

# La forma di governo nella Costituzione polacca del 1921

di Maria Angela Orlandi

**Abstract:** In this paper the Polish constituent process that led to the approval of the Fundamental Charter of 1921 is analysed. Particular attention is paid, also in the perspective of comparison, to the form of parliamentary government created by the Constitution of March, up to the constitutional revision of 1926.

**Keywords:** Constituent process, March Constitution, parliamentary form of government, constitutional practice, constitutional revision.

## 1. Introduzione.

La Costituzione polacca del 1921 nasce, insieme a numerose altre Costituzioni coeve, in un momento storico di svolta epocale, seppur gravido di conseguenze drammatiche.

La I GM aveva sconvolto la carta politica dell'Europa decretando la fine degli "Imperi centrali". Nascono nuovi Stati o si ricostituiscono Stati in precedenza smembrati come la Polonia<sup>1</sup>. Cambiano i confini territoriali e si spostano le popolazioni.

Sotto il profilo costituzionale, il panorama delle forme di Stato e delle forme di governo si trasforma radicalmente dando origine a un primo tentativo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare sia nella sua forma monista (o a tendenza "assembleare")<sup>2</sup>, sull'esempio della Costituzione austriaca ispirata dagli studi di H. Kelsen che dualista (o a

---

<sup>1</sup> In favore della rinascita di uno Stato polacco sovrano, indipendente e con libero accesso al mare si espresse in un famoso messaggio del gennaio 1918 il Presidente statunitense W. Wilson. Il 3 giugno 1918 una dichiarazione congiunta di Francia, Gran Bretagna e Italia con il sostegno degli Stati Uniti d'America affermò che tale questione costituiva una delle condizioni necessarie per realizzare una pace duratura. Cfr. Senate U.S., 66th Congress, Document n. 82, *Treaty with Poland. Message from the President of the United States*, 29 agosto 1919.

<sup>2</sup> Per una razionalizzazione di tipo monistico della forma di governo parlamentare, oltre alla Costituzione polacca del 1921, si v. le Costituzioni di Austria (1920), Estonia (1920), Cecoslovacchia (1920), Irlanda (1922), Lettonia (1922), Lituania (1922), Turchia (1924), Grecia (1927). Un monismo particolarmente accentuato è stato quello della Costituzione dell'Estonia (1920) che non prevedeva la figura del Capo dello Stato le cui funzioni erano assegnate al Primo Ministro responsabile dinanzi al Parlamento.

tendenza presidenziale), sull'esempio della Costituzione di Weimar<sup>3</sup> ispirata agli studi di H. Preuss e di R. Redslob<sup>4</sup>.

Mentre la Costituzione cecoslovacca del 1920 realizza una forma di governo parlamentare razionalizzata monista ma più equilibrata rispetto al modello austriaco in modo da far sì che il Parlamento non costituisca l'unico centro del sistema ma sia bilanciato da altri organi. In essa il Presidente della Repubblica non è totalmente sprovvisto di poteri, la seconda Camera partecipa alla funzione legislativa in un bicameralismo pressoché paritario e, in particolare, il rapporto di fiducia è disciplinato attraverso una procedura complessa al fine di evitare l'eccessiva instabilità del Governo<sup>5</sup>. È una forma di governo parlamentare più elaborata che anticipa quella che si diffonderà dopo il secondo dopo guerra e che P. Biscaretti di Ruffia sottolinea essere frutto di una concezione pluralista<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Per una razionalizzazione della forma di governo parlamentare di tipo dualistico si v. le Costituzioni di Weimar (1919), Finlandia (1919), Lituania (1928), Austria (rev. 1929). C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, CEDAM, 1973, p. 223 osserva però che Weimar diede vita a una forma di governo « "pluralistica" nel suo aspetto formale, ma in realtà "dualistica" e che si [risolse] nella prevalenza autoritaria del Capo dello Stato sul Parlamento».

<sup>4</sup> Cfr. R. Redslob, *Le régime parlementaire en Allemagne*, in *Revue du droit public*, 1923, pp. 511 e ss.; e Id., *Le régime parlementaire. Étude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemande, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Paris, M. Giard, 1924. Come è noto, per l'A. solo il modello dualista realizzava la forma di governo parlamentare "autentica" in grado di mantenere in equilibrio gli organi politicamente attivi dello Stato, vale a dire il Presidente della Repubblica, il Governo e il Parlamento. Secondo l'A. tale modello che rafforzava i poteri del Presidente e ne prevedeva l'elezione popolare avrebbe riprodotto gli equilibri istituzionali raggiunti dalla Gran Bretagna. Sul punto si v. le osservazioni di E. Gordon, *Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du Chef de l'État*, Paris, Recueil Sirey, 1932, p. 172 per il quale «en réalité, M. Redslob a simplement proclamé, comme une institution définitive, une forme de gouvernement transitoire que l'Angleterre a pratiqué dans le passé, mais qu'elle ne pratique plus à l'heure actuelle ... [aujourd'hui] il y a monopole de la puissance au profit de la Chambre des Communes et du gouvernement qui en représente la majorité».

<sup>5</sup> Per tali classificazioni si v. C. Mortati, *Le forme di governo*, cit.; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le "forme di Stato" e le "forme di governo"*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 117 e ss.; e M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VIIa ed., Torino, Giappichelli, 2018, p. 129.

<sup>6</sup> Cfr. P. Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, p. 118. L'A. osserva che si tratta di una forma di governo parlamentare più elaborata che vede partecipare al suo complesso equilibrio oltre al Parlamento e al Governo anche il Capo dello Stato ed il corpo elettorale come avviene nella Costituzione italiana del 1947. Sulle Costituzioni del primo dopo guerra see, in particular, A. Head, *Democratic Constitutions of Europe. A Comparative Study of Postwar European Constitutions with Special Reference to Germany, Czechoslovakia, Poland, Finland, The Kingdom of the Serbs, Croats & Slovenes and the Baltic States*, London, Oxford University Press, 1928; A. Giannini, *Le Costituzioni degli Stati dell'Europa orientale*, Vol. I (Albania, Bulgaria, Cecoslovacchia, Danzica, Estonia, Finlandia, Grecia) and II (Jugoslavia, Lettonia, Lituania, Memel, Polonia, Romania, Ungheria, Urss), Roma, Istituto per l'Europa orientale, 1929; B. Mirkin-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, M. Giard, 1931 (2a ed. 1936); G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Paris, F. Alcan, 1932; e B.

Per quanto riguarda le forme di Stato, la Rivoluzione d'Ottobre in Russia dà vita all'esperienza dello Stato socialista che, dopo la II GM, si diffonderà in Europa e nel mondo.

Infine, muta profondamente la struttura sociale ed economica degli Stati e, con l'introduzione del suffragio universale e la nascita dei partiti di massa, cambia il rapporto cittadino – Stato.

## 2. Il processo costituente.

Il processo costituente che porta all'adozione del testo costituzionale del 1921 è stato lungo e complesso e ha impegnato le forze politiche allora rappresentate nella Dieta costituente eletta il 26 gennaio 1919 con voto a suffragio universale (maschile e femminile compiuti i 21 anni di età), paritario, diretto, segreto e proporzionale (il c.d. "voto dai cinque aggettivi" di chiara impronta democratica).

Seguendo un orientamento diffuso nell'Europa del tempo, la legge elettorale prevedeva la distribuzione dei seggi proporzionalmente ai voti conquistati da ogni lista in 70 circoscrizioni elettorali in cui era diviso un territorio che tuttavia non era completamente sotto l'autorità dello Stato poiché l'esercito tedesco era ancora presente nelle province prussiane.

Al fine di favorire la più ampia partecipazione possibile si stabilì inoltre che sarebbero state sufficienti le firme di 50 cittadini per consentire la registrazione di una lista elettorale.

Le elezioni che, nonostante le forti tensioni fra le formazioni politiche che cominciarono a costituirsi, si svolsero senza incidenti di rilievo, consegnarono però l'immagine di un paese lacerato fra due opposti schieramenti.

Le forze di destra raggruppate attorno ai nazional-democratici e guidate da M. Dmowski risolutamente contrarie a qualsiasi mediazione con la Germania e con la Russia sovietica per la definizione dei confini nazionali e, specie nelle frange più estreme, nazionaliste e conservatrici se non reazionarie, e i socialisti e i partiti di sinistra, in quel momento sostenitori di Jozef Piłsudski, inclini a giungere a una soluzione equa e pacifica con gli Stati confinanti anche se più modesta e maggiormente interessati ad avviare importanti e radicali riforme come quella agraria e l'adozione di politiche sociali a tutela dei lavoratori<sup>7</sup>.

Una posizione centrale e di mediazione tra le forze politiche di destra e di sinistra ha assunto il movimento agrario che tuttavia si è diviso, con il passare del tempo, in numerosi partiti.

Fra essi due avevano il maggior seguito elettorale: il Partito popolare "Wyzwolenie" di sinistra e alleato del Partito socialista e il Partito popolare

---

Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, Paris, Recueil Sirey, 1937.

<sup>7</sup> Cfr. A.J. Groth, *Polish Elections 1919-1928*, in *Slavic Review*, 1965, p. 653 e ss.

“Piast” di destra vicino al Partito nazional-democratico<sup>8</sup> entrambi i partiti presentarono nel corso del dibattito in Assemblea costituente numerose proposte e alcuni progetti di Costituzione incentrati sul potenziamento del ruolo istituzionale del Sejm<sup>9</sup> quale organo chiamato a rappresentare le aspirazioni di una larga parte dei cittadini finalmente godenti del diritto di voto e quindi indirettamente contribuirono alla scelta della forma di governo poi adottata dalla Costituzione del 1921.

Al dibattito pubblico parteciparono molti cittadini polacchi, finalmente riuniti, di diverse categorie e classi sociali. I quotidiani del tempo vi dedicarono moltissimo spazio alimentando il confronto spesso acceso fra i diversi orientamenti che si manifestavano nelle aule parlamentari ma anche nei numerosi comizi e nelle conferenze accademiche.

L’aspetto che emerge è che i cittadini polacchi erano coscienti del fatto che la Costituzione rappresentasse un elemento essenziale per la stabilizzazione di uno Stato chiamato ad affrontare enormi sfide interne ed esterne.

Fin dalla prima convocazione della Dieta costituente, il 10 febbraio 1919, emerse l’orientamento dei capigruppo parlamentari in favore di una forma di governo parlamentare monista ove i poteri del Capo dello Stato erano fortemente limitati.

Il testo provvisorio della “Piccola Costituzione” composta di un preambolo e di soli 5 punti, approvata all’unanimità il 20 febbraio 1919, oltre a confermare J. Piłsudski alla carica di Capo dello Stato, affidava alla Dieta il potere sovrano e legislativo.

Le leggi approvate dalla Dieta erano firmate dal Presidente del Governo e dal ministro competente e pubblicate dal Presidente della Dieta.

Il Governo era formato dal Capo dello Stato «previa consultazione della Dieta» ed entrambi erano responsabili dinanzi a quest’ultima «dell’esercizio delle loro funzioni», senza che tuttavia venissero specificate né le procedure attraverso le quali poteva essere messa in gioco tale responsabilità né la natura delle rispettive responsabilità.

Il Capo dello Stato era «il rappresentante dello Stato e l’esecutore massimo delle deliberazioni della Dieta nelle questioni civili e militari», tutti i suoi atti politici necessitavano della firma del ministro competente.

Una scelta in favore della forma di governo parlamentare che sarà ribadita e meglio precisata in occasione della crisi di governo del giugno del 1922.

---

<sup>8</sup> Cfr. T.N. Cieplak, *Polish agrarian movement, 1875-1939: some reflections on the programmatic and political issues of the movement, on the 100th anniversary of its founding*, in *The Polish Review*, n. 2, 1977, pp. 3 e ss. Il movimento agrario polacco ebbe origine in Galizia a partire dal 1875 anno in cui il reverendo Stanisław Stojałowski fondò un periodico dedicato alla promozione delle rivendicazioni dei contadini anticipando, sotto molti profili, la filosofia sociale che verrà espressa nell’enciclica papale *Rerum novarum*.

<sup>9</sup> Cfr. T.N. Cieplak, *op. cit.*, p. 14.

A seguito di tale circostanza, nella seduta del 16 giugno 1922 la Dieta adottò una risoluzione volta a interpretare l'art. 3 della Piccola Costituzione «conformemente alle prassi costituzionali» fino ad allora in vigore, stabilendo che le espressioni «il Capo dello Stato forma» e «previa consultazione della Dieta» dovevano essere intese nel senso che l'iniziativa della scelta del Presidente del Consiglio spettava, di regola, al Capo dello Stato. Solo in assenza della proposta del Capo dello Stato o in assenza di approvazione di tale scelta da parte della Dieta, allora quest'ultima avrebbe eletto il Presidente del Consiglio a maggioranza.

Fermo restando che il Gabinetto formato dal Capo dello Stato si doveva presentare davanti alla Dieta al fine di ottenere il voto di fiducia<sup>10</sup>.

La scelta istituzionale operata dalla Dieta fu chiaramente orientata in favore della forma di governo parlamentare così come si era sviluppata nei Paesi dell'Europa occidentale e ispirata in particolare agli studi di H. Kelsen che avevano influenzato l'elaborazione della Costituzione austriaca del 1920 ove il Presidente federale aveva un ruolo marginale anche nel procedimento di formazione del Governo che era invece affidato all'Assemblea nazionale che ne eleggeva collegialmente i componenti sulla base di una lista predisposta da una Commissione centrale, formata dai rappresentanti dei gruppi parlamentari presenti nell'Assemblea nazionale in proporzione alla loro consistenza.

Tale scelta costituiva però un compromesso che trovava il consenso unanime delle forze politiche nella delicata collocazione istituzionale del “padre dell'indipendenza nazionale”, J. Piłsudski, figura politica oltre che militare che godeva di grande prestigio presso i cittadini.

Infatti, se da un lato nonostante i timori, le forze politiche di destra concordavano sull'affidamento della carica di Capo dello Stato a J. Piłsudski. Dall'altro lato la sinistra moderata che, in quel momento, lo sosteneva, non era favorevole ad attribuirgli ampi poteri.

La “Piccola Costituzione” tuttavia non affrontava il punto più controverso vale a dire l'attribuzione al Capo dello Stato del comando delle Forze Armate. Aspetto sul quale aveva insistito J. Piłsudski che aspirava a un tale incarico vitale per il paese più che a eventuali maggiori poteri istituzionali<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. A. Peretiatkowicz, *La Constitution polonaise*, in *Revue du droit public*, 1922, p. 612.

<sup>11</sup> Come è noto, il Maresciallo J. Piłsudski ricoprì la carica di Capo dello Stato polacco solo dal 1918 al 1922. Con l'entrata in vigore della Costituzione del 1921 si avvicendarono alla carica di Presidente della Repubblica G. Narutowicz la cui elezione fu contestata dai partiti di estrema destra perché avvenuta con il sostegno delle forze politiche di sinistra, di centro e soprattutto con il contributo dei partiti espressione delle minoranze nazionali. Dopo solo 5 giorni dalla sua elezione G. Narutowicz fu assassinato da un estremista di destra. Gli succederanno prima S. Wojciechowski fino al colpo di Stato del 1926 e poi I. Mósicki. Ciò nondimeno J. Piłsudski esercitò sempre direttamente o indirettamente una notevole influenza sulla vita politica e istituzionale del paese fin dal 1918.

A testimonianza delle gravi difficoltà che il paese si trovava ad affrontare, e dell'importanza che le Forze Armate stavano acquisendo, si può osservare come fra le prime misure adottate dalla Dieta costituente vi furono la mobilitazione di ben sei classi a causa dei numerosi conflitti che l'esercito del nuovo Stato polacco era chiamato a fronteggiare ai confini nazionali e delle severe misure sia di ordine pubblico, per reprimere numerose manifestazioni di protesta della popolazione stremata, sia di natura economico-finanziaria per cercare di fermare l'iperinflazione che minacciava di cancellare il potere d'acquisto<sup>12</sup>.

I primi lavori per l'elaborazione della Costituzione furono avviati dal governo di Jędrzej Moraczewski che già nel gennaio 1919, prima delle elezioni della Dieta costituente, istituì un Ufficio per la Costituzione presso la presidenza del Consiglio dei ministri e produssero tre progetti molto diversi fra loro.

Il primo, redatto dal professor Józef Buzek dell'Università di Leopoli, si ispirava alla Costituzione degli Stati Uniti d'America e quindi oltre a prevedere l'elezione popolare del Presidente della Repubblica proponeva per la Polonia la creazione di uno Stato federale e l'introduzione di un sistema di controllo diffuso di costituzionalità delle leggi<sup>13</sup>.

Il secondo, presentato dal socialista Mieczysław Niedziałkowski, seguendo gli orientamenti della sinistra, prevedeva un'unica Camera, il Sejm, l'elezione popolare seppure non diretta del Presidente della Repubblica, un amplissimo uso degli istituti di democrazia partecipativa e un'ampia autonomia territoriale specie per la tutela dei diritti delle minoranze.

Infine, il terzo progetto, probabilmente redatto da Władisław Wróblewski, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, era modellato sulle tre leggi costituzionali e sulla prassi della III Repubblica francese.

A questi tre progetti iniziali se ne aggiunsero molti altri elaborati dalla Dieta a riprova dell'ampio dibattito politico e dottrinario che è stato all'origine della Costituzione definitivamente approvata ad amplissima maggioranza il 17 marzo del 1921 ma pubblicata solo il 1° giugno insieme alla legge transitoria del 18 maggio.

---

<sup>12</sup> Cfr. A. Tibal, *Problèmes politiques contemporains de l'Europe orientale*, Institut des Hautes Etudes Internationales et Centre Européen de la Dotation Carnegie, Paris, 1930, leçon du 9 janvier 1929, p. 22 e ss.

<sup>13</sup> La Costituzione del 1921 non introdurrà alcun sistema di controllo giurisdizionale di legittimità costituzionale delle leggi né diffuso sul modello nordamericano né accentrato sul modello kelseniano delle Costituzioni cecoslovacca (1920) e austriaca (1920). Se da un lato l'art. 38 Cost. stabiliva che «nessuna legge [poteva] essere in conflitto con la Costituzione, né in qualunque modo ledere le sue disposizioni» ponendo la Costituzione al vertice del sistema delle fonti, tuttavia l'art. 81 Cost. specificava che i «tribunali non [avevano] il diritto di esaminare la validità delle leggi regolarmente pubblicate».

### 3. La forma di governo delineata dalla Costituzione del 1921.

La forma di governo delineata dalla Costituzione polacca del 1921, frutto, come si è detto, di numerosi compromessi fra le diverse forze politiche, pone al centro del sistema politico un Parlamento bicamerale non paritario, un Presidente della Repubblica ancora incardinato nel potere esecutivo ma dai poteri assai limitati<sup>14</sup> e un Governo politicamente responsabile dinanzi al Sejm.

Si tratta di un modello chiaramente ispirato alla III Repubblica francese e alla sua prassi costituzionale<sup>15</sup> cui i partiti giunsero dopo accesi dibattiti che in alcuni momenti si svolsero in un clima drammatico a causa delle alterne vicende della guerra polacco-sovietica e della grave crisi economica e sociale che attanagliava il paese.

---

<sup>14</sup> Se i partiti polacchi si orientarono in favore di un depotenziamento dei poteri del Presidente della Repubblica sulla base di un compromesso politico attorno al ruolo da assegnare a J. Piłsudski tuttavia, come ha osservato B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in *Revue du droit public*, 1928, p. 18, tale tendenza verso «la modification du parlementarisme en raison de la primauté du pouvoir législatif sur l'exécutif et, en particulier, une nouvelle forme de parlementarisme sans chef d'État» si stava affermando nelle nuove Costituzioni europee del tempo insieme ad altre tendenze quali «la combinaison du parlementarisme avec le gouvernement direct; et les tentatives d'introduire dans les textes constitutionnels la procédure du parlementarisme» che però non vennero seguite dal costituente polacco.

<sup>15</sup> Cfr. A. Tibal, *op. cit.*, leçon du 16 janvier 1929, p. 15 e ss. ove l'A. afferma che i giuristi e gli specialisti in diritto costituzionale che il Governo polacco aveva consultato nel 1919 si erano ispirati alle tre leggi costituzionali francesi del 1875 e nonostante le successive modifiche apportate, il nuovo testo costituzionale mantenne nella sua versione definitiva questa impronta originaria. Sul punto v. anche A. Peretiatkowicz, *op. cit.*, p. 609 che pone in evidenza i numerosi elementi che accomunano la Costituzione polacca e le Costituzioni dell'Europa occidentale e, in particolare, quella francese inclusa la sua prassi costituzionale. J. Barthélémy, *Avant-Propos a La Constitution de la République de Pologne. Loi du 17 mars 1921*, Paris, Recueil Sirey, 1926, p. 3 e ss., oltre a sottolineare le analogie tra la Costituzione polacca e quella francese pone tuttavia l'accento su alcune importanti differenze quale l'impianto complessivo della Costituzione polacca (l'organicità e l'ampiezza del testo costituzionale, la migliore e più puntuale disciplina dei massimi organi dello Stato, la presenza di un catalogo di diritti e di doveri) che si inserisce certamente nel solco del costituzionalismo liberaldemocratico del tempo e su alcune scelte originali che l'A. auspica vengano introdotte nell'ordinamento francese. Per quanto riguarda la prassi costituzionale della Francia della III Repubblica occorre osservare che il Presidente della Repubblica oltre a disporre di maggiori poteri era inoltre in grado di esercitare o di tentare di esercitare la sua influenza sulle decisioni dell'Esecutivo intervenendo nelle frequenti crisi di Governo. Di conseguenza il sistema francese del tempo era più complesso del modello "assembleare" anche dopo il 1877 e lo sfortunato scioglimento anticipato deciso dal Presidente MacMahon. Si v. G. Jèze, *La Présidence de la République*, in *Revue du droit public*, 1924, p. 242 e ss.; P. Bastid, *Quelques traits du régime parlementaire en France sous la III<sup>e</sup> République*, in *Revue Internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 145 e ss.; e J. Ollé-Laprune, *La stabilité des ministres sous la Troisième République*, Paris, L.G.D.J., 1962. Sul dibattito sulle riforme costituzionali in Francia che si sviluppò proprio tra gli anni '20 e '30 cfr. R. Hauriou, *Les partis politiques et la Constitution*, in *Revue politique et parlementaire*, 1928, p. 383 e ss.; R. Capitant, *La Réforme du parlementarisme*, Paris, Recueil Sirey, 1934; e S. Pinon, *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la V<sup>e</sup> République*, Paris, L.G.D.J., 2003.

Fra coloro che contribuirono al raggiungimento di tale compromesso vi fu E. Dubanowicz che presiedette il Comitato per la Costituzione istituito presso la presidenza del Consiglio dei ministri. E. Dubanowicz aveva studiato l'ordinamento costituzionale francese anche attraverso l'opera di A. Esmein che era stata tradotta in polacco già nel 1904 quando la Polonia era ancora smembrata e ripubblicata nel 1921<sup>16</sup>.

Se le leggi costituzionali francesi del 1875 divennero un modello d'ispirazione tuttavia, anche grazie agli studi di A. Esmein, furono presi in esame altri ordinamenti come quello statunitense, britannico, belga e svizzero<sup>17</sup>.

Resta da osservare come le opere di A. Esmein riflettessero il pensiero giuridico di fine '800 e contenessero ormai alcuni anacronismi come le argomentazioni a sostegno dell'esclusione delle donne dal diritto di voto o quelle contro l'uso del referendum e degli istituti di democrazia diretta o contro la potestà legislativa del Governo sia delegata che d'urgenza. Temi che invece la dottrina europea, inclusa quella francese, proprio in quegli anni, stava affrontando auspicandone spesso l'introduzione nei nuovi testi costituzionali<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa, 1922 e E. Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, Poznań, 1926 fanno riferimento agli studi di A. Esmein. In particolare il suo libro *Éléments de droit constitutionnel* è stato tradotto in polacco per la prima volta quando ancora la Polonia era smembrata. Cfr. A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, traduzione di K. Lutostanski, W. Konopczynski, ed. Wydawnictwo Ogniw, 1904, mentre una seconda edizione sarà pubblicata proprio nel 1921. Si v. K. Ujazdowski, *Le caractère et la pratique de la Constitution du 2 avril 1997*, Société de Législation comparée, Paris, 1997, p. 126.

<sup>17</sup> Cfr. sul punto si v. le riflessioni di J.M. Struczyk, *O serii "Biblioteka Przeglądu Sejmowego", czyli kilka słów o dojrzałości polskiej myśli politycznej okresu międzywojennego*, in *Myśl Polityczna. Political Thought*, n. 1, 2019, p. 233 e ss. che pone l'accento sulla maturità del pensiero politico e giuridico polacco tra le due guerre grazie alla conoscenza delle opere dei più importanti costituzionalisti del tempo. I curatori scientifici della collana della *Library of Sejm Review* che hanno raccolto e ripubblicato dal 2008 al 2017 le opere di studiosi polacchi di diritto costituzionale, edite nel periodo tra le due guerre, hanno posto in rilievo sia la loro sincera preoccupazione per la scelta i costituenti erano chiamati a fare circa la forma di Stato e la forma di governo del rinato Stato polacco sia il loro alto livello professionale, costituendo le loro stesse opere un contributo importante al diritto costituzionale europeo del tempo.

<sup>18</sup> Si pensi ad esempio alla costituzionalizzazione di quella che B. Mirkin-Guetzévitch, *op. ult. cit.*, p. 54 ss. ha definito la pratica dei *decrets-lois* della Francia della III Repubblica. Si v. L. Duguit, *Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur*, in *Revue du droit public*, 1924, p. 313 e ss.; e R. Bonnard, *Le Décrets-Lois du ministère Poincaré*, in *ibidem*, 1927, p. 248 e ss. Con una netta distinzione, sulla quale si tornerà tra breve trattando della revisione costituzionale polacca del 1926 tra, da un lato, la Costituzione lettone del 1920 (art. 81 Cost.) e la Costituzione cecoslovacca del 1920 (artt. 54 e 55 Cost.) che hanno «créé un type nouveau de lois provisoires dans le cadre de la rationalisation démocratique» affidato al Governo responsabile dinanzi al Parlamento e, dall'altro lato, altre forme di legislazione d'urgenza attribuite al Capo dello Stato le quali però limitando i poteri del Parlamento o aggirandone la funzione di controllo creavano i presupposti per la violazione dello Stato di diritto.

Accantonati i progetti più innovativi e sperimentali volti a contemperare il modello presidenziale e quello parlamentare (si pensi, ad esempio, al progetto elaborato da un'apposita Commissione istituita il 25 gennaio 1919 dal Primo ministro, il pianista di fama internazionale Ignacy Jan Paderewski, che avrà comunque una forte influenza sulla stesura del testo definitivo della Costituzione) la scelta si orientò quindi verso il sistema francese che aveva il pregio di contemperare l'esigenza di attribuire al Presidente della Repubblica un ruolo limitato ma non marginale (si pensi alla Costituzione austriaca del 1920 che invece depotenziava notevolmente la massima carica dello Stato)<sup>19</sup> e alla Dieta o Sejm un ruolo centrale ma mitigato dalla presenza di un Senato, seppure dalle competenze molto ridotte.

Entrambe le Camere erano elette per un mandato di 5 anni dai cittadini a suffragio universale, segreto, diretto e uguale e con un sistema elettorale proporzionale che era costituzionalizzato.

Come per la Francia anche la Costituzione polacca del 1921 rivolgeva poca attenzione alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare e in particolare del rapporto di fiducia.

Il Presidente della Repubblica, eletto per un mandato di 7 anni a maggioranza assoluta dal Parlamento riunito in seduta comune, diversamente dalle leggi costituzionali francesi, non disponeva né

---

<sup>19</sup> Come si è detto, nella Costituzione del 1920 i poteri del Presidente federale erano molto limitati. In particolare, non partecipava alla formazione del Governo che era eletto dall'Assemblea nazionale con la quale era in rapporto di fiducia. Inoltre il Presidente federale non disponeva neppure del potere di anticipatamente l'Assemblea nazionale. B. Mirkine-Guetzévitch., *op. ult. cit.*, p. 16 osserva come una parte della dottrina del tempo tendesse ad avvicinare, quantomeno nel funzionamento, questo modello di parlamentarismo alla forma di governo direttoriale della Svizzera «qui est caractérisé, comme on le sait, par la dépendance totale du pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif». Salvo poi osservare come le differenze tra questa tipologia di parlamentarismo che si stava diffondendo nell'Europa del tempo in verità non fosse così lontana da quella britannica. «Le fait est qu'en raison de la prédominance des partis, du fait que l'électeur est organisé et qu'il existe une majorité parlementaire nette, le fonctionnement du parlementarisme nouveau et celui du parlementarisme "classique" n'offrent pas de différences sensibles». Anche C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., p. 192 e 196 e ss. ha avvicinato la Costituzione austriaca del 1920 al sistema "convenzionale" della Costituzione giacobina del 1793 e di quella Svizzera, osservando però che l'estrema debolezza del potere esecutivo fosse incompatibile con l'evoluzione dello Stato contemporaneo che richiede un sempre maggiore intervento regolatore della società tanto che nel 1922 l'Assemblea nazionale aveva dovuto adottare la legge dei c.d. "pieni poteri" a favore del Governo e nel 1925 e poi nel 1929 il testo costituzionale era stato revisionato in quest'ultimo caso ispirandosi alla Costituzione di Weimar. M. Volpi, *op. cit.*, p. 125-126, osserva invece come, nonostante l'indubbia prevalenza della Camera elettiva, tale accostamento sia eccessivo poiché la Costituzione austriaca diede vita per la prima volta a una Corte costituzionale e introdusse diverse ipotesi di referendum e iniziativa popolare in materia legislativa e costituzionale. Per un primo commento della Costituzione austriaca del 1920 e della revisione del 1925 si v. Ch. Eisenmann, *Dix ans d'histoire constitutionnelle autrichienne (1918-1928)*, in *Revue du droit public*, 1928, p. 54 ss.; e M. Macdonald, *The Republic of Austria 1918-1934. A Study in the Failure of Democratic Government*, London – New York – Toronto, Oxford University Press, 1946.

dell'iniziativa legislativa che era attribuita unicamente al Governo e al Sejm, né del potere di rinvio delle leggi.

A questo proposito occorre osservare che la Costituzione conferiva al Presidente solo il potere di firmare le leggi insieme ai ministri competenti che se ne assumevano la responsabilità e non quello di promulgarle.

Il Presidente convocava, aggiornava e chiudeva le sessioni del Parlamento e scioglieva il Sejm solo con il voto favorevole dei tre quinti dei senatori alla presenza di almeno la metà del numero legale. Decisione che però avrebbe automaticamente comportato anche lo scioglimento del Senato.

Mentre l'art. 26 Cost., con una disposizione ispirata alla Costituzione austriaca del 1920 conferiva al Sejm il potere di autoscioglimento deliberato con la maggioranza dei 2/3 dei votanti alla presenza della metà del numero legale dei deputati.

Ai sensi dell'art. 43 Cost. il Presidente «esercitava il potere esecutivo per mezzo dei ministri responsabili dinanzi al Sejm».

Ogni suo atto governativo necessitava della controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri competenti che con la firma ne assumevano la responsabilità.

La Costituzione come si è detto, non dedicava particolare attenzione alla razionalizzazione del rapporto fiduciario, non disciplinava né la procedura di formazione del Governo e il voto di fiducia iniziale, né la questione di fiducia.

L'art. 45 Cost. stabiliva che il Presidente «nominava e revocava il Presidente del Consiglio dei ministri e su sua proposta, nominava e revocava i ministri».

Mentre gli artt. 56 e 58 Cost. si limitavano semplicemente ad affermare che il Consiglio dei ministri e i singoli ministri erano responsabili dinanzi al Sejm e che quest'ultimo metteva in gioco la responsabilità del Governo e dei singoli ministri attraverso un'apposita mozione votata a maggioranza semplice che, se adottata, li obbligava alle dimissioni.

Disposizioni che pur nella loro essenzialità tuttavia, come osservato da B. Mirkine-Guetzévitch, prevedevano in modo esplicito l'obbligo da parte dell'Esecutivo di rassegnare le dimissioni qualora il Parlamento avesse approvato un'apposita mozione.

Tale previsione colloca la Costituzione polacca del 1921 pienamente nel solco del processo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare del primo dopo guerra e la distingue dai testi costituzionali precedenti quali appunto la Costituzione francese del 1875<sup>20</sup>.

Ma, come osservato proprio dallo stesso B. Mirkine-Guetzévitch, al fine di porre un freno all'instabilità ministeriale, le Costituzioni fra le due

---

<sup>20</sup> Cfr. B. Mirkine-Guetzévitch, *op. ult. cit.*, p. 18 che osserva «dans le nouvelles Constitutions, le parlementarisme est formulé d'une façon nette et circonstanciée, alors que l'on se contentait d'affirmer, auparavant, le principe de la responsabilité ministérielle collective (par exemple l'article 6 de la Loi française du 25 février 1875)».

guerre non si erano limitate a prevedere l'obbligo delle dimissioni del Governo in caso di un espresso voto di sfiducia da parte del Parlamento ma a richiedere la presenza di un numero significativo di parlamentari, il raggiungimento di particolari maggioranze e dei periodi di riflessione prima di sottoporre alla discussione la mozione che metteva in gioco la responsabilità dell'Esecutivo<sup>21</sup>.

Fra le Costituzioni che avevano disciplinato il rapporto di fiducia in maniera più puntuale vi era senza dubbio quella cecoslovacca del 1920 dalla quale, seppure sotto altri profili, il costituente polacco aveva tratto ispirazione. In essa l'art. 75 Cost. stabiliva che il voto sulla fiducia al Governo doveva essere espresso dalla Camera dei deputati solo in presenza della maggioranza assoluta dei deputati e a maggioranza assoluta dei voti espressi per appello nominale. L'art. 76 Cost. stabiliva inoltre che una mozione di sfiducia doveva essere firmata da almeno 100 deputati e posta in discussione non prima di otto giorni dalla presentazione. Mentre ai sensi dell'art. 77 Cost. solo il Governo e non ogni singolo ministro poteva porre la questione di fiducia.

Come vedremo meglio in seguito, inoltre la prassi costituzionale cecoslovacca così come quella polacca e di molti altri ordinamenti coevi, pur in assenza di un'espressa previsione costituzionale, s'indirizzò verso l'obbligo da parte del Governo formato dal Presidente della Repubblica di presentarsi in Parlamento per chiedere la fiducia.

#### **4. Il dibattito sulla seconda Camera.**

Uno dei temi maggiormente dibattuti dalla Dieta costituente fu la creazione o meno di un Senato.

L'avversione nei confronti dell'istituzione di una seconda Camera, ritenuta espressione delle forze conservatrici del paese, non fu manifestata solo dalle formazioni politiche della sinistra, in primis dal Partito socialista,

---

<sup>21</sup> Si v., ad esempio, la Costituzione austriaca del 1920 che all'art. 70 richiedeva per il voto di fiducia l'appello nominale. Di particolare interesse è la Costituzione greca del 1927. L'art. 89 Cost. stabiliva infatti che il Governo, formato dal Presidente della Repubblica, dovesse presentarsi dinanzi alla Camera per ottenere la fiducia. La mozione di sfiducia doveva essere firmata da almeno 20 deputati e doveva specificare l'oggetto del dibattito sul quale veniva messa in gioco la responsabilità del Governo. L'esame della mozione fiducia o di sfiducia non poteva avvenire prima di due giorni dalla presentazione e 20 deputati potevano richiedere una proroga di 48 ore. Il voto di fiducia o di sfiducia era espresso a maggioranza semplice e non era valido se non raccoglieva il voto di almeno i 2/5 dei deputati. Una mozione di sfiducia non poteva essere presentata se non fossero trascorsi almeno due mesi dal voto di un'analoga mozione. Infine, l'art. 72 Cost. risolveva una questione molto dibattuta all'epoca, precisando che qualora il Presidente del Consiglio uscente si fosse rifiutato di controfirmare i decreti di revoca del suo Governo e di nomina di quello entrante, questi sarebbero stati controfirmati dal Presidente del Consiglio entrante dopo che il Governo appena formato avesse prestato giuramento.

ma anche da alcuni partiti di destra quali, ad es., la Lega popolare nazionale piccola formazione politica vicina al Partito nazional-democratico.

Il progetto di Costituzione presentato da questo partito merita di essere ricordato poiché prevedeva al posto del Senato la creazione di un Consiglio dei “Guardiani delle leggi” che ricordava, quantomeno nella denominazione, un organo presente nella Costituzione del 3 maggio 1791<sup>22</sup>, dinanzi al quale il Presidente della Repubblica avrebbe potuto rinviare le leggi approvate dalla Dieta.

Il Consiglio avrebbe potuto approvare la legge e, in questo caso il Presidente della Repubblica era obbligato a promulgarla, oppure rinviarla per un nuovo esame al Sejm.

Qualora quest’ultima avesse riapprovato la legge nell’identico testo, il Presidente avrebbe potuto scegliere se promulgarla o rigettarla.

Ma, al di là di alcuni progetti originali come quello appena ricordato volti a ricercare un compromesso fra le parti, resta da osservare come la sinistra, memore del Senato della Costituzione del 1791, espressione della nobiltà terriera<sup>23</sup>, fosse fautrice del monocameralismo ritenuto più democratico e più adatto a rispondere ai fermenti ideologici del tempo

---

<sup>22</sup> Nella Costituzione polacca del 1791 i “Guardiani della Legge” erano una sorta di Gabinetto presieduto dal Sovrano i cui membri (i ministri) erano responsabili singolarmente dinanzi alle Camere. Il Consiglio dei “Guardiani della Legge” era un organo ristretto presente al suo interno, sempre presieduto dal Sovrano e composto dal primate della Chiesa cattolica e da cinque ministri nominati dal Sovrano stesso ogni due anni e responsabili singolarmente dinanzi alle Camere il cui compito era quello di coadiuvare il Sovrano, che non disponeva della sanzione, nell’esercizio del suo potere di ordinare l’esecuzione delle leggi o di rinviarle alla successiva sessione della Dieta per un riesame. Cfr. J. Wawrzyniak, *La Polonia e le sue Costituzioni dal 1791 ad oggi. Le radici istituzionali della svolta polacca*, Rimini, Maggioli, 1992, p. 56 e ss. il quale osserva come la perdita della sanzione regia associata all’obbligo generalizzato della controfirma degli atti del Sovrano e al voto di sfiducia nei confronti dei ministri (non presente nelle coeve Costituzioni nordamericana e francese) faceva sì che la forma di governo delineata dalla Costituzione polacca andasse oltre la monarchia costituzionale pura e si avvicinasse a un equilibrio di tipo orleanista, caratterizzato dalla doppia responsabilità dei ministri dinanzi al Re e al Parlamento, aprendo la strada verso una possibile evoluzione verso forme parlamentari più evolute come quella britannica (p. 62); e L. Scher-Zembitska, *L’aigle et le phénix*, Paris, CNRS éd., 2001, p. 155 e ss.

<sup>23</sup> Cfr. J. Wawrzyniak, *op. cit.*, pp. 51 e ss. che osserva che la nobiltà cui la Costituzione del 1791 riconosceva i diritti politici e la partecipazione alle scelte politiche era la nobiltà terriera di campagna proprietaria di vasti latifondi mentre era stata volutamente esclusa sia la nobiltà magnatizia sia quella più povera che ne subiva l’influenza. L’intento era quello di fondare la monarchia su una base sociale costituita dalla nobiltà terriera e dalla piccola borghesia proprietaria di immobili urbani e dall’intelligenza urbana. Ciò se da un lato rappresentò una sorta di rivoluzione nel tentativo di dar vita a una nuova classe fondata sul censo e non sugli antichi privilegi di sangue, dall’altro lato però generò una spaccatura ancora più profonda tra le classi ricche e quelle povere e più svantaggiate. In effetti la nobiltà latifondista restava legata agli antichi ideali connessi ai privilegi di sangue e non era portatrice di alcun ideale egualitario della borghesia. Unica novità introdotta dalla Costituzione del 1791 fu rappresentata dal fatto che i rapporti tra contadino e nobile non erano più lasciati alla discrezione di quest’ultimo ma regolati per legge.

sull'esempio delle nuove Costituzioni degli Stati baltici richiamate più volte anche per i numerosi istituti di democrazia diretta. Sotto questo profilo la sinistra trovò il sostegno di alcune formazioni politiche del movimento agrario.

La destra invece, al contrario, ponendo l'accento sulla scarsa cultura politica dei cittadini polacchi, per troppo tempo assoggettati a ordinamenti diversi fra loro, riteneva necessaria una seconda Camera capace di resistere alle tentazioni demagogiche della prima Camera.

Il punto di equilibrio fu trovato sul modello della Costituzione cecoslovacca del 1920 in un Senato composto di un numero limitato di senatori pari a un quarto dei deputati (solo 111 mentre i deputati erano 444) eletti, come la Dieta, dai cittadini ma con limiti di età più elevati sia per l'elettorato attivo che era di 30 anni anziché 21 anni, sia per l'elettorato passivo che era di 40 anni anziché 25 anni richiesti per la Dieta<sup>24</sup>.

La scelta in favore della "doppia rappresentanza integrale" allontana dunque la Costituzione polacca del 1921 da quella francese del 1875 ove il Senato il "*Grand Conseil des Communes françaises*" secondo una definizione di L. Gambetta, era (ed è ancora) eletto con un sistema di secondo grado da un collegio di grandi elettori composto da eletti locali ed era (ed è ancora) espressione delle comunità locali, soprattutto di piccole e medie dimensioni dei territori rurali e periferici della Francia.

Una differenza che la dottrina francese non ha mancato di porre in evidenza<sup>25</sup>. Il Senato polacco era, di fatto, un semplice doppione della Dieta e nonostante la sua elezione fosse su base territoriale, poiché le circoscrizioni elettorali coincidevano con i voivodati, tuttavia diversamente dal Senato francese, non rappresentava le istanze di tali enti territoriali e, di fatto, non riuscendo a ritagliarsi un ruolo autonomo e originale rispetto al Sejm non è stato in grado di uscire dalla posizione marginale in cui era stato relegato dal costituente.

---

<sup>24</sup> Secondo la legge elettorale del 28 luglio 1922, entrambe le Camere erano elette con lo stesso sistema elettorale proporzionale in base alla formula matematica d'Hondt su due livelli territoriali: una quota ristretta di parlamentari era eletta in un collegio unico nazionale fra quei partiti che erano riusciti a far eleggere dei propri candidati in almeno sei circoscrizioni elettorali e la restante parte in circoscrizioni plurinominali. È interessante osservare come nel collegio unico nazionale i partiti candidassero personalità di spicco della cultura, dell'arte ed eminenti studiosi noti ai cittadini polacchi ma non necessariamente politicamente impegnati con l'intento di offrire al dibattito parlamentare dei contributi provenienti da esperti in vari settori.

<sup>25</sup> Cfr. A. Tibal, *op. cit.*, leçon du 23 janvier 1929, p. 2 e ss. Per diverse considerazioni si v. J. Barthélémy, *op. cit.*, p. 5 e 8 il quale, al contrario, apprezza la scelta del costituente polacco giudicandola più democratica rispetto all'elezione di secondo grado del Senato francese che, a suo avviso godeva di «une littérature idyllique», sebbene auspicasse poi un mandato più lungo al fine di consentire ai senatori polacchi di esprimersi senza la pressione esercitata dalle preoccupazioni per un rinnovo del mandato.

In sostanza, come osservato da A. Peretiatkowicz nel 1922 «il sistema legislativo, in Polonia, risiedeva su una sola Camera»<sup>26</sup> nonostante i tentativi intrapresi dal primo Presidente del Senato, W. Trąpczyński, volti a conferire a questa Camera anche il potere d'iniziativa legislativa, nonché di abrogazione dei decreti del Presidente della Repubblica e di decidere, insieme al Sejm, lo scioglimento del Parlamento. Proposte che non trovarono tuttavia il sostegno della maggioranza parlamentare<sup>27</sup>.

Resta da osservare, come diversamente dalla Costituzione francese del 1875 caratterizzata da un bicameralismo perfetto e da quella cecoslovacca del 1920 il cui bicameralismo era pressoché paritario, il Senato polacco che non disponeva del potere d'iniziativa legislativa, non partecipava neppure pienamente alla funzione legislativa, potendo solo richiedere al Sejm, entro il breve lasso di tempo di trenta giorni dal ricevimento, un nuovo esame del progetto di legge con gli emendamenti eventualmente proposti, per la cui approvazione però gli venivano concessi solo altri trenta giorni. Il Sejm, a sua volta, avrebbe potuto accettare tali emendamenti a maggioranza semplice o rigettarli in tutto o in parte con una maggioranza facilmente raggiungibile degli 11/20 dei votanti.

Un aspetto non secondario se si considera che il Senato aveva un peso modesto nell'approvazione di tutta una serie di leggi cui spesso il testo costituzionale rinviava per disciplinare in dettaglio sia gli organi costituzionali, sia l'autonomia degli enti territoriali e l'uso della lingua materna nei rapporti con i poteri pubblici e nell'istruzione (artt. 109 e 15), sia l'ampio catalogo dei diritti e dei doveri<sup>28</sup>.

A ciò si aggiunga l'aperta ostilità manifestata dal Sejm nei confronti delle proposte presentate dal Senato. Come osservato da A. Tibal, tra il 1923 e il 1924 il Sejm respinse sistematicamente tutti gli emendamenti introdotti dal Senato ai progetti di legge approvati in prima lettura dal Sejm generando un conflitto tra i due rami del Parlamento che contribuì all'instabilità ministeriale e alle difficoltà di definizione di un coerente indirizzo politico<sup>29</sup>.

L'insoddisfazione per i compromessi raggiunti così faticosamente su questo e su altri aspetti della Costituzione del 1921 emerge dall'art. 125 Cost. che prevedeva la possibilità di una revisione semplificata del testo costituzionale da parte della seconda legislatura della Dieta con la maggioranza meno aggravata dei 3/5 dei votanti e la presenza di almeno la metà del numero legale dei deputati. Mentre in via ordinaria il Parlamento

---

<sup>26</sup> Cfr. A. Peretiatkowicz, *op. cit.*, p. 612. Si v. anche il commento di A. Giannini, *Le Costituzioni degli Stati dell'Europa orientale*, Vol. II, p. 465, per il quale «nella Costituzione polacca il Parlamento è la Dieta».

<sup>27</sup> Cfr. J. Okrzesik, *Polski senat. Studium politologiczne*, Warszawa, Kancelaria Senatu, 2008.

<sup>28</sup> Cfr. M. Potulicki, *Introduction historique*, in *La Constitution de la République de Pologne. Loi du 17 mars 1921*, cit., p. 17.

<sup>29</sup> Cfr. A. Tibal, *op. cit.*, leçon du 6 février 1929, p. 10.

poteva revisionare la Costituzione con la maggioranza dei 2/3 dei voti alla presenza di almeno la metà rispettivamente dei deputati e dei senatori.

### **5. La forma di governo parlamentare e la prassi costituzionale (1922-1926).**

La prassi costituzionale nei pochi anni di vigenza della Costituzione si orientò verso una dinamica parlamentare.

Pur in assenza di specifiche disposizioni costituzionali, il Governo formato dal Presidente della Repubblica si presentava dinanzi al Sejm per ottenere la fiducia.

La formazione dei Governi (dal 1918 al 1926 se ne contano ben 14 inclusi diversi rimpasti)<sup>30</sup> tuttavia era resa difficile dal sistema dei partiti poco strutturato (molti eletti spesso passavano da un gruppo parlamentare a un altro) e molto lacerato e conflittuale che andò frammentandosi ulteriormente con il passare del tempo<sup>31</sup>. Nel 1924 erano presenti al Sejm ben 23 partiti o formazioni politiche molti dei quali nati da scissioni di gruppi deputati dai partiti maggiori.

A ciò si aggiunga, (e a mio modesto parere è forse questo l'aspetto più rilevante), che i numerosi Governi che si sono succeduti dalla fine del 1922 al colpo di Stato del 1926 hanno dovuto affrontare enormi questioni di vitale importanza per l'esistenza stessa del neonato Stato polacco: dalla definizione dei confini nazionali, a una costosissima e dolorosissima guerra con la Russia sovietica, dalla difficile riappacificazione e integrazione nel tessuto economico, politico e sociale del paese delle minoranze pur nel rispetto della loro identità linguistica, culturale e religiosa, all'unificazione degli stessi polacchi che nelle diverse aree del paese avevano vissuto per lungo tempo esperienze statuali del tutto diverse tra loro dall'impero prussiano, a quello austro-ungarico, a quello russo.

Il Presidente della Repubblica, Stanisław Wojciechowski, si dimostrò energico ma sostanzialmente rispettoso del dettato costituzionale e pronto ad adoperarsi per dare un Governo al paese e a sostenere il difficile compito dei Governi in carica.

---

<sup>30</sup> Cfr. A. Carena, *Problemi politici e riforme costituzionali nella nuova Polonia*, in *Annali di scienze politiche*, n. 4, 1930, p. 306. L'A. osserva come la scelta del sistema elettorale proporzionale costituzionalizzato «se risponde forse alle pretese di chi vuole nel Parlamento una rappresentanza completa e complessa corrispondente ai partiti, alle correnti, ai gruppi, che dividono il paese, rende, d'altra parte, difficile e impossibili quasi praticamente l'esistenza di salde maggioranze parlamentari».

<sup>31</sup> Cfr. A.J. Groth, *op. cit.*, pp. 655; e Id. *Proportional Representation in Prewar Poland*, in *Slavic Review*, n. 1, 1964, p. 103 e ss. L'A. pone in rilievo come la destra cercò di proporre la modifica del sistema elettorale al fine di renderlo più selettivo ma non venne raggiunta un'intesa in Parlamento. Sui risultati elettorali del 1922 si v. L. Blaszkowski, ed., *Statistique des elections à la Diète et au Senat effectués le 5 et le 12 novembre 1922*, Vol. VIII, Warszawa, 1926.

La fragilità delle coalizioni di governo rese sempre più necessaria la ricerca di una mediazione tra le forze politiche rappresentate al Sejm e spinse talvolta il Presidente della Repubblica a dar vita a Governi non caratterizzati da un chiaro orientamento politico ma composti di personalità dei vari partiti scelti per le loro competenze tecniche.

Inoltre occorre porre in rilievo come al fine di consentire al Governo del Primo ministro Wł. Grabski di adottare tra il 1924 e il 1925 una serie di misure atte a fronteggiare con la necessaria celerità la grave crisi economica che aveva colpito il paese e a consentire la creazione di una nuova moneta, lo zloty, il Presidente della Repubblica abbia adottato degli atti aventi forza di legge sulla base di un'espressa legge di delega che gli assegnò per un periodo di tempo limitato di sei mesi i c.d. "pieni poteri straordinari" in campo finanziario.

Sebbene tali atti fossero per la maggior parte attuativi di quanto stabilito dalle leggi approvate dal Parlamento tuttavia in taluni casi la stessa legge di delega consentiva espressamente al Presidente della Repubblica di modificare le leggi disciplinanti talune materie indicate.

È stato il caso, ad esempio, della legge dell'11 gennaio 1924 relativa alla riforma del ministero del Tesoro. Una prassi che sollevò però numerosi dubbi di costituzionalità<sup>32</sup>.

Tali misure eccezionali tuttavia si rivelarono non sufficienti ad affrontare la gravità della crisi economico-finanziaria che aveva colpito il paese. Il Governo che aveva elaborato un intervento della durata di tre anni dovette accelerare i tempi di adozione delle misure previste rendendole più onerose e meno efficaci nel tempo e, nel giugno del 1924, dovette richiedere una proroga di altri sei mesi dei "pieni poteri straordinari" al Presidente della Repubblica che il Parlamento gli concesse<sup>33</sup>.

Sotto questo profilo la prassi costituzionale della Polonia non si discosta da quella di altri ordinamenti coevi che incalzati dalla crisi economica e sociale e posti in difficoltà dai tempi richiesti per l'approvazione della legislazione necessaria a farvi fronte, pur nel silenzio della Costituzione, hanno optato per la delega all'Esecutivo (Presidente della Repubblica o Governo) della potestà legislativa.

Come si è detto, in questa circostanza il Presidente della Repubblica, S. Wojciechowski, operò sempre su indicazione del Governo e, salvo qualche rara eccezione, in applicazione di norme contenute nelle leggi approvate dal Parlamento.

## 6. Il colpo di Stato e la revisione costituzionale del 1926.

<sup>32</sup> Cfr. A. Peretiatkowicz, *La revision de la Constitution polonaise*, in *Revue du droit public*, 1927, p. 125.

<sup>33</sup> Cfr. A. Tibal, *op. cit.*, leçon du 6 février 1929, p. 2.

Le difficoltà incontrate dai Governi polacchi nel fronteggiare i numerosi problemi del paese divennero il bersaglio delle critiche di talune forze politiche e in particolare del Maresciallo J. Piłsudski e dei suoi sostenitori che tuttavia indirizzarono i loro attacchi verso i partiti politici giudicati inconcludenti e il Parlamento ritenuto inefficace e inutile.

Se tali critiche riprendevano esasperandole e deformandole talune osservazioni di giuristi e studiosi del tempo che avevano posto in rilievo i limiti della Costituzione del 1921 tuttavia esse erano rivolte soprattutto a delegittimare la rappresentanza parlamentare e a esaltare invece la necessità di una guida forte e determinata<sup>34</sup>.

I maggiori partiti erano ben consapevoli di quali fossero i difetti strutturali del sistema politico e, negli anni precedenti il colpo di Stato di J. Piłsudski, presentarono numerose proposte di revisione del testo costituzionale.

Tutte le proposte di revisione della Costituzione si basavano sul chiaro presupposto che, per funzionare efficacemente, il sistema costituzionale liberal-democratico del Paese necessitava di modifiche sostanziali. Tuttavia, nessuna delle proposte presentate furono approvate dal Parlamento.

Dopo il colpo di Stato, J. Piłsudski e le forze politiche che lo sostenevano si fecero interpreti delle esigenze, manifestate da tempo, di una riforma del sistema costituzionale<sup>35</sup>.

Tuttavia, lungi dal rafforzare il Governo attraverso una migliore razionalizzazione del rapporto di fiducia o la modifica del sistema elettorale, la revisione costituzionale del 1926 potenziò invece soprattutto i poteri del Presidente della Repubblica organo non politicamente responsabile dinanzi al Sejm.

Non può essere infatti considerata una modifica incisiva la previsione introdotta nell'art. 58 Cost. che stabiliva il divieto di porre in votazione una mozione di sfiducia al Governo o ad un Ministro nella stessa seduta nella quale era stata presentata. Una disposizione che se evitava i c.d. "assalti alla diligenza" tuttavia da sola non era in grado di offrire maggiore stabilità ai Governi sostenuti da ampie e fragili coalizioni.

La revisione costituzionale del 1926 concesse finalmente al Presidente della Repubblica il potere di sciogliere anticipatamente il Parlamento senza l'assenso del Senato. Il Presidente esercitava tale potere con decreto motivato soggetto a controfirma. Unico limite era rappresentato dal divieto di far uso, una seconda volta, di tale potere in base alla stessa motivazione.

---

<sup>34</sup> Cfr. J. Barthélémy, *La crise de la démocratie représentative*, in *Revue du droit public*, 1928, p. 619 e ss.

<sup>35</sup> A. Tibal, *op. cit.*, leçon du 6 février 1929, p.10 osserva che già a partire dal 1925 la Dieta non godeva più di prestigio presso l'opinione pubblica e ciò aveva portato discredito alle stesse istituzioni democratiche «le malheur est qu'en voulant tout faire, elle était incapable de rien faire. Elle était un despote, mais un despote brouillon, incapable de volonté cohérente».

Inoltre la riforma costituzionale conferiva al Presidente il potere di rinvio, con messaggio motivato, delle leggi in Parlamento per un nuovo esame.

Ma, fra gli aspetti più rilevanti della riforma costituzionale del 1926 vi è il conferimento della potestà legislativa d'urgenza al Presidente della Repubblica.

Il nuovo art. 44 Cost. attribuiva infatti al Presidente il potere di adottare, su proposta del Consiglio dei ministri, dei decreti aventi forza di legge se il Parlamento fosse sciolto e « gli interessi dello Stato lo [avessero reso necessario] urgentemente» ovvero in base a una legge di delega approvata dal Parlamento su una specifica materia e per un periodo di tempo determinato.

In entrambe i casi i decreti presidenziali erano soggetti alla controfirma di tutti i componenti del Consiglio dei ministri ed entravano in vigore il giorno successivo la pubblicazione.

Tali atti avrebbero comunque perso efficacia qualora non fossero stati presentati al Sejm entro quattordici giorni dalla prima seduta della Camera o, una volta presentati, il Sejm non li avesse approvati.

I decreti aventi forza di legge non potevano modificare la Costituzione né disciplinare materie regolate dalle leggi costituzionali, dalle leggi elettorali e dagli artt. 3 (l'autonomia territoriale), 4 (la legge di bilancio), 5 (la fissazione del contingente dell'esercito e le chiamate annuali delle leve da parte del Parlamento), 8 (il debito pubblico), 50 (la dichiarazione di guerra e la conclusione della pace) e 51 Cost. (l'immunità e la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica) della Costituzione.

Un potere di cui il Presidente neoeletto, I. Mościcki, si avvalse fin dal momento dell'approvazione della revisione costituzionale del 1926 poiché contestualmente il Parlamento approvò, il 2 agosto 1926, una legge di delega che gli assegnò numerosi poteri<sup>36</sup>.

La riforma costituzionale conferì inoltre, sempre al Presidente della Repubblica, la potestà di ordinare la pubblicazione del disegno di legge di bilancio elaborato dal Governo qualora il Parlamento non l'avesse approvato entro i termini stabiliti e se il Sejm non l'avesse rigettato in toto.

Come ha osservato B. Mirkine-Guetzévitch, le disposizioni relative al potere affidato al Presidente della Repubblica di adottare atti aventi forza di legge richiamavano i *Règlements de nécessité* delle Costituzioni monarchiche della Germania della metà del XIX secolo e della Russia dell'inizio del XX secolo che l'Autore definisce *pseudo-constitutionnalisme* perché depotenziando

---

<sup>36</sup> Cfr. E. Gordon, *op. cit.*, p. 146. Il primo decreto avente forza di legge del Presidente della Repubblica del 6 agosto 1926 risolse a favore di quest'ultimo un'aspra controversia sorta tra le forze politiche su quale organo fosse competente a disciplinare l'organizzazione del Comando supremo delle Forze Armate. Se talune forze politiche avevano insistito sul fatto che tale materia dovesse essere disciplinata per legge e dunque fosse di competenza del Parlamento, J. Piłsudski e il suo *entourage* militare ritenevano invece che fosse di competenza del Presidente. Cfr. A. Peretiatkovicz, *La revision de la Constitution polonaise*, cit., p. 128.

il Parlamento consacravano, di fatto, una rottura con i principi dello Stato di diritto<sup>37</sup>.

Ed in effetti, A. Garlicki ha sottolineato che il colpo di stato del maggio del 1926 mise fine ad alcuni anni di parlamentarismo in Polonia: «dal punto di vista del diritto scritto, il processo di abolizione della democrazia parlamentare, la cui prima tappa è stata la novellizzazione di agosto, si è svolto lentamente ed è durato relativamente a lungo. Ma l'essenza degli eventi di maggio era che da quel momento in poi la volontà del vincitore più che la legge scritta era la norma più alta. Infatti J. Piłsudski, a prescindere dalla conservazione delle vecchie strutture giuridiche, aveva poteri decisionali illimitati e fu l'unico organo di appello contro queste decisioni»<sup>38</sup>.

Anche sotto il profilo delle scelte politiche dei governi che si succedettero dopo il 1926 si può osservare che sebbene J. Piłsudski al fine di ottenere il sostegno dell'opinione pubblica avesse promesso la realizzazione di alcune importanti riforme sociali e la riforma agraria, attesa da lungo tempo, dopo il colpo di Stato non solo ripudiò tale progetto ma avviò una campagna di arresti e di persecuzioni sia dei militanti del movimento agrario sia degli esponenti del partito socialista che finirono in carcere o furono costretti all'esilio<sup>39</sup>.

La Costituzione del 1935 fu la conseguenza di tale involuzione autoritaria della forma di Stato polacca il cui disegno emerse già all'indomani della riforma costituzionale del 1926<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. B. Mirkine-Guetzévitch, *op. ult. cit.*, p. 35-36. G. Burdeau, *op. cit.*, p. 408 osserva come il Presidente della Repubblica abbia abusato di tali poteri violando il diritto del Parlamento di esercitare su di essi il suo controllo *a posteriori*. Nel 1926 sono stati pubblicati nel *Dziennik Ustaw* ben 41 decreti aventi forza di legge, 217 nel 1927 e 219 nel 1928 di cui 60 alla vigilia dell'apertura della sessione annuale del Sejm e in coincidenza con la scadenza della legge di delega del 2 agosto 1926. Quando il Parlamento si rifiutò di approvare il decreto del 10 maggio 1927 sulla stampa e sul divieto di pubblicazione di notizie false dal chiaro orientamento illiberale, il Presidente ha in un primo tempo aggiornato la sessione parlamentare per un mese poi ne ha deciso la chiusura senza che il Sejm abbia tenuto una sola seduta. Per l'A. «le but de la réforme est de placer au centre de la vie publique un homme qui n'ait pas à se soucier de l'éventualité d'un contrôle mais qui puisse, en toute liberté, agir conformément à ce qu'il croit être l'intérêt de l'Etat».

<sup>38</sup> Cfr. A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa, 1978, p. 369. Come osserva S. Ceccanti, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2006, p. 7 «la possibilità di adottare a Parlamento sciolto, su proposta del Consiglio dei ministri, con evidente imitazione dell'art. 48 della Costituzione di Weimar, "decreti aventi forza di legge in materia legislativa" con esclusione delle revisioni costituzionali (nuovo art. 44.2)» incamminò l'ordinamento oltre i confini della forma democratica di Stato, che furono superati con la Costituzione del 23 aprile 1935.

<sup>39</sup> Cfr. T.N. Cieplak, *op. cit.*, p. 25.

<sup>40</sup> Di particolare interesse è la testimonianza di W. Bitner, *La Constitution démocratique de la Pologne. Un projet peu connu*, in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1979, p. 209 ss. L'A., in quegli anni deputato al Sejm per il Partito cristiano-nazionale laburista, osserva come J. Piłsudski e i militari a lui vicini già a partire dal 1929 insistettero sulla necessità di adottare un nuovo testo costituzionale che concentrasse i poteri dello Stato nelle mani del Presidente della Repubblica. Alcune forze politiche di centro, con il

Resta da osservare come il passaggio, con la Costituzione del 1935, verso un modello dualista della forma di governo parlamentare ispirato alla Costituzione di Weimar e infine verso una forma di Stato autoritaria e un sistema di potere personale abbia seguito un percorso comune a molti altri ordinamenti europei degli anni '30 a cominciare da quello austriaco<sup>41</sup>.

## 7. Conclusione.

Non v'è dubbio che il notevole lavoro svolto dalla Dieta costituente polacca, i numerosi studi, i progetti di Costituzione presentati e le diverse soluzioni anche innovative prospettate e, infine nonostante i suoi limiti, lo stesso testo costituzionale del 1921 abbiano costituito, come osservato dallo stesso Mirkin Guetzévitch, un patrimonio prezioso per le Assemblee costituenti dei principali Stati dell'Europa occidentale all'indomani della II GM<sup>42</sup> ma anche degli Stati post-comunisti dell'Europa centro orientale<sup>43</sup>.

Fra questi si può annoverare certamente la Polonia i cui costituenti hanno tratto ispirazione dal suo vasto patrimonio storico costituzionale, ivi compresa la Costituzione del 1921, dei suoi aspetti positivi e di quelli negativi, per l'elaborazione delle prime riforme della Costituzione socialista, della Piccola Costituzione del 1992 e della Costituzione del 1997.

Sotto il profilo della forma di governo adottata, si può osservare come la scelta in favore di una forma di governo parlamentare a tendenza "assembleare" se abbia risposto ai diversi orientamenti emersi tra le forze

---

sostegno del partito socialista, cercarono una mediazione volta a salvare l'impianto liberal-democratico della Costituzione del 1921 e presentarono il 18 febbraio 1930 un progetto di legge di revisione costituzionale firmato da 111 deputati che pur rafforzando i poteri del Presidente della Repubblica non stravolgeva la struttura originaria della Costituzione di marzo.

<sup>41</sup> Cfr. A. Di Gregorio, *European and Polish constitutionalism in the aftermath of WWI*, in questa *Rivista*. Sui numerosi fattori non solo di natura giuridica che portarono a questa deriva autoritaria cfr. B. Mirkin-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, cit., in particolare l'A. osserva come la razionalizzazione della forma di governo parlamentare abbia rappresentato un passo decisivo nell'evoluzione del costituzionalismo ma che, da sola non possa garantire la stabilità dell'Esecutivo che dipende anche da altri fattori come il sistema dei partiti (p. 23-24); e Id., *L'échec du parlementarisme "rationalisé"*, in *Revue internationale d'histoire politique constitutionnelle*, 1954.

<sup>42</sup> Cfr. B. Mirkin Guetzévitch, *op. ult. cit.*, p. 100.

<sup>43</sup> Cfr. K. Wojtyczek, *Un nouveau régime parlementaire rationalisé: la Pologne*, in *Revue du droit public*, 1994, p. 398 e ss.; N. Maslowski, *L'écriture d'une Constitution en Pologne (1992-1996). Discours, débats, consensus et compromis*, Mémoire Cycle supérieur d'étude comparée, Sous la direction de Georges Mink, 1996; M. Ganino, *Presidenti e Governi nell'evoluzione costituzionale dell'Europa dell'Est (Polonia, Romania, Ungheria e Russia)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1997; W. Sokolowicz, *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e Romania*, in S. Bartole e P. Grilli di Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale. Élités, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1998; M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002; e C. Filippini, *Polonia*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 75 e ss.

politiche rappresentate nella Dieta costituente tuttavia abbia anche seguito una tendenza verso la quale si orientarono, salvo qualche rara eccezione, agli inizi degli anni '20 la maggior parte dei nuovi testi costituzionali.

Se tale scelta istituzionale consentiva ai partiti politici nati grazie dell'introduzione del suffragio universale (talvolta anche femminile) di essere rappresentati in Parlamento e di dare dunque espressione ai diversi orientamenti presenti nel paese, tuttavia il fatto che questi partiti fossero poco strutturati e talvolta fossero animati da forti ideologie in radicale conflitto tra loro e per le quali i principi e i valori della democrazia liberale costituivano un ostacolo al raggiungimento dei rispettivi obiettivi o, al contrario, fossero caratterizzati da fenomeni di trasformismo aveva reso sempre più difficile trovare un'intesa fra i vari gruppi parlamentari e sempre più instabili i Governi.

La breve esperienza parlamentare polacca non ha fatto eccezione.

Di tali limiti la dottrina polacca era cosciente fin dal momento della promulgazione della Costituzione. Tra le tante voci critiche del tempo, merita attenzione quella di Adam Pragier, socialista e professore all'Università libera della Polonia, secondo il quale la Costituzione di marzo «non [aveva] approfittato delle conquiste e delle esperienze della grande ricostruzione del mondo, che [stava] avvenendo sotto i nostri occhi nelle democrazie capitaliste del Vecchio e del Nuovo mondo»<sup>44</sup>.

Mentre S. Car, giurista sostenitore di J. Piłsudski e autore delle “tesi costituzionali” che furono alla base della Costituzione del 1935, nel 1930 scrisse che «la Costituzione non poteva – e non soddisfaceva – nessuno perché non [era stata] il prodotto di un'analisi approfondita delle reali esigenze del paese che si stava lentamente riprendendo dopo oltre un secolo di oppressione, nelle condizioni degli equilibri mondiali turbati dalla Grande Guerra. Invece, la Costituzione maturò nell'atmosfera delle lotte tra partiti politici, alimentata da un atteggiamento sfavorevole al Capo dello Stato»<sup>45</sup>.

Resta da osservare tuttavia che al di là dei limiti già posti in rilievo sulla fragilità del modello di forma di governo parlamentare prescelto, per la ricostruzione economica e sociale di uno Stato profondamente diviso tra vaste aree agricole e alcuni centri industriali di punta ma che, devastati dalla guerra, necessitavano di investimenti, e per la pacificazione, la riconciliazione e l'integrazione delle diverse minoranze nonché degli stessi polacchi da troppo tempo separati, i Governi non disponevano né di un apparato amministrativo organizzato sull'intero territorio nazionale, né di una moneta stabile, erosa dall'iperinflazione.

E' in questi gravi problemi e nel difficile rapporto tra il Maresciallo Piłsudski e le fragili istituzioni del nuovo Stato polacco e, più in generale, nel rapporto tra esecutivo ed esercito e tra esercito e attività politica che

---

<sup>44</sup> Cfr. A. Pragier, *Uwagi o konstytucji 17 marca*, Warszawa, 1921.

<sup>45</sup> Cfr. S. Car, *Konstytucja 17 marca a polska rzeczywistość*, Warszawa, 1930.

forse vanno principalmente ricercate le ragioni del fallimento di questa breve esperienza costituzionale.

Un'esperienza costituzionale comunque preziosa che costituisce una tappa importante del lungo percorso della complessa evoluzione storica e costituzionale della Polonia.

Ritornare a riflettere sulla Costituzione del 1921, così poco celebrata in patria in occasione del suo centenario, sui suoi limiti ma anche sui suoi aspetti innovativi e sulle ragioni del suo fallimento può aiutare a comprendere l'attuale crisi della democrazia in questo paese<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e "costituzionalismo"*, in *ibidem*, n. 3/2020; J. Sawicki, *L'erosione "democratica" del costituzionalismo liberale. Esperienze contrastanti nell'Europa centro-orientale*, Milano, FrancoAngeli, 2020; e inoltre si v. anche M.A. Orlandi, *La «democrazia illiberale». Ungheria e Polonia a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2019.