e l'art. 19 TUE[64]. Sotto il profilo procedimentale, l'iniziale cautela dei giudici di Lussemburgo nel ricorrere a misure *ad interim* è stata seguita, infatti, da «un approccio strategico per le procedure di infrazione riguardanti lo Stato di diritto, esigendo ove necessario un procedimento accelerato e l'applicazione di misure provvisorie»[65]: viene così riconosciuto il valore del ricorso di infrazione quale strumento a tutela della *rule of law*[66], consentendo l'intervento della Corte di giustizia nell'accertare la contestuale violazione degli obblighi in materia di Stato di diritto *ex* art. 2 TUE e tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE.

La valorizzazione del ricorso di infrazione può essere osservata anche come reazione a fronte dell'ormai evidente presa d'atto dell'inefficacia di soluzioni di carattere politico *ex* art. 7, par. 1, TUE in presenza di «un evidente rischio di violazione grave di uno o più valori su cui

---

[61] Sull'impossibilità di intendere l'art. 4 par. 2 TUE come deroga di carattere nazionale all'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, si veda anche L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, IX ed., p. 203.

[62] Corte giust., 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, ECLI:EU:C:2023:442.

[63] Sul rimedio previsto dall'art. 258 TFUE e *amplius* sulle iniziative della Commissione a tutela della *rule of law* si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione, COM(2019) 343 *final* del 17 luglio 2019.

[64] Sul ruolo della Commissione quale "custode della legalità dell'Unione", R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2025, VI ed., p. 246 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, IV ed., p. 314 ss.; F. BESTAGNO, U. DRAETTA, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, VIII ed., p. 307 ss.; L. DANIELE, *op. cit.*, p. 377 ss.; G. GAJA, A. ADINOLFI, *op. cit*., p. 80 ss.; K. LENAERTS, K. GUTMAN, J. NOVAK, *EU Procedural Law*, New York, 2023, II ed., p. 195 ss; L. PRETE, *Le regole e la prassi europea*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il diritto processuale dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 121 ss; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2024, VII ed., p. 382 ss.

[65] Comunicazione della Commissione, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, 17 luglio 2019, COM (2019)343.

[66] Cfr. M. CARTA, *op. cit.*, p. 250; A. CIRCOLO, *op. cit*., p. 203.

l'Unione si fonda» o, ai sensi dell'art. 7, par. 2, TUE, ove ricorra una «violazione grave e persistente» dei valori dell'Unione[67].

Il procedimento di infrazione rappresenta, pertanto, il mezzo per rispondere, ormai, anche a quelle violazioni strutturali che sorgono in virtù di una carenza sistemica ascrivibile al legislatore nazionale che mette in discussione l'integrità valoriale dell'ordinamento interno[68]: opportunamente, la dottrina ha rilevato sul punto che l'istituto dell'art. 258 TFUE «viene ad assolvere una funzione materialmente costituzionale»[69] in ragione anzitutto delle questioni che, come ha dimostrato la vicenda polacca, sono venute in rilievo negli anni nonché per l'efficacia che tale ricorso può garantire al diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali.

Indubbiamente la sentenza resa dalla Corte di giustizia suscita particolare interesse sia che si ponga l'accento sul principio della *rule of law*, sia rispetto allo strumento giuridico cui la Corte ha ritenuto di dover ricorrere, quanto – ancora – che si privilegi il profilo dei rapporti tra diritto dell'Unione e diritto nazionale o, da ultimo, si abbia riguardo alla nozione di tutela giurisdizionale effettiva e alla possibilità per il giudice comune di rilevare carenze dei caratteri di indipendenza e terzietà degli organi giudiziari.

L'analisi della sentenza, in questa sede, avrà tuttavia ad oggetto due profili intimamente connessi al principio del primato del diritto dell'Unione: da un lato, la centralità della preminenza e il rapporto che vi intercorre con il sistema di ripartizione delle competenze; dall'altro, la possibilità di inscrivere la pronuncia della Corte di giustizia in una tendenza giurisprudenziale nazionale di reazione ad un progressivo rafforzamento, sul versante europeo, del diritto dell'Unione.

5.1. Il primato del diritto dell'Unione come garanzia della coerenza dell'ordinamento sovranazionale.

La sentenza della Corte di giustizia dimostra di valorizzare il principio del primato sì quale caratteristica "intrinseca" ad ogni disposizione dell'ordinamento dell'Unione ma anche quale strumento cui la Commissione *ex* art. 258 TFUE può ricorrere nel garantire l'effettività del diritto dell'Unione europea: al primato viene affidato l'onere di garantire la coerenza dell'ordinamento europeo, la tenuta dei suoi valori e il rispetto dei principi generali propri dell'ordinamento sovranazionale.

Tale obiettivo viene reso possibile attraverso l'attivazione di uno "strumentario" giuridico che ruota attorno alla "giustiziabilità" dell'art. 2 TUE che non costituisce una «mera enunciazione di orientamenti o intenti di natura politica» ma racchiude «valori che fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, […] concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»[70] e ai quali viene riconosciuta preminenza sulle disposizioni nazionali incompatibili. Sul carattere

[67] Sull'applicazione dell'art. 7 par. 1 TUE da parte della Commissione europea si vedano, *ex multis*, C. CURTI GIALDINO, *L'attivazione da parte della Commissione europea dell'art. 7 TUE nei confronti della Polonia per mancato rispetto dello Stato di diritto*, in M. MESSINA (a cura di), *op. cit*., p. 33 ss; L. DANIELE, *op. cit.*, pp. 379 - 380.

[68] Cfr. A. CIRCOLO, *op. cit*., p. 120.

[69] M. CARTA, *op. cit.*, p. 231.

[70] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 177. Sul punto, si veda anche R. SILVESTRE, *La fine delle "Corti ribelli"? La sentenza Commissione c. Polonia (C-448/23) e la difesa dell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, cit., pp. 327-328.

vincolante e della "giustiziabilità" dell'art. 2 TUE è bene soffermarsi per richiamare, in questa sede, la dettagliata analisi condotta dalla Corte di giustizia in *Commissione c. Ungheria (Valori dell'Unione)*[71] in riferimento alla legge ungherese che vieta o limita l'accesso ai contenuti che promuovono l'omosessualità e l'identità di genere ai minori. In tale pronuncia, la Corte di giustizia ha ricondotto la possibilità di azionare in giudizio l'art. 2 TUE alla circostanza che i valori che questo riconosce sono condivisi tra gli Stati membri e appartengono alla natura stessa dell'Unione e alla sua autonomia tanto rispetto al diritto internazionale quanto con riguardo agli ordinamenti nazionali. Il carattere vincolante della disposizione dell'art. 2 TUE viene altresì ancorato al tenore letterale degli obblighi rivolti agli Stati membri, al contesto in cui siffatti valori operano, al fatto che questi figurano quali condizione per l'adesione all'Unione e per la successiva appartenenza, nonché – alla luce dei lavori preparatori – alla circostanza per cui il *nomen* di principi con cui questi venivano identificati nella versione del Trattato anteriore a Lisbona non ne inficia, oggi, il carattere giuridico e vincolante ma si riferisce semplicemente al contenuto chiaro e non controverso, «in modo che gli Stati membri possano individuare gli obblighi sanzionabili che ne derivano (Segretariato della Convenzione europea, CONV 528/03, pag. 11)»[72].

Il riconoscimento dei valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani come «condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati»[73] allo Stato membro sono assistiti – come i giudici di Lussemburgo hanno precisato nella sentenza *Repubblika* avente ad oggetto la compatibilità con il diritto dell'Unione della procedura di nomina dei giudici prevista dalla Costituzione maltese – da un obbligo di non regressione, ossia dall'impossibilità per uno Stato membro di «modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, che si concretizza, in particolare, nell'art. 19 TUE»[74]. Con particolare riferimento all'organizzazione del potere giudiziario da parte degli Stati membri, l'obbligo di non-regressione si esprime nel dovere di astensione degli Stati membri dall'adottare qualsiasi misura che possa pregiudicare l'indipendenza dei giudici[75]. Ciò non implica l'inemendabilità della disciplina nazionale: più correttamente, tale obbligo deve intendersi quale divieto di una regressione di impatto significativo sui valori consacrati all'art. 2 TUE[76], giustificata cioè da una loro negazione. Un arretramento del genere è idoneo pertanto ad integrare la soglia di una violazione grave e sistemica dei valori comuni su cui l'Unione si fonda che, lungi dal costituire una circostanza meramente interna ad uno Stato membro, «incide sul funzionamento dell'ordinamento giuridico dell'Unione»[77] poiché riduce la possibilità che lo Stato si conformi anche agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

---

[71] Corte giust., 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria (Valori dell'Unione)*, ECLI:EU:C:2026:326

[72] Corte giust., 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria (Valori dell'Unione)*, cit., par. 535.

[73] Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311, par. 63.

[74] Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, cit., par. 63.

[75] Cfr. Corte giust., 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika*, cit., par. 64.

[76] Cfr. L. S. Rossi, *Concretised', 'Flanked', or 'Standalone'? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *Eur. Papers*, 2025, p. 6.

[77] Conclusioni dell'AG Capeta presentate il 5 giugno 2025 nella causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria (Valori dell'Unione)*, ECLI:EU:C:2025:408, par. 242.

Si comprende, pertanto, perché nella sentenza *Commissione c. Polonia* qui in commento, la Corte di giustizia insista nel legame tra l'art. 2 TUE e l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, ossia tra il valore dello Stato di diritto e la sua concretizzazione attraverso giudici terzi e indipendenti che garantiscano l'efficace tutela dei diritti degli individui.

Allo stesso modo, ben si comprende l'impossibilità di procedere ad una lettura della nozione di identità nazionale come derogatoria al diritto dell'Unione e al primato esso riconosciuto: ne deriva che il primo onere dei giudici di Lussemburgo nella sentenza *Commissione c. Polonia* in esame è quello di precisare il contenuto del principio del primato unitamente alla *ratio* della competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi sulle riforme dell'ordinamento giudiziario polacco. Siffatta competenza viene illustrata in maniera quasi "didascalica": i giudici di Lussemburgo esercitano le proprie prerogative anche su un settore, come l'organizzazione del potere giudiziario degli Stati membri, che rientra nell'ambito di applicazione ed interpretazione del diritto dell'Unione e che tuttavia non è oggetto di una "espressa" competenza devoluta all'Unione europea. La Corte di giustizia esercita, pertanto, prerogative «esclusive»[78], a testimonianza della naturale evoluzione di un sistema di diritto cui gli Stati membri si sono vincolati ratificando il Trattato di Lisbona senza formulare riserve, nonché in virtù degli obiettivi di diritto dell'Unione che risiedono nella rimozione di ostacoli di carattere nazionale che possano pregiudicare l'uniformità dell'ordinamento UE attraverso la disapplicazione delle disposizioni nazionali con esso contrastanti[79]. La competenza della Corte di giustizia riguardo all'organizzazione del potere giudiziario a livello nazionale si giustifica con la funzione giurisdizionale cui i giudici sono chiamati: in questo senso, la sentenza in commento si inserisce nel solco giurisprudenziale che, già a partire da *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*[80] (pur nel contesto di un rinvio pregiudiziale) e successivamente in *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*[81], dimostra di intendere l'indipendenza dei giudici come elemento intrinseco alla funzione giurisdizionale da questi svolta.

Sul punto, la dottrina fa notare come la nozione di indipendenza dei giudici ai sensi del diritto dell'Unione possa essere intesa nella sua dimensione «oggettiva, istituzionale e "costituzionale", in quanto concretizzazione dello Stato di diritto» e pertanto venire in rilievo anche con riferimento al potere esecutivo, al modo in cui questo dà forma alla separazione dei poteri negli ordinamenti nazionali[82]. Ne consegue, con riferimento al contesto nazionale polacco, che gli aspetti connessi alla nomina dei giudici, alla loro designazione e alle modalità di revoca rilevano non solo ai fini di una nozione "interna" di indipendenza intesa come imparzialità di chi esercita la funzione giurisdizionale, ma anche in ottica "esterna" e di sistema, avendo cioè riguardo all'origine legislativa delle infrazioni contestate in sede europea ai fini

[78] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 216.
[79] Cfr. Corte giust., 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, cit., par. 266.
[80] Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117.
[81] Corte giust., 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza dei tribunali ordinari)*, ECLI:EU:C:2019:924.
[82] M. CARTA, *op. cit.*, pp. 159-160. Sul punto, sempre M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, in questa *Rivista*, 2020, n. 1, p. 5.

della possibilità di configurare una violazione strutturale del principio dello Stato di diritto[83]. L'indipendenza del potere giudiziario ricondotta all'obbligo derivante dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE contribuisce a rendere concreti i valori e i principi su cui *ex* art. 2 TUE si fonda l'Unione europea: la rilevanza delle disposizioni del Trattato non è meramente simbolica, dal momento che il combinato disposto dell'art. 2 TUE e degli obblighi in materia di tutela giurisdizionale effettiva *ex* art. 19 TUE «consente di scrutinare le norme interne che disciplinano i sistemi giudiziaria nazionali», così da permettere una valutazione di conformità con il quadro valoriale del diritto dell'Unione[84].

La valorizzazione dell'indipendenza della magistratura come autonomo corollario del rispetto dello Stato di diritto – che prescinde dunque dalla fattuale circostanza che vengano in rilievo misure di attuazione del diritto dell'Unione – conduce nella pronuncia qui in commento ad uno scrutinio della Corte di Lussemburgo che ricomprende il principio del primato quale oggetto della violazione della contestata giurisprudenza polacca, pregiudicato nella sua funzione di garanzia della coerenza valoriale del sistema di diritto dell'Unione e salvaguardia di un ordinamento giuridico – tanto sovranazionale quanto nazionale – cui si dimostra funzionalmente connesso. Il primato del diritto dell'Unione si pone, pertanto, a presidio di una cornice giuridica e valoriale a cui non corrisponde un predeterminato modello costituzionale; più correttamente, tale cornice rappresenta il "prototipo" di principi e valori che viene "custodito" dal diritto dell'Unione proprio attraverso la clausola identitaria dell'art. 4, par. 2, TUE che «protegge soltanto una concezione delle identità nazionali […] che sia conforme ai valori»[85] su cui l'Unione si fonda. I comuni valori costituzionali di libertà, democrazia, tutela effettiva dei diritti fondamentali non possono costituire il pretesto per sottrarsi all'omogenea applicazione del diritto dell'Unione; al contrario, l'osservanza del sistema valoriale di cui all'art. 2 TUE, assicurata dalla Corte di giustizia, costituisce garanzia della fiducia reciproca tra Stati membri[86] e rappresenta il fondamento per la effettiva protezione dei diritti derivanti dall'ordinamento dell'Unione, affidata a giudici terzi e imparziali.

In un contesto in cui l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE pone obblighi già consacrati all'art. 2 TUE che prescindono dalla devoluzione di competenze all'Unione europea, appare evidente che il rispetto dello Stato di diritto non possa considerarsi *ultra vires* o in antitesi con

---

[83] M. CARTA, *op. cit.*, p. 161.
[84] M. CARTA, *op. cit.*, p. 164.
[85] Corte giust., 21 aprile 2026, causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria (Valori dell'Unione)*, cit., par. 563; Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., parr. 181-182: «nella scelta del proprio rispettivo modello costituzionale, gli Stati membri sono tenuti ad osservare, in particolare, il requisito di indipendenza dei giudici derivante dall'art. 2 TUE e dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE. Allo stesso modo, al fine di garantire, in particolare, l'effettività del diritto dell'Unione, principio richiamato anche nella seconda censura, essi hanno l'obbligo di conformarsi al principio del primato del diritto dell'Unione e di astenersi dall'adottare misure che violino l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione». Sull'art. 2 TUE si veda F. BESTAGNO, U. DRAETTA, A. SANTINI, *op. cit*., p. 27 ss; P. CRAIG, *The Rule of Law and the EU: Responsibility, Independence and Rights*, in A. ROSAS, J. RAITIO, P. POHJANKOSKI (a cura di), *The Rule of Law's Anatomy in the EU*, Oxford-New York-Dublin, 2023, p. 36 ss; S. CRESPI, *La protezione dello Stato di diritto nel sistema dell'Unione europea: cosa resta da fare?*, in questa *Rivista*, 2024, n. 2, p. 326 ss.; M. KLAMERT, D. KOCHENOV, *Comment on Article 2 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN, *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*. *A Commentary – Volume I: Treaty on European Union and Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2024, II ed., p. 39; K. LENAERTS, *Democrazia, Stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei*, in questa *Rivista*, 2025, n. 1, p. 278 ss.; L. S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, 2020, n. 19, p. IV ss.
[86] G. GAJA, A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 9.

la nozione "europea" di identità nazionale *ex* art. 4 par. 2 TUE[87]. Ancora di più, appare arduo immaginare che l'obbligo per gli ordinamenti interni di indirizzare la propria organizzazione e il proprio assetto istituzionale non sia assistito dal principio del primato, che la giurisprudenza costituzionale polacca disconosce nelle forme che l'elaborazione pretoria di Lussemburgo ha esso riservato. La Corte di giustizia appare mossa dalla volontà di ricorrere alla "logica" convergenza tra primato e disposizioni di diritto dell'Unione che contribuiscono ad attuare lo Stato di diritto – segnatamente l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e, in misura minore, l'art. 47 della Carta[88] – per garantire la complessiva coerenza dell'ordinamento dell'Unione. Pertanto, senza primato del diritto dell'Unione non può esservi rispetto dell'uguaglianza degli Stati membri; non vi può essere rispetto dell'identità nazionale e della leale collaborazione tra ordinamenti se viene pregiudicato il «requisito fondamentale dell'ordinamento giuridico» dell'Unione, ossia l'uniforme applicazione del suo diritto[89]; non può uno Stato membro pretendere il rispetto delle proprie strutture fondamentali, politiche e costituzionali senza aderire «ad una nozione di Stato di diritto»[90] che questo condivide quale valore comune alle tradizioni costituzionali nazionali e che si è impegnato a rispettare in modo continuativo.

A latere, la coerenza dell'ordinamento UE garantita dal primato si declina anche sotto il profilo procedimentale, ossia nell'attribuzione alla Corte di giustizia della competenza a pronunciarsi su controversie in cui viene in rilievo la nozione di identità nazionale. Il contenuto dell'art. 4 par. 2 TUE è positivamente circoscritto alle strutture fondamentali, politiche e costituzionali, degli Stati membri, in accordo al tenore letterale della disposizione. Precisando che il "perimetro" dell'identità nazionale non può estendersi ad elementi in contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea e discrezionalmente determinati dagli Stati membri, la Corte di giustizia contesta una violazione del primato del diritto dell'Unione che si fonda su una nozione autonoma di identità nazionale; a tale violazione si accompagna la pretesa nazionale di determinare in via unilaterale la sussistenza di una violazione delle strutture fondamentali, politiche e costituzionali, *ex* art. 4, par. 2, TUE. Se gli Stati membri sono competenti a determinare il contenuto – per quanto circoscritto – dell'identità nazionale, riconducendovi elementi estranei alla struttura fondamentale e alle funzioni essenziali dell'ordinamento[91], questi non possono allo stesso modo, unilateralmente e in via autonoma, procedere ad un bilanciamento tra principi contrapposti e derogare al diritto dell'Unione[92]. La nozione di identità nazionale, infatti, non solo deve essere ricondotta entro i confini ad essa riconosciuti dal tenore letterale della disposizione, ossia entro la struttura e il funzionamento dello Stato, ma deve risultare anche compatibile con i valori di cui all'art. 2 TUE e non compromettere le caratteristiche essenziali e l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione[93]

---

[87] Sull'impossibilità di ricondurre una lesione dell'identità nazionale alla vigenza dell'art. 2 TUE si veda anche L. DANIELE, *op. cit.*, p. 203.
[88] Cfr. Corte giust., 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, cit., par. 270.
[89] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 173.
[90] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 180; 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, cit., parr. 233-234; 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, cit., par. 73.
[91] Cfr. G. DI FEDERICO, *op. cit.*, p. 142.
[92] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 227.
[93] Cfr. G. DI FEDERICO, *op. cit.*, p. 181.

(*supra*, § 4). In ossequio al principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, lo Stato membro deve considerare struttura e obiettivi dell'Unione nell'elaborazione di una disciplina compiuta e coerente della nozione di identità nazionale, così che questa figuri – come osservato dalla più recente dottrina – quale «parametro interpretativo integrato nell'ordinamento UE, volto a bilanciare interessi generali nel rispetto della *membership* europea»[94]. Pertanto, lungi dal poter legittimamente dichiarare che la Corte di giustizia ha pronunciato una decisione che viola la sua sfera di competenza, rifiutando di ottemperarvi, il giudice nazionale è vincolato ad un rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE che diviene massima espressione della composizione di un conflitto tra ordinamenti affidata ai giudici di Lussemburgo, chiamati a valutare una nozione di identità nazionale ristretta alla struttura fondamentale, politica e costituzionale, degli Stati membri. Come notato dalla dottrina, si riserva così alla Corte «la prima e l'ultima parola ogni qualvolta un ordinamento interno invochi la clausola dell'identità nazionale per giustificare la mancata applicazione del diritto dell'Unione»[95], nel segno di un bilanciamento tra primato e parità degli Stati da un lato, e tutela dell'identità nazionale dall'altro che può condurre ad esiti differenti in funzione dell'oggetto della fattispecie devoluta alla cognizione della Corte e delle specificità costituzionali di uno Stato membro.

5.2. Rafforzamento e contestazione del principio del primato. Analogie e differenze con i casi cechi, danesi, tedeschi e italiani.

La valorizzazione del principio del primato quale «requisito esistenziale»[96] del diritto dell'Unione e strumento a garanzia dei diritti derivanti dall'ordinamento dell'UE e della natura autonoma dei Trattati non va esente da contestazioni nazionali che, con crescente frequenza, trovano il loro fondamento nel ricorso alla nozione di identità nazionale, come dimostra la vicenda polacca oggetto di analisi.

Il richiamo all'art. 4 par. 2 TUE rappresenta solo uno degli strumenti a disposizione degli Stati membri per contrastare il rafforzamento, sostanziale e rimediale, del principio del primato: il ricorso alla clausola identitaria genericamente intesa – insieme alla giurisprudenza nazionale con la quale gli Stati membri hanno affermato, nel tempo, la loro competenza ad esercitare un controllo sulla compatibilità del diritto dell'Unione con la Costituzione, in particolare sul rispetto dei diritti fondamentali e sull'esercizio *ultra vires* delle competenze – esprime un atteggiamento ormai consolidato in forza del quale, a livello nazionale, i giudici interni tendono a far coincidere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione con il principio di attribuzione e si pongono, pertanto, l'obiettivo di ricondurre il primato entro i confini delle materie devolute dagli Stati membri all'Unione europea. Ciò avviene, in tutta evidenza, con pregiudizio sia al ruolo della Corte di giustizia quanto alla evidente portata estensiva dell'art. 2 TUE che travalica i confini dei settori disciplinati dal diritto UE[97]. In tale contesto, i rilievi mossi dalla Corte

[94] R. SILVESTRE, *La fine delle "Corti ribelli"? La sentenza Commissione c. Polonia (C-448/23) e la difesa dell'architettura costituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 328.
[95] A. CIRCOLO, *Un nuovo obbligo di rinvio pregiudiziale e la soluzione della Judicial Kompetenz-Kompetenz (?). Riflessioni a partire dalla sentenza Commissione c. Polonia (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour de justice par une cour constitutionnelle)*, cit., p. 6.
[96] P. PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européees: étude des sources du droit communautaire*, Liegi, 1973, II ed., p. 227.
[97] Sul punto, M. CARTA, *op. cit.*, pp. 226-227; A. CIRCOLO, *op. cit*., p. 165.

costituzionale polacca rappresentano una novità non già per l'oggetto della violazione o per le motivazioni bensì per l'ampiezza della contestazione.

Le pronunce della Corte costituzionale nazionale oggetto del ricorso di infrazione condividono la tendenza comune ad altri giudici degli Stati membri a trasferire in sede giurisdizionale un confronto che potrebbe forse più opportunamente svolgersi nelle sedi istituzionali "politiche". Le corti nazionali attivano, invece, un confronto dialettico con la Corte di giustizia e con la sua giurisprudenza evolutiva, sindacando l'accrescersi delle prerogative dei giudici di Lussemburgo in assenza di un processo di revisione dei Trattati e in ossequio ad una lettura per cui il principio di devoluzione delle competenze assume carattere apicale[98] a danno del principio del primato e, in via più ampia, dei caratteri fondamentali dell'ordinamento dell'Unione. Nel caso qui in esame, l'assunto della Corte costituzionale polacca, ossia di un primato del diritto dell'Unione soggetto alla devoluzione di competenze operate dagli Stati membri, non trova alcun riscontro nella giurisprudenza di Lussemburgo che anzi scinde l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione dalle competenze che vengono ad essa attribuite: per il tramite dell'art. 2 TUE e dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, la Corte di giustizia riconosce l'esistenza di vincoli in materia di organizzazione della giustizia, per gli Stati membri, anche in quei settori la cui sovranità non è stata "nominalmente" trasferita all'Unione europea, e che pertanto non vanno esenti dalla potestà del diritto dell'Unione.

La funzione che i giudici sono chiamati a svolgere, ossia garantire, attraverso l'applicazione del diritto dell'Unione, la tutela dei diritti degli individui e la conseguente protezione dei valori comuni agli Stati membri, fa sì che l'art. 19 TUE possa godere di una *vis attractiva* che «fa transitare nella sfera applicativa del diritto dell'Unione regole ed istituti di natura sostanziale, che definiscono l'essenza stessa dello Stato di diritto e sono espressione del principio della separazione dei poteri, quali l'organizzazione della giustizia e l'indipendenza e imparzialità dei giudici, chiamando in causa l'attività del legislatore statale in questi settori»[99].

Non è marginale, infatti che, nella pronuncia della Corte di giustizia, a rilevare è in prima battuta l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, quale principio generale di diritto dell'Unione derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri che garantisce una tutela corrispondente all'art. 47, secondo comma, della Carta. La disposizione della Carta dei diritti fondamentali, riletta alla luce dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE trascende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, poiché «i requisiti di indipendenza ed imparzialità dei giudici costituiscono un aspetto essenziale del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e a un equo processo», «quale garanzia della tutela dell'insieme dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'art. 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto»[100]. In questo senso, indipendenza e imparzialità concretizzano il fondamentale valore dello Stato di diritto, che definisce l'identità dell'Unione e si impone sia all'Unione che agli Stati membri[101], rappresentando il parametro alla stregua del quale scrutinare l'organizzazione del potere giudiziario a livello nazionale. Lo Stato di diritto, pertanto, non può essere sottoposto ai limiti

[98] Sull'importanza del principio di devoluzione e attribuzione, E. RENOUD DELARQUE, *Ending constitutional resistance? The CJEU's rejection of ultra vires review and national identity doctrines*, in *European Law Blog*, https://www.europeanlawblog.eu/pub/kdmsojzk/release/1.
[99] M. CARTA, *op. cit.*, p. 231.
[100] Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 108.
[101] Cfr. Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 108.

rappresentati dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ma appare connaturato, invece, alla funzione di interpretazione e applicazione del diritto UE svolta dai giudici. D'altronde, che l'Unione europea possa intervenire a tutela della *rule of law* anche nei settori nominalmente riservati alla competenza degli Stati membri rappresenta un dato ormai consolidato: già la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa al *Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto* espressamente autorizzava le istituzioni europee ad «intervenire per tutelare lo Stato di diritto anche nei settori concernenti l'azione autonoma degli Stati membri»[102].

A maggior ragione si può ritenere che le istituzioni dell'Unione europea possano intervenire in presenza di una contestazione politica e successivamente giuridica, legittimata da una nozione di sovranità che la dottrina ha opportunamente definito come "slegata" da ogni proiezione sovranazionale[103] e che si fonda su un'identità costituzionale che, in quanto tale, non trova conforto nelle disposizioni dei Trattati, riposando su contenuti più eterogenei e non necessariamente giuridici (si veda *infra* con particolare riferimento alla Repubblica ceca). Per quanto l'identità costituzionale sia ricompresa nella nozione di identità nazionale, nondimeno quest'ultima presuppone un ruolo centrale – evidentemente contestato dai giudici nazionali – della Corte di giustizia nel gestire conflitti interordinamentali che scaturiscono dalla discrezionalità che lo Stato membro rivendica nella determinazione del contenuto della nozione di identità nazionale, opponendo al diritto dell'Unione riserve che non erano state formulate né previste all'atto di adesione[104].

Il caso polacco, sotto questo profilo, si inserisce in un solco che nell'ultimo decennio, senza pretesa di esaustività, è stato tracciato *ex multis* da Repubblica ceca, Danimarca, Italia e, principalmente, dalla Germania: rispetto a tali tendenze nazionali appare opportuno comprendere analogie e profili di discontinuità.

Già nel 2012, la Corte costituzionale ceca aveva ritenuto che la pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Landtová*[105] – che ravvisava una discriminazione basata sulla nazionalità nell'attribuzione di una misura integrativa a favore esclusivamente dei cittadini cechi inseriti nel sistema pensionistico slovacco – fosse «*an excess of the European body and a conduct ultra vires occurred*»[106]: la Corte di giustizia aveva esercitato un potere asseritamente *ultra vires* su un settore – quale la politica previdenziale – non devoluto all'Unione. La Corte costituzionale della Repubblica ceca aveva riconosciuto inoltre che il diritto dell'Unione non poteva applicarsi in controversie per le quali veniva in rilievo l'accordo di dissoluzione della precedente Repubblica federale ceca e slovacca in ragione di peculiarità di carattere storico e territoriale che dovevano essere ricomprese nella nozione di identità costituzionale, cui ricondurre anche

---

[102] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, 11 marzo 2014, COM(2014) 158 *final*, p. 5 ss. Sul punto, anche M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, cit., p. 9.

[103] Cfr. G. SCACCIA, *Il controllo della legittimità costituzionale del diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2022, n. 29, p. 135 ss.

[104] Cfr. Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 220.

[105] Corte giust., 22 giugno 2011, causa C-399/09, *Landtová*, ECLI:EU:C:2011:415.

[106] Corte costituzionale della Repubblica ceca, comunicato stampa del 15 febbraio 2012, rintracciabile all'indirizzo https://www.usoud.cz/aktualne/constitutional-court-insists-on-its-previous-case-law-concerning-the-so-called-slovak-pensions.

elementi di carattere extragiuridico[107]: in questo senso, l'accordo successivo alla dissoluzione del precedente Stato unitario, ai sensi del quale il trattamento previdenziale del cittadino avrebbe seguito il criterio della residenza del datore di lavoro, doveva essere valorizzato nell'impedire che la controversia dinanzi alla Corte di giustizia venisse trattata analogamente a qualsiasi altra forma di discriminazione di carattere pensionistico. L'identità costituzionale, epurata dal richiamo alle strutture fondamentali, costituzionali e politiche, degli Stati membri, diviene un concetto sganciato dalla lettera dei Trattati e dal diritto dell'Unione, ricomprendendo elementi socioculturali e linguistici di uno Stato membro che ostano al diritto dell'Unione e al primato esso riconosciuto, in ossequio ad una prospettiva per cui le competenze devolute all'Unione rappresentano gli effettivi confini delle prerogative che questa può esercitare. In altri termini, facendo leva su una nozione di identità costituzionale, gli Stati membri prescindono dalla disposizione dell'art. 4, par. 2, TUE e dalla delimitazione in essa contenuta e sembrano, anzi, introdurre una deroga dai contorni "mobili" al diritto dell'Unione, difficilmente conciliabile con la composizione dei conflitti cui la clausola identitaria presente nei Trattati è, invece, funzionale.

Analogamente, la Corte suprema danese, con la sentenza *Ajos* del 6 dicembre 2016[108], ha ritenuto di non dover dare esecuzione alla pronuncia che la Corte di giustizia aveva reso in *Dansk Industri*[109]: i giudici di Lussemburgo avevano accordato efficacia diretta orizzontale al principio generale di non discriminazione in base all'età e al principio della parità di trattamento, di cui il primo «costituisce soltanto un'espressione particolare»[110]. Espresso concretamente dalla direttiva 2000/78 in materia di parità di trattamento sul luogo di lavoro, il principio di non discriminazione ostava ad una normativa come quella danese che vietava di corrispondere un'indennità di licenziamento al momento della cessazione del rapporto di lavoro ove il lavoratore subordinato avesse percepito una pensione di vecchiaia. Pertanto, la Corte di giustizia, che aveva deciso a favore della disapplicazione della disciplina nazionale incompatibile con la direttiva anche in una vicenda che riguardava rapporti tra privati, aveva suggerito alla Corte suprema danese di versare l'indennità di licenziamento in favore del dipendente procedendo all'interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto dell'Unione o consentendo al lavoratore di invocare il principio di non discriminazione sulla base dell'età. Tali alternative incontravano le resistenze del giudice nazionale, che riteneva di non poter procedere ad un'interpretazione della normativa interna *contra legem*, in ragione del fatto che il legislatore non aveva ritenuto di emendare – pur avendone avuto l'occasione – il profilo della legge interna foriero di problemi. Quanto alla possibilità di riconoscere efficacia diretta orizzontale al principio di non discriminazione, la Corte suprema danese aveva fatto riferimento

[107] Corte costituzionale della Repubblica ceca, 31 gennaio 2012, Pl. ÚS 5/12: «*the Constitutional Court in its statement expressed the expectation that, at least in order to preserve the appearance of objectivity, the ECJ would familiarize itself with the arguments that respected the case law of the Constitutional Court and the constitutional identity of the Czech Republic, which it draws from the common constitutional tradition with the Slovak Republic, that is from the over seventy years of the common state and its peaceful dissolution, i.e. from a completely idiosyncratic and historically created situation that has no parallel in Europe*». Sulla pronuncia della Corte costituzionale: R. ZBIRAL, *Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12. A Legal revolution or negligible episode? Court of Justice decision proclaimed ultra vires*, in *CMLR*, 2012, p. 1475.

[108] Corte suprema danese, 6 dicembre 2016, caso 15/14, *Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v The estate left by A*.

[109] Corte giust., 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri*, ECLI:EU:C:2016:278.

[110] Corte giust., 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri*, cit., par. 26.

all'Atto di adesione all'Unione nell'ammettere che questo non potesse rappresentare la base legale idonea ai fini di un simile riconoscimento: alla competenza della Corte di giustizia nell'individuare i principi generali del diritto dell'Unione non corrispondeva il potere di attribuire a siffatti principi efficacia diretta orizzontale. In altri termini, la Corte suprema danese aveva ritenuto di far leva sul dato, oggettivo, dell'Atto di adesione nazionale all'Unione europea nel ritenere prevalente la certezza del diritto e la tutela del legittimo affidamento – e quindi una nozione interna di *rule of law* – sul carattere direttamente efficace del principio di non discriminazione in rapporti orizzontali.

È possibile cogliere sin d'ora alcune analogie evidenti tra la giurisprudenza polacca e la più ampia tendenza ravvisabile nelle corti nazionali: vi è, anzitutto e a livello preliminare, l'evidente esercizio di un potere ultimo, a livello nazionale, nel valutare la compatibilità dell'interpretazione di diritto dell'Unione resa con sentenza dai giudici di Lussemburgo con la legge di ratifica dei Trattati; in secondo luogo, Repubblica ceca, Danimarca e Polonia valorizzano il dato formale rappresentato dall'atto di ratifica del Trattato di Lisbona per considerare le competenze devolute all'Unione come limiti alla sua azione, tanto più che queste vengono intese come una lista "chiusa" e predeterminata e, quando esorbitanti, estranee alla naturale evoluzione derivante dall'attività pretoria dei giudici dell'Unione.

Tali caratteri costituiscono anche il fondamento della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca sul programma PSPP (*Public Sector Purchase Programme*)[111], richiamata dai giudici polacchi nelle motivazioni della sentenza costituzionale del 7 ottobre 2021. Nell'alveo della giurisprudenza costituzionale inaugurata dalla sentenza *Maastricht*[112] – che ha esteso il sindacato di legittimità costituzionale riservato alla tutela dei diritti fondamentali al rispetto del novero delle competenze devolute all'Unione europea – la Corte di Karlsruhe era ricorsa al combinato disposto dei principi di competenza e di democrazia, intesa come legittimazione all'esercizio del potere in settori in cui i cittadini avevano prestato il loro consenso: l'ordinamento dell'Unione europea, cui gli Stati membri si sono costituzionalmente vincolati, veniva chiamato ad operare entro un quadro giuridico ben determinato, oltre il quale l'azione delle istituzioni europee diveniva *ultra vires*. Il *Bundesverfassungsgericht*, richiamando la nozione di identità costituzionale, aveva contestato l'interpretazione che la Corte di giustizia aveva dato nella sentenza *Weiss*[113] del programma PSPP di acquisto di titoli di debito sui mercati secondari: la pronuncia della Corte di Lussemburgo era stata qualificata come *ultra vires* in quanto asseritamente ascrivibile al settore della politica economica che, in quanto riconducibile alla competenza concorrente dell'Unione, avrebbe richiesto una valutazione in materia di proporzionalità ai sensi dell'art. 5 par. 2 TUE, ponderando pertanto gli effetti che il programma adottato mirava a produrre.

La Corte costituzionale federale tedesca ha ritenuto di dover esercitare le proprie prerogative «*in the event of a manifest and structurally significant exceeding of competences by institutions, bodies, offices and agencies of the European Union*»: in questi casi, «*the constitutional organs must use the means at their disposal to actively take steps seeking to*

[111] Corte costituzionale federale tedesca, 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15.
[112] Corte costituzionale federale tedesca, 12 ottobre 1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92.
[113] Corte giust., 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*, ECLI:EU:C:2018:1000.

ensure adherence to the European integration agenda»[114]. Nell'ottica tedesca, la partecipazione al processo di integrazione europea si doveva svolgere avendo riguardo al rispetto dei poteri delle istituzioni nazionali: nel caso di specie, ad essere lese erano state le prerogative del *Bundestag* che, custode del potere sovrano che i cittadini esercitavano attraverso il voto a suffragio universale, concorreva alla determinazione delle politiche europee e partecipava al processo di formazione degli atti di diritto dell'Unione. Nel caso di specie, l'assenza di una valutazione in materia di proporzionalità – in un settore che la Corte costituzionale federale tedesca, in violazione del diritto dell'Unione, aveva ritenuto ricompreso tra le competenze concorrenti devolute alle istituzioni europee – aveva condotto i giudici tedeschi ad impegnare *Bundestag* e Governo federale non solo ai fini della valutazione sulla proporzionalità del programma PSPP[115] ma anche a vigilare affinché le istituzioni UE potessero "rimanere fedeli" al processo di integrazione e al rispetto del principio di devoluzione delle competenze[116]. In radice vi era, ancora, una nozione di identità costituzionale che non solo autorizzava una deroga all'uniforme applicazione del diritto dell'Unione ma giungeva, altresì, a consentire ai giudici costituzionali nazionali di poter sindacare gli atti adottati in materie che non si riteneva fossero state devolute esclusivamente all'Unione.

Nel solco di questa giurisprudenza si situano anche i giudici costituzionali polacchi, che sembrano muovere dalle medesime premesse che avevano ispirato la Corte costituzionale tedesca[117]: costoro, pur avendo sostenuto nel tempo che in accordo alla consolidata giurisprudenza costituzionale polacca i conflitti con il diritto dell'Unione potevano essere ricomposti attraverso revisione costituzionale, o mediante emendamenti agli atti assunti in seno alle istituzioni europee o con il recesso dall'Unione europea, auspicavano "reciproche concessioni"[118] tra gli ordinamenti ma finiscono, ora, per contestare, in ossequio ad un indirizzo politico, «*the constituent and consubstantial principles of EU's constitutional structure and [to] ultimately question the essence of European identity*»[119].

Criticità maggiori sorgono se si assume come riferimento la giurisprudenza costituzionale italiana che, dalla sentenza *Frontini*[120] sino all'ordinanza[121] che ha provocato la pronuncia della

---

[114] Corte costituzionale federale tedesca, 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, par. 231.

[115] Il pregiudizio alle prerogative della Corte di giustizia, alle competenze dell'Unione e al primato del diritto UE che era emerso nella pronuncia della Corte costituzionale tedesca si era tradotto in una lettera di diffida della Commissione europea, prodromica ad un ricorso di infrazione prima attivato dalla Commissione e poi, diversamente da quanto avvenuto nella vicenda polacca, archiviato, in ragione della presa di posizione delle istituzioni nazionali tedesche: ad esse spetta il compito di indirizzare gli affari esteri e il processo di integrazione europea e riportare il confronto tra ordinamenti in sede politica, nel rispetto del diritto dell'Unione. La decisione del 2 dicembre 2021 della Commissione europea di archiviazione del caso di infrazione nei confronti della Germania può essere rintracciata all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/inf_21_6201/INF_21_6201_IT.pdf.

[116] Cfr. Corte costituzionale federale tedesca, 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, par. 109.

[117] Sulla giurisprudenza tedesca in materia di tutela dei diritti fondamentali, identità nazionale e controllo *ultra vires*, B. DE WITTE, *Direct Effect, Primacy, And The Nature Of The Legal Order*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (a cura di), *op. cit.*,p. 218.

[118] Corte costituzionale polacca, 7 ottobre 2021, K.3/21, par. 391: nelle motivazioni depositate il 16 novembre 2022 la Corte costituzionale riconosce che i conflitti tra norme di diritto positivo possono essere risolti con reciproche concessioni, attraverso un dialogo improntato alla leale cooperazione tra ordinamenti.

[119] G. DI FEDERICO, *In the Name of Primacy: Opinion C-448/23 and the EU's Existential Principle of Primacy*, in *VerfBlog*, rintracciabile all'indirizzo https://verfassungsblog.de/in-the-name-of-primacy/.

[120] Corte cost., 27 dicembre 1973 n. 183, ECLI:IT:COST:1973:183.

[121] Corte cost., 26 gennaio 2017 n. 24, ECLI:IT:COST:2017:24.

Corte di giustizia in *M.A.S. e M.B.*[122], ha costantemente richiamato la dottrina dei controlimiti, ricorrendo alle nozioni di identità nazionale e identità costituzionale come equivalenti: i diritti fondamentali e i principi supremi della Costituzione italiana rappresentano l'eccezione realmente rilevante al diritto dell'Unione. In questa sede, preme evidenziare l'atteggiamento del giudice delle leggi che – sulla compatibilità con il principio di legalità in materia penale della cd. regola *Taricco*[123] della disapplicazione del combinato disposto dell'art. 160, ultimo comma e dell'art. 161 del codice penale ove «impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione»[124] – ha rilevato che il primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione del sistema delle fonti; esso «riflette piuttosto il convincimento che l'obiettivo dell'unità, nell'ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali»[125]. Tuttavia, «la legittimazione e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario, per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro»[126], onde evitare che il Trattato miri a dissolvere il fondamento costituzionale dal quale esso ha tratto origine per volontà degli Stati membri. In altri termini, l'ordinamento dell'Unione rappresenta la cornice giuridica nell'ambito della quale diritti fondamentali e principi supremi degli Stati membri si muovono nel rispetto degli obiettivi dell'Unione e della struttura dei Trattati. Per i giudici italiani, le due nozioni di identità nazionale e costituzionale hanno un contenuto "predeterminato", rappresentato dalla tutela dei diritti fondamentali e dei principi supremi dell'ordinamento interno: solo in questi casi, le corti nazionali possono, mediante rinvio pregiudiziale a Lussemburgo, ricercare in sede europea una sintesi che non pregiudichi principi – come la legalità in materia penale – comuni all'ordinamento nazionale ed europeo[127], senza compromettere l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e valorizzando in ottica collaborativa il fondamento costituzionale dell'appartenenza all'Unione europea. Ancora nella più recente giurisprudenza in materia di inversione della cd. "doppia pregiudizialità" al ricorrere del "tono costituzionale" – ossia ove la controversia presenti un nesso con interessi o princìpi di rilievo costituzionale – la Corte costituzionale ha riconosciuto nel previo sindacato di legittimità costituzionale, quale facoltà del giudice comune, l'espressione di un *surplus* di tutela del principio del primato del diritto dell'Unione[128]. *A contrario*, la Corte costituzionale polacca – che non presenta garanzie in merito alla qualità di organo giurisdizionale indipendente e imparziale, precostituito per legge[129] – ricorre ad un dato costituzionale, quale la ratifica del Trattato di Lisbona, semplicemente per derogare agli obblighi che derivano dall'ordinamento dell'Unione europea qualora essa li ritenga unilateralmente *ultra vires*.

---

[122] Corte giust., 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *Procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B.*, ECLI:EU:C:2017:936.
[123] Corte giust., 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco*, ECLI:EU:C:2015:555.
[124] Corte giust., 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Taricco*, cit., par. 58.
[125] Corte cost., 26 gennaio 2017 n. 24, cit., *rit. in fatto e cons. dir.* p. 6.
[126] Corte cost., 26 gennaio 2017 n. 24, cit., *rit. in fatto e cons. dir.* p. 6.
[127] Sul dialogo tra Corte di giustizia e corti costituzionali nazionali si veda B. CORTESE, *ECJ and National Constitutional Courts: A Collaborative Law Approach*, in *Dir. Un. eur.,* 1/2018, p. 47 ss.
[128] Corte cost., 19 novembre 2024, n. 181, ECLI:IT:COST:2024:181, par. 6.3 *cons. dir.*
[129] Cfr. Corte giust., 18 dicembre 2025, causa C-448/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 268.

In questo senso, in *Commissione c. Polonia* qui oggetto di attenzione, la Corte di giustizia ha precisato, riaffermandolo, un principio procedimentale e al contempo sostanziale: il rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE – cui uno Stato membro deve ricorrere ove ritenga che un atto di diritto dell'Unione abbia leso la sua identità costituzionale – implica almeno dal versante europeo un rafforzamento delle prerogative della Corte di Lussemburgo. Essa ricorre ad una lettura teleologica del principio di attribuzione per cui gli Stati membri hanno devoluto all'Unione europea competenze predefinite e nondimeno sottoposte all'elaborazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, motore di un'integrazione "dinamica" tra gli Stati membri[130]. La vicenda polacca, sotto questo profilo, appare esemplificativa: rimane ferma la competenza degli Stati membri nell'organizzazione dell'assetto giurisdizionale nazionale ma questa non preclude un intervento dell'Unione ai sensi dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e dell'art. 47 della Carta. È la competenza dei giudici nazionali ad applicare il diritto dell'Unione e a sollecitarne la corretta interpretazione che, insieme alla necessità di tutelare principi e valori dell'Unione, giustifica un intervento della Corte di giustizia su settori che formalmente non ricadono tra le competenze devolute all'Unione e che comunque impattano sulla possibilità di conseguire gli obiettivi fissati nei Trattati che spingono l'Unione ad agire in modo da non pregiudicare l'effettività dell'ordinamento.

6. Conclusioni.

La sentenza della Corte di giustizia si caratterizza per il rigore nella riaffermazione del principio del primato del diritto dell'Unione che, in accordo alla più recente giurisprudenza di Lussemburgo, trova il proprio saldo fondamento nell'attività pretoria dei giudici dell'Unione e nella ratifica senza riserve del Trattato di Lisbona, cui è allegata la Dichiarazione n. 17 sul principio del primato.

Il tenore quasi "didascalico" con cui la Corte di giustizia accerta la sussistenza delle violazioni dell'art. 19, par. 1, secondo comma TUE, dei principi di primato, autonomia, effettività e applicazione uniforme del diritto dell'Unione e dell'efficacia vincolante delle sentenze di Lussemburgo costituisce la cornice entro la quale la Corte di giustizia rafforza il proprio ruolo: i Trattati hanno riservato ai giudici il potere di pronunciarsi in via esclusiva sulle questioni di interpretazione e validità del diritto UE. Tale competenza giustifica le prerogative che i giudici di Lussemburgo esercitano con particolare riferimento all'organizzazione della giustizia, materia riservata agli Stati membri: l'idoneità dei giudici nazionali ad applicare il diritto dell'Unione e a sollecitarne, a Lussemburgo, la corretta interpretazione conferisce alla Corte di giustizia il potere di valutare il rispetto dell'obbligo di predisporre, a livello nazionale, rimedi giurisdizionali effettivi a garanzia dei diritti dei cittadini degli Stati membri.

Tra i profili ormai ricorrenti della giurisprudenza UE in materia di primato, tutela giurisdizionale effettiva e Stato di diritto assumono grande valenza le precisazioni legate all'identità nazionale: la Corte di giustizia richiama il tenore letterale dell'art. 4, par. 2, TUE nel prescrivere un impiego della clausola identitaria funzionale agli obiettivi di diritto dell'Unione e dell'evolutiva elaborazione pretoria di Lussemburgo. In linea di principio, gli Stati membri rimangono liberi di individuare gli elementi che ritengono ricadere nell'ambito

[130] S. CRESPI, *La natura «meravigliosamente ambigua» del sistema dell'Unione europea: profili comparati tra modelli internazionali, federali, confederali*, in questa *Rivista*, 2026, n. 1, p. 110.

delle strutture fondamentali, politiche e costituzionali, nazionali. Ciononostante, essi non possono unilateralmente ricorrervi per derogare al diritto dell'Unione: ove i giudici nazionali ravvisino un contrasto con l'ordinamento dell'Unione, questi devono rivolgersi alla Corte di giustizia attraverso rinvio pregiudiziale affinché la controversia venga decisa avendo riguardo alle esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'Unione e nel rispetto del contesto valoriale che, *ex* art. 2 TUE, definisce l'ordinamento europeo.

Ne deriva, quale corollario, che ipotesi di contrasto dell'identità nazionale con il principio del primato del diritto dell'Unione si rivelano meramente "apparenti", dal momento che nella prospettiva del diritto UE, il combinato disposto della clausola identitaria e del giudizio *ultra vires* in presenza di un'asserita lesione del principio di attribuzione non appare in grado di pregiudicare unità ed efficacia del diritto dell'Unione, cui il primato continua a dimostrarsi funzionale; *a fortiori*, l'osservanza del principio del primato del diritto dell'Unione rappresenta il presupposto imprescindibile perché gli Stati membri possano pretendere, dalle istituzioni europee, il rispetto dell'identità nazionale. In ossequio al principio di leale collaborazione, ciò implica che gli ordinamenti nazionali si astengano da qualsivoglia iniziativa di carattere legislativo e giurisprudenziale – sovente espressione delle dinamiche politico-istituzionali interne agli Stati membri – idonea a compromettere l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione.