

I rapporti tra l'ordinamento interno e quello comunitario nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale polacca: profili ricostruttivi e spunti problematici

di Katarzyna Witkowska e Piotr Chrzczonowicz

Sommario: 1. Il quadro di riferimento costituzionale in materia di rapporti tra l'ordinamento interno e quello "internazional-comunitario"; 2. Cenni sull'evoluzione della giurisprudenza "europea" del Tribunale costituzionale polacco: casi specifici; 3. A mo' di conclusione: quali ricadute sulla sovranità statale dall'adesione della Polonia all'Unione europea?

1. La disciplina costituzionale dell'ordinamento polacco, quale si ricava dal testo adottato nel 1997, non contiene riferimenti espressi al processo di integrazione comunitaria né alle sue molteplici implicazioni, contrariamente a quanto accade in altri ordinamenti costituzionali: si pensi, in tal senso, alla Francia e, più di recente, proprio all'Italia.

Accanto alla disciplina dei profili "interni" dell'ordinamento statale, la Costituzione contempla tuttavia alcune disposizioni che, in qualche modo, paiono "aprire" la sfera della sovranità statale ai rapporti con altre entità sopranazionali, le quali, in forza delle competenze ad esse attribuite, sono in grado di produrre effetti giuridici su coloro che risiedono in Polonia¹.

Più che riferirsi esplicitamente alla dimensione comunitaria, però, tali disposti costituzionali paiono prendere prevalentemente in considerazione il diritto internazionale e, quali destinatari, le organizzazioni internazionali. Si pensi, in tal senso, all'art. 9 del testo costituzionale nel quale si prevede che la Polonia è tenuta ad osservare il diritto internazionale vigente: il riferimento immediato è al noto principio internazionalistico del *pacta servanda sunt*, ma lo stesso principio può essere richiamato – ad avviso di chi scrive – anche con riferimento al diritto comunitario.

¹ K. WOJTYCZEK, *Polska w europejskim systemie konstytucyjnym* [La Polonia nel sistema costituzionale europeo] in P. Sarnecki (a cura di), *Prawo Konstytucyjne RP* [Il diritto Costituzionale della Repubblica di Polonia], ed. 6, Warszawa 2005, p. 15.

Altra disposizione cruciale è quella contenuta nell'art. 87, comma 1, del testo costituzionale: essa menziona, tra le fonti del diritto, gli accordi internazionali ratificati, ponendoli accanto alla Costituzione, alle leggi e ai regolamenti. La Costituzione, pertanto, stabilisce *expressis verbis* che gli accordi internazionali sono parte dell'ordinamento giuridico interno e che, come tali, essi costituiscono un'autonoma fonte del diritto. Sul piano procedurale, inoltre, il testo costituzionale prevede che la ratifica di un accordo internazionale, come pure la rinuncia allo stesso, richieda un'autorizzazione preventiva espressa in forma legislativa, se lo stesso riguarda, tra gli altri profili, l'appartenenza della Polonia ad un'organizzazione internazionale (articolo 89, c. 1, p. 3).

L'articolo 90, denominato anche "clausola europea" in ragione del fatto che proprio la prospettiva dell'adesione della Polonia all'Unione europea sarebbe stata lo *spiritus movens* della disposizione, stabilisce, ai sensi del comma 1, che la Repubblica di Polonia può, "in alcuni casi" e sulla base di un accordo internazionale, delegare ad un'organizzazione internazionale (o ad un organo internazionale) l'esercizio di competenze proprie degli organi statuali.

Tale norma non precisa – si badi – in quali casi l'esercizio di tali competenze debba essere trasferito in capo ai soggetti indicati: tuttavia è ipotizzabile che ciò non possa avvenire in maniera integrale, bensì esclusivamente in relazione a "determinati casi"; è intuibile inoltre che non sarebbe possibile realizzare un trasferimento di competenze che comportasse una qualche violazione di principi costituzionali fondamentali, quali quello dello Stato democratico di diritto o quello relativo alla tutela dei diritti umani². In tal caso, l'atto che realizzasse siffatto trasferimento sarebbe in aperto contrasto con il disposto dell'art. 8, comma 1, della Costituzione, ai sensi del quale la Costituzione stessa è la suprema legge della Repubblica Polacca³.

Se, come è stato detto, è possibile delegare ad un'organizzazione internazionale (o ad un organo internazionale) l'esercizio di competenze proprie degli organi statuali sulla base di un accordo internazionale, occorre prestare attenzione alle modalità attraverso le quali si articola la procedura di ratifica di quest'ultimo.

Al riguardo, la Costituzione polacca prevede, sotto il profilo procedimentale, due distinte modalità di ratifica di un accordo internazionale, attribuendo al *Sejm* la facoltà di decidere attraverso quale procedura dare il via libera alla ratifica di un accordo

² Tale ricostruzione pare avvalorata anche dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale che, pronunciandosi in ordine alla costituzionalità del Trattato di adesione all'Unione europea, ha rimarcato come "per trasferimento di competenze *in determinati casi* deve intendersi: 1) il divieto di trasferire *in toto* le competenze di un determinato organo; 2) il divieto di trasferire tali competenze in ogni caso in una determinata materia e 3) il divieto di trasferire le competenze che attingono all'ambito funzionale di un organo/potere dello Stato. È dunque indispensabile precisare gli ambiti delle competenze interessate dal trasferimento. Per soddisfare tale criterio non è sufficiente attribuire alcune materie in capo agli organi costituzionali (...)" .

³ Si veda il pt. 4.1 della motivazione della sentenza del Tribunale costituzionale K 18/04 dell'11 maggio 2005.

internazionale: ai sensi dell'art. 90, comma 4, l'atto con il quale si procede alla scelta delle modalità di espressione del consenso alla ratifica dell'accordo è approvato dal *Sejm* a maggioranza assoluta dei voti, in presenza almeno della metà del numero dei componenti.

La prima variante procedurale è disciplinata dall'art. 90, comma 2, ai sensi del quale il *Sejm* ed il Senato, con una maggioranza dei 2/3 dei voti e alla presenza di almeno la metà del numero totale dei componenti, accordano per legge il consenso alla ratifica dell'accordo internazionale.

La seconda variante, definita dall'art. 90, comma 3, prevede la possibilità di accordare il consenso alla ratifica dell'accordo attraverso l'istituto del *referendum* previsto dall'art. 125 del testo costituzionale e che, ai sensi di quest'ultimo, produrrà effetti giuridici soltanto se vi avrà preso parte un numero superiore alla metà degli aventi diritto al voto⁴.

Per fissare la costruzione dei rapporti tra il diritto comunitario ed il diritto nazionale, una disposizione costituzionale centrale pare essere anche quella contenuta nell'art. 91: in tale articolo si stabilisce, al primo comma, che un accordo internazionale ratificato costituisce, in seguito alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Polonia, parte dell'ordinamento giuridico nazionale ed è applicabile direttamente, a meno che esso non richieda l'adozione di una legge.

Sul piano dei rapporti tra fonti, l'articolo 91, comma 2, stabilisce inoltre che un accordo ratificato, previo consenso accordato in forma legislativa, prevalga sulla legge nel caso in cui l'accordo e la legge stessa risultino in contrasto.

Come opportunamente si rileva in dottrina, nel testo costituzionale non si parla espressamente di un accordo relativo al trasferimento di competenze in capo ad un'organizzazione o ad un organo internazionale ratificato sulla base di un'autorizzazione accordata per via referendaria ma, per analogia, la previsione dell'art. 91, comma 2, può essere applicata anche al tipo di accordo che occupa un posto di primo piano nella nostra analisi: il Trattato di adesione all'Unione europea⁵.

Le norme di cui all'art. 91, commi 1 e 2, si applicano al diritto comunitario "originario" laddove si parla di "accordi internazionali ratificati". Se, tuttavia, si guarda alla costruzione dell'art. 91, comma 3, della Costituzione, è possibile rilevare che esso non fa riferimento solo all'accordo internazionale ratificato. La norma è formulata in modo tale da potersi applicare anche al diritto comunitario "derivato": infatti, «se risulta da un accordo ratificato dalla Repubblica di Polonia costitutivo di un'organizzazione

⁴ Può essere utile ricordare che la consultazione referendaria sulla ratifica del Trattato di adesione all'Unione europea ha fatto registrare una partecipazione del 58,85% degli aventi diritto al voto: il 77,45% dei votanti si è espresso a favore dell'adesione della Polonia all'Unione Europea, autorizzando il Presidente della Repubblica alla ratifica del Trattato di adesione.

⁵ Cfr. K. WOJTYCZEK, *Polska w europejskim systemie...*, op.cit., p. 30.

internazionale, il diritto da esso derivato viene applicato direttamente e prevale, in caso di contrasto, sulle leggi interne». Una disciplina che obbliga tutti i soggetti che applicano il diritto nell'ordinamento polacco a far prevalere, nel caso di antinomie tra il diritto nazionale e quello comunitario, la norma comunitaria.

Può pertanto affermarsi che il testo costituzionale polacco contenga, sul punto, una disciplina in qualche modo *double face*: da un lato, in esso è presente il richiamo ai concetti propri del diritto pubblico internazionale, come quando si parla di categorie quali quelle dell'“organizzazione internazionale” o dell'“organo internazionale”; dall'altro, la normativa costituzionale pare predisporre l'ordinamento interno al recepimento dei “fondamenti strutturali” dell'ordinamento comunitario.

2. Senza addentrarci in un'analisi specifica delle tradizioni giuridiche dei singoli Stati membri dell'Unione europea, si può provare ad avanzare l'ipotesi secondo la quale i testi costituzionali di tali Stati condividano l'idea di fondo di una sorta di *diritto all'ultima parola* in capo agli Stati nazionali rispetto al processo di adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario: in forza di tale assunto, non è possibile trasferire, al livello comunitario, l'applicazione⁶ di quelle leggi che costituiscono, in un certo senso, “il nucleo duro” della sovranità dello Stato⁷.

La tutela di questo “nucleo duro” si realizza secondo modalità differenti: nelle discipline costituzionali di alcuni Stati membri dell'Unione europea si elencano tassativamente le attribuzioni ritenute incedibili⁸; in altri, come la Germania, sono specificati i criteri non modificabili che consentono di ritagliare con sufficiente precisione uno spazio di attribuzioni sottratto a qualsiasi ipotesi di delega in capo ad una organizzazione di carattere sovranazionale o internazionale⁹.

⁶ Cfr. A. ALBI, P. VAN ELSUWEGE, *The EU Constitution, national constitutions and sovereignty: an assessment of a “European constitutional order”*, in “European Law Review” n. 6/2004, vol.29, p. 744. Cfr. anche: V. PAVLIČEK, *Suverenita v procesu integrace (Retrospektiva a perspektiva) in Suverenita a evropská integrace, K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské Unie*, V. Pavlíček (a cura di), Praha 1999, p.22.

⁷ Cfr. K. WOJTYCZEK, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich* [Profili costituzionali legati all'appartenenza all'Unione e alle Comunità Europee] in *Członkostwa w Unii Europejskich a Konstytucja RP* [L'adesione all'Unione Europea e la Costituzione della Repubblica Polacca] materiali della XLIII Conferenza Nazionale delle Cattedre e dei Dipartimenti di Diritto Costituzionale, Polańczyk 31 maggio – 2 giugno 2001, Rzeszów 2002, p. 98.

⁸ Si veda l'articolo 10 § 5) del testo costituzionale svedese.

⁹ Cfr. K. WÓJTOVICZ, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej* [La Costituzione della Repubblica di Polonia e l'adesione polacca all'Unione Europea] in J. Barcz (a cura di), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo – konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej* [Cambiare la Costituzione? Profili istituzionali e costituzionali dell'adesione della Polonia all'Unione Europea], Warszawa 2002, pp. 79-80.

Sussiste dunque quello che si potrebbe definire una sorta di “dualismo” dei sistemi giuridici nazionali: sebbene il diritto comunitario, all’atto dell’adesione di uno Stato all’Unione Europea entri a far parte dell’ordinamento giuridico interno, resta fermo che esistono nei singoli ordinamenti organi incaricati di sottoporre a verifica la costituzionalità del diritto interno che recepisce il diritto comunitario.

Da ciò deriva dunque un forte interesse nei riguardi di un’analisi della giurisprudenza del Tribunale costituzionale polacco in materia “europea”, dal momento che quest’ultimo ha emesso alcune importanti sentenze concernenti la compatibilità tra il diritto comunitario e quello di rango costituzionale interno¹⁰, cercando di chiarire i dubbi di carattere interpretativo derivanti in primo luogo dalla necessità di conciliare il principio della *primauté* del diritto comunitario con quello della supremazia della Costituzione fissato all’art. 8, comma 1, del testo costituzionale.

a) La prima sentenza è quella relativa alla costituzionalità del Trattato di adesione della Polonia all’Unione europea¹¹: tra le altre competenze, infatti, il Tribunale costituzionale è chiamato a pronunciarsi, ai sensi dell’art. 188, comma 1, della Costituzione, sulla verifica di conformità del Trattato di adesione, in quanto trattato internazionale ratificato, al testo costituzionale.

All’esame del Tribunale costituzionale sono pervenute tre questioni di legittimità costituzionale sollevate da altrettanti gruppi parlamentari e relative alle norme del Trattato di adesione all’Unione europea e di alcune sue parti (l’Atto relativo alle condizioni di adesione dei dieci nuovi Stati membri e gli aggiustamenti ai Trattati costitutivi dell’Unione Europea, l’Atto finale, il TCE e il TUE).

Il Tribunale costituzionale si è pronunciato sul punto chiarendo che né l’art. 90, comma 1, della Costituzione dove si stabilisce che *la Repubblica Polacca può, sulla base di un accordo internazionale, trasferire ad un’organizzazione internazionale o ad un organo internazionale le attribuzioni degli organi dello Stato su talune questioni*, né l’art. 91, comma 3, della Costituzione, il quale stabilisce che *se risulta da un accordo internazionale ratificato dalla Repubblica polacca che istituisce un’organizzazione internazionale, il diritto da essa derivato si applica direttamente, prevalendo, in caso*

¹⁰ Può avere una qualche utilità sottolineare come i giudici polacchi abbiano dovuto negli ultimi anni approfondire le tematiche del diritto comunitario seguendo corsi e sessioni di aggiornamento dedicati specificamente all’argomento e raggiungendo, ad oltre due anni dall’adesione della Polonia all’Unione europea, una certa capacità nella risoluzione delle antinomie tra il diritto interno e quello comunitario. Sul piano statistico, occorre inoltre ricordare che a cimentarsi maggiormente con il diritto comunitario sono solitamente le giurisdizioni superiori, vale a dire il Tribunale costituzionale e la Corte suprema amministrativa. Un numero relativamente alto di cause in materie comunitarie si celebra anche dinanzi alle Corti amministrative dei Voivodati.

¹¹ Sentenza del Tribunale costituzionale K 18/04 dell’11 maggio 2005. La sentenza è stata pubblicata il 17 maggio 2005 sulla Gazzetta Ufficiale (*Dz.U.* N. 86, poz. 744).

di contrasto, sulle leggi interne, possono costituire il fondamento per delegare in capo ad un'organizzazione internazionale (o a un suo organo), la produzione di atti giuridici o l'assunzione di decisioni in contrasto con la Costituzione della Repubblica Polacca.

In particolare, le norme indicate non possono giustificare la cessione di competenze in ambiti che provocherebbero disfunzioni nell'ordinamento interno sotto il profilo della sovranità e democraticità dello Stato¹².

La sentenza resa dal Tribunale costituzionale e, in particolare, il suo apparato motivazionale, offrono ampi spunti per cogliere l'altissimo grado di complessità dei problemi giuridici posti, che attengono, in ultima analisi, ai rapporti tra il diritto comunitario e quello nazionale di rango costituzionale.

Riferendosi in particolare alla questione della supremazia della Costituzione, nel contesto della cessione "di attribuzioni su talune questioni", il Tribunale costituzionale ha richiamato, sul piano interpretativo, il principio dell'"applicazione cooperativa" del diritto nazionale e di quello comunitario dal momento che quest'ultimo, secondo il giudice costituzionale, non è un diritto «del tutto avulso da quello polacco»¹³.

Un'affermazione che conferma la tesi secondo la quale è necessario guardare ai rapporti tra il diritto nazionale e quello comunitario come se si trattasse di un'entità più ampia, prodotta in sedi differenti, ma pur sempre in grado di concorrere al bene degli Stati membri dell'Unione Europea e dei loro cittadini.

Il Tribunale costituzionale non ha ritenuto che la supremazia della Costituzione fosse "intaccata" dall'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento giuridico polacco: infatti, ad avviso del giudice costituzionale, il processo di integrazione europea trova fondamento nella Costituzione polacca laddove essa consente, tra l'altro, di trasferire in capo agli organi comunitari l'esercizio, in determinate materie, di talune attribuzioni. Inoltre, il testo costituzionale prevede un "meccanismo di verifica della costituzionalità del Trattato di adesione"¹⁴.

Nella motivazione della sentenza, il Tribunale costituzionale ha anche rilevato che, in caso di "contraddizione insolubile" tra il diritto comunitario e la norma costituzionale, non componibile attraverso l'interpretazione della legge, sarebbero percorribili solo tre ipotesi: a) modificare la Costituzione; b) favorire le opportune modifiche della normativa comunitaria, c) uscire dall'Unione Europea. «Le norme costituzionali in materia di diritti e libertà dell'individuo – precisa il giudice costituzionale – stabiliscono una soglia minima e invalicabile di tutela che non può subire né contestazioni né attenuazioni in seguito all'introduzione delle norme comunitarie»¹⁵.

¹² La pronuncia del Tribunale costituzionale polacco sull'argomento è sostanzialmente assimilabile a quella resa dal Tribunale Costituzionale Federale tedesco (cfr. sentenza del 12 ottobre 1993 sulle cause 2BvR2134, 2159/92 Maastricht) e a quella resa dalla Corte Suprema del Regno di Danimarca (cfr. sentenza del 6 aprile 1998 nella causa I 361/1997 – "Carlsen contro il Primo ministro danese").

¹³ Si veda pt. 2.2 della sentenza richiamata.

¹⁴ Si veda pt. 7 della sentenza richiamata.

¹⁵ Si veda pt. 6.4 della sentenza richiamata.

Non si può, comunque, non rilevare come, in caso di conflitto tra la normativa comunitaria e quella interna di rango costituzionale, la soluzione maggiormente praticabile sarebbe da individuarsi nella modifica del testo costituzionale. Da un lato si assiste dunque all'esaltazione del primato della Carta costituzionale, mentre, dall'altro, si indica, quale soluzione praticabile, in caso di contrasto insanabile tra la Costituzione e il diritto comunitario, la modifica della stessa Costituzione adombrando, in modo discreto ma ineluttabile, una *deminutio* del testo costituzionale.

I testi costituzionali degli Stati membri sono stati spesso modificati tenendo conto dei suggerimenti delle Corti costituzionali, prima che entrassero in vigore gli accordi internazionali in contrasto con le norme interne; nel caso di specie, vi sarebbe una sorta di "ribaltamento dei ruoli" tra la Costituzione e il trattato oggetto di verifica da parte dell'organo di controllo di costituzionalità, che assumerebbe, in ultima analisi, il ruolo di modello al quale la Costituzione dovrebbe conformarsi¹⁶.

b) L'adesione della Polonia all'Unione Europea ha anche comportato la necessità di precisare i termini del rapporto intercorrente tra l'esecutivo e le assemblee rappresentative in ambito comunitario: l'11 marzo 2004 è stata pertanto approvata una legge in materia di cooperazione tra il Consiglio dei ministri, il *Sejm* ed il Senato sui profili afferenti alla appartenenza della Repubblica polacca all'Unione Europea¹⁷.

In particolare, l'art. 9 della legge richiamata poneva in capo al Consiglio dei ministri, l'obbligo di acquisire il parere dell'organo parlamentare competente ai sensi del regolamento del *Sejm* (vale a dire la Commissione per gli Affari dell'Unione Europea) dopo avere esposto in quella sede la posizione che l'esecutivo avrebbe assunto durante l'esame del progetto nelle sedi decisionali comunitarie.

L'art. 9, comma 3, (che ha suscitato i dubbi di costituzionalità), stabiliva inoltre che, considerata l'organizzazione dei lavori dell'Unione Europea, ed escludendo quei progetti di atti normativi che richiedono l'unanimità in seno alle istituzioni comunitarie o che comportano un onere notevole per le finanze dello Stato, il Consiglio dei ministri potesse assumere una posizione senza acquisire il parere previsto al comma 1 dello stesso articolo. In questo caso, l'esecutivo è tenuto a notificare tempestivamente all'organo parlamentare le ragioni in forza delle quali si è ritenuto di non acquisire il parere parlamentare.

L'articolo 9 della legge è stato oggetto d'esame da parte del Tribunale costituzionale polacco: nella sentenza del 12 gennaio 2005¹⁸, il giudice costituzionale ha ritenuto tale disposto, nella parte in cui si prevede che il Consiglio dei ministri sia esentato

¹⁶ Cfr. J. GALSTER, *O deprecjacji konstytucji narodowej* [Sulla svalutazione della Costituzione nazionale] in Z. Witkowski (a cura di), *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian* [Gli ordinamenti costituzionali dell'Italia e della Polonia nelle attuali fasi di cambiamento], Toruń 2005, p. 156.

¹⁷ *Dz. U.* Nr 52, poz. 515.

¹⁸ Segn. K 24/04 (*Dz. U.* Nr 11, poz. 89; motivazione OTK ZU n. 1/A del 2005, voce 3).

dall'obbligo di acquisire, ai sensi del regolamento del Senato, il parere dell'organo parlamentare competente su un progetto di atto normativo dell'Unione Europea prima del suo esame in sede comunitaria, non conforme agli art. 10, comma 2, e 95 della Costituzione.

Per comprendere appieno il significato di tale decisione, occorre premettere che in Polonia, a differenza di quanto accade, per esempio, nell'ordinamento italiano, non vige il principio strutturale del bicameralismo *perfetto* o *pieno*, secondo il quale le due assemblee rappresentative sono dotate, sul piano strutturale e funzionale, delle medesime competenze¹⁹; nell'ordinamento polacco, il rapporto tra le due assemblee è fondato sul principio del bicameralismo *imperfetto*, in virtù del quale il *Sejm* (la Camera bassa) esercita prerogative esclusive rispetto al Senato, specie in materia di formazione dell'esecutivo e di controllo sull'operato dello stesso.

Ci si è chiesti quindi se la formulazione contenuta all'art. 9, comma 3, non incida, riducendole, sulle prerogative del Senato sancite dall'art. 10, comma 2, e dall'art. 95, comma 1, della Costituzione, ai sensi dei quali il potere legislativo è esercitato dal *Sejm* e dal Senato.

La Costituzione polacca non contiene specifiche norme nelle quali si disciplina il ruolo del *Sejm* e quello del Senato nella procedura di formazione del diritto dell'Unione Europea e, in particolare, non si fa riferimento espresso alla cooperazione in questa materia tra le assemblee rappresentative ed il Consiglio dei ministri.

D'altra parte, la Costituzione all'art. 95, comma 2, stabilisce che è il *Sejm* ad esercitare il controllo sull'operato del Consiglio dei ministri.

La domanda che ci si è posti è stata dunque la seguente: può l'espressione di un parere in ordine alla posizione che il Consiglio dei ministri dovrà assumere nelle sedi decisionali comunitarie essere considerata come parte di un procedimento legislativo? Ovvero essa è assimilabile alle prerogative in materia di controllo sull'operato del governo in carica, che nel modello istituzionale polacco si traducono, fra l'altro, nella responsabilità del governo di fronte al *Sejm*, nella facoltà di presentare interpellanze e interrogazioni o nell'obbligo, sancito dall'art. 115, comma 2, della Costituzione, per il Presidente del Consiglio dei ministri e degli altri membri della compagine governativa, di rispondere sugli affari correnti in ogni seduta del parlamento?

Non si può ignorare che la funzione legislativa esercitata dal *Sejm* e dal Senato consista, come dice il termine stesso, nella produzione di atti normativi: tuttavia, con l'ingresso della Polonia nell'Unione Europea, le assemblee parlamentari hanno perso il potere di decidere su molte questioni, che sono oggi oggetto dell'attività legislativa degli organi dell'Unione europea.

¹⁹ Cfr. Z. WITKOWSKI, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989-2004 r.* [L'ordinamento costituzionale dell'Italia contemporanea nel periodo 1989-2004], Toruń 2004, p. 133.

I processi decisionali maturano in seno alla “triade” formata dal Consiglio d’Europa, dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea. Naturalmente, in seno al Consiglio siedono membri del governo che sono responsabili di fronte ai parlamenti dei rispettivi Paesi. Non si può parlare, tuttavia, di partecipazione diretta dei parlamenti nazionali alla produzione del diritto comunitario.

Nell’ambito del diritto costituzionale polacco una sorta di “tramite” è costituito appunto dal Consiglio dei ministri che, da un lato, è parte del Consiglio dell’Unione europea in quanto governo di uno Stato membro; dall’altro, tale organo è un “anello” del potere esecutivo della Repubblica di Polonia posto sotto il controllo esclusivo del *Sejm*.

Si potrebbe obiettare che la formulazione di atti concernenti la produzione del diritto comunitario nell’ambito in cui questo investe la cooperazione con il potere legislativo rientri nella funzione legislativa, “oscillando” al limite tra la funzione legislativa e quella di controllo. Ad avviso di chi scrive tale attività resta circoscritta alla funzione di controllo²⁰.

La formulazione stessa dell’art. 9, commi 1, 2 e 3 della legge che si è richiamata presenta alcuni riferimenti alla funzione di controllo (“esporre le ragioni”, “informare sulla posizione”, “il Consiglio dei ministri allega la motivazione della propria posizione e una valutazione delle prevedibili implicazioni giuridiche, sociali, economiche e finanziarie”). Si tratterebbe dunque di procedere ad una semplice valutazione dell’atto, senza alcuna conseguenza giuridica. Come parlare, perciò, di coinvolgimento delle due assemblee rappresentative nel processo legislativo?

Il Tribunale costituzionale ha condiviso, secondo chi scrive in modo improprio, la posizione di coloro che avevano prospettato l’eccezione di costituzionalità²¹. È stata perciò riscritta la norma di cui all’art. 9, comma 3, in modo da tutelare le prerogative legislative del Senato.

c) Da ultimo, occorre spendere qualche considerazione sulla sentenza del Tribunale costituzionale del 31 maggio 2004²² resa in merito alla “Legge elettorale del Parlamento europeo” del 23 gennaio 2004²³: sulla base di un ricorso presentato da una minoranza parlamentare viene in rilievo la conformità al dettato costituzionale degli articoli 8 e 9, ai sensi dei quali è riconosciuto ai cittadini dell’Unione Europea, anche se non cittadini della Repubblica di Polonia, il diritto di eleggere in Polonia i componenti del Parlamento europeo e disciplinato il diritto di elettorato passivo degli stessi soggetti per il Parlamento europeo.

²⁰ Cfr. B. PAWŁOWSKI, *Sejmowa komisja do spraw Unii Europejskiej* [La Commissione parlamentare per gli affari dell’Unione Europea], in “Przegląd Sejmowy” n. 3 (74)/2006, p. 184.

²¹ Tre giudici della Corte (E. Łętowska, J. Niemcewicz e J. Ciemniewski) hanno espresso *dissenting opinions* sul punto.

²² Sentenza del 31 maggio 2004, iscr. ruolo 15/04 (Dz. U. Nr 130, poz. 1400; motivazione OTK ZU Nr 5/A z 2004, poz. 47).

²³ Dz. U. Nr 25, poz. 219.

Il giudice costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi anche sulla costituzionalità dell'art. 174 della stessa legge, che stabilisce che laddove la legge parli di cittadini dell'Unione Europea non polacchi, si devono intendere fino al 30 aprile 2004, oltre ai cittadini degli Stati membri dell'UE, anche quelli dei nove Stati che al momento dell'entrata in vigore della legge non erano ancora cittadini dell'UE, ma che erano in procinto di diventarlo a partire dal 1° maggio 2004. La legittimità costituzionale delle citate norme andava verificata, ad avviso dei presentatori del ricorso, alla luce dell'art. 4, comma 1, della Costituzione polacca che sancisce il primato della Nazione («Il potere supremo nella Repubblica appartiene alla Nazione»).

Il Tribunale costituzionale polacco ha ritenuto non condivisibili tali posizioni, rilevando come non sussista contrasto tra le richiamate norme della legislazione elettorale e la Costituzione. Il principio della supremazia della Nazione sancito dalla Costituzione si riferisce – secondo il giudice costituzionale – al funzionamento degli organi dello Stato, all'esercizio del potere nel territorio della Repubblica di Polonia. Non ha nulla a che vedere quindi con l'elezione dei componenti del Parlamento europeo, organo comunitario che non esercita i propri poteri nella Repubblica di Polonia. Nella motivazione della sentenza si ricorre anche a un altro argomento: la legittimità della decisione della Nazione polacca di aderire all'Unione Europea si ricava proprio dalla Costituzione polacca²⁴.

Il Tribunale costituzionale ha sottolineato che, nella situazione specifica, non sussiste un'antinomia tra il diritto nazionale e quello comunitario: si tratta, al contrario, di due distinte sfere di regolamentazioni ancorate ad altrettanti e distinti sistemi giuridici, quello nazionale e quello comunitario.

Quanto all'entrata in vigore della legge in questione, il Tribunale costituzionale ha fatto notare che l'obbligo di optare per un'interpretazione del diritto “favorevole” al processo di integrazione europea e alla cooperazione tra gli ordinamenti può precedere la prevista adesione alle strutture comunitarie²⁵; in secondo luogo, il giudice costituzionale ha precisato che l'efficacia della legge elettorale del Parlamento europeo, pur avendo preceduto l'entrata in vigore del Trattato di adesione, non incide in alcun modo né sul costituirsi né sull'operato degli organi costituzionali polacchi.

Per inciso, va rimarcato che la decisione di adottare in anticipo la legislazione elettorale per consentire lo svolgimento a breve scadenza delle elezioni per il Parlamento europeo è stata un segno di “accortezza” da parte del legislatore polacco: dal punto di vista tecnico-organizzativo, sarebbe stato difficile far tenere le elezioni per il Parlamento europeo nel giugno 2004, se l'apposita legge fosse entrata in vigore soltanto un mese prima (1° maggio), in coincidenza dell'entrata in vigore del Trattato di adesione.

²⁴ Si veda pt. 2 della motivazione della sentenza richiamata.

²⁵ Si veda pt. 4 della motivazione della sentenza. Il Tribunale costituzionale si richiama a questo punto alla causa K 11/03, OTK ZU nr 5 /A/2003, p. 576.

3. L'adesione della Polonia all'Unione Europea e i problemi connessi alla ratifica del Trattato sulla Costituzione Europea alimentano un acceso dibattito pubblico che investe sia la posizione che la Polonia stessa riveste nell'Europa unita sia i rischi che possono derivare dall'appartenenza alle strutture comunitarie.

Nel corso di tale confronto, che coinvolge non soltanto i politici ma anche la dottrina, torna di frequente il tema complesso della sovranità degli Stati membri dell'Unione Europea. Di fronte alle trasformazioni del mondo contemporaneo, sancite dalla crescente interdipendenza degli Stati che danno vita spesso ad organizzazioni internazionali per garantirsi una posizione migliore nel mondo globalizzato nonché migliori condizioni di vita ai propri cittadini, il concetto di sovranità deve forse essere inteso, ad oggi, in senso "dinamico".

Ad avviso di chi scrive, la Polonia "sovrana" è un Paese attivamente impegnato nell'interscambio internazionale delle acquisizioni tecnologiche, dotato di connessioni economiche con gli altri Paesi, capace di offrire ai propri cittadini l'opportunità di recuperare il tempo perduto dal punto di vista economico e culturale rispetto alle economie delle democrazie mature.

La Polonia "sovrana" è uno Stato che, attraverso la partecipazione alle strutture decisionali delle organizzazioni internazionali non sminuisce la propria influenza, ma al contrario, l'accresce.

La sovranità di uno Stato rappresenta, innanzitutto, la possibilità di realizzare il bene comune: ai giorni nostri l'attuazione di questo postulato spesso implica, com'è naturale, la cessione di competenze – per esempio nei riguardi di un'organizzazione come l'Unione Europea²⁶.

Come ha giustamente rilevato Marek Safjan, presidente del Tribunale costituzionale polacco, «oggi la sovranità deve essere intesa alla stregua di una collocazione "forte" dello Stato all'interno delle strutture internazionali, in modo da consentire una cooperazione efficace e leale con i *partners*, nonché un rapido sviluppo della società civile e dell'economia. L'integrazione europea sembra, al momento, l'idea migliore per questo tipo di cooperazione»²⁷.

Si richiamano spesso all'esigenza di salvaguardare la sovranità statale quanti temono la progressiva affermazione dell'integrazione comunitaria, affermando che la

²⁶ Cfr. P. Sowiński, *Suwerenność, ale jaka? Spór o suwerenność w polskiej eurodebatie* [Sovranità, ma come? La polemica sulla sovranità nel dibattito polacco sull'Europa], in "Studia Europejskie" 2004 n. 1(29), p.36.

²⁷ Cfr. intervista con il Presidente della Corte Costituzionale M. Safjan (di J. Korner), *L'integrazione europea non è una minaccia alla sovranità*, in "Rzeczpospolita" del 23 maggio 2005, p. C3.

partecipazione dello Stato alle strutture comunitarie finisce per annientare quel principio²⁸.

Tali opinioni paiono poco convincenti: la sovranità di uno Stato, infatti, si esprime nella sua capacità di compiere azioni dotate di effetti giuridici sul piano internazionale. La stipula dei trattati istitutivi delle Comunità europee è stata senza dubbio l'espressione di una volontà sovrana dei singoli Stati artefici. Anche l'appartenenza della Polonia all'Unione europea va intesa in questo contesto, rappresentando cioè un prodotto derivante dall'esercizio della sovranità nazionale secondo quanto disposto dall'art. 90 della Costituzione polacca.

Come ha giustamente rilevato I. K. Geşior: «Se il popolo sovrano accorda, direttamente o attraverso i propri rappresentanti, il proprio consenso alla partecipazione alla vita internazionale (che implica anche la cessione di alcune competenze dei poteri dello Stato), dall'essenza stessa della sovranità popolare consegue la possibilità di decidere in ordine ad una limitazione specifica delle competenze del potere dello Stato (la cui fonte di legittimazione è lo stesso popolo sovrano). In caso contrario, saremmo davanti ad una "spericolata" costruzione di una limitazione nei riguardi del popolo sovrano attraverso il concetto stesso di sovranità»²⁹.

Nella motivazione della sentenza del Tribunale costituzionale dell'11 maggio 2005 che ha sancito la costituzionalità del Trattato di adesione firmato ad Atene il 16 aprile 2003, si rileva, tra l'altro, che «gli Stati membri rimangono soggetti sovrani – parti dei trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione Europea»³⁰.

L'interpretazione del principio di sovranità dello Stato da parte del Tribunale costituzionale polacco conferma la tesi formulata in questa sede: alla luce delle norme attualmente in vigore (le norme costituzionali dei singoli Stati membri, ma anche e soprattutto le regolamentazioni del diritto comunitario e internazionale) gli Stati membri dell'Unione europea conservano la propria sovranità.

²⁸ Un'opinione espressa nel 2004, nel discorso pubblico di fine anno, dal Presidente della Repubblica Ceca Václav Klaus, secondo il quale l'adesione all'Unione Europea aveva messo fine formalmente alla sovranità statale, divenuta parte della società europea in continua espansione e dotata di prerogative sempre più ampie. È significativo il fatto che questo tipo di dibattiti, in grado di suscitare forti emozioni, si svolgano proprio in quegli Stati membri dell'Unione Europea trovatisi, dopo la Seconda guerra mondiale e in seguito a drammatiche circostanze, nell'orbita geopolitica sovietica. Determinate "fazioni" politiche contrarie agli ideali dell'integrazione europea sfruttano i timori di certa parte del proprio elettorato (di solito poco istruito) agitando lo spettro delle esperienze storiche passate, in particolar modo quelle del periodo comunista. Servendosi di una retorica di stampo demagogico, costoro equiparano l'assoggettamento di un tempo ai voleri di Mosca ai tentativi di vincolare lo Stato alle decisioni prese a Bruxelles.

²⁹ I. K. GEŞIOR, *Konstytucyjna zasada suwerenności narodu a członkostwo Polski w Unii Europejskiej* [Il principio costituzionale della sovranità popolare e l'appartenenza della Polonia all'Unione Europea] in *Europa w gospodarce, polityce i kulturze świata, między dziedzictwem a przyszłością* [L'Europa nell'economia, nella politica e nella cultura mondiale, fra tradizione e futuro], Warszawa 2004, p. 202.

³⁰ Si veda pt. 8.5 della motivazione della sentenza richiamata.

La Costituzione polacca del 1997 è considerata come il “frutto” dei nuovi orientamenti emersi nella riflessione costituzionale alle soglie del XXI secolo: una legge fondamentale in grado di garantire i diritti fondamentali e il principio dello Stato democratico di diritto³¹.

Dall’esame di alcune sentenze del Tribunale costituzionale polacco in materia di rapporti tra l’ordinamento comunitario e quello nazionale è possibile formulare alcune conclusioni di carattere generale.

In primo luogo, si può osservare che, come già avvenuto in Germania, in Italia, in Spagna e in Francia, anche in Polonia sono emersi alcuni nodi di fondo e ci si è interrogati sul rapporto tra il diritto comunitario e quello nazionale, chiedendosi fino a che punto sia possibile accettare un’integrazione europea sempre più “profonda” senza intervenire sulla Costituzione o come debba essere considerato il principio della prevalenza del diritto comunitario rispetto a quello nazionale degli Stati membri.

Può essere utile al riguardo richiamare il *casus* della Francia, allorquando alcuni politici e costituzionalisti rilevarono che l’adesione alla decisione del Consiglio in tema di elezione diretta del Parlamento europeo avrebbe trasferito ad un altro soggetto competenze legislative, vale a dire un’attribuzione di eccezionale importanza emanazione della sovranità popolare. Una simile impostazione del problema scatenò una valanga di domande: le Comunità europee hanno carattere di organizzazioni internazionali? Il diritto da loro prodotto è parte del diritto internazionale o invece dà luogo ad un ordinamento giuridico *sui generis*³²? Come detto, anche in Polonia si è proposto un analogo interrogativo circa la compatibilità tra le norme della legislazione elettorale del Parlamento europeo e l’art. 4, comma 1, della Costituzione, secondo il quale «il potere supremo nella Repubblica di Polonia appartiene alla Nazione».

È evidente, pertanto, che una serie di problematiche affrontate e, in qualche modo, risolte dai “vecchi” Stati dell’Unione, si ripropongono negli Stati di recente adesione.

³¹ Cfr. R. ARNOLD, *Polnische Verfassung und Europäische Union*, Relazione tenuta nel corso di una conferenza organizzata a Cracovia dalla Società Polacca di Diritto Internazionale, Università Jagiellonica e Scuola Superiore di Cracovia, 25-26 settembre 2006.

³² Cfr. A. SULIKOWSKI, *Francuska koncepcja suwerenności i jej ewolucja w procesie integracji europejskiej* [La concezione francese di sovranità e la sua evoluzione nel processo di integrazione europea], in “Państwo i Prawo” n. 8/2002, p. 81. Il Consiglio rilevò che in realtà la decisione contestata dal Presidente era conforme alla costituzione, ma le Comunità Europee non erano organizzazioni soprannazionali, ma internazionali e, di conseguenza, il diritto da esse statuito era diritto internazionale. Non procedono, dunque in conseguenza della parziale cessione ad esse della sovranità degli stati membri, ma dispongono di certe competenze perché gli stati volontariamente, in forza dei loro impegni internazionali, hanno limitato l’esercizio della propria sovranità, senza tuttavia assottigliarla nel suo complesso. La decisione del Consiglio Costituzionale della Repubblica Francese 76-71 DC ha suscitato un vespaio di problematiche e contraddizioni tra le idee di sovranità e di integrazione europea.

In secondo luogo, si è richiamata una giurisprudenza su “casi specifici”, quale ad esempio la sentenza del Tribunale costituzionale polacco sul caso del mandato d’arresto europeo, che può creare allarme tanto nei “nuovi” quanto nei “vecchi” Stati membri dell’Unione Europea: si pensi, proprio in relazione alla vicenda del mandato d’arresto europeo, alle perplessità suscitate anche in altri Stati, quali la Germania, dove sul punto si è pronunciato il Tribunale costituzionale federale³³.

Vi è poi un terzo ordine di sentenze che può sembrare poco rilevante sul piano dei rapporti tra il diritto nazionale e quello comunitario, ma che invece riveste una certa importanza perché riguarda un ambito di disciplina affidato alla regolazione degli Stati membri. Si pensi alla sentenza che è intervenuta sui criteri di cooperazione esistenti tra il Consiglio dei ministri, il *Sejm* ed il Senato in tema di partecipazione della Polonia all’Unione Europea.

Si può dire con certezza che la giurisprudenza costituzionale in materia comunitaria evolverà sotto la spinta di casi analoghi a quelli trattati in questa sede: non potranno mancare, in questo senso, modifiche alla Costituzione. Può essere utile chiedersi se il legislatore attenderà ulteriori pronunce del giudice costituzionale o se, di propria iniziativa, deciderà di rimuovere le contraddizioni esistenti tra le norme costituzionali coinvolte e gli atti del diritto comunitario.

Ad esempio, se la Polonia entrerà a far parte della “zona Euro”, la Banca nazionale polacca perderà il monopolio della politica monetaria che sarà affidato alla Banca centrale europea. Conseguentemente, sarà necessario apportare modifiche alla Costituzione polacca, in particolare all’art. 227, comma 1, che riconosce alla Banca nazionale polacca il diritto esclusivo di battere moneta e di attuare la politica monetaria.

Al momento, però, la data di ingresso della Polonia nella “zona Euro” non è ancora nota e sono in corso vivaci discussioni sull’opportunità di assumere fin da ora la decisione o piuttosto di attendere ancora. La maggior parte degli Stati che hanno aderito all’Unione europea nel 2004 ha già fissato quella scadenza; in futuro, pertanto, questo tipo di modifiche alla Costituzione si renderanno necessarie.

Sarebbe bene considerare seriamente una riforma costituzionale più articolata, collegata strettamente alla necessità di garantire l’operatività della “macchina statale” nelle strutture dell’Unione Europea.

Come è noto, il testo costituzionale in vigore è stato scritto prima dell’entrata della Polonia nell’Unione europea ed è perciò naturale che solo alcune scelte (come l’art. 90, comma 1) poterono essere operate in un’ottica “europea”; altre, invece, furono giustamente ritenute precoci.

³³ Si veda la sentenza del Tribunale Costituzionale Federale del 18 luglio 2005 sul mandato di arresto europeo, segn. 2 BvR 2236/04.

La recente giurisprudenza del Tribunale costituzionale in materia comunitaria dimostra di aver preso atto (e di rimarcare) il principio del *favor* nei riguardi dell'integrazione europea. Naturalmente una tale interpretazione presenta alcuni limiti: in tal senso, A. Zoll (con il quale giustamente concorda J. Jaskiernia), avverte che una simile interpretazione, "pro-europea", nettamente distinguibile da quella strettamente letterale, potrebbe dare adito a una sorta di "manipolazione" della Legge fondamentale³⁴.

Per questa ragione può essere utile analizzare alcune proposte di modifiche al testo costituzionale che investono diversi profili. Per esempio, *sic stantibus rebus* si può riconoscere che la norma dell'art. 91, comma 3, che stabilisce che «se risulta da un accordo ratificato dalla Repubblica di Polonia costitutivo di un'organizzazione internazionale, il diritto da esso derivante si applica direttamente e, in caso di contrasto con le leggi interne, prevale su queste ultime», contrasti con la giurisprudenza della CGE³⁵.

In dottrina, è stata avanzata un'ipotesi di modifica di tale norma nel senso di prevedere che "il diritto di un'organizzazione internazionale di cui all'art. 90, comma 1, della Costituzione si applica nell'ordinamento giuridico della Repubblica polacca in conformità ai principi dell'accordo costitutivo dell'organizzazione stessa"³⁶.

Inoltre, occorrerebbe soffermarsi sulle ipotesi di "costituzionalizzazione", sul modello finlandese³⁷ o svedese, del ruolo delle assemblee rappresentative nella preparazione delle posizioni da adottare sulle questioni comunitarie.

Alcuni studiosi auspicano anche l'introduzione nel testo della Costituzione polacca di modifiche nella disciplina relativa alle elezioni amministrative e a quelle del Parlamento europeo tali da garantire ai cittadini degli altri Stati dell'Unione europea residenti in Polonia una piena tutela dei loro diritti di elettorato attivo e passivo.

Un altro problema può derivare infine dalla procedura di ratifica del Trattato che istituisce una Costituzione europea: se si dovesse giungere ad un *referendum* sulla questione, si riproporrebbe un problema analogo a quello verificatosi in occasione della ratifica del Trattato di adesione. Infatti, la Costituzione polacca non considera vincolante l'esito del *referendum* se il *quorum* funzionale non supera il 50%; d'altro canto, dal testo costituzionale non pare ricavarsi la possibilità di "tornare" alla ratifica del Trattato per via parlamentare.

³⁴ Cfr. J. JASKIERNIA, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP* [L'appartenenza della Polonia nell'Unione Europea e il problema della riforma della Costituzione della Repubblica di Polonia], in "Żurawia Papers", fasc. 2, Warszawa 2004, p. 83.

³⁵ Cfr. K. WÓJTOWICZ, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej* [La Costituzione della Repubblica Polacca e l'adesione all'Unione Europea] in E. Popławska (a cura di), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, p. 171.

³⁶ Cfr. J. JASKIERNIA, op.cit., p. 79.

³⁷ Si vedano, sul punto, gli art. 96 e 97 della Costituzione della Finlandia.

In conclusione, occorre aggiungere che l'attuale configurazione del quadro politico potrebbe non consentire il raggiungimento della maggioranza richiesta dalla Costituzione per modificarne le norme. Pertanto, la riforma della Costituzione è sì importante, ma solo, ad avviso di chi scrive, allorché non sia possibile realizzare in maniera differente gli obiettivi che l'integrazione europea pone in capo ai singoli Stati membri.

Quanto all'operato del Tribunale costituzionale, occorre rimarcare che quest'ultimo, nel dirimere le questioni che investono i rapporti tra il diritto comunitario e quello interno, ha richiamato spesso il principio di reciproca e leale interpretazione.

Tale principio può essere ritenuto in pratica uno strumento importante ed efficace per raggiungere quel "compromesso" tanto auspicato tra il diritto comunitario e quello nazionale; pertanto, il suo sapiente utilizzo da parte del Tribunale costituzionale appare finora come una garanzia di equilibrio tra le istanze della sovranazionalità e quella connesse alla sovranità dello Stato.

Katarzyna Witkowska. Docente della cattedra di Diritto dell'Unione europea presso l'Università Niccolò Copernico di Toruń.

Piotr Chrzczonowicz. Docente della cattedra di Diritto penale presso l'Università Niccolò Copernico di Toruń.