



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## L'AVVIO DI UN CRUCIALE ANNO ELETTORALE TRA SUCCESSI ECONOMICI, TENSIONI INTERNAZIONALI E CRESCENTE INSOFFERENZA POPOLARE

di Jan Sawicki\*

Con il 2015 si apre per la Polonia il nono anno consecutivo in cui la formazione centrista liberale Piattaforma civica occupa posizioni dominanti di governo, e giunge a scadenza il primo mandato quinquennale alla presidenza della Repubblica di Bronisław Komorowski, uno degli esponenti principali di quel partito. Il 2015 è anche un 'super-anno elettorale', che inizia con le presidenziali di maggio e con le consultazioni legislative previste per ottobre. Appare stagliarsi all'orizzonte un anno di relativa stabilità e continuità politica, almeno per quanto riguarda la presidenza. All'inizio del 2015 – ma è una costante almeno da qualche anno – tutti i sondaggi della pubblica opinione rivelano come Komorowski sia la personalità politica più gradita, molto più degli stessi esponenti di governo e già suoi colleghi di partito, con indici che oscillano tra il 60 e il 70 per cento di gradimento. La sua rielezione appare quasi una necessaria formalità, al punto che si confida nel fatto che il dato politicamente assai più problematico e incerto – la conferma della Piattaforma civica come partito di maggioranza relativa alle elezioni legislative, per la terza volta di seguito dopo il 2007 e il 2011 – non possa che essere in qualche misura 'trainato' dal successo del riconfermato presidente. Lo stesso ritardo con cui Komorowski annuncia la sua candidatura, e il modo dimesso con cui la dichiarazione viene fatta, confermano una certa fiducia in se stessi da parte delle élites dominanti da alcuni anni nel paese. Nonostante qualche scandalo di

entità complessivamente minore, e forse tollerabile nelle dimensioni per un partito che regge le sorti della nazione da molti anni, e nonostante la stanchezza inevitabile per chi detiene il potere da così lungo tempo, si confida nel fatto che sia sufficiente ai cittadini constatare che la Polonia è l'unico paese dell'Unione europea estesa a 28 membri che non abbia subito neanche un singolo anno di recessione, mentre il suo prodotto interno lordo è cresciuto in termini reali di oltre il 20 per cento dal momento in cui è esplosa la crisi economico-finanziaria globale nel 2008.

Per la stabilità del quadro politico non sembrano quindi derivare serie perturbazioni da fenomeni come il movimento di protesta anti-partitico dell'ex cantante e musicista rock Paweł Kukiz, che vuole rivoluzionare il sistema politico cominciando a estirparne le formazioni in esso dominanti dal governo e dall'opposizione, con metodo democratico ma con l'introduzione di un sistema maggioritario basato su collegi uninominali, un postulato imprescindibile ma che lascia aperti tanti altri punti interrogativi (peraltro la Piattaforma civica ha introdotto i collegi uninominali quasi ad ogni livello di governo ove ciò fosse possibile, incluse le elezioni del Senato, mentre per la Dieta non è stato possibile superare la previsione costituzionale di una formula 'proporzionale'). Il principale partito di opposizione, Diritto e giustizia, opera da parte sua qualche correzione di rotta strategica. Già sul finire del 2014, decide a sorpresa di non presentare la candidatura del suo indiscusso leader Jarosław Kaczyński, che fu alla guida del governo tra il 2006 e il 2007, prima di perdere le successive elezioni politiche vinte da Donald Tusk e dalla Piattaforma civica, e che tentò invano di succedere nella presidenza della Repubblica al gemello Lech Kaczyński, in seguito al tragico incidente aereo in cui quest'ultimo rimase ucciso nel 2010, ma fu sconfitto da Komorowski. Si sceglie invece di presentare un giovane docente di diritto amministrativo di Cracovia, Andrzej Duda, 43 anni: una personalità poco conosciuta nel paese ma già consolidata nelle strutture di partito, già viceministro della giustizia, poi consigliere giuridico del defunto Kaczyński – per il quale aveva contribuito a redigere la famosa legge sulla epurazione dei pubblici funzionari sospetti di collaborazione con il precedente potere comunista, o *lustracja*, poi

quasi del tutto cancellata dal Tribunale costituzionale – e infine eurodeputato dal 2014. Sembra un diversivo per distogliere l'attenzione dall'ultimo quinquennio di relazioni politiche avvelenate, tali da creare quasi un clima da guerra civile fredda, specie in merito alle vicende mai completamente chiarite del tragico incidente aereo del 2010 e alle vere o presunte responsabilità della forza di governo al riguardo.

Dopo che la carriera del premier Donald Tusk è stata coronata nel settembre 2014 dalla sua nomina a presidente del Consiglio europeo, il 2015 è l'avvio di Ewa Kopacz, una dei più fedeli amici politici di Tusk, come capo del governo. La linea della Kopacz è quella di una sostanziale continuità nella politica economica e in quella estera ed europea, ma con un felpato spostamento a sinistra sul piano dei diritti civili, tema su cui per esempio – dopo anni di infruttuose discussioni – si accelera l'iter di una legge che disciplini in maniera liberale la fecondazione eterologa *in vitro*, un tema molto percepito in un paese afflitto da denatalità e crescente invecchiamento demografico. Ma la risposta delle destre, e di movimenti genericamente protestatari come quello di Kukiz, è che la carenza di nascite e la persistente forte migrazione di giovani verso l'estero – in modo particolare il Regno Unito – sono dovute al precariato, al congelamento del mercato del lavoro per cui si trova un impiego solo grazie a conoscenze e 'raccomandazioni', all'(ancora) insufficiente retribuzione di quasi ogni posto di lavoro. Che ci siano alcune voci di insoddisfazione per l'ineguale distribuzione di un reddito pur complessivamente in crescita, per la precarietà e per aspettative di vita incerte, è cosa che comincia appena ad essere percepita. Quanto questo muro di rancore e insoddisfazione sia destinato a montare, è cosa che il seguito del 2015 sarà destinata a rivelare a tutti.

## ELEZIONI

Il principale partito di opposizione, Diritto e giustizia (PiS) ha vinto con facilità le elezioni suppletive svoltesi il **9 febbraio** in un collegio senatoriale della Slesia, già detenuto dalla rappresentante della Piattaforma civica (PO) Elżbieta Bienkowska, in

seguito nominata commissario dell'Unione europea al mercato interno, industria e Pmi. Sembra l'annuncio di un'inversione di tendenza in seguito a otto anni di costante prevalenza della Piattaforma civica su Diritto e giustizia.

## PARTITI

Con una decisione a sorpresa, l'Alleanza della sinistra democratica (SLD) ha deciso il **12 gennaio** di presentare una giovane giornalista indipendente, Magdalena Ogórek, come candidata alle elezioni presidenziali previste per il prossimo maggio. Non conosciuta al grande pubblico, ma in grado di attirare l'attenzione – a dispetto delle qualità intellettuali – soprattutto per il gradevole aspetto fisico, la Ogórek è stata prescelta secondo i critici in assenza di elezioni primarie, nel tentativo di fare un colpo pubblicitario e soprattutto allo scopo di nascondere l'indisponibilità dei maggiori del partito ad affrontare in prima persona i rischi di un cattivo risultato elettorale. Quello che fu il maggior partito della sinistra polacca, al governo con larghe maggioranze a cavallo tra gli anni novanta e il primo decennio del secolo, e che espresse per due mandati (1995-2005) il presidente della Repubblica Kwaśniewski, affronta da ormai un decennio un crescente e inarrestabile declino.

## PARLAMENTO

Il **9 febbraio** è stata depositata alla Dieta una nuova proposta di legge in tema di legalizzazione delle unioni civili, anche tra persone dello stesso sesso, questa volta su iniziativa dell'Alleanza della sinistra democratica (SLD). Nella presente legislatura già due progetti in questo senso erano stati respinti o insabbiati per vari motivi nel corso del relativo iter, specie per divergenze in seno al partito dominante della coalizione di governo, la Piattaforma civica. Da questo partito è stata preannunciata la presentazione imminente di una nuova iniziativa, che dovrebbe essere capace di superare le riserve della corrente conservatrice interna al partito stesso (forte di una cinquantina di deputati su oltre duecento). Secondo indiscrezioni, il progetto farebbe menzione alla possibilità di contrarre un «accordo di partnership» da stipularsi non presso l'ufficio dello stato civile bensì presso un notaio, e comprenderebbe diritti in materia di sepoltura e successione ereditaria del partner.

## GOVERNO

La premier Ewa Kopacz, che è subentrata a Donald Tusk nella guida del governo in seguito alla nomina di quest'ultimo a presidente del Consiglio europeo, ha tracciato il **7 gennaio** il bilancio minuzioso dei suoi primi cento giorni di attività al vertice dell'esecutivo. Tra i punti più esposti dalla Kopacz rientra un progetto di ristrutturazione del settore minerario carbonifero, che nei mesi precedenti è stato modificato dopo le proteste dei relativi dipendenti: nonostante le trasformazioni epocali dell'economia polacca nell'ultimo quarto di secolo, quello minerario è ancora un settore altamente protetto, politicamente sensibile, criticato in Europa per l'elevato impatto ambientale. La Kopacz ha poi menzionato alcune misure sociali a favore della politica familiare, in particolare concentrate su detrazioni fiscali volte a favorire la procreazione in un paese che subisce una crescente denatalità. In generale, prevale però una marcata continuità con l'indirizzo politico perseguito dal predecessore, del quale la Kopacz – in precedenza ministro della salute e presidente della Dieta – è sempre stata una stretta alleata.

Il **19 gennaio** il governo ha raggiunto un accordo con le più importanti sigle sindacali del settore in merito alla ristrutturazione dell'industria mineraria carbonifera dell'Alta Slesia. Si tratta di un compromesso tra le resistenze sindacali a qualsiasi trasformazione – non senza ricadute politiche, poiché l'organizzazione più forte nel settore resta ancora quella che porta lo storico nome di *Solidarność*, e che ora appoggia il partito di opposizione “Diritto e giustizia” (PiS) – e l'esecutivo di Ewa Kopacz, che puntava a un consolidamento nel senso della ristrutturazione di questo segmento dell'industria, il quale per ragioni storiche e simboliche conserva una capacità di condizionamento politico proporzionalmente di molto superiore alla sua reale incidenza sul prodotto interno lordo. L'accordo prevede comunque che alcune miniere in evidente perdita siano poste in liquidazione o fuse con altre aziende più produttive, ma non è chiaro se le conseguenze possano culminare con il licenziamento di alcune migliaia di dipendenti, in un cruciale anno elettorale.

Ewa Kopacz ha dichiarato il **16 febbraio** che vi sono molte probabilità che dal 2016 potranno essere sbloccati gli adeguamenti stipendiali a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, bloccati da alcuni anni a fini preventivi in conseguenza della crisi economica globale. L'annuncio sembra legato alle voci per cui la Commissione europea sarebbe prossima a revocare la procedura per deficit eccessivo a carico della Polonia.

Il **19 febbraio** Ewa Kopacz ha ricevuto a Varsavia il premier ungherese Viktor Orbán, non facendogli mancare considerazioni critiche anche per l'atteggiamento troppo accondiscendente verso la Russia di Vladimir Putin, propenso a nuove forme di expansionismo e potenzialmente rischioso per i nuovi equilibri geopolitici emersi in

Europa in seguito al crollo dei sistemi socialisti. Orban da parte sua dichiara che non farà da ostacolo alle sanzioni approvate dall'Unione europea nei confronti di Mosca.

Il Consiglio dei ministri ha adottato il **10 marzo** un disegno di legge governativo per la prevenzione e cura di tutte le cause di infertilità, compresa la legalizzazione e disciplina della fecondazione eterologa *in vitro*. In particolare potrebbero usufruire di questa tecnica le coppie infertili unite in matrimonio o che dichiarino di convivere; dovrebbe diventare possibile creare embrioni soprannumerari, tramite la fecondazione fino a un massimo di sei ovociti. Un numero maggiore di questi sarebbe fecondabile in casi in cui la donna abbia superato i trentacinque anni di età, soffra di patologie che precludono ulteriormente la maternità o abbia già subito trattamenti infruttuosi di fecondazione assistita. L'approvazione del disegno di legge è quanto mai controversa, costituisce la realizzazione di una promessa da tempo fatta dal predecessore della Kopacz, Donald Tusk, e che solo ora essa si impegna a mantenere. Le opposizioni di destra – in particolare Diritto e giustizia – protestano insieme all'Episcopato e gran parte della Chiesa cattolica, denunciando il rischio di un tradimento dei valori tradizionali del paese.

Prendendo la parola alla Dieta il **19 marzo**, un viceministro delle finanze ha convinto i deputati a non dare seguito a un'iniziativa di legge del presidente Komorowski, fortemente sostenuta da associazioni di imprenditori, volta a imporre una soluzione favorevole al contribuente su alcuni dubbi nell'interpretazione delle leggi tributarie. Questa misura, ritenuta propizia ai contribuenti ma in particolare alle imprese e aziende private, è uno dei cavalli di battaglia elettorali del presidente Komorowski, il quale intende così rinverdire le origini del suo partito, la Piattaforma civica, in quanto formazione di liberalismo accentuato sotto il profilo economico. Ma lo stesso partito, ormai da più di sette anni con posizioni dominanti di governo, è sempre più identificato con l'interesse del fisco all'immediata riscossione, vedendo nell'iniziativa presidenziale il rischio di ammanchi nelle entrate pubbliche. Si tratta di un attrito imprevisto nell'imminenza delle elezioni presidenziali – 10 maggio – tra il capo dello Stato e la sua formazione politica di provenienza.

Il **26 aprile** si è svolto a Varsavia un vertice intergovernativo tedesco-polacco (per l'esattezza il tredicesimo) alla presenza della premier Ewa Kopacz e della cancelliera tedesca Angela Merkel, e dei due governi quasi al completo. Si registra una forte identità di vedute sulle questioni relative alla situazione ucraina, nonostante una maggiore fermezza polacca – condivisa dai paesi baltici – sul tema delle sanzioni da applicare alla Federazione russa. Da parte tedesca si cerca di coinvolgere maggiormente la Polonia e di spingerla all'accettazione del principio delle quote in merito all'accoglienza dei profughi che approdano in Europa dalle coste del Mediterraneo. Nel giorno del vertice commemorata la figura di Władysław Bartoszewski, improvvisamente scomparso pochi

giorni prima all'età di 93 anni – e che al vertice avrebbe dovuto prendere la parola -, già ministro degli esteri nei primi anni duemila, poi incaricato speciale dei governi Tusk e Kopacz per il dialogo internazionale, protagonista della resistenza anti-nazista prima e anticomunista in seguito, ma soprattutto artefice del dialogo tra i due paesi, in cui era conosciuto e apprezzato.

## CAPO DELLO STATO

Il presidente della Repubblica Bronisław Komorowski ha annunciato il **5 febbraio** l'intenzione di ripresentare la propria candidatura alle elezioni presidenziali il cui primo turno è previsto per il 10 maggio venturo. Komorowski è costantemente in testa a tutti gli indici di popolarità rivelati dai sondaggi, ma è criticato apertamente da alcuni mezzi di stampa e in maniera più riservata dal partito di governo che è suo punto di riferimento, la Piattaforma civica, per il ritardato annuncio, espressione di una fiducia smisurata nel suo gradimento presso l'elettorato e di una convinzione che la propria rielezione sia atto quasi 'dovuto'. L'annuncio di Komorowski avviene con molte settimane di ritardo su quello di colui che sarà il suo principale rivale, il giurista quarantatreenne Andrzej Duda, presentato da Diritto e giustizia a sorpresa in sostituzione dello storico leader del partito e già premier, Jarosław Kaczyński, già nel dicembre precedente. Il presidente assume inoltre un atteggiamento di distacco dal partito di provenienza, che pure ne dovrà sostenere la campagna specie in senso finanziario, fino a voler apparire un candidato quasi apartitico.

Il **13 febbraio** Komorowski ha criticato il suo avversario nelle elezioni presidenziali Andrzej Duda, insieme al suo partito, per l'intenzione da essi più volte manifestata di cancellare la riforma previdenziale introdotta dal Parlamento nel 2012 al fine di rendere sostenibile il relativo sistema elevando gradualmente l'età pensionabile a 67 anni per uomini e donne, in luogo dell'età in precedenza prevista rispettivamente di 65 e 60 anni. Komorowski 'apre' però all'ipotesi di prevedere pensionamenti anticipati in caso di elevata età contributiva, pari almeno a 40 anni: una misura che costerebbe alle finanze pubbliche oltre il 90% in meno rispetto al ritiro completo della riforma propugnato da Duda. In ogni caso il governo prende le distanze anche da questa ipotesi, definita «di propaganda politica».

Komorowski ha concluso l'**8 marzo** una visita di stato di due giorni in Ucraina, in cui sono stati affrontati i problemi di sicurezza di questo paese in relazione alle crescenti minacce provenienti dalla Russia.

Il presidente ha ratificato il **12 aprile** la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata nel 2014. L'opposizione di destra, in particolare Diritto e giustizia, lo ha attaccato a causa di presunte incompatibilità di tale atto con la Costituzione – negate dagli esperti giuridici della presidenza – a partire dalla negazione che nelle famiglie polacche vi siano episodi significativi di violenza su donne e minori (mentre episodi in tal senso risultano ancora in atto specie a causa dell'alcoolismo diffuso). La contestata ratifica da parte di Komorowski viene interpretata come una mano tesa nei confronti del residuo e sempre più disorientato elettorato di sinistra, in vista delle elezioni presidenziali

## CORTI

Con sentenza in causa K 52/13 il Tribunale costituzionale ha stabilito il **19 febbraio** che l'art. 34 della legge 21 agosto 1997 sulla protezione degli animali, il quale fa divieto assoluto di macellazione rituale del bestiame a fini alimentari, si pone in contrasto con l'art. 53 della Costituzione polacca nonché con l'art. 9 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, riferiti alla libertà di culto e manifestazione del pensiero religioso. Il divieto colpiva anche con sanzioni penali alcune modalità di macellazione, di fatto limitando la facoltà per le comunità islamiche ma soprattutto ebraiche – il cui vertice ha promosso il ricorso diretto, consentito alle autorità religiose nell'ambito delle proprie competenze in forza dell'art. 191, primo comma, n. 1, Cost. – di effettuare la macellazione secondo i precetti dettati dal proprio convincimento religioso, pur in presenza del regolamento CE n. 1099/2009, che consente pratiche di questo tipo lasciando però autonomia di scelta agli Stati membri che avessero una legislazione già in vigore al riguardo (tra queste appunto la Polonia). Secondo il Tribunale non vi sono ancora prove scientifiche sufficientemente attendibili per affermare che altre forme di uccisione degli animali a scopo alimentare o altro comportino sofferenze minori di quelle a fondamento del divieto legislativo. Fatte salve le necessarie precauzioni sanitarie, non vi sono peraltro circostanze sul piano morale o ambientale che siano tali da controbilanciare la speciale tutela che la Costituzione riserva alla libertà di manifestazione del sentimento religioso, in tutte le sue forme.