

La Costituzione polacca e il diritto dell'Unione Europea**

1. Regolamentazione del sistema delle fonti del diritto

L'adozione della Costituzione dell'Unione Europea e il suo carattere giuridico, univocamente definito di trattato internazionale, fanno nascere la domanda sul suo rapporto con gli atti di diritto interno degli Stati membri, e soprattutto con la Costituzione e le leggi.

La Costituzione polacca disciplina il sistema delle fonti del diritto in modo simile a quanto avviene nelle Costituzioni degli altri Stati democratici. Definisce le tipologie fondamentali di atti normativi, il loro ambito soggettivo, le loro reciproche relazioni e i principi della loro emanazione, ai quali il Costituente attribuisce un'importanza particolare. La Costituzione contiene norme che permettono la regolamentazione della situazione giuridica di tutte le categorie di destinatari delle norme giuridiche in tutto il territorio della Repubblica Polacca o in una sua parte. Ammette anche l'esistenza di altri, non tipizzati dalle norme costituzionali, elementi del sistema delle fonti del diritto. Devono, tuttavia, essere regolati da leggi ordinarie e non possono violare i principi di creazione del diritto stabiliti costituzionalmente. La Costituzione introduce, inoltre, il principio di gerarchia nella struttura del sistema delle fonti del diritto.

a/gerarchia delle fonti del diritto

Il principio di gerarchia nella struttura del sistema delle fonti del diritto si manifesta con l'obbligo costituzionale a carico degli organi di rango inferiore di emettere atti giuridici che realizzino le norme di rango superiore. Questo principio indica anche il divieto di emanare atti contrari, sia nel contenuto sia nella procedura della loro formazione, agli atti degli organi di livello superiore.

Da esso deriva anche il riconoscimento della posizione di superiorità della Costituzione nel sistema delle fonti del diritto. Tale posizione è la logica conseguenza del fatto che la Costituzione stabilisce il soggetto di potere nello Stato e suddivide le competenze (tra cui legislative) tra gli organi statali. Stessa conseguenza si trae anche dal preambolo della stessa Costituzione ("noi, Nazione Polacca [...] deliberiamo la Costituzione della Repubblica Polacca come legge fondamentale per lo Stato") nonché dal suo art. 8 c.1 ("la Costituzione è la legge suprema della Repubblica Polacca"). Nel dibattito avvenuto in Assemblea Costituente, precedente all'emanazione della Costituzione RP si era indicato, del resto chiaramente, che la superiore forza giuridica della Costituzione è strettamente legata alla sovranità, all'indipendenza della Polonia¹

Detto principio condiziona il mantenimento dell'unità e della coerenza del sistema giuridico nello Stato democratico. I fenomeni che minaccino tale unità e coerenza possono essere eliminati col ricorso alle regole sui conflitti. Il principio di gerarchia nella struttura del sistema delle fonti del diritto comprende non solo la creazione di tutto il sistema giuridico ma anche le regole sui conflitti.

* Il prof. dr. hab. Bogusław Banaszak è professore ordinario presso le Università di Breslavia (POLONIA) e Viadrina (GERMANIA), nonché Presidente del Consiglio Legislativo della Repubblica di Polonia.

** Traduzione a cura del dr. Diego Conte

¹ Più approfonditamente sul tema: R. Chruściak, *Miejsce umów międzynarodowych i prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe w krajowym porządku prawnym (legislacyjne aspekty powstania art. 91 Konstytucji RP)*, w: T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, A. Szymański (red.), *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 353-356.

Grazie a tale complessa regolamentazione la Costituzione è in grado di comprendere nel proprio ambito la totalità dei rapporti politici, economici e sociali. Evita il caos giuridico.

Anche quando la Polonia sulla base di trattati internazionali ha trasferito a organizzazioni od organi internazionali la competenza legislativa, la Costituzione è rimasta la legge suprema nella RP. Non bisogna neanche dimenticare che, come si stabilisce nella dottrina giuridica polacca, “tale trasferimento non causa [...] la perdita della sovranità del Stato relativamente ai competenze trasmesse. Non ha, infatti, carattere assoluto e può essere revocato. Tuttavia, nel caso in cui tale revoca avvenga con la violazione di un trattato internazionale, allora lo Stato si esporrebbe all'accusa di violazione del diritto internazionale nonché del proprio diritto costituzionale²”. Non si potrebbe avanzare l'accusa di violazione del proprio diritto costituzionale qualora la norma di diritto *secondario* UE violasse la Costituzione della RP.

A margine si può notare che solamente la Costituzione irlandese attribuisce al diritto UE una posizione superiore. Nei rimanenti Stati membri la Costituzione (es. la Germania) o perlomeno i suoi principi fondamentali (Italia³, Austria⁴) mantengono la supremazia sul diritto comunitario.

Dal dettato della Costituzione polacca (art. 87⁵, art. 91⁶, art. 188 p.1-3⁷, art. 234⁸) si può dedurre una gerarchia piuttosto precisa delle fonti del diritto solo per quanto riguarda gli atti vincolanti generali⁹. Si presenta come segue (in ordine dagli atti dalla forza giuridica superiore):

- Costituzione,
- trattato internazionale ratificato previa autorizzazione espressa per legge,
- legge e decreti aventi forza di legge,
- decreti,
- atti di diritto locale.

² J. Jaskiernia, Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa, w: H. Zięba-Załucka i M. Kijowski (Hrsg.), Akcesja do unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Rzeszów 2002, S. 10.

³ P. Policastro P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002, s. 300-301.

⁴ vd T. Ohlinger, *Verfassungsrecht*, Wien 1995, S. 79.

⁵ “Le fonti del diritto della Repubblica Polacca universalmente vincolanti sono: la Costituzione, le leggi, gli accordi internazionali ratificati nonché i decreti.

Gli atti di diritto locale sono, nel territorio di competenza degli organi che le hanno emanate, fonti del diritto della Repubblica Polacca universalmente vincolanti”, (n.d.t.).

⁶ “L'accordo internazionale ratificato, dopo la sua pubblicazione nel Giornale delle Leggi della Repubblica Polacca, costituisce parte del sistema giuridico statale ed è applicato direttamente, eccetto che la sua applicazione sia dipendente dall'emissione di una legge.

L'accordo internazionale ratificato dietro precedente autorizzazione espressa per legge ha precedenza sulla legge, qualora tale legge sia incompatibile con l'accordo

Qualora derivi da un accordo ratificato dalla Repubblica Polacca istituyente un'organizzazione internazionale, il diritto da esso costituito è applicato direttamente, avendo precedenza in caso di conflittualità con le leggi”, (n.d.t.).

⁷ “Il Tribunale Costituzionale decide delle questioni:

di conformità delle leggi e degli accordi internazionali alla Costituzione,

conformità delle leggi agli accordi internazionali ratificati, la ratifica dei quali dei quali richiede la previa autorizzazione espressa per legge,

conformità delle norme di diritto, promulgate dagli organi statali centrali, alla Costituzione, agli accordi internazionali ratificati e alle leggi,

conformità alla Costituzione dei fini e delle attività dei partiti politici,

querele costituzionali, di cui all'art. 79 p. 1”, (n.d.t.).

⁸ “Il Tribunale Costituzionale è composto da 15 giudici, eletti individualmente dalla Dieta per 9 anni tra persone distinte per conoscenze giuridiche. Non è ammessa la rielezione al Tribunale Costituzionale.

Il Presidente ed il Vicepresidente del Tribunale Costituzionale sono nominati dal Presidente della Repubblica tra i candidati presentati dall'Assemblea Generale dei Giudici del Tribunale Costituzionale”, (n.d.t.).

⁹ Il concetto di “atti vincolanti generale”, usato dalla Costituzione non è definito legislativamente. Tuttavia, è uniformemente inteso dalla dottrina giuridica polacca e dalla giurisprudenza. “Alla luce della dottrina polacca, indica quella fonte del diritto, che, in teoria, può servire alla creazione di norme giuridiche vincolanti tutti i destinatari del diritto - i soggetti (organi, istituzioni, funzionari dei poteri pubblici, cittadini e persone giuridiche nonché tutti coloro che sotto sottoposti al potere della RP).” / K. Działocha, omówienie art. 87, s. 1-2, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.

Tale gerarchia non è completa. La Costituzione polacca è imprecisa per quanto riguarda gli atti di diritto internazionale e la gerarchia del diritto locale.

1/La definizione costituzionale della posizione dei trattati internazionali nell'ordinamento giuridico

La Costituzione polacca agli art. 87 § 2 ha annoverato tra le fonti del diritto vincolante generale unicamente i trattati internazionali ratificati. Nel caso dei trattati con cui la Polonia si è vincolata diversamente che attraverso la ratifica, questi non hanno carattere vincolante generale. Sono promulgati con procedure diverse da quella dei trattati internazionali ratificati¹⁰.

La Costituzione polacca ha individuato due tipi di trattati ratificati:

- trattati ratificati sulla base di autorizzazione espressa per legge concessa con la procedura legislativa ordinaria (art. 89 § 1¹¹) ovvero straordinaria (art. 90 § 2¹²) o ancora sulla base di un'autorizzazione espressa con referendum (art. 90 § 3¹³);
- trattati per la cui ratifica non serve l'ottenimento di tale autorizzazione (art. 89 § 2¹⁴).

La Costituzione polacca all'art. 91 § 1¹⁵, accetta il principio per cui i trattati internazionali ratificati dopo la loro pubblicazione costituiscono parte dell'ordinamento giuridico polacco e sono direttamente applicati, salvo che la loro applicazione dipenda dall'emanazione di una legge. Si è fatto ricorso qui al metodo dell'adattamento costituito dal recepimento della norma di diritto internazionale da parte della legge statale. Di conseguenza le norme contenute nei trattati internazionali ratificati costituiscono norme di diritto interno di carattere vincolante generale. La forza giuridica dei trattati di tale categoria è inferiore alla Costituzione, ma essi hanno la precedenza sulle leggi. Questo comporta, inoltre, che il legislatore sia obbligato all'emanazione di leggi, qualora sia indispensabile per la realizzazione di tali trattati e sia da essi previsto¹⁶.

Tutti i trattati internazionali, indipendentemente dal fatto che siano ratificati o che la Polonia si sia ad essi vincolata in modo diverso dalla ratifica, sono sottoposti al controllo della loro conformità alla Costituzione della RP da parte del Tribunale Costituzionale. Anche i trattati ratificati possono costituire base per il controllo di norme di rango inferiore ad opera del Tribunale. Tale base non può essere costituita dai trattati che non richiedono la ratifica. "Non sono essi indicati dalla regola costituzionale che definisce il controllo del Tribunale Costituzionale (art. 188¹⁷), e, poiché si

¹⁰ Tale soluzione è data dall'art. 18 della legge sui trattati internazionali

¹¹ "La ratifica da parte del Presidente della Repubblica Polacca dell'accordo internazionale e della sua rottura richiede la previa autorizzazione espressa per legge, qualora l'accordo riguardi:

- pace, alleanze, accordi politici o militari,
- libertà, diritti o doveri civili definiti nella Costituzione,
- la partecipazione della Repubblica Polacca ad organizzazioni internazionali
- significativi pesi economici per il Stato
- questioni disciplinate dalla legge o per le quali la Costituzione richiede il procedimento legislativo".

¹² "La legge di autorizzazione alla ratifica degli accordi internazionali di cui al § 1 è approvata dalla Dieta a maggioranza di 2/3 dei presenti, costituenti almeno la metà degli aventi diritto nonché dal Senato a maggioranza di 2/3 dei presenti, costituenti almeno la metà degli aventi diritto" (n.d.t.)

¹³ "L'autorizzazione alla ratifica di tali accordi può essere decisa con referendum nazionale secondo l'art. 125" (n.d.t.).

¹⁴ "Il Presidente del Consiglio dei Ministri informa la Dieta dell'intenzione di sottoporre al Presidente della Repubblica la ratifica di accordi internazionali, qualora non sia necessaria autorizzazione espressa per legge" (n.d.t.).

¹⁵ "La Repubblica Polacca può, sulla base di accordi internazionali trasmettere ad organizzazioni ovvero ad organi internazionali competenze degli organi di potere pubblico in determinate questioni" (n.d.t.).

¹⁶ Ad es. l'art. 2, 5, 7 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo rinvia alle leggi nazionali.

¹⁷ "Il Tribunale Costituzionale decide delle questioni:

- di conformità delle leggi e degli accordi internazionali alla Costituzione,

ritiene chiuso l'elenco in essa contenuto, il Tribunale non può esaminare la conformità ad essi delle disposizioni di diritto interno”¹⁸.

2/Status delle altre fonti di diritto internazionale

La regolamentazione costituzionale della posizione delle fonti di diritto internazionale nel sistema giuridico polacco si conclude teoricamente con i trattati. Tuttavia, nella Costituzione della RP è contenuto l'art. 9 secondo cui la Polonia rispetta il diritto internazionale da cui è vincolata. Dalla circostanza per cui la Costituzione regola con precisione soltanto il rango dei trattati internazionali ratificati, non si può, tuttavia, ipotizzare che le altre fonti di diritto internazionale abbiano rilevanza inferiore della legge. Dalla stessa interpretazione sistematica dell'art.9 si può supporre il ruolo che il Costituente ha attribuito a tutto il diritto internazionale, alla conformazione del quale anche la Polonia concorre come soggetto paritario di rapporti internazionali. Lo si riferisce ai principi generali di diritto internazionali e ad altre fonti di tale diritto. Le norme di diritto internazionale normalmente non vincolano affatto la Polonia e i suoi organi statali automaticamente, laddove si violerebbe il principio, importante per il diritto internazionale, del consenso, fondante l'indispensabilità dell'ottenimento di un'espressa o implicita autorizzazione dello Stato ad essere vincolato.

Di conseguenza bisogna riconoscere che l'articolo 9 della Costituzione RP stabilisce l'obbligatorietà del diritto internazionale e la sua applicazione in ambito interno. Ne deriva che deve essere applicato da tutti gli organi statali. Occorre sottolineare che solamente parte delle norme di diritto internazionale può essere utilizzata direttamente, e quindi senza l'ausilio del diritto polacco (norme *self executing*).

L'art. 9 Cost. RP non stabilisce il rango, all'interno della gerarchia delle fonti del diritto, dei principi generali di diritto internazionale e delle norme contenute nella consuetudine internazionale. Istituisce tuttavia obblighi su tutti gli organi statali – tra cui lo stesso Parlamento. Significa che le leggi da esso emanate devono essere conformi a tali fonti di diritto internazionale e dunque che devono avere la precedenza sulle leggi.

Occorre qui aggiungere che altre fonti di diritto internazionale – oltre ai trattati internazionali ratificati – non possono costituire per il Tribunale Costituzionale base per il controllo sul diritto interno.

3/ Posizione del diritto comunitario primario e secondario

Nel caso del cosiddetto diritto primario UE abbiamo a che fare con trattati internazionali e, in particolare, con trattati ratificati con autorizzazione espressa per legge e referendum. Per l'individuazione della posizione nella gerarchia delle fonti del diritto sono attuali le soluzioni riguardanti il rango dei trattati internazionali ratificati. Hanno – come detto sopra – la precedenza sulle leggi e sono applicate direttamente.

I principi di applicazione diretta nonché di precedenza sulla legge si riferiscono anche al diritto prodotto dagli organi legislativi di organizzazioni internazionali a cui la partecipazione della Polonia deriva dai trattati ratificati dalla RP costitutivi la data organizzazione (art.91 §1 Cost.¹⁹). Ci si riferisce qui generalmente al cosiddetto diritto secondario UE.

-
- conformità delle leggi agli accordi internazionali ratificati, la ratifica dei quali dei quali richiede la previa autorizzazione espressa per legge,
 - conformità delle norme di diritto, promulgate dagli organi statali centrali, alla Costituzione, agli accordi internazionali ratificati e alle leggi,
 - conformità alla Costituzione dei fini e delle attività dei partiti politici,
 - ricorsi costituzionali, di cui all'art. 79 p. 1” (n.d.t.).

¹⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 125.

¹⁹ “Qualora derivi da un accordo ratificato dalla Repubblica Polacca istituzione un'organizzazione internazionale, il diritto da esso costituito è applicato direttamente, avendo precedenza in caso di conflittualità con le leggi.

A margine occorre riportare che la concezione costituzionale delle fonti del diritto può influire sul diritto secondario UE. Come giustamente nota P. Policastro comprendere il diritto secondario nel diritto vincolante generale può portare a ritenere che “bisogna aspettarsi dopo l’ingresso della Polonia nell’Unione Europea che l’interpretazione della Costituzione RP in ambito di diritto europeo porti a esercitare una pressione nella direzione di democratizzazione delle procedure di emanazione”²⁰ di tale diritto.

b/ Regolamento costituzionale dei conflitti tra diritto polacco e comunitario

1/ Conflitto tra legge e diritto primario comunitario

La Costituzione polacca (art.91 §2²¹) stabilisce chiaramente la posizione nel sistema giuridico dei trattati internazionali ratificati dietro autorizzazione espressa per legge. Benché ciò non derivi direttamente dal suo contenuto, si può dalla logica delle soluzioni costituzionali supporre che si riferisca anche ai trattati ratificati con autorizzazione espressa con referendum – e questo è appunto il trattato di ingresso della Polonia all’UE. La forza giuridica dei trattati di tale categoria è inferiore a quella della Costituzione ma hanno la precedenza sulla legge, nel caso non si possa ad essi adeguare la legge. Questo significa che “non è ammessa la limitazione dei diritti costituzionali al di sotto degli standard assicurati dalle norme internazionali in relazione ai trattati internazionali ratificati o del diritto emanato dall’organizzazione internazionale”²².

La Costituzione tace tuttavia sugli effetti del principio del primato dei trattati internazionali ratificati con autorizzazione espressa per legge e non è chiaro se l’applicazione di norme non conformi al trattato viene solamente sospesa oppure se tale norma è invalida oppure se abbiamo a che fare con la sua inefficacia. Dall’interpretazione letterale delle norme costituzionali si può tuttavia ammettere la supposizione che la disposizione della legge interna, non applicata per la precedenza su di essa del diritto comunitario, continui a costituire parte del sistema giuridico e che sarà, invece applicata nel momento in cui la disposizione di diritto comunitario non sarà più vincolante sul territorio RP²³.

Occorre qui aggiungere, che il diritto UE non contiene alcuna regola relativa alla soluzione dei conflitti tra esso e il diritto interno degli stati membri. La Corte di Giustizia Europea ha solamente affermato che la precedenza del diritto comunitario ha carattere assoluto e non dipende né dal rango della norma di diritto interno né dalla successione delle norme nel tempo. Inoltre dal principio di unitarietà del diritto UE deriva che deve essere applicato uniformemente in tutti gli stati membri e perciò la sua interpretazione è riservata alla Corte stessa.

2/ Conflitto tra legge e diritto comunitario secondario

È costituzionalmente definito il rango del cosiddetto diritto secondario UE. Ha esso – come già detto sopra – la precedenza sulle leggi e ha gli stessi effetti sulla soluzione del conflitto con il diritto interno del diritto primario.

²⁰ Policastro, , *Prawa podstawowe ...*, s. 346.

²¹ “L’accordo internazionale ratificato dietro precedente autorizzazione espressa per legge ha precedenza sulla legge, qualora tale legge sia incompatibile con l’accordo”, (n.d.t.).

²² Policastro, *Prawa podstawowe ...*, s. 346.

²³ ugualmente ritiene J. Barcz: “Nel caso il diritto dell’organizzazione sopranazionale sia modificato o abrogato allora le norme di diritto statale precedentemente configgenti con esso verranno nuovamente applicate nel proprio ambito relativo da parte degli organi statali, decade infatti la causa della loro applicazione” – J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, S. 220.

2. Adattamento del diritto polacco al diritto UE

a/ influenza del diritto UE nel processo legislativo polacco.

In Polonia, per l'aspirazione del nostro Stato ad essere ammessi all'Unione, il problema del diritto sovranazionale non è solamente una questione prettamente teorica. Occorre ricordare che sin dalla metà degli anni '90 del XX sec. il diritto interno polacco è Stato creato in vista della sua armonizzazione con un diritto europeo sovranazionale. Ciò costituisce il risultato dell'impegno che la Polonia si è assunta con l'Accordo sulle Associazioni del 16.12.1991 (entrato in vigore il 1.2.1994) secondo il dettato del quale, all'art. 68 c.2 "la Polonia fa tutto quanto possibile al fine di assicurare la conformità della propria legislazione con la legislazione comunitaria". L'art. 6 c.1 dell'Accordo ha indicato un periodo decennale massimo di transizione. È testimone, tra gli altri, della realizzazione di tali impegni l'art. 31 c.2 del regolamento della Dieta per cui "qualora il disegno di legge sia presentato dal Senato, dal Presidente della RP, dal Consiglio dei Ministri oppure da una commissione della Dieta, la [sua]²⁴ la motivazione deve contenere l'affermazione della conformità del disegno di legge al diritto UE ovvero la dichiarazione del grado e dei motivi della difformità", e anche il § 14 del regolamento dei lavori del Consiglio dei Ministri (decisione n.13 del Consiglio dei Ministri del 25.2.1997) il quale sancisce l'obbligo di dirigere il disegno di un atto giuridico, esaminato dal CdM, al Comitato per l'Integrazione Europea affinché sia elaborato e presentato al CdM un parere sulla conformità di tale atto al diritto UE.

La prassi relativa alla realizzazione delle norme qui richiamate durante l'iter in Parlamento, non è delle migliori e i soggetti proponenti i disegni di legge spesso non allegano alla loro motivazione la dichiarazione di conformità del progetto al diritto UE: a conferma dell'attualità di tale problema si può richiamare la reazione del Maresciallo del Senato alla lettera del Maresciallo della Dieta del 9.2.1999. Il Maresciallo della Dieta invitò per iscritto il Maresciallo del Senato ad adoperarsi per il completamento adeguato dei disegni di legge diretti alla Dieta dal Senato secondo la procedura di iniziativa legislativa (dalla III cadenza²⁵ il 100% dei disegni di legge senatoriali mancava nella motivazione della dichiarazione di conformità). Il Maresciallo del Senato, nella risposta scritta del 24.3.1999, ha riconosciuto che "l'unico obbligo posto al Senato dalla Costituzione è la necessità della presentazione degli effetti finanziari dell'esecuzione dell'iniziativa legislativa [art.118 p.3²⁶ Cost.]²⁷ del Senato. Con ciò le norme del regolamento non hanno il potere di aggiungere sugli organi dello Stato nuovi obblighi sconosciuti alla Costituzione e alle leggi". Il Maresciallo della Dieta riteneva fondamento sufficiente della propria posizione l'art. 112 Cost. secondo cui il regolamento della Dieta indica "il modo di adempiere ai doveri costituzionali e legali degli organi statali nei confronti della Dieta". Dal momento che la Dieta è la camera in cui ha inizio il processo legislativo, essa dovrebbe poter stabilire le condizioni che la motivazione del disegno di legge deve soddisfare. Giustamente, a proposito, rileva *J. Mordwiłko*: "la motivazione deve permettere di conseguire (raggiungere) un determinato fine, qual è la deliberazione di una legge corretta legislativamente. (... Affinchè sia realizzato...) il fine, non può avere un contenuto importante dal punto di vista del soggetto che esamina e delibera la legge. (...) I criteri e le circostanze presentate nella motivazione non possono essere stabilite da chi propone, ma dal destinatario del disegno di legge, e, perciò, ha esso il diritto di determinarli, se deve esaudire la speranza di chi lo avanza – e quindi esaminare ed eventualmente deliberare il disegno di legge (...)"²⁸.

²⁴ n.d.A.

²⁵ 1997-2001 (n.d.t.)

²⁶ "Coloro che avanzano un disegno di legge, depositando il disegno di legge alla Dieta, presentano le conseguenze economiche della sua esecuzione" (n.d.t.).

²⁷ n.d.A.

²⁸ *J. Mordwiłko, W sprawie spełnienia przez Senat wymogów wynikających z art. 31 ust. 2 i 2a regulaminu Sejmu, Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne Nr 5/1999, s. 94.*

Nel regolamento della Dieta del 2000, sono state effettuate alcune modifiche (art. 56u – 56zf) alla procedura dei disegni di legge che si propongono di adattare il legislatore polacco al diritto UE. Il loro carattere essenziale sta nella velocizzazione e semplificazione dell'*iter* attraverso:

1. esame di tutti i disegni di legge “di adattamento” da parte di una commissione straordinaria della Dieta – la Commissione di Diritto Europeo (composta da 45 deputati, e cioè l’8% del numero totale dei deputati);
2. durante le sedute di tale commissione gli emendamenti al disegno di legge di adattamento possono essere proposti da 3 deputati (e non come nel caso di “leggi normali” da 1 solo);
3. gli emendamenti al disegno di legge di adattamento, nella cd. 2 lettura possono essere proposti da 5 deputati (e non come nel caso “delle leggi normali” da uno solo).

Si è obiettato che la stessa Costituzione non regola questioni così particolari come il numero di deputati che possono avanzare emendamenti al disegno di legge e che quindi sarebbe contrario al suo spirito e al principio di Stato democratico di diritto la sola introduzione di una differenziazione in tale ambito in dipendenza di ciò a cui si riferisce il disegno di legge²⁹.

b/leggi finalizzate all’adattamento del diritto polacco al diritto UE

L’ingresso della Polonia nell’UE richiede l’armonizzazione del diritto interno con quello comunitario. Non può trattarsi di un unico atto che ordina la disapplicazione delle norme interne in conflitto con il diritto comunitario. Una tale soluzione sarebbe, in realtà, teoricamente conforme al principio del primato del diritto comunitario ma è difficile immaginare un legislatore razionale che, pur sapendo della necessità della modificazione del proprio diritto, rinvierebbe tale incombenza e si deciderebbe per una propria terapia-*shok*. Le conseguenze negative sulla società, sull’economia *ecc.* di un passo di questo tipo sarebbero inimmaginabili e porterebbero al caos giuridico.

La Polonia, nel tentativo di diventare membro dell’UE, si è impegnata con l’Accordo Europeo, e, successivamente, durante i negoziati legati all’ingresso nell’UE, ad introdurre nel proprio ordinamento giuridico norme conformi al diritto comunitario precedentemente all’ammissione nell’UE. A titolo d’esempio possiamo dire che durante la 3^a legislatura della Dieta (’97-’01) sono state deliberate 125³⁰ leggi volte all’adattamento del diritto interno polacco al diritto comunitario, mentre nei primi 18 mesi della 4^a legislatura (iniziata nell’ottobre del 2001) ben 65. Si è mirato, innanzitutto, ad assumere le direttive in leggi “d’adattamento”.

Problema più complesso è, invece, costituito dalle regolamenti. Nell’UE, questi atti sono direttamente vincolanti e non solo non richiedono l’emanazione di norme di diritto interno che le riformulino nel sistema giuridico statale, ma al contrario la riformulazione del contenuto delle regolamenti in detto sistema avrebbe, addirittura, il significato di opporsi alla diretta vincolatività³¹. Così, quindi l’accoglimento, durante il periodo precedente all’ingresso nell’UE, tra le norme di diritto interno di quelle stesse soluzioni previste dalle regolamenti porta, in teoria, alla necessità della loro abrogazione subito dopo l’ottenimento dello status di membro UE: sorge qui la domanda sul senso di tale procedimento. D’altra parte, grazie a questo, il sistema giuridico dello Stato candidato all’UE già precedentemente all’accoglimento è meglio adattato ai successivi requisiti. Questo dovrebbe ricompensare i pesi e i costi legati alla deliberazione di norme che, successivamente, dovranno essere abrogate e sostituite da norme di diritto comunitario di uguale contenuto. Si pone al legislatore, infatti, l’importante compito di scegliere solo quelle regole assolutamente indispensabili in una data tappa dell’adattamento del sistema giuridico statale al diritto comunitario. Non si può, in modo meccanico, riprodurre nel diritto interno tutte le regolamenti.

²⁹ vd. J.Jaskiernia, *Akcesja...*, pag. 16-17.

³⁰ Nella 3 legislatura della Dieta sono state deliberate in tutto 640 leggi.

³¹ Occorre, tuttavia, aggiungere, che la Corte di Giustizia Europea ha riconosciuto che non costituisce violazione del principio della diretta vincolatività delle *decisioni* l’adattamento interno di una sua parte, qualora sia volto ad assicurare maggiore coerenza e intelligibilità del Stato giuridico.

c/La Costituzione polacca e l'adattamento del diritto interno al diritto UE

L'adattamento del diritto interno al diritto comunitario comprende gli atti giuridici di tutti i livelli ad eccezione del supremo – la Costituzione. Manca, al momento attuale, un'analisi approfondita a proposito delle eventuali modifiche della Costituzione RP dovute all'ingresso nell'UE. Si può, tuttavia, fare riferimento ad alcuni esempi – come la necessità di riconoscere il diritto di voto alle elezioni degli organi di amministrazione territoriale e del Parlamento Europeo alle persone non cittadine polacche ma di stati membri UE. Per motivi politici (tra qui la frammentazione del Parlamento interno, il governo di minoranza) il raggiungimento in Parlamento della maggioranza necessaria per qualsivoglia emendamento costituzionale sembra, oggi, impossibile.

In tale situazione si può, nella dottrina polacca, trovare chi afferma la precedenza del diritto primario comunitario sulla Costituzione RP³². Tali affermazioni si fondano sulla convinzione che non debba avere piena applicazione, in tale caso, l'art. 91 § 2 Cost.³³, argomentando sul carattere complessivo dell'atto di integrazione e sullo speciale procedimento della sua ratificazione per via referendaria. Si potrebbe qui parlare di un atto costituzionale di integrazione posto in essere con l'autorizzazione della stessa Costituzione e automatico rispetto alle altre sue statuizioni. I sostenitori di tale posizione si richiamano anche all'unitarietà del diritto comunitario primario e della Costituzione RP in *sensu* assiologico, nei fini e nella questione dei diritti umani.

D'altra parte appare, comunque, ragionevole attendere, prima di tutto, un'adeguata analisi giuridica che indichi il completo ambito delle eventuali modifiche. La prassi costituzionale di molti stati l'estensione pratica nelle leggi ordinarie, ad esempio, dell'ambito soggettivo dei diritti costituzionali degli individui senza la necessità di emendare la stessa Costituzione. Per evitare che la stessa Costituzione svolga un ruolo frenante del processo di unione si può anche fare ricorso ad un'adeguata interpretazione, favorevole all'unione, delle stesse norme costituzionali. Un fenomeno simile l'abbiamo osservato in Polonia nel primo periodo di trasformazione del sistema successivo al giugno 1989 quando alle norme della precedente Costituzione si dava, nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale e delle altre corti e negli atti dei supremi organi statali, spesso, un nuovo significato che permetteva soluzioni conformi alla realtà sociale in evoluzione.

Bisogna, tuttavia, ricordare i limiti di tale soluzione. Il fine, costituito dalla ratifica più veloce possibile dei trattati internazionali, anche di quelli dagli ideali più alti, non può permettere il ricorso a "scorciatoie" e la ricerca di interpretazioni contorte che motivino l'elusione di esplicite norme fondamentali. Un tale procedimento, oltre a generare molti dubbi, potrebbe, in fin dei conti, diventare in futuro motivo di contestazioni di tale trattato. Meglio sarebbe, quindi sveltire gli appositi lavori legislativi in Parlamento legati alle modifiche della Costituzione, piuttosto che arrivare ad una ratifica viziata dell'ingresso della Polonia nell'UE senza tali modifiche.

Per una piena limpidezza della situazione, le modifiche della Costituzione dovrebbero essere effettuate prima dell'inizio della procedura di ratifica. Già durante i lavori preparatori della Costituzione si attirò l'attenzione sull'argomento. A titolo d'esempio si può riportare l'opinione di K. Działochy, espressa nell'Assemblea Nazionale: "la Costituzione di uno Stato costituisce il limite entro cui tutto deve contenersi. È un limite intoccabile anche in relazione ai trattati internazionali. Nel caso un trattato internazionale porti con sé la necessità di modifiche della Costituzione, allora bisogna prima di tutto cambiare la Costituzione, e solo in seguito ratificare il trattato internazionale"³⁴.

Una tale procedura – prima la modifica della Costituzione e soltanto dopo la ratifica del trattato – non è qualcosa di insolito nel caso del procedimento di ratifica di norme di diritto comunitario primario UE nei paesi democratici (per es. Francia e Germania). Occorre ricordare che anche

³² Vd J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy* ..., S. 217.

³³ "L'accordo internazionale ratificato dietro precedente autorizzazione espressa per legge ha precedenza sulla legge, qualora tale legge sia incompatibile con l'accordo" (ndt).

³⁴ Citazione da R. Chruściak, *Miejsce umów*..., s. 355.

nella prassi parlamentare polacca abbiamo incontrato il collegamento della ratifica dei trattati internazionali più importanti con le modifiche della Costituzione.

Attualmente si può soltanto richiedere che la situazione creatasi venga risolta con una novellazione costituzionale, la più veloce possibile. In caso contrario, anziché procedere all'interpretazione in modo conforme alla Costituzione delle leggi e dei trattati internazionali ratificati sulla base dell'autorizzazione contenuta in essi, ci troveremo di fronte alla necessità di interpretare la legge fondamentale secondo norme contenute in atti di rango ad essa inferiore. Per supporre che l'assunzione degli obblighi derivanti dall'essere membri UE non richieda modifiche alla Costituzione è sempre possibile interpretare le sue disposizioni in modo tale da evitare il conflitto con il diritto costituzionale, allora, in concreto, la precisazione dei termini delle norme costituzionali non avverrebbe solamente attraverso il cambiamento formale della Costituzione, ma anche – e questo abbastanza spesso – attraverso il suo utilizzo, tra cui un'adeguata interpretazione delle norme esistenti. Il vantaggio di questa soluzione è il mantenimento della Costituzione invariata, e contemporaneamente l'arricchimento della prassi costituzionale dell'interpretazione di alcuni concetti.

Occorre, tuttavia, sottolineare che il Tribunale Costituzionale polacco sotto il vigore della precedente legge fondamentale, ha affermato: "l'interpretazione delle disposizioni legislative deve sempre avvenire attraverso l'utilizzo di una tecnica interpretativa della legge conforme alla Costituzione"³⁵. Si è quindi dichiarato favorevole all'inevitabilità dell'utilizzo di tale metodo nell'interpretazione delle leggi, ma generalizzando si può ammettere tale tesi anche in riferimento a atti diversi dalla legge – e tra questi anche quelli che costituiscono il diritto comunitario primario dei trattati internazionali ratificati dietro autorizzazione conferita in via legislativa o referendaria, e così pure le norme di diritto secondario. Tale posizione deriva dal principio della superiorità della Costituzione nel sistema giuridico implicante l'obbligo di considerare, nel processo interpretativo innanzitutto i criteri di origine costituzionale.

Nel caso di ricorso a un'interpretazione delle leggi conforme alla Costituzione il soggetto che accerta il significato delle norme legislative, ovvero delle norme di diritto comunitario primario o secondario, deve innanzitutto accertare il senso adeguato della norma costituzionale, per poi indagare se una data norma sub-costituzionale è ad essa contraria. Nel processo epistemologico non si può arrivare, in nome della realizzazione di un determinato fine, di una determinata ideologia e simili, ad attribuire un contenuto alle norme costituzionali tale che la legge, il trattato internazionale o anche il diritto comunitario secondario non siano riconosciuti contrari. Quindi, si può parlare della presenza di un'interpretazione della Costituzione attraverso l'ausilio di atti di rango inferiore, il che può minare la stabilità del sistema delle norme giuridiche.

Oggi, per quanto riguarda l'ingresso della Polonia nell'UE, soltanto un'adeguata modifica della Costituzione RP può evitare tale pericolo.

3. La Costituzione Europea dal punto di vista polacco

La Polonia, i cui rappresentanti hanno preso parte ai lavori della Convenzione Europea, ha appoggiato la maggior parte delle proposte riguardanti la futura Costituzione Europea che dovrebbe avere il carattere di atto di diritto primario UE. Si fa qui riferimento soprattutto all'inserimento della Carta dei Diritti Fondamentali nella Costituzione, all'attribuzione all'UE della personalità giuridica, alla ripartizione delle competenze tra UE e Stati nazionali, all'assicurazione ai parlamenti nazionali della possibilità di monitorare le questioni rientranti nell'ambito UE. Nonostante la ferma opposizione del governo polacco ci si è imbattuti in grandi Stati dell'Unione che preferiscono il progetto di allontanamento dal principio di assunzione delle decisioni stabilito a Nizza nel 2000. Il sistema di Nizza era già stato valutato dall'allora Ministro degli Esteri polacco come "contenente una solida

³⁵ OTK, 1996, vol.II, Varsavia 1996, pag. 24.

soluzione e costitutivo di un equilibrato, solidale compromesso tra gli interessi dei “piccoli” dei “medi” e dei “grandi” Stati membri”³⁶.

La Polonia si oppone anche alla possibilità che gruppi minori di Stati creino all’interno dell’Unione una struttura di difesa comune. L’idea di creare una propria “unione nell’Unione”, cioè una comune politica difensiva e estera di alcuni stati potrebbe minare i legami esistenti in ambito NATO ed essere addirittura contraria agli interessi dell’Alleanza. Positivamente si giudica, invece, il mantenimento nella Costituzione Europea del principio di unanimità nelle decisioni riguardo la difesa e la politica estera. La votazione a maggioranza in queste materie significherebbe limitare la sovranità della Polonia anche solo nell’eventuale complicazione di una stretta collaborazione con gli USA. Manca, del resto, sia nel governo che nelle elite politiche una posizione chiaramente formulata in materia di creazione della carica di ministro degli esteri dell’Unione. Alcuni politici appoggiano tale proposta³⁷, altri³⁸ optano per l’affidamento degli affari esteri a un “alto rappresentante UE” dalle competenze limitate.

Occorre anche ricordare, che in Polonia, durante l’approvazione, nel 1997, della nuova Costituzione, il testo del suo preambolo è Stato oggetto di aspre dispute politiche e ideologiche. Nella formulazione finale è stata accolta una soluzione compromissoria che si richiama alla storia millenaria dello Stato e della Nazione e che rileva il ruolo significativo dell’eredità cristiana. È Stato, inoltre, sottolineato che l’apertura all’Europa e al mondo non è contraria al senso dell’identità nazionale e al legame con le radici culturali. In tale contesto l’esperienza polacca potrebbe con successo essere utilizzata nel processo dei lavori sulla Costituzione Europea. Significativa è, a questo punto, la nota del Primate di Polonia Józef Glempa il quale ha criticato il progetto della Costituzione Europea elaborata dalla Convenzione: “Tanto Krušev non ha avvertito la presenza di Dio nell’infinito, tanto Giscard d’Estaing non l’ha avvertita nella storia”³⁹.

Ci si chiede anche se la Costituzione Europea dovrà essere, in Polonia, ratificata con referendum. Tale proposta è stata avanzata da uno dei partiti di destra all’opposizione – *Prawo i Sprawiedliwość*⁴⁰ argomentando che l’adozione della Costituzione sarebbe una rinuncia della Polonia a un fondamentale elemento di sovranità. Il *Sojusz Lewicy Demokratycznej*⁴¹ e il partito liberale d’opposizione *Platforma Obywatelska*⁴² hanno subordinato la propria posizione al contenuto definitivo accolto dalla Costituzione Europea.

Ritengo che alcune difficoltà possano in futuro crearsi in relazione all’attribuzione all’UE della personalità giuridica. Questo significa, tra le altre cose, la possibilità per l’UE di stipulare trattati internazionali. Dalle soluzioni adottate fino ad oggi deriva che devono essere conformi alla Costituzione RP e tale conformità deve essere accertata nel processo della loro ratificazione. La trasmissione della competenza a stipulare trattati all’UE esclude tali meccanismi di controllo. Teoricamente potrebbe aversi il caso in cui la Polonia, come membro UE partecipi a un trattato internazionale stipulato dall’UE, ma poi, da un punto di vista puramente formale, a seguito della non conformità del trattato stipulato dall’UE con la Costituzione RP la sua applicazione nel territorio RP sarebbe impossibile. Bisognerebbe regolare in anticipo tali questioni novellando adeguatamente la Costituzione polacca.

Alla Costituzione Europea si lega ancora un’altra domanda. In futuro, potrà essere accolto un nuovo atto che sia una sorta di contratto sociale comune a tutti i cittadini dell’UE (adottato per via

³⁶ J. Jaskiernia J. Jaskiernia, *Stosunek rządu i parlamentu polskiego do reform instytucjonalnych wprowadzonych przez Traktat z Nicei*, w: K. Kik, *Reformowanie Unii Europejskiej (w kregu traktatu nicejskiego)*, Kielce 2002, s. 32.

³⁷ Per es. il Presidente A. Kwaśniewski ha incoraggiato J. Fischer a candidarsi a ministro degli esteri UE.

³⁸ Per es. Danuta Huebner, Ministro per l’Integrazione Europea.

³⁹ Da: P. Lisiewicz, *Od razu na głęboką wodę*, *Gazeta Polska* z 25.6.2003, s. 11.

⁴⁰ Diritto e Giustizia, (n.d.t.).

⁴¹ Alleanza della Sinistra Democratica, (n.d.t.)

⁴² Piattaforma dei Cittadini, (n.d.t.).

del nuovo *pouvoir constituant*⁴³) e che sostituisca l'attuale Costituzione dal carattere di trattato internazionale?

Dal punto di vista della vigente Costituzione RP non sembra possibile. All'art. 90 essa ammette la trasmissione:

- unicamente sulla base di un trattato internazionale,
- esclusivamente verso organizzazioni oppure organi internazionali,
- soltanto delle competenze degli organi dello Stato relative ad alcune materie.

Significa che per la trasformazione dell'Unione in uno Stato federale servirebbe un radicale cambiamento della Costituzione polacca e la decisione, in tale questione, dello stesso soggetto sovrano – la Nazione Polacca organizzata in Stato.

Questa mia posizione è allineata con le opinioni dottrinali presenti in altri Stati UE – per es. in Austria – che sottolineano il senso dell'autonomia costituzionale degli Stati membri dell'UE⁴⁴.

⁴³ francese e corsivo dell'Autore.

⁴⁴ Cfr. H. F. Koeck, *EU Law and National Constitutions- the Austrian Case*, w: *FIDE XX Congress London*, Volume 1, London 2002, s. 25-28.