

La sentenza della Corte costituzionale polacca del 7 ottobre 2021: tra natura giuridica dell'Unione, l'illegittimità del sindacato *ultra vires* e l'attesa della soluzione della “crisi” tra Bruxelles e Berlino.

Lorenzo F. Pace (Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università del Molise) – 29 ottobre 2021

1. Introduzione – 2. Il quesito formulato dal Governo polacco e la sentenza della Corte costituzionale K 3/21 – 3. L'illegittimità del sindacato *ultra vires* per contrasto con gli artt. 19 TUE e 267 TFUE – 4. La sentenza K 3/21 e la violazione dei principi fondanti ed irrinunciabili del processo d'integrazione europea – 5. L'Unione come nuova fase di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo e la “storica” contraddittorietà della sentenza K 3/21. Il dubbio (da risolvere) se la Polonia faccia parte dell'Europa quale spazio caratterizzato dalla presenza di valori comuni. – 6. Conclusioni: in attesa della soluzione della “crisi” tra Bruxelles e Berlino.

1. Con piacere contribuisco, [con le finalità individuate dal nostro Presidente Antonio Tizzano](#), al BlogDUE con delle prime riflessioni sulla sentenza K 3/21 della Corte costituzionale polacca dello scorso 7 ottobre 2021. [Giacomo Di Federico](#) ha già introdotto il tema con una stimolante riflessione sulle problematiche sollevate da tale sentenza e con l'indicazione di alcune possibili soluzioni alle criticità da essa poste.

In questo scritto vorrei abbozzare i profili di contrarietà della sentenza K 3/21 al diritto dell'Unione ed ai principi fondanti e irrinunciabili del processo d'integrazione. Inoltre, vorrei sottolineare come tale sentenza costituisca una “contraddizione” della storia della Polonia nel quadro giuridico dell'Unione.

La maggiore “informalità” del *blog* e il ridotto spazio dei *post* mi permette, anche per semplicità di lettura, di evitare di citare la molta dottrina che si è occupata dei temi qui trattati, limitandomi a citare la principale giurisprudenza. D'altra parte, il presente scritto richiama in buona sostanza le idee contenute nel mio recente volume “La natura giuridica dell'Unione europea: teorie confronto” (Cacucci 2021). A questo volume rinvio per l'approfondimento dei temi qui richiamati e per il riferimento alla relativa copiosa dottrina.

2. I fatti sono noti. La Corte di giustizia ha recentemente emanato numerose sentenze con riferimento alla Repubblica di Polonia relative, in buona sostanza, ai temi dell'indipendenza dei giudici nazionali nell'applicazione del diritto dell'Unione europea, della facoltà delle giurisdizioni nazionali di richiedere un rinvio pregiudiziale alla Corte e della tutela dell'effettività delle sentenze d'interpretazione della Corte giustizia. In esse la Corte ha individuato numerose inadempienze da parte della Polonia con riferimento al diritto dell'Unione (tra le tante, v. Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2019, causa C-619/18, [Commissione c. Polonia](#); Corte di giustizia, sentenza del 5 novembre 2019, causa C-192/18, [Commissione c. Polonia](#); Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18, C-625/18, [A.K. e a.](#); sentenza del 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, [Miasto Łowicz](#); Corte di giustizia, ordinanza dell'8 aprile 2020, causa C-791/19 R, [Commissione c. Polonia](#); Corte di giustizia, sentenza del 2 marzo 2021, causa C-824/18, [A.B. e a.](#); Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 2021, causa C-791/19, [Commissione c. Polonia](#); Corte di giustizia, ordinanza del 14 luglio 2021, causa C-204/21 R, [Commissione c. Polonia](#)).

A fronte di tale giurisprudenza il Governo polacco ha chiesto alla Corte costituzionale di esprimersi al fine di chiarire se i principi di diritto espressi nelle sentenze della Corte di giustizia fossero contrari alla Costituzione polacca. Il quesito formulato può essere così riassunto: può la Polonia decidere unilateralmente, a tutela della propria sovranità, i casi in cui il diritto dell'Unione europea (e le sentenze della Corte di giustizia) violino il nucleo fondamentale dello Stato polacco e della sua Costituzione? Se sì, con quali conseguenze?

La Corte costituzionale, con sentenza 7 ottobre 2021 ([K 3/21](#)), applicando l'(illegittimo) sindacato *ultra vires* al diritto dell'Unione, ha concluso sostenendo che nell'ipotesi definite nel quesito - cioè con riferimento ai principi di diritto delle sentenze della Corte di giustizia - la Costituzione polacca prevale sul diritto dell'Unione.

3. Il tema centrale della sentenza K 3/21 riguarda l'annoso problema della legittimità o meno del sindacato *ultra vires* del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri, tema sollevato inizialmente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca - come riconosciuto dalla stessa Corte polacca - nella *Maastricht Urteil* del 1993 ([2 BvR 2134, 2159/92](#)).

L'obiettivo di tale sindacato avrebbe la finalità di verificare se l'Unione nel concreto esercizio delle competenze attribuite dal Trattato non sia andata aldilà di quanto disciplinato dai Trattati; cioè emanando - ad avviso dei singoli Stati - misure illegittime in quanto *ultra vires*.

Come noto il sindacato *ultra vires* costituisce una generale forma di controllo da parte degli Stati nei confronti delle organizzazioni internazionali a cui partecipano. Questo non richiede necessariamente l'intervento di un giudice nazionale. Tale controllo può essere esercitato, ad esempio, anche tramite l'"interposizione" di differenti organi costituzionali dello Stato.

Nell'Unione tale forma di controllo da parte degli Stati membri è stato escluso dai Trattati, ed in particolare ai sensi degli artt. 19 TUE e 267 TFUE.

Il Trattato esclude infatti la possibilità per gli Stati di interpretare il diritto dell'Unione europea in modo distinto da quanto affermato dalla Corte di giustizia. Sono gli stessi Stati membri i quali hanno definito il ruolo della Corte di giustizia nei Trattati come Istituzione titolare di una competenza esclusiva, centralizzata e vincolante d'interpretazione del diritto dell'Unione. Questa competenza "esclusiva" tutela e garantisce l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione nell'esercizio della sua azione rispetto agli Stati membri e, in ultima istanza, garantisce il principio di uguaglianza tra gli Stati (art. 4 c. 2 TUE).

L'inizio della procedura d'infrazione, lo scorso 9 giugno, nei confronti della Germania a causa dell'emanazione della sentenza della Corte costituzionale tedesca PSPP ([2 BvR 859/15, 1651/15, 2006/15, 980/16](#)), sentenza che ha la sua base teorica nel sindacato *ultra vires*, è ulteriore indizio della contrarietà di tale forma di controllo con l'ordinamento dell'Unione.

Questo non significa che l'Unione non riconosca una forma di garanzia del "nucleo essenziale" o dell'"identità costituzionale" degli ordinamenti statali, tutela richiamata dalle Corti costituzionali nel momento in cui applicano il sindacato *ultra vires*. Ed infatti gli Stati stessi hanno introdotto all'art. 4 co. 2 TUE, con il Trattato di Lisbona (2007), la "tutela" da parte dell'Unione dell'"identità nazionale" e delle "funzioni essenziali dello Stato". D'altro canto, l'interpretazione dell'art. 4 co. 2 TUE rimane anch'essa - come in linea di principio tutto il diritto dell'Unione - competenza esclusiva della Corte di giustizia.

Non è forse un caso che la *Maastricht Urteil* (1993) sia stata emanata in un momento in cui era assente la "tutela" dell'art. 4 c. 2 TUE.

La garanzia di cui all'art. 4 c. 2 TUE presuppone però il "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti nazionali al fine di individuare i principi dell'"identità costituzionale" degli Stati; principi che possono essere individuati esclusivamente da organi dei singoli Stati membri. Questo è stato positivamente dimostrato, ad esempio, nei rapporti - a tratti "tesi" - tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia nella "saga Taricco" (da ultimo, Corte costituzionale, sentenza del 6 dicembre 2016, [15/2014](#)).

Tale forma di garanzia non ammette, al contrario, l'intervento unilaterale delle Corti costituzionali, come nel caso della sentenza K 3/21. Ed infatti, come sottolineato da [Giacomo Di Federico](#), la sentenza della Corte polacca non ha l'obiettivo di applicare dell'art. 4 co. 2 TUE, bensì ha l'obiettivo unilaterale ed immediato di garantire la prevalenza del diritto polacco sul diritto dell'Unione .

4. L'affermazione dell'illegittimità del sindacato *ultra vires* con riferimento al diritto dell'Unione per violazione degli artt. 19 TUE e 267 TFUE sarebbe sufficiente a chiarire il contrasto della sentenza della Corte costituzionale polacca con il diritto dell'Unione.

A ben vedere, la sentenza K 3/21 viola inoltre gli elementi fondanti ed irrinunciabili dell'ordinamento dell'Unione, irrinunciabili al fine del raggiungimento degli obiettivi del processo integrazione europea - come individuati dagli Stati membri nei Trattati - ad iniziare dall'obiettivo generale dell'art. 3 c. 1 TUE.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi dell'Unione i Trattati istituiscono, come noto, un ordinamento giuridico derivato e non “*detached*” dall'ordinamento internazionale, cioè un ente “derivato” e quindi - a differenza degli enti statali (Corte di giustizia, [parere 2/2013](#) del 18 dicembre 2014, par. 156) - non “originario”. Tale ordinamento è organizzato secondo il principio di uguaglianza tra gli Stati (art. 4 c. 2 TUE).

Al fine di comprendere il livello d'incompatibilità della sentenza K 4/21 con l'ordinamento dell'Unione è inoltre necessario ricordare come il diritto dell'Unione, in considerazione delle caratteristiche che gli Stati hanno individuato nei Trattati, è autonomo tanto dal diritto internazionale quanto dal diritto degli Stati membri ([parere 2/2013](#), *cit.*, para. 170). Come affermato dalla Corte, la violazione dei Trattati nella parte in cui garantisce l'autonomia del diritto dell'Unione, farebbe perdere a tale diritto “il proprio carattere” di diritto dell'Unione (Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 1964, causa 6-64, [Costa c. ENEL](#)), trasformandolo da specifico diritto dell'Unione in ordinario diritto internazionale.

Tornando al principio di uguaglianza tra Stati membri, questo è tutelato nel Trattato - come ricordato - tramite quello che può essere definito il cd. “metodo sovranazionale”, sovranazionale in quanto così disciplinato già nell'ordinamento “sovranazionale” della CECA (art. 10 TCECA). I tre principi che organizzano tale “metodo” sono: il principio di autonomia ([parere 2/2013](#), *cit.*, par. 170, 174, 176); i principi dell'effetto diretto e della prevalenza del diritto dell'Unione ([parere 2/2013](#), *cit.*, par. 166); il ruolo svolto della Corte giustizia e la tutela giurisdizionale ([parere 2/2013](#), *cit.*, par. 176).

Ebbene la sentenza K 3/21 viola tutti e tre tali principi che hanno quale finalità, tra l'altro, la protezione del principio di uguaglianza tra Stati (art. 4 c. 2 TUE).

Le conclusioni della sentenza della Corte sono infatti in contrasto, in primo luogo, con il principio dell'autonomia del diritto dell'Unione rispetto a quello degli Stati membri. La sentenza inoltre rifiuta, in secondo luogo, il principio della prevalenza del diritto dell'Unione. Infine, in terzo luogo, la sentenza viola il ruolo della Corte - e le competenze - come disciplinati dalla volontà degli Stati membri dei Trattati. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, la sentenza K 3/21 mira ad “disarticolare” il sistema stesso di tutela giurisdizionale di cui all'art. 19 TUE impedendo, tra l'altro, il corretto funzionamento del rinvio pregiudiziale, “chiave di volta” del sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione ([parere 2/2013](#), *cit.*, par. 176).

Quindi la sentenza K 3/21 non solo afferma (illegittimamente) la prevalenza del diritto polacco rispetto al diritto dell'Unione ma viola tutti i principi fondanti e non negoziabili del processo d'integrazione europea. In

questo modo tale sentenza mette in dubbio la volontà dello Stato polacco di continuare a partecipare a tale processo d'integrazione.

5. A ben vedere la sentenza K 3/21 è inoltre "storicamente" in "contraddizione" con le "tragedie" che il popolo polacco ha vissuto negli ultimi secoli. Ed infatti il territorio polacco è stato invaso tra il XVIII e il XX secolo - e quindi è stato posto sotto il "giogo" - rispettivamente dell'Impero prussiano, russo e austriaco, prima, e dell'Impero tedesco nazista e dall'Unione sovietica, poi. Come noto, ulteriormente, lo Stato polacco dopo la fine della Seconda guerra mondiale è entrato nella "sfera d'influenza" del regime dell'Unione sovietica fino al "crollo" del muro di Berlino.

La "contraddizione" della sentenza K 3/21 con la storia dello Stato polacco è costituita dal fatto che l'Unione europea costituisce il mezzo con cui, tra l'altro, gli Stati europei garantiscono la propria sovranità territoriale rispetto ad altri Stati europei militarmente ed economicamente più forti; questo soprattutto dopo l'esperienza - nella prima parte del XX secolo - del dominio della Germania nazista sul continente europeo. A tal fine, l'Unione può essere intesa come una nuova fase di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo a fronte della crisi dello Stato nazionale in Europa e con il fine di garantirne la stabilità politica. In particolare, la crisi dello Stato nazionale in Europa era conseguenza del "conflitto tra sovranità" fra Stati causato dalla nascita della "contraddizione tra Stato e mercato" alla fine del XIX secolo.

La contraddittorietà "storica" della sentenza K 3/21, "storica" con riferimento al lungo periodo di sottomissione del popolo polacco a potenze straniere, è costituita da questo. Cioè dal fatto che lo Stato polacco con tale sentenza si pone "giuridicamente" fuori dal sistema - cioè l'Unione europea - che garantisce oggi la sovranità territoriale polacca da interventi di Stati ad essa vicini ma esterni all'Unione e sempre più "assertivi" nella loro proiezione politica e militare verso l'esterno.

In altri termini tale sentenza sembra creare, in buona sostanza, una "contraddizione" tra l'interesse dello Stato polacco e l'interesse del popolo polacco a vivere secondo i valori comuni dell'Unione (art. 2 TUE).

La modalità con cui il problema della sentenza K 3/21 sarà risolto costituirà anche un utile "cartina di tornasole" con riferimento all'aspetto della tutela dei "valori comuni" dell'Unione di cui all'art. 2 TUE. Infatti, il concetto stesso d'"Europa" nasce nel VI sec. d.C. per caratterizzare quello spazio continentale che presenta valori comuni, valori comuni che sono oggi individuati dagli Stati membri nei Trattati all'art. 2 TUE.

La modalità con cui sarà risolto il "problema" della sentenza K 3/21 dimostrerà, in altre parole, se la Polonia appartiene o meno a tale concetto di "Europa" o si ponga al di fuori di tale spazio ed ai suoi valori comuni.

6. Per concludere, la sentenza della Corte costituzionale polacca del 7 ottobre 2021 contraddice i principi irrinunciabili dell'ordinamento giuridico

dell'Unione. Allo stato la Repubblica polacca dimostra di non rispettare i criteri di partecipazione al processo d'integrazione europea.

Il fondamento teorico-giuridico della sentenza K 3/21 è costituito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca, iniziato con la *Maastricht Urteil* e proseguita fino alla recente sentenza PSPP (come ricordato precedentemente, la Commissione ha recentemente iniziato una procedura d'infrazione nei confronti della Germania a seguito dell'emanazione di tale sentenza). In particolare, questo filone giurisprudenziale si fonda sull'illegittimo presupposto dell'applicabilità del sindacato *ultra vires* al diritto dell'Unione europea.

La crisi istituzionale determinata dalla sentenza polacca troverà quindi una (necessaria) soluzione non solo a Bruxelles, in attesa delle decisioni delle Istituzioni dell'Unione, ma anche a Berlino; cioè a fronte di come la Germania vorrà risolvere il "caso" della sentenza PSPP anche con riferimento all'(illegittima) base teorica su cui essa si fonda, cioè il sindacato *ultra vires*.