

## Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità nel diritto elettorale polacco

di Krzysztof Skotnicki

---

**Sommario:** 1. Introduzione – 2. Le ipotesi di incandidabilità – 3. Le ipotesi di ineleggibilità – 4. Le ipotesi di incompatibilità – 5. Conclusioni.

1. Il tema che mi è stato affidato ha ad oggetto l'analisi di alcune restrizioni al diritto di elettorato passivo previste nell'ordinamento polacco. Nello Stato democratico, come noto, tale diritto si riferisce al diritto di elettorato attivo, ma ciò non implica che i soggetti che si possono candidare corrispondono a quelli che godono del diritto di voto. I requisiti generalmente applicabili per l'esercizio del diritto di elettorato passivo sono la cittadinanza, l'aver conseguito una certa età, il godere di piena capacità giuridica, spesso anche la residenza in una data circoscrizione, raramente la conoscenza della lingua ufficiale dello Stato. In alcuni casi, tali requisiti variano notevolmente nei singoli paesi, soprattutto per quanto riguarda l'età e l'incandidabilità a seguito di condanna per un dato reato. Data l'esigenza di focalizzare l'attenzione sul tema assegnato, tali questioni non saranno analizzate in questo contributo.

Le ipotesi di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità sono ampiamente applicate negli ordinamenti democratici ed il loro scopo è diverso dai predetti requisiti elettorali di base, riguardando una cerchia di elettori molto più limitata. La loro introduzione è anzitutto connessa all'applicazione del principio di separazione dei poteri ed ha lo scopo di garantire alla persona eletta ad una certa carica o ufficio oppure a quella che deve svolgere una determinata funzione l'indipendenza nello svolgimento dei compiti ad essa affidati o la protezione contro il pericolo (e forse anche l'inevitabilità) di conflitto di interessi. Per questo, le suddette restrizioni riguardano di solito coloro che occupano le più alte cariche costituzionali nel Paese, o a volte anche cariche al livello locale, come per esempio giudici, militari, poliziotti o dipendenti pubblici. Le soluzioni adottate nei singoli Paesi variano notevolmente, e ciò è determinato da una serie di fattori, a partire dalla cultura politica e giuridica, che si riflettono sia sull'interpretazione, nel sistema di governo adottato, del principio di separazione dei poteri, sia sull'applicazione degli standard democratici all'esercizio del potere<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. G. KRYSZEŃ, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, p. 160-161.

Scopo di questa relazione è l'analisi nel diritto elettorale polacco delle tre nozioni indicate nel titolo, ovvero l'incandidabilità, l'ineleggibilità, l'incompatibilità.

2. La Costituzione della Repubblica Polacca del 2 aprile 1997 prevede soltanto alcune ipotesi di incandidabilità nel caso delle elezioni politiche, stabilendo all'art. 100, comma 2 il divieto di candidarsi congiuntamente alle elezioni per il *Sejm* ed il Senato. Tale restrizione non trovava disciplina nelle Costituzioni precedenti, che prevedevano l'esistenza di un Parlamento costituito da due Camere. Il divieto ex art. 100, comma 2 Cost. è confermato dalla formulazione dell'art. 8, comma 2, della legge elettorale per il *Sejm* ed il Senato del 12 aprile 2001<sup>2</sup>, ma di fatto trovava già un riconoscimento nella legislazione precedente, tra cui la legge elettorale per il *Sejm* del 28 maggio 1993<sup>3</sup> (art. 78, comma 3).

Sul tema, la dottrina – a mio parere giustamente – sostiene che due sono i principali motivi che giustificano l'introduzione di tale ipotesi di incandidabilità. Da un lato, essa rappresenta una garanzia essenziale per l'autonomia del *Sejm* e del Senato e per la netta distinzione delle rispettive funzioni. Dall'altro lato, essa è legata all'incompatibilità della carica di deputato con quella di senatore, che sarà esaminata più avanti nella relazione.

Anche se le ragioni di tale divieto appaiono piuttosto evidenti, in dottrina a volte ci si è domandati se con la suddetta soluzione i padri costituenti ed il legislatore non fossero stati troppo rigidi nell'applicare tale requisito di incompatibilità. Un candidato alle elezioni per la Camera dei Deputati non è deputato del *Sejm*, mentre un candidato alle elezioni per il Senato non è membro del Senato che si sta costituendo. «Da un altro lato», come annota Michał Przywara, «l'adozione di tale soluzione trova giustificazione al fine di assicurare massima trasparenza alla vita politica e di evitare che gli elettori non sappiano se il candidato che si candida ad entrambe le elezioni scelga nel caso del "doppio successo elettorale" la carica di deputato»<sup>4</sup>.

Un tipo particolare di incandidabilità è anche il divieto di rielezioni multiple della stessa persona alle cariche dello Stato di natura esclusivamente elettorale. In Polonia, tale divieto è previsto nel caso delle elezioni del Presidente della Repubblica. Ai sensi dell'art. 127, comma 2 della Costituzione, infatti, il Presidente della Repubblica può essere rieletto solo una volta; tale divieto è ribadito dall'art. 8A, comma 1 della legge sull'elezione del Presidente della Repubblica di Polonia.

---

<sup>2</sup> Testo unico *Dz.U.* z 2007 r. Nr 190, poz. 1360; zmiana: *Dz.U.* z 2008 r. Nr 171, poz. 1056).

<sup>3</sup> *Dz.U.* Nr 45, poz. 205.

<sup>4</sup> M. PRZYWARA, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2010, p. 188, przypis nr 703 (*maszynopis rozprawy doktorskiej w zbiorach autora*).

La dottrina ha giustamente evidenziato che la redazione di questi articoli non è precisa, dato che non è chiaro se il divieto riguarda una rielezione che avviene immediatamente dopo la conclusione del mandato oppure se riguarda tutte le rielezioni, anche se intercorse a distanza di tempo. Non vi è dubbio che, alla luce della normativa vigente, è vietato candidarsi alle elezioni per tre mandati consecutivi, mentre si può riflettere sulla possibilità di rielezione per la terza presidenza dopo un intervallo di tempo corrispondente ad un mandato. Analoga possibilità riguarda l'ipotesi di una persona eletta a Presidente per la seconda volta dopo un intervallo di tempo pari ad almeno una presidenza. Sul punto, appare senz'altro condivisibile la soluzione formulata da Bogusław Banaszak, in base alla interpretazione grammaticale, per cui «“di nuovo” vuol dire “per la seconda volta”, e quindi bisogna escludere “per la terza volta”. Tale interpretazione potrebbe comunque rivelarsi inadeguata nel caso in cui (...) appaia qualche politico “ambizioso”»<sup>5</sup>.

Di incandidabilità nel diritto elettorale polacco si parla anche in riferimento alle elezioni locali. La legge elettorale per le autonomie locali del 16 luglio 1998 (*Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*)<sup>6</sup> dispone, all'art. 8, comma 1, che ci si può candidare soltanto alle elezioni per uno dei consigli delle autonomie locali, mentre nei commi successivi dell'articolo il divieto è esteso alle elezioni aggiuntive e alle elezioni dell'intero consiglio prima della scadenza del mandato (comma 2); il comma 3 stabilisce inoltre che si può essere consigliere solo di uno dei consigli delle autonomie locali. Lo scopo del divieto in esame è quello di garantire l'autonomia delle istituzioni e delle unità territoriali locali, dato che, come previsto dalla legge, le unità territoriali locali di rango superiore non pregiudicano l'indipendenza delle unità territoriali di livello inferiore<sup>7</sup>.

Nel caso delle elezioni comunali, una disposizione simile è prevista dall'art. 3, comma 3 della legge 20 giugno 2002 sull'elezione diretta dei sindaci<sup>8</sup> che vieta che un candidato sindaco presenti la propria candidatura in un altro comune. In questo caso, la ragione del divieto è evitare una situazione in cui un candidato possa essere eletto in più di un comune e di conseguenza rinunciare all'incarico.

---

<sup>5</sup> B. BANASZAK, *Prawo konstytucyjne*, 4 wydanie, Warszawa 2008, Nb. 278.

<sup>6</sup> Testo unico *Dz.U.* z 2003 r. Nr 159, poz. 1547; zmiany: *Dz.U.* z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 102, poz. 1055, Nr 167, poz. 1760; *Dz.U.* z 2005 r. Nr 175, poz. 1457; *Dz.U.* z 2006 r. Nr 17, poz. 128; Nr 34, poz. 242; Nr 146, poz. 1055, Nr 159, poz. 1127; Nr 218, poz. 1592; *Dz.U.* z 2007 r. Nr 48, poz. 327; Nr 112, poz. 766; *Dz.U.* z 2008 r. Nr 96, poz. 607; Nr 180, poz. 1111; *Dz.U.* z 2009 r. Nr 213, poz. 1651 i Nr 213, poz. 1652.

<sup>7</sup> Zob. A. KISIELEWICZ, *Uwaga 2 do art. 8*, in K.W. CZAPLICKI, B. DEUTER, A. KISIELEWICZ, F. RYMARZ, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 36.

<sup>8</sup> *Dz.U.* Nr 113, poz. 984; zmiany: *Dz.U.* z 2002 r. Nr 127, poz. 1089; Nr 214, poz. 1806; *Dz.U.* 2004 r. Nr 102, poz. 1055; *Dz.U.* z 2005 r. Nr 175, poz. 1457; *Dz.U.* z 2006 r. Nr 218, poz. 1592; *Dz.U.* z 2007 r. Nr 48, poz. 327; *Dz.U.* z 2008 r. Nr 180, poz. 1111; *Dz.U.* z 2009 r. Nr 213, poz. 1651 i Nr 213, poz. 1652.

Per evitare tale possibilità, se un candidato sindaco presenta la propria candidatura in più comuni, il candidato stesso – o in alternativa il procuratore del suo comitato – viene chiamato a rinunciare alle candidature multiple. Se ciò non avviene, il commissario elettorale ordina a tutte le commissioni elettorali comunali che hanno registrato il candidato di indicare il giorno e l'ora della registrazione e procede alla cancellazione d'ufficio (atto di supervisione) della risoluzione o delle risoluzioni (che sono state registrate) dopo la prima registrazione<sup>9</sup>.

3. L'esame delle ipotesi di ineleggibilità nel diritto elettorale polacco risulta non del tutto agevole, perché questa nozione non è intesa in modo uniforme e molti autori la usano per indicare il divieto di candidarsi (incandidabilità)<sup>10</sup>. In linea di prima approssimazione, appare condivisibile l'opinione di Leszek Garlicki, il quale annota che «ineleggibilità significa escludere la capacità di candidarsi alle elezioni e di ricoprire un mandato per il fatto di essere titolare di un'altra carica, funzione o posizione»<sup>11</sup>.

Se l'ineleggibilità viene concepita in tal modo, in Polonia si può indicare unicamente un solo caso, cioè quello dell'art. 132 della Costituzione, il quale espressamente stabilisce che il Presidente della Repubblica in carica non ha la capacità giuridica per ricoprire un mandato parlamentare, giacché: «Il Presidente della Repubblica non può rivestire alcun altro ufficio, né svolgere alcuna funzione pubblica, ad eccezione di quelle legate all'ufficio che occupa».

Secondo la dottrina polacca, tale ineleggibilità è giustificata dal fatto che, come nel caso di incandidabilità ed in quello di *incompatibilitas* parlamentare, uno dei principi fondamentali del diritto costituzionale è la separazione dei tre poteri. Bogusław Banaszak sottolinea che essa è una dimostrazione dell'aspirazione a «garantire completamente la separazione del potere nell'aspetto personale»<sup>12</sup>, invece Leszek Garlicki assume che «il modello di separazione dei poteri presente nel testo costituzionale non esige un'assoluta separazione personale di coloro che esercitano determinati compiti in ciascuno di questi poteri»; tale separazione è comunque giustificata da ampi poteri nei confronti di Parlamento e Governo<sup>13</sup>.

Una giustificazione diversa è invece rappresentata da Piotr Winczorek. A suo parere, l'ineleggibilità in analisi (anche se l'Autore non usa questa nozione) deriva dal

<sup>9</sup> Cfr. F. RYMARZ, *Uwaga 6 do art. 3*, in K.W. CZAPLICKI, B. DEUTER, A. KISIELEWICZ, F. RYMARZ, *Samorządowe*, op. cit., p. 477.

<sup>10</sup> Cfr. A. KISIELEWICZ, *Uwaga 3 do art. 8*, in K.W. CZAPLICKI, B. DEUTER, A. KISIELEWICZ, F. RYMARZ, *Samorządowe*, op. cit., p. 36.

<sup>11</sup> Cfr. L. GARLICKI, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wydanie 2, Warszawa 1998, p. 187.

<sup>12</sup> Cfr. B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, p. 132.

<sup>13</sup> Cfr. L. GARLICKI, *Uwaga 2 do art. 132*, in *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, a cura di L. Garlicki, vol. I, Warszawa 1999.

fatto che la carica del Presidente è particolarmente onorevole, importante e impegnativa. Non sarebbe possibile riconoscerne la compatibilità con altre cariche, uffici oppure con l'esercizio di altre funzioni pubbliche, in quanto il capo dello Stato non dovrebbe essere coinvolto in impegni che non riguardano il suo ufficio, non dovrebbe essere neanche esposto a situazioni moralmente e politicamente ambigue<sup>14</sup>.

In rapporto al diritto elettorale di altri Stati, l'ineleggibilità in Polonia è disciplinata in modo limitato. Il nostro modello è molto diverso da quello spagnolo o portoghese, ad esempio, che si caratterizza per l'esclusione di molte categorie di persone dal diritto di elettorato passivo. Il diritto polacco non prevede neanche l'ipotesi (disciplinata, ad esempio, anche dalla Grecia) che impone ad alcune categorie di persone di dimettersi prima di presentare la propria candidatura<sup>15</sup>. Ovviamente, da più parti si auspica l'introduzione di una siffatta disciplina: ad esempio, in Polonia si parla in modo ricorrente di estendere l'ineleggibilità anche a coloro che ricoprono determinate cariche o che svolgono determinate funzioni. Tali proposte si animano soprattutto durante le elezioni politiche, ed in particolare durante quelle presidenziali, quando una disponibilità a candidarsi viene palesata da soggetti che ricoprono cariche "sensibili", che richiederebbero imparzialità ed astensione dalle dispute politiche. In passato, durante le elezioni presidenziali del 1995, una situazione di tal sorta ha riguardato il difensore civico ed il Presidente della Corte Suprema<sup>16</sup>.

Nella situazione odierna, dopo la tragedia aerea di Smolensk, la carica di Presidente è risultata vacante e, secondo le disposizioni della Costituzione, le funzioni ad essa relative sono state affidate al Presidente (il cd. "Maresciallo", secondo la dicitura polacca) del *Sejm*, il quale, secondo la disciplina costituzionale, indice le elezioni presidenziali; si è posto quindi il dubbio se una persona che temporaneamente svolge le funzioni di Capo dello Stato (art. 132, comma 2) possa candidarsi alle elezioni. Per quanto concerne il difensore pubblico o il Primo Presidente della Corte Suprema, appaiono in linea di massima giustificate le proposte volte a rendere queste persone incandidabili alle elezioni politiche o presidenziali; invece, nel caso del Presidente del *Sejm*, le predette proposte appaiono non condivisibili, in quanto nel nostro ordinamento giuridico tale carica è pienamente politica.

Analizzando le problematiche relative all'ineleggibilità, è necessario soffermare l'attenzione anche sulla questione relativa alla redazione delle norme della Costituzione o della legge: una loro diversa interpretazione potrebbe, infatti, renderle sufficienti a stabilire un vero e proprio divieto di candidarsi.

---

<sup>14</sup> Cfr. P. WINCZOREK, *Komentarz*, op. cit., p. 179.

<sup>15</sup> Per maggiori informazioni, si rinvia a G. KRYSZEŃ, *Standardy*, op. cit., pp. 162-163.

<sup>16</sup> B. BANASZAK, *Prawo*, Nb. 278.

4. Nel diritto elettorale polacco, i maggiori limiti derivano senz'altro dall'ampio divieto di svolgere contestualmente attività lavorative tra loro incompatibili (la cd. "*incompatibilitas*")<sup>17</sup>. La base di tale disciplina si trova sia nella Costituzione che nelle leggi.

Com'è noto, il principio di *incompatibilitas* persegue diversi scopi, che dipendono dalla carica o funzione ricoperta dal singolo. In alcuni casi, l'istituto concerne l'incompatibilità delle cariche strettamente politiche, mentre in altri casi ha il fine di mantenere la neutralità politica di alcuni incarichi. La dottrina ha soffermato l'attenzione sull'aspetto personale (che deriva dalla separazione dei poteri), sull'aspetto organizzativo e funzionale (che pure deriva dalla separazione dei poteri) e infine sulla garanzia di autonomia nello svolgimento del mandato, della carica o della funzione<sup>18</sup>. In dottrina si distingue anche tra incompatibilità formale e materiale<sup>19</sup>. La prima si riferisce all'incompatibilità del mandato e delle altre cariche o funzioni, invece la seconda vieta ai parlamentari di esercitare determinate attività.

Con riferimento alla Costituzione, si segnala in particolare l'art. 102, che stabilisce l'incompatibilità del mandato di deputato con quello di senatore. Tale divieto costituisce una delle principali soluzioni di incompatibilità formale, oltre ai requisiti costituzionali dello status del parlamentare, che ha lo scopo di garantire l'esercizio libero del mandato. Essa è comunque soprattutto il risultato dell'autonomia di entrambe le camere e delle loro funzioni. Per questo motivo, il divieto impedisce alla stessa persona di partecipare al processo adottando una legge prima nel *Sejm* e dopo, in qualità di senatore, nel Senato oppure di esprimere due volte il proprio voto nei procedimenti di nomina (come quello relativo al difensore civico); il "doppio mandato", inoltre, diminuirebbe il numero dei membri dell'Assemblea Nazionale (*Zgromadzenie Narodowe*). In dottrina, si è sostenuto che, anche in mancanza di tale divieto, il medesimo potrebbe essere dedotto dalle norme che regolano i rapporti tra il *Sejm* ed il Senato<sup>20</sup>.

Inoltre, è sorta una controversia in ordine al quesito se un deputato possa partecipare alle elezioni aggiuntive per un posto vacante di senatore. Tale controversia è giustificata dal fatto che in Polonia esiste una norma che, in caso di vacanza di un seggio in Senato, prevede lo svolgimento di elezioni aggiuntive; che, come si è visto, è prevista l'incandidabilità al *Sejm* e al Senato contemporaneamente; e che soprattutto

<sup>17</sup> Cfr. D. LIS-STARANOWICZ, *Pojęcie „incompatibilitas” w prawie publicznym*, in *Współczesne problemy prawa publicznego*, Fundowicz S. (red.), Lublin 1999; anche *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

<sup>18</sup> Si veda per esempio B. BANASZAK, *Prawo*, op. cit., Nb. 353.

<sup>19</sup> Si vedano D. LIS-STARANOWICZ, *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, in "Przegląd Sejmowy", n. 1, 2000, p. 27 e W. KOMARNICKIEGO, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa, 1992, p. 410.

<sup>20</sup> Cfr. P. WINCZOREK, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, p. 132.

la norma costituzionale stabilisce l'incompatibilità dei mandati di deputato e di senatore. Contro tale ipotesi si è espresso Wojciech Sokolewicz<sup>21</sup>.

A mio parere, invece, giustamente è prevalsa l'opinione contraria<sup>22</sup>. Anche la prassi è andata in questa direzione<sup>23</sup>.

Per i parlamentari, di importanza primaria per il principio di *incompatibilitas* è l'art. 103 della Costituzione. Si ritiene che la sua introduzione sia motivata dall'adozione del principio di separazione dei poteri e del principio di equilibrio tra i poteri (art. 10), oltre che del principio del libero mandato parlamentare (art. 104, comma 1). L'incompatibilità del mandato parlamentare ha lo scopo di prevenire i conflitti di interesse o di coscienza, oltre al fenomeno di corruzione che può caratterizzare sia l'esercizio delle cariche pubbliche (legislative, esecutive o giudiziarie), sia l'esercizio di una determinata attività, per esempio economica.

La Costituzione all'art. 103 distingue due tipi di incompatibilità relativi al mandato parlamentare: il divieto di ricoprire il mandato parlamentare e di svolgere contemporaneamente altri tipi di attività (comma 1) e il divieto di svolgimento del mandato (comma 2). Il primo riguarda solo alcune funzioni pubbliche, il secondo invece concerne specifiche professioni.

Il divieto di ricoprire il mandato parlamentare contestualmente allo svolgimento di altri tipi di attività comprende le funzioni ricoperte negli organi costituzionali, la funzione di ambasciatore e altre cariche quali il Presidente della Banca Nazionale Polacca, il Presidente della Camera Suprema di Controllo, il Difensore Civico e il Difensore Civico dei Bambini (inclusi i vice-difensori), i membri del Consiglio della Politica Monetaria, i membri del Consiglio della Radiofonia e della Televisione. Il parlamentare nominato per una di queste cariche è obbligato a rinunciare al mandato.

Il termine "ambasciatore" comprende anche il capo della missione diplomatica che rappresenta la Polonia presso le autorità di un altro Stato o un'organizzazione internazionale. Tale divieto può apparire atipico, se si prende in considerazione il fatto che la Costituzione prevede l'incompatibilità tra il mandato parlamentare e l'assunzione nella pubblica amministrazione<sup>24</sup>. Il parlamentare che viene nominato ambasciatore è obbligato a rinunciare al mandato.

---

<sup>21</sup> Cfr. W. SOKOLEWICZ, *Uwaga 3 do art. 102*, in *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, a cura di L. Garlicki, vol. I, Warszawa, 1999.

<sup>22</sup> Cfr. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, a cura di J. Boć, Wrocław, 1998, p. 179.

<sup>23</sup> Un esempio è rappresentato dalle elezioni aggiuntive per il Senato nel 2008 nella circoscrizione elettorale n. 21 (*Krosno*).

<sup>24</sup> Si veda B. BANASZAK, *Prawo*, op. cit., Nb. 353.

L'incompatibilità con le attività lavorative riguarda, invece, la Cancelleria del *Sejm*, la Cancelleria del Senato, la Cancelleria del Presidente e la pubblica amministrazione. L'assunzione nella pubblica amministrazione riguarda ogni tipo di contratto di lavoro (per un periodo indefinito e a tempo determinato), nonché tutti i tipi di contratto di diritto privato (inclusi quelli che hanno ad oggetto prestazioni di mezzi e di risultato) o di diritto pubblico. Il termine "pubblica amministrazione", tuttavia, non è preciso. Manca una definizione giuridica ed anche in ambito dottrinale il medesimo incontra diverse definizioni.

Il problema è stato esaminato dall'Ufficio di presidenza del *Sejm* e dall'Ufficio di presidenza del Senato il 6 novembre 1997, durante una riunione congiunta, nel corso della quale è stato stabilito il significato della predetta espressione. Si è ribadito che la Costituzione usa questo termine in senso estensivo, con l'intento di includervi «gli organi della amministrazione pubblica, gli uffici degli organi della pubblica amministrazione e le unità organizzative subordinate agli organi della pubblica amministrazione e ai loro uffici»; trattasi: degli organi supremi dell'amministrazione (il Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri, i ministri e i comitati che svolgono il ruolo di organi supremi di Stato) e degli uffici loro subordinati; degli organi centrali della pubblica amministrazione (i cd. organi centrali) e degli uffici amministrativi loro subordinati; degli organi delle cd. ispezioni speciali, degli organi di vigilanza e supervisione e dei relativi apparati amministrativi; delle altre unità organizzative poste al livello centrale (per esempio le agenzie di governo ed i fondi statali); dell'amministrazione pubblica territoriale (il presidente del voivodato, gli uffici del voivodato, gli organi di ispezione e le altre unità organizzative della pubblica amministrazione, insieme alle altre unità organizzative che sono sotto il controllo del governo); degli organi locali subordinati direttamente ai ministri o agli organi centrali dell'amministrazione e degli uffici amministrativi ai medesimi subordinati. Si è inoltre sottolineato che allo stesso tempo «il divieto non riguarda [...] i dipendenti assunti nelle scuole pubbliche, presso gli istituti di previdenza sociale e presso gli ospedali (...)».

Secondo il Tribunale costituzionale, invece, l'assunzione nella pubblica amministrazione va intesa come «la prestazione di lavoro per la pubblica amministrazione e gli enti pubblici o a controllo statale (a prescindere dal fatto che tale lavoro sia prestato nell'ambito di un rapporto di lavoro o in base ad altri tipi di negozio giuridico)». Tale assunzione non comprende, invece, una collaborazione istituzionalizzata consistente nella partecipazione ad organi consultivi presso gli organi della pubblica amministrazione rivolti al controllo sociale. Un ufficio della pubblica amministrazione statale è un ufficio che svolge i suoi compiti all'interno di uno specifico settore dell'apparato di Stato, diretto dal Consiglio dei Ministri<sup>25</sup>. Il parlamentare che assume un siffatto incarico è obbligato a rinunciare al mandato.

---

<sup>25</sup> V. la sentenza del TC K 3/99.



Il parlamentare può comunque unire il mandato alla funzione di membro del Consiglio dei Ministri o a quella di segretario di Stato (v. l'art. 103, comma 1, ultimo periodo della Costituzione). Tale ipotesi rappresenta un'eccezione al principio generale dell'incompatibilità del mandato parlamentare con altre funzioni svolte negli organi statali. Il caso di un *premier*, o di un ministro, che ricopre al contempo la carica di deputato non infrange, infatti, la logica del sistema di governo parlamentare (il governo proviene dal parlamento) e risulta coerente anche con la tradizione parlamentare polacca.

L'eccezione è stata estesa ai segretari di Stato, in quanto soggetti che ricoprono una carica politica.

Per quanto riguarda, invece, il divieto di svolgimento del mandato parlamentare, esso concerne i giudici, i procuratori della Repubblica, i soggetti che svolgono servizio civile, i soldati che rimangono attivi nel servizio militare, i funzionari di polizia e i funzionari dei servizi di protezione di Stato: queste professioni in modo particolare richiedono apolicità e neutralità politica. Il termine "giudice" riguarda tutti i magistrati, indipendentemente dalle funzioni svolte e dal tribunale di appartenenza.

Dal 31 marzo 2010, visto che la funzione di Ministro di giustizia è stata separata dal Procuratore Generale della Repubblica, il termine "procuratore" va riferito anche al Procuratore Generale della Repubblica.

La Costituzione non spiega il significato dell'espressione "funzionario del servizio civile". Ai sensi dell'art. 153 della Costituzione, si può presumere che essa riguarda ciascun membro del corpo del servizio civile. Così stabilisce la legge del 21 novembre 2008 in materia di servizio civile, la quale considera funzionari del servizio civile soltanto coloro che sono dipendenti degli uffici della pubblica amministrazione attraverso una nomina.

Il principio di incompatibilità inoltre non riguarda tutti i militari, come ad esempio i militari di riserva, ma soltanto quelli che "rimangono attivi nel servizio militare". La Costituzione non definisce questa espressione. Il requisito del "rimanere attivi nel servizio" induce a ritenere che siano necessari legami permanenti con la professione. Tale criterio è senz'altro soddisfatto da coloro che continuano a svolgere professionalmente il servizio, senza tuttavia arruolarsi. Rimangono invece alcuni dubbi sullo svolgimento del servizio a termine, trattandosi solo di un legame temporaneo.

Ulteriori problemi sorgono inoltre quando si prova a definire gli ultimi due gruppi di professioni interessati dal divieto di svolgimento del mandato parlamentare. La polizia e i servizi di protezione di Stato includono ogni struttura che svolge funzioni di po-

---

<sup>20</sup> Cfr. B. PAWŁOWSKI, *Sejmowa komisja do spraw Unii Europejskiej* [La Commissione parlamentare per gli affari dell'Unione Europea], in "Przegląd Sejmowy" n. 3 (74)/2006, p. 184.

<sup>21</sup> Tre giudici della Corte (E. Łętowska, J. Niemcewicz e J. Ciemniewski) hanno espresso *dissenting opinions* sul punto.

<sup>22</sup> Sentenza del 31 maggio 2004, iscr. ruolo 15/04 (Dz.U. Nr 130, poz. 1400; motivazione OTK ZU Nr 5/A z 2004, poz. 47).

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 25, poz. 219.

lizia o che presta un servizio di protezione a favore dello Stato. L'incompatibilità in analisi concerne comunque solo i dipendenti di tali servizi che ricoprono il ruolo di funzionari, mentre non coinvolge i dipendenti amministrativi, tecnici o economici.

Il parlamentare che si viene a trovare coinvolto in una delle suddette cause di incompatibilità dovrebbe rinunciare all'assunzione. La legge sullo svolgimento del mandato di deputato e senatore in vigore dal 1996 prevede invece, all'articolo 30, comma 1, la possibilità di usufruire di un congedo non retribuito. Tale regolamentazione ha alimentato non poche polemiche, in quanto permane il rischio che il parlamentare, nell'esercizio del mandato, intraprenda la sua attività con la consapevolezza che al termine dell'incarico ritornerà alla sua professione: il che contraddice la logica di questa forma di incompatibilità.

Le suddette forme di incompatibilità nello svolgimento del mandato parlamentare rappresentano una forma minima di garanzia dei principi sottesi all'istituto dell'*incompatibilitas*. La Costituzione, all'art. 103, comma 3, consente che la legge estenda ulteriormente tali garanzie. Come sottolineato da Bogusław Banaszak, si tratta di una soluzione razionale, perché le dinamiche delle trasformazioni istituzionali iniziate nel 1989 fanno sì che vengano istituiti nuovi organi, cariche e funzioni, e a mio parere anche rischi relativi all'esecuzione del mandato parlamentare, che prima non trovavano riscontro<sup>26</sup>. Ad esempio, le leggi relative alle autonomie locali prevedono l'incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e il mandato parlamentare, mentre la legge sull'esercizio del mandato parlamentare (art. 30, comma 1) vieta ai parlamentari, per tutto il periodo del loro mandato, di essere titolari di un contratto di lavoro con le amministrazioni locali (fanno eccezione i contratti di lavoro che prevedono l'assunzione obbligatoria della persona eletta ad una determinata carica). A questo riguardo, appare necessario interrogarsi, come osservato da parte della dottrina, su cosa si intenda per «amministrazioni locali»<sup>27</sup>. La stessa idea dell'incompatibilità appare comunque giustificata, anche secondo il Tribunale Costituzionale, dalla particolare posizione delle autonomie locali all'interno dell'ordinamento<sup>28</sup>.

Analizzando il problema dell'incompatibilità nell'esercizio del mandato parlamentare, in Polonia occorre prestare attenzione alla soluzione prevista nella legge elettorale per il Parlamento europeo dal 23 gennaio 2004<sup>29</sup>. All'art. 6, comma 1, essa introduce alcune forme di incompatibilità a carico dei membri del Parlamento europeo, che non possono ricoprire contemporaneamente la carica di deputato del *Sejm* o senatore, mentre l'art. 6, comma 2 vieta loro di essere membri del Consiglio dei Ministri, segretario di Stato o di «ricoprire le cariche o svolgere le funzioni che, ai sensi delle disposizioni costituzionali, non possono essere svolte dai deputati e dai senatori».

---

<sup>26</sup> Cfr. B. BANASZAK, *Prawo*, op. cit., Nb 353.

<sup>27</sup> *Ibidem*, Nb 354.

<sup>28</sup> V. la sentenza del TC K 7/99.

<sup>29</sup> *Gazzetta ufficiale polacca* n.25, p. 219, e successive modificazioni.

La Costituzione non prevede sanzioni in caso di violazione delle regole sull'incompatibilità nello svolgimento del mandato parlamentare. All'art. 241, comma 4, la Costituzione ha stabilito soltanto gli effetti legali della violazione delle suddette regole nel caso di deputati e dei senatori che ricoprivano il mandato alla data di entrata in vigore della Costituzione stessa (tali mandati scadevano decorso un mese, salvo che il parlamentare avesse rinunciato alla funzione oppure l'assunzione fosse terminata prima). Tale norma può essere considerata indicativa delle possibili sanzioni che spetta al legislatore prevedere. A conferma di quanto osservato, la legge elettorale per il *Sejm* ed il Senato (v. l'art. 177 relativo ai deputati e l'art. 213 per i senatori) ha previsto la scadenza anticipata del mandato nell'ipotesi di violazione del principio di incompatibilità nello svolgimento del mandato: il mandato parlamentare di coloro che il giorno delle votazioni ricoprivano cariche o uffici ricadenti nelle suddette cause di incompatibilità decade automaticamente se entro quattordici giorni dal momento della pubblicazione degli esiti delle elezioni per il *Sejm* ed il Senato (da parte della Commissione elettorale di Stato) il parlamentare non dichiara al Presidente della propria Camera di appartenenza di voler rinunciare alla carica ricoperta; invece, nel caso del parlamentare che nel corso della legislatura assume una carica o ufficio incompatibili, il termine di quattordici giorni decorre dal momento della nomina o assunzione della carica.

La Costituzione disciplina all'art. 107 anche un'ipotesi di incompatibilità, sempre in relazione al mandato parlamentare, con lo svolgimento di attività economiche che registrano utili derivanti dall'utilizzo del patrimonio statale o delle autonomie locali e con l'acquisizione di tale patrimonio. È questo un esempio di incompatibilità materiale. Come sottolineato da Józef Repel, tale soluzione è stata motivata dalla convinzione che il «deputato, essendo una persona di pubblica fiducia, può svolgere la sua attività correttamente solo quando non ne tragga profitti economici»<sup>30</sup>. Con questo tipo di incompatibilità, sorge il problema della definizione dell'espressione “svolgere attività economiche”, la quale non è precisa e suscita alcuni dubbi interpretativi (ad esempio, come si dovrebbe trattare l'artigianato o la gestione del proprio patrimonio?)<sup>31</sup>. In modo estensivo è invece intesa l'espressione “acquisizione” riferita al suddetto patrimonio.

La sanzione per la violazione del principio di cui sopra è prevista dalla Costituzione; ai sensi dell'art. 107, comma 2, il Tribunale di Stato giudica sulla responsabilità costituzionale del parlamentare accusato della violazione dei suddetti principi. Ciò avviene su richiesta del Presidente della Camera competente, a seguito dell'adozione di una risoluzione parlamentare; l'unica sanzione prevista è la privazione del mandato.

---

<sup>30</sup> V. *Konstytucje*, cit., p. 187.

<sup>31</sup> Cfr. C. KOSIKOWSKI, *Zasada wolności działalności gospodarczej*, in *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, a cura di W. Sokolewicz, Warszawa, 1998, pp. 221-223.

Una forma di incompatibilità materiale è prevista anche dalla legge sullo svolgimento del mandato di deputato e senatore. All'art. 34, comma 1, tale legge vieta al parlamentare di svolgere in prima persona attività economiche oppure di essere rappresentante o plenipotenziario rispetto a tali attività. Il deputato o senatore interessato ad assumere una carica aggiuntiva deve inoltre, conformemente all'art. 33, comma 1 della suddetta legge, informarne il Presidente della Camera di appartenenza; da tale obbligo sono escluse le attività regolate dalle norme sul diritto d'autore. Infine, l'art. 33, comma 2 pone il divieto ai parlamentari di assumere attività aggiuntive o di ricevere donazioni che potrebbero provocare agli elettori incertezze sul libero svolgimento del mandato conformemente alle disposizioni di legge. Deputati e senatori non possono detenere più del 10% delle partecipazioni relative alle società commerciali cui partecipano lo Stato o i Comuni.

Le incompatibilità nell'esercizio del mandato rappresentativo interessano anche il livello delle autonomie locali, come chiaramente stabilito da tutte le leggi di settore. Le incompatibilità relative alla carica di consigliere comunale riguardano l'impossibilità di svolgere questo incarico contestualmente allo svolgimento del mandato di deputato o senatore, mentre è fatto divieto di ricoprire la funzione di Presidente del voivodato e di appartenere nello stesso tempo ad un altro organo delle autonomie territoriali. Il consigliere comunale non può inoltre essere titolare di un rapporto di lavoro negli uffici del comune di appartenenza; fanno eccezione gli incarichi di distretto (*starostwo powiatowe*) e di Presidente del voivodato (*urząd wojewodzki*); inoltre, il medesimo non può svolgere la funzione di dirigente o di vice dirigente di un'unità organizzativa locale. In questi casi, la persona che consegue il mandato è obbligata a rinunciare entro sette giorni dal momento della pubblicazione dei risultati delle elezioni prima di poter usufruire di un congedo non retribuito. Se ciò non avviene, si presume *ex lege* che il medesimo rinunci al mandato<sup>32</sup>.

Analizzando il problema dell'incompatibilità nello svolgimento del mandato di rappresentante, occorre tuttavia sottolineare che tale principio non implica che la persona cui la medesima è riferita (ossia colui che ricopre una carica o svolge una funzione) non possa candidarsi (tale regola, infatti, è piuttosto connaturata all'istituto dell'ineleggibilità); all'inverso, l'incompatibilità prevede che, in caso di elezione, l'eletto rinunci alle cariche o funzioni incompatibili con il mandato rappresentativo oppure decada automaticamente dal mandato stesso.

---

<sup>32</sup> Cfr. M. CHMAJ, W. SKRZYDŁO, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, wydanie II uzupełnione i poszerzone, Zakamycze 2005, p. 30.

5. L'analisi svolta sul tema dell'incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità nel diritto elettorale polacco evidenzia che, tra i limiti all'elettorato passivo, i primi due rappresentano nozioni ristrette, mentre il principio di *incompatibilitas* è decisamente più estensivo. Ciononostante, tale normativa non sembra differenziarsi molto dalle soluzioni adottate negli altri paesi europei.

Contro le limitazioni che si verificano in Polonia, è comunque possibile sollevare numerose obiezioni. Nel caso dell'incandidabilità ed ineleggibilità, occorre prendere in considerazione anche altre cariche ed uffici. Invece, nel caso delle incompatibilità relative all'esercizio del mandato parlamentare, la normativa costituzionale e legislativa utilizza nozioni imprecise e questo genera numerosi problemi interpretativi.

**Krzysztof Skotnicki.** Direttore del Centro di Studi elettorali nell'ambito della cattedra di Diritto costituzionale comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Łódź.

## Streszczenie

Temat dotyczy wybranych powszechnie stosowanych w świecie ograniczeń biernego prawa wyborczego. Ich ustanawianie wiąże się z realizacją idei podziału władzy i dążeniem do zapewnienia osobie wybranej na określone stanowisko czy urząd bądź do pełnienia konkretnej funkcji niezależności przy wypełnianiu powierzonych jej zadań czy też ochronę przed niebezpieczeństwem (a może nawet nieuchronnością) konfliktu interesów.

Konstytucja z 1997 r. ustanawia jedynie niemożność jednoczesnego ubiegania się o mandat posła i senatora, co ma zapewnić autonomię Sejmu i Senatowi oraz łączy się z zakazem łączenia mandatu posła i senatora.

Swoistym zakazem kandydowania jest także niemożność wielokrotnej reelekcji tej samej osoby na określone stanowiska. Przewidziany jest on w przypadku wyborów Prezydenta RP, który może być ponownie wybrany tylko raz. Nie można również jednocześnie kandydować na radnego w różnych organach stanowiących samorządu terytorialnego, jak i kandydować na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w innej gminie. Niewybieralność oznacza wykluczenie zdolności określonej osoby do kandydowania w wyborach i objęcia mandatu z uwagi na inny pełniony urząd, funkcję czy stanowisko. W Polsce urzędujący Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowaniem urzędu. Niewątpliwie najwięcej ograniczeń biernego prawa wyborczego jest konsekwencją rozbudowanego zakazu łączenia stanowisk, co reguluje zarówno Konstytucja jak ustawy. Zasada incompatibilitas ma różne cele ustrojowe - zakaz łączenia stanowisk o charakterze ściśle politycznym, jak i zachowanie apartyjności i apolityczności określonych stanowisk.

Konstytucja rozróżnia też zakaz łączenia mandatu i zakaz sprawowania mandatu. Pierwszy związany jest z określonymi funkcjami publicznymi, drugi zaś określonymi zawodami.

Incompatibilitas parlamentarny obejmuje zakaz jednoczesnego bycia posłem i senatorem, jak i pełnienia przez parlamentarzystę funkcji w wymienionych konstytucyjnych organach państwa, funkcji ambasadora oraz określonego zatrudnienia. Funkcjami tymi są: Prezes NBP, Prezes NIK, RPO, RPD i ich zastępcy, członkowie Rady Polityki Pieniężnej oraz członkowie KRRiTV. Parlamentarzysta powołany na jedną z tych funkcji obowiązany jest złożyć mandat. Parlamentarzysta może jednak łączyć mandat z funkcją członka Rady Ministrów oraz sekretarza stanu w administracji rządowej.

Zakaz sprawowania mandatu parlamentarzysty obejmuje natomiast sędziów, prokuratorów, urzędników służby cywilnej, żołnierzy pozostających w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariuszy policji oraz funkcjonariuszy służby ochrony państwa. Są to zawody w sposób szczególnie wymagające apolityczności czy neutralności politycznej.

Wymienione zakazy stanowią minimum zasady niepołączalności mandatu parlamentarnego. Konstytucja dopuszcza ich ustawowe rozszerzenie. Przykładowo samorządowe ustawy ustrojowe zakazują łączenia mandatu radnego z mandatem posła i senatora, zaś ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora zakazuje parlamentarzystom wykonywania pracy na podstawie stosunku pracy w administracji samorządu terytorialnego (z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru).

Konstytucja nie określa sankcji za naruszenie zakazu niepołączalności mandatu.

Konstytucja ustanawia również zakaz prowadzenia przez posłów i senatorów działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakaz nabywania tego majątku. Sankcją za jego naruszenie jest pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, zaś karą pozbawienie mandatu.

Ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z 1996 r. zakazuje parlamentarzystom zarządzać działalnością gospodarczą lub być przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w jej prowadzeniu, jak i podejmowania dodatkowych zajęć lub otrzymywania darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z prawem. Parlamentarzystom zakazane jest również posiadanie pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby.

Incompatibilitas mandatu radnego obejmuje niemożność jego łączenia z mandatem posła i senatora, wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie gminy, starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim w jednostce samorządowej, w której uzyskał on mandat. Podobnie nie może on pełnić funkcji kierownika lub zastępcy kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej, jak i wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie lub starostwie w jednostce samorządowej, której uzyskał mandat.

### *Abstract*

Subject relates to the commonly used limitations to the passive electoral law. Their creation is connected with the idea of the division of powers, will of providing independence in actions or protection from danger to the person elected to the position or to hold particular office.

Presented analysis of the prohibition of being a candidate, ineligibility and *incompatibilitas* in polish electoral law shows that within presented limitations, the first two are formulated too narrow, only the *incompatibilitas* is well elaborated. It does not mean though, that the situation differs from similar limitations existing in other states. At the same time it is worth mentioning that we could have some objections to all of the polish ones. When we talk about the prohibition of being a candidate and ineligibility, we could discuss whether other people should be included or not. As for the *incompatibilitas* of the MP, the main disadvantage of the biding constitutional regulation is the indetermination of the terms used, and that leads to misinterpretations.