

Policy Paper

La sentenza della Corte Costituzionale della Polonia: un azzardo pericoloso e di corto respiro.

di Alfredo di Lorenzo

01/10/2021

Introduzione

Il 7 ottobre 2021 la Corte Costituzionale polacca, pronunciandosi su impulso del governo conservatore guidato da Mateusz Morawiecki, ha dichiarato l'incostituzionalità - e quindi l'inapplicabilità nell'ordinamento nazionale polacco - di una serie di norme del TUE, il Trattato sull'Unione Europea erede del Trattato di Roma del 1957. Il Governo polacco si era rivolto nel corso dell'estate alla Corte costituzionale della Polonia per valutare la compatibilità dei Trattati europei con l'ordinamento costituzionale nazionale a seguito dell'*interim order* - un ordine provvisorio - della Corte di Giustizia della UE dello scorso luglio, che aveva dichiarato incompatibile con l'ordinamento comunitario la Commissione disciplinare recentemente istituita a Varsavia per vigilare sui componenti della magistratura polacca.

La pronuncia ha generato nell'immediato dichiarazioni roventi da parte delle istituzioni di Bruxelles innescando a cascata in tutta la UE una più vasta

polemica tra schieramenti politici contrapposti. Le ragioni di chi critica questa sentenza sono però, come vedremo a breve, tutt'altro che infondate né figlie di una visione parziale della situazione.

Dialettica tra Corti Supreme

Prima di entrare nel merito della pronuncia e dei suoi effetti concreti sull'appartenenza della Polonia alla UE, è probabilmente utile ripercorrere la storia dei rapporti tra la Corte di Giustizia del Lussemburgo e le Corti costituzionali degli Stati membri, fin dall'inizio segnata da una dialettica costante e a tratti forte sul ruolo che si dovesse riconoscere alle norme comunitarie nei singoli ordinamenti nazionali.

Limitandosi al caso dell'Italia, fin dagli anni '60 la nostra Corte Costituzionale si era posta il problema, ad esempio, della

posizione dei regolamenti comunitari nella nostra gerarchia delle fonti del diritto equiparando inizialmente gli stessi alle leggi ordinarie, con la conseguenza non irrilevante che una legge nazionale successiva avrebbe potuto emendarli o abrogarli. Quando, in seguito, venne ad essi espressamente riconosciuto un rango sovraordinato, con la sentenza Frontini del 1973 la Consulta sollevò tuttavia il problema della capacità del diritto UE di derogare anche al dettato costituzionale negando che esso potesse violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana¹. La dialettica su questo punto tra la nostra Consulta e la CGUE ha vissuto nuove fasi in anni recenti a proposito del "caso Taricco", in occasione del quale la Corte di Lussemburgo aveva dichiarato incompatibile con il diritto comunitario la disciplina italiana in materia di prescrizione dei reati fiscali laddove pregiudicassero il gettito fiscale comunitario imponendo la disapplicazione delle relative norme da parte dei giudici italiani. La Consulta replicò sul punto che la legalità in materia penale, di cui all'art. 25, co. 2 Cost., rappresentava "un *“principio supremo dell'ordinamento”*, posto a presidio *“dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva”*.

¹ Evidenziò in quell'occasione la Consulta quanto apparisse comunque "difficile configurare anche in astratto l'ipotesi che un regolamento comunitario possa incidere in materia di rapporti civili, etico-sociali, politici, con disposizioni contrastanti con la Costituzione italiana" ma escludendo anche che le limitazioni di sovranità ex art. 11 della nostra Costituzione potessero comunque comportare "per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i

La Corte Costituzionale tedesca salì a sua volta alla ribalta delle cronache nel maggio 2020 per aver severamente censurato il Piano di acquisti di debito pubblico della BCE del quale, a detta della Corte, non sarebbe stata verificata la proporzionalità rispetto agli obiettivi di politica monetaria perseguiti. Con toni insolitamente forti e polemici la Corte di Karlsruhe disapplicò in quell'occasione una precedente pronuncia della CGUE accusandola di avere agito in quella circostanza *“ultra vires”*, ossia al di fuori delle competenze attribuite alla UE dai Trattati.

Le sentenze emesse fino ad oggi dalle Corti nazionali hanno tuttavia sempre lasciato aperte delle opzioni per chiudere i contrasti con la CGUE, ed in nessun caso del resto la giurisprudenza delle Corti aveva finora mai messo in discussione la legittimità stessa del diritto UE, sia quello originario (i Trattati) che derivato (Regolamenti, Direttive, Sentenze) a produrre effetti, più o meno ampi, negli ordinamenti nazionali.

La pronuncia dello scorso 7 ottobre della Corte Costituzionale polacca ha, al contrario, esplicitamente dichiarato in parte incostituzionali gli articoli 1, 2 e 19 del TUE affermando nella motivazione della stessa che l'UE può agire nell'ordinamento nazionale della Polonia esclusivamente nell'ambito delle competenze da quest'ultima conferite nei Trattati, che la Costituzione polacca è la legge

principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali" (cd. teoria dei controlimiti).

suprema della Polonia ed ha la precedenza (nella sua interezza quindi n.d.r.) sul diritto comunitario e che neppure la necessità per i giudici nazionali di offrire tutela effettiva nelle aree di competenza esclusiva della UE può portare alla disapplicazione della Costituzione².

Effetti sul piano giuridico

Sul piano giuridico, la decisione della Corte di Varsavia fa sorgere due distinti ordini di considerazioni: una sul piano del diritto interno e la seconda su quello internazionale. Relativamente al primo, è fuor di dubbio che tale pronuncia sul

piano concreto renda la Polonia un membro "con riserva" dell'Unione Europea. Nel momento infatti in cui l'attenzione di una Corte nazionale si sposta dalla legittimità degli effetti del diritto UE nel proprio ordinamento a quella delle stesse norme di produzione dello stesso contenute nei Trattati, censurandole, è del tutto evidente che la firma apposta su di essi venga conseguentemente messa in discussione. Una sentenza domestica non è tuttavia idonea a produrre automaticamente effetti sul piano del diritto internazionale (l'Atto di adesione di uno Stato alla UE si colloca comunque su tale piano) essendo a tal fine necessario che il Governo nazionale a cui appartiene la giurisdizione della

² I dodici membri del Tribunale costituzionale di Varsavia, col dissenso di due di loro, ha sancito alla lettera quanto segue:

"1. gli artt. 1 commi 1 e 2, 4 comma 3 e 19 comma 1 secondo capoverso, TUE:

nella misura in cui la UE, istituita da Stati eguali e sovrani, crea "una sempre più stretta unione tra i popoli dell'Europa", l'integrazione dei quali – avvenendo sulla base della legge EU ed attraverso l'interpretazione della legge UE da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea – implica un 'passo avanti' per il quale:

a) le autorità dell'Unione Europea agiscono al di fuori dello scopo ed ambito di competenze conferite dalla Repubblica di Polonia nei Trattati;

b) la Costituzione non è la legge suprema della Repubblica di Polonia, che deve riconoscere la precedenza rispetto alla sua forza vincolante ed applicazione;

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

– contrastano con gli artt. 2, 8 e 90 (1) della Repubblica di Polonia.

2. l'art. 19 (1), secondo capoverso, TUE – nella misura in cui, allo scopo di assicurare protezione legale effettiva nelle aree coperte dalla legge EU, garantisce alle corti domestiche (corti comuni, corti amministrative, corti militari, e la Corte Suprema) la competenza a:

a) superare le previsioni della Costituzione nel corso del giudizio–

contrastano con gli artt. 2, 7, 8 (1), 90 (1) e 178 (1) della Costituzione;

b) giudicare sulla base di previsioni che non sono vincolanti, essendo state revocate dal Sejm (il Parlamento nazionale polacco) e/o giudicate dal Tribunale Costituzionale per essere in contrasto con la Costituzione

– contrasta con gli artt. 2, 7, 8 (1), 90 (1) e 178 (1), e 190 (1) della Costituzione.

3. L'art. 19(1), secondo capoverso, e l'art. 2 del TUE

– nella misura in cui, allo scopo di assicurare effettiva protezione legale nelle aree coperte dalla legge UE ed assicurare l'indipendenza dei giudici– garantiscono alle corti domestiche (corti comuni, corti amministrative, corti militari, e la Corte Suprema) la competenza a:

a) revisionare la legalità della procedura di nomina di un giudice, inclusa la revisione di legalità del provvedimento con cui il Presidente della Repubblica nomina un giudice–

contrastano con gli artt. 2, 8(1), 90(1) and 179 in combinato con l'art. 144(3)(17) della Costituzione;

b) revisionare la legalità delle risoluzioni del Consiglio Nazionale Giudiziario in risposta alle richieste del Presidente della Repubblica di nominare un giudice–

contrastano con gli artt. 2, 8(1), 90(1) e 186(1) della Costituzione;

c) determinare la inefficacia del processo di nomina di un giudice e, per l'effetto, rifiutare di considerare una persona nominata ad un ufficio giudiziale in accordo all'art. 179 della Costituzione, come giudice– contrastano con gli artt. 2, 8(1), 90(1) e 179 in combinato con l'art. 144(3)(17) della Costituzione".

Corte "notifichi" tale circostanza denunciando il Trattato o apponendovi una riserva. Fino a quando ciò non avvenisse, la Polonia rimarrà solamente in una posizione di violazione del diritto comunitario aprendo la strada ad una serie potenzialmente infinita di procedure di infrazione da parte della Commissione di Bruxelles. Non sfugge tuttavia come tale sentenza abbia natura non soltanto "difensiva" delle prerogative nazionali ma immagini anche un diverso assetto dei rapporti tra Unione e Stati. Nel momento stesso in cui infatti si riduce il rango del diritto UE a quello di legge ordinaria negando in aggiunta agli organi dell'Unione il potere, per realizzare i propri fini, di incidere su materie diverse da quelle di propria competenza si riduce l'Unione stessa ad un organismo internazionale come gli altri. Verrebbe così meno il principio di leale collaborazione tra la UE e gli Stati sostituito dalla mera buona volontà dei propri membri a perseguire gli scopi dei Trattati, per sua natura soggetta ai cambi di maggioranza politica ed alle diverse sensibilità nazionali su temi specifici. In una spirale di questo tipo verrebbe prima di tutto messa in gioco la tutela giurisdizionale di cui oggi godono i cittadini europei nei confronti degli Stati inadempienti rispetto alle norme UE e con essa la tutela dell'unità, dell'uniformità e della indispensabile contestualità di applicazione di regole parte di un sistema comune e condiviso, dal mercato interno allo spazio di libertà sicurezza e giustizia, sistema che non potrebbe funzionare se ogni Stato membro potesse applicare non solo soluzioni, ma anche meccanismi diversi per giudicare sulle antinomie tra regole interne e comunitarie.

Conseguenze sul piano politico

Sul piano delle considerazioni politiche, la sentenza polacca difficilmente allontanerà da sé l'accusa di essere una pronuncia ideologicamente orientata. Già del resto il contesto in cui essa è maturata, su istanza del Governo conservatore ed in difesa di un organismo pensato per controllare la magistratura, lascerebbe pochi dubbi in proposito. Il rapporto tra Unione e Stati che la Corte polacca immagina e prefigura è del resto anch'esso figlio biologico - vedremo se diventerà anche legittimo - delle posizioni sovraniste ed euroscettiche di cui Morawiecki è oggi uno dei massimi esponenti in Europa, secondo in ciò solo a Viktor Orbán. La sentenza del 7 ottobre scorso rappresenta inoltre una "chiamata alle armi" del potere giudiziario in Polonia, chiaramente invitato a disapplicare il diritto UE allorquando si verificano determinate condizioni di compatibilità con l'ordinamento interno nel suo complesso. Tali considerazioni potranno essere ispirate anche da semplici orientamenti interpretativi, in quanto tali influenzati dalla realtà sociale polacca o perfino veicolati dalla politica interna, né sembra del resto troppo difficile immaginare a quali conseguenze andrebbero incontro quei magistrati che ritenessero di non allinearsi ad eventuali dettami di tale natura.

Conclusioni

Cosa accadrà adesso? A questo punto il Governo di Morawiecki potrebbe aver portato troppo in alto il livello dello scontro. Molti osservatori notano che il quadro delineatosi ammetta solo tre ordini di soluzioni: la Polonia modifica la propria Costituzione, la UE modifica i propri

Trattati oppure la Polonia esce dalla UE. Le ultime due sono, con ogni evidenza, politicamente impraticabili. L'Unione non può cedere su un punto così critico e del resto la qualità e la quantità delle reazioni non sembrano lasciare margini alla Polonia, mentre l'opinione pubblica polacca è in larga maggioranza favorevole all'appartenenza alla UE. Rimane l'ipotesi di una modifica dell'ordinamento polacco, ma non è detto sia per forza necessaria una modifica costituzionale per riportare le cose in ordine. Senza alcuna pretesa di indicare soluzioni compatibili con l'ordinamento interno della Polonia, il caso potrebbe essere risolto con una legge che escluda la giurisdizione della Corte costituzionale sui singoli articoli dei Trattati, oppure il Governo di Varsavia potrebbe usare la sentenza per sottoporre la questione anche alla CGUE avviando una dialettica tra di esse e prendendo tempo in vista di obiettivi più importanti. La Polonia infatti non ha ancora ricevuto il via libera della Commissione al proprio PNRR e da più parti si sta chiedendo anche la sospensione dei fondi strutturali proprio in conseguenza della sentenza del 7 ottobre.

L'importanza della posta in palio fa presagire che una soluzione alla fine sarà trovata. La Polonia conservatrice ha però mostrato ancora una volta il suo volto mettendo adesso in discussione le fondamenta stesse dell'Unione. Questa volta si ritirerà in buon ordine, ma lo spettro ormai si aggira per l'Europa e non è detto che in futuro non si manifesti di nuovo. La lista dei possibili alleati del resto è lunga: i movimenti sovranisti sono presenti in tutti i Parlamenti nazionali anche se oggi in minoranza o all'opposizione.

Proposte

Che fare? La costruzione dell'Europa politica si rivela a questo punto un'urgente necessità. Già le modalità con cui è stata gestita la crisi del debito greco avevano fatto emergere gli enormi limiti dell'attuale costruzione centrata sulla preminenza degli Stati. Una crisi di natura giuridico-politico potrebbe rivelarsi quindi ancora meno gestibile di una crisi economico-finanziaria e sarà quindi importante intervenire per tempo a tutti i livelli disinnescando un domani il possibile riaffacciarsi di iniziative simili.

Non sembra soprattutto più rinviabile un impegno, da parte dei partiti riformisti e progressisti europei, nella direzione di dotare le Istituzioni Europee dell'indispensabile legittimazione democratica per intervenire nei confronti dei Governi inadempienti o riottosi.

1. Andrà prima di tutto messa in cantiere una modifica importante dei Trattati Europei per dotare in particolare il Parlamento dell'Unione di effettiva autonomia rispetto al Consiglio UE nell'esercizio dei propri poteri e delle proprie prerogative, rendendolo l'organismo centrale della UE e luogo deputato, in quanto tale, alla sintesi politica ed alla individuazione delle politiche dell'Unione. Il Parlamento dovrebbe diventare anche il luogo in cui esclusivamente affrontare e risolvere le questioni critiche che la riguardano, prescindendo e sostituendosi dai compromessi al ribasso del Consiglio dell'Unione e dalle soluzioni meramente tecniche della Commissione. Un Parlamento quindi che abbia il potere e la legittimazione per sanzionare, con qualsiasi strumento ritenuto utile, proporzionato e necessario ancorché non codificato, chiunque metta in discussione le basi

dell'Unione al di fuori del circuito democratico del Parlamento stesso e degli altri organi della UE. L'Italia, membro fondatore delle originarie Comunità Europee e custode dei Trattati, dovrebbe farsi coraggiosamente promotrice di una riforma di questo tipo.

2. Si tratta ovviamente di un obiettivo di medio/lungo periodo, in vista del quale le forze europeiste tutte sono e saranno nel frattempo chiamate a contrastare sul campo quelle sovraniste sia al livello comunitario che nei singoli livelli nazionali. Significativi a tale ultimo riguardo sono la mobilitazione di David Tusk in Polonia e la coalizione tra gli oppositori di Orbàn in Ungheria, che dovrebbero coerentemente ottenere sostegno politico, mediatico ed organizzativo dalle forze politiche europeiste degli altri paesi.

3. Sul piano comunitario la pressione sulla Polonia andrebbe essere esercitata al massimo livello consentito per innescare un ripensamento ma senza arrivare ad una rottura. La leva economica appare lo strumento

ottimale al perseguimento di tale scopo: sia la multa comminata in questi giorni dalla CGUE per la mancata riforma della Commissione di disciplina, sia le numerose richieste di sospendere i fondi europei destinati alla Polonia vanno del resto in questa direzione. Dovremo tuttavia essere consapevoli che questo approccio richiederà un impegno prolungato essendo necessario un tempo non breve affinché produca risultati.

4. Le vicende degli ultimi anni ci insegnano infine che un'attenzione fortissima andrà dedicata alla comunicazione. Per la narrazione sovranista sarà facile presentare una mobilitazione di questo tipo come un'interessante indebita quando non come un attacco vero e proprio a nazioni indipendenti. La risposta delle forze europeiste dovrà quindi essere abile a ricordare come gli interessi nazionali dei singoli Stati europei possano ormai trovare soddisfazione solo attraverso un'Europa coesa, e che le rivendicazioni sovraniste nel momento in cui negano diritti e possibilità ai loro popoli agiscono contro di essi anziché in loro difesa.



MONDODEM

MondoDem è un laboratorio per elaborare idee e soluzioni al servizio della politica e dei cittadini, in forme nuove e produttive. È una rete costituita da esperti che si occupano di politica internazionale, nell'accademia, nelle istituzioni, nelle imprese, nella società civile, nei media. Visita monodemlab.it o i nostri social per saperne di più.

