

## I profili evolutivi della forma di governo nell'ordinamento costituzionale polacco

di Dariusz Górecki

---

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive; 2. La disciplina costituzionale della forma di governo nei testi del costituzionalismo polacco: gli antecedenti storici; 3. La forma di governo nella disciplina costituzionale del 1997; 4. Spunti problematici e prospettive.

### 1. Considerazioni introduttive

Uno dei profili di maggiore complessità che ogni legislatore “costituente” affronta, all’atto di stendere un testo, è quello relativo alla definizione della cosiddetta “forma di governo”. Si tratta di una scelta che potrebbe essere ritenuta apparentemente agevole, se sol si considera che, dal punto di vista teorico, la locuzione “forma di governo” richiama generalmente “quel complesso di principi e di elementi organizzativi riguardanti la titolarità e l’esercizio delle funzioni attribuite ai principali organi dello Stato e che definiscono conseguentemente i rapporti tra questi ultimi”<sup>1</sup>.

In realtà, la “forma di governo” adottata in un determinato testo costituzionale non è da ritenersi esclusivamente come il frutto delle interdipendenze esistenti, ad esempio, tra gli organi del potere legislativo e quelli del potere esecutivo, comprese le diverse componenti interne a quest’ultimo; essa rispecchia quasi sempre i caratteri di un dato sistema politico e, talvolta, le tradizioni ricavabili dalla storia costituzionale.

In ogni caso, per orientarsi tra le diverse tipologie di forme di governo, rimane fondamentale la *summa divisio* operata sul piano dottrinale tra “forme di governo” che si potrebbero definire “pure”, nelle quali ogni organo esercita (tendenzialmente) le proprie attribuzioni senza subire condizionamenti da parte di altri organi e quelle varianti definibili come “miste”, nelle quali l’esercizio delle attribuzioni comporta forme di equilibrio e di coordinamento fra gli stessi organi costituzionali.

---

<sup>1</sup> S. GEBETHNER, *System rządów parlamentarno – gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie* [La forma di governo parlamentare, la forma di governo presidenziale e i modelli intermedi] in *Konstytucyjne systemy rządów* [I modelli costituzionali delle forme di governo], a cura di M. Domagała, Warszawa 1997, p. 77.

Per il primo versante, può essere paradigmaticamente richiamato il modello di forma di governo presidenziale (Stati Uniti), le cui peculiarità sono, andando per cenni schematici, le seguenti: *a)* il presidente, la cui carica è elettiva e a tempo determinato, è capo dello Stato ed è allo stesso tempo posto a capo del governo; *b)* la sua figura non è legata da un rapporto di fiducia alle assemblee rappresentative e pertanto non risponde politicamente a queste ultime, mentre i ministri (segretari di Stato) rispondono, dal punto di vista politico, al presidente<sup>2</sup>.

Per il secondo insieme, invece, occorre fare riferimento al modello di forma di governo parlamentare, le cui principali caratteristiche sono le seguenti: *a)* le funzioni di capo dello Stato (monarca o presidente) e di capo del governo sono distinte: il capo dello Stato è posto solo nominalmente a capo del potere esecutivo; a detenere quest'ultimo è un organo collegiale (il governo) formato dal primo ministro e dai ministri; *b)* i ministri rispondono individualmente o collettivamente (in quanto organo collegiale) del proprio operato di fronte al parlamento (che può essere a composizione mono o bicamerale); *c)* il potere esecutivo ha la facoltà di sciogliere il parlamento: ciò bilancia la facoltà del potere legislativo di chiamare a rispondere, dal punto di vista politico, il governo.

Nell'ambito della "forma di governo" parlamentare può registrarsi, nella prassi, la tendenziale preminenza di ciascuno dei vari organi costituzionali coinvolti: ad esempio, e sempre per rapidi cenni, occorre evidenziare come la "forma di governo" cosiddetta del "cancellierato" sia una variante della forma di governo parlamentare nella quale è rafforzato, in particolare, il ruolo dell'esecutivo, al fine di garantirne la stabilità.

Le sue principali peculiarità sono: *a)* l'esistenza di un sistema "misto" per l'elezione del parlamento; *b)* un rafforzamento del ruolo del capo del governo (il cancelliere) derivante sia dalle modalità della sua nomina sia dall'esistenza di appositi strumenti procedurali attraverso i quali è chiamata in causa la sua responsabilità per l'esercizio del mandato (il cosiddetto voto di sfiducia "costruttivo"); *c)* l'assenza di una responsabilità politica dei singoli ministri di fronte al parlamento; *d)* la previsione del cosiddetto "stato di emergenza legislativa" dichiarato in caso di perdita, da parte del cancelliere, del sostegno della maggioranza parlamentare<sup>3</sup>.

Quando a prevalere, nell'ambito della forma di governo parlamentare, è proprio il ruolo del parlamento, che nomina il governo e lo chiama a rispondere dal punto di vista politico, si ha allora una forma di governo cosiddetta "assembleare" che oggi, se si esclude il caso della Svizzera (modello direttoriale di forma di governo), assume una rilevanza prevalentemente storica.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 80-81.

<sup>3</sup> M. DOMAGALA, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [Il cancellierato e le sue possibili applicazioni nella nuova Costituzione della Repubblica Polacca] in *Konstytucyjne systemy...*, p. 121.

Se, infine, ad assumere un ruolo predominante è il capo dello Stato, è possibile parlare di una forma di governo semipresidenziale, della quale vanno evidenziate le seguenti peculiarità: 1) le funzioni del capo dello Stato e del capo del governo sono distinte, ma il presidente – che non è chiamato a rispondere politicamente – è dotato di alcune competenze che esercita in maniera esclusiva, senza dover richiedere il consenso del governo attraverso l'istituto della controfirma ministeriale; 2) il presidente viene eletto dal popolo (direttamente o indirettamente); 3) i ministri sono responsabili non soltanto di fronte al parlamento ma anche dinanzi al presidente.

Per comprendere appieno le dinamiche della “forma di governo” intervenute nell'ordinamento costituzionale polacco, in particolare a partire dai “fatti” del 1989, occorre dunque porre sullo sfondo le categorie generali che si sono richiamate in tema di forma di governo; questo perché la sensazione che è possibile cogliere, dalla ricostruzione che si farà, è proprio quella di una estrema fluidità delle soluzioni adottate, frutto di un processo di definizione della forma di governo ancora aperto.

## 2. La disciplina della forma di governo nei testi del costituzionalismo polacco: gli antecedenti storici

Per cercare di ricostruire le “tradizioni del costituzionalismo” in Polonia, occorre fare riferimento ad un novero di atti particolarmente nutrito sia sotto il profilo del periodo storico nel quale furono adottati – basti richiamare le “leggi fondamentali” del Regno di Polonia (27 XI 1815) e del Granducato di Varsavia (22 VII 1807), quelle della Repubblica Popolare Polacca (22 VII 1952) ed infine i testi costituzionali della Repubblica polacca (3 V 1791, 17 III 1921, 23 IV 1935 e 2 IV 1997) – sia sotto l'aspetto più propriamente contenutistico. Occorre altresì fare riferimento, sia pure in misura minore, agli atti nei quali si ritrovano i principi e gli istituti fondamentali dell'ordinamento costituzionale (fra cui, soprattutto, l'organizzazione e le modalità di funzionamento dei poteri dello Stato), definiti “Piccole Costituzioni”<sup>4</sup>.

Muovendo dall'analisi, per rapidi cenni, della Costituzione del 1791, occorre rimarcare che essa affermava, fra gli altri, il principio della supremazia del popolo, “esaltando la sovranità politica del *Sejm* nobiliare”<sup>5</sup>, nonché quello della divisione dei poteri.

---

<sup>4</sup> M. KRUK, *Mala konstytucja* [La piccola costituzione], Warszawa 1992, p. 4.

<sup>5</sup> B. LEŚNODORSKI, *Początki monarchii konstytucyjnej* [Gli albori della monarchia costituzionale] in J. BARDACH, B. LEŚNODORSKI, M. PIETRZAK, *Historia państwa i prawa polskiego* [Storia dell'ordinamento costituzionale polacco], Warszawa 1976, p. 318.

Il *Sejm*, ovvero gli Stati Riuniti, constava di due assemblee: la Camera dei Deputati (composta di 204 membri) ed il Senato (composto di 132 membri). Al vertice del potere esecutivo era posto il re al quale era affiancato un gabinetto dei ministri (definito dalla Costituzione “Consiglio dei Guardiani della Legge”). I ministri erano nominati dal re.

Degno di menzione è il fatto che la Costituzione del 1791 prevedesse, per la prima volta in un atto di carattere costituzionale scritto, l'istituto, mutuato dalla tradizione di *common law*, della controfirma degli atti del monarca da parte dei ministri<sup>6</sup>; inoltre essa fissava la responsabilità dell'esecutivo nei confronti del parlamento che, a maggioranza dei due terzi delle due Camere riunite, poteva votare la sfiducia al governo, dopo averlo chiamato a rispondere di fronte ad uno speciale comitato parlamentare, emanazione del *Sejm* medesimo.

La riconquistata indipendenza nel 1918 pose all'ordine del giorno la stesura di una nuova costituzione: il testo del 1791 non poteva più essere assunto come archetipo fondamentale in ragione del carattere “arcaico” delle soluzioni in esso indicate. Pertanto, nel corso dei lavori preparatori, frequenti furono i richiami ai modelli stranieri, in particolare a quelli latino-americani e dell'Europa occidentale: non a caso, la Costituzione della Repubblica di Polonia varata il 17 marzo 1921 riprendeva in parte le scelte costituzionali francesi del 1875 (vi si ispirarono anche le leggi fondamentali di altri Stati, la Germania – 1919, la Cecoslovacchia – 1920, la Lituania – 1922)<sup>7</sup>.

In dottrina vi è quasi unanime concordia nel ritenere che la cosiddetta Costituzione di Marzo attribuiva al potere legislativo un ruolo dominante<sup>8</sup>. Il *Sejm* e il Senato erano eletti, per cinque anni, a suffragio universale (con voto personale e segreto). Le prerogative delle due assemblee rappresentative differivano fortemente, con una netta prevalenza del *Sejm* sul Senato.

Quanto alla configurazione del potere esecutivo, la Costituzione di Marzo adottava un modello che si potrebbe definire dualistico: al vertice dell'esecutivo era posto infatti il presidente della repubblica, affiancato dal Consiglio dei Ministri, a capo del quale vi era il primo ministro. Il presidente della repubblica veniva eletto per un settennato dall'Assemblea Nazionale, ossia dal *Sejm* e dal Senato riuniti in seduta comune.

<sup>6</sup> A. ESMEIN, *Prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale], Warszawa 1921, pp. 115-116.

<sup>7</sup> Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267; Nr 79, poz. 550; Nr 101, poz. 935.

<sup>8</sup> W. KOMARNICKI, *Polskie prawo polityczne* [Il sistema politico polacco], Warszawa 1922, p. 224; M. PIETRZAK, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926* [I regimi parlamentari in Polonia nel periodo 1919-1926], Warszawa 1969, p. 64; Z. WASIK, *Pozycja komisji parlamentarnej pod rządami konstytucji marcowej* [La posizione della commissione parlamentare nella Costituzione di Marzo], Toruń 1981, p. 81; A. BURDA, *Polskie prawo państwowe* [Diritto pubblico polacco], Warszawa 1978, p. 88; K. BISKUPSKI, *Zarys prawa państwowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych państw obcych* [Lineamenti di diritto costituzionale della Repubblica popolare polacca e di alcuni Stati stranieri], Warszawa 1962, p. 16.

L'Assemblea era presieduta dal cosiddetto “*maresciallo*” (presidente) del *Sejm* e, in funzione vicaria, dal “*maresciallo*” del Senato.

Nonostante le disposizioni della costituzione del 1921 attribuissero al Presidente della Repubblica una formale supremazia, l'elemento cruciale del potere esecutivo era rappresentato dal governo. Infatti, l'art. 43 del testo costituzionale stabiliva che il Presidente della Repubblica esercitava il potere esecutivo “tramite i ministri, i quali rispondevano di fronte al parlamento, e i funzionari, ad essi sottoposti”. Tutti gli atti presidenziali “di governo” richiedevano l'assenso del gabinetto ministeriale sotto forma di una duplice controfirma, vale a dire quella del *premier* e quella del ministro competente: la firma apposta dal primo ministro in calce ad un atto presidenziale comportava l'eventuale responsabilità politica dell'intero governo, mentre la firma da parte del ministro competente indicava la piena titolarità di quest'ultimo sulla materia.

Il testo costituzionale esonerava dunque il presidente dalla responsabilità di tipo politico-parlamentare, ma prevedeva che egli fosse giudicato, dopo essere stato posto in stato di accusa da una deliberazione del *Sejm* adottata a maggioranza dei 3/5, di fronte al Tribunale di Stato (composto da otto giudici nominati rispettivamente dal *Sejm* e dal Senato) per alto tradimento, violazione della costituzione o per reati di carattere penale.

Anche sul piano dello svolgimento dei lavori parlamentari, le competenze del presidente erano ridotte: egli poteva infatti soltanto convocare le camere (aprirne, rimandarne o chiuderne le sessioni dei lavori). Al contempo, la costituzione introduceva in capo al presidente l'obbligo di convocare il *Sejm* per la prima seduta dopo le elezioni ed il divieto di chiudere la sessione di ottobre prima dell'approvazione della legge di finanza pubblica.

L'ordinamento istituzionale configurato dalla cosiddetta Costituzione di Marzo non si rivelò, nella prassi, particolarmente funzionale: la supremazia del parlamento sul potere esecutivo, inscritta nel testo costituzionale, si rafforzò ulteriormente, mentre, sul piano politico, l'eccessiva frammentazione del quadro parlamentare non permetteva di esprimere una maggioranza stabile. Si formarono così governi di coalizione o governi “tecnici” incapaci di svolgere una politica di lungo termine.

Le vicende storiche successive portarono alla riforma dell'ordinamento statale da parte dei sostenitori del maresciallo Józef Piłsudski; una riforma auspicata anche da esponenti della dottrina del diritto costituzionale che ritenevano necessario rafforzare il potere esecutivo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> D. ABRAHAMOWICZ, W. TETMAJER, S. BUKOWIECKI, K. KUMANIECKI, S. WRÓBLEWSKI, S. KUTRZEBA, S. STARZYŃSKI, M. ROSTWOROWSKI, P. CHOMICZ, W. WŁOCH, W. L. JAWORSKI, A. PERETIATKOWICZ, W. KOMARNICKI, S. GLĄBIŃSKI, L. KULCZYCKI, J. MAKOWSKI, L. EHRlich, *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej* [Inchiesta sulla revisione del testo costituzionale polacco e della legislazione elettorale], “Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1925, f. 1 i 2, W. L. JAWORSKI, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 roku* [Inchiesta sulla Costituzione del 17 marzo 1921], Kraków 1924.

Le scelte istituzionali del partito al potere furono sancite dalla Costituzione adottata nel 1935<sup>10</sup>. All'art. 2, si sostituì il richiamo alla sovranità popolare con il principio di supremazia del presidente il quale era, infatti, "a capo dello Stato", avocava a sé "il potere dello Stato indivisibile" e, per il suo operato, era soggetto ad una responsabilità esclusivamente di tipo "morale"<sup>11</sup>.

I principali organi dello Stato sottoposti all'autorità del presidente erano il governo, il *Sejm*, il Senato, le forze armate, i tribunali e gli organi di controllo (art. 3). Il presidente, in quanto istanza suprema, doveva armonizzarne l'operato (art. 11). In questo senso, il presidente deteneva in qualche modo il ruolo di supremo "paciere".

Per eleggere la massima carica dello Stato, la Costituzione prevedeva una modalità assolutamente nuova. Il candidato alla presidenza veniva individuato dall'Assemblea degli Elettori, istituita dalle camere legislative (ne facevano parte anche cinque probiviri). A presiedere l'Assemblea degli Elettori era il "*maresciallo*" del Senato, vicepresidente era il "*maresciallo*" del *Sejm*. Il presidente della repubblica uscente poteva comunque indicare un proprio candidato, se il candidato proposto dall'Assemblea non era di suo gradimento. In questo caso i cittadini, con voto popolare, avrebbero deciso quale dei due candidati avrebbe dovuto assumere l'incarico di capo dello Stato.

L'introduzione nella Costituzione di Aprile del principio di supremazia del presidente all'interno del sistema degli organi statali comportò per questi l'esonero da ogni forma di responsabilità politica e giuridica per gli atti compiuti. La costituzione si limitava a investirlo della responsabilità morale di fronte a Dio e alla storia per le sorti dello Stato. Una formula che richiamava i concetti propri della monarchia, con il sovrano regnante in terra "per grazia di Dio"<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Dz.U. 1935, Nr 30, poz. 227.

<sup>11</sup> W. KOMARNICKI, *Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji polskiej* [Osservazioni giuridiche sul disegno costituzionale polacco], "Rocznik Prawniczy Wileński" 1935, p. 229; K. BISKUPSKI, *op. cit.*, p. 166; K. KUMANIECKI, *Nowa konstytucja polska* [La nuova Costituzione polacca], Kraków 1935, p. 29-31; C. BEREZOWSKI, *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.* [Il Sejm nella costituzione del 23 aprile 1935], Warszawa 1936, p. 16; A. DERYNG, *Akty rządowe głowy państwa* [Gli atti di governo del capo dello Stato], Lwów 1934, pp. 101-102; R. PIESTRZYŃSKI, *W nowym ustroju* [Nel nuovo sistema], Poznań 1935, p. 28; E. GDULEWICZ, *Geneza i zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku* [Genesi e caratteri principali della Costituzione della Repubblica Polacca del 1935], Lublin 1973 (dattiloscritto), pp. 128 e 134; Z. RYKOWSKI, W. SOKOLEWICZ, *Konstytucja kwietniowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce* [La Costituzione di Aprile come specchio della crisi della democrazia polacca] in (a cura di) H. Cimek, *Lewica społeczna w Polsce wobec konstytucji kwietniowej 1935 r.*, Warszawa 1986, p. 69; C. ZNAMIEROWSKI, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza 1935* [La Costituzione di gennaio e la legge elettorale del 1935], p. 44; D. GÓRECKI, *Modele i doświadczenia polskiej prezydentury w okresie międzywojennego dwudziestolecia* [Modelli e prassi dell'istituto presidenziale in Polonia nel periodo tra le due guerre] in *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie* [L'istituto presidenziale nel mondo contemporaneo], Warszawa 1993, p. 75; D. GÓRECKI, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku* [La posizione istituzionale del Presidente della repubblica e del governo nella legge costituzionale del 23 aprile 1935], Łódź 1992 (edizione I), p. 28, Łódź 1995 (edizione II), p. 22.

<sup>12</sup> W. KOMARNICKI, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, p. 252.

Il modello di presidenza “forte” sancito dalla Costituzione di aprile doveva realizzare l’idea di uno “Stato forte”. Il testo costituzionale distingueva tra atti ufficiali rispetto ai quali il presidente agiva in qualità di soggetto posto a capo dell’ordinamento costituzionale (le cosiddette “prerogative”) e che quindi non richiedevano un’ulteriore convalida, ed atti che, invece, andavano controfirmati dal presidente del consiglio e dal ministro competente.

Il presidente aveva la possibilità di condizionare la composizione del Senato (nominava 1/3 dei senatori) e lo svolgimento dei lavori parlamentari potendone convocare le sedute, rimandarle nel tempo, chiuderle (anche quelle straordinarie).

La Costituzione di Aprile modificò profondamente anche le modalità di formazione del governo: la nomina e la destituzione del primo ministro vennero iscritte fra le prerogative del presidente della repubblica; i ministri erano nominati dal presidente su proposta del capo del governo.

La costituzione prevedeva anche la possibilità che il presidente destituisse il governo o i ministri, su proposta delle assemblee parlamentari. In pratica, però, l’attuazione della responsabilità parlamentare, alla luce di tante restrizioni, appariva piuttosto problematica. Inoltre, la Costituzione prevedeva che i membri del governo rispondessero di fronte al Tribunale di Stato, su istanza del presidente, del *Sejm* e del Senato a camere riunite.

La Costituzione del 1935 comportò un cambiamento notevole della posizione del primo ministro rispetto ai ministri. Il presidente del Consiglio dei Ministri, autonomo rispetto alle camere legislative al momento di assumere l’incarico, era soprattutto un uomo di fiducia del presidente, da cui veniva nominato in modo autonomo e di fronte al quale rispondeva. Il *premier* non solo rappresentava il governo all’esterno, ma ne guidava i lavori, stabiliva i principi generali della politica dello Stato.

Le disposizioni della Costituzione di Aprile in materia di governo indicano la volontà di costruire un organo assimilabile alla tipologia del cancellierato senza però attuarlo in maniera piena. Il capo del governo cessava sì di essere semplicemente un *primus inter pares* all’interno del suo gabinetto, ma le prerogative del presidente della repubblica, dotato ora di autorità anche sull’attività del governo, riassorbivano larga parte delle competenze direttive del primo ministro.

La fine della II guerra mondiale interruppe ogni ipotesi di evoluzione della forma di governo che non fosse condizionata da ingerenze straniere<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Sul funzionamento dei supremi organi dello Stato in esilio: D. GÓRECKI, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939-1990* [I Poteri dello Stato polacco in esilio nel periodo 1939-1990], Warszawa 2002.

La Costituzione della Repubblica Popolare Polacca (PRL), approvata nel 1952<sup>14</sup>, si basava sui principi non democratici ripresi dalla Costituzione dell'Unione Sovietica del 1936. Fu soppresso l'istituto della Presidenza della repubblica, rimpiazzato da un organismo collegiale, il Consiglio di Stato.

In definitiva, il testo costituzionale adottato non accolse principi fondamentali quali quello della sovranità popolare, della divisione dei poteri e, sul piano organizzativo, quello della forma di governo parlamentare.

### **3. Dopo la caduta del Muro di Berlino?**

Grande rilevanza per l'evoluzione in senso democratico dell'ordinamento statale polacco ebbe la legge di riforma della Costituzione del 7 aprile 1989<sup>15</sup>, per effetto della quale fu soppresso il Consiglio di Stato e furono reintrodotti (seppure in forma diversa rispetto al periodo tra le due guerre) gli istituti della Presidenza della Repubblica e del Senato. Sul piano sostanziale, inoltre, la novità era rappresentata dal principio del pluralismo politico, che per la prima volta nella Polonia del dopoguerra veniva posto a fondamento del sistema istituzionale<sup>16</sup>.

Ripristinando il carattere monocratico della Presidenza della Repubblica gli autori della riforma costituzionale di Aprile non si curarono molto dei riferimenti storici. È vero che le modalità di nomina del capo dello Stato si rifacevano alle soluzioni introdotte dalla Costituzione di Marzo; tuttavia, è improbabile che siano state semplicemente considerazioni di carattere storico a determinare le scelte del legislatore, dal momento che prevalsero anche ragionamenti di carattere politico. Decidendo di attribuire all'Assemblea Nazionale il compito di eleggere il capo dello Stato, gli autori della riforma contavano sull'elezione (in considerazione della composizione delle Camere) del candidato della coalizione di governo.

L'analisi delle prerogative presidenziali mette in luce grandi differenze rispetto alle omologhe prerogative del periodo fra le due guerre. Le più importanti erano: l'iniziativa legislativa, i compiti di controllo sulle autonomie locali, la facoltà di convocare le riunioni del Consiglio dei ministri, la nomina dei ministri cosiddetti "di Stato". Non venivano inoltre indicati gli atti del capo dello Stato che richiedevano la controfirma del presidente del Consiglio dei ministri.

---

<sup>14</sup> Dz.U. 1952, Nr 33, poz. 232.

<sup>15</sup> Dz.U. 1989, Nr 19, poz. 101.

<sup>16</sup> W. SKRZYDŁO, *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych* [Le trasformazioni politico-istituzionali in Polonia tra gli anni Ottanta e Novanta] in *Prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale], a cura di W. Skrzydło, Lublin 1994, p. 145.



L'opinione secondo la quale, nel 1989, non furono considerazioni teoriche a determinare il profilo dell'istituto presidenziale, che invece venne congegnato come garanzia estrema del controllo sull'apparato statale da parte del Partito Operaio Unificato Polacco (PZPR), va sicuramente condivisa. "La Presidenza doveva servire a 'tamponare' la democrazia e nessuna modifica successiva sarebbe riuscita a cancellare quel peccato originale"<sup>17</sup>. Furono, dunque, fattori politici a favorire, da una parte, decisioni che ampliavano le prerogative del Presidente della Repubblica e, dall'altra, a determinare scelte costituzionali poco chiare, fonti di potenziali interpretazioni non univoche.

La riforma della Costituzione del 7 aprile 1989 non mise fine alla trasformazione del sistema politico-istituzionale: sarebbero seguite a breve ulteriori riforme della Legge fondamentale.

Il protrarsi dei lavori di riforma costituzionale consigliò il varo di una "piccola" Costituzione (17 ottobre 1992) incentrata sulla disciplina dei rapporti tra il potere legislativo e l'esecutivo della Repubblica polacca e sulle autonomie locali<sup>18</sup>.

La "Piccola Costituzione" rappresentò un'ulteriore tappa nel processo di definizione dell'ordinamento politico-istituzionale polacco: in essa fu mantenuta la struttura bicamerale del Parlamento, ma al contempo il *Sejm* (la Camera bassa) perse in qualche modo lo *status* di potere dello Stato (il principio della divisione dei poteri avrebbe infatti retto i rapporti tra i poteri dello Stato). Sul piano funzionale, non fu stabilita un'equiparazione della posizione istituzionale delle due assemblee rappresentative, dal momento che il *Sejm* manteneva una posizione di predominanza nell'esercizio della funzione legislativa, mentre le attribuzioni del Senato subivano di fatto un ridimensionamento nelle dinamiche "intraparlamentari"<sup>19</sup>.

Quanto all'istituto della Presidenza della repubblica, essa riceveva nella disciplina costituzionale una nuova e diversa collocazione: ricompresa fra gli organi del potere esecutivo, grazie alla controfirma degli atti del presidente da parte del *premier* o del ministro, le prerogative del capo dello Stato si trasformarono sostanzialmente in attribuzioni "esercitate congiuntamente dal Presidente della Repubblica e dal governo"<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> L. GARLICKI, *Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury* [I modelli istituzionali classici e la nozione polacca di presidenza], in *Instytucja prezydenta...*, p. 67.

<sup>18</sup> *Dz.U.*, 1992, Nr 84, poz. 426.

<sup>19</sup> Condividono questa posizione: P. SARNECKI, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989-1993)* [Il senato della Repubblica di Polonia e i suoi rapporti con il Sejm (anni 1989-1993)], Warszawa 1995, p. 18; P. WINCZOREK, *Wartości naczelné mątej konstytucji z 1992 r.* [I principi fondamentali della Piccola costituzione del 1992], "Państwo i Prawo" 1993, f. 1, p. 8; E. GDULEWICZ, W. ORLOWSKI, *Sejm i Senat*, in *Prawo konstytucyjne...*, p. 230. È di diverso avviso Z. WITKOWSKI, *Kilka uwag na temat aktualnego kształtowania Senatu RP* [Alcune osservazioni sull'attuale conformazione del Senato della Repubblica di Polonia], *Studia Iuridica XXVIII*, Warszawa 1995, p. 207.

<sup>20</sup> P. SARNECKI, *Władza wykonawcza w mątej konstytucji* [Il potere esecutivo nella Piccola Costituzione], in "Państwo i Prawo" 1995, f. 7, p. 9.

Il Presidente della Repubblica era comunque dotato di altre prerogative che non richiedevano la controfirma ministeriale. Le soluzioni adottate nella “Piccola Costituzione” erano ispirate dalla volontà di eliminare i possibili conflitti tra il potere legislativo e quello esecutivo introducendo, in linea generale, un modello di reciproco bilanciamento tra i poteri.

Nel periodo in cui rimase in vigore la “Piccola Costituzione”, la forma di governo si atteggiò secondo i canoni del “parlamentarismo razionalizzato”<sup>21</sup> da alcuni elementi propri del sistema del cancellierato (per esempio la previsione del voto di sfiducia “costruttivo”).

In dottrina è ricorrente la tesi secondo la quale già nella “Piccola Costituzione” “il Presidente si sarebbe atteggiato quale titolare di un distinto potere dello Stato (il quarto) legato ad una sua funzione di “arbitro politico”<sup>22</sup>. Gli stessi presupposti hanno animato, fino a un certo momento, la Commissione costituzionale dell’Assemblea Nazionale, che si è impegnata a realizzare la visione di un presidente – arbitro, garante dell’osservanza della Costituzione, baluardo della sovranità e della sicurezza dello Stato.

Tuttavia nel corso dei lavori di riforma costituzionale, emerse un’evidente ritrosia sia nei confronti della forma di governo parlamentare intesa in senso classico sia nei riguardi del modello presidenziale: ebbero un peso rilevante in questo senso le esperienze acquisite nella prassi costituzionale degli anni Novanta, vale a dire lo stile “presidenziale” di Lech Wałęsa ed il suo conflitto con il governo Olszewski.

#### 4. La forma di governo nella disciplina costituzionale del 1997

La Costituzione della Repubblica di Polonia, entrata in vigore il 2 aprile 1997<sup>23</sup>, contiene diverse norme dedicate alla configurazione della forma di governo.

In primo luogo, occorre richiamare l’art. 10 dove si prevede che l’ordinamento polacco si fonda sulla divisione e sull’equilibrio tra il potere legislativo, quello esecutivo e quello giudiziario. Quanto alla titolarità, il potere legislativo è esercitato dal *Sejm* e dal Senato; quello esecutivo dal presidente e dal Consiglio dei Ministri; quello giudiziario dai tribunali e dalle corti di giustizia.

---

<sup>21</sup> W. BRODZIŃSKI, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [La forma di governo parlamentare e quella di gabinetto nel progetto di costituzione della Repubblica di Polonia, in *Konstytucyjne systemy rządów...*, p.46.

<sup>22</sup> P. SARNECKI, *Władza wykonawcza w...*, op. cit, p. 12.

<sup>23</sup> *Dz.U.* 1997, Nr 78, poz. 483.

Tuttavia, l'analisi delle altre norme costituzionali consente di accertare che nel rapporto tra i poteri dello Stato è il potere legislativo (e al suo interno il *Sejm*) a detenere una posizione di predominanza<sup>24</sup>.

Il *Sejm* e il Senato vengono eletti per un quadriennio; secondo il principio del bicameralismo adottato nella Costituzione le due assemblee sono entrambe rappresentative dell'intera nazione, ma il ruolo del Senato è limitato alla funzione legislativa e, solo in misura minore, interviene nella procedura di formazione dell'esecutivo; inoltre il Senato non esercita funzioni di controllo.

Come nel caso del potere legislativo, anche per delineare la configurazione della Presidenza della Repubblica si è tenuto conto in qualche modo della precedente disciplina ("Piccola Costituzione") nella quale la struttura dell'esecutivo era in definitiva duplice, composta cioè dal presidente e dal governo, secondo il tipico schema del sistema di governo parlamentare. Tuttavia, la modalità di elezione del capo dello Stato è quella propria del sistema presidenziale: il presidente è infatti eletto direttamente dal popolo per un periodo di cinque anni e dall'elezione diretta questi deriva una forte legittimazione. L'ambito delle competenze attribuite al presidente è paragonabile al sistema parlamentare modificato.

La posizione effettiva di un organo dello Stato è data dalla sue competenze. Tra le prerogative del capo dello Stato la Costituzione distingue quelle che richiedono la controfirma del *premier* da quelle che non la richiedono.

Quando intraprende iniziative che richiedono tale controfirma, il Presidente della agisce come elemento del potere esecutivo. La Costituzione segue il principio della controfirma degli "atti ufficiali" del presidente esclusivamente da parte del *premier* il quale, attraverso la firma, si assume la responsabilità dell'atto di fronte al *Sejm*. L'obbligo di controfirmare gli atti del presidente è sicuramente un elemento del sistema parlamentare.

Il presidente è dotato anche di altre prerogative, ad esempio quelle per mezzo delle quali egli agisce nel ruolo di "arbitro" politico, funzione che non rientra nelle specificità del sistema parlamentare.

Nella Costituzione della Repubblica di Polonia, il presidente è stato inserito nella compagine del potere esecutivo ed egli ha il diritto di convocare le sedute del governo e di presiederle.

In realtà, il Consiglio di gabinetto non può esercitare le prerogative costituzionali del Consiglio dei ministri, ma esso è convocato per trattare questioni di "particolare

---

<sup>24</sup> L. GARLICKI, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* [Lineamenti di diritto costituzionale polacco], Warszawa 2005, p. 77; R. MOJAK, *Zasada parlamentarnego systemu rządów* [Il principio del sistema di governo parlamentare, in *Polskie prawo konstytucyjne* [Diritto costituzionale polacco], a cura di W. Skrzydło, Lublin 2005, p. 141.

rilevanza” e, nel corso delle sue sedute, il presidente può non solo esporre il proprio punto di vista sulla questione, ma anche in larga misura “imporlo” ai presenti, dal momento che le sedute si svolgono sotto la sua presidenza. Il Consiglio di gabinetto non può essere dunque considerato semplicemente alla stregua di una modalità di contatto tra il capo dello Stato ed il governo o il parlamento. Attraverso il Consiglio di gabinetto l’influenza del presidente sul governo è molto più efficace di un discorso al *Sejm*, al Senato o all’Assemblea Nazionale di cui non guida le sedute e che non discutono sul parere del capo dello stato.

Nella Costituzione è stato mantenuto in capo al Presidente il diritto di scioglimento anticipato del *Sejm* (e di conseguenza del Senato, mentre le norme precedenti parlavano solo di scioglimento del *Sejm*). Può farlo, tuttavia, solo dopo aver acquisito il parere dei presidenti (marescialli) del *Sejm* e del Senato e solo in due casi contemplati dalla Costituzione: 1) obbligatoriamente se entro 14 giorni dall’incarico presidenziale, il *Sejm* non concede il voto di fiducia al governo ai sensi dell’art. 155 della costituzione, 2) facoltativamente se la legge finanziaria non viene sottoposta alla firma entro quattro mesi dalla presentazione al *Sejm* del disegno di legge (il presidente ha 14 giorni per farlo). La prerogativa del capo dello stato di scioglimento delle camere è propria del sistema parlamentare, dove comunque l’atto richiede la controfirma.

La Costituzione mantiene in vigore anche il diritto del capo dello stato – e proprio del sistema presidenziale – ad applicare il veto legislativo. Questa opzione è, in effetti, conforme alle soluzioni in vigore in Polonia dal 1989 ma, nel merito, può suscitare fondate perplessità. Nel 1989, mentre erano in corso i lavori della “tavola rotonda”, l’attribuzione al presidente di una simile prerogativa fu dettata dall’ansia della parte governativa di mantenere lo *status quo* istituzionale, di cui il presidente – esponente dello stesso compagine politica – sarebbe stato il garante. Nonostante l’evolversi della situazione politica nel paese (che nel 1990 portò anche al cambiamento delle modalità di elezione del capo dello Stato) il presidente mantenne nella “Piccola Costituzione” il diritto di veto legislativo sotto forma di prerogativa. Ne può derivare una situazione in cui il parlamento approva una legge, il governo è intenzionato ad applicarla, ma il veto presidenziale lo impedisce.

L’efficacia del veto legislativo e dunque, in larga misura, la posizione del capo dello Stato rispetto al potere legislativo sono determinate dal modo di rapportarsi ad esso del parlamento. Al senato la costituzione non assegna un ruolo in questo *iter* e l’approvazione di una legge respinta dal presidente richiede una maggioranza dei 3/5 dei deputati.

Il presidente non deve rispondere di fronte al Parlamento: tuttavia, la Costituzione prevede la possibilità di giudicare il presidente di fronte al Tribunale di Stato per la violazione della costituzione di una legge o per aver commesso un reato. L’*impeachment* del presidente può avvenire in seguito a mozione dell’Assemblea Nazionale approvata con almeno 2/3 del totale dei suoi membri su proposta di almeno 140 membri dell’Assemblea Nazionale (il 25% del numero totale previsto dalla legge).

L'organo fondamentale del potere esecutivo è il governo, benché la Costituzione non lo stabilisca esplicitamente. Il Consiglio dei ministri è formato dal presidente del Consiglio e dai ministri. Facoltativamente possono esserne chiamati a far parte (in numero imprecisato) i vicepresidenti del Consiglio dei ministri e i presidenti dei comitati previsti dalla legge.

La posizione istituzionale del governo non è determinata solo dalle modalità della sua formazione e dalla sua collocazione fra gli organi dell'esecutivo, ma anche dall'ambito delle sue prerogative, compresa responsabilità politica.

La Costituzione ha l'*iter* piuttosto contorto e laborioso di formazione del Consiglio dei ministri: le nuove soluzioni riducono infatti il numero dei momenti procedurali da cinque a tre.

Il presidente designa il primo ministro e questi propone la compagine del Consiglio dei Ministri. Il presidente nomina il *premier* e gli altri membri del governo entro 14 giorni dalla prima seduta del *Sejm* o dall'accettazione delle dimissioni del governo uscente e ne riceve il giuramento. Designando il *premier*, il presidente non è formalmente vincolato da alcuna condizione. Entro 14 giorni dalla nomina, il *premier* presenta al *Sejm* il programma del governo e questo vota la fiducia con la maggioranza assoluta dei voti, ma presenti almeno la metà dei deputati.

Se in questa fase la procedura di formazione del governo fallisce, viene applicata una procedura alternativa e l'iniziativa passa nelle mani del *Sejm*. Se, pertanto, il presidente non nomina il governo o questo non ottiene il voto di fiducia, il *Sejm*, con la maggioranza assoluta dei voti alla presenza di almeno la metà del numero di deputati previsto dalla legge, elegge il *premier* e la compagine governativa da lui proposta. Lo fa entro 14 giorni dalla scadenza dei termini indicati all'art. 154, commi 1 e 2 della Costituzione.

La procedura di formazione del governo è precisata nel dettaglio nel regolamento del *Sejm*. Il presidente nomina il Consiglio dei ministri così eletto e ne riceve il giuramento. Il ruolo del presidente in questa fase di formazione del governo diventa – come giustamente rileva Z. Witkowski – «strettamente cancellieristica, [...] il presidente funge qui unicamente da *notaio della Costituzione*»<sup>25</sup>.

Se anche in questa fase della procedura non si arriva alla formazione del governo, entro quattordici giorni il presidente nomina il *premier* e gli altri membri del governo su proposta di quest'ultimo e ne riceve il giuramento. Entro 14 giorni dalla nomina il *Sejm* accorda al governo la fiducia con la maggioranza semplice dei voti alla presenza di almeno la metà del numero di deputati previsto dalla legge. Il mancato voto di fiducia obbliga il presidente ad abbreviare la legislazione e a indire nuove elezioni.

---

<sup>25</sup> Z. WITKOWSKI, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej* [Il Consiglio dei ministri della Repubblica polacca], in *Prawo konstytucyjne*, a cura di Z. Witkowski, Toruń 2006, p. 467.

Ciò nondimeno il governo di “minoranza”, pur non contando sull'appoggio del *Sejm*, opera fino al costituirsi del parlamento della nuova legislatura e, in senso più stretto, fino alla formazione di un nuovo gabinetto. Un sintomo dell'indebolimento della posizione del presidente in questo processo rispetto al passato è costituito dalla rinuncia alla clausola che imponeva al *premier* di consultare il capo dello Stato sulla scelta di alcuni ministri (esteri, interno e difesa). Le modalità di formazione del governo previste dalla Costituzione si discostano perciò nettamente da quelle tipiche del sistema parlamentare.

In tutte e tre le procedure di formazione del governo appena illustrate un ruolo specifico spetta al primo ministro<sup>26</sup>. Formalmente, egli è l'unico soggetto abilitato ad agire sulla composizione del gabinetto, il che è tipico del cancellierato. Il presidente può nominare o meno il governo nella composizione proposta, ma non può inserire nella compagine governativa ministri non proposti dal *premier*<sup>27</sup>.

Naturalmente, il presidente deve tenere in considerazione i rapporti esistenti tra le forze politiche presenti in Parlamento. È pacifico infatti che completando l'elenco dei ministri il *premier* consulti i politici dei vari raggruppamenti specie laddove si tratti di un governo di coalizione. La prassi conferma che le indicazioni avanzate in questo senso dal presidente possono avere una notevole valenza.

Il repertorio di prerogative previsto dal testo costituzionale vigente (e modellato sull'art. 52 della “Piccola Costituzione”) consente al del Consiglio dei ministri di gestire con efficienza la politica interna ed estera dello Stato. La Costituzione prefigura anche le competenze residuali del governo: vi si annoverano le questioni di politica “non riservate ad altri organi dello Stato e alle autonomie locali”. La presunzione di competenza del governo significa che esso deve assumere iniziative per realizzare i compiti della Repubblica non solo quelli dettati *expressis verbis* dalla costituzione, ma anche dall'essenza di ogni statalità<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> R. MOJAK, *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej* [Le procedure di formazione del Consiglio dei ministri secondo le disposizioni della Costituzione della Repubblica di Polonia e la prassi istituzionale], in *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa* [Il sistema di governo della Repubblica di Polonia. Fondamenti costituzionali e prassi istituzionale], a cura di M. Grzybowski, Warszawa 2006, p. 141.

<sup>27</sup> L. GARLICKI, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola odpowiedzialności* [Parlamento e governo, formazione, controllo, responsabilità], in *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu* [Fondamenti istituzionali, struttura e funzionamento del parlamento], a cura di A. Gwiżdż, Warszawa 1997, p. 226.

<sup>28</sup> P. SARNECKI, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów* [Competenze e funzioni del Consiglio dei ministri], in *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie* [Il Consiglio dei ministri. Organizzazione e funzionamento], a cura di A. Bataban, Zakamycze 2002, p. 189.

#### 4. Considerazioni conclusive

Dalle opzioni costituzionali adottate si può cogliere la tendenza al rafforzamento della posizione del presidente del Consiglio rispetto agli altri membri del gabinetto. Infatti, questi non solo dirige l'operato del governo, coordina e controlla il lavoro dei suoi membri, ma "assicura, definendone la modalità, l'attuazione della politica del Consiglio dei Ministri". Tale prerogativa attribuisce al capo del governo del ruolo di "architrate" tra la compagine governativa nel suo insieme e i responsabili dei singoli settori dell'amministrazione di governo, i singoli ministri e gli altri organi dell'amministrazione"<sup>29</sup>. Tale funzione determina la sua posizione rispetto agli altri membri del gabinetto. Non è più un semplice *primus inter pares*, ma è l'autorità che domina sugli altri, è la vera guida delle iniziative del governo<sup>30</sup>. Il *premier* è il solo membro del governo abilitato a controfirmare gli atti del presidente. La responsabilità politica del *premier* investe di responsabilità l'intero governo. Un ulteriore esempio del ruolo accresciuto del primo ministro è l'assunzione del ruolo di controllo sulle autonomie locali, prerogativa spettante in passato al Consiglio dei Ministri.

La posizione forte del *premier* non è soltanto frutto delle norme costituzionali, ma anche di considerazioni politiche (va detto, però, che non sempre nella prassi istituzionale polacca il capo del governo è stato il *leader* del partito uscito vincitore dalle elezioni legislative).

Uno dei presupposti fondamentali del sistema parlamentare è la necessità assoluta, per il funzionamento di un governo, di godere del sostegno del parlamento, ossia delle forze politiche dotate della maggioranza in parlamento. All'eventuale perdita di tale sostegno si accompagna la caduta del governo. Il carattere "distruttivo" del voto di sfiducia fa sì che talora in parlamento si manifesti una maggioranza negativa che porta alla destituzione del gabinetto, mentre il parlamento per un periodo prolungato non è in grado di esprimere una maggioranza positiva e di formare un governo dotato del suo sostegno.

Gradualmente, l'istituto del voto di sfiducia ha cominciato a evolversi grazie a nuovi requisiti giuridici intesi a rafforzare la stabilità del governo e, fra questi, l'aumento del numero di deputati necessari a presentare una mozione di sfiducia, il *quorum* qualificato nel corso della votazione, la maggioranza qualificata dei voti per far passare la mozione, il divieto di votare la mozione di sfiducia nel corso della stessa seduta in cui è stata presentata. Simili accorgimenti hanno reso effettivamente più difficile la caduta del governo pur non scongiurando il pericolo di crisi di governo anche a lunga scadenza.

---

<sup>29</sup> P. SARNECKI, Art. 148, p. 3, in *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [La Costituzione della Repubblica Polacca], a cura di L. Garlicki, vol. II, Warszawa 2001.

<sup>30</sup> L. GARLICKI, *Polskie prawo konstytucyjne...*, p. 312.

La modifica del sistema parlamentare ha portato alla nascita del cancellierato che rafforza l'operatività del potere esecutivo e, in particolare, elimina il manifestarsi di crisi di governo. Il voto di sfiducia ha acquisito in questo sistema un carattere "costruttivo". Il rovesciamento di un governo avviene, infatti, attraverso l'elezione da parte del parlamento del nuovo *premier* (cancelliere).

Giova tuttavia ricordare che anche il voto di sfiducia "costruttiva" presenta degli inconvenienti. Indebolisce, infatti, la funzione di controllo del parlamento sul governo e il dibattito che porta alla caduta del governo è dedicato non solo alla critica di quest'ultimo, ma soprattutto alla valutazione del candidato primo ministro<sup>31</sup>.

Nel diritto costituzionale polacco l'istituto del voto di sfiducia "costruttiva" compare per la prima volta (e insieme alla variante "distruttiva") nella "Piccola Costituzione" del 1992. Le attuali soluzioni costituzionali in fatto di responsabilità parlamentare del governo e dei suoi membri vanno nel senso di un ulteriore rafforzamento della stabilità del potere esecutivo. Questa responsabilità, assunta esclusivamente di fronte al *Sejm* e senza la partecipazione del Senato, si traduce nel voto di sfiducia e nel voto di fiducia.

La mozione di sfiducia, presentata da almeno 46 deputati (il 10% di quelli previsti dalla legge) e indicante il nome del candidato *premier* può essere messa ai voti non prima di sette giorni dalla data di presentazione. **I hanno** perciò rinunciato a dotare il presidente del diritto di iniziativa in tal senso. L'intervallo di sette giorni contemplato dalla legge fondamentale tra la presentazione e la votazione sulla mozione serve a prevenire esiti casuali e rende possibili eventuali trattative tra governo e opposizione<sup>32</sup>. L'approvazione del voto di sfiducia richiede la maggioranza dei deputati e questa disposizione implica la possibilità di attivare anche governi di minoranza, non supportati cioè dalla maggioranza al *Sejm*. Eleggere un nuovo *premier* equivale ad accordargli il voto di fiducia. La scelta dei ministri non richiede alcuna riconferma<sup>33</sup>. Se battuta nella votazione, la mozione di sfiducia può essere ripresentata solo alla scadenza di 3 mesi. Una clausola restrittiva che, tuttavia, non si applica se a presentarla sono almeno 115 deputati (il 25% del numero totale). L'impianto del voto di sfiducia previsto dalla costituzione non ammette l'eventualità che il *Sejm* lo approvi solo per rovesciare il *premier*. Esso può avvenire solo in coincidenza con l'elezione di un nuovo primo ministro. Approvata la mozione di sfiducia, il governo si dimette e il presidente della repubblica procede alla nomina del primo ministro eletto dal *Sejm* e, su sua proposta del *premier*, degli altri membri del governo.

---

<sup>31</sup> W. SOKOLEWICZ, *Art. 158*, p. 4 in *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, a cura di L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.

<sup>32</sup> D. GÓRECKI, *Rada Ministrów* [Il Consiglio dei Ministri], in *Prawo konstytucyjne* (wybrane zagadnienia) [Diritto costituzionale (argomenti scelti)], a cura di T. Szymczak, Łódź 1993, p. 94.

<sup>33</sup> L. GARLICKI, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, in *Rada Ministrów. Organizacja i...*, p. 140.



Il *Sejm* può anche far passare, su proposta di almeno 69 deputati (il 15% del totale), il voto di sfiducia su singoli ministri, con le conseguenti dimissioni accolte dal presidente della Repubblica. In questo caso la proposta di destituzione del ministro non deve indicare un candidato alternativo a tale incarico. Il voto sulla mozione di sfiducia nei confronti di un ministro può avvenire allo scadere di 7 giorni dalla data di presentazione. Anche in questo caso la mozione respinta può essere ripresentata solo dopo 3 mesi salvo che a farlo siano perlomeno 115 deputati.

L'art. 159 della Costituzione si limita a menzionare la responsabilità politica individuale del ministro. Rimane perciò aperto il problema della responsabilità dei vice *premier*, soprattutto quando non a capo di un dicastero, e dei responsabili dei comitati – membri del governo. Questo argomento può dare adito ad alcune perplessità. Va comunque condiviso il parere di W. Sokolewicz, convinto che l'art. 159 non possa essere disgiunto dall'art. 157 comma 2 laddove si parla di responsabilità individuale di fronte al *Sejm* «dei membri del Consiglio dei Ministri (...) per le questioni inerenti alle loro competenze o affidate loro dal Presidente del Consiglio»<sup>34</sup>. La possibilità di chiamare a render conto i membri del governo delle rispettive responsabilità politiche è propria del sistema parlamentare classico mentre non è presente nel sistema del cancellierato.

La seconda forma di responsabilità parlamentare è il voto di fiducia, previsto dall'*iter* di formazione del Consiglio dei Ministri (investitura) o richiesto dal *premier*. La differenza tra le due varianti di voto di fiducia consiste nel fatto che nel primo caso abbiamo di fronte un governo di recente nomina mentre nel secondo caso si parla di un governo operante da diverso tempo. Nell'*iter* che porta alla formazione del governo l'investitura viene accordata solo nella prima e nella terza fase. Come noto nella seconda fase la scelta del governo è compiuta dal *Sejm* e questo esaurisce l'investitura.

Solo il *premier* è autorizzato a presentare la mozione di fiducia. Naturalmente nulla vieta che egli possa aver consultato in precedenza il suo intendimento in altri consessi. La fiducia interessa l'intero governo. Si tratta di dimostrare che il gabinetto può ancora contare sulla maggioranza del parlamento. Lo scopo della mozione è superare i conflitti presenti all'interno di una coalizione<sup>35</sup>. La procedura parlamentare seguita rispetto alla mozione è contenuta nel Regolamento del *Sejm*. La mozione del presidente del consiglio viene esaminata subito, nel corso della stessa seduta in cui è stata presentata o in quella immediatamente successiva se la presentazione è avvenuta tra una seduta e l'altra.

---

<sup>34</sup> W. SOKOLEWICZ, Art. 159, p. 9-11, in *Konstytucja...*, t. I.

<sup>35</sup> W. SKRZYDŁO, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz* [La Costituzione della Repubblica Polacca del 2 aprile 1997. Commentario], Zakamycze 1998, p. 169.

Il *Sejm* approva la fiducia con la maggioranza semplice dei voti eccezion fatta per la prima fase di formazione del Consiglio dei Ministri, quando è richiesta la maggioranza assoluta. L'approvazione della mozione a maggioranza semplice aumenta la stabilità del governo. Se molti deputati si astengono dal voto, infatti, la maggioranza può rivelarsi piuttosto esigua. L'approvazione della fiducia consolida non solo la posizione del gabinetto nel suo insieme, ma anche quella del primo ministro. La mancata approvazione della mozione costringe il governo a rassegnare le dimissioni e il presidente ad accoglierle.

L'abbassamento, rispetto ai criteri della "piccola Costituzione" del 1992, della soglia di voti necessari ad approvare la mozione di fiducia, l'innalzamento di quella richiesta per approvare la sfiducia (intesa esclusivamente come "costruttiva") rientrano nel progetto teso a rendere il governo il fulcro del potere esecutivo. Una strategia in cui è possibile cogliere talune caratteristiche proprie del cancellierato.

A prescindere dalla responsabilità parlamentare per le scelte politiche compiute, la costituzione prevede per i membri del governo anche una responsabilità costituzionale per l'inosservanza della legge nell'assolvimento delle proprie funzioni. La messa sotto accusa di un ministro viene decisa dal *Sejm* con la maggioranza dei 3/5 dei deputati, su proposta del presidente o di 115 deputati. Solo il presidente del Consiglio è autorizzato a rassegnare le dimissioni del governo. Ciò avviene di rito alla prima seduta del *Sejm* della nuova legislatura, in caso di mancata approvazione della fiducia, di voto di sfiducia e, facoltativamente, di dimissioni del *premier*. Le dimissioni del governo coinvolgono tutto il gabinetto, ossia tutti i suoi membri senza eccezioni.

Un sintomo del consolidamento della posizione del *premier* sono le formulazioni contenute nella costituzione (art. 162) che parlano di dimissioni del presidente del consiglio e non del governo. Contro il parere del suo capo, il governo non può cessare le sue funzioni. Le dimissioni del presidente del consiglio comportano, per il presidente della repubblica, l'obbligo di accoglierle e di demandare al gabinetto uscente l'esercizio del proprio mandato fino alla nomina di un nuovo Consiglio dei Ministri. Solo nel caso in cui all'origine delle dimissioni vi è la rinuncia da parte del *premier*, il presidente può respingerle.

Definire in modo univoco il sistema di governo instauratosi con la Costituzione del 2 aprile 1997 non è semplice e tra gli esponenti della dottrina del diritto costituzionale ciò suscita diverse controversie.

Per alcuni studiosi si tratta di un sistema parlamentare e di gabinetto<sup>36</sup>, secondo

---

<sup>36</sup> M. KRUK, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* [Il sistema di governo nella Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997], in *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku* [L'ordinamento politico della RP nella nuova Costituzione del 2 aprile 1997], a cura di W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, p. 50; J. CIAPALA, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)* [Il presidente nel sistema istituzionale polacco (...)], Warszawa 1999, pp. 46-47.

altri parlamentare e di gabinetto, ma nel quale vi sono elementi del sistema presidenziale e del cancellierato<sup>37</sup> o addirittura “misto”, contenente cioè elementi tratti sia dal primo sia dal secondo<sup>38</sup>.

Secondo altri autori, si tratta di un sistema parlamentare inteso come democrazia assembleare<sup>39</sup>. Inoltre, vi è anche l’opinione secondo la quale il sistema di governo previsto dalla Costituzione non corrisponde ad alcuno dei modelli intesi nella loro forma “pura”<sup>40</sup>. Conviene, perciò, allinearsi al parere di W. Skrzydło, convinto che la smaccata razionalizzazione del sistema parlamentare da parte della Commissione costituzionale dell’Assemblea nazionale è avvenuta in forma “poco omogenea” e da ciò derivano le differenze di giudizio<sup>41</sup>.

Analizzando il testo costituzionale è lecito ipotizzare che esso recepisca un modello improntato, nella gran parte dei suoi elementi, ad un parlamentarismo “razionalizzato”. È la tesi condivisa dalla maggioranza degli esponenti della dottrina del diritto costituzionale polacco<sup>42</sup>. Sebbene la Legge fondamentale collochi il presidente della Repubblica in un esecutivo dualistico, le soluzioni adottate prefigurano per il capo dello Stato un ruolo al di sopra dei tre poteri tradizionali, quello di un arbitro politico che agisce non solo sul governo, ma anche sul potere legislativo tra l’altro mediante l’iniziativa di legge, il veto legislativo, l’eccezione di costituzionalità di una legge, i messaggi, lo scioglimento anticipato della legislatura.

---

<sup>37</sup> R. MOJAK, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [Lo status istituzionale del Consiglio dei Ministri nella nuova Costituzione della RP], in *Ustrój polityczny...*, p. 76; S. PATYRA, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów* [Il voto di fiducia costruttivo come formula di formazione e dimissione del Consiglio dei Ministri], “Przegląd Sejmowy” 2001, n. 1, p. 10.

<sup>38</sup> M. GRZYBOWSKI, *System rządów (Sejm-Prezydent-Rada Ministrów)* [Il sistema di governo (Sejm-presidente-consiglio dei ministri)], in: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa* [Il sistema di governo della RP. Fondamenti costituzionali e prassi istituzionale], a cura di M. Grzybowski, Warszawa 2006, pp. 11-12.

<sup>39</sup> M. MASTERNAK-KUBIAK, J. TRZCIŃSKI, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku – analiza kompetencji Sejmu* [Il sistema di governo nella Costituzione della Repubblica polacca del 2 aprile 1997. Analisi delle competenze del Sejm], “Przegląd Sejmowy” 1997, n. 5, p. 45 e sgg.

<sup>40</sup> T. BORKOWSKI, *System rządów w nowej konstytucji* [Il sistema di governo nella nuova costituzione], “Państwo i Prawo” 1997, nn. 11-12, p. 84.

<sup>41</sup> W. SKRZYDŁO, *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów* [I modelli contemporanei di collocazione del Consiglio dei Ministri], in *Rada Ministrów. Organizacja i...*, pp. 44-45.

<sup>42</sup> J. GALSTER, *System organów państwowych* [Il sistema degli organi dello Stato], in *Prawo konstytucyjne*, a cura di Z. Witkowski, Toruń 2006, p. 65; L. GARLICKI, *Polskie prawo konstytucyjne...*, p. 77; R. MOJAK, *Zasada parlamentarnego systemu...*, p. 140; B. BANASZAK, *Prawo konstytucyjne...*, p. 530.

D'altra parte, però, si può cogliere nella Costituzione semplicemente il rafforzamento delle prerogative presidenziali rispetto al modello parlamentare classico<sup>43</sup>. Va ricordato, comunque, che l'ampiezza delle prerogative del presidente è piuttosto ridotta rispetto alla "piccola costituzione". Il presidente detiene sì certe facoltà di rilievo nei confronti del governo (relative, fra l'altro, alla sua formazione, destituzione, alla convocazione del Consiglio di Gabinetto) ma l'organo dominante in seno all'esecutivo non è lui, ma il Consiglio dei Ministri. La costituzione estende la presunzione di competenze del governo. In particolare viene rafforzata la posizione del *premier* e, rispetto al governo, è dato osservare la presenza di alcuni elementi propri del cancellierato.

In confronto alle precedenti scelte costituzionali, si può rilevare un sensibile incremento dell'importanza del *Sejm* non solo in ambito legislativo, ma anche nei confronti del presidente. Questo tuttavia può comportare un sostanziale calo di efficienza dell'operato del Consiglio dei Ministri in mancanza di una stabile maggioranza. Nonostante la sua posizione centrale fra gli organi dello stato, il *Sejm* deve prendere molte decisioni con una maggioranza qualificata o la maggioranza assoluta dei voti e, in diversi casi, deve adeguarsi alla posizione del Senato o del presidente.

Nonostante il mantenimento di numerose prerogative, la posizione del presidente della Repubblica nella costituzione ha subito un ridimensionamento da una parte a vantaggio del *Sejm*, dall'altra a vantaggio del gabinetto. Tuttavia in condizioni di scarsa stabilità politica delle camere legislative e, soprattutto, del *Sejm*, il ruolo politico del capo dello stato nell'ambito dell'arbitrato politico è destinato ad aumentare<sup>44</sup>.

Sul funzionamento del sistema di governo, oltre al dettato costituzionale e legislativo ha un'influenza essenziale la prassi costituzionale. Non si tratta soltanto del rapporto delle forze politiche in Parlamento (specie nella Camera bassa) ma anche della composizione del governo e soprattutto del rapporto di forze politiche nei governi di coalizione. Non vanno altresì trascurate le doti caratteriali dei *leader* politici.

Di recente, nella giuspubblicistica è stata formulata la seguente tesi: «non può considerarsi reale l'ipotesi di un'evoluzione in atto o prossima del sistema di governo polacco verso un semipresidenzialismo così inteso. Né è presente nel sistema di governo polacco l'aspetto immanente e fondamentale del sistema semi-presidenziale, la responsabilità del governo (dei membri del governo) di fronte al presidente»<sup>45</sup>. Anche un sistema tra presidenzialismo e premierato «non trova riscontro nelle intenzioni e nelle soluzioni normative dei costituzionalisti né negli otto anni di prassi istituzionale e di applicazione della costituzione del 1997»<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> W. SKRZYDŁO, *Rada Ministrów w projekcie Konstytucji RP* [Il Consiglio dei Ministri nel disegno di legge costituzionale della RP], in *Ocena projektu Konstytucji RP* [Valutazione del disegno di legge costituzionale della RP], a cura di J. Krukowski, Lublin 1996, p. 68.

<sup>44</sup> R. MOJAK, *Zasada parlamentarnego systemu...*, pp. 141-142.

<sup>45</sup> M. GRZYBOWSKI, *Op. cit.*, p. 13.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 13.

Personalmente credo che oggi non vi siano i presupposti per contestare l'opinione appena riportata: si colgono tuttavia le prime avvisaglie di fenomeni che potrebbero renderla opinabile.

In realtà non trova riscontro all'interno della Costituzione, ma l'analisi dei fatti che hanno accompagnato l'ultimo avvicendamento nella carica di presidente del Consiglio dei Ministri indica un ruolo rilevante del presidente. L'avvento nella carica di *premier* del leader del partito di governo da cui proviene il presidente della repubblica potrebbe rafforzare la posizione istituzionale effettiva del capo dello stato. La prospettiva temporale non è ancora tale da consentire generalizzazioni, specie nel contesto della crisi politica intervenuta a cavallo di settembre e ottobre 2006. È risaputo, comunque, che nell'attuale governo (così come nel precedente gabinetto di Kazimierz Marcinkiewicz) siedono ministri che si appellano direttamente all'autorità del capo dello stato benché la costituzione attuale, al contrario di quella "piccola" del 1992, non preveda l'esistenza di "dicasteri presidenziali". Giova anche ricordare che il partito di "Diritto e Giustizia", dominante all'interno della coalizione di governo, vuole la riforma della legge fondamentale e nel suo disegno costituzionale punta a un rafforzamento del potere del presidente, non ritenendolo più parte dell'esecutivo, ma massimo rappresentante dello stato e arbitro politico, dotato di nuove, importantissime competenze (per esempio su questioni di particolare rilevanza per lo stato, la convocazione del Consiglio dei Ministri e la sua presidenza, lo scioglimento anticipato delle camere, l'emissione di decreti aventi forza di legge, diritto di negare la nomina al *premier* e agli altri membri del governo). Va comunque rilevato che il rapporto di forze politiche nel *Sejm* (al contrario di quanto avviene in Senato) rende poco attuabile questo progetto nella presente legislatura. In realtà sia le regolamentazioni normative sia la precedente prassi costituzionale indicano il formarsi di rapporti istituzionali tra presidente e governo improntati alla reciproca autonomia organizzativa e politica<sup>47</sup>, tuttavia mai prima d'ora la convergenza politica delle idee e delle aspirazioni del presidente e del *premier* era stata così evidente. I prossimi anni dimostreranno se l'evoluzione verso un sistema semipresidenziale è effettivamente possibile.

**Dariusz Górecki**, titolare della cattedra di diritto costituzionale presso Università di Łódź

---

<sup>47</sup> R. MOJAK, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury* [Il modello di presidenza nella Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997. Disciplina costituzionale del ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica e prassi politico-istituzionale del modello costituzionale della Presidenza], in *System rządów...*, p. 50.

## Zarys ewolucyjny formy rządu w konstytucyjnym polskim porządku prawnym Streszczenie

Dariusz Górecki, Uniwersytet Łódzki

Autor rekonstruuje nie tylko proces ewolucji systemu rządów w Polsce w ostatnim osiemdziesięcioleciu ale stara się też przedstawić istotne okoliczności i kryteria decydujące o wyborze na poszczególnych etapach rozwoju państwa określonego systemu rządów. Jednocześnie dokonując charakterystyk systemów rządów panujących w Polsce stara się przedstawiać nie tylko rozwiązania konstytucyjne ale i uwzględnić praktykę ustrojową towarzyszącą im. Wprawdzie, jak zauważa Autor, tradycje konstytucjonalizmu polskiego są odległe bo sięgają Konstytucji 3 maja 1791 r., Konstytucji Księstwa Warszawskiego 22 lipca 1807 r., Konstytucji Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r., to jednak z uwagi na fakt, że dwie ostatnie z wymienionych konstytucji zostały narzucone z zewnątrz Autor pomija ich omówienie. Skupia się na konstytucjach okresu II Rzeczypospolitej Polskiej tj. Konstytucji z 17 marca 1921 r., Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r., Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., której nie sposób pominąć oraz obecnie obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Autor poświęca też nieco uwagi tzw. małym konstytucjom obowiązującym w Polsce, w tym Małej konstytucji z 17 października 1992 r. W odniesieniu do obecnie obowiązującej konstytucji z 1997 r. Autor zauważa, że analiza tekstu konstytucji uzasadnia tezę, iż przyjęty w niej model rządów w RP wykazuje większość cech zracjonalizowanego modelu parlamentarnego i zauważa, że ten pogląd podziela większość przedstawicieli nauki polskiego prawa konstytucyjnego. konstytucyjnego drugiej strony w rozwiązaniach konstytucyjnych można dostrzec wzmocnienie uprawnień prezydenta w stosunku do typowego modelu parlamentarnego. Konstytucji z 1997 r. rozszerza domniemanie właściwości rządu w zakresie egzekutywy. Widoczny jest też w porównaniu z dotychczasowymi rozwiązaniami wzrost znaczenia Sejmu nie tylko w tonie legislatywy ale też wobec prezydenta RP. Autor odnosi się też do perspektywy ewoluowania systemu rządów w Polsce w kierunku jakiejś formy semiprezycjalizmu albo ku systemowi premierowsko-prezydenckiemu i zauważa, że wprawdzie takie tendencje nie znajdują oparcia w intencjach i rozwiązaniach normatywnych pochodzących od twórców konstytucji, to jednak dają się dostrzec, jego zdaniem, symptomy działań mogących doprowadzić do poddania w/w tezy w wątpliwość.

## Transformation of system government in Poland

Dariusz Górecki, Łódź University

### Abstract

Following the Second World War, Poland's constitutional progress was interrupted by the imposition of the Stalinist Constitution, whose principles were constantly violated, included the principle of sovereignty of the *Sejm* (Diet).

Following the fall of the Soviet control, the adoption of a new reform on 7th April 1989 determined the abolition of the Council of State, the restoration of the President of the Republic and his direct election that could be traced back to the Constitution of 1921. This mechanism represented a guarantee because it removed the election process of the Head of State from the National Assembly that still had strong Soviet sympathies, by providing to the Head of State a guarantee role over a government now controlled by *Solidarność*.

Simultaneously to the approval of these reforms, a new Constitution was drafted. However, the prolonged constituent process made necessary the drawing up of the "Small Constitution" on 17th October 1992. This text provided for an imperfect bicameral system: the *Sejm* lost formal primacy but retained substantial predominance, and executive power was apportioned between the President and the government. Therefore, a form of rationalized parliamentary government was designed, whose elements of chancellorship were characterized by a lack of constructive confidence.

The constituent process was completed on 2nd April 1997 with the entry into force of the current Constitution. As regards the form of government, the reference law is Article 10, which approves "separation and balance" among legislative, executive and judicial powers. Legislative power shall be vested in the *Sejm* and in the Senate, executive power shall be vested in the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers, and judicial power shall be vested in the Courts and Tribunals.

Parliament represents the most important body, its mandate lasts four years and the *Sejm* plays a predominant role in the Parliament. The Senate exercises only a legislative function and it is excluded from control functions.

The President is elected by direct universal suffrage for five years and this procedure, typical of presidential systems, represents an inconsistency as far as the powers held by the President, which coincide to those of a parliamentary system. Among the Presidential functions, it is necessary to distinguish his effective competencies and those proceedings that require to be countersigned by the Prime Minister, who takes respon-

sibility towards the *Sejm*. The Head of State has the power to impose his point of view inside the Cabinet, the body convened to debate matters of the greatest importance. The President has the power to reduce the duration of the mandate of the *Sejm* in two cases: in the event that the *Sejm* does not express confidence in the government within the time limits established in the Constitution and when it does not approve the budget law within four months from its proposal. Another President's prerogative is the veto over laws, introduced in 1989. The Head of State's responsibility is not a political responsibility nor it is limited to a mere moral responsibility. The President of the Republic can be prosecuted before the State Tribunal for violation of the Constitution or of the law or for committing an offence. The Constitution provides for cases in which the President may be replaced in part of his duties by the Marshal of the *Sejm*.

The Council of Ministers, which also handles executive powers, is composed of the Prime Minister and the Ministers. According to the procedure for appointment, the Head of State appoints the Prime Minister, who, in his turn, proposes the appointment for Ministers and introduces them to the *Sejm*. The *Sejm* can grant confidence to the government through a motion reached by an absolute majority of votes, valid only with the presence of at least half of its members. If the appointment does not happen within 14 days, the *Sejm* can appoint the Prime Minister by the same majority. If this last procedure is not feasible either, the President of the Republic can appoint a new government, within further 14 days, which would obtain the confidence from the *Sejm* through a majority of votes, with the presence of at least half of its members.

The Prime Minister has primacy over the Ministers. His primacy is represented by his power to countersign the proceedings of the Head of State, his responsibility for government actions towards the *Sejm* and his control over local authorities.

Therefore, the system designed by the Polish Constitution can be defined as a rationalized parliamentary system since on one side the predominant role in handling executive power remains in the hands of the Council of Ministers and on the other the President of the Republic still handles some powers. This would presume a guarantee function represented by the Head of State; but this is still far from being realised due to political contingency.