



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LE QUESTIONI ETICAMENTE SENSIBILI AL CENTRO DEL SECONDO ANNO DELLA SECONDA LEGISLATURA DEL GOVERNO TUSK: CRONACHE COSTITUZIONALI DALLA POLONIA, GENNAIO-APRILE 2013

di Jan Sawicki*

Il secondo anno di vita del secondo governo Tusk inizia in Polonia sotto il segno di una certa usura, o affaticamento strutturale. La legislatura nata sul finire del 2011, lo si ricorda, è la prima dal 1989 a distinguersi per la riconferma della maggioranza politica uscente. Dopo che nel 2012 l'esecutivo di Donald Tusk è riuscito a condurre in porto alcune misure importanti, come la riforma strutturale del settore previdenziale, con l'inizio del 2013 iniziano però a venire in evidenza divisioni e contraddizioni che 'sottotraccia' in realtà erano state presenti fin dall'esordio di questa peraltro stabile e affidabile maggioranza, nel lontano autunno del 2007. Mentre sullo sfondo si staglia una situazione economica meno florida degli anni precedenti – con una brusca decrescita della crescita che ha caratterizzato tutti i primi anni del secolo, compresi quelli dell'eurocrisi, in cui la Polonia è l'unico paese dell'UE allargata a non aver subito neanche un trimestre di recessione –, la maggioranza composta dalla Piattaforma civica (PO), in posizione di maggioranza relativa ma dominante, e dal Partito popolare di estrazione agraria, è in preda a contrasti crescenti che vanno dal tema delle liberalizzazioni a quello assai più delicato delle questioni di bioetica e dei rapporti tra Chiesa e Stato. Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, le divisioni rischiano di paralizzare una modernizzazione del paese, da molti auspicata, proprio in quanto interne allo stesso partito di maggioranza relativa. Qualsiasi tentativo di innovazione legislativa intrapreso dal governo, o dalla maggioranza interna alla Piattaforma civica, che riguardi la questione della fecondazione artificiale o delle unioni civili, anche tra coppie dello stesso sesso (sulle quali però si aggiungono dubbi di natura costituzionale), viene regolarmente bloccato da una minoranza interna conservatrice, che utilizza la libertà di coscienza come leva per votare in Parlamento insieme all'opposizione di destra, dominata dal partito Diritto e giustizia (PiS), vanificando per pochi voti di scarto iniziative che sono invece appoggiate dalle più deboli opposizioni di sinistra. Queste ripetute sconfitte parlamentari, su questioni tanto importanti quanto tuttavia non decisive ai fini della permanenza in carica dell'esecutivo, determinano nel leader della Piattaforma civica, il premier

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate. Professore a contratto nell'Università Cattolica di Milano.

Donald Tusk, una frustrazione crescente che culmina, sul finire del quadrimestre considerato, nell'allontanamento dal governo – favorito da un mero pretesto – del ministro della giustizia Jaroslaw Gowin, il leader informale ma di crescente influenza della minoranza eticamente conservatrice del partito (meno di cinquanta deputati su circa duecento). Gowin, da parte sua, mentre rivendica le posizioni di spiccato tradizionalismo sociale, ha gioco facile nella propria polemica interna con l'imputare a Donald Tusk un sostanziale tradimento delle promesse con cui il partito era nato, nel 2001, consistenti in un accentuato liberismo economico.

Restano buoni invece i rapporti con l'Unione europea, con la quale a inizio anno il governo è riuscito a strappare un buon accordo in merito ai fondi del bilancio 2014-2020. Sul lontano orizzonte si profilano invece maggiori problemi in merito alla questione dell'euro: Già fin dall'adesione all'UE, nel 2004, la Polonia era chiamata a fare ingresso nell'area valutaria comune, non appena avesse soddisfatto i relativi requisiti. L'esplosione della crisi finanziaria ed economica europea degli ultimi anni ha aumentato i timori dell'opinione pubblica verso questa prospettiva, ciò che va ad aggiungersi a problemi di natura costituzionale; tutto ciò a dispetto del fatto che il debito pubblico appare sotto controllo così come l'inflazione, mentre i tassi d'interesse sul debito sono scesi per la prima volta dalla democratizzazione a livelli inferiori a quelli di non pochi paesi dell'Eurozona.

In ogni caso, l'azione di governo non è facilitata da una percezione di crescente stanchezza nei suoi confronti dell'opinione pubblica, sentimento naturale per una équipe che dura in carica sostanzialmente immutata da oltre cinque anni. Per la prima volta dall'estate del 2007, Diritto e giustizia ha cominciato nella primavera del 2013 a sopravanzare la Piattaforma civica di qualche punto nei sondaggi. In questo recupero di consensi, il principale partito di opposizione non è danneggiato se non in minima parte dall'impopolarità cronica del suo leader Jaroslaw Kaczyński, il quale seguita a non farsi scrupolo di alimentare dubbi in merito alla natura criminosa, e non casuale, dell'incidente aereo in cui il Presidente della Repubblica, suo fratello Lech Kaczyński perì insieme ad altre 95 persone nell'aprile del 2010, presso Smolensk, in Russia. Il partito di destra nazional-conservatrice è sempre più accusato di voler dare vita ad una sorta di “religione di Smolensk”, altamente divisiva per il paese.

PARLAMENTO

Il **25 gennaio** la Dieta respinge in prima lettura ben tre progetti di legge volti a introdurre l'istituto delle unioni civili, presentati dall'Alleanza della sinistra democratica, dal Movimento Palikot e dalla Piattaforma civica (quest'ultima proposta viene respinta con pochi voti di scarto). A votare contro sono Diritto e giustizia (opposizione di destra) e Partito agrario (che si trova invece in maggioranza), fiancheggiate però da 46 deputati su 206 della corrente conservatrice interna alla Piattaforma civica, che fanno uso della libertà di coscienza. La maggioranza 'trasversale' e alternativa a quella che sorregge il governo è resa possibile dai conservatori della Piattaforma civica, guidati dal ministro della giustizia Jaroslaw Gowin, il quale fa sempre più mostra della propria capacità di blocco rispetto alle iniziative in senso favorevole ai c.d. diritti civili operate dal premier Donald Tusk. Si ritiene che il prezzo che

quest'ultimo dovrebbe pagare per tentare di riuscire nei propri obiettivi sia quello di provocare elezioni anticipate, che rischierebbero di essere perse da una Piattaforma civica lacerata dal dissenso interno.

L'8 febbraio la Dieta respinge a larga maggioranza una mozione di sfiducia – espressamente prevista dal suo regolamento – nei confronti della vicepresidente Wanda Nowicka, presentata dal gruppo di sua stessa appartenenza, il Movimento Palikot, libertario e anticlericale. La Nowicka, leader del femminismo polacco, era entrata in rotta di collisione con il suo partito, in particolare con il leader Janusz Palikot, che ne aveva ottenuto l'espulsione sulla base di argomentazioni populistiche, in particolare per avere essa accettato di riscuotere un compenso aggiuntivo al trattamento economico percepito, in forma di premio, di norma periodicamente corrisposto a tutti i componenti dell'ufficio di presidenza della Dieta, in un momento in cui la Polonia deve affrontare crescenti rigori imposti dalla crisi economica proveniente dall'Occidente. Il partito di recente ingresso nelle istituzioni subisce una sconfitta umiliante, che somma la reiezione della sua proposta di rimuovere la Nowicka dal suo incarico ed eleggere in sua sostituzione la collega del gruppo Anna Grodzka, transessuale, recente reduce da un'operazione di cambiamento del sesso, attiva nel movimento LGBT polacco, l'ironia dei colleghi, la perdita di popolarità nella *constituency* elettorale del partito per la brutalità con cui si è proceduto all'espulsione della Nowicka e alla sua pubblica umiliazione parlamentare in nome di un umore 'anticasta' che tuttavia non è ancora giunto a prendere di mira in misura massiccia attività istituzionali quali quella che ha determinato la violenta reazione di Palikot.

Il 20 febbraio la Dieta approva in via definitiva la legge che autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare il *Fiscal Compact*. Si tratta di un passo importante della Polonia verso una maggiore integrazione delle politiche monetarie e fiscali europee, benché il paese non faccia ancora parte dell'eurozona. Tuttavia l'approvazione della legge, con 282 voti a favore, 155 contrari (l'opposizione di destra del PiS) e un astenuto suscita forti polemiche, perché non avviene secondo la maggioranza di due terzi dei votanti prescritta dall'art. 90 Cost. in merito alle leggi di ratifica dei trattati con cui si cedono competenze di organi statali a un'"organizzazione internazionale". Non essendosi esaurita la disputa giuridica nelle aule parlamentari, Diritto e giustizia preannuncia un'impugnazione della legge dinanzi al Tribunale costituzionale.

Il 19 aprile la Dieta approva, e invia al Senato, un disegno di legge governativo mirante alla liberalizzazione e facilitazione dell'accesso a ben 50 tipologie di mestieri o professioni, da quella di notaio e avvocato fino a quella di agente immobiliare e tassista.

GOVERNO

Al vertice europeo di Bruxelles dell'8 febbraio, il governo afferma di aver conseguito un ampio successo nelle trattative per la formazione del bilancio UE 2014-2020. La Polonia ha ottenuto preliminarmente fondi europei per circa 73 miliardi di euro. Tuttavia nel prossimo esercizio pluriennale l'erogazione dei fondi europei sarà condizionata ad intese più strettamente vincolate a obiettivi comunitari, come la lotta ai mutamenti climatici, in cui la Polonia presenta aspetti di debolezza, o al rispetto da parte di ciascun paese membro di criteri di equilibrio macroeconomico a livello di disavanzo e debito pubblico (la Polonia soddisfa il secondo di questi criteri ma è carente nel primo). In conformità al Trattato di Lisbona, il progetto di bilancio dovrà tuttavia essere confermato dal Parlamento europeo.

Il **20 febbraio** il premier Donald Tusk effettua un piccolo rimpasto governativo, dal valore soprattutto simbolico, incentrato – oltre che sulla nomina di un nuovo ministro dell'interno – sulla promozione del ministro delle finanze Jan Vincent (*alias* Jacek) Rostowski, al fianco di Tusk fin dal 2007, alla funzione di vicepremier, con funzioni vicarie nelle sedute del Consiglio dei ministri. Con questa decisione Tusk vuole da un lato lanciare un messaggio ai mercati finanziari, poiché l'economista dalla doppia cittadinanza polacca e britannica gode di buona reputazione internazionale per la sua responsabilità nella tenuta dei conti pubblici e nel mantenere sostenibile il debito, dall'altro aumentare la pressione sugli alleati del Partito agrario, che spesso presentano iniziative legislative avversate da Rostowski per le loro conseguenze finanziarie. Ma Rostowski ha anche visioni nettamente conservatrici sui diritti civili, ciò che non viene favorevolmente interpretato dalla corrente liberale maggioritaria della Piattaforma civica.

Dopo circa un anno di trattative, il **21 febbraio** il governo ha concordato con la Chiesa cattolica di porre fine all'esistenza del c.d. Fondo ecclesiastico, una voce del bilancio pubblico che fu istituita nei decenni del socialismo per compensare la Chiesa dei beni che il precedente sistema aveva espropriato e incamerato. Il Fondo sarà istituito dalla possibilità per i cittadini contribuenti di devolvere alla Chiesa cattolica, così come a tutte le altre confessioni religiose, una quota pari al cinque per mille dell'imposta sul reddito personale. La soluzione raggiunta è un compromesso tra la posizione del governo, che riteneva equilibrata la quota del tre per mille, e quella dell'Episcopato, che mirava all'otto per mille. Nel caso della Polonia, il versamento facoltativo di questa somma sarà eventualmente aggiuntivo a quello pari all'uno per cento in favore di organizzazioni laiche di pubblica utilità. Si prevede che l'accordo, che sarà tradotto in un disegno di legge governativo, entrerà a regime a partire dal 2014.

Approfittando di un pretesto, il **29 aprile** il premier Donald Tusk rimuove Jaroslaw Gowin dalla carica di ministro della giustizia. Gowin è il leader informale della corrente minoritaria nel partito di maggioranza, la Piattaforma civica, di orientamento conservatore e opposto ad ogni liberalizzazione in materia di diritti civili o questioni eticamente sensibili, dalle unioni civili alla fecondazione eterologa. L'occasione per la rimozione di Gowin è fornita da un'insinuazione formulata dal ministro in merito a un presunto commercio di embrioni da parte di cliniche private polacche con istituzioni sanitarie in Germania.

CAPO DELLO STATO

Alla presenza del Presidente della Repubblica Bronislaw Komorowski, il **26 febbraio** si svolge nel palazzo presidenziale una delle rare riunioni del Consiglio di gabinetto, un'istituzione prevista dalla Costituzione formata dal capo dello Stato e dal Consiglio dei ministri ma priva di poteri decisionali. La solenne riunione, finalizzata soprattutto a comunicare un indirizzo politico all'opinione pubblica e all'Unione europea, viene dedicata alle prospettive di adesione della Polonia all'eurozona. Komorowski afferma che la decisione finale in merito all'adozione dell'euro da parte della Polonia dovrà avvenire dopo le elezioni legislative e presidenziali del 2015. E' necessaria però una riduzione del disavanzo annuo al di sotto del parametro del tre per cento, ma anche una maggiore elasticità del mercato del lavoro e maggiore attenzione alla politica del credito, per evitare la formazione di bolle bancarie già verificatesi in alcuni paesi dell'euro.

Il **2 marzo** il presidente Komorowski esorta il Parlamento a fare attenzione a che un'eventuale legge che sancisca le unioni civili tra coppie di fatto, anche dello stesso sesso, che possa essere sottoposta alla sua firma per la promulgazione, non presenti dubbi di compatibilità con la Costituzione. Negli ambienti del partito di maggioranza, la Piattaforma civica (da cui Komorowski proviene), si sottolinea l'assenza di pretesti politici dietro l'intervento presidenziale, che è motivato esclusivamente dallo scrupolo che la formulazione della legge non presenti appigli per una sua impugnazione.

CORTI

Il Tribunale civile di Varsavia respinge in prima istanza il **14 gennaio** una denuncia dei parlamentari del Movimento Palikot, che si erano affermati lesi nella propria libertà di coscienza dall'esposizione di un crocifisso (affisso fin dal 1997) nell'aula della Dieta, la camera bassa del Parlamento. Secondo il collegio giudicante la presenza del crocifisso nell'aula parlamentare non viola i diritti personali dei parlamentari ricorrenti; pur ammettendo che qualunque simbolo religioso o di altro tipo possa creare in alcuni una situazione di soggettivo disagio, il collegio afferma che uno stato mentale di questo tipo non è sufficiente a integrare una specifica violazione di qualsiasi diritto. L'esposizione del crocifisso, pur controversa fin dall'inizio e non prescritta da alcuna norma giuridica scritta, fu voluta da un numero cospicuo di deputati, e la sua permanenza per molti anni nell'istituzione democratica è indice implicito del fatto che una maggioranza di parlamentari, rappresentativi di un settore altrettanto maggioritario dell'opinione pubblica, lo desidera. Se in avvenire il paese consegnasse la maggioranza politica a formazioni o deputati avversi a tale presenza, sarebbe del pari praticabile la rimozione del crocifisso. La sua presenza del resto, secondo i giudici, risponde a una sorta di consuetudine che ha forza di legge nel diritto civile finché non sia contraria al diritto scritto. Il Movimento Palikot annuncia ricorso in appello.

Con la sentenza K 27/12, il **27 marzo** Tribunale costituzionale dichiara la legittimità di un regolamento con cui il ministro della giustizia ha recentemente disposto la riorganizzazione degli uffici giudiziari, sopprimendo, al fine di realizzare risparmi per lo Stato, alcune decine di tribunali minori, che sono stati declassati al rango di uffici distaccati dei principali tribunali distrettuali (si tratta di una misura che ha provocato malcontento in molti cittadini e anche in alcuni settori politici di maggioranza, in particolare il Partito agrario PSL, forte nelle province). La sentenza viene tuttavia emessa con quattro opinioni dissenzienti su quindici. Il motivo del dissenso in seno al collegio giudicante verte intorno al rispetto della riserva di legge, disposta dall'art. 176.2 Cost., in merito all'ordinamento giudiziario, alla competenza dei tribunali e alle norme sul procedimento. Secondo la netta maggioranza dei giudici costituzionali, la riserva contenuta nella norma citata è relativa, ed è sufficiente, soprattutto in materia di organizzazione degli uffici giudiziari, che la legge indichi gli elementi principali della disciplina, potendo rinviare per norme di dettaglio a fonti secondarie. L'istituzione o la soppressione di tribunali non rientra nella nozione di ordinamento giudiziario di cui all'art. 176.2, non modifica le competenze delle diverse categorie di tribunali, non incide sullo status costituzionale dei giudici, non pregiudica il diritto dei cittadini a un giudizio indipendente, imparziale, sollecito e trasparente, sancito dall'art. 45 Cost.