

Andrzej Szmyt

Uniwersytet Gdański

REGOLAZIONI DELLA COSTITUZIONE POLACCA NELLA PROSPETTIVA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA E LINEE D'INTEGRAZIONE NECESSARIE*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2014.001>

1. NOTA INTRODUTTIVA

La Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997¹, sin dalla sua entrata in vigore ha contenuto due disposizioni rilevanti per le questioni „europee” (d'integrazione), ossia l'art. 90 e l'art. 91 comma 3.

L'art. 90 stabilisce che la Repubblica di Polonia, sulla base di accordi internazionali, può delegare a organizzazioni o a organi internazionali competenze degli organi di potere pubblico in determinate questioni (comma 1), fermo restando che la legge di autorizzazione alla ratifica degli accordi internazionali di cui al comma 1 è approvata dalla Dieta a maggioranza di due terzi dei voti, alla presenza di almeno la metà dei suoi componenti nonché dal Senato a maggioranza di due terzi dei voti, alla presenza di almeno la metà dei suoi componenti (comma 2); tuttavia, a norma dell'art. 125 (comma 3), l'autorizzazione alla ratifica di tali accordi può essere decisa con referendum nazionale; la scelta della modalità di autorizzazione alla ratifica è presa dalla Dieta a maggioranza assoluta alla presenza di almeno la metà dei suoi componenti (comma 4).

* Il discorso è stato pronunciato durante il IV Colloquio Giuridico Italo-Polacco a Toruń, nel settembre 2012.

¹ Gazz. Uff. Polacca n. 78, voce 483, con successive modificazioni.

L'art. 91 comma 3 stabilisce che il diritto, derivante da un accordo ratificato dalla Repubblica Polacca e costitutivo di un'organizzazione internazionale, è applicato direttamente e prevale sulle leggi nazionali in caso di conflittualità con le medesime.

In breve, l'art. 90 della Costituzione autorizza una trasmissione limitata delle competenze degli organi di potere pubblico (basi procedurali incluse), mentre l'art. 91 comma 3 definisce la posizione della legislazione, regolamentata dagli organismi internazionali, nell'ordinamento giuridico nazionale. Come possiamo osservare, dette disposizioni non si riferiscono direttamente a una sola e ben denominata organizzazione internazionale², bensì sono formulate in modo universale anche se sono state elaborate appositamente per consentire alla Polonia di aderire all'Unione Europea, come è avvenuto nel 2004. L'ambito delle regolazioni basate sulla Costituzione è così limitato per via della genesi della Costituzione stessa, in quanto l'assemblea costituente di allora ha affermato la possibilità di limitare al minimo la regolazione che avrebbe permesso l'atto di adesione. In quel periodo sono mancate diverse regolazioni su rilevanti questioni „in materia europea”, in primo luogo – in prospettiva prasseologica – relative al funzionamento degli organi statali nelle strutture dell'UE³, il che, per quanto all'ordinamento, ha comportato conflitti politici e giuridici, soprattutto in seno all'esecutivo⁴.

Il problema della „dimensione europea” nella Costituzione Polacca è diventato in breve tempo un oggetto di ampie analisi dottrinali che hanno portato immediatamente a un vasto consenso circa esigenze, limiti e ambito delle integrazioni e delle modifiche da apportare ai contenuti della Legge Fondamentale, incluse le indicazioni che, in fondo, la suddetta materia dovrebbe costituire oggetto delle regolazioni complessive in un nuovo Titolo della Costituzione⁵. Un certo il “culmine” di questa tendenza è rappresentato probabilmente dal progetto

² Il tema è stato approfondito da J. GALSTER, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec postępów integracji europejskiej. Diagnoza stanu europeizacji ustawy zasadniczej* /in/ E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka (a cura di): *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, p. 56

³ Vedi A. SZMYT, *O dwóch przykładach wątpliwości w sprawie zamierzeń legislacyjnych* /in/ R. M. Czarny i K. Spryszak (a cura di): *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań*. Vol. 3 – *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, p. 176.

⁴ Vedi soprattutto la decisione della Corte Costituzionale del 29 maggio 2009 (fascicolo n. Kpt 2/08) sull'ambito e sulle limitazioni delle competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di rappresentanza della Repubblica di Polonia alle sedute del Consiglio Europeo.

⁵ Cfr. la presentazione in merito di pareri e ragioni – A. KUSTRA, „*Euronowelizacja*” w *projektach o zmianie ustawy Konstytucji RP. Próba oceny*”, „Przegląd Sejmowy” 2011, n. 3, pp. 35–37

della di legge sulle modificazioni alle Costituzione (incluse motivazioni) del 30 giugno 2010, quale esito diretto dei lavori svolti da un gruppo di esperti, convocato dal Presidente della Dieta ai fini dell'elaborazione del suddetto progetto⁶.

Sarebbe purtroppo difficile parlare di un attivo coinvolgimento dei soggetti ai quali la Costituzione conferisce il diritto di iniziativa nel campo della sua revisione. Ai sensi dell'art. 235 della Costituzione, il progetto di revisione costituzionale può essere presentato da almeno 1/5 dei membri della Dieta (ossia 92 deputati), dal Senato o dal Presidente della Repubblica. Nell'arco di 14 anni dall'entrata in vigore della Costituzione Polacca (1997–2011), ossia fino alla VI legislatura della Dieta, sono stati presentati al Parlamento 16 progetti ufficiali di leggi di revisione costituzionale che hanno portato all'approvazione di due modifiche⁷.

Tra detti 16, i 4 progetti più rilevanti sono stati presentati alla Dieta a metà della VI legislatura. Tre di essi riguardavano – per la prima volta nei 12 anni della Costituzione in vigore – la „materia europea”. Nessuno di essi è stato adottato e alla fine dalla legislatura sono stati soggetti al processo di decaduti. Rappresentano tuttavia una visione ufficiale delle aspettative e degli obiettivi cui aspiravano le forze politiche circa la regolazione costituzionale della materia in oggetto. Probabilmente essi rappresenteranno anche un fattore rilevante di regolazione delle dette questioni in futuro e, in questa luce, continuano a costituire oggetto del nostro interesse.

I 4 progetti sopranominati di leggi relative alla revisione costituzionale sono i seguenti: 1) proposta di legge formulata da un gruppo di parlamentari, membri del partito di opposizione „Prawo i Sprawiedliwość” (Diritto e Giustizia), del 6 novembre 2009⁸, relativa all'art. 188 della Costituzione (volto ad ampliare la giurisdizione della Corte Costituzionale sul cd. diritto derivato dell'UE) e all'art. 190 della Costituzione (questione di emanazione delle sentenze della Corte Costituzionale, quali la realizzazione della nuova competenza a norma dell'art. 188), 2) proposta di legge formulata da un gruppo di parlamentari, membri del partito di governo „Platforma Obywatelska” (Piattaforma Civica), del 19 febbraio 2010⁹, riguardante – per la prima volta nella pratica dell'ordinamento – un gran

⁶ *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2010.

⁷ E' stata approvata la modifica all'art. 55 in data 8 settembre 2006 in materia di modifiche delle regole di estradizione dei cittadini (Gazz. Uff. Polacca n. 200, voce 1471) e la modifica all'art. 99 in data 7 maggio 2009 in materia di limitazione del diritto elettorale passivo delle persone condannate (Gazz. Uff. Polacca n. 114, voce 946).

⁸ Fascicolo della Dieta n. 3399.

⁹ Fascicolo della Dieta n. 2989. Il tema è stato approfondito da: A. SZMYT, *Aktualne pro-*

numero di disposizioni della Costituzione, principalmente in materia di organi statali; anche se questa proposta non conteneva, per principio, riferimenti alle questioni comunitarie, abbiamo deciso di menzionarla per motivi procedurali e organizzativi, descritti in seguito, 3) proposta del Presidente della Repubblica, del 12 novembre 2010¹⁰, relativa, in modo complessivo, alle questioni sorte in seguito all'adesione della Polonia all'Unione Europea, 4) proposta di legge formulata da un gruppo di parlamentari, membri del partito di opposizione „Prawo i Sprawiedliwość” del 26 novembre 2010¹¹, relativa, in modo complessivo, alle questioni di integrazione, di nostro interesse. Entrambi i progetti provenienti dai parlamentari dell'opposizione, unitamente alla proposta del Presidente, facevano parte del cd. “blocco europeo” delle revisioni costituzionali proposte. Un ruolo fondamentale svolgeva ivi la proposta del Presidente, alla quale dedicheremo le osservazioni e l'analisi in seguito.

2. PROGETTO DI LEGGE IN MATERIA DI REVISIONE DELLA COSTITUZIONE POLACCA DEL 12 NOVEMBRE 2010 (FASCICOLO PARLAMENTARE N. 3598), PRESENTATO ALLA DIETA DAL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA DI POLONIA

Innanzitutto va sottolineato che la proposta del Presidente circa la revisione costituzionale si basa in gran parte – anche se non per intero¹² – sulla proposta sopramenzionata, quale esito dei lavori (versione definitiva del 30.06.2010) del gruppo di esperti convocato da B. Komorowski, allora Presidente della Dieta. Nel progetto del Presidente si nota in primo luogo la proposta (art. 1 punto 8) di inserire nella Costituzione un nuovo Titolo Xa, intitolato „Adesione della Repubblica di Polonia all'Unione Europea”, quale regolazione complessiva (artt.

blemy rozwoju prawa konstytucyjnego w Polsce (w świetle projektu ustawy o zmianie Konstytucji z 19 lutego 2010 r.) /in/ V. Jiraskova, Z. Witkowski (eds.): *Ustavni system Ceske Republiky a Polske Republiky po pristoupeni k Evropske Unii*, Praha 2011, pp. 19-36.

¹⁰ Fascicolo della Dieta n. 3598.

¹¹ Fascicolo della Dieta n. 3687.

¹² Diversamente da quanto proposto dal gruppo di esperti, il progetto del Presidente non include soprattutto una disposizione relativa all'emanazione dei decreti legge dal Consiglio dei Ministri ai fini della realizzazione della legislazione dell'Unione Europea; comprende invece in aggiunta una disposizione riguardante direttamente il ruolo del Presidente della Repubblica di Polonia; inoltre l'art. 227g propone una soluzione decisamente diversa, in quanto la disposizione attuale corrispondeva nel progetto del gruppo di esperti al comma 2, mentre il comma 1 prevedeva che la legislazione europea rappresentasse una parte dell'ordine giuridico nazionale e fosse applicabile conformemente alle modalità disciplinate dai trattati sui quali si fonda l'UE.

227a–227k). Non si tratta quindi di una formula universale, riguardante anche altre organizzazioni internazionali. Inoltre, il progetto comprende alcune proposte di modifiche, legate all'adesione della Polonia all'Unione Economica e Monetaria, che consentirebbero (in futuro) l'introduzione dell'euro (art. 1 punti 2–7 del progetto, che in senso tecnico-legislativo anticipano le disposizioni del nuovo Titolo Xa della Costituzione)¹³. Le osservazioni circa i contenuti delle disposizioni proposte si basano, in gran parte, sul parere dell'autore della proposta, presentato nella Motivazione del progetto.

In materia di regolazioni legate all'introduzione dell'euro, nella Motivazione del progetto è stata sottolineata la necessità di eliminare dall'ordinamento giuridico polacco le disposizioni che possano indebolire l'efficacia della legislazione europea nel campo della politica monetaria e minare l'autonomia della Banca Nazionale Polacca. L'essenza delle modifiche proposte consiste nel nuovo contenuto dell'art. 227 della Costituzione, integrate con singole variazioni di alcune altre disposizioni della Costituzione.

Secondo la nuova forma dell'art. 227 comma 1, il ruolo di banca centrale in Polonia è svolto dalla Banca Nazionale Polacca (NBP), quale membro del Sistema Europeo delle Banche Centrali. La Banca Nazionale Polacca assicura la stabilità dei prezzi, svolge i compiti e realizza le competenze definite dalla legge e dai Trattati sui quali si fonda l'Unione Europea. La NBP svolge la propria attività in modo autonomo e indipendente da altri organi statali. Detto articolo esprime la filosofia dello status della Banca Nazionale Polacca – in primo luogo l'appartenenza al Sistema Europeo delle Banche Centrali e un legame evidente con i Trattati. Va osservata una certa novità, ossia il fatto di accentuare l'indipendenza dagli altri organi statali; a ciò è direttamente legata la cancellazione del Presidente della NBP dall'elenco delle persone chiamate a rispondere costituzionalmente di fronte al Tribunale di Stato, di cui all'art. 198 comma 1 della Costituzione. Data la necessità di convergenza con la legislazione europea, la Costituzione non poteva includere disposizioni precedenti, secondo le quali alla NBP spettava l'esclusivo diritto di emettere moneta, di varare e realizzare la politica monetaria, nonché la responsabilità per il valore della moneta polacca.

In conformità a quanto stabilito dall'art. 227 comma 2, la Corte dei Conti (NIK) controlla l'attività della Banca Nazionale Polacca dal punto di vista della legalità, della diligenza nella gestione, della pertinenza e correttezza in ambiti diversi dallo svolgimento dei compiti e dalla realizzazione delle competenze definiti dai Trattati sui quali si fonda l'Unione Europea. Si nota una novi-

¹³ Osservazioni interessanti sul progetto del Presidente in A. KUSTRA, „*Euronowelizacja*” ..., passim).

tà normativa, che consiste nella limitazione dell'ambito di controllo della NIK (esclusione della sfera legata ai Trattati), nonché una conseguenza di carattere tecnico-legislativo, che consiste nella cancellazione della Banca Nazionale Polacca dall'art. 203 comma 1 della Costituzione, che regola l'ambito di controllo svolto dalla NIK, e nella cancellazione nell'art. 204 comma 1 punto 1 della parte della disposizione che obbligava la NIK a trasmettere alla Dieta l'analisi della realizzazione delle proposte di politica monetaria. In senso formale la disposizione, quale comma 2 dell'art. 227, rappresenta una nuova unità.

Nella sua nuova forma, l'art. 227 comma 3 stabilisce che gli organi della Banca Nazionale Polacca sono: il Presidente della Banca Nazionale Polacca e il Consiglio della Banca Nazionale Polacca. Ciò significa che è stato cancellato il terzo organo, quale Consiglio della Politica Monetaria (ex art. 227 comma 2). Secondo il progetto dovrebbe avere luogo la totale decostituzionalizzazione del Consiglio della Politica Monetaria (CPM), quindi nell'art. 103 comma 1 della Costituzione si cancella anche „membro del Consiglio della Politica Monetaria” come funzione con la quale è vietato unire il mandato di deputato, mentre nell'art. 144 comma 3 si cancella il punto 25, che stabiliva che la nomina di una parte dei membri del CPM da parte del Presidente della Repubblica non richiedeva la sottoscrizione, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, dell'atto d'ufficio in oggetto.

In relazione al nuovo status della Banca Nazionale Polacca (art. 227 comma 1) e dei suoi organi (comma 3), il nuovo art. 227 non poteva includere i precedenti paragrafi, quali i commi 5 e 6, che definivano la composizione e le competenze del Consiglio di Politica Monetaria, nonché l'obbligo di determinare i principi della politica monetaria, di trasmetterli per conoscenza alla Dieta e di esporre alla Dieta un resoconto dell'applicazione dei principi di politica monetaria.

Nel nuovo ma invariato (solamente con numerazione diversa) art. 227 della Costituzione rimarrebbero i paragrafi precedenti, ossia i commi 3 e 4, relativi alla nomina del Presidente della Banca Nazionale Polacca, al divieto impostogli di far parte di partiti politici, sindacati o di svolgere attività pubbliche contrarie al decoro del suo ufficio, nonché il comma 7, che prevedeva che l'organizzazione e i principi di attività della Banca Nazionale di Polonia, nonché le regole particolari di nomina e revoca dei suoi organi sono stabiliti dalla legge.

Ai sensi dell'art. 3 del progetto, le modifiche proposte in queste materie (art. 1 punti 2-7 del progetto) entrerebbero in vigore nel giorno dell'introduzione ufficiale in Polonia della moneta comunitaria, l'euro (al contempo sarebbe abolito il Consiglio di Politica Monetaria e scadrebbe il mandato dei suoi membri – art. 2 del progetto).

Il progetto del Presidente prevede anche – come abbiamo segnalato – un’aggiunta del nuovo Titolo Xa che regolerebbe complessivamente le questioni legate all’adesione della Polonia all’Unione Europea. In senso tecnico-legislativo si tratta di una “sola” modifica, che comprende però diverse disposizioni fondamentali. Gli articoli inclusi nel nuovo Titolo dovrebbero regolare le seguenti materie: condizioni di appartenenza all’UE (la cd. clausola limitativa), modalità di trasferimento delle competenze degli organi pubblici per determinate questioni, status del cittadino europeo che soggiorna in Polonia, diritti elettorali dei cittadini polacchi, diritti elettorali dei cittadini dell’UE non cittadini polacchi residenti in Polonia, relazioni tra il Consiglio dei Ministri, la Dieta, il Senato e il Presidente in materia di realizzazione della politica della Polonia nell’UE, soprattutto i requisiti per i disegni delle leggi che realizzerebbero la legislazione europea, nonché le modalità di recesso della Polonia dall’Unione Europea.

Le disposizioni del nuovo Titolo Xa sono integrate, in parte, con la proposta di cui all’art. 1 punto 1 del progetto, anche se formulata già in precedenza, che consiste nell’abrogazione dell’art. 90 della Costituzione. Come abbiamo menzionato prima, detto articolo regola le modalità secondo le quali delegare all’organizzazione internazionale o a organi internazionali competenze degli organi di potere pubblico in determinate questioni, mantenendo carattere universale. L’articolo in oggetto – fino ad ora – è stato adottato solamente per l’adesione della Polonia all’Unione Europea e per la ratifica del Trattato di Lisbona e, in pratica, non era applicabile per le organizzazioni internazionali diverse dall’UE. Conformemente al progetto del Presidente, la base per la delega delle competenze a favore dell’UE dovrebbero costituire il nuovo art. 227b e art. 227 d.

L’articolo che „apre” le regolazioni del Titolo Xa (art. 227a) stabilisce che la Repubblica di Polonia fa parte dell’Unione Europea e rispetta la sovranità e l’identità nazionale degli Stati Membri, osserva i valori di sussidiarietà, democrazia, stato di diritto, i principi di tutela della dignità umana intrinseca e inalienabile, della libertà e dell’uguaglianza, nonché assicura una tutela della libertà e dei diritti umani analoga alla tutela di dette libertà e diritti definita dalla Costituzione. L’articolo in oggetto determina le basi assiologiche della partecipazione della Polonia ai processi di integrazione europea, legittimandola entro i limiti definiti dalla legge. In questo modo rafforza la tutela di suddetti principi nel campo dell’integrazione europea. I valori sopraelencati sono analoghi ai valori indicati dall’art. 2 del Trattato sull’Unione Europea, il che deve contrastare le collisioni tra le norme comunitarie e la Costituzione Polacca. La disposizione è indirizzata agli organi pubblici in Polonia e accentua i limiti costituzionali per l’appartenenza della Polonia all’UE. In altre parole, la Polonia – secondo il progetto – non ha un obbligo costituzionale di far parte dell’UE, qualora la

Comunità non rispettasse i valori sopraelencati, né un obbligo costituzionale di realizzare la legislazione europea che possa comportare una violazione di detti principi. Questa disposizione rappresenta un'evidente novità normativa rispetto all'art. 90 della Costituzione in essere, costituendo al contempo un esplicito fondamento costituzionale per l'appartenenza della Polonia all'UE.

L'art. 227b del progetto stabilisce che la Repubblica di Polonia può delegare all'Unione Europea le competenze degli organi pubblici per determinate questioni. Rappresenta perciò una base per trasferimenti delle competenze a favore dell'UE in futuro e quindi autorizza alla stipula di trattati di riforma dell'UE, innanzitutto di quelli volti a ampliare le sue competenze. Costituisce quindi un corrispondente dell'art. 90 comma 1 in essere della Costituzione.

L'ambito dell'art. 227c del progetto è il più vasto, contiene ben 6 paragrafi e stabilisce che: 1) la ratifica, da parte della Repubblica di Polonia, dell'accordo internazionale, quale base per delegare le competenze, di cui all'art. 227b, richiede un consenso espresso per legge o mediante un referendum nazionale, 2) la legge in materia di selezione delle modalità per l'espressione del consenso per l'accordo internazionale, di cui al comma 1, deve essere approvata dalla Dieta a maggioranza assoluta alla presenza di almeno la metà dei suoi componenti, 3) la legge in materia di approvazione della ratifica dell'accordo internazionale, di cui al comma 1, deve essere adottata dalla Dieta a maggioranza di due terzi, alla presenza di almeno la metà dei suoi componenti e dal Senato a maggioranza assoluta alla presenza di almeno la metà dei suoi componenti, 4) il consenso per la ratifica sarà espresso se nel referendum nazionale l'ha approvato la maggioranza dei votanti, 5) la validità del referendum nazionale è confermata dalla Corte Suprema, 6) le regole e modalità di esecuzione del referendum sono disciplinate dalla legge.

Le suddette disposizioni dell'art. 227c comma 1–4, rappresentano un corrispondente dell'art. 90 comma 2-4 in essere della Costituzione, pur con modificazioni tecniche. E' importante notare che l'art. 227c definisce la procedura per delegare le competenze degli organi pubblici a favore dell'UE considerando gli emendamenti implementati dal Trattato di Lisbona, riguardanti solo il trasferimento delle competenze in base all'accordo internazionale. Le disposizioni del comma 3 divergono dall'art. 90 comma 2 in essere, che impone la maggioranza dei voti dei senatori (introducendo l'obbligo della maggioranza assoluta), il che significa l'abolizione dell'attuale obbligo, più severo rispetto alla modifica proposta. Le disposizioni del nuovo comma 4 abrogano l'attuale obbligo del numero di votanti per la validità del referendum, definito dall'art. 90 comma 3 facendo richiamo all'art. 125 della Costituzione; l'adozione della maggioranza dei votanti significa anche l'abbandono di un obbligo più severo rispetto al

referendum costituzionale, di cui all'art. 235 comma 6 della Costituzione. Dal punto di vista della costituzionalizzazione le disposizioni dei paragrafi comma 5–6 rappresentano una novità normativa.

Il nuovo art. 227d del progetto prevede, al comma 1, che l'art. 227c sia applicabile in caso di modifiche – non sotto forma di accordo internazionale – dei Trattati sui quali si fonda l'Unione Europea, a condizione che tale modifica non comporti un trasferimento delle competenze a favore dell'Unione Europea, fermo restando che le modalità di esecuzione sono definite dalla legge. Mentre al comma 2 prevede che le regole e modalità di espressione, da parte della Repubblica di Polonia, del consenso per una modifica – diversa dal comma 1 – alle decisioni dei Trattati sui quali si fonda l'Unione Europea, nonché le modalità di esecuzione nelle questioni in merito, definisce la legge nazionale.

Le suddette disposizioni dell'art. 227d del progetto si riferiscono al fatto che i Trattati sui quali si fonda l'UE includono disposizioni che consentono una modifica degli stessi mediante procedure semplificate (le cd. “clausole passerella”); si distinguono procedure semplificate di modifica con clausola di ratifica e procedure senza tale clausola. L'art. 227d del progetto riguarda le „procedure semplificate di modifica” dei Trattati e, in base a detta disposizione, si possono distinguere 2 tipi di modifiche dei Trattati: quelle che comportano l'ampliamento delle competenze attribuite all'UE e quelle che non lo comportano. Per le modifiche che comportano il trasferimento di ulteriori competenze si applica l'art. 227c, e la procedura in oggetto è definita dalla legge. In altri casi la procedura di espressione del consenso, da parte della Repubblica di Polonia, per la modifica dei trattati dovrebbe essere disciplinata da una legge ordinaria.

A norma dell'art. 227e del progetto, un cittadino dell'Unione Europea gode, sul territorio della Repubblica di Polonia, di libertà e diritti garantiti dalla legislazione europea, nell'ambito delle sue competenze. Questa disposizione si riferisce sia ai cittadini polacchi sia ad altri cittadini dell'UE. Conferma quindi il diritto che spetta ai cittadini polacchi di fruire dei diritti “europei”, garantiti a tutti i cittadini dell'UE. Al contempo, stabilisce che le disposizioni della Costituzione Polacca che garantiscono certi diritti ai cittadini polacchi, formano solamente un ambito minimo soggettivo di detti diritti e non ostacolano un ampliamento di questo ambito a favore dei cittadini di altri Stati Membri, se lo richiede la legislazione europea.

L'art. 227f del progetto comma 1 stabilisce che il cittadino polacco e il cittadino europeo, non polacco, residente in Polonia hanno diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni europee secondo le modalità disciplinate dalla legislazione europea e dalla legge polacca, mentre il comma 2 prevede che il cittadino dell'UE non cittadino polacco residente in Polonia gode del diritto di elettorato

attivo e passivo nelle elezioni locali secondo le modalità disciplinate dalla legislazione europea e dalla legge nazionale.

La disposizione proposta, in ambito costituzionale, rappresenta una novità normativa e risponde al fatto che la Costituzione Polacca in vigore non include né disposizioni in materia di elezioni per il Parlamento Europeo né disposizioni riguardanti la partecipazione dei cittadini stranieri alle elezioni amministrative. La proposta si riferisce non solo ai cittadini polacchi ma anche ai cittadini dell'UE, e per quanto riguarda questi ultimi, a parte le elezioni europee, parla esclusivamente di elezioni locali e solo nell'ambito previsto dalla legislazione europea.

L'art. 227g del progetto stabilisce che la Repubblica di Polonia intraprende azioni necessarie per garantire l'efficacia della legislazione europea nell'ordinamento giuridico nazionale. La disposizione proposta mira a far sì che gli organi pubblici non solo cessino le azioni che violano le leggi europee ma anche adottino misure positive per realizzare le leggi in oggetto. L'assicurazione della corretta e puntuale realizzazione della legislazione europea serve in primo luogo a evitare alte sanzioni finanziarie previste dal trattato sull'UE; infatti il Trattato di Lisbona semplifica e velocizza la procedura di applicazione delle sanzioni nei confronti degli Stati Membri che abbiano infranto le leggi europee. La disposizione proposta va contro la tutela della sovranità dello Stato nell'ottica degli impegni assunti dalla Polonia prima dell'adesione all'UE, infatti la formula adottata non decide in modo esplicito il carattere delle relazioni tra la legislazione dell'UE e la Costituzione Polacca e consente un'ampia flessibilità di interpretazione.

L'art. 227h del progetto include 4 paragrafi, i quali stabiliscono che: 1) il Consiglio dei Ministri dirige la politica della Repubblica di Polonia nell'Unione Europea; 2) la Dieta e il Senato realizzano le competenze attribuite ai parlamenti nazionali dai Trattati sui quali si fonda l'Unione Europea nell'ambito e nella forma definiti da detti Trattati; 3) il Presidente della Repubblica di Polonia collabora con il Presidente del Consiglio dei Ministri e i ministri competenti in materia di politica della Repubblica di Polonia nell'Unione Europea; 4) gli organi pubblici espletano le loro competenze collaborando tra di loro in questioni legate all'UE, secondo le modalità definite dalla legge.

Le suddette disposizioni regolano le competenze degli organi pubblici nei rapporti con l'UE. Il comma 1 indica l'organo che dispone di una competenza fondamentale, quale il Consiglio dei Ministri, il che è conforme con l'art. 146 della Costituzione Polacca il quale stabilisce che il Consiglio dei Ministri dirige la politica interna ed estera della Repubblica di Polonia. Il proposto comma 2 conferma le competenze della Dieta e del Senato, assegnate con i trattati europei ai parlamenti nazionali, ed è necessario tra l'altro per ammettere chiara-

mente un'eccezione alla regola definita dal comma 1 (proprietà del Consiglio dei Ministri). Conformemente a quanto stabilito dal Trattato di Lisbona, che ha conferito nuove competenze ai parlamenti nazionali, la Dieta e il Senato possiedono competenze equivalenti per alcune questioni; il proposto comma 2 esprime un'eccezione ai principi generali della Costituzione Polacca, in materia di bicameralismo, secondo i quali le camere hanno poteri differenti e il Senato ha competenze minori rispetto alla Dieta. Il proposto comma 3 si ispira all'art. 126 comma 3 della Costituzione, che prevede che il Presidente della Repubblica di Polonia collabori con il Presidente del Consiglio e con il ministro competente nell'ambito della politica estera. In relazione all'aggiunta alla Costituzione di un nuovo Titolo relativo all'adesione della Polonia all'UE, è stato considerato fondamentale inserirvi le disposizioni inerenti alla collaborazione degli organi nell'ambito del potere esecutivo dualistico, in materia di politica europea attuata dalla Polonia. La proposta in oggetto si basa sulla decisione, già menzionata, della Corte Costituzionale del 20 maggio 2009 (fascicolo n. Kpt 2/08), che risolveva la controversia relativa alle competenze dei due organi del potere esecutivo per rappresentare la Repubblica di Polonia alle sedute del Consiglio Europeo, al fine di presentare il parere ufficiale della Repubblica di Polonia; in detta decisione è stato accentuato l'obbligo di collaborazione di entrambi gli organi. Il proposto comma 4 invece include duplici previsioni: in primo luogo esprime una generale regola costituzionale di collaborazione tra gli organi di potere pubblico (in ambito non disciplinato dal comma 3) in questioni legate all'UE, fermo restando che con organi di potere pubblico si intendono sia gli organi superiori sia quelli locali che fanno parte delle procedure di collaborazione nelle questioni legate all'UE, a seconda del caso e delle competenze attribuite, e in secondo luogo impone al legislatore di determinare nella legge le suddette regole di collaborazione.

L'art. 227i comma 1 stabilisce che il Consiglio dei Ministri presenta alla Dieta una proposta di legge volta a realizzare le leggi dell'UE, in data che permetterà la sua entrata in vigore conformemente ai requisiti definiti dalla legislazione europea, fermo restando che la data specifica è determinata dalla legge mentre il comma 2 dell'articolo prevede che in caso di progetto di legge volta a realizzare le leggi dell'UE, considerate impellenti dal Consiglio dei Ministri, non sono applicabili le limitazioni, di cui all'art. 123 comma 1 della Costituzione Polacca. Entrambe le soluzioni proposte, vale a dire la costituzionalizzazione dell'obbligo governativo relativo alla tempistica, nella forma proposta (comma 1) unitamente all'ampliamento del campo di applicazione della modalità di urgenza per l'adozione della legge (comma 2), devono consentire un'implementazione più veloce (e soprattutto entro le date prestabilite) delle leggi europee da parte del legislatore polacco. Come già ricordato i ritardi in merito comportano

per lo Stato il rischio di dolorose sanzioni finanziarie e risarcimenti a titolo di violazione delle leggi dell'UE. L'abolizione delle limitazioni costituzionali in essere per l'applicazione della modalità di urgenza riguarda il loro ambito soggettivo, il che significa che la modalità di urgenza potrà essere applicata in tutte le questioni che rientrano nelle competenze dell'UE; innanzitutto ciò potrebbe avere una valenza per l'implementazione delle leggi di norme fiscali.

L'art. 227j del progetto stabilisce che una procedura in materia di legge volta a realizzare le leggi europee, se non ultimata prima della fine della legislatura della Dieta, debba essere continuata nella legislatura successiva secondo le condizioni definite dalla legge. Anche questa disposizione deve consentire di implementare puntualmente la legislazione dell'UE, eliminando la regola, vigente nel diritto polacco, di "discontinuità" dei lavori, la quale significa che i processi legislativi sono chiusi al termine della legislatura e la Dieta successiva non esamina i progetti di legge presentate nella legislatura precedente. Il concetto usato nella disposizione proposta di "procedura in materia di legge" comprende tutte le tappe della procedura: dall'iniziativa legislativa fino alla firma della legge da parte del Presidente; ciò significa che i lavori relativi alla legge di implementazione saranno continuati nella legislatura successiva indipendentemente dalla tappa raggiunta al termine della precedente legislatura della Dieta.

L'ultimo punto del nuovo Titolo (art. 227k) stabilisce nel comma 1 che il Consiglio dei Ministri adotta decisioni sul recesso della Repubblica di Polonia dall'Unione Europea, secondo le modalità di consenso, di cui all'art. 227c, mentre nel comma 2 prevede che la ratifica dell'accordo internazionale che definisce le condizioni del recesso della Repubblica di Polonia dall'Unione Europea richiede il consenso espresso secondo le modalità di cui all'art. 227c, e nel comma 3 afferma che la procedura di recesso della Repubblica di Polonia dall'Unione Europea è definita dalla legge.

Le suddette disposizioni dell'art. 227k regolano il recesso della Repubblica di Polonia dall'Unione Europea in conformità ai Trattati sui quali si fonda l'Unione Europea; il Trattato di Lisbona attribuisce chiaramente agli Stati Membri il diritto di uscire dall'UE e regola, in modo specifico, la procedura in oggetto. A norma dei Trattati il recesso comprende 3 tappe: 1) adozione, da parte dello Stato Membro, della decisione sul recesso dall'UE, 2) notifica, da parte dello Stato Membro, dell'intenzione di recedere, 3) stipula dell'accordo internazionale che definisca le condizioni di recesso dello Stato Membro dall'UE. Come risulta dalla disposizione proposta, la decisione della Repubblica di Polonia di uscire dall'UE richiede un consenso espresso secondo modalità analoghe a quelle applicabili in caso di trasferimento delle competenze a favore dell'UE; ottenuto il consenso, il Consiglio dei Ministri può notificare l'intenzione della Polonia di

uscire dall'UE. Anche la ratifica dell'accordo internazionale che determina le condizioni di recesso richiede un consenso espresso secondo le modalità analoghe a quelle applicabili in caso di trasferimento delle competenze a favore dell'UE, il che è motivato dal fatto che la decisione in oggetto può avere un vasto impatto finanziario, economico e sociale. La procedura in materia di recesso della Repubblica di Polonia dall'UE dovrebbe essere disciplinata dalla legge.

Summary

THE PERSPECTIVES OF THE MEMBERSHIP OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE EUROPEAN UNION IN THE LIGHT OF „EURO-AMENDMENT” PROPOSED IN BILLS AMENDING THE CONSTITUTION

Following several years of Poland's membership of the EU and after the ratification and entry into force of the Lisbon Treaty, the idea of a large-scale “Euro-Amendment” has reached its “constitutional moment”. In this article the author makes an attempt to analyse a Presidential Bill which was mostly the result of work of the science team established in 2009 by Bronisław Komorowski, the then Marshal of the Sejm (Sejm Paper No. 3598), which providing for a wide-ranging review of the constitution in connection with Poland's membership of the EU.

Keywords: the membership of the Republic of Poland in the European Union, „Euro-Amendment” Proposed in Bills Amending the Constitution.

Streszczenie

UREGULOWANIA KONSTITUCJI KRAJOWEJ W PERSPEKTYWIE
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ ORAZ KIERUNKI NIEZBĘDNYCH
UZUPEŁNIEŃ

Problem „wymiaru unijnego” Konstytucji RP szybko stał się przedmiotem szeroki-
kich analiz doktrynalnych, prowadząc rychło do daleko idącego konsensusu co do po-
trzeby, granic i meritum pożądaných uzupełnień i zmian w treści obowiązującej ustawy
zasadniczej, w tym również wskazania, że – w zasadzie – materia ta winna stanowić
przedmiot uregulowania kompleksowego w jednym, nowym rozdziale Konstytucji. Swo-
istym „ukoronowaniem” tego nurtu jest zapewne projekt ustawy o zmianie Konstytucji
(wraz z uzasadnieniem) z 30 czerwca 2010 r., stanowiący bezpośrednio rezultat prac
zespołu naukowego, powołanego przez Marszałka Sejmu w celu przygotowania projektu
dotyczącego kompleksowej regulacji kwestii wynikających z przynależności Polski do
Unii Europejskiej, i jemu też poświęcamy poniższe uwagi.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, euronowelizacja, konstytucyjne podstawy człon-
kostwa Polski w Unii Europejskiej, projekt ustawy o zmianie konstytucji.