Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
DEAN SPIELMANN
presentate l'11 marzo 2025 [1]

Causa C-448/23

Commissione europea
contro

Repubblica di Polonia

«Inadempimento di uno Stato – Obblighi degli Stati membri – Previsione dei rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva – Giudice indipendente e imparziale, costituito per legge – Procedura di nomina dei giudici della Corte costituzionale polacca – Principi dell'autonomia, del primato, di effettività e dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione – Principio dell'effetto vincolante delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea – Sentenze della Corte costituzionale polacca»

I. Introduzione

1. Il primato costituisce un «requisito esistenziale» del diritto dell'Unione, secondo la celebre espressione di Pierre Pescatore [2]. Nel periodo successivo a tale osservazione, sono sporadicamente sorti attriti tra il diritto dell'Unione e gli ordinamenti giuridici nazionali interni in merito all'applicazione del principio del primato. Tali tensioni si sono principalmente manifestate attraverso i tentativi dei giudici costituzionali nazionali di ridefinire il principio del primato quando ritenevano che l'interpretazione da parte della Corte comportasse una rinuncia a porzioni di sovranità nazionale [3].

2. Di fronte a una contestazione del primato, sollevata in nome della tutela dell'identità costituzionale nazionale, di un'ampiezza tanto palese quanto quella di cui trattasi nella presente causa, l'osservazione di Pierre Pescatore appare più che mai attuale.

3. Infatti, il procedimento di infrazione avviato dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica di Polonia, nella presente causa, in applicazione dell'articolo 258 TFUE, per inadempimento degli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, si basa su tre censure: in primo luogo, due sentenze del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale, Polonia) del 14 luglio e del 7 ottobre 2021 avrebbero la conseguenza che

[1] Lingua originale: il francese.

[2] Pescatore, P., *L'ordre juridique des Communautés européennes: étude des sources du droit communautaire*, Presses universitaires de Liège, Liegi, 1973 (2ª ed.), pag. 227.

[3] V., *inter alia*, ordinanza della Corte costituzionale (Italia), n. 24/2017, del 26 gennaio 2017 (IT:COST:2017:24).

tale Stato membro non garantisce una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione; in secondo luogo, dette sentenze comporterebbero una grave violazione dei principi del primato, dell'autonomia, di effettività e dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione nonché una violazione del carattere vincolante delle sentenze della Corte e, in terzo luogo, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) non soddisferebbe i requisiti di indipendenza, d'imparzialità e di precostituzione per legge, quali previsti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

4. Gli inadempimenti imputati alla Repubblica di Polonia costituirebbero quindi un attacco diretto e frontale al principio del primato del diritto dell'Unione da parte del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), in nome della Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Costituzione della Repubblica di Polonia; in prosieguo: la «Costituzione»), o addirittura dell'identità costituzionale di tale Stato membro. Tale causa ci riporta al cuore dei dibattiti sulla natura dei trattati dell'Unione e sull'autonomia del suo ordinamento giuridico. Essa invita a interrogarsi sulla complessa interazione tra il principio del primato del diritto dell'Unione e l'identità nazionale degli Stati membri, come sancita dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

5. Un altro aspetto della presente causa merita fin d'ora di essere menzionato: si tratta della prima volta che la Commissione presenta un ricorso per inadempimento, sulla base dell'articolo 258 TFUE, diretto non solo contro una posizione adottata da un giudice costituzionale nazionale, ma anche contro una giurisprudenza che contesta l'autorità della Corte invocando una presunta incompatibilità con la Costituzione nazionale.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

6. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE:

«L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

7. L'articolo 19, paragrafo 1, TUE così dispone:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

8. L'articolo 279 TFUE prevede quanto segue:

«La Corte di giustizia dell'Unione europea, negli affari che le sono proposti, può ordinare i provvedimenti provvisori necessari».

B. Diritto polacco

9. L'articolo 2 della Costituzione enuncia quanto segue:

«La Repubblica di Polonia è uno Stato democratico di diritto che realizza i principi della giustizia sociale».

10. L'articolo 4, paragrafo 1, della Costituzione dispone che «[n]ella Repubblica di Polonia il potere supremo appartiene alla Nazione».

11. L'articolo 7 della Costituzione enuncia che «[i] poteri pubblici agiscono ai sensi e nei limiti del diritto».

12. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della Costituzione, «[l]a Costituzione è la legge suprema della Repubblica di Polonia».

13. L'articolo 90, paragrafo 1, della Costituzione dispone che «[l]a Repubblica di Polonia può, in virtù di un trattato, cedere a un'organizzazione internazionale o a un organismo internazionale le competenze dei poteri pubblici su determinate questioni».

14. L'articolo 91 della Costituzione recita come segue:

«1. Dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Polonia, un trattato ratificato costituisce parte integrante dell'ordinamento giuridico nazionale ed è direttamente applicabile, a meno che la sua applicazione dipenda dalla promulgazione di una legge.

2. Un trattato ratificato in forza della legge di autorizzazione prevale sulla legge in caso di incompatibilità tra quest'ultima e il trattato. (...)».

15. Ai sensi dell'articolo 188 della Costituzione, «[i]l Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale] decide delle questioni:

1) di conformità delle leggi e dei trattati con la Costituzione,

2) di conformità delle leggi con i trattati ratificati, la cui ratifica esige la previa autorizzazione espressa per legge,

3) della conformità degli atti normativi emanati dalle autorità centrali dello Stato, con la Costituzione, con i trattati ratificati e con le leggi,

4) della conformità con la Costituzione delle finalità o dell'attività dei partiti politici,

5) del ricorso costituzionale di cui all'articolo 79, paragrafo 1».

16. L'articolo 190 della Costituzione dispone quanto segue:

«1. Le sentenze del Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale] hanno efficacia *erga omnes* e sono definitive.

2. Le sentenze del Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale] relative alle cause di cui all'articolo 188 sono pubblicate tempestivamente nell'organo ufficiale in cui è stato pubblicato l'atto normativo. Se l'atto non è stato pubblicato, la sentenza è pubblicata nel *Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej* "*Monitor Polski*" [Gazzetta ufficiale della Repubblica di Polonia].

3. La sentenza del Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale] entra in vigore il giorno della sua pubblicazione (...).

(...)

5. Il Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale] delibera a maggioranza dei voti».

17. L'articolo 193 della Costituzione prevede che «[o]gni organo giurisdizionale può sottoporre al Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale] una questione giuridica relativa alla conformità di un atto normativo con la Costituzione, con i trattati ratificati o con la legge, quando la risoluzione di una causa di cui è investito dipende dalla risposta a tale questione».

18. L'articolo 194, paragrafo 1, della Costituzione enuncia che «[i]l Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale] è composto da quindici giudici designati individualmente dal Sejm [Camera bassa del Parlamento] per un periodo di nove anni tra persone che si distinguono per la loro conoscenza del diritto. Essi non possono essere nuovamente eletti». Inoltre, l'articolo 194, paragrafo 2, della Costituzione prevede che «[i]l presidente e il vicepresidente del Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale] sono nominati dal presidente della Repubblica tra i candidati designati dall'assemblea generale dei giudici del Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale]».

III. Fatti e procedimento precontenzioso

19. Il 14 luglio e il 7 ottobre 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha emesso due sentenze riguardanti l'incompatibilità con la Costituzione della giurisprudenza della Corte relativa, in particolare, all'obbligo di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE (in prosieguo: le «sentenze controverse»).

20. Più precisamente, il 14 luglio 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), in formazione collegiale di cinque giudici, ha emesso la sua sentenza nella causa P 7/20[4]. In tale sentenza, tale giudice ha esaminato la questione giuridica, sollevata dalla sezione disciplinare del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia), vertente sulla compatibilità con la Costituzione dei provvedimenti provvisori imposti alla Repubblica di Polonia con l'ordinanza dell'8 aprile 2020, Commissione/Polonia[5], e sospensivi dell'applicazione delle disposizioni legislative che conferiscono alla sezione disciplinare la competenza nella cause disciplinari relative ai giudici.

21. In particolare, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha ammesso che, in conformità con il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, i provvedimenti provvisori imposti dalla Corte sulla base dell'articolo 279 TFUE possano essere applicati direttamente dagli organi di uno Stato membro, segnatamente dagli organi

[4] Dz. U. del 2021, posizione 1309 (in prosieguo: la «sentenza del 14 luglio 2021»).

[5] C-791/19 R; in prosieguo: l'«ordinanza Commissione/Polonia», EU:C:2020:277.

giurisdizionali, ma solo se tali provvedimenti sono soggetti al principio di attribuzione di competenze e rispettano l'identità costituzionale dello Stato membro nonché i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

22. Orbene, tale giudice ha considerato che i provvedimenti provvisori previsti nell'ordinanza Commissione/Polonia, relativi all'organizzazione e al funzionamento degli organi giurisdizionali polacchi e ai procedimenti dinanzi ad essi, violavano il principio di attribuzione, sancito dall'articolo 4, paragrafo 1, TUE, nonché l'identità costituzionale polacca, garantita dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, ed erano incompatibili con il principio costituzionale dello Stato democratico di diritto sancito dall'articolo 2 della Costituzione. Pertanto, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), dichiarando il primato della Costituzione in quanto fonte suprema del diritto in Polonia, ha concluso che, nella misura in cui la Corte ha imposto obblighi *ultra vires* a tale Stato membro, adottando provvedimenti provvisori relativi all'organizzazione e alla competenza degli organi giurisdizionali polacchi e alla procedura dinanzi a tali giudici, l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, TUE, letto in combinato disposto con l'articolo 279 TFUE, era contrario agli articoli 2 e 7, all'articolo 8, paragrafo 1, nonché all'articolo 90, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, della Costituzione.

23. Inoltre, per quanto riguarda gli effetti della sua sentenza del 14 luglio 2021, secondo il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), «le norme create (...) dalla Corte», che sono state adottate *ultra vires* ed erano contrarie alla Costituzione, non dovevano beneficiare dei principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione, mentre la suddetta sentenza aveva effetti *ex tunc* ed era rivolta a tutti i destinatari che applicano il diritto dell'Unione sul territorio della Repubblica di Polonia.

24. Il 7 ottobre 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), riunito in seduta plenaria, ha emesso la sua sentenza nella causa K 3/21[6], la cui motivazione è stata pubblicata il 16 novembre 2022 e il cui dispositivo enuncia quanto segue:

«1. L'articolo 1, primo e secondo comma, letto in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, [TUE], nella misura in cui l'Unione europea, istituita da Stati uguali e sovrani, creando "un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa", la cui integrazione, basata sul diritto dell'Unione (...) e sulla sua interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, segna una "nuova tappa", in cui:

   a) gli organi dell'Unione europea agiscono al di fuori dei limiti delle competenze loro conferite dalla Repubblica di Polonia nei trattati;

   b) la Costituzione non è la legge suprema della Repubblica di Polonia dotata di un primato di validità e di applicazione;

   c) la Repubblica di Polonia non può funzionare come Stato sovrano e democratico,

   è contrario all'articolo 2, all'articolo 8 e all'articolo 90, paragrafo 1, della [Costituzione].

2. L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, [TUE], nei limiti in cui, al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, conferisce agli organi giurisdizionali nazionali (ai giudici ordinari, ai giudici amministrativi, ai giudici militari e alla Corte suprema) competenze per:

[6] Dz. U. del 2021, posizione 1852 (in prosieguo: la «sentenza del 7 ottobre 2021»).

a) disapplicare disposizioni della Costituzione nell'ambito del loro processo decisionale, è contrario [agli articoli 2 e 7], all'articolo 8, paragrafo 1, all'articolo 90, paragrafo 1, [nonché] all'articolo 178, paragrafo 1, della Costituzione;

b) fondare le proprie decisioni su disposizioni che, essendo state abrogate dal Sejm (Camera bassa del Parlamento) e/o dichiarate incostituzionali dal Trybunał Konstytucyjny [Corte costituzionale], non sono più in vigore,

è contrario [agli articoli 2 e 7], all'articolo 8, paragrafo 1, all'articolo 90, paragrafo 1, all'articolo 178, paragrafo 1, [nonché] all'articolo 190, paragrafo 1, della Costituzione.

3. L'articolo 19, paragrafo 1, (...) e l'articolo 2 [TUE], nei limiti in cui, al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione e di assicurare l'indipendenza dei giudici, conferiscono agli organi giurisdizionali nazionali (ai giudici ordinari, ai giudici amministrativi, ai giudici militari e alla Corte suprema) competenze per:

a) controllare la legittimità della procedura di nomina dei giudici, compresa la legittimità dell'atto con cui il presidente della Repubblica di Polonia nomina un giudice,

sono contrari all'articolo 2, all'articolo 8, paragrafo 1, all'articolo 90, paragrafo 1, e all'articolo 179, in combinato disposto con l'articolo 144, paragrafo 3, punto 17, della Costituzione;

b) controllare la legittimità di una delibera con cui la Krajowa Rada Sądownictwa [Consiglio nazionale della magistratura, Polonia; in prosieguo: la «KRS»] presenta al presidente della Repubblica una proposta di nomina di un giudice,

sono contrari all'articolo 2, all'articolo 8, paragrafo 1, all'articolo 90, paragrafo 1, e all'articolo 186, paragrafo 1, della Costituzione;

c) pronunciarsi sulla natura difettosa del processo di nomina di un giudice e, di conseguenza, rifiutare di riconoscere lo status di giudice a una persona nominata alla funzione di giudice ai sensi dell'articolo 179 della Costituzione,

sono contrari all'articolo 2, all'articolo 8, paragrafo 1, all'articolo 90, paragrafo 1, e all'articolo 179, in combinato disposto con l'articolo 144, paragrafo 3, punto 17, della Costituzione».

25. Il 22 dicembre 2021, la Commissione ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica di Polonia, conformemente all'articolo 258 TFUE. Essa contestava a tale Stato membro di essere venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché ai principi generali dell'autonomia, del primato, di effettività e dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione e di aver disconosciuto l'effetto vincolante delle sentenze della Corte.

26. Inoltre, secondo la Commissione, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) non soddisfaceva il requisito di giudice indipendente e imparziale precostituito per legge, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Più precisamente, la Commissione ha ritenuto, in primo luogo, che, nel dicembre 2015, fossero stati nominati tre giudici in evidente e manifesta violazione delle disposizioni costituzionali nazionali sulla nomina

dei giudici del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), uno dei quali, ossia il giudice M.M., ha continuato a esercitare le sue funzioni. In secondo luogo, la Commissione ha ritenuto che la nomina della giudice J.P., nel dicembre 2016, alla carica di presidente del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) fosse viziata da una serie di gravi irregolarità.

27. Con lettera del 18 febbraio 2022 la Repubblica di Polonia ha risposto a tale lettera di diffida e ha contestato gli argomenti della Commissione.

28. Il 15 luglio 2022, la Commissione ha inviato alla Repubblica di Polonia un parere motivato in cui sosteneva che la Polonia era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, dai principi generali dell'autonomia, del primato, di effettività e dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione nonché dall'effetto vincolante delle sentenze della Corte.

29. Il 14 settembre 2022, la Repubblica di Polonia ha risposto al parere motivato, ribadendo l'infondatezza dell'asserito inadempimento.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

30. Con atto introduttivo del 15 febbraio 2023, la Commissione ha investito la Corte del presente ricorso. Essa chiede che la Corte voglia:

– dichiarare che, alla luce dell'interpretazione della Costituzione effettuata dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) nelle sue sentenze controverse, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE;

– dichiarare che, alla luce dell'interpretazione della Costituzione effettuata dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) nelle sue sentenze controverse, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dei principi generali dell'autonomia, del primato, di effettività e dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione e ha disconosciuto l'effetto vincolante delle sentenze della Corte;

– dichiarare che, poiché il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) non soddisfa i requisiti di un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, a causa di irregolarità nei procedimenti di nomina di tre dei suoi membri nel dicembre 2015 e del suo presidente nel dicembre 2016, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE;

– condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

31. Nel suo controricorso depositato il 6 ottobre 2023, la Repubblica di Polonia ha invitato la Corte a respingere *in toto* il ricorso della Commissione in quanto infondato e a condannarla alle spese.

32. Nella sua controreplica del 31 gennaio 2024, la Repubblica di Polonia ha ritirato le osservazioni esposte nel suo controricorso e ha riconosciuto *in toto* come fondate le censure sollevate dalla Commissione nel suo ricorso.

33. Con decisioni del presidente della Corte del 23 ottobre e del 7 novembre 2023, il Regno del Belgio e il Regno dei Paesi Bassi sono stati ammessi a intervenire nel procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione.

V. Valutazione giuridica

A. Osservazioni preliminari

34. Come evidenziato nel precedente paragrafo 4, la particolarità della presente causa risiede nel fatto che la Commissione contesta alla Repubblica di Polonia di aver rifiutato categoricamente il primato del diritto dell'Unione, al punto da rimettere in discussione il fondamento stesso dell'integrazione europea. In altri termini, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) rivendicherebbe, in nome dell'identità costituzionale del proprio ordinamento giuridico, la facoltà di verificare direttamente la conformità delle sentenze della Corte con la Costituzione, contestando apertamente tanto il principio del primato del diritto dell'Unione quanto l'autorità stessa della Corte. Un tale approccio non si limiterebbe a qualche frizione marginale tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e l'ordinamento giuridico nazionale: esso costituirebbe un attacco al cuore del principio del primato, arrivando a rimettere in discussione la gerarchia delle norme nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

35. La presente causa evidenzia chiaramente l'interazione tra due principi che, dal punto di vista del giudice nazionale, possono apparire agli antipodi. Da un lato, il primato del diritto dell'Unione, un principio a vocazione «centripeta», che costituisce il fondamento stesso dell'integrazione sovranazionale. Dall'altro, il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri, nozione con effetto «centrifugo», prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, la quale rinvia a «ciò che fa sì che uno Stato sia quello che è e non un altro, ciò che consente di riconoscerlo e di distinguerlo dagli altri» [7].

36. Inoltre, tale causa si inserisce nell'ambito di un'evoluzione più ampia sul piano giuridico: diversi giudici costituzionali o supremi degli Stati membri hanno già fatto ricorso alla teoria dell'*ultra vires* o hanno invocato l'identità costituzionale dei loro rispettivi ordinamenti giuridici

[7] Levade, A., «Identités constitutionnelles et hiérarchies», *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011, pag. 455.

al fine di relativizzare, o addirittura contestare, il primato del diritto dell'Unione [8]. Vi si potrebbe scorgere un «braccio di ferro» [9] tra i guardiani nazionali della Costituzione e l'ordinamento giuridico dell'Unione.

37. Non nasconderò una certa inquietudine a fronte di tale fenomeno: esso mostra un'Europa giuridica alle prese con una tensione tra, da un lato, la necessità di preservare l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione e, dall'altro, la volontà di proteggere la peculiarità delle diverse identità costituzionali. Tale tensione riflette evoluzioni profonde e molto preoccupanti, che vanno oltre il mero quadro tecnico dell'applicazione del diritto dell'Unione.

38. In tale contesto, mi sembra essenziale evidenziare, nell'esaminare gli inadempimenti addebitati alla Repubblica di Polonia, che la delicata articolazione tra le nozioni di identità nazionale, di identità costituzionale e di primato del diritto dell'Unione non si svolge in un vuoto giuridico, ma si colloca all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Di conseguenza, qualsiasi interrogativo relativo alla portata di tale interpretazione deve tenere conto degli elementi testuali e contestuali a sostegno di una lettura dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE alla luce del contesto normativo in cui tale clausola si inserisce. Tale punto costituisce innegabilmente un aspetto centrale della presente causa, che sarà esaminato in modo più approfondito in sede di analisi della seconda censura [10].

B. Esame della fondatezza del ricorso

39. Va ricordato che la Repubblica di Polonia riconosce pienamente l'inadempimento degli obblighi derivanti dalle disposizioni dei trattati contestatogli dalla Commissione. Tuttavia, desidero ricordare che, ancorché i fatti alla base degli inadempimenti contestati nel presente ricorso possano essere considerati come riconosciuti, spetta alla Corte constatare se tali inadempimenti esistano o meno, persino qualora lo Stato interessato non li neghi [11].

[8] V. sentenza dell'Ústavní soud (Corte costituzionale, Repubblica ceca), Slovenské důchody XVII (Pensioni slovacche XVII, causa Holubec), Pl. ÚS 5/12, del 31 gennaio 2012, emessa a seguito della sentenza del 22 giugno 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415). V. anche sentenza dell'Højesteret (Corte suprema, Danimarca), Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v. The estate left by A, n. 15/2014, UfR 2017.824 H, del 6 dicembre 2016, emessa a seguito della sentenza del 19 aprile 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278). V., inoltre, per quanto riguarda il Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (Corte costituzionale federale, Germania), sentenze del 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15 e a. (PSPP), *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2020, pag. 246, e del 21 giugno 2016, 2 BvR 2728/13 e a. (OMT II), *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2016, pag. 440. Quanto al Conseil constitutionnel (Consiglio costituzionale, Francia), il giudice costituzionale si autorizza a verificare che una legge di recepimento che riprende i termini esatti di una direttiva non sia in contrasto con disposizioni esplicite della Costituzione francese, né con «le norme e i principi inerenti all'identità costituzionale della Francia, a meno che la Costituzione non vi abbia consentito» [decisioni n. 2004-496 (DC), del 10 giugno 2004, JORF del 22 giugno 2004, pag. 11182, testo n. 3, e n. 2006-540 (DC), del 27 luglio 2006, JORF del 3 agosto 2006, pag. 11541, testo n. 2].

[9] V., *inter alia*, Nagy, C.I., «The Rebellion of Constitutional Courts and the Normative Character of European Union Law», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 73, n. 1, 2024, pagg. da 65 a 101. Tale autore propone una rilettura critica e una valutazione della fronda nascente delle corti costituzionali europee contro la supremazia incondizionata del diritto dell'Unione. Inoltre, l'articolo fornisce anche un resoconto della contestazione emergente *ultra vires*, ne identifica l'origine e l'evoluzione, per poi proporre un'analisi approfondita e degli iter di riforma. Esso indica che la vera posta in gioco consisterebbe non tanto nel primato del diritto dell'Unione, quanto nell'«interpretative primacy» conferita alla Corte. L'autore sostiene che la «ribellione» sarebbe stata innescata dalla percezione che la giurisprudenza della Corte stia perdendo il suo carattere normativo a favore di un carattere sempre più politico. Senza rimettere in discussione il principio del primato in quanto tale, l'autore critica tuttavia l'interpretazione «estensiva» al di là di quanto sarebbe stato «contemplato» costituzionalmente dagli Stati membri (v., in particolare, pagg. da 97 a 101).

[10] V., in particolare, paragrafi da 82 a 93 delle presenti conclusioni.

[11] V. sentenze del 14 settembre 2017, Commissione/Grecia (C-320/15, EU:C:2017:678, punto 21), e del 15 marzo 2018, Commissione/Repubblica ceca (C-575/16, EU:C:2018:186, punto 105).

1. Sulla prima censura

a) Argomenti delle parti

40. La Commissione, sostenuta dal Regno del Belgio e dal Regno dei Paesi Bassi, contesta alla Repubblica di Polonia di non aver adempiuto all'obbligo, imposto agli Stati membri dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

41. In particolare, nella sua sentenza del 7 ottobre 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) critica l'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE adottata dalla Corte, giudicandola incompatibile con la Costituzione. Esso contesta segnatamente la competenza dei giudici nazionali a controllare la legittimità dei procedimenti di nomina dei giudici, a valutare le delibere della KRS e a dichiarare irregolari determinate nomine, il che, a suo avviso, sarebbe in contrasto con il requisito di un «giudice costituito per legge» ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, fondato specificamente su una valutazione della legittimità della procedura di nomina dei giudici.

42. Nella sentenza del 14 luglio 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha considerato che i provvedimenti provvisori adottati dalla Corte, ai sensi dell'articolo 279 TFUE, con la sua ordinanza Commissione/Polonia, consistenti nella sospensione dell'applicazione delle disposizioni nazionali che conferiscono alla sezione disciplinare del Sąd Najwyższy (Corte suprema) la competenza a decidere sulle cause disciplinari relative ai giudici, sarebbero stati adottati *ultra vires* in quanto non rispetterebbero né l'identità costituzionale dello Stato membro né i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

43. La Commissione ricorda che, ai sensi dell'articolo 190, paragrafo 1, della Costituzione, le sentenze del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) hanno effetto *erga omnes*, così amplificando il loro impatto su tutti gli organi giurisdizionali nazionali.

44. Come ho già indicato [12], la Repubblica di Polonia non nega più l'inadempimento contestato e condivide la posizione della Commissione.

b) Analisi

1) Giurisprudenza pertinente della Corte

45. Ricordo innanzitutto che, per quanto riguarda l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la Corte ha riconosciuto che, poiché tale disposizione impone a tutti gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, una tutela giurisdizionale effettiva, ai sensi in particolare dell'articolo 47 della Carta, quest'ultima disposizione deve essere debitamente presa in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [13].

[12] V. paragrafi 32 e 39 delle presenti conclusioni.

[13] V. sentenza del 20 aprile 2021, Repubblika (C-896/19; in prosieguo: la «sentenza Repubblika», EU:C:2021:311, punto 45 e giurisprudenza citata).

46. Inoltre, l'articolo 19 TUE concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE e affida ai giudici nazionali e alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza di detto diritto. Secondo una giurisprudenza consolidata, affinché tale tutela sia assicurata, ciascuno Stato membro deve garantire, a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, 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, compreso, in particolare, quello dell'indipendenza [14].

47. Infine, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza di questi ultimi, ciò non toglie che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri siano tenuti a rispettare gli obblighi loro incombenti in forza del diritto dell'Unione [15].

2) Applicazione al caso di specie

48. Nelle sentenze controverse, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha proceduto a un'interpretazione della Costituzione che si discosta sostanzialmente dalla giurisprudenza della Corte, in particolare per quanto riguarda la portata dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Tale conflitto si manifesta sotto tre profili.

49. In primo luogo, nella sentenza del 7 ottobre 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) respinge l'interpretazione adottata dalla Corte nella sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso) [16]. In tale sentenza, la Corte ha riconosciuto, *inter alia* e in sostanza, che, in assenza di un organo giurisdizionale nazionale competente a controllare le delibere della KRS, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE doveva essere interpretato nel senso di imporre al Naczelny Sąd Administracyjny (Corte suprema amministrativa, Polonia) di disapplicare la normativa nazionale che, in violazione di detta disposizione, privava il summenzionato organo della competenza di cui disponeva fino ad allora per pronunciarsi su tali delibere [17].

50. Orbene, dal punto 2, lettera b), del dispositivo della sentenza del 7 ottobre 2021, letto in combinato disposto con le sezioni 6.2, 6.4, 6.5 e 8.3 della motivazione della sentenza, risulta che la competenza giurisdizionale basata sull'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – quale interpretato dalla Corte – sarebbe incompatibile con gli articoli 2 e 7, con l'articolo 8, paragrafo 1, con l'articolo 90, paragrafo 1, con l'articolo 178, paragrafo 1, e con l'articolo 190, paragrafo 1, della Costituzione. Parimenti, il punto 3, lettera b), del dispositivo di tale sentenza esclude la competenza dei giudici nazionali, ancorché derivante dalla giurisprudenza della Corte, a valutare la legittimità delle delibere della KRS che propongono la nomina di candidati a cariche giudiziarie. Infine, nelle sezioni 6.2, 6.4, 6.5 e 8.5, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ribadisce il suo rifiuto di riconoscere gli effetti derivanti dall'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, adottata nella sentenza A.B. e a.

[14] V., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19; in prosieguo: la «sentenza Euro Box Promotion e a.», EU:C:2021:1034, punti 220 e 221 nonché giurisprudenza citata).

[15] V. sentenze Repubblika (punto 48), e del 29 marzo 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punto 88).

[16] C-824/18; in prosieguo: la «sentenza A.B. e a.», EU:C:2021:153.

[17] Sentenza A.B. e a. (punti 149 e 150).

51. In secondo luogo, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) respinge il controllo della regolarità dei procedimenti di nomina dei giudici, quale stabilito dalla giurisprudenza della Corte sulla base dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. In particolare, al punto 3, lettere a) e c), del dispositivo della sentenza del 7 ottobre 2021 e alle sezioni 6.4 e 8.4 della motivazione, esso dichiara contraria alla Costituzione la competenza, derivante dalla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, che autorizza i giudici nazionali a verificare la legittimità delle nomine giudiziarie.

52. Il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) contesta quindi l'interpretazione della Corte contenuta nella sentenza del 6 ottobre 2021, W.Ż. (Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche della Corte suprema – Nomina) [18]. Secondo tale interpretazione, la verifica della regolarità della procedura di nomina di un giudice della sezione straordinaria del Sąd Najwyższy (Corte suprema) è parte integrante del requisito di un «giudice indipendente e imparziale costituito per legge», quale imposto dal diritto dell'Unione. Gli organi giurisdizionali nazionali hanno quindi il diritto di esaminare, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la legittimità del procedimento di nomina del giudice che ha emesso la decisione contestata e di dichiararla inesistente, qualora tale conseguenza sia indispensabile alla luce della situazione procedurale di cui trattasi per garantire il primato del diritto dell'Unione [19]. Orbene, per il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), una tale verifica equivarrebbe, di fatto, a squalificare i giudici interessati, «la cui capacità di emettere sentenze costituisce al contempo un loro diritto fondamentale e un loro dovere» [20].

53. In terzo luogo, nella sentenza del 14 luglio 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) contesta la competenza della Corte, in particolare per quanto riguarda l'adozione di provvedimenti provvisori, ai sensi dell'articolo 279 TFUE. Esso considera che la Corte abbia agito *ultra vires* nell'ordinare, sulla base di tale disposizione, provvedimenti provvisori volti a preservare l'indipendenza degli organi giurisdizionali polacchi.

54. Orbene, tali provvedimenti provvisori, quali la sospensione della competenza della sezione disciplinare del Sąd Najwyższy (Corte suprema) a pronunciarsi su cause disciplinari, erano volti a garantire la piena efficacia dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. Mettendo in discussione la competenza della Corte, derivante dall'articolo 279 TFUE, a disporre provvedimenti provvisori diretti a preservare il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dinanzi a un giudice indipendente e imparziale costituito per legge, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) viola il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva. Tale posizione di detto giudice, che vieta il riconoscimento dell'effetto vincolante dei provvedimenti provvisori ordinati dalla Corte, costituisce quindi una palese violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, come interpretato dalla Corte.

55. Da tutto quanto precede risulta che, in primo luogo, respingendo l'obbligo del giudice nazionale di disapplicare modifiche dell'ordinamento giuridico nazionale, siano esse di origine legislativa o costituzionale, in caso di violazione accertata dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE; in secondo luogo, respingendo il controllo giurisdizionale delle delibere della KRS relative alla nomina dei giudici, quale stabilito dalla Corte sulla base dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, e, in terzo luogo, contestando la competenza della Corte ad adottare

[18] C-487/19; in prosieguo: la «sentenza W.Ż», EU:C:2021:798.

[19] Sentenza W.Ż. (punto 161).

[20] V. sezione 6.4 della sentenza del 7 ottobre 2021.

provvedimenti provvisori, la Repubblica di Polonia è venuta meno all'obbligo ad essa incombente, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

56. Propongo quindi alla Corte di dichiarare fondata la prima censura della Commissione.

2. Sulla seconda censura

a) Argomenti delle parti

57. La Commissione sostiene che, nelle sentenze controverse, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha proceduto a un'interpretazione della Costituzione contraria ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, vale a dire il primato, l'autonomia, l'effettività e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, nonché l'effetto vincolante delle sentenze della Corte. In particolare, dalla motivazione della sentenza del 7 ottobre 2021 emergerebbe che l'interpretazione data dalla Corte all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, la quale consente agli organi giurisdizionali nazionali competenti di procedere a un controllo giurisdizionale effettivo sulle delibere della KRS, e di dirimere controversie sulla base di disposizioni abrogate dal legislatore o dichiarate incostituzionali, nonché di procedere a una valutazione della regolarità della nomina di un giudice al fine di garantire alle parti il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, è stata considerata dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) *ultra vires* e illegittimamente lesiva dell'identità costituzionale polacca.

58. La sentenza del 7 ottobre 2021 afferma inoltre, in violazione del principio dell'effetto vincolante delle sentenze della Corte, che l'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letto in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, quale stabilita dalla Corte, sarebbe priva di effetti giuridici nell'ordinamento giuridico polacco. Peraltro, la Commissione respinge il riferimento all'«identità costituzionale» da parte della Repubblica di Polonia, ricordando che, sebbene l'Unione rispetti l'identità nazionale degli Stati membri, questa non può giustificare una violazione dei valori fondamentali dell'Unione, quali lo Stato di diritto e l'indipendenza del potere giudiziario.

59. Per quanto riguarda la sentenza del 14 luglio 2021, la Commissione sostiene che la dichiarazione del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) di incostituzionalità non solo dei provvedimenti provvisori disposti dalla Corte nella sua ordinanza Commissione/Polonia, ma anche di qualsiasi futuro provvedimento provvisorio adottato sulla base dell'articolo 279 TFUE riguardante il sistema giurisdizionale polacco, avrebbe come conseguenza di privare tali provvedimenti di qualsiasi effetto giuridico vincolante in Polonia e violerebbe quindi i principi del primato e di effettività del diritto dell'Unione nonché il principio del carattere vincolante delle sentenze della Corte.

60. La Repubblica di Polonia condivide la posizione della Commissione e aggiunge che l'effettività del diritto dell'Unione non può variare da uno Stato membro all'altro e che gli obiettivi dei trattati non possono essere conseguiti senza l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

b) Analisi

1) Giurisprudenza pertinente della Corte

61. Di seguito, intendo ricordare i principi che emergono dalla giurisprudenza relativamente al principio del primato del diritto dell'Unione e alla nozione di «identità nazionale», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

62. A partire dalla sentenza Internationale Handelsgesellschaft [21], in cui la Corte ha sancito il primato del diritto dell'Unione (all'epoca, diritto comunitario) sul diritto nazionale, comprese le disposizioni costituzionali nazionali, fino alle sentenze più recenti, in particolare la sentenza Euro Box Promotion e. a e la sentenza RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale) [22], la giurisprudenza della Corte fornisce risposte chiare agli interrogativi sollevati dalla presente causa quanto a una rimessa in discussione del principio del primato del diritto dell'Unione qualora un giudice costituzionale nazionale ritenesse che esso sia in conflitto con l'identità costituzionale di uno Stato membro. Infatti, l'impossibilità, per uno Stato membro, di far prevalere la propria identità nazionale – se non addirittura costituzionale – sul diritto dell'Unione avente effetto diretto deriva da un insieme di principi generali inerenti all'ordinamento giuridico dell'Unione, che ruotano intorno al principio del primato. Tali principi, che trovano la loro fonte segnatamente nella natura autonoma del diritto dell'Unione, comprendono, *inter alia*, l'uguaglianza degli Stati membri [23], il principio di correttezza e il principio di leale cooperazione.

63. Infatti, la Corte ha già riconosciuto nella sentenza del 15 luglio 1964, Costa/E.N.E.L. (6/64, EU:C:1964:66, pagg. 1144 e 1145), che dal principio del primato del diritto comunitario discende che, scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere di peculiarità dell'Unione e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Unione. Inoltre, in tale sentenza, la Corte ha sottolineato che se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato membro all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato CEE, e causerebbe una discriminazione in base alla cittadinanza, vietata da tale Trattato [24].

64. La Corte ha sottolineato che, poiché detiene una competenza esclusiva a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione, spetta alla Corte stessa, nell'esercizio di tale competenza, precisare la portata del principio del primato del diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni pertinenti di tale diritto, cosicché tale portata non può dipendere dall'interpretazione di disposizioni del diritto nazionale né dall'interpretazione di disposizioni del diritto dell'Unione seguita da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte [25].

[21] Sentenza del 17 dicembre 1970 (11/70, EU:C:1970:114).

[22] Sentenza del 22 febbraio 2022 (C-430/21; in prosieguo: la «sentenza RS», EU:C:2022:99).

[23] Sul rapporto tra il primato del diritto dell'Unione e il principio di uguaglianza v. Kokott, J. e Hummel, D., «Der Vorrang des Unionsrechts als Ausdruck des Gleichheitsprinzips? – Zu einem neuartigen Begründungsansatz der Einschränkung einer Ultra-vires-Kontrolle durch die Gerichte der Mitgliedstaaten», *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2024, pagg. da 1 a 7.

[24] La Corte ha inoltre dichiarato che tali caratteristiche essenziali dell'ordinamento giuridico dell'Unione e l'importanza del rispetto dovuto a tale ordinamento sono state confermate dalla ratifica, senza riserve, dei trattati che modificano il Trattato CEE e, in particolare, del Trattato di Lisbona, come risulta segnatamente dalla dichiarazione n. 17 relativa al primato, allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007. Lo stesso vale per la giurisprudenza della Corte posteriore all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (v. sentenza Euro Box Promotion e a., punti 248 e 250).

[25] V. sentenze RS (punto 52), e del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21, EU:C:2023:442, punto 79).

65. Pertanto, è la Corte, e solo la Corte, ad essere investita del potere di risolvere definitivamente un conflitto tra il diritto dell'Unione e l'identità costituzionale di uno Stato membro.

66. Inoltre, la Corte ha esplicitamente statuito che, in forza del principio del primato, il riferimento di uno Stato membro a disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può pregiudicare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione. Conformemente a una giurisprudenza consolidata, gli effetti derivanti dal principio del primato del diritto dell'Unione si impongono a tutti gli organi di uno Stato membro, senza che, in particolare, le disposizioni interne, ivi comprese quelle di rango costituzionale, possano opporvisi [26]. Inoltre, la Corte ha ripetutamente ricordato che il rispetto dell'obbligo di applicare integralmente qualsiasi disposizione del diritto dell'Unione dotata di effetto diretto deve essere considerato indispensabile per garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri, il che esclude la possibilità di far prevalere, nei confronti dell'ordinamento giuridico dell'Unione, un provvedimento unilaterale di qualsiasi genere [27]. Detto obbligo di rispettare il principio del primato del diritto dell'Unione è anche espressione del principio di leale cooperazione, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che impone di disapplicare qualsiasi disposizione nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione che abbia effetto diretto [28].

67. La Corte ha inoltre dichiarato che l'articolo 4, paragrafo 2, TUE non ha né lo scopo né l'effetto di autorizzare la Corte costituzionale di uno Stato membro, in violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza, in particolare, dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, nonché dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, a disapplicare una norma del diritto dell'Unione, con la motivazione che tale norma non rispetti l'identità nazionale dello Stato membro interessato come definita dalla Corte costituzionale nazionale [29].

68. In particolare, non si può validamente sostenere che i requisiti derivanti dal rispetto di valori e principi come lo Stato di diritto, la tutela giurisdizionale effettiva e l'indipendenza della giustizia, sanciti all'articolo 2 e all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, siano tali da incidere sull'identità nazionale di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE. Pertanto, quest'ultima disposizione, che deve essere letta tenendo conto delle disposizioni, di pari rango, sancite dall'articolo 2 e dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dei requisiti derivanti dalle stesse [30].

69. Pertanto, anche se, come risulta dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, cosicché tali Stati dispongono di una certa discrezionalità per garantire il loro obbligo di attuare i principi dello Stato di diritto, ciò non comporta in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato membro all'altro. Infatti, pur disponendo di identità nazionali distinte, insite nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, che l'Unione rispetta, 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 [31].

[26] Sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici) (C-204/21, EU:C:2023:442, punto 77).

[27] Sentenza Euro Box Promotion e a. (punto 249).

[28] Sentenza Euro Box Promotion e a. (punto 252).

[29] V. sentenza RS (punto 70).

[30] V. sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (C-204/21, EU:C:2023:442, punto 72).

[31] V. sentenza del 5 giugno 2023, Commissione/Polonia (C-204/21, EU:C:2023:442, punto 73).

2) Applicazione al caso di specie

70. In primo luogo, dalla sentenza del 7 ottobre 2021 emerge, innanzitutto, che il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha dichiarato che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, nonché l'articolo 2 TUE, così come interpretati dalla Corte – in particolare nelle sentenze A.B. e a. e W.Ż. – sarebbero incompatibili con la Costituzione.

71. In diversi passaggi della sua sentenza del 7 ottobre 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) qualifica, in sostanza, come *ultra vires* e come lesiva dell'identità costituzionale polacca la citata giurisprudenza della Corte secondo cui gli organi giurisdizionali nazionali competenti possono, al fine di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva, controllare le delibere della KRS e, ove necessario, disapplicare disposizioni nazionali contrarie all'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, oppure esaminare la regolarità della procedura di nomina di un giudice [32].

72. Il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) avanza, in particolare, due tipi di argomenti al riguardo. Da un lato, ritiene che la competenza riconosciuta ai giudici nazionali per verificare la regolarità della procedura di nomina dei giudici limiti la prerogativa costituzionale del presidente della Repubblica di Polonia di nominare un giudice su proposta della KRS. Dall'altro, esso ritiene che l'applicazione, da parte degli organi giurisdizionali polacchi, del requisito di un giudice indipendente e imparziale precostituito per legge ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, metta in discussione la legittimità degli atti di nomina emessi dal presidente della Repubblica di Polonia e violi quindi il combinato disposto dell'articolo 179 e dell'articolo 144, paragrafo 3, punto 17, della Costituzione, che vietano la revoca dei giudici o un controllo su di essi una volta pronunciata la loro nomina.

73. Come indicano i punti 2 e 3 del dispositivo della sentenza del 7 ottobre 2021, tale dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 2 e dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE costituisce una messa in discussione diretta del principio del primato del diritto dell'Unione. Tali disposizioni sanciscono norme fondamentali dei trattati che sono consustanziali allo Stato di diritto, comune a tutti gli Stati membri.

74. Inoltre, l'interpretazione della Costituzione adottata dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) non solo viola l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – come è stato accertato nell'ambito della prima censura – ma si spinge oltre: essa intende privare tale disposizione, qualificata dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) come fondamento delle «norme ricostruite nella giurisprudenza della Corte», di qualsiasi effetto giuridico sul territorio polacco. Ciò è quanto emerge chiaramente dalla sezione 10 della motivazione della sentenza del 7 ottobre 2021, in cui il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ingiunge agli organi dei poteri pubblici polacchi, in particolare agli organi giurisdizionali, di astenersi dall'applicare tali norme, come interpretate dalla Corte. Facendo leva sulla natura vincolante *erga*

[32] In particolare, secondo il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), «[n]on esiste alcuna base giuridica per la creazione da parte della CGUE di una norma ai sensi della quale un giudice nazionale può ignorare tali modifiche legislative e statuire sulla base delle disposizioni precedentemente applicabili (abrogate). Infatti, tale approccio della CGUE equivale a incoraggiare i giudici nazionali e a permettere loro di applicare una legge diversa da quella che è stata adottata dal Parlamento in base alla procedura stabilita dalla Costituzione. Tale norma è quindi incompatibile con i criteri di controllo indicati, e in particolare con l'articolo 8, paragrafo 1, della Costituzione» (sezione 8.3 della sentenza del 7 ottobre 2021). Il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha inoltre dichiarato che «la norma ricavata dalla CGUE dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, e dall'articolo 2 TUE, nella misura in cui, al fine di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione nonché l'indipendenza dei giudici, accorda ai giudici nazionali il potere di constatare vizi nel processo di nomina dei giudici e, di conseguenza, di rifiutare di riconoscere come giudice una persona nominata a tale carica ai sensi dell'articolo 179 della Costituzione, è contraria all'articolo 2, all'articolo 8, paragrafo 1, all'articolo 90, paragrafo 1, e all'articolo 179 letto in combinato disposto con l'articolo 144, paragrafo 3, punto 17, della Costituzione» (sezione 8.4 della sentenza del 7 ottobre 2021).

omnes e definitiva delle sue sentenze, garantita dall'articolo 190, paragrafo 1, della Costituzione, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) dichiara che spetta a ogni organo pubblico, inclusi il legislatore, i giudici ordinari e amministrativi, nonché il Sąd Najwyższy (Corte suprema), attuare la sentenza del 7 ottobre 2021.

75. Di conseguenza, detta sentenza, che costituisce una ribellione senza precedenti, vieta a tutti gli organi pubblici polacchi, compresi gli organi giurisdizionali idonei ad applicare il diritto dell'Unione, di conformarsi agli obblighi derivanti dal primato, dall'autonomia e dall'effettività del diritto dell'Unione, volti ad assicurare la piena efficacia dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letto in combinato disposto con l'articolo 2 TUE. Di conseguenza, la sentenza del 7 ottobre 2021 viola anche l'effetto vincolante delle sentenze della Corte, elemento essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

76. Infine, il punto 1 del dispositivo della sentenza del 7 ottobre 2021 non può, a mio avviso, essere interpretato se non come una messa in discussione diretta della validità dell'articolo 1, primo e secondo comma, nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che rientrano tra le disposizioni più fondamentali del Trattato UE. Secondo il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), tale messa in discussione sarebbe giustificata dal fatto che l'Unione avrebbe segnato una nuova tappa in cui gli organi dell'Unione agirebbero *ultra vires*, nonché dal fatto che la Costituzione non sarebbe più la norma suprema in Polonia e che, di conseguenza, tale Stato membro non potrebbe più funzionare come uno Stato sovrano e democratico. Come osservato dalla Commissione, si tratta di un'affermazione del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) estremamente preoccupante, che mette in discussione l'impegno della Repubblica di Polonia ad accettare le conseguenze giuridiche derivanti dalla sua adesione all'Unione.

77. In secondo luogo, nella sua sentenza del 14 luglio 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) contesta la portata vincolante dei provvedimenti provvisori adottati dalla Corte sulla base dell'articolo 279 TFUE. Più precisamente, tale giudice ritiene che siffatti provvedimenti, laddove riguardino l'organizzazione, le competenze e il funzionamento degli organi giurisdizionali polacchi, nonché le procedure interne ad essi applicabili, violino il principio di attribuzione e l'identità costituzionale polacca [33]. Esso sostiene inoltre che tali provvedimenti, compresa l'ordinanza Commissione/Polonia, superano i limiti del diritto dell'Unione e violano l'ordine costituzionale polacco.

78. Il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) fonda la sua posizione sul primato della Costituzione in quanto norma suprema dell'ordinamento giuridico interno, ritenendo quindi che l'ordinanza Commissione/Polonia sospensiva della competenza della sezione disciplinare del Sąd Najwyższy (Corte suprema) non possa prevalere. A suo avviso, ammettere che i provvedimenti provvisori della Corte, emessi allo scopo di preservare l'indipendenza dei giudici, siano vincolanti per le autorità nazionali significherebbe snaturare tanto il principio costituzionale polacco dello Stato democratico di diritto, sancito dall'articolo 2 della Costituzione, quanto la ripartizione delle competenze derivante dal principio di attribuzione previsto dai trattati dell'Unione.

79. Inoltre, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) contesta alla Corte il fatto di imporre norme asseritamente «create» da quest'ultima, giudicate incompatibili con la Costituzione. Esso ne deduce che, trattandosi di norme adottate *ultra vires*, il principio del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione cesserebbero di applicarsi. Rivendicando la natura definitiva, universalmente vincolante e dotata di effetto *ex tunc* delle proprie sentenze, il Trybunał

[33] V. sezioni 6.8 e 6.10 della sentenza del 14 luglio 2021.

Konstytucyjny (Corte costituzionale) ingiunge a tutti gli organi pubblici polacchi di astenersi dall'applicare i provvedimenti provvisori e, più in generale, qualsiasi norma dell'Unione che, a suo avviso, ecceda la competenza conferita dai trattati.

80. A ciò si aggiunge che, nella sua sentenza del 14 luglio 2021, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) non si limita a mettere in discussione l'autorità e la natura vincolante dei provvedimenti provvisori disposti dalla Corte nella sua ordinanza Commissione/Polonia, ma anche quelle di qualsiasi futuro provvedimento provvisorio adottato ai sensi dell'articolo 279 TFUE in relazione al sistema giudiziario polacco. Così facendo, tale giudice contesta le disposizioni stesse dei trattati su cui la Corte fonda tali provvedimenti, ovvero l'articolo 4, paragrafo 3, TUE e l'articolo 279 TFUE.

81. A tal proposito, desidero ricordare che la natura costituzionale delle disposizioni interne, invocate dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), non può in alcun modo giustificare che vengano resi inoperanti i principi del primato, dell'effetto diretto e della natura vincolante delle decisioni della Corte. Di conseguenza, il ricorso a tali norme costituzionali nonché all'argomento secondo cui l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientra nella loro competenza esclusiva, al fine di eludere gli obblighi derivanti dall'articolo 2, dall'articolo 4, paragrafo 3, e dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, nonché dall'articolo 279 TFUE, rimane incompatibile con l'unità, l'autonomia e l'effettività dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

82. Quest'ultima osservazione, relativa all'invocazione da parte del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) delle disposizioni costituzionali al fine di impedire l'applicazione del principio del primato del diritto dell'Unione, mi porta, in terzo luogo, ad analizzare più approfonditamente il ragionamento del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), nelle sentenze controverse, basato in particolare sul necessario rispetto dell'identità costituzionale della Repubblica di Polonia ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

83. Osservo che, nelle sentenze controverse, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), facendo riferimento all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, invoca l'«identità costituzionale» della Repubblica di Polonia per concludere che alcune disposizioni del diritto primario dell'Unione sarebbero incompatibili con tale principio. In altri termini, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) invoca l'«identità costituzionale», fondandosi su una disposizione del Trattato relativa all'identità «nazionale». Per quanto riguarda il rapporto tra tali due nozioni, ritengo che, sebbene esse abbiano indubbiamente dei punti di sovrapposizione, la nozione di identità nazionale si riveli più ampia, in quanto non si limita ai soli elementi formalizzati nei testi costituzionali. Al contrario, la nozione di identità costituzionale si caratterizza per una portata più circoscritta, limitandosi ai principi e ai valori sanciti dalla Costituzione di uno Stato membro.

84. Sono del parere che tale questione, relativa all'identità costituzionale, meriti un approfondimento, senza tuttavia andare oltre l'ambito della presente causa e senza sviluppare una teoria generale, tanto più che tale questione dev'essere esaminata caso per caso sotto il controllo attento ed esclusivo della Corte.

85. A tal proposito, occorre innanzitutto rilevare che dall'interpretazione e dall'applicazione sistematica della clausola relativa all'identità nazionale, quale prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, non emerge in alcun modo che la Corte la percepisca come un fattore in grado di limitare il principio inviolabile del primato. Uno dei settori in cui il ricorso all'«identità nazionale» figura considerevolmente nella giurisprudenza riguarda segnatamente l'esame di provvedimenti

nazionali costitutivi di una restrizione alle libertà fondamentali del mercato interno. Nell'ambito di tali cause, il rispetto dell'identità nazionale è stato invocato sia come base autonoma di deroga, sia come regola d'interpretazione delle giustificazioni esistenti, quali, ad esempio, l'ordine pubblico [34].

86. Nell'ambito delle presenti conclusioni mi limiterò a presentare una breve sintesi basata su alcuni esempi giurisprudenziali.

87. L'articolo 4, paragrafo 2, TUE ha in primo luogo la funzione di servire da strumento che consente di individuare un motivo imperativo d'interesse generale che giustifichi una deroga all'applicazione di una libertà fondamentale. Ad esempio, e in tale contesto, la Corte ha verificato se normative nazionali volte a preservare una lingua ufficiale potessero giustificare una deroga [35]. Un secondo esempio di applicazione riguarda le restrizioni al diritto alla libera circolazione delle persone basate su una normativa nazionale che limita la possibilità di fare riferimento a titoli nobiliari nell'attribuzione di un nome [36]. Un terzo esempio riguarda la questione se il principio della dignità umana, sancito dall'articolo 1 della Legge fondamentale tedesca (Grundgesetz), possa giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi [37].

88. Come seconda funzione, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE viene utilizzato come parametro d'interpretazione di talune disposizioni del diritto derivato in un contesto legato alle strutture fondamentali o alle funzioni essenziali degli Stati membri [38].

89. Tuttavia, e in ciò risiede l'elemento essenziale dell'analisi, la giurisprudenza relativa all'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE non consente, come suggerito dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), di considerare l'identità nazionale come un elemento in grado di impedire la piena applicazione del principio del primato. Come si evince dall'analisi precedente, la contrapposizione tra il primato del diritto dell'Unione e l'identità nazionale degli Stati membri appare, in realtà, uno pseudo-conflitto, poiché tali due nozioni svolgono funzioni distinte all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

[34] V. Guastaferro, B., «Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause», *Yearbook of European Law*, vol. 31, n. 1, 2012, pag. 290. V. anche Bay Larsen, L., «Libres réflexions sur l'équilibre entre égalité des citoyens et diversité constitutionnelle dans la jurisprudence de la Cour relative au principe de primauté», *EUnited in Diversity - The Rule of Law and Constitutional Diversity* -atti della Conferenza internazionale tenutasi all'Aia, Paesi Bassi, 31 agosto-1° settembre 2023, Corte di giustizia dell'Unione europea, 2024, pagg. da 109 a 120, in particolare pagg. 115 e segg.

[35] V. sentenze del 2 luglio 1996, Commissione/Lussemburgo (C-473/93, EU:C:1996:263, punto 35); del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punto 86); del 16 aprile 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punto 26), e del 7 settembre 2022, Cilevičs e a. (C-391/20, EU:C:2022:638, punto 68) [v., in particolare su quest'ultima sentenza, Lenaerts, K. e Adam, S., «Le dialogue préjudiciel entre la Cour de justice et les juridictions suprêmes et constitutionnelles des États membres», in. Mortier, R. e a. (dir.), *La Cour de cassation en dialogue / Het Hof van Cassatie in dialoog*, Larcier-Intersentia, Bruxelles, 2024, pag. 649].

[36] V. sentenza del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punto 64); v, inoltre, prima ancora che l'articolo 4, paragrafo 2, TUE fosse incorporato nel diritto primario dell'Unione, sentenza del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punto 83), sul tema della regolamentazione dei cognomi.

[37] V. sentenza del 14 ottobre 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, punto 32).

[38] A titolo esemplificativo, in una causa relativa all'organizzazione dell'orario di lavoro, la Corte ha dichiarato che la normativa in questione doveva essere applicata in modo da non ostacolare la capacità delle forze armate di svolgere le loro funzioni (sentenza del 15 luglio 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, punti da 43 a 46). V., inoltre, sentenze del 12 giugno 2014, Digibet e Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punto 34), e del 21 dicembre 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, punti da 40 a 47), sull'utilizzo da parte della Corte della ripartizione delle competenze all'interno degli Stati membri, quale prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE nel settore degli appalti pubblici e della regolamentazione dei giochi di fortuna.

90. In una seconda fase, ritengo necessario ricordare che l'articolo 4, paragrafo 2, TUE non può essere considerato in contrasto con l'articolo 2 TUE e con i valori fondamentali ivi sanciti [39]. Come ha sottolineato la Corte, «pur disponendo di identità nazionali distinte, insite nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, che l'Unione rispetta, gli Stati membri aderiscono a una nozione di "Stato di diritto" che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo» [40]. Ne consegue che l'identità costituzionale di uno Stato membro non può prevalere sui fondamenti democratici dell'Unione e dei suoi Stati membri, né sui valori comuni sanciti dall'articolo 2 TUE [41]. Un approccio a geometria variabile in materia di Stato di diritto non può essere accettabile quando si tratta di applicare il diritto dell'Unione. Come ha sottolineato la Corte, qualora la Corte costituzionale di uno Stato membro ritenga che una disposizione del diritto dell'Unione, come interpretata dalla stessa, violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, tale Corte costituzionale deve sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE [42].

91. In definitiva, e a rischio di ripetermi, la questione centrale sollevata dalla presenta causa riguarda l'applicazione del principio del primato da parte della Corte, a prescindere dal fatto che essa sia posta implicitamente o direttamente dal giudice costituzionale quando contesta alla Corte l'autorità di decidere in ultima istanza in caso di conflitto tra il diritto dell'Unione e l'identità costituzionale di uno Stato membro. La risposta a tale questione può fondarsi unicamente su una constatazione fondamentale: la qualità di membro dell'Unione è subordinata all'adesione «a una costruzione giuridica che poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE, sui quali l'Unione si fonda» [43].

92. Invero, uno Stato membro non può essere obbligato ad aderire all'Unione contro la sua volontà [44]. Tuttavia, una volta compiuta la scelta sovrana di aderirvi, esso deve rispettare le «regole del gioco», in conformità con l'articolo 49 TUE, che impone agli Stati membri di rispettare i valori dell'Unione dopo la loro adesione – valori che essi hanno accettato liberamente e in piena cognizione di causa [45]. O anche, come ha ricordato la Corte in seduta plenaria, la sua formazione più solenne, «il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori contenuti nell'articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro (...). Infatti, il rispetto di tali valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione» [46].

[39] V. anche Zinonos, P., «Le principe de respect des identités nationales comme garantie systémique des noyaux constitutionnels nationaux», *Identité(s) transnationale(s) de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2023, pag. 533; Faraguna, P., «On the Identity Clause and Its Abuses: 'Back to the Treaty'», *European Public Law*, vol. 27, n. 3, 2021, pag. 429.

[40] V. sentenza del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 234).

[41] V. von Bogdandy, A. e Schill, S.W., «Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty», *Common Market Law Review*, vol. 48, n. 5, 2011, pag. 1430.

[42] V. sentenza RS (punto 71).

[43] V. sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 125), nonché Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98, punto 143).

[44] V. sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punto 65).

[45] Sull'articolo 49 TUE e sull'obbligo di non regressione che esso stabilisce per quanto riguarda il rispetto dei valori dell'Unione da parte degli Stati membri, v., *inter alia*, Fartunova-Michel, M., «Le renvoi préjudiciel et l'article 19 TUE», *Revue des affaires européennes*, n. 1, 2023, pagg. 47 e seguenti.

[46] V. sentenze del 16 febbraio 2022, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-156/21, EU:C:2022:97, punto 126), nonché Polonia/Parlamento e Consiglio (C-157/21, EU:C:2022:98, punto 144).

93. In tale ottica, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE non costituisce un ostacolo, ma un invito a un dialogo fruttuoso tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e gli ordinamenti giuridici nazionali. Lungi dall'imporre una rigida uniformità, esso consente di costruire un progetto europeo che non è una piramide fissa e monolitica, ma una rete sottile e dinamica, in cui il riconoscimento delle specificità nazionali rafforza la coesione d'insieme [47]. Tuttavia, per assicurare la forza unificante del diritto dell'Unione, è essenziale che la Corte conservi in definitiva «l'ultima parola».

94. Alla luce di quanto precede, occorre concludere che la dichiarazione, da parte del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), di incompatibilità con la Costituzione dell'articolo 2, dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 279 TFUE rappresenta una violazione manifesta, direi addirittura una delle più esplicite, dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tali posizioni disconoscono non solo l'autorità delle sentenze della Corte, ma anche l'insieme dei valori e degli obblighi che i trattati impongono agli Stati membri. Pertanto, l'interpretazione adottata dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) è gravemente lesiva del primato, dell'autonomia, dell'uniformità e dell'effettività del diritto dell'Unione.

95. Per le ragioni sopra esposte, propongo alla Corte di dichiarare fondata la seconda censura della Commissione.

3. Sulla terza censura

a) Argomenti delle parti

96. Con la sua terza censura, la Commissione contesta alla Repubblica di Polonia il mancato rispetto dei requisiti di cui all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e all'articolo 47 della Carta. Tali requisiti riguardano l'indipendenza, l'imparzialità e la legittimità del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale).

97. In particolare, essa ritiene che il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) non soddisfi più tali garanzie a causa delle irregolarità sopravvenute in occasione delle nomine di giudici nel dicembre 2015 e dell'elezione del proprio presidente nel dicembre 2016. Nel dicembre 2015, l'ottava legislatura del Sejm (Camera bassa del Parlamento) ha eletto tre persone (M.M., H.C. e L.M.) per sostituire alcuni giudici il cui mandato era scaduto, benché la settima legislatura avesse già eletto altri tre giudici (R.H., A.J. e K.Ś.) per i medesimi posti nell'ottobre 2015. Il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), nelle sue sentenze del 3 e del 9 dicembre 2015, ha dichiarato che l'elezione dei tre giudici da parte dell'ottava legislatura era contraria alla

[47] Già nel 1963, Pierre Pescatore esprimeva il complesso ruolo della Corte al riguardo, che coniuga la sua funzione di «arbitro supremo» in materia d'interpretazione del diritto dell'Unione con quella di autorità attenta ai legittimi interessi degli Stati membri. Egli ha sottolineato che «[l]a Corte di giustizia, in controversie del genere, deve svolgere e al contempo conciliare due funzioni: da un lato, è la custode degli interessi collettivi e delle prerogative delle istituzioni centrali; sotto tale profilo, dobbiamo, in quanto europei, augurarci di trovare una Corte di giustizia coraggiosa e forte, che sappia imporre l'autorità comunitaria a Stati rimasti sovrani e, come tali, troppo facilmente inclini a riprendersi con la mano sinistra ciò che hanno concesso con la destra firmando i trattati europei. Ma, al contempo, questi stessi Stati membri devono trovare nella stessa Corte di giustizia una garanzia per i loro legittimi interessi e anche per la loro sovranità residua, contro gli attacchi da parte di un'autorità centrale che potrebbe diventare invasiva; sotto tale profilo, come cittadini, tutti e ciascuno, di uno Stato membro, desideriamo trovare una Corte di giustizia impregnata di quello spirito federale che sappia conciliare l'esigenza di unità con un profondo rispetto per le legittime prerogative appartenenti alle collettività locali». (Pescatore, P., «La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle». *Dix ans de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*. Rapport général au Congrès européen - Cologne, 24-26 aprile 1963, Carl Heymanns Verlag, Colonia, 1963, pagg. da 520 a 553, riprodotto in Pescatore, P., *Études de droit communautaire européen 1962-2007: avec une liste bibliographique complémentaire*, Collection droit de l'Union européenne – Grands écrits, Bruylant, Bruxelles, 2008, pagg. 87 e 88).

Costituzione. Orbene, i tre giudici illegittimamente eletti hanno prestato giuramento e sono stati autorizzati a esercitare le loro funzioni, mentre i giudici legittimamente eletti non hanno potuto assumere le loro funzioni.

98. Inoltre, la Commissione sottolinea che la procedura di selezione dei candidati alla carica di presidente del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), che ha portato alla nomina di J.P. nel dicembre 2016, è stata inficiata da gravi irregolarità.

99. La Repubblica di Polonia, condividendo la posizione della Commissione, precisa che la natura irregolare della composizione del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) è il motivo principale per mettere in dubbio la validità delle sue sentenze.

b) Analisi

1) Giurisprudenza pertinente della Corte

100. Secondo una giurisprudenza consolidata, qualsiasi organo giurisdizionale nazionale idoneo a pronunciarsi su questioni relative al diritto dell'Unione deve offrire le necessarie garanzie di indipendenza e d'imparzialità e deve essere costituito per legge [48]. Tali requisiti derivano dal principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e dall'articolo 47, secondo comma, della Carta, ai sensi del quale ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.

101. È giurisprudenza consolidata che i requisiti di indipendenza e imparzialità presuppongono l'esistenza di norme, tra cui, in particolare, quelle relative alla composizione dell'organo e alla nomina dei suoi membri, che permettano di eliminare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli potrebbero nutrire in ordine all'impermeabilità di detto organo rispetto a fattori esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti [49].

102. Inoltre, il requisito relativo al «giudice (...) precostituito per legge» mira ad evitare che l'organizzazione del sistema giudiziario sia lasciata alla discrezione del potere esecutivo e a fare in modo che tale materia sia disciplinata da una legge adottata dal potere legislativo in modo conforme alle norme che disciplinano l'esercizio della sua competenza. Tale espressione riflette in particolare il principio dello Stato di diritto e riguarda non solo il fondamento normativo dell'esistenza stessa del giudice, ma anche la composizione del collegio in ciascuna causa nonché qualsiasi altra disposizione del diritto interno la cui inosservanza renda irregolare la partecipazione di uno o più giudici all'esame della causa, il che include, in particolare, disposizioni riguardanti l'indipendenza e l'imparzialità dei membri dell'organo giurisdizionale interessato [50].

103. Per quanto riguarda la violazione di tale requisito, la Corte ha dichiarato, ispirandosi, sotto tale profilo, alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che un'irregolarità commessa in occasione della nomina dei giudici all'interno del sistema giudiziario di cui trattasi

[48] V. sentenze A.B. e a. (punto 112), e del 15 luglio 2021, Commissione/Polonia (Regime disciplinare dei giudici) (C-791/19, EU:C:2021:596, punti 55 e seguenti, nonché giurisprudenza citata).

[49] V. sentenze W.Ż. (punto 128) e Repubblika (punto 53 nonché giurisprudenza citata).

[50] V. sentenza del 26 marzo 2020, Réexamen Simpson/Consiglio e HG/Commissione (C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punto 73 nonché giurisprudenza citata).

comporta una violazione del requisito secondo il quale un tribunale dev'essere costituito per legge, in particolare quando tale irregolarità sia di natura e gravità tali da generare un rischio reale che altri rami del potere, in particolare l'esecutivo, possano esercitare un potere discrezionale indebito tale da mettere a repentaglio l'integrità del risultato al quale conduce il processo di nomina, così suscitando un dubbio legittimo nei singoli quanto all'indipendenza e all'imparzialità dei giudici interessati. Ciò avviene qualora vengano in rilievo norme fondamentali che costituiscono parte integrante dell'istituzione e del funzionamento di detto sistema giudiziario [51]. La Corte ha quindi precisato che dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che solo le violazioni delle norme fondamentali della procedura di nomina e di assunzione delle funzioni dei giudici sono tali da comportare una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU») [52].

2) Applicazione al caso di specie

i) Sulla nomina di giudici al Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) in asserita violazione della Costituzione

104. Occorre innanzitutto rilevare che il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) è un «organo giurisdizionale» ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in quanto può pronunciarsi su questioni riguardanti l'applicazione e l'interpretazione del diritto dell'Unione [53]. Tale conclusione è confermata, *inter alia*, dalle sentenze controverse, che sono oggetto della prima e della seconda censura del presente ricorso [54].

105. Nel caso di specie, il 2 dicembre 2015, il Sejm (Camera bassa del Parlamento) della Repubblica di Polonia (ottava legislatura) ha nominato tre persone (M.M., H.C. e L.M.) al Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) per coprire posti divenuti vacanti il 6 novembre 2015. Orbene, la Camera bassa precedente (settima legislatura) aveva già adottato, l'8 ottobre 2015, delibere relative all'elezione di altri tre giudici (R.H., A.J. e K.Ś.) a tali medesime cariche.

106. Nella sua sentenza del 3 dicembre 2015, K 34/15 [55], il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha confermato, *inter alia*, che la settima legislatura della Camera bassa aveva il diritto di designare tre giudici per sostituire i giudici il cui mandato era scaduto il 6 novembre 2015. Inoltre, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha sottolineato l'obbligo del presidente della Repubblica di Polonia di ricevere il giuramento delle tre persone elette dalla settima legislatura della Camera bassa (R.H., A.J. e K.Ś.) in sostituzione dei giudici il cui mandato era scaduto il 6 novembre 2015. Inoltre, il 9 dicembre 2015, con la sua sentenza K 35/15 [56], il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha invalidato l'articolo 137a dell'ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (legge sulla Corte costituzionale), del 25 giugno 2015 [57], quale

[51] V. sentenza W.Ż. (punto 130 e giurisprudenza citata, nonché punti 152 e 153).

[52] V., in tal senso, sentenza del 29 luglio 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, punto 83), che fa riferimento alla sentenza della Grande Sezione della Corte EDU del 1º dicembre 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islanda (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 246 e 247).

[53] V., a tal proposito, sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punti da 38 a 40).

[54] La Commissione cita parimenti altre decisioni di tale organo giurisdizionale, nonché la sentenza del 7 marzo 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), pronunciata su un rinvio pregiudiziale del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale).

[55] Dz. U. del 2015, posizione 2129.

[56] Dz. U. del 2015, posizione 2147.

[57] Dz. U. del 2015, posizione 1064.

modificata dall'ustawa o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (ustawa zmieniająca) (legge che modifica la legge del 25 giugno 2015 sulla Corte costituzionale), del 19 novembre 2015, ai sensi del quale, per i giudici del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) il cui mandato scadeva nel 2015, il termine per presentare la candidatura era di sette giorni a decorrere dalla data di entrata in vigore di tale disposizione. L'incostituzionalità riguardava l'elezione ai posti di giudice al Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) in sostituzione dei giudici il cui mandato era scaduto il 6 novembre 2015.

107. Nonostante la constatazione dell'irregolarità della nomina effettuata nel dicembre 2015, i tre magistrati interessati hanno prestato giuramento dinanzi al presidente della Repubblica di Polonia, e, il 20 dicembre 2016, la giudice J.P., «giudice che esercita le funzioni di presidente» dopo il pensionamento del presidente A.R., li ha autorizzati a esercitare le loro funzioni. Quanto ai tre giudici eletti nell'ottobre 2015, essi non hanno mai potuto assumere le loro funzioni, poiché non è stato accolto alcun giuramento relativamente ad essi.

108. Come sottolinea la Commissione, la nomina e l'entrata in funzione presso il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) dei tre giudici summenzionati costituiscono un'evidente violazione del principio costituzionale relativo alla nomina dei giudici del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), il quale è parte integrante dell'organizzazione e del funzionamento dello Stato polacco. La Commissione afferma inoltre, senza essere contraddetta dalla Repubblica di Polonia, che, dalla scadenza del termine per rispondere al parere motivato della Commissione datato 15 luglio 2022 (vale a dire il 15 settembre 2022) ad oggi, nessuna delle due sentenze del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) del 3 e del 9 dicembre 2015 è stata eseguita, e il giudice M.M. continua ad esercitare le sue funzioni presso il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale).

109. Ritengo inoltre utile osservare che la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza del 7 agosto 2021, Xero Flor w Polsce sp.. o.o. c. Polonia Z[58] ha confermato che tale situazione violava un principio fondamentale che regola la nomina dei giudici del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), ledendo il diritto a un «tribunale costituito per legge» ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU. Ne consegue che l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giurisdizionale costituzionale ne risultano seriamente compromesse, nonostante l'articolo 19 TUE e l'articolo 47 della Carta impongano siffatte garanzie agli organi giurisdizionali nazionali.

ii) Sulle asserite irregolarità inficianti la procedura di nomina del presidente del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale)

110. In aggiunta, ritengo che gravi irregolarità abbiano inoltre inficiato la procedura di designazione del presidente del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale).

111. In particolare, in prossimità della scadenza del mandato del precedente presidente del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) (il 19 dicembre 2016), il legislatore polacco ha revisionato radicalmente la procedura di selezione dei candidati. È stata creata una nuova carica di «giudice esercente le funzioni di presidente», inesistente nella Costituzione, il cui articolo 194, paragrafo 2, fa riferimento solo al presidente e al vicepresidente. Il 20 dicembre 2016, ovvero il giorno successivo al commiato del precedente presidente del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), il presidente della Repubblica di Polonia ha nominato J.P. a tale nuova carica. Lo

[58] CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.

stesso giorno, J.P. ha autorizzato i tre giudici nominati irregolarmente ad assumere le loro funzioni e ha convocato l'assemblea generale. Dei quattordici giudici presenti, otto si sono rifiutati di partecipare alla votazione, esigendo un rinvio per consentire la presenza di un quindicesimo magistrato. Tale richiesta è stata respinta, e J.P. è stata eletta presidente del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) con soli cinque voti sui quattordici membri presenti, tra cui quelli dei tre giudici la cui nomina era già stata contestata [59]. Il 21 dicembre 2016, essa è stata nominata, dal presidente della Repubblica di Polonia, presidente del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale).

112. Tale successione di eventi dimostra, a mio avviso, l'influenza diretta e concreta dei poteri legislativo ed esecutivo sulla composizione e sul funzionamento del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), creando un elevato rischio di ingerenza politica. L'integrità del processo di nomina, la fiducia degli individui nell'indipendenza di tale organo giurisdizionale, e il rispetto delle garanzie previste dall'articolo 19 TUE e dall'articolo 47 della Carta ne risultano profondamente compromessi.

113. Inoltre, come sottolineato dalla Commissione, sarebbe stato legittimo aspettarsi da parte del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) un atteggiamento cauto per dissipare i dubbi sollevati da tali irregolarità. Invece, M.M. avrebbe preso parte nella cause che contestavano direttamente la legittimità della sua stessa nomina, violando così il requisito d'imparzialità [60].

114. In ultima analisi, e alla luce di quanto sopra, non vi è dubbio che il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) non possa essere qualificato come «giudice costituito per legge» indipendente e imparziale, come richiesto dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, rafforzato dall'articolo 47 della Carta. Infatti, tale mancanza mina il legittimo affidamento degli individui nella capacità degli organi giurisdizionali nazionali di applicare il diritto dell'Unione in conformità con gli standard europei, e compromette quindi l'integrità e l'efficacia dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

115. Di conseguenza, e sulla base dei fatti incontestati, ritengo che il procedimento di nomina dei tre giudici nel dicembre 2015 nonché della giudice J.P. alla carica di presidente del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) sia stata caratterizzata da diverse irregolarità che possono essere qualificate come «manifeste e gravi».

116. Alla luce di quanto sopra, propongo alla Corte di dichiarare che la Repubblica di Polonia è venuta meno all'obbligo ad essa incombente ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, ovvero di non aver provveduto a che il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) risponda al requisito di un giudice indipendente e imparziale precostituito per legge.

[59] Più precisamente, il 20 dicembre 2016, l'assemblea generale dei giudici del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha, con sei voti sui quattordici giudici presenti, selezionato due candidati: J.P. con cinque voti e M.M. – ossia il giudice del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) nominato il 2 dicembre 2015 in violazione dell'articolo 194, paragrafo 1, della Costituzione, – con un voto.

[60] In particolare, come rilevato dalla Commissione, il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) si è pronunciato anche in collegi giudicanti che comprendevano il giudice M.M. in cause riguardanti direttamente la legittimità della nomina dei tre giudici del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) (tra cui M.M.) il 2 dicembre 2015, benché la settima legislatura della Camera bassa avesse già eletto altri magistrati [v., ad esempio, sentenza del 24 ottobre 2017, K 1/17, Dz. U. del 2017, posizione 2001, punti da 145 a 159, in cui il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) ha esaminato la legittimità costituzionale di una disposizione che consentiva l'assegnazione di cause a giudici del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) nominati irregolarmente il 2 dicembre 2015 a posti già occupati. L'istanza del Rzecznik Praw Obywatelskich (difensore civico, Polonia) di ricusazione di M.M. e H.C. in tale causa, membri del collegio giudicante per l'esame della costituzionalità della disposizione che riguardava direttamente il loro status, era stata respinta]. V. anche, su tale punto, sentenza della Corte EDU del 7 maggio 2021, Xero Flor sp. z o.o. c. Polonia (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 273).

117. Per le ragioni sopra esposte, propongo alla Corte di considerare fondata la terza censura della Commissione.

VI. Spese

118. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

119. Conformemente alla soluzione da me proposta, poiché la Commissione ne ha fatto domanda e la Repubblica di Polonia è rimasta soccombente, quest'ultima deve essere condannata a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle della Commissione.

VII. Conclusione

120. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di:

1) dichiarare che, alla luce dell'interpretazione della Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Costituzione della Repubblica di Polonia) effettuata dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale, Polonia) nelle sue sentenze del 14 luglio 2021 e del 7 ottobre 2021, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE;

2) dichiarare che, alla luce dell'interpretazione della Costituzione della Repubblica di Polonia effettuata dal Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) nelle sue sentenze del 14 luglio 2021 e del 7 ottobre 2021, la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dei principi generali dell'autonomia, del primato, di effettività e dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione e ha disconosciuto l'effetto vincolante delle sentenze della Corte;

3) dichiarare che il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) non soddisfa i requisiti di un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge, a causa di irregolarità nelle procedure di nomina di tre dei suoi membri nel dicembre 2015 e della sua presidente nel dicembre 2016 e, pertanto, che la Repubblica di Polonia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE;

4) condannare la Repubblica di Polonia a farsi carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Commissione europea.