



LA CONCLUSIONE, STABILE, MA NON TROPPO, DEL PRIMO ANNO DI LEGISLATURA DEL SECONDO GOVERNO TUSK: CRONACHE COSTITUZIONALI DALLA POLONIA, SETTEMBRE-DICEMBRE 2012

di Jan Sawicki¹

L'ultimo quadrimestre del 2012 ha coinciso in Polonia con il trascorrere di un anno dalle precedenti elezioni legislative (9 ottobre 2011). Quell'appuntamento elettorale costituì un evento senza precedenti nel più che ventennale (ri)approdo del paese alla democrazia rappresentativa e parlamentare, poiché per la prima volta una compagine governativa e una maggioranza politica furono riconfermate, seppure per pochi seggi, nelle successive elezioni, in luogo della volatilità elettorale che in passato aveva determinato capovolgimenti di maggioranza ad ogni successiva consultazione. Si è dunque trattato di verificare le condizioni di questa inedita stabilità. Una stabilità in parte reale e in parte apparente: da un lato, soprattutto nella primavera dell'anno, il Governo di Donald Tusk ha portato a compimento riforme da lungo attese e a lungo rinviate, come quella del sistema pensionistico, la cui mancata introduzione, nella precedente legislatura, lasciava l'impressione di un incompiuto, di una troppo cauta amministrazione dell'esistente, a dispetto del profilo liberale e riformatore con cui l'esecutivo si era presentato fin dal 2007.

Ma d'altra parte, soprattutto nei mesi finali dell'anno, che sono quelli di seguito presentati, hanno cominciato a venire in evidenza le spaccature in seno alla confermata maggioranza, che da un lato fanno nutrire dubbi in merito alla tenuta della coalizione di maggioranza, ma dall'altro mettono in evidenza come i cambiamenti sociali avvenuti negli ultimi anni producano ripercussioni politiche dalle conseguenze imprevedibili. La spaccatura riguarda soprattutto questioni c.d. di coscienza, riferite agli aspetti bioetici del diritto, dalla annosa questione dell'interruzione di gravidanza a quelle più recenti, in particolare la fecondazione eterologa e le unioni civili tra le coppie di fatto, anche dello stesso sesso. Su questi e altri argomenti simili, la Piattaforma civica (PO), il partito dominante la scena politica in Polonia, lascia ormai trasparire le divisioni che era riuscito a coprire negli anni precedenti grazie alla propria concordia interna sulle questioni economiche o su quelle relative alla collocazione internazionale del paese e alla posizione particolarmente favorevole all'integrazione europea, in sintonia con l'opinione pubblica. La pressione congiunta e opposta di una nuova formazione laico-libertaria sorta alla sua 'sinistra' nel 2011 (ad opera di Janusz Palikot, peraltro ex deputato della Piattaforma civica), e della corrente più conservatrice in seno alla stessa PO, forte di quasi una cinquantina di deputati su oltre duecento, sottopone il partito a tensioni che finora sembrano superabili grazie alle notevoli doti di leadership del premier Donald Tusk, ma che potrebbero approdare a una soluzione traumatica. Tusk si produce in crescenti sforzi per offrire risposte legislative ai mutamenti che intervengono nella società, ma la capacità di blocco interna al suo stesso partito rischia di mettere a rischio la tenuta della sua stessa esigua maggioranza. Per un premier che è il primo ad essere

¹ Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate. Professore a contratto nell'Università Cattolica di Milano

riconfermato nella giovane democrazia polacca del dopoguerra, e che nutre anche ambizioni nell'ambito della politica europea (sostenute in ambienti che contano), quello di essere esautorato su qualche tema relativo ai diritti civili è un rischio da calcolare con attenzione.

PARTITI

Il **2 settembre 2012** si conclude una conferenza programmatica del partito di destra Diritto e giustizia (PiS), principale formazione di opposizione. Il leader Jarosław Kaczyński si sforza di deporre un'immagine del partito troppo rivolta al passato e incentrata sul chiarimento, con accenti complottisti, delle cause dell'incidente aereo in cui il fratello, Lech Kaczyński, presidente della Repubblica, perse la vita nell'aprile del 2010 insieme ad altre 95 persone. Il programma economico del partito, all'opposizione dal 2007, comprende tra l'altro una riduzione della pressione fiscale sui redditi più bassi, da compensarsi con incrementi a carico dei gruppi della grande distribuzione commerciale, spesso occidentali. Diritto e giustizia vuole anche rimettere in discussione la dura riforma del sistema previdenziale approvata dal Parlamento, su richiesta dell'esecutivo diretto da Donald Tusk, nella primavera del 2012. Si propone in particolare il ripristino dell'età pensionabile a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini, in luogo della revisione che porterà gradualmente entrambe ai 67 anni di età.

Il **4 settembre** i deputati del Movimento Palikot, terza forza in Parlamento, depositano un ricorso presso il Tribunale civile di Varsavia per la rimozione di un crocifisso affisso nell'aula del *Sejm* nel 1997, in assenza di qualsiasi deliberazione al riguardo e – secondo i promotori del ricorso – in violazione della neutralità ideologica e religiosa dello Stato.

PARLAMENTO

Il **14 settembre** la Dieta approva, con i voti della coalizione PO-PSL (Piattaforma civica e Partito agrario) una modifica della legislazione sul diritto di pacifica riunione in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Le innovazioni muovono in senso restrittivo di tale diritto, consentendo in particolare di impedire lo svolgimento di contromanifestazioni pubbliche negli stessi luoghi dove sono state indette dimostrazioni dello stesso tipo. Tale opzione viene giustificata con gli scontri tra estrema destra e sinistra in recenti ricorrenze nazionali (in particolare nel giorno dell'indipendenza, celebrato l'11 novembre 2011); ma secondo organizzazioni non governative per i diritti umani, tali possibili divieti comportano il rischio di abusi da parte delle pubbliche autorità. Nello stesso giorno, viene anche approvata in via definitiva una modifica della legislazione sulle rettifiche a mezzo stampa, imposta dalla sentenza del Tribunale costituzionale in causa K 41/07, volta a depenalizzare le rettifiche omesse da parte dei direttori responsabili.

La Dieta respinge in seconda lettura, il **24 ottobre**, una proposta di legge dell'opposizione di destra, volta a vietare l'interruzione di gravidanza anche in caso di gravi malformazioni del feto o di un pericolo per la salute o la vita della donna incinta. Tuttavia la reiezione avviene di stretta misura, e solo dopo che il premier, Donald Tusk, si è impegnato personalmente in tal senso; essa avviene dopo che, lo scorso **10 ottobre**, la misura restrittiva era stata approvata grazie al voto di 40 deputati di un'informale corrente ultraconservatrice interna al partito di Tusk, la Piattaforma civica (che conta attualmente su 206 deputati), i quali hanno sommato i propri voti a quelli della destra nazionalconservatrice di Diritto e giustizia (PiS). Sotto attacco da parte di numerosi media di area liberale e progressista, e di numerosi elettori della Piattaforma civica, Tusk entra in conflitto con la corrente conservatrice in seno al suo partito, e in particolare con il suo informale leader, il ministro della giustizia Jarosław Gowin, ma non sembra per ora nelle condizioni di poter determinare una rottura indolore sul piano degli equilibri parlamentari.

Il **27 settembre** il Governo adotta il disegno di legge finanziaria per il 2013, che contiene tagli di spesa e aumenti fiscali. I primi si manifestano nel blocco di adeguamenti retributivi ad alcune categorie di funzionari pubblici e di pensionati, i secondi nel congelamento degli scaglioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Secondo il ministro delle finanze, Rostowski, si tratta di misure imposte dall'impatto previsto dalla crisi finanziaria ed economica nell'eurozona, che per la prima volta si teme faccia sentire le sue conseguenze anche sulla Polonia.

Nel tentativo di far fronte a un temuto aumento della disoccupazione, il **1 ottobre** viene adottato un disegno di legge governativo volto alla liberalizzazione dell'accesso a ben novanta attività professionali di diversa natura, tra le quali spiccano quelle nei settori edilizio e finanziario. Per il progetto viene adottato un procedimento legislativo abbreviato.

Il **7 ottobre** il ministro della giustizia Jarosław Gowin (leader informale della corrente conservatrice della Piattaforma civica) firma un decreto regolamentare di riassetto degli uffici giudiziari, con cui in particolare si dispone la soppressione di ben 79 piccoli tribunali di provincia. La decisione provoca la reazione degli alleati del Partito agrario PSL, molto attaccati a queste istituzioni, che denunciano come il ministro abbia superato le competenze conferitegli dalla legge ma affermano altresì di attendere la decisione del Tribunale costituzionale sulla legittimità delle norme legislative che abilitano regolamenti dell'esecutivo a intervenire in questa materia.

Con 223 voti a favore e 219 contrari, il **12 ottobre** Donald Tusk ottiene per sé e per il suo governo un rinnovato voto di fiducia da parte della Dieta. La verifica parlamentare è stata sollecitata dallo stesso Tusk, come scatto di orgoglio rispetto alle fibrillazioni interne alla sua maggioranza e come reazione alle provocazioni crescenti da parte delle opposizioni, in particolare quella conservatrice di Diritto e giustizia. Questo partito, consapevole dell'enorme quota di elettorato negativo ostile al leader Kaczyński e della , è andato alla ricerca di una personalità 'tecnica' da sostituire a Tusk mediante un ventilato voto di sfiducia costruttivo, personalità infine individuata in un professore universitario di sociologia. Ma la decisione di Tusk brucia per ora il proposito, rafforzata da un nuovo *exposé* (a un anno dall'insediamento del governo), nel quale peraltro – in contrasto con l'immagine consolidata del partito di Tusk – si prevede un crescente intervento statale in economia, mediante la *holding* pubblica «Investimenti polacchi», la quale dovrebbe supplire a una carenza di iniziative private ed evitare che il paese cada in una recessione come gran parte dell'Europa occidentale.

Prendendo atto della conclamata incapacità del Parlamento di adottare una legge al riguardo, il Consiglio dei ministri delibera il **23 ottobre** di intervenire per regolamento (ciò che non va esente da critiche) nella delicata materia della fecondazione eterologa *in vitro*, che sarà non solo ammissibile ma anche parzialmente finanziata dallo Stato a determinate condizioni. In realtà, anche questa decisione governativa è una sorta di copertura delle sempre più imbarazzanti divisioni interne al partito di maggioranza relativa, la Piattaforma civica, in cui una minoranza di almeno un quinto dei deputati assume posizioni apertamente conservatrici su tutte le questioni bioetiche, facendo pendere i precari equilibri parlamentari a vantaggio dell'opposizione di destra. Tusk, pressato dal suo elettorato e dai liberali maggioritari nel partito, è indotto a perseguire una politica progressista sui temi dei diritti civili, ma deve anche operare sempre maggiori equilibristi per non finire in minoranza nelle votazioni parlamentari, nelle quali la componente conservatrice del partito lo sfida sempre di più.

Il **13 novembre**, partecipando ai negoziati in seno all'Unione europea per la formazione del budget 2014-2020, Donald Tusk annuncia che, nonostante i tagli in bilancio richiesti da numerosi paesi contributori netti, la Polonia riuscirà comunque a ottenere nel settennio la somma di circa 70 miliardi di euro, necessari per l'ulteriore sviluppo del paese. La Polonia, dice Tusk, pur avendo beneficiato e continuando a beneficiare notevolmente dei fondi comunitari, si è guadagnata fama di paese che ne fa buon impiego.

Il **14 dicembre**, per bocca del ministro delle finanze Rostowski, l'esecutivo torna a prendere posizione sull'adesione della Polonia all'area euro. La Polonia comunicherà la 'road map' per l'adesione non appena sarà in grado di valutare appieno le tappe e la tempistica per la soddisfazione dei relativi criteri,

al momento attuale non pienamente prevedibili (il paese soddisfa infatti attualmente le condizioni relative al debito pubblico, è vicino ai criteri inflazionistici ma si trova ancora al di sopra del disavanzo annuo consentito). Viene ancora una volta esclusa l'ipotesi di una consultazione popolare sull'euro, poiché il referendum di adesione all'Unione europea, del 2003, incorporava l'ingresso nell'area monetaria europea non appena ve ne fossero state le condizioni.

CAPO DELLO STATO

L'**11 novembre**, prendendo la parola a Varsavia alle celebrazioni per l'anniversario dell'indipendenza nazionale, il Presidente della Repubblica Bronisław Komorowski pronuncia un discorso volto a prevenire le crescenti divisioni sociali che emergono nel paese, con episodi di aggressività soprattutto da parte di settori dell'estrema destra, pur non ancora rappresentati in Parlamento. Secondo Komorowski occorre da tutte le parti politiche e sociali mostrare più rispetto per avversari e concorrenti, e in ogni contrapposizione bisogna partire dal presupposto che anche l'interlocutore più aspro ama il proprio paese come chi si esprime. Per quanto in una democrazia possa apparire ovvio, non bisogna impedire a nessuno di proporre la propria ricetta per la Polonia e nessuno deve autoattribuirsi il monopolio sulla verità. Tutti hanno eguale diritto di essere orgogliosi per la riconquista della sovranità nel 1918 e dell'autodeterminazione politica a partire dal 1989, in particolare per il successo dell'ultimo ventennio che ha fatto della Polonia un paese moderno e rispettato nel mondo.

Il **16 novembre**, ricevendo l'omologo francese François Hollande in visita di Stato, Komorowski esprime soddisfazione soprattutto per la constatazione di un approccio alquanto simile tra Francia e Polonia per quanto attiene al bilancio pluriennale dell'Unione europea attualmente in discussione. Il grande paese fondatore e il più influente tra quelli di recente adesione, pur non ancora appartenente all'eurozona, convergono in particolare nel tentativo di evitare tagli ai fondi agricoli e a quelli per la coesione, obiettivo che pare per la verità appare difficilmente raggiungibile.

CORTI

Il Tribunale amministrativo regionale di Varsavia stabilisce in una sua sentenza del **28 ottobre** (causa II SAB 343/12) che il partito Diritto e giustizia non era tenuto, come richiesto da una Fondazione di Cracovia, a rendere pubbliche le informazioni sulle quote associative versate dagli iscritti e sulla documentazione interna in merito ai criteri per la definizione delle stesse. La Fondazione, con lo scopo di promuovere la trasparenza finanziaria e gestionale dei partiti si richiamava al principio della conoscibilità pubblica delle fonti di finanziamento dei partiti – art. 13 Cost. pol. e legge sui partiti politici del 1997 –, ma secondo il Tribunale amministrativo, al di là dell'ammontare delle varie forme di finanziamento pubbliche e private, comunicato per legge annualmente alla Commissione elettorale nazionale, non vi è alcun obbligo per i partiti di fornire informazioni motivate sulla politica interna a tal fine perseguita.

Il **13 novembre**, il Tribunale costituzionale (sent. in causa K 2/12) dichiara illegittima una norma introdotta nella legge sulle finanze pubbliche del 16 dicembre 2010 con cui si sospendeva l'erogazione della pensione ad alcune categorie di lavoratori dipendenti che avessero proseguito in attività lavorative. Solo l'anno precedente era stata introdotta questa possibilità, con il fine di favorire la permanenza in attività lavorativa di dipendenti seniores, ma esigenze di risparmio legate alla crisi economica mondiale ne imposero la revoca. Ad essere colpita è in particolare la retroattività del divieto di cumulo tra pensione e stipendio, applicata soprattutto ad insegnanti della scuola pubblica che hanno difficoltà a reintrodursi nel precedente impiego. Parametro del giudizio è l'art. 2 Cost. recante il principio dello stato democratico di diritto dal quale viene fatto derivare quello della prevedibilità e certezza del diritto.

Il **20 novembre**, con la sentenza SK 3/12, il Tribunale costituzionale stabilisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 263, comma 7, del codice di procedura penale, nella parte in cui non stabilisce in maniera univoca le circostanze atte a prolungare la custodia cautelare in seguito ad una sentenza di condanna penale in primo grado, e non pone limiti chiari alla durata cumulativa di tale condizione giuridica né alla possibilità di reiterare discrezionalmente il provvedimento. Il contrasto è con l'art. 41.1 Cost. (inviolabilità e libertà personale) in relazione all'art. 31.3 (intangibilità del nucleo essenziale dei diritti) nonché con l'art. 40 (divieto di trattamenti penali crudeli, disumani o avviliti) in relazione all'art. 41.4 (obbligo di trattamento umanitario), ma nelle motivazioni il collegio giudicante si richiama anche a una giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La pronuncia ha luogo su un ricorso individuale diretto *ex art. 79 Cost.*, da parte di un detenuto condannato all'ergastolo in via definitiva ma la cui condanna è stata soggetta a revisione. Nelle more del rinnovato processo, l'imputato è stato via via sottoposto a ripetuti provvedimenti di custodia cautelare, che non possono in alcun modo fungere da anticipo della eventuale pena definitiva.