

# LA CORTE COSTITUZIONALE POLACCA E LA NEGAZIONE DEL PRIMATO UE: UNO SPETTRO SI AGGIRA PER L'EUROPA.

*Alessandro Tomaselli*

**Abstract:** The recent decisions of the Polish Constitutional Court relating to relations with the European Union legal system seem to anticipate Poland's exit from the EU and rekindle the debate on the role of its member states. The defense of its own constitutive values, in the name of the independence that the countries parties to the European Union still possess, can legitimize the latter not to respect European law or an absolute application of the theory of the primacy of the EU law, created by the Court of Justice, prevent it? And what are the real chances that Poland, as happened for the UK with Brexit, will leave the United Europe? Could the Warsaw government really survive the abandonment of the benefits of belonging to the single market?

**Key words:** European Union, Poland, Primacy of European Law

## 1. Premessa.

I rapporti tra Unione Europea e Polonia non sono mai stati caratterizzati da una particolare armonia, al contrario distinguendosi per una certa “vivacità” già all’indomani dell’adesione di quest’ultima all’UE (1 maggio 2004): in concomitanza, in particolare, con la conquista della maggioranza da parte del partito conservatore PIS (in polacco *Prawo i Sprawiedliwość*, e cioè Diritto e Giustizia) alle elezioni del 2005 le relazioni tra Varsavia e Bruxelles hanno conosciuto una costante, crescente tensione, sfociata a fine 2017 nella decisione da parte della Commissione Europea di attivare, per la prima volta dalla nascita dell’attuale UE, il meccanismo sanzionatorio previsto dall’art. 7 del Trattato sull’Unione Europea<sup>1</sup>. E ciò a causa di un evidente rischio di violazione grave

---

<sup>1</sup> A mente del quale “1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi. 2. Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni. 3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato

dei valori di cui all'art. 2 dello stesso TUE<sup>2</sup> derivante, a dire dell'esecutivo europeo, dal varo da parte del governo polacco di una riforma della giustizia potenzialmente in grado di minare l'indipendenza e dunque l'imparzialità dei giudici.

In virtù di quanto premesso, non può sorprendere, quindi, che il 7 ottobre di quest'anno il Tribunale Costituzionale polacco, guidato dalla giudice Julia Przylibska, si sia pronunciato sulla compatibilità tra i Trattati europei e la Carta suprema polacca<sup>3</sup>, così contribuendo ad ulteriormente incrinare il legame (eufemismo) tra Europa (sempre meno) unita e Polonia in prossimità della rottura, tra l'altro ridando vita, per tal via, all'annoso dibattito relativo al rapporto tra diritto UE e i singoli ordinamenti nazionali (v. oltre).

Segnatamente, l'istanza giurisdizionale *de quo* ha emesso la sentenza in questione relativamente ad un ricorso presentato dal Primo Ministro polacco Mateusz Morawiecki in data 29 marzo 2021 (ultima di una serie di iniziative di tal fatta che l'esecutivo di Varsavia ha proposto senza successo presso la Corte di Giustizia europea ed aventi per oggetto l'indipendenza del potere giudiziario da quello politico) e segue, con sorprendente tempismo a distanza di sole ventiquattr'ore, la pronuncia (C-204/21) con cui giudici lussemburghesi hanno respinto, in nome del primato del diritto UE su quello nazionale, la richiesta della Polonia di revocare l'ordinanza che prevede l'immediata sospensione dell'applicazione delle norme relative alle competenze della Camera disciplinare della Corte suprema (istituita nel 2017 e composta da giudici selezionati dal Consiglio nazionale della magistratura, il quale, a sua volta, è composto anche da 15 membri eletti dal Sejm, e cioè il Parlamento polacco).

E ad inasprire pericolosamente i toni di una diatriba che rischia concretamente di rivelarsi esplosiva, si aggiunga che nel luglio di quest'anno la Corte di Giustizia Europea, dopo avere emesso

---

membro in seno al Consiglio. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche. Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati. 4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione. 5. Le modalità di voto che, ai fini del presente articolo, si applicano al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sono stabilite nell'articolo 354 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea". In tema v., tra gli altri, C. CURTI GIALDINO, La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca, in *federalismi.it*, n. 12/2016; N. LAZZERINI, Le recenti iniziative delle istituzioni europee nel contesto della crisi dello Stato di diritto in Polonia: prove di potenziamento degli "anticorpi" dei Trattati?, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 1 ss.; A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I CANOR, M.H. TABOROWSKI, M. SCHMIDT, A Constitutional Moment for the European Rule of Law - Upcoming Landmark Decisions Concerning the Polish Judiciary, in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, Research Paper No. 2018-10*; P. MORI, Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia, in *federalismi.it*, n. 25/2016; inoltre, v. i numerosi interventi di L. PECH E K. L. SCHEPPELE in *Verfassungsblog*.

<sup>2</sup> "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di Diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

<sup>3</sup> Sentenza K 3/21.

un ordine provvisorio con cui aveva intimato allo Stato polacco di bloccare l'attività della Sezione disciplinare della Corte Suprema in quanto organo assertivamente non imparziale e, dunque, in netto contrasto con lo Stato di diritto, si era vista opporre da quest'ultima l'incostituzionalità dell'applicazione di ordini della Corte di giustizia dell'Unione Europea al sistema giudiziario nazionale.

Conseguentemente, era inevitabile che in occasione dell'arresto che ci occupa, il giudice polacco di massimo grado (la cui composizione è, peraltro, stata già dichiarata non conforme alla legge secondo le sentenze di diritto interno K 34/15 e *Xero Flor c. Polonia* n. 4907/18 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) non perdesse occasione per sancire l'illegittimità dell'interpretazione resa dalla suddetta Corte lussemburghese con riguardo al contenuto degli artt. 1, 2, 4 e 19 del Trattato sull'Unione Europea in plurimo combinato disposto tra loro, al fine precipuo di rendere inefficace nei confronti dell'ordinamento interno qualsivoglia provvedimento presente, futuro e financo passato (in forza di un'originale *vis* retroattiva) emesso dalle Istituzioni europee che possa intaccare l'indipendenza della giurisdizione nazionale: nello specifico, il Tribunale costituzionale di Varsavia ha puntualizzato che “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 della Repubblica di Polonia. 2. l'art. 19, 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– contrasta con gli artt. 2, 7, 8, 90 e 178 della Costituzione; b) giudicare sulla base di previsioni che non sono vincolanti, essendo state revocate dal Sejm e/o giudicate dal Tribunale Costituzionale per essere in contrasto con la Costituzione – contrasta con gli artt. 2, 7, 8, 90 e 178, e 190 della Costituzione.3. L'art. 19, 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, 90 and 179 in

combinato con l'art. 144 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, 90 e 186 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, 90 e 179 in combinato con l'art. 144 della Costituzione”.

In sostanza, “la Corte suprema polacca rivendica il primato della propria legge costituzionale nazionale quanto a materie, nello specifico l'ordinamento giudiziario, che essa ritiene non essere state attribuite alla competenza esclusiva dell'Unione, in base agli stessi Trattati istitutivi cui la Polonia ha aderito. La sentenza osserva infatti (...) che tra le competenze trasferite dalla Polonia alla Ue non c'è l'organizzazione del potere giudiziario, per cui la Ue non ha competenze per valutare la giustizia polacca e il suo funzionamento”<sup>4</sup>.

## **2. Il primato del diritto UE e il ruolo degli Stati membri: considerazioni critiche**

La sostanziale incompatibilità tra diritto europeo e ordinamento costituzionale polacco in caso di indebita ingerenza del primo con conseguente esautoramento di fatto del secondo, sancita dall'arresto in esame relativamente a quelle norme dei Trattati pregiudicanti principi e valori fondanti della singola architettura ordinamentale nazionale, si pone agli occhi degli interessati come il naturale precipitato logico-giuridico riconducibile alla posizione assunta dalla Corte Suprema facente capo a Varsavia, e ciò anche e soprattutto avuto riguardo, da un lato, alla determinazione del ruolo dei singoli Paesi nei confronti di Bruxelles, nonché, dall'altro, per gli indubbi risvolti di matrice politica di cui la medesima è latrice.

Pare, cioè, piuttosto scontato come decisioni del genere rechino con sé uno degli aspetti maggiormente controversi rinvenibili a fondamento dell'intero progetto d'integrazione europeo, e cioè proprio l'individuazione delle peculiarità tipiche della relazione tra ordinamento “centrale” e Stati membri, questione in realtà mai del tutto risolta proprio considerati i prepotenti, reiterati ritorni sulla ribalta del dibattito riguardante i caratteri peculiari di tale rapporto.

---

<sup>4</sup> R. VENERUSO, *Corte costituzionale polacca: 'Polexit' o rispetto del diritto?* in (centrostudiliviatino.it) che a tal fine ricorda il testo dell'art. 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ai sensi del quale “1. Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione. 2. Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”.

E a rendere ancora più complessa la lettura di un contesto di per sé già geneticamente di certo niente affatto lineare, si aggiunga come considerazioni ed implicazioni di natura politica tutt'uno con altre di stampo più squisitamente giuridico raggiungano il massimo grado di contestualità proprio all'interno dell'UE, ambito non a caso in tal senso testimone di autentici paradossi ed epocali *misunderstandings*.

Ma procediamo con ordine.

Preliminarmente a qualsivoglia considerazione e riflessione nei confronti della delicata vicenda che in tale sede ci occupa, pare innanzitutto opportuno riprendere gli elementi primari alla base dell'originale *ratio* ad ispirazione dell'intero progetto d'integrazione europeo con riguardo specifico alla posizione dei singoli Stati, e ciò anche al fine di tentare di sgombrare il campo da facili equivoci che, tuttavia, contraddistinguono ormai il dibattito quotidiano in materia.

A tal fine sembra utile rifarsi al contenuto delle disposizioni del Trattato di Lisbona relative ai criteri alla base della suddivisione delle competenze tra UE e propri membri; in particolare, si fa riferimento a ciò che, senza falsa retorica, si ritiene la pietra angolare a fondamento dell'Europa unita, il primario riflesso diretto degli obiettivi che mossero gli Stati fondatori in direzione unificante e, ancor prima, del *quid* che li spinse alla creazione di un soggetto che ne sintetizzasse le volontà, ma non fosse ad essi sovraordinato, e cioè il principio di attribuzione di cui all'art. 5 TUE<sup>5</sup>, rimando immediato, dunque, alla natura essenzialmente negoziale dell'Unione Europea.

Il recupero di tale elemento appartenente alla genesi dell'allora CEE si ritiene non possa trascurarsi non semplicemente avuto riguardo all'esatta definizione di ruoli e compiti delle Istituzioni centrali e Paesi membri, ma anche relativamente alla specificazione della natura ultima del processo *de quo*, e cioè il suo carattere essenzialmente economico-mercantile: rimandando al prosieguo del presente lavoro considerazioni sul rapporto che lega UE e propri appartenenti, sembra intanto necessario ricordare in premessa che l'idea di un'Europa unita trae origine dalla volontà di dare vita ad un mercato unico e libero da restrizioni, senza che dunque ulteriori e specifiche particolarità riconducibili ai singoli Stati acquisiscano particolare rilevanza. E nell'immediato dopoguerra tra i

---

<sup>5</sup> “1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. 4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

principali governi dell'epoca era maturata la convinzione che differenze, contrasti e divisioni, cause nei secoli di sanguinari conflitti, potessero degradare ad una posizione secondaria rispetto al soddisfacimento di interessi economici, tra l'altro particolarmente pressanti all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale, appunto.

In altri termini, per gli Stati l'intento principale, *rectius* unico, era rappresentato dalla costruzione di uno spazio economico condiviso da gestire in condominio tra loro e da cui le proprie economie potessero ritrovare linfa vitale, ferme restando, al contempo, le singole peculiarità tipiche dei vari ordinamenti nazionali; al di là di quanto, con ridondante e sterile retorica, è richiamato dai Trattati con riguardo alla presunta comunanza di elementi e tradizioni, in realtà il solo elemento unificante e capace di porsi come autentico momento di pacificazione era (e sostanzialmente continua ad essere) costituito dalla realizzazione di una comunità di matrice economica, capace, almeno in astratto, di dispensare benefici per tutti in nome dei dogmi tipici del liberismo economico.

Ed il costante allargamento dei confini dell'UE, anche nei confronti di molti Paesi dell'est europeo tradizionalmente estranei ai paradigmi propri del libero mercato in quanto gravitanti, prima della caduta del muro di Berlino, all'interno dell'antitetico sistema economico d'ispirazione socialista, trova spiegazione esaustiva proprio nelle considerazioni testé avanzate, non potendo, al contrario, concretamente giustificarsi qualora gli autentici collanti capaci di una rinnovata comunanza d'orizzonti fossero rappresentati da storia, valori e principi trasversali all'Europa dei 27: la crescente adesione all'Unione Europea, in altri termini, trova la propria principale ragion d'essere in pragmatiche motivazioni dettate esclusivamente dalla convenienza economica e non al fine di soddisfare irrefrenabili impulsi di matrice solidaristica.

Tutto ciò premesso, la funzione assolta dal principio di attribuzione di competenze, e la conseguente suddivisione di compiti tra organi facenti capo a Bruxelles e singoli Stati, non dovrebbe prescindere da quanto appena ricordato, soprattutto per ciò che concerne la rilevanza della volontà di questi ultimi, dato di assoluta rilevanza all'interno dell'accennata ed indubbia prospettiva negoziale, e conferma di un ruolo niente affatto subordinato, nonostante tutto, rispetto alla propria stessa creazione (l'UE, appunto): al di là di inconsistenti teorie basantesi su una supposta rinuncia (parziale o totale) della propria sovranità o, addirittura, sul compimento *de facto* dell'originario disegno di carattere federalista ad ispirazione delle iniziative riconducibili ai padri fondatori ed anelanti la nascita degli Stati Uniti d'Europa, costituisce un fatto inoppugnabile che i Paesi membri occupano

ancora una posizione di assoluta preminenza e come, dunque, non sembrano affatto decisi a compiere alcun passo indietro in direzione realmente unificante<sup>6</sup>.

Da ciò consegue, per ciò che in tale sede ci riguarda, che, almeno in teoria, il singolo Stato appare ancora legittimato alla difesa dei propri elementi istitutivi fondanti, usualmente rinvenibili all'interno delle carte costituzionali nazionali, e che dunque il rispetto di regole e principi dettati dal legislatore di Bruxelles non può risolversi in un'indebita invasione di spazi non di propria competenza, financo spingendo gli Stati membri fino alla negazione di sé stessi: il rispetto delle singole caratterizzazioni e peculiarità dovrebbe conciliarsi, cioè, con quanto l'UE propugna in termini di ideali e principi, raggiungendo così piena estrinsecazione quell'unione nella diversità cui quest'ultima appare astrattamente ispirata, e ciò in nome di un rinnovato realismo giuridico che, come si è tentato di esplicitare, trova nel dato letterale dei Trattati la propria ragion d'essere.

E pienamente coerente con tale asettica impostazione, scevra da contaminazioni politiche di natura "sovranista" o "populista" che siano, pare trovare piena conferma, intanto, nell'attuale conformazione dell'UE, unico caso all'interno del panorama globale di soggetto non ancora federalista ma non più semplice organizzazione internazionale ed in quanto tale, dilaniata al suo interno da croniche criticità (deficit democratico su tutte) riconducibili alla propria architettura originaria, nonché da divisioni, contrapposizioni, fronti interni perfino potenzialmente capaci di porsi come credibili alternative alla stessa (gruppo di Visegrad) e dunque teoricamente in grado di abbandonarla, spesso priva di orizzonti di senso davvero comuni, e la cui reattività in direzione individualista da parte dei propri componenti nell'innalzare muri, chiudere frontiere ed arroccarsi dietro barricate politiche e/o fisiche stupisce sempre più per prontezza e rapidità, quasi a volere cogliere ogni occasione più o meno propizia al fine di ribadire la propria singolarità e ed il proprio ruolo (situazioni d'emergenza come la gestione dei migranti o la lotta contro il virus Covid-19 rappresentano solo gli ultimi esempi che hanno visto e che vedono come protagonisti principali i vari Paesi con le rispettive decisioni di politica nazionale, per nulla, o quasi, uniformate sotto l'egida di un'Europa tale solo nelle petizioni di principio o nelle maldestre contromisure di natura finanziaria ed economica adottate dalla Banca Centrale).

Inoltre, e con ciò tornando all'oggetto del presente lavoro, in tale ottica sembra perdere vigore e legittimità la teoria del primato del diritto europeo<sup>7</sup> su quello nazionale, figlia dell'originale *vis*

---

<sup>6</sup> Tanto che in ipotesi di recesso di tutti i propri componenti l'UE non potrebbe continuare ad esistere, proprio a causa della mancanza di del sufficiente grado di autonomia ed indipendenza tale da conferire la personalità giuridica di diritto internazionale tipica di un soggetto realmente federalista.

<sup>7</sup> Cfr. tra gli altri G. STENDARDI, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità europee*, Milano, 1958, p. 40 ss.; R. MONACO, *Diritto comunitario e diritto statale interno*, in *Rivista di diritto europeo*, 1962, p. 16 ss.; F. Durante, *Sul giudizio di legittimità costituzionale delle norme comunitarie europee*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1968, pp. 485-504. B. DE WITTE, *Retour à "Costa". La primauté du droit communautaire à la lumière du droit*

creativa della Corte di Giustizia<sup>8</sup>, ma del tutto inconsistente, in realtà, proprio considerato il concreto e non indifferente peso che il singolo Paese ancora e nonostante tutto conserva, come visto, nei rapporti con le Istituzioni centrali.

Segnatamente, all'interno di un contesto in concreto nient'affatto contraddistinto da una posizione di soggezione degli Stati nei confronti dell'UE, le cui determinazioni di carattere legislativo, esecutivo e giudiziario vincolano questi ultimi solo per loro espressa volontà in tal senso espressa e non in forza di una reale condizione di sovra ordinazione alla stessa Unione Europea attribuibile, la convinzione secondo cui il diritto europeo prevalga, però, sempre e comunque su quello interno non può trovare giustificazione né sul piano logico né su quello giuridico, potendo, al contrario, teorizzarsi o qualora l'organizzazione internazionale in questione compia il decisivo *step* in senso federalista, condizione che garantirebbe *naturaliter* alla teoria in questione pieno titolo alla regolazione dei rapporti tra Istituzioni centrali e singoli Paesi membri, in tale evenienza relegati sì ad uno status di autentica subordinazione; oppure, in forza di una modifica dei Trattati: in tale caso, il principio in questione, una volta sottoposto al previsto iter procedurale finalizzato all'introduzione di una nuova previsione normativa di carattere primario, acquisirebbe una posizione di reale legittimità, per nulla paragonabile a quella allo stato occupata in forza della Dichiarazione n. 17 allegata ai Trattati stessi. Il mero transitare dal contesto giudiziario all'ambito (para)normativo rappresentato dagli allegati a questi ultimi, per quanto giustificabile in prospettiva auto-rafforzante posta in essere e perseguita da parte dell'UE nei confronti degli Stati che ne fanno parte, non può invero condividersi, ritendendosi, al contrario, necessario il preposto filtro procedimentale, principalmente funzionale, non a caso, a garantire alla singola modifica legislativa l'*imprimatur* da parte dei membri dell'Unione.

In assenza di una qualsivoglia forma di legittimazione (di natura istituzionale, in caso di eventuale approdo dell'UE ad un'autentica conformazione federalista, o di carattere normativo - procedurale, nell'ipotesi di esito favorevole con riguardo alla revisione dei Trattati) che tragga, dunque, principalmente dalla volontà degli Stati il proprio afflato genetico, la teoria del primato del

---

*international*, in Revue trimestrielle de droit européen, 1984, p. 427. D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018; ID., *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione*, Osservatorio sulle fonti, n. 3/2019, 1 ss.

<sup>8</sup> Specificamente, si richiama la famigerata sentenza *Costa c. Enel* ove, tra l'altro, la CGUE specificò che "Tale integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune. Se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori, ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato contemplata nell'art. 5, secondo comma, e causerebbe una discriminazione vietata dall'art. 7.

diritto europeo resta un'inaccettabile forzatura giurisprudenziale, solo finalizzata a costringere i Paesi membri ad una condizione che (ancora) non li compete, semplicemente perché non voluta<sup>9</sup>.

Al contrario, pretendere di individuare in capo all'UE una posizione di superiorità tale da assicurare alle proprie determinazioni normative un conseguenziale ed aprioristico *status* di primato rispetto a quelle nazionali senza che ancora (e ammesso che accada) sia possibile distinguere con chiarezza uno Stato federale centrale da vari Stati federati ad esso convergenti, o in assenza di modifiche in tal senso apportate ai Trattati, pare del tutto inammissibile, se non all'interno di una prospettiva essenzialmente politica ed in cui l'assenza di una reale base giuridica è superata dalle acrobazie ermeneutiche della Corte di Giustizia in chiave auto-legittimante a favore dell'intero ordinamento europeo.

Quanto sostenuto sembra trarre avallo, tra l'altro, dal contenuto di alcune disposizioni dei Trattati, nonché da un sommario excursus storico riguardante il dialogo nel corso del tempo intervenuto tra alcune compagini statali europee e organi centrali dell'UE, nella specie per il tramite delle rispettive istanze giurisdizionali: dal primo punto di vista, si fa riferimento all'art. 50 del TUE<sup>10</sup>, riflesso diretto del potere che gli Stati si riconoscono di abbandonare *motu proprio* il progetto d'integrazione europea, prerogativa speculare rispetto alla discrezionalità di cui godono i medesimi nell'aderirvi<sup>11</sup>, ed in assenza di determinazione legislativa alcuna in merito alla possibilità di espulsione dall'UE.

Qualora, infatti, i Paesi parti dell'UE si trovassero davvero in condizione di inferiorità rispetto al governo centrale di Bruxelles, il contenuto del richiamato art. 50 TUE dovrebbe quantomeno integrarsi con l'espressa possibilità, seppur a condizioni tassative ed estremamente stringenti, di una fuoriuscita forzosa dall'Unione Europea, e che troverebbe il proprio *incipit* non certamente su iniziativa statale.

In considerazione dell'attuale conformazione della norma in esame, invece, pare piuttosto intuitivo come la stessa possa rinvenire la propria essenziale ragion d'essere solo all'interno di un contesto ordinamentale in cui la volontà, e dunque, la posizione dei vari soggetti componenti dell'UE, ricopra ancora e nonostante tutto una posizione di primario rilievo, a conferma della natura contrattuale dell'Unione Europea e del tutto incongruente con l'inconsistente primazia del diritto europeo.

---

<sup>9</sup> Non sembra al riguardo affatto casuale, e rinviando al prosieguo del presente lavoro un maggiore approfondimento in tal senso, che il giudice supremo polacco abbia suggerito come possibili soluzioni alternative all'uscita della Polonia dall'Europa e relative al contrasto tra la Costituzione polacca ed il diritto europeo che in tale sede ci occupa, o la modifica della Carta suprema medesima o la revisione della legge europea.

<sup>10</sup> "1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione".

<sup>11</sup> In forza dell'art. 49 TUE.

D'altro canto, che tale ultima teoria richiamata non possieda nei fatti reale legittimità pare ulteriormente sancito dalle posizioni ricoperte da alcune giurisdizioni nazionali di livello costituzionale e che antecedentemente a quanto specificato dal Tribunale supremo polacco hanno contribuito a rafforzare le perplessità testé avanzate: ci si riferisce alla dottrina dei c.d. controlimiti<sup>12</sup>, teorizzata dalla Corte Costituzionale italiana già con la sentenza n. 183/73 (e ripresa di recente in relazione al caso Taricco, nonché in Germania riguardo al *Quantitative easing* del 2020) a difesa dei principi essenziali del nostro ordinamento in ipotesi di incompatibilità con quello europeo e da quanto specificato di recente (21 aprile 2021) da quella tedesca in occasione del rigetto del ricorso che chiedeva la declaratoria di illegittimità costituzionale del *Next EU Generation Plan*, altrimenti noto come *Recovery Plan*, e cioè il programma di aiuti europei che la Commissione UE ha approvato per contrastare le conseguenze economiche e sociali della crisi indotta dalla pandemia Covid -19 e dalle restrizioni contro la diffusione del contagio. In tale sede, infatti, la Corte di Karlsruhe si riserva espressamente di verificare se al suddetto programma di aiuti europeo “*si applicano i limiti per quanto riguarda il volume, la durata e lo scopo dei prestiti per i quali la Commissione europea è autorizzata, nonché per quanto riguarda le possibili passività sostenute dalla Germania. Inoltre, i fondi in questione devono essere utilizzati esclusivamente per affrontare le conseguenze della crisi del Covid-19*”, aggiungendo che nell'eventualità in cui il piano in questione risulti, all'esito di ulteriori e successive verifiche, illegittimo “*esiste la possibilità che la Corte di Giustizia dell'Unione europea – deferita dalla Corte costituzionale federale ai sensi dell'articolo 267 TFUE – dichiari la legge sul Recovery nulla*” e che “*il governo federale, il Bundestag ed il Bundesrat dovrebbero prendere le*

---

<sup>12</sup> In tema v. anche A. CELOTTO -T. GROPPi, *Primaute e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quad. cost.* 4/2004, 870; A. CELOTTO - T. GROPPi, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., 1383 s.; A. CELOTTO, *Il primato del diritto europeo nel Progetto di Costituzione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); A. CELOTTO, *Una nuova ottica dei “controlimiti” nel Trattato costituzionale europeo?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2 del paper. L. AZZENA, *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in AA.VV., *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, II ed., a cura di S. PANIZZA-R. ROMBOLI, Pisa, 2004, 292, prende in considerazione una lettura (o meglio, un “utilizzo”) della teoria in parola non più in senso “difensivistico o ‘negativo’” ma in senso “positivo”, ossia “per rendere espliciti a livello comunitario i valori costituzionali nazionali”. Della stessa A., v. poi, *Prospettive evolutive in tema di applicazione del diritto europeo e ruolo dei giudici nazionali*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2005, 7 ss. e *Il raccordo tra Corti in un sistema multilivello. Le prospettive dei controlimiti*, in AA.VV., *Ai confini del “favor rei”. Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionali e di giustizia*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, 2005, 70 s. A. CARDONE, *Tutela dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale: alcuni spunti per un modello integrato*, in *Dir. pubbl.*, 2/2005, 414 ss., propone, tra le impostazioni “difensivo-oppositive” e quelle “integrative”, “una nuova interpretazione dei ‘controlimiti’ tale da restituire alla Corte un ruolo centrale “nella tutela giurisdizionale delle libertà” e favorire, altresì, “l’integrazione comunitaria”; R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i “controlimiti”*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 29 febbraio 2016, 4; A. RUGGERI, *Le pronunzie della Corte costituzionale come “controlimiti” alle cessioni di sovranità a favore dell’ordinamento comunitario*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, IX, Studi dell’anno 2005, Torino, 2006, 397; F. DAL CANTO, *Il Consiglio di stato tra normativa comunitaria, controlimiti e giudicato costituzionale*, in *Giur. it.*, 2007, 587 ss.

*misure a loro disposizione per ripristinare l'ordine costituzionale (dunque, violato dal provvedimento in questione, ndr)”.*

### 3. Conclusioni

Quali le reali probabilità dell'uscita della Polonia dall'Unione Europea?

Certamente, non poche considerati i richiamati recenti e per nulla secondari contrasti, ed oltretutto con il “conforto” della c.d. *Brexit*<sup>13</sup>, unico, ma non per questo meno rilevante precedente in materia: era e rimane pressoché scontato che l'uscita del Regno Unito dall'UE recasse e continui a recare, infatti, con sé i germi di un potenziale effetto domino, perlomeno con riguardo a quelle compagini statali che più di altre si mostrano particolarmente refrattarie nei confronti di un pieno allineamento ai dettami di Bruxelles.

E la Polonia, come accennato, sembra rientrare a pieno titolo tra questi.

Tuttavia, rispetto a quella che, proprio analogicamente al caso britannico, da più parti è stata definita *Polexit*, sembra possibile individuare un'alternativa, e ciò allo scopo di contemperare l'esigenza finalizzata a comunque preservare l'unità presente e futura dell'UE, la cui disintegrazione non servirebbe a nessuno, con la necessità, al contempo, di recuperare il ruolo dei singoli Stati membri, le cui prerogative rischiano concretamente di essere adombrate da una sempre più invasiva, quanto spesso illegittima, politica europea.

Segnatamente, ci si riferisce alla possibilità di ammettere che il singolo Paese parte dell'Unione Europea, in caso di contrasto insanabile tra una o più norme della propria Costituzione e diritto europeo, e salva restando per il resto la sua posizione nei confronti dell'ordinamento UE latamente inteso, sia dispensato dalla soggezione alla cooperazione rafforzata, istituto previsto in ambito di competenze non esclusive dell'UE e regolato dall'art. 20 TUE, nonché dagli articoli dal 326 al 334

---

<sup>13</sup> Cfr. A. L. VALVO, *Brexit*, in Istituzioni di diritto dell'Unione Europea, p. 61, II ed., Padova, 2021; A. TANCA, *Brexit: l'esito di una relazione problematica*, in Quaderni costituzionali, 38(2), 2018, 341-360; F. SAVASTANO, *Brexit: un'analisi del voto*, 29 giugno 2016, p. 3-4 in <https://www.federalismi.it>; ID, *Prime osservazioni sul diritto di recedere dall'Unione Europea in Federalismi*, 2015, p. 6-7; B. CARAVITA, *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*, in Federalismi, n. 16, 2017, p. 2; M. DOUGAN, *An Airbag for the Crash Test Dummies? EU-UK Negotiations For A Post-Withdrawal “Status Quo” Transitional Regime under Article 50 TEU*, in Common Market Law Review, Vol. 55, 2018, pp. 57-100; T. TRIDIMAS, *Article 50: An Endgame without an End?*, in King's Law Journal, Vol. 27, n. 3, 2016, pp. 297-313; D. DIXON, *Article 50 and Member State Sovereignty*, in German Law Journal, Vol. 19, n. 4, 2018, pp. 901-940; M. PUGLIA, *Art. 50 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), Trattati dell'Unione europea, Giuffrè, Milano, 2014, p. 338 ss.; P. NICOLAIDES, *Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects*, in Maastricht Journal of European and Comparative Law, n. 20, 2013, pp. 209-219; A. DI RIENZO, *Art. 50 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), Codice dell'Unione europea operativo, Napoli, 2012, p. 404 ss.; G. BUSIA, *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, Bologna, 2010, pp. 401 ss.; H. HOFMEISTER, *Should I stay or Should I go? – A Critical Analysis of the Right to withdraw from the EU*, in European Law Journal, n. 16, 2010, p. 589-603.

del TFUE e che, lungi dal potersi considerare espressione di un imperativo inderogabile ed assoluto di derivazione euro-unitaria, in realtà trova (non a caso) nella volontà dei singoli Stati il proprio fondamento: “Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione possono far ricorso alle sue istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le pertinenti disposizioni dei trattati, nei limiti e con le modalità previsti nel presente articolo e negli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea” (art. 20 TUE, c. 1, primo capoverso); “Gli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata in uno dei settori di cui ai trattati, eccetto i settori di competenza esclusiva e la politica estera e di sicurezza comune, trasmettono una richiesta alla Commissione” (Art. 329 TFUE, c. 1, prima parte del primo capoverso).

Oltretutto, quella che, perlomeno *prima facie*, potrebbe apparire come un'ingiustificabile disparità di trattamento, non sembra in realtà alternativa sì peregrina, se solo, anche in questo caso, si richiamano le condizioni specifiche di singole esperienze che hanno caratterizzato e che continuano a caratterizzare l'attuale dialettica tra Istituzioni centrali europee e propri membri, principalmente ispirate proprio al principio di conservazione dell'Europa unita e precipuamente relative alla partecipazione all'unione monetaria di cui agli artt. 3, comma 4 del TUE, 3, lettera c), 119-144, 219 e 282-284 TFUE: a tal proposito, si ricordi che attualmente solo 19 Paesi UE hanno adottato l'euro e come proprio il Regno Unito, per scelta e non certo per necessità, durante il corso della sua intera esperienza all'interno dell'Unione Europea avesse conservato la propria moneta nazionale.

Dunque, la mancata conformazione, per le più svariate ragioni, all'interezza delle disposizioni normative europee non pare inconciliabile con la posizione di Stato membro, al contrario ammettendosi specifiche eccezioni funzionali alla salvaguardia del processo d'integrazione.

Che la recente posizione assunta dal Tribunale Costituzionale polacco sia fonte di imbarazzi non meramente politici per Bruxelles, racchiudendo altresì implicazioni più strettamente giuridiche, sembra trovare ulteriore avallo nell'iniziativa presa il 29 ottobre da parte del Servizio giuridico del Parlamento europeo su richiesta espressa del proprio Presidente David Sassoli e concretizzatasi nella presentazione di un ricorso alla Corte di Giustizia UE contro la Commissione europea per mancata applicazione del Regolamento 2020/2092 sulla condizionalità, adottato nel dicembre 2020 e che permette all'UE di sospendere i pagamenti a favore di quelli Stati membri ove è minacciato lo Stato di diritto: al di là delle conseguenze di natura puramente economica riconducibili a tale iniziativa, pare possibile considerare la stessa alla stregua di anomala reazione di matrice auto-immunitaria non certamente rientrante nella fisiologia del processo d'integrazione europeo, ma, al contrario, espressione dei risvolti patologici a quest'ultimo addebitabili soprattutto nel confronto con i propri Paesi membri.

E che l'intera vicenda in esame è presumibile si risolverà nell'applicazione nei confronti della Polonia di una sanzione pecuniaria all'esito dell'applicazione a suo carico della procedura d'infrazione prevista dagli artt. 258 e 260 TFUE, in aggiunta o in alternativa alla "ritorsione" che l'UE metterà con ogni probabilità in atto in sede di mancata approvazione del Pnrr polacco, non varrà comunque a risolvere le indicate irrisolte criticità che continuano a caratterizzare il dialogo tra UE e Stati membri.