

## **La Costituzione della Repubblica Polacca del 2 aprile 1997, fondamento della III Repubblica\*\*.**

### ***1. Introduzione***

Nella coscienza collettiva dei cittadini degli stati europei la Polonia evoca inevitabilmente il lungo e drammatico processo di liberazione dal modello di Stato a socialismo reale attraverso le grandiose proteste di Solidarność. I dibattiti della tavola rotonda, iniziati nel 1989, e le prime elezioni pienamente libere del 1991 acquistano, agli occhi degli osservatori internazionali, le dimensioni di simboli peculiari della costruzione di uno Stato democratico, mentre non è possibile dimenticare il ruolo del legislatore, fondamentale per questo processo.

Il presente lavoro non aspira al rango di analisi profonda e complessiva del ruolo avuto dalla Costituzione della Repubblica Polacca del 2 aprile 1997 nella creazione di un sistema democratico. La nostra intenzione è di fornire un quadro delle soluzioni adottate dalla legge fondamentale polacca, che possa servire, per gli interessati, a studi ulteriori sul sistema dello Stato della Repubblica Polacca.

Nelle successive considerazioni farò uso del concetto di “ordinamento costituzionale” nel suo significato di “aspetto complessivo dell’organizzazione dello Stato e dei metodi dell’attività dei suoi organi”<sup>1</sup>. La suddetta definizione è importante al punto da permetterci di capire l’essenza della “trasformazione dell’ordinamento costituzionale”. Tale ultimo concetto ha già un significato consolidato nella dottrina costituzionale polacca, riferendosi al “passaggio da un ordinamento costituzionale ad un altro – e, cioè, da un ordinamento costituzionale socialista reale caratterizzato da aspetti totalitari a un ordinamento costituzionale democratico di stato di diritto”<sup>2</sup>. Conseguenza diretta dei dibattiti della “tavola rotonda” è stata l’approvazione della novellazione costituzionale del 29 dicembre 1989, di rottura con il modello precedente di Stato socialista. La novellazione citata procedette a una revisione dei principi supremi dell’organizzazione abolendo il principio di sovranità classista di un determinato soggetto – il popolo lavoratore, il principio del ruolo dominante del partito comunista e il principio di sviluppo economico pianificato: ne è esempio

---

\* Il prof. dr. hab. Bogusław Banaszak è professore ordinario presso le Università di Breslavia (POLONIA) e Viadrina (GERMANIA), nonché Presidente del Consiglio Legislativo della Repubblica di Polonia.

Il dr. Michał Bernaczyk è dottore di ricerca presso la cattedra di diritto costituzionale dell’Università di Breslavia.

\*\* Pan prof. dr. hab. Bogusław Banaszak jest profesorem na Uniwersytecie Wrocławskim i na Uniwersytecie Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, i Prezydentem Rady Legislacyjnej Republiki Polskiej. Traduzione a cura del dott. Diego Conte.

<sup>1</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Varsavia 2001, s. 21

<sup>2</sup> Ibidem, s. 25

simbolico il cambiamento della precedente denominazione dello Stato (“Repubblica Popolare Polacca”) nel nome tradizionale di “Repubblica Polacca”. Nel nuovo articolo 1 Cost. è enunciato il principio dello Stato di diritto democratico. È stata inoltre condotta l’istituzionalizzazione dei partiti politici abolendo l’egemonia del PZPR<sup>3</sup>, al potere dal 1948 riconoscendo, al contempo, il pluralismo partitico, e nel campo dell’organizzazione economica è stato introdotto il principio della libertà e dell’uguaglianza dell’attività economica di tutti indipendentemente dalla forma della proprietà e del diritto all’ereditarietà.

Ripristinare il principio della sovranità della nazione e definire la Repubblica uno Stato democratico di diritto non ha significato che la Polonia lo fosse diventato realmente. “*Manifestava, invece, la volontà della Polonia, espressa da Dieta e Senato, di diventare uno Stato di questo tipo*”<sup>4</sup> (corsivo degli Autori). I cambiamenti promossi, in tutto il loro significato, possono essere definiti come un’evoluzione costituita da trasformazioni gradualità: non si è proceduto al rigetto del sistema giuridico esistente, ma ci si è concentrati in modifiche progressive, soprattutto in ambito costituzionale. L’approvazione della Costituzione del 2 aprile 1997 costituisce una perfetta rappresentazione del quinquennio precedente inaugurato dalla deliberazione, il 23 aprile 1992, della legge costituzionale relativa alle modalità di elaborazione e approvazione della nuova Costituzione della Repubblica, la quale, all’art. 12 c. 2, dichiara la transitorietà delle norme della vigente Costituzione del 22 luglio 1952. Tuttavia, considerata tale dichiarazione un intervento insufficiente per il funzionamento del potere legislativo ed esecutivo, il legislatore ha deciso di definire organizzazione della propria attività con la legge del 17 ottobre 1992 sui rapporti reciproci tra il potere legislativo ed esecutivo della Repubblica Polacca e sugli autogoverni territoriali, passata alla storia con il nome di “Piccola Costituzione”. L’art. 77 di tale Piccola Costituzione ha abrogato la Costituzione del 22 luglio 1952, pur salvando i 2/3 delle sue disposizioni.

Da un punto di vista tecnico-giuridico le norme della Costituzione del 1952 in vigore dovevano la propria esistenza soltanto alla Piccola Costituzione. Per lo Stato polacco questo significava basare l’ordinamento su due leggi costituzionali di cui una manteneva in vita una legge fondamentale rappresentativa dell’apogeo stalinista in Polonia. Non erano leggi basate su premesse omogenee e sorsero in momenti storici estremamente diversi, ma, ciononostante, crearono buone condizioni giuridico-formali per l’adozione della nuova costituzione.

Alla luce delle precedenti osservazioni sorge una domanda: perché, nonostante solide basi giuridiche, i lavori per l’approvazione della nuova costituzione si sono protratti così a lungo?

---

<sup>3</sup> Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Partito Operaio Unificato Polacco (n.d.t.)

<sup>4</sup> vd M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Varsavia 1992, s. 29

In generale si possono indicare quattro cause<sup>5</sup>:

- 1) la grande frammentazione politica della Dieta durante la I cadenza eletta nel 1991, di cui facevano parte i rappresentanti di ben 29 tra partiti politici e organizzazioni, il che ha complicato il raggiungimento del consenso indispensabile ai lavori della nuova costituzione;
- 2) lo scioglimento del Parlamento da parte del Presidente, nel maggio del 1993, prima del decorso di metà legislatura e l'interruzione dei lavori sulla nuova costituzione;
- 3) la contestazione, da parte di alcuni gruppi politici ed esponenti della dottrina costituzionalista, del mandato morale e sociale della Dieta eletta nel 1993 ma senza negarne al contempo il mandato giuridico-formale;
- 4) l'idea per cui la nuova costituzione deve svolgere un ruolo di consolidamento, di stabilizzazione dei cambiamenti verificatisi in Polonia. Si gravava, quindi, il Costituente della necessità di una continua osservazione dei cambiamenti realizzatisi, in modo tale che la nuova costituzione potesse corrispondere al meglio al modello di organizzazione raggiunto<sup>6</sup>.

Non sorprende, allora, che solo il 2 aprile 1997 entrambe le camere del Parlamento, riunite in Assemblea Costituente, abbiano approvato la nuova Costituzione. Conformemente al decreto del Presidente della Repubblica, emesso lo stesso giorno, è stata fissata la data per il referendum costituzionale il 25 maggio 1997. Il corso della campagna referendaria ha mostrato una forte polarizzazione tra fautori e oppositori della nuova costituzione. Dichiarazioni demagogiche offuscavano soventemente la discussione fondamentale sui pregi e i difetti delle soluzioni accolte<sup>7</sup>.

Si può avere l'impressione che quella linea di separazione sociale tra favorevoli e contrari non fosse conseguenza dell'accettazione o rifiuto delle singole soluzioni sull'organizzazione, quanto invece degli orientamenti politici. Ricordiamo che la Dieta eletta nell'ottobre del 1993 con mandato quadriennale è stata dominata dai gruppi di sinistra (il post comunista Sojusz Lewicy

---

<sup>5</sup> Più ampiamente sul tema vd B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Varsavia 1999, pag. 35. Vedi anche sul tema della consapevolezza della società polacca e del suo ruolo nei lavori sulla nuova Costituzione da un punto di vista temporale *ibidem*, pag. 37.

<sup>6</sup> Lo descrive chiaramente la tesi esposta da P. Sarnecki: □la dinamica delle trasformazioni in atto e i compiti del tutto nuovi che la società polacca ha dovuto affrontare, hanno causato notevole instabilità nelle soluzioni appena adottate. (...) Indubbiamente la nuova Costituzione, su cui si lavora dal 1989, rappresenterà la conclusione di tali cambiamenti. L'approvazione della nuova Costituzione sarà l'espressione simbolica del passaggio finale ad una diversa configurazione del sistema. E forse è un bene ancor maggiore (ma su questo si può avere un'opinione contraria ugualmente ben argomentata) che la nuova Costituzione ancora non ci sia. Le osservazioni dimostrano che se approvata, nel breve periodo, dovrebbe successivamente essere emendata almeno ogni sei mesi". P. Sarnecki, *Introduzione*, in *Diritto dell'organizzazione (regime)*, Cracovia 1996, pag. 7.

<sup>7</sup> Sul tema delle controverse dichiarazioni degli oppositori della nuova costituzione scrive ampiamente R. Chruściak, *Prace nad nową konstytucją*, in Ryszard Chruściak, Wiktor Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-3 1997*, Varsavia 2001, s. 307.

Demokratycznej<sup>8</sup>, alleato del Polski Stronnictwo Ludowe<sup>9</sup>, disponeva alla Costituente di 376 deputati su 560, che già costituivano la maggioranza di due terzi necessaria per l'approvazione della nuova costituzione).

Nonostante gli aventi diritto al voto fossero 28.319.650 persone, votarono soltanto 12.137.136 di cittadini, il 42,86 %. Significativo è anche il quadro derivante dai voti alla domanda: “sei a favore dell'adozione della Costituzione della Repubblica Polacca approvata dall'Assemblea Costituente il 2 aprile 1997?”. Il “sì” ha ottenuto 6.396.641 voti mentre quelli contrari sono stati 5.570.493. Aggiungiamo che l'art. 11 della legge 23 aprile 1992 sulle modalità di preparazione e approvazione della Costituzione della Repubblica Polacca sanciva che l'adozione con referendum della Costituzione sarebbe avvenuta a maggioranza dei partecipanti al voto. Del superamento del minimo legale (6.068.592) e dell'adozione della Costituzione hanno deciso 328.072 voti<sup>10</sup>.

Dopo l'esame dei ricorsi contro la validità del referendum la Corte Suprema, il 15 luglio 1997, ha confermato la validità del referendum costituzionale.

Il 16 luglio 1997 il Presidente della Repubblica Polacca ha firmato la costituzione, entrata in vigore in 17 ottobre del 1997, tre mesi dopo la sua pubblicazione.

Sunto perfetto dei lavori, conclusisi felicemente, sulla Costituzione della Repubblica del 2 aprile 1997 sono le parole di R. Chruściak: *“a fronte della mancanza di reali possibilità di approvare una nuova Costituzione nella legislatura parlamentare iniziata nell'autunno del 1997 si dovranno aspettare i risultati della legislatura del 2001 per valutare le possibilità di approvare una nuova legge fondamentale”*. [La vittoria alle elezioni politiche dell'autunno del 1997 è stata dei gruppi di destra ai quali, secondo le migliori stime, mancavano, comunque, circa 100 seggi per raggiungere la maggioranza dei 2/3 dei voti necessari per l'approvazione della Costituzione. Al contempo le differenze di programma escludevano un'intesa con l'opposizione di sinistra – N.d.A. M.B.] (...) *La Polonia – precursore delle trasformazioni democratiche dell'Europa Orientale nel 1989 – entrerebbe nel XXI secolo con norme costituzionali in parte generate formalmente nel periodo stalinista più oscuro. Sembra non potersi escludere che la Polonia, pur dotata di tali norme costituzionali, conduca i negoziati finali sull'ingresso nell'Unione Europea. Sarebbe sicuramente un paradosso significativamente eloquente, ma forse anche un ostacolo”*<sup>11</sup>.

Si può facilmente affermare che parlare della possibilità di un paradosso è **inevitabile** dal momento che, in pratica, vi abbiamo a che fare. Ecco che il paese, che per primo nel continente

---

<sup>8</sup> Alleanza della Sinistra Democratica (n.d.t.)

<sup>9</sup> Partito Popolare Polacco (n.d.t.)

<sup>10</sup> Cfr il comunicato della Commissione Statale Elettorale del 8 luglio 1997 sulla revisioni dell'esito elettorale e del risultato del referendum costituzionale del 25 maggio, pubblicato in G.U. z 1997 r. N. 75 pos. 476.

<sup>11</sup> Cfr R. Chruściak, *Prace nad nową konstytucją* [in] Ryszard Chruściak, Wiktor Osiatyński, *Tworzenie konstytucji...*, 4 pag. 309

europeo ha approvato una legge costituzionale (la Costituzione del 3 maggio 1791), onora il secolo dei grandi cambiamenti europei da ultimo con la Costituzione della Repubblica Polacca del 2 aprile 1997.

## ***2. Il principio di Stato democratico di diritto.***

L'art. 2 Cost. RP dichiara che "la Repubblica Polacca è uno Stato democratico di diritto che realizza i principi di giustizia sociale". La dottrina costituzionalista ha sviluppato tale principio attraverso il concetto di Stato di diritto e di ordinamento costituzionale democratico. La determinazione e l'utilizzo del diritto attraverso organi che si controllano vicendevolmente sulla base ed entro i limiti di una legge fondata sugli ideali di libertà, uguaglianza e giustizia costituiscono le proprietà dello stato di diritto. Considerato che tali valori insistono sull'organizzazione democratica, lo Stato democratico di diritto è diventato la sintesi dell'ordinamento giuridico democratico e dello Stato di diritto. La dottrina costituzionalista polacca ha iniziato a ricercare un contesto più ampio per questo principio nonostante lo si sarebbe potuto derivare dal significato attribuitogli negli Stati di consolidata tradizione democratica; si è notato che qualsiasi discussione relativa allo Stato di diritto democratico deve avvenire in riferimento ad un concreto modello statale. Da ciò al principio democratico in senso polacco è stato attribuito il significato simbolico di rifiuto della concezione del socialismo reale, il che ha portato alla conclusione che è una sorta di dichiarazione "costituzionale, poiché lo stesso nome, "Repubblica Polacca", rinvia all'adozione della forma repubblicana dei governi fondati sui valori propri dell'organizzazione democratica. Altri, al contrario, non hanno rinvenuto in tale formula un principio, considerando detto principio, invece, una generalizzazione di tutta la trasformazione istituzionale<sup>12</sup>. Allo stesso tempo, il riconoscimento nel contenuto dell'art. 2 Cost. RP di una dichiarazione di tipo particolare sarebbe indice di miopia, poiché, dall'inizio della trasformazione fino al momento di approvazione della nuova Costituzione, il principio di Stato democratico di diritto ha subito un'evoluzione particolare grazie alla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale, come bene mostrano le seguenti parole: "lo Stato democratico di diritto, in quella contemporanea, sviluppata e modellata versione presente nei paesi di democrazia matura, è non solo l'intreccio dei principi costituzionali delle istituzioni e delle procedure necessarie per la loro realizzazione diretta e indiretta, ma anche **l'idea determinante il contenuto e la conformazione** [grassetto dell'Autore – M. B.] del legislatore ordinario e dei rapporti reciproci tra le autorità, gli organi, le istituzioni e

---

<sup>12</sup> A titolo esemplificativo occorre fare riferimento alla voce isolata di A. Pułty il quale ha riassunto come segue le considerazioni sul tema del principio dello Stato democratico di diritto: "Nel diritto costituzionale contemporaneo dovrebbe mancare l'occasione di attribuire ai principi del diritto locuzioni dalle sfumature ideologiche e dai caratteri programmatici, soprattutto laddove hanno significati plurimi e generali" (A. Pułty, *Z problematyki zasad prawa: idee 5 ogólne w prawie konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy n. 1/1996, pag. 16).

soprattutto della posizione dei cittadini nei confronti delle autorità”<sup>13</sup>. La concezione polacca contemporanea dello Stato democratico di diritto sottolinea il significato di **processo democratico di formazione del diritto**. Ha il compito (accanto all’interpretazione della legge) di assicurare la conformità dell’intero sistema giuridico ai **principi accettati dalla società**.

Il principio espresso all’art. 2 Cost. RP svolge l’ulteriore specifica funzione di sottolineare la particolarità dei cambiamenti avvenuti in Polonia. Ricordiamo che l’entrata in vigore della nuova costituzione e la connessa costruzione del regime costituzionale non era legata all’abrogazione immediata delle leggi ordinarie derivanti dal periodo precedente. Al contrario, la stragrande maggioranza non ha perso efficacia, ma ha evidenziato la necessità di adattamento alle nuove condizioni. Tale processo non è ancora terminato e l’art. 2 Cost. RP costituisce un criterio di correttezza dell’azione legislativa, la quale non può essere dotata di “automatismi” o cancellare l’ordine giuridico previgente prescindendo dalle garanzie tipiche dello Stato di diritto (il principio di irretroattività, il principio di tutela dei diritti acquisiti)<sup>14</sup>.

Inoltre il principio di Stato democratico di diritto costituisce una sorta di categoria collettiva che sottoposta ad analisi nel processo di interpretazione del diritto condotto dal Tribunale Costituzionale porta alla conclusione che esso presenta determinati elementi costitutivi, sebbene non espressi apertamente nella Costituzione RP. Fino ad oggi il Tribunale Costituzionale ha estrapolato dal principio di Stato democratico di diritto i seguenti principi:

1. tutela della vita umana in ogni sua fase di sviluppo compresa la vita del feto<sup>15</sup>;
2. fiducia dei cittadini nello Stato e nel diritto da esso formato<sup>16</sup>;
3. irretroattività del diritto<sup>17</sup>;
4. sufficiente determinatezza<sup>18</sup>;
5. divieto di formazione da parte degli organi statali di atti normativi di rango inferiore contrari ad atti di rango superiore e dell’obbligo di agire soltanto entro i limiti delle competenze attribuite<sup>19</sup>;

---

<sup>13</sup> Vd. E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Varsavia 1995, s. 26.

<sup>14</sup> Ibidem, pag. 217

<sup>15</sup> Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale, Raccolta Ufficiale, 2/1997, sentenza K26/96.

<sup>16</sup> Per un’analisi più approfondita sul tema del principio dello Stato democratico di diritto nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale, vd le seguenti posizioni: Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1992 – cz. II, Varsavia 1993, pag. 86; Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1993 – cz. I, Varsavia 1993, pag. 69-70; Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1992 – cz. I, Varsavia 1992, pag. 122; Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1992 – cz. I, Varsavia 1992, pag. 158; Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1995 – cz. I, Varsavia 1995, pag. 73; Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1996, t. II, Varsavia 1996, pag. 238.

<sup>17</sup> Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1990, Varsavia 1991, pag. 51.

<sup>18</sup> Secondo l’interpretazione del Tribunale Costituzionale “*bisogna con ciò intendere una precisa indicazione dell’ambito d’ingerenza ammesso nonché dei modi in cui il soggetto limitato nei propri diritti e libertà possa difendersi contro una violazione immotivata dei suoi diritti*” (Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1992 – cz. II, Varsavia 1992, pag. 158).

6. approvazione delle leggi nei modi previsti dalla legge<sup>20</sup>;
7. presunzione d'innocenza<sup>21</sup>;
8. giustizia sociale<sup>22</sup>;
9. proporzionalità, secondo cui “il legislatore non può porre limitazioni oltre un certo grado di onerosità che porti allo sconvolgimento della proporzione tra il livello di violazione dei diritti dell'individuo e l'importanza dell'interesse pubblico<sup>23</sup>;
10. legalità formale e materiale<sup>24</sup>.

### ***3. Principio della sovranità della nazione.***

Nell'art. 4 § 1 Cost. RP il costituente ha stabilito che “ il potere supremo nella Repubblica Polacca appartiene alla Nazione”, aggiungendo al § 2 che “la Nazione esercita il potere attraverso i propri rappresentanti ovvero direttamente”. La formula richiamata è espressione di come tradizionalmente, sin dai tempi della Costituzione del 3 Maggio, il legislatore costituzionale polacco intende il principio di sovranità. Nel significato costituzionale polacco, Nazione non è una collettività in senso etico, ma “un gruppo di persone unite tra loro in senso politico, separato dagli altri, consapevole e determinatesi secondo tale consapevolezza”<sup>25</sup>. Non bisogna comunque apporre un segno assoluto di uguaglianza tra la Nazione polacca e i cittadini polacchi, sebbene una tale formulazione abbia trovato luogo nel preambolo della Costituzione RP (“... noi, Nazione polacca – cittadini tutti della Repubblica”). La cittadinanza polacca non è, infatti, l'unico criterio condizionante la partecipazione politica all'esercizio del potere potendosi avere cittadini privi della capacità di agire o dei diritti pubblici.

Considerato che il principio di sovranità della Nazione si manifesta nella creazione di occasioni di partecipazione alle istituzioni di democrazia diretta o rappresentativa (indiretta) (art. 4 § 2 Costituzione RP), la Costituzione ha provveduto, a tal fine alla istituzionalizzazione dei partiti politici disponendo, infatti, che “la Repubblica Polacca garantisce la libertà della fondazione e dell'attività dei partiti politici. Essi uniscono i cittadini polacchi sui principi di volontarietà e uguaglianza al fine di giungere con metodi democratici alla formazione della politica statale” (art. 11 § 1 Cost. RP) e che “il finanziamento dei partiti politici è soggetto a pubblicità” (art. 11 § 2 Cost. RP). Allo stesso tempo la Costituzione pone limitazioni alla formazione e all'attività dei partiti

---

<sup>19</sup> Vd. Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1993 – cz. II, Varsavia 1994, pag. 331.

<sup>20</sup> Vd. Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1992 – cz. I, Varsavia 1992, pag. 123.

<sup>21</sup> Vd. Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1993 – cz. II, Varsavia 1994, pag. 363

<sup>22</sup> Per un'analisi più approfondita di tale principio vd. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Varsavia, 1999, pag. 181 e la giurisprudenza ivi citata.

<sup>23</sup> Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1995 – cz. I, Varsavia 1995, pag. 133.

<sup>24</sup> B. Banaszak, *Prawo...*, pag. 226

<sup>25</sup> *Ibidem*, pag. 262.

politici stabilendo all'art. 13, che "è vietata l'esistenza di partiti politici e altre organizzazioni che si richiamino nei propri programmi ai metodi e alle pratiche totalitarie dell'azione nazista, fascista o comunista, nonché quelli i cui programmi presuppongano o ammettano l'odio razziale e nazionale, l'uso della forza al fine di ottenere il potere o influenzare la politica statale ovvero prevedano segretezza di struttura o membri".

Di rimando la democrazia diretta nell'ordinamento giuridico polacco viene ricondotto agli istituti del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare.

L'iniziativa legislativa popolare è prevista all'art. 118 § 2 Cost. RP ("l'iniziativa legislativa appartiene ugualmente ad un gruppo di almeno 100.000 cittadini aventi diritto di voto alla Dieta"), mentre le modalità particolari del procedimento sono stabilite dalla legge del 24 giugno 1999 sull'esercizio dell'iniziativa legislativa da parte dei cittadini. Tale istituto è stato introdotto dal legislatore polacco per la prima volta il 2 giugno 1997, tuttavia per quasi due anni è stato uno strumento inaccessibile poiché la legge citata, che regola nei particolari la questione del procedimento legislativo ad impulso dei cittadini, è stata emanata solo nel 1999.

Il referendum previsto dalla Costituzione può essere brevemente descritto secondo il criterio dell'ampiezza della sua organizzazione. Da ciò nella stessa Costituzione possiamo distinguere referendum nazionali<sup>26</sup> e referendum locali.

L'art. 90 § 3 Cost. RP prevede i referendum nazionali facoltativi, ammettendo la possibilità di espressione tramite referendum dell'assenso alla ratifica di trattati internazionali trasferenti, a organizzazioni od organi internazionali, competenze di organi di autorità statali in determinate questioni. Sulla sottoposizione di tali questioni al voto referendario decide la Dieta a maggioranza assoluta dei voti alla presenza di almeno metà dei suoi componenti. Tanto il referendum sulla base dell'art. 90 § 3 Cost. RP si caratterizza di un proprio ambito oggettivo, tanto l'art. 125 Cost. prevede il referendum facoltativo nazionale per "questioni di particolare importanza per il paese" (art. 125 § 1 Cost. RP). La Dieta ha diritto a richiedere il referendum nazionale a maggioranza assoluta dei voti alla presenza di almeno metà dei suoi componenti, ovvero il Presidente della Repubblica previo assenso del Senato espresso a maggioranza assoluta dei voti alla presenza di almeno metà dei suoi componenti. Il risultato del referendum è vincolante se nel referendum nazionale ha preso parte più della metà degli aventi diritto al voto. La Corte Suprema conferma la validità del referendum nazionale. Particolari principi e metodi per la conduzione del referendum nazionale sono stabiliti dalla legge del 14 marzo 2003 sui referendum nazionali.

---

<sup>26</sup>Più ampiamente sul tema dei referendum nazionali nel sistema giuridico polacco vd il lavoro di M. Jabłońskiego, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001.

Un ulteriore referendum nazionale facoltativo, relativo a questioni specifiche, è il referendum confermativo degli emendamenti costituzionali. In conformità all'art 235 § 6 Cost. RP, qualora la legge di revisione costituzionale riguardi i principi fondamentali dell'organizzazione (Sezione I), la libertà, i diritti e i doveri dell'uomo e del cittadino (Sezione II), ovvero le norme relative alla revisione costituzionale (Sezione XII), almeno 1/5 dei deputati, il Senato o il Presidente della Repubblica possono chiedere entro il termine di 45 giorni dall'approvazione della legge da parte del Senato, l'indizione del referendum confermativo. Detti soggetti rivolgono tale proposta al Maresciallo della Dieta il quale immediatamente indice il referendum entro 60 giorni dal giorno di presentazione della richiesta. La revisione della Costituzione è accolta se a favore ha votato la maggioranza dei votanti.

L'ultimo tipo citato di referendum si riferisce all'esercizio dei propri diritti civili in ambito di autogoverno territoriale. Si tratta dei referendum locali. L'articolo 170 Cost. RP prevede che i membri delle comunità territoriali possano decidere tramite referendum sulle questioni relative alla comunità stessa, compresa la revoca dell'organo dell'autogoverno eletto mediante elezione diretta. I principi e le modalità di conduzione del referendum territoriale sono stabiliti dalla legge del 15 settembre 2000 sui referendum locali.

#### ***4. Il principio della garanzia dei diritti e delle libertà degli individui (persone fisiche).***

Esso significa che il sistema giuridico risulta basato su una serie di attività e strumenti funzionali alla fattiva realizzazione dei diritti e delle libertà degli individui. Non addentrandoci in una più profonda analisi delle caratteristiche dell'essenza dei diritti e delle libertà, che certamente supererebbe la portata del presente lavoro, è necessario limitarsi ad affermare che non solleva grandi controversie la distinzione delle garanzie in materiali e formali. Con le prime s'intende *“l'insieme degli strumenti, in un dato sistema sociale, che influenzano l'organizzazione statale a favore dell'assicurazione della realizzazione dei diritti e delle libertà dei soggetti”*<sup>27</sup>, mentre le garanzie formali sono gli strumenti di carattere istituzionale funzionali alla realizzazione e alla difesa dei diritti e delle libertà.

La Costituzione RP descrive i diritti e le libertà nella sezione II, rubricata “Libertà, diritti e doveri dell'uomo e del cittadino”. Il legislatore si è deciso a disciplinare agli art. da 30 a 37 Cost. RP i “Principi generali”, i quali fanno riferimento ai diritti e libertà successivamente distinti in “personali”, “politici”, “economici, sociali e culturali” nonché ai “doveri”.

Tra i principi generali di libertà, diritti e doveri occorre ricordare:

---

<sup>27</sup> Vd B. Banaszak, *Pravo...*, pag. 455

- 1) il principio di intangibilità della dignità umana (art. 30 Cost. RP);
- 2) il principio di limitazione del godimento dei diritti e delle libertà costituzionali unicamente per legge (art. 31 § 3 Cost. RP);
- 3) il principio di intangibilità dell'essenza delle libertà e dei diritti<sup>28</sup> (art. 31 § 3 Cost. RP);
- 4) il principio di uguaglianza di fronte alla legge. Lo sviluppo di tale principio a livello costituzionale avviene all'art. 32 § 2 ("Nessuno può essere discriminato nella vita politica, sociale od economica per alcun motivo"), all'art. 33 ("La donna e l'uomo hanno, nella Repubblica Polacca, uguali diritti nell'ambito familiare, politico, sociale od economico". "In particolare, la donna e l'uomo hanno uguale diritto all'istruzione, all'assunzione e avanzamento, a pari retribuzione per il lavoro di pari valore, alla protezione sociale nonché all'occupazione di cariche, all'espletazione di funzioni ovvero al godimento di dignità pubbliche e riconoscimenti."), all'art. 60 ("i cittadini polacchi che godono dei pieni diritti pubblici hanno diritto di accesso ai servizi pubblici allo stesso titolo."), all'art. 6 ("La Repubblica Polacca stabilisce le condizioni della divulgazione e del libero accesso ai beni della cultura, fonte dell'identità della nazione polacca, del suo perdurare e del suo progresso."), all'art. 25 ("Le Chiese e le altre associazioni confessionali hanno eguali diritti."), all'art. 68 § 2 ("Ai cittadini, indipendentemente dalla loro situazione materiale, le autorità pubbliche assicurano pari accesso alle prestazioni sanitarie finanziate con il denaro pubblico. Le condizioni e l'ambito dell'erogazione delle prestazioni sanitarie sono definite dalla legge.") nonché all'art. 70 § 4 ("Le autorità pubbliche garantiscono ai cittadini universale e pari accesso all'istruzione.");
- 5) il principio di acquisto e perdita della cittadinanza polacca (art 34 Cost. RP);
- 6) il principio di garanzia dei diritti delle minoranze nazionali ed etniche (art. 35 Cost. RP);
- 7) il diritto dei cittadini polacchi alla tutela da parte della Repubblica durante la loro permanenza all'estero (art. 36 Cost. RP);
- 8) il principio di attribuzione degli stessi diritti e libertà a tutti coloro che si trovino sotto l'autorità della Repubblica con la possibilità di eccezioni stabilite per legge riguardo agli stranieri (art. 37 Cost. RP).

I principi ricordati sono stati per così dire "tolti dalle parentesi" della libertà e dei diritti personali e politici nonché economici, sociali e culturali. Pur non analizzando più precisamente le caratteristiche dei diritti e libertà individuali elencati, occorre sottolineare che tutti i diritti e le

---

<sup>28</sup> Ibidem, pag. 443-447.

libertà appartengono a ciascun uomo presente sul territorio della RP. Dall'essenza propria di alcune libertà e diritti (p.e. politici e sociali) consegue la loro titolarità soltanto ai cittadini polacchi ma, negli ambiti disciplinati dal diritto UE, anche ai cittadini degli Stati dell'Unione.

A realizzazione del principio di garanzia dei diritti e delle libertà degli individui stanno gli strumenti costituzionali di tutela delle libertà e dei diritti inseriti nella penultima parte della sez. II Cost. RP rubricata "strumenti di tutela delle libertà e dei diritti". Considerata l'importanza, occorre innanzitutto richiamarsi al nuovo istituto, introdotto dalla Costituzione del 2 aprile 1997, del **ricorso costituzionale**. Secondo l'art. 79 Cost. RP, "colui, le cui libertà o diritti costituzionali sono stati violati, ha diritto, secondo i principi presenti nella legge, a presentare ricorso alla Corte Costituzionale per l'esame di conformità alla Costituzione della legge o di altro atto normativo, sulla base del quale il tribunale o altro organo di amministrazione pubblica ha deciso definitivamente riguardo alle sue libertà, i diritti, ovvero i suoi doveri definiti nella Costituzione". Il modello polacco di ricorso costituzionale non ammette il ricorso per la tutela di diritti di derivazione legislativa o internazionale (da trattato) qualora tale diritto non sia contemporaneamente disciplinato dalla Costituzione RP. Non è, inoltre, prevista la possibilità di ricorso avverso le omissioni degli organi statali nemmeno nel caso i cui tali omissioni abbiano causato la lesione dei diritti e delle libertà degli individui. Non sono ammessi ricorsi al Tribunale Costituzionale per decisioni individuali (decisioni amministrative, sentenze di tribunali), che violino la Costituzione RP<sup>29</sup>.

Completano il sistema di tutela dei diritti e delle libertà:

- 1) il diritto al risarcimento dei danni subiti a seguito di attività degli organi delle autorità pubbliche non conforme alla legge (art. 77 Cost. RP);
- 2) il diritto alla difesa giudiziaria delle libertà e dei diritti attraverso l'impugnazione delle sentenze e delle decisioni emesse in prima istanza (art. 77 § 2 e art. 78 Cost. RP);
- 3) il diritto di ricorrere, nei modi stabiliti dalla legge, al Difensore dei Diritti del Cittadino, con la richiesta di aiuto nella tutela delle proprie libertà e diritti violati dagli organi delle autorità pubbliche (art. 80 Cost. RP).

### ***5. Principio di separazione dei poteri.***

Il principio di separazione dei poteri è stato espresso all'art. 10 Cost., laddove al § 1 il legislatore ha stabilito che "l'organizzazione della Repubblica Polacca si fonda sulla separazione e l'equilibrio del potere legislativo, del potere esecutivo e del potere giudiziario". Al § 2 è stato

---

<sup>29</sup> Per una precisa discussione sul modello polacco di ricorso costituzionale, sulle sue manchevolezze, sui suoi pregi nonché sulle soluzioni particolari adottate dalla legge del 1 agosto 1997 sul Tribunale Costituzionale, vedi B. Banaszak, *Prawo...*, pag. 463-470.

sviluppato tale principio stabilendo che “il potere legislativo è esercitato dalla Dieta e dal Senato, il potere esecutivo dal Presidente della Repubblica Polacca e dal Consiglio dei Ministri, il potere giudiziario dalle corti e dai tribunali”. La separazione dei poteri è un carattere dello Stato democratico e il suo fine principale è la privazione dell'autonomia di ciascun potere (legislativo, esecutivo, giudiziario) attraverso un'accurata definizione degli ambiti di funzionamento. Aggiungiamo che l'accoglimento del principio di separazione dei poteri non predefinisce ancora l'uguaglianza tra i singoli poteri. Quale delle sfere di attività dello Stato (legislativa, esecutiva, giudiziaria) domini in un dato ordinamento, è stabilito dalla totalità delle scelte costituzionali, spesso frutto dei più diversi fattori locali, per es. le tradizioni, la situazione economica, etc.

In Polonia, fino ad ora, non è ancora stato chiarito con quale sistema di governo abbiamo a che fare, in riferimento a un dato modello di separazione dei poteri. In generale, si afferma che il sistema di governo della III Repubblica non può essere stabilito univocamente come parlamentare, presidenziale oppure presidenzialistico-parlamentare. Si sostiene che, nonostante le soluzioni proprie di un sistema presidenzialistico-parlamentare (elezioni universali del presidente, influenza del presidente nella costituzione del governo), si tratti di un sistema parlamentare<sup>30</sup>.

### ***6. Il principio dell'autogoverno territoriale.***

È utile ricordare che già nel periodo delle prime trasformazioni costituzionali, nel 1990, è stato reistituito in Polonia l'autogoverno territoriale<sup>31</sup>. Occorre soffermare l'attenzione sul fatto che l'art. 16 Cost RP menziona soltanto che il complesso degli abitanti delle unità di principale divisione territoriale costituisce **per legge**<sup>32</sup> una comunità di autogoverno (art. 16 § 1). Il legislatore stabilisce poi che “l'autogoverno territoriale partecipa dell'esercizio del potere pubblico. L'autogoverno territoriale svolge, in nome proprio e sotto la propria responsabilità, la fondamentale parte di funzioni pubbliche che gli spetta per legge”.

Le statuizioni della Sezione VII della Costituzione RP, rubricata eloquentemente “autogoverno territoriale”, danno un quadro un po' più ampio della divisione territoriale dello stato disponendo all'art. 164 che unità di base di autogoverno territoriale è la gmina; a favore di questa la Costituzione stabilisce una presunzione di competenza, disponendo apertamente che “la gmina adempie a tutte le funzioni di autogoverno territoriale non riservate ad altre unità di autogoverno

---

<sup>30</sup> In questo senso B. Banaszak, *Pravo...*, pag. 499. Una posizione più decisa in tale questione è espressa da J. Trzciński e M. Masternak-Kubiak, i quali scrivono che il sistema di governo accolto dalla Costituzione RP del 2.4. 1997, nonostante le riserve sollevate è un sistema parlamentare (vd. J. Trzciński e M. Masternak-Kubiak, *System rządów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r. – Analiza kompetencji Sejmu*, in *Rassegna della Dieta* N 5/1997, pag. 53.

<sup>31</sup> All'uopo è intervenuta la revisione della Costituzione del 22 luglio 1952 operata dalla legge dell'8 marzo 1990 sulla revisione della Costituzione della Repubblica Polacca.

<sup>32</sup> Giustamente B. Banaszak che sottolinea che questo significa “il rigetto di una motivazione giuridico-naturalistica del diritto all'autogoverno” e una sua fondazione sul diritto positivo (vd B. Banaszak, *Pravo...*, Pag. 589).

territoriale” (art. 164 § 3 Costituzione RP). Tuttavia, tace per quanto riguarda le competenze attribuite e i rimanenti gradi della struttura di autogoverno, lasciando la disciplina di tale questione alla legge (art. 164 § 2 Costituzione RP)<sup>33</sup>. In riferimento a tutti gli enti di autogoverno è stato posto il principio per cui l’autogoverno territoriale svolge le funzioni pubbliche non riservate dalla Costituzione o dalla legge agli organi di altre autorità pubbliche (art. 163 Costituzione RP). Per permettere agli enti di autogoverno territoriale la realizzazione dei propri compiti e incarichi (art. 166 § 1 e 2 Cost. RP) sono stati dotati di personalità giuridica, di beni ed è stata garantita la tutela giuridica della loro autonomia (art. 165 Cost. RP). In aggiunta è stata garantita una ricchezza economica sottoforma di entrate proprie, sovvenzioni generali, e dotazioni funzionali dal bilancio dello Stato secondo i principi stabiliti dalla legge (art. 167 Cost. RP). Inoltre all’art. 168 è stato previsto il diritto degli enti di autogoverno territoriale alla definizione dell’ammontare dei tributi e delle tasse locali nei limiti stabiliti dalla legge.

***7. Il principio del riconoscimento dell’economia sociale di mercato fondata sulla libertà dell’attività economica e della proprietà privata come fondamento dell’organizzazione economica (art. 20 e 21 Cost. RP).***

All’art. 20 Cost. è disposto che “l’economia sociale di mercato fondata sull’autonomia dell’attività economica, la proprietà privata nonché la solidarietà, il dialogo e la collaborazione dei partner sociali costituisce la base del sistema economico della Repubblica Polacca”. Si scorge qui il modello, conosciuto in tutti gli stati europei contemporanei conducente al rifiuto del modello di “stato – guardiano notturno”. In sostituzione si adotta un’organizzazione economico-sociale basata sul libero scambio di merci e capitali, ma i meccanismi del mercato restano comunque sottoposti a giudizio dal punto di vista della giustizia sociale. Il primo pilastro di tale organizzazione continua a rimanere la proprietà, che in Cost. è percepita in due modi:

1. come principio dell’organizzazione economico-sociale legata al dovere della sua tutela da parte dello Stato (l’art. 21 Cost. RP prevede che “la Repubblica Polacca difende la proprietà e i diritti successori”, ma anche che “l’espropriazione è ammessa soltanto quando compiuta per fini pubblici e salvo giusto indennizzo”);
2. come diritto soggettivo dei soggetti a cui si assicurano concreti strumenti di tutela contro l’ingerenza di altri soggetti, ma anche contro le violazioni della proprietà da parte del legislatore e degli organi esecutivi del diritto (l’art. 64 § 1 Cost. stabilisce

---

<sup>33</sup> L’attuale modello di autogoverno territoriale in Polonia prevede una triplice struttura costituita da gmina, powiat e województwo, derivante dalla legge dell’8 marzo 1990 sull’autogoverno della gmina, dalla legge del 5 giugno 1998 sull’autogoverno del powiat e dalla legge del 5 giugno 1998 sull’autogoverno del województwo. 13

che “ciascuno gode del diritto alla proprietà, agli altri diritti economici ovvero del diritto all’eredità”. Nei § 2 e 3 si chiarisce che “la proprietà, gli altri diritti economici e il diritto all’eredità sono sottoposti, in forme uguali per tutti, a tutela giuridica”, ma che la sua limitazione può avvenire “soltanto attraverso la legge e soltanto per quanto non sia lesa l’essenza del diritto di proprietà”).

Il secondo pilastro dell’economia sociale di mercato è la libertà economica comprendente “essenzialmente la libertà di scegliere il tipo di attività economica e, inoltre, la libertà di esercitare (e cessare l’esercizio dell’) l’attività economica scelta”<sup>34</sup>. La Costituzione ha lasciato alla legge<sup>35</sup> la definizione di attività economica. Alla luce della Costituzione, merita attenzione la necessità di valutare le limitazioni della libertà di attività economica facendo riferimento all’art. 31 § 3 Cost. RP, dove si ammette la possibilità di limitare i diritti e le libertà costituzionali soltanto ad opera della legge e soltanto qualora sia necessario, in uno stato democratico, per la sua sicurezza, per l’ordine pubblico o per la difesa dell’ambiente, della salute e della moralità pubblica, oppure delle libertà e dei diritti delle altre persone. Tali limitazioni non possono violare l’essenza delle libertà e dei diritti. Significativa è qui la posizione del Tribunale Costituzionale secondo cui “l’introduzione di limitazioni alla libertà dell’attività commerciale non significa ancora conformità di tale regolamentazione con la Costituzione. Stabilendo una forma legislativa di limitazioni, tale norma ammette la possibilità unicamente di esigenze minime. Un tale tipo di limitazioni deve essere inoltre sostanzialmente motivato tanto che in un conflitto con la libertà dell’attività economica la condizione assiologia penda a favore della limitazione”<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Vd. B. Banaszak, *Prawo...*, pag. 238.

<sup>35</sup> Vd. la legge del 19 novembre 1999 Diritto dell’attività economica

<sup>36</sup> Vd la sentenza del Tribunale Costituzionale del 20 agosto 1992 nella causa K4/92, Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale del 1992 cz. – II, pag. 510, citazione da B. Banaszak, *Prawo...*, pag. 239. 14