



UN CONFLITTUALE E FATIGOSO AVVIO DI LEGISLATURA: CRONACHE COSTITUZIONALI DALLA POLONIA, GENNAIO-MARZO 2012

di Jan Sawicki*

Quella che si è inaugurata nel novembre del 2011 è per la Polonia restituita alla democrazia la sesta legislatura, ma la prima in cui il Governo uscente sia stato chiaramente riconfermato dalle urne. Il paese è retto nuovamente, dunque, dalla coalizione centrista formata dalla Piattaforma civica (PO), di orientamento liberale e moderato ma lacerato tra correnti interne, e dal Partito agrario PSL – formalmente “Partito popolare polacco” – come partner minore. Il leader della Piattaforma civica, Donald Tusk, ha visto accrescere il proprio carisma per essere stato il primo premier a smentire l’idea che governare la Polonia sia di cattivo auspicio per chiunque, ciò che avrebbe dovuto garantirgli almeno un tranquillo avvio di legislatura.

Ma così non è stato affatto. A parte una serie di piccoli disguidi e incidenti di percorso che ne hanno danneggiato l’immagine, la formazione del rinnovato esecutivo ha coinciso con un’accelerazione del suo profilo riformatore, che ne ha messo a dura prova, se non l’immediata tenuta, senz’altro la capacità di comunicazione con l’opinione pubblica, e dunque la popolarità. Anche senza contare la vicenda dell’accordo internazionale ACTA, di cui si dirà di seguito, il problema più assillante di Tusk è stato posto dalla necessità impellente di procedere ad una riforma del settore pensionistico, che presenta ragioni e caratteri del tutto analoghi a quelli imposti ad economie capitalistiche europee ben più affermate di quella polacca e appartenenti all’Euroarea (si pensi a quella italiana). Nel caso della Polonia, però, il problema è che tale impellenza si è rivelata al paese come una sorta di fulmine a ciel sereno, dal momento che esso è stato l’unico dell’Europa a ventisette – e il Governo lo ha sottolineato in continuazione – a non soffrire di alcuna recessione in seguito alla crisi economica globale scatenatasi dopo il 2008, subendo semmai al più un rallentamento nel ritmo di crescita che continua ormai da un decennio.

Il fatto è che il partito di Tusk, forse la formazione più forte di estrazione liberale che vi sia nel continente – pur aderendo al PPE – ha consumato la passata legislatura con quella che è stata da più parti definita come una placida amministrazione, che certo ha segnato una cesura con la politica conflittuale dei Kaczyński, per esempio nei confronti dell’Unione europea, ma non ha mantenuto le promesse di drastica riduzione della pressione fiscale e ulteriore liberalizzazione dell’economia. In più, si è lasciato crescere lentamente ma continuamente il debito pubblico, al punto che questo si è avvicinato al sessanta per cento sul Pil, il fatidico limite imposto, come noto, da tutti i parametri europei, ma anche – come poco noto – dalla Costituzione polacca del 1997, la prima ad aver introdotto un simile severo requisito. Il complesso sistema delle pensioni è proprio quello che innesca un meccanismo capace di far lievitare il debito nel medio periodo, ed è su questo che si è scelto ora di intervenire, anche per rendere competitivo il paese sui mercati finanziari internazionali, apparente

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

nuovo centro di sovranità globale. Il problema è che di questo argomento, con la piena complicità di tutte le altre forze politiche, di maggioranza e di opposizione, la Piattaforma civica si è ben guardata di fare alcuna menzione durante la campagna elettorale. Può risultare allora chiaro come imporre questo tema all'agenda politica sia cosa incomprensibile, o vissuta come un tradimento, anche da quella parte dell'opinione pubblica – peraltro assai minoritaria – che pare disposta ad accettare un drastico innalzamento dell'età pensionabile.

In questo contesto, Tusk ha dovuto avviare un confronto dispendioso in termini di consenso, prima ancora all'interno della sua coalizione che con il resto delle forze politiche e con le parti sociali. Nel mese di marzo è stato raggiunto un compromesso tra le due forze di maggioranza, che sembra molto più vicino alle posizioni del premier nei contenuti reali, e segna dunque una sua probabile affermazione di medio termine: quella che, se entro pochi mesi sarà tradotta in legge dello Stato, potrebbe essere la vittoria politica di un leader che ambisce ormai ad assurgere al ruolo di statista, con ambizioni anche di rango europeo, ma che sembra segnare una battuta d'arresto improvvisa sul piano delle sue fortune elettorali, dal momento che la destra nazional-conservatrice di Diritto e giustizia, pur guadagnando poco o nulla sul piano delle intenzioni di voto, per la prima volta da cinque anni torna ad avvicinarsi alla posizione di leader anche grazie ad una spregiudicata campagna anti-riforma.

Infine, i primi mesi del 2012 sono proceduti come ci si poteva aspettare in base ai risultati elettorali. In un paese in forte evoluzione sul piano dei costumi e stili di vita, l'agenda parlamentare è condizionata più di prima da temi 'post-materialisti', ma anche frammisti di conseguenze fiscali, come quello delle forme di finanziamento delle confessioni religiose, e in particolare, naturalmente, della fortissima Chiesa cattolica. Sotto questo profilo, il partito di maggioranza è logorato dalla lotta intestina tra le sue correnti, una delle quali ha un profilo conservatore-moderato, mentre l'altra tende a inseguire le posizioni libertarie e persino anticlericali del Movimento Palikot, vera forza emergente, con il dieci per cento dei voti, delle ultime elezioni. Se è del tutto imprevedibile, al momento, la sorte di un programma di liberalizzazione e laicizzazione della società, con implicazioni anche di natura costituzionale, così lo è ora l'impatto di questi temi sulla tenuta della maggioranza governativa e del suo stesso indirizzo politico. Se l'opera del Movimento Palikot avrà successo sul piano della ricomposizione della sinistra in Polonia, ciò potrebbe avere contraccolpi sull'intero sistema partitico, rispetto almeno a come sembra essersi stabilizzato negli ultimi anni.

PARTITI

Il **10 gennaio 2012** segna un'incrinatura nei rapporti tra i due partiti della coalizione di governo PO-PSL (Piattaforma civica-Partito agrario), fresca di successo in seguito alle elezioni dello scorso ottobre. Accanto a dissensi in merito alla riforma del sistema pensionistico, su cui sta per avviarsi il confronto, un problema sorge ora dal fatto che il ministro delle finanze Jacek Rostowski (Piattaforma civica) ha imposto al PSL di pagare senza riduzioni, e con gli interessi legali, una sanzione per irregolarità commesse nelle elezioni politiche del 2001. Pur non trattandosi di malversazione ma di un errore di contabilizzazione dei fondi, che comportò un vantaggio minimo per il partito, l'importo da versare ammonta ora a 20 milioni di *złoty*, circa cinque milioni di euro.

Il **20 gennaio** Janusz Palikot, leader del Movimento libertario intitolato a sé stesso (dieci per cento dei voti alle ultime elezioni) fuma una sigaretta di marijuana in una stanza del Parlamento, in presenza di numerosi rappresentanti della stampa appositamente convocati. Il gesto intende richiamare l'attenzione sulla scarsa dannosità della cannabis – che anzi Palikot definisce benefica, invitando a consumarla – e sul fallimento delle politiche proibizioniste da decenni perseguite a livello nazionale e

mondiale. La presidente della Dieta, Ewa Kopacz, informa di aver denunciato il fatto all'autorità giudiziaria.

Dopo settimane di trattative, il **28 marzo** una crisi di governo viene scongiurata e viene raggiunto un accordo tra i due partiti di maggioranza PO e PSL, in merito alla riforma delle pensioni. La trattativa si può considerare vinta quasi del tutto dalla Piattaforma civica (PO), che riesce a imporre la sua visione in merito a tempi e criteri di innalzamento dell'età pensionabile, senza lo 'sconto' di tre anni per figlio a favore di ogni madre. Si concorda però sulla possibilità di concedere pensioni ridotte, in particolari condizioni, al raggiungimento di 62 anni di età per le donne e 65 per gli uomini.

PARLAMENTO

Per la prima volta dall'inizio della legislatura, la maggioranza che sostiene il Governo di coalizione PO-PSL perde una votazione parlamentare alla Dieta, il **2 marzo**, a causa del voto favorevole di alcuni deputati del partito minore PSL alla proposta di legge dell'opposizione volta ad impedire la privatizzazione del gruppo petrolifero *Lotos* (sono diffusi sospetti che tale privatizzazione sia negli interessi dell'industria energetica russa, propensa a rilevare società nei paesi vicini). La votazione non è definitiva, ma indica il nervosismo del PSL nei confronti del partito di maggioranza relativa, Piattaforma civica, accusata di voler introdurre riforme – a cominciare dal settore pensionistico – senza consultare il partner minore, e viene interpretata come un segnale esplicito, a fronte di una maggioranza alquanto risicata.

Il **5 marzo**, la Piattaforma civica deposita alla Dieta una [proposta di legge](#) volta a imporre a tutti i partiti di devolvere a favore di fondazioni ad essi ispirate il venticinque per cento delle sovvenzioni erogate dallo Stato (e già tagliate della metà dal Parlamento, per volere della stessa PO, sul finire del 2010).

Il **9 marzo** la maggioranza parlamentare si riduce ulteriormente, fino a 234 deputati su 460, dopo che un deputato della Piattaforma civica ha aderito al gruppo del Movimento Palikot.

Al termine di un burrascoso dibattito, il **30 marzo** la Dieta respinge a stretta maggioranza una richiesta referendaria, depositata con oltre un milione di firme dal sindacato *Solidarność*, da quello di sinistra OPZZ e dall'Alleanza della sinistra democratica, contraria al disegno governativo di innalzamento dell'età pensionabile. A favore del referendum si sono pronunciate le opposizioni di destra di Diritto e giustizia (PiS) e dell'Alleanza della sinistra democratica (SLD), mentre si è astenuto il Movimento Palikot.

Il **13 aprile** è una nuova giornata di scontri alla Dieta, dove viene discusso lo stato di avanzamento delle inchieste relative alla ricostruzione dell'incidente aereo di due anni prima, in cui, in Russia, perse la vita il Presidente della Repubblica Lech Kaczyński insieme ad altre 95 persone, mentre erano diretti alle Fosse di Katyn per commemorare migliaia di soldati polacchi assassinati dai sovietici durante la seconda guerra mondiale. Una mozione presentata da Diritto e giustizia, il partito diretto dal gemello del defunto Presidente Jarosław Kaczyński, che non si limita a invocare la restituzione dei resti del velivolo alle autorità russe, a due anni dall'evento, ma insinua in merito a responsabilità (dolose o colpose) del governo polacco nell'incidente, da imputarsi direttamente al premier Donald Tusk, viene per ciò stesso respinta a maggioranza. Ha luogo un duro confronto diretto tra i due stessi leader, con Tusk che esclama: «Preferirei non essere nato, piuttosto che costruire la propria carriera politica sulle tombe dei morti».

GOVERNO

Dal **22 gennaio**, e per alcuni giorni, i principali siti istituzionali (in particolare del Governo, di alcuni ministeri e delle camere parlamentari) finiscono [sotto attacco](#) da parte di gruppi di hackers

organizzati fino ad essere totalmente paralizzati. L'azione, che pare coordinata dal gruppo internazionale Anonymous e da Polish Underground, è volta a protestare contro l'imminente sottoscrizione da parte dell'esecutivo polacco dell'accordo internazionale che va sotto il nome di ACTA, o Anti-counterfeiting Trade Agreement, un accordo commerciale plurilaterale volto a contrastare la pirateria e la contraffazione informatica, ma – secondo i detrattori – lesivo delle libertà fondamentali degli utenti della rete telematica, oltre che negoziato all'oscuro delle opinioni pubbliche. I principali esperti informatici del paese, da parte loro, mettono in evidenza lo scarso livello di protezione delle istituzioni sotto questo profilo, che in caso di attacchi peggiori potrebbe attentare seriamente alla vita dello Stato. Intanto, a Varsavia e in altre città si svolgono manifestazioni spontanee con decine di migliaia di partecipanti contro la firma dell'accordo ACTA, appoggiate dal Movimento Palikot che cerca di guadagnarvi consenso.

Dopo una reazione iniziale, volta a sminuire l'episodio con argomenti risibili, il Governo afferma che non si lascerà intimidire e sottoscriverà ugualmente l'accordo, [ciò che avviene in effetti il 26 gennaio](#). Tuttavia il premier Donald Tusk, nei giorni successivi, comincia a mutare atteggiamento, affermando che occorrerà coordinarsi maggiormente con l'Unione europea e verificare se l'ACTA non comprima in effetti le libertà civili, e che di questo occorrerà discutere in Parlamento in occasione dell'autorizzazione alla ratifica. [Un incontro di Tusk con gruppi organizzati di internauti](#), nel palazzo del Governo, pur abilmente organizzato dal premier e diffuso sui media elettronici, non convince però gli interlocutori e conferma l'impressione che lo stesso Tusk e il suo partito, la Piattaforma civica, sia in caduta libera nell'elettorato giovanile.

Il **30 gennaio** Donald Tusk prende parte al vertice dell'UE, dedicato come quelli precedenti alla crisi dei debiti sovrani e dell'Euro. La posizione della Polonia, favorevole al *Fiscal Compact*, cui aderiscono 25 Stati membri su 27 – contrarie solo Gran Bretagna e Repubblica ceca – ruota soprattutto intorno all'obiettivo di scongiurare l'esclusione dai vertici consacrati alle materie oggetto del Trattato fiscale nei confronti dei paesi non ancora membri dell'Euro, benché favorevoli al *Fiscal Compact*, soprattutto per evitare una spaccatura palese della stessa Unione europea. Partendo da un'opposta posizione, quella del francese Sarkozy, che vorrebbe vertici formalmente separati cui partecipano soltanto i membri dell'Euro, si giunge ad un compromesso che vede riunioni estese per quanto attiene alla concorrenza, alle tradizionali politiche comunitarie e allo stesso trattato fiscale, mentre saranno ristrette ai soli membri Euro le riunioni operative relative alla crisi dei debiti sovrani (dalla quale la Polonia non sembra per ora assillata).

Il **2 marzo** il ministro della giustizia, Jaroslaw Gowin, annuncia un disegno di legge governativo volto alla liberalizzazione di numerose attività professionali private (amministratori di condominio, agenti immobiliari, tassisti, investigatori, istruttori di guida e simili), grazie al quale si conta di creare in pochi anni oltre centomila nuovi posti di lavoro. A queste attività si potrà accedere senza aver superato esami in seguito ad appositi corsi, mentre sarà sufficiente la licenza media inferiore. La *deregulation* dovrebbe riguardare, seppure in forma minore, anche le professioni legali, dove si prevede una maggiore elasticità in particolare per gli esami da notaio e una riduzione dei tempi di attività pratica prima di poter accedere agli esami. L'argomento in discussione è uno dei pochissimi sui quali si registri concordia anche con le forze di opposizione, e in particolare con la destra di Diritto e giustizia (PiS), che da tempo si dice ancora più favorevole alle liberalizzazioni. Il disegno di legge dovrebbe essere presentato in Parlamento nel prossimo aprile.

Nel **mezzo di marzo** si vanno inasprendo i rapporti del Governo con la Chiesa cattolica polacca, e in particolare con l'Episcopato, dopo che è stato reso noto un progetto dell'esecutivo di [soppressione del Fondo ecclesiastico](#), a carico del bilancio statale, e della sua sostituzione con la devoluzione volontaria, per ciascun contribuente, della modesta aliquota dello 0,3 per cento delle imposte sul reddito delle persone fisiche. La Chiesa interpreta tale misura come un'aggressione a freddo e una minaccia alle proprie finanze, temendo che anche una parte consistente dei propri fedeli non sia disposta a versare il

contributo volontario. Da parte sua, Donald Tusk afferma che il Governo non è animato da alcun pregiudizio anticlericale, ma unicamente dall'obiettivo di ancorare il finanziamento delle confessioni religiose non ad accordi con l'autorità statale bensì alla libera volontà dei cittadini. Il Fondo ecclesiastico era stato istituito nel 1950, in pieno periodo stalinista, per compensare parzialmente la Chiesa di un'abbondante confisca dei suoi beni immobili (tra cui la c.d. manomorta). Tuttavia, dopo il 1989, fu costituita una Commissione mista governativo-ecclesiastica, i cui lavori hanno condotto alla restituzione di una vasta parte di quei beni, pur in costanza del Fondo. E' opinione diffusa che sia in apertura un braccio di ferro per elevare quanto meno lo 0,3 per cento della destinazione volontaria a livelli pari ad altri paesi europei, tra i quali l'Italia.

Il **12 aprile** si svolgono a Varsavia [consultazioni intergovernative](#) tra il premier Donald Tusk e il neoelto capo del governo spagnolo Mariano Rajoy, alla presenza di numerosi ministri di entrambi gli esecutivi. I due paesi, agli estremi geografici opposti dell'Europa comunitaria e in fasi diverse del proprio sviluppo economico, si pronunciano a favore della continuazione della politica europea di coesione, contro le intenzioni manifestate dai paesi più ricchi di ridurre il bilancio della UE. Tusk, che pure è consapevole della grave crisi in cui versa il debito sovrano spagnolo e di quell'intera economia, sottolinea come centinaia di imprese ispaniche siano attualmente vincitrici di appalti per il rinnovamento delle reti infrastrutturali in Polonia, dimostrando come i benefici possano riguardare sia un paese che percepisce fondi europei sia un paese ad economia più sviluppata le cui imprese investono nel primo.

Dopo settimane di consultazioni con le parti sociali, appianati alcuni dissensi con il partito di coalizione PSL, il Governo adotta formalmente il **21 aprile** il disegno di legge di riforma delle pensioni, che prevede un graduale ma radicale innalzamento dell'età necessaria per beneficiare di un trattamento previdenziale.

Nel corso di un tour di visite in Europa, il Premier della Repubblica popolare cinese, [Wen Jiabao](#), [sosta per due giorni a Varsavia](#), tra il **26 e il 27 aprile**, dove conclude numerosi accordi per investimenti di grande impatto economico. Le autorità cinesi sottolineano la propria considerazione per la crescente economia polacca, considerando questo paese un avamposto per la propria avanzata, finanziaria ed economica, non solo sui mercati dell'Europa centro-orientale (numerosi capi di governo di questi paesi sono presenti agli incontri) ma sull'intera Europa.

CAPO DELLO STATO

L'**8 febbraio**, il capo dello Stato Bronislaw Komorowski riceve nel palazzo presidenziale le delegazioni di tutti i gruppi parlamentari per consultazioni *a latere* in merito alla riforma del settore previdenziale annunciata dal Governo di Donald Tusk all'inaugurazione della legislatura, tre mesi addietro. Komorowski appoggia la linea di Tusk, che consiste nell'elevare gradualmente l'età pensionabile per uomini e donne a 67 anni, senza tenere conto dei periodi contributivi e senza la riduzione dei requisiti per le madri che hanno educato figli, come richiesto dal Partito agrario PSL, presente nella coalizione. Il Presidente si pronuncia al tempo stesso per misure che tengano conto dei lavoratori che rischiano di essere licenziati prima di maturare i requisiti pensionistici.

CORTI

Con la sentenza Kp5/09 del **18 gennaio 2012** (in attesa di traduzione ufficiale se ne allega la [press release](#)), il Tribunale costituzionale rigetta un ricorso diretto preventivo presentato dal defunto Presidente Lech Kaczyński – ma non ritirato dal suo successore Komorowski – contro la legge del 2

aprile 2009 sulla cittadinanza polacca. La legge dà attuazione all'art. 34 della Costituzione, il quale prevede in primo luogo il criterio dello *ius sanguinis*, e in secondo luogo attribuisce ampia discrezionalità al legislatore nello stabilire ulteriori criteri di acquisizione della cittadinanza. Il Parlamento aveva usufruito di tale facoltà per estendere i casi di attribuzione di tale diritto ad alcune categorie di soggetti, in base a criteri di residenza prolungata, per trasmissione da coniuge e in casi estremi per nascita nel territorio della Repubblica (*ius soli*). Secondo il Presidente della Repubblica, tuttavia, la legge attribuiva una discrezionalità eccessiva all'amministrazione nel conferimento della cittadinanza, fino a circoscrivere la portata di un'altra norma, l'art. 137 Cost., che riconosce un potere di attribuzione della cittadinanza come piena prerogativa presidenziale, sottraendone l'esercizio alla controfirma ministeriale e senza stabilire restrizioni al riguardo (con avviso pienamente favorevole della giurisprudenza preesistente, specie amministrativa, a un'interpretazione ampia di tale norma). La lettura presidenziale di tale potestà, che tendeva ad esaltare la prerogativa presidenziale e a valutare come residuali i casi di decisione amministrativa in base alla legge, non è stata condivisa dai giudici del collegio, che sono favorevoli, al contrario, ad una oculata erosione di quella prerogativa anche in base ad una concezione 'aperta', tendenzialmente universalistica dei diritti di cittadinanza, oltre che ad un'interpretazione parlamentare della forma di governo, aliena da elementi presidenzialisti, e dunque favorevole alla legge come strumento di definizione di diritti e libertà. Il Tribunale costituzionale sottolinea in particolare le circostanze completamente diverse in cui si inseriscono i nuovi criteri per l'acquisto della cittadinanza rispetto alle vecchie leggi, risalenti agli anni venti e sessanta dello scorso secolo, anni in cui occorreva valutare tale diritto alla luce di uno Stato che, rispettivamente, riacquisì la propria indipendenza dopo lunga dominazione straniera, ovvero uscì distrutto da una guerra mondiale in un contesto territoriale largamente mutato: in quei casi il problema era come trattare soggetti di altra nazionalità ma trovatisi sul territorio di un nuovo Stato. Ora si tratta di esaminare il problema crescente del trattamento di individui che ambiscono a diventare cittadini polacchi essendo nati altrove, nel contesto di una recente democrazia di relativo successo economico, ai quali occorre però richiedere una convinta adesione ai valori costituzionali del paese (requisito che i giudici ritengono soddisfatto dalla legge). La decisione è resa tuttavia con l'opinione dissenziente di sei giudici su quindici. Essa consente finalmente l'entrata in vigore di una legge definitivamente approvata ben tre anni prima.

Con la sentenza [P 20/10](#) del **14 febbraio**, resa su questione di legittimità sollevata dal Tribunale penale di Cracovia, il Tribunale costituzionale ha dichiarato la conformità all'art. 42.1 (tipicità del reato), in connessione con l'art. 2 (Stato di diritto democratico) Cost. polacca, della legge del 29 luglio 2005 sul contrasto della tossicodipendenza, laddove essa omette di dare definizione del concetto di 'significativa quantità' delle dosi di sostanza stupefacente o psicotropa in possesso del tossicomane per consumo individuale, o anche da questo cedute a titolo oneroso, al fine di inasprire eventualmente una sua responsabilità penale, di per sé già stabilita. Secondo il collegio giudicante, è non solo legittima ma anche opportuna la scelta del legislatore, peraltro confermativa di consolidata tradizione, di astenersi da precise indicazioni quantitative al riguardo, così da lasciare una elasticità di apprezzamento al giudice penale in base ad un'ampia facoltà interpretativa della norma giuridica calata nel caso concreto.

Durante l'adunata annua dei giudici del Tribunale costituzionale, che si svolge a Varsavia il **4 aprile**, il presidente Andrzej Rzepliński annuncia che è stato portato a termine l'esame relativo alla proposta di alcune modifiche alla legge sul funzionamento dell'organo, risalente al 1997. In particolare, i membri del collegio giudicante suggeriscono al legislatore di introdurre modifiche procedurali capaci di accelerare i tempi di formazione del consenso al proprio interno, necessari per l'adozione delle pronunce (attualmente il tempo medio di durata del processo costituzionale, al fine di pervenire ad una sentenza, ovvero la forma più elaborata di pronuncia dell'organo, ammonta a circa 24 mesi). Si suggerisce inoltre di modificare le procedure per l'elezione dei giudici costituzionali, che in Polonia è rimessa interamente alla Dieta (Sejm), in modo da garantire un controllo più stringente sui requisiti di preparazione giuridica da parte dei candidati.