

Krzysztof Grajewski

Uniwersytet Gdański

I PARTITI POLITICI NELLE DUE CAMERE
DEL PARLAMENTO
(ALCUNI ASPETTI DELLA QUESTIONE)

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.014>

Summary. Political Parties in Both Houses of Polish Parliament (Selected Issues). The paper describes the legal status of political parties represented in the Sejm and the Senate. This special status is granted by Article 11 of the Polish Constitution which establishes the principle of political pluralism which gives parties the possibility to influence the formulation of the policies. The paper then examines the conditions of the establishment and operation of deputy associations in Parliament of the Republic of Poland, the internal organisation of parliamentary clubs and their decision-making procedures. The article discusses also the implications of several draft amendments to the rules of procedure of the Sejm intended to institutionalise parliamentary opposition (the so called “democratic package”). The Author draws a conclusion that the existing legal framework for functioning of political parties in the parliament does not fully respect the essence of the constitutional mechanism that really works. As he argues, certain political principles, e.g. the separation of powers, have become less significant, whereas the gap between the ruling majority and the opposition has widened. Ultimately, the Author draws attention also towards the problem of growing authoritarianism of the Polish regime, harming the parliament by seeking to marginalise permanently the opposition parties.

Keywords: political parties; the Sejm; Senate; parliamentary opposition; party discipline; “democratic package”.

Streszczenie. Partie polityczne w obu izbach polskiego parlamentu (zagadnienia wybrane). W artykule analizuje się najważniejsze elementy statusu prawnego partii politycznych w Sejmie i Senacie, który jest konsekwencją wyrażonej w art. 11 konstytu-

cji zasady pluralizmu politycznego, oznaczającej m.in. konieczność stworzenia partiom prawnych możliwości wpływania na funkcjonowanie ciała ustawodawczego. Poddano analizie m.in. takie zagadnienia, jak: warunki organizowania się deputowanych na forum parlamentu, wpływ organizacji parlamentarzystów na prace obu izb, kwestia wewnętrznej organizacji klubów parlamentarnych, oraz podejmowania przez te organizacje decyzji, a także założenia zmian statusu opozycji parlamentarnej wyrażone w szeregu projektów zmian regulaminu Sejmu (tzw. pakiet demokratyczny). W konkluzjach stwierdzono m.in., że prawna konstrukcja funkcjonowania partii politycznych w parlamencie nie do końca oddaje istotę realnie działającego mechanizmu ustrojowego. Widoczny jest spadek znaczenia niektórych zasad ustrojowych (np. podziału władz), a z drugiej strony wzrost znaczenia podziału na większość rządzącą i opozycję. W Polsce od listopada 2015 r. należy również co najmniej odnotować pojawienie się pewnych elementów rządów autorytarnych, widocznych także na forum parlamentu, gdzie przybierają one przede wszystkim postać permanentnego marginalizowania partii opozycyjnych.

Słowa kluczowe: partie polityczne; Sejm; Senat; opozycja parlamentarna; dyscyplina partyjna; pakiet demokratyczny.

1. Il punto di partenza per analizzare il funzionamento dei partiti politici all'interno di un parlamento è costituito indubbiamente dal principio costituzionale del pluralismo politico. L'art. 11 c. 1 della legge fondamentale polacca recita¹: “La Repubblica di Polonia garantisce la libertà di fondare partiti politici e la libertà della loro attività. I partiti politici riuniscono i cittadini polacchi, rispettando il principio di libertà ed eguaglianza, per concorrere con metodo democratico alla formazione della politica nazionale². Non vi è dubbio che dal disposto sopraccitato si possono dedurre due aspetti di questo principio, il primo dei quali consiste nello stabilire la libertà di formazione e di azione dei partiti politici. Tale libertà non ha un carattere illimitato, risultando già dalla carta costituzionale stessa il divieto di esistenza per partiti politici e organizzazioni di altro genere che, semplificando, potrebbero essere definite come partiti comunisti, nazisti o fascisti (art. 13).

Un secondo aspetto del principio di pluralismo politico è costituito dal fatto che l'art. 11 c. 1 della costituzione richiama esplicitamente il concorrere con metodo democratico alla formazione della politica nazionale. Tale formulazione non va intesa alla lettera. Essa non significa infatti che i partiti politici (o i loro

¹ Costituzione della Repubblica di Polonia del 2 aprile 1997 (gazz. ufficiale polacca “Dziennik Ustaw” n. 78, pos. 483 con le succ. mod.).

² Cfr. anche l'art. 1 c. 1 della legge del 27 giugno 1997 sui partiti politici (testo unico: “Dziennik Ustaw” del 2011, n. 155, pos. 924 con le succ. mod.).

organi) esercitano direttamente il potere nello Stato in quanto titolari di competenze degli organi dello Stato (art. 6 della legge sui partiti politici). Già da tempo (1993) nella giurisprudenza della Corte Costituzionale polacca si ritiene che questa funzione dei partiti politici deve essere realizzata tramite i meccanismi parlamentari. Infatti la Corte Costituzionale affermò in tale occasione che essa deve “essere esercitata tramite i meccanismi parlamentari. Un elemento di collegamento fondamentale tra un partito politico e tale meccanismo divennero in pratica i club parlamentari dei partiti (...)”. Secondo la Corte Costituzionale ciò significa “tra l’altro, garantire ai partiti politici una situazione giuridica in cui possano liberamente esercitare la loro funzione democratica di formare la politica nazionale, in particolare tramite il parlamento. Tali requisiti si riferiscono anche alla normativa concernente l’organizzazione e le modalità di funzionamento del parlamento. Per essere conforme ai suddetti principi costituzionali la normativa in oggetto non può limitare la libertà di azione dei partiti politici né del loro funzionamento all’interno del parlamento”³. Di conseguenza è da ritenersi che, dal momento che il diritto dei parlamenti di associarsi all’interno del parlamento viene dedotto dalla libertà generale dei partiti politici, la libertà della formazione dei gruppi parlamentari ha in realtà valenza costituzionale⁴.

2. Un’esame approfondito del funzionamento dei partiti politici a livello parlamentare deve tener conto di più di un aspetto. Deve comprendere almeno quella normativa che definisce le condizioni per l’associazione dei parlamentari e i poteri di queste forme organizzative di esercitare un’influenza sui lavori dell’organo legislativo⁵. Quanto al primo aspetto, la norma principale è quella dell’art. 17 della legge sull’esercizio del mandato, che in maniera esplicita stabilisce il diritto dei membri della Camera e del Senato a formare gruppi parlamentari. Esso assume la forma del diritto dei parlamentari ad associarsi in club, circoli e collegi (*zespoły*) di deputati (di senatori o di parlamentari) e di conseguenza quello di

³ Pronuncia della Corte Costituzionale del 26 gennaio 1993 (U. 10/92), OTK 1993, parte I, pos. 2.

⁴ M. Granat, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, red. M. Granat, Varsavia 2003, p. 27.

⁵ Non si può però dimenticare la normativa che regola le condizioni tecnico-organizzative (comprese quelle finanziarie) dell’attività dei gruppi parlamentari, essenziale per la libertà del loro funzionamento. V. soprattutto l’art. 18 della legge del 9 maggio 1996 sull’esercizio del mandato del deputato e del senatore (testo unico: “Dziennik Ustaw” del 2015, pos. 1605 con le succ. mod.; di seguito: “legge sull’esercizio del mandato”) e l’ordinanza n. 1 del Presidente della Camera e del Presidente del Senato del 26 aprile 2016 sulla determinazione dell’ammontare delle risorse finanziarie destinate alla copertura delle spese di funzionamento dei club e dei circoli dei deputati, del senato e quelli parlamentari e dei loro uffici (testo non pubblicato, disponibile sul sito web <https://senat.gov.pl/warunki-wykonywania-mandatu-senatorskiego> accesso del 29 agosto 2016).

formare liberamente tali forme organizzative. Tutte le suddette associazioni vengono formate secondo le modalità definite dai regolamenti della Camera⁶ e del Senato⁷. Essi determinano un numero minimo di membri dei club e dei circoli in ciascuna delle camere (nella Camera il club deve contare almeno 15 membri e il circolo almeno 3 membri, mentre nel Senato – rispettivamente – 7 e 3 membri)⁸. Tale requisito non è invece definito per i collegi. I club ed i circoli sono organizzazioni che si formano secondo regole politiche, mentre i collegi secondo altre regole. Un deputato (un senatore) può far parte soltanto di un club o un circolo (art. 8 del regolamento della Camera e art. 21 del regolamento del Senato).

E' dunque lecito pensare che dalle norme legali o regolamentari citate si possa dedurre il principio di autonomia relativo alla formazione, al funzionamento ed alla composizione dei gruppi parlamentari. Questi ultimi hanno l'unico obbligo di informare i presidenti delle due camere della loro composizione e di presentare i propri regolamenti (statuti interni)⁹. Sorprende il fatto che l'obbligo di informare il Presidente della Camera (e quello del Senato) sui regolamenti dei gruppi parlamentari non si traduca nell'accessibilità dei contenuti di tali documenti. Essi non vengono pubblicati p.es. sui siti web della Camera e del Senato, che pure offrono una sezione dedicata ai gruppi¹⁰. Al contrario degli statuti dei partiti politici, che sono facilmente accessibili, quelli dei gruppi di solito non si trovano nè sui siti web dei singoli partiti politici, nè su quelli dei gruppi stessi.

3. Dal momento che i poteri del gruppo nella grande maggioranza dei casi si esplicano all'interno del parlamento, essi di regola vengono definiti nei regolamenti delle due camere. D'altronde impossibile o almeno piuttosto difficile sarebbe stato per i partiti politici concorrere alla formazione della politica nazionale, nel caso in cui le norme di legge non attribuissero alle forme organizzative dei parlamentari determinati poteri legati ai lavori delle due camere¹¹. Come af-

⁶ Delibera della Camera della Repubblica di Polonia del 30 luglio 1992 – Regolamento della Camera della Repubblica di Polonia (testo unico: M.P. del 2012 pos. 32 con le succ. mod.).

⁷ Delibera del Senato della Repubblica di Polonia del 23 novembre 1990 – Regolamento del Senato della Repubblica di Polonia (testo unico: M.P. del 2016 pos. 824 con le succ. mod.).

⁸ In pratica da ciò nascono difficoltà a definire i requisiti minimi per club e circoli parlamentari (club, circoli e gruppi [*zespoły*] misti dei deputati e dei senatori). V. J. M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca liczby członków klubu parlamentarnego*, in: *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015). Wybór opinii prawnych do artykułów 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011, nr 7, poz. 29, ze zm.)*, v. 1, red. J. Mordwiłko, Varsavia 2015, p. 364–367.

⁹ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Varsavia 2006, p. 87–88.

¹⁰ V. p. es. *Kluby i koła*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/kluby.xsp>, accesso il 29 agosto 2016.

¹¹ K. Grajewski (red.), J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Varsavia 2014, p. 237.

fermato dalla Corte Costituzionale nella citata pronuncia, la possibilità di formare tali organizzazioni è infatti “conseguenza di determinate soluzioni organizzative concernenti i lavori della Camera e spetta ai deputati in quanto membri di un dato raggruppamento politico visto il carattere e i compiti dell’organo legislativo di cui fanno parte”. Bisogna però metter in evidenza che il conferimento di tali poteri alle associazioni dei parlamentari in seno alla Camera ed al Senato non significa che i gruppi diventino organi delle camere (cfr. art. 9 del regolamento della Camera e art. 4 del regolamento del Senato).

Attualmente il regolamento della Camera contiene almeno una quindicina di norme relative ai poteri dei gruppi che operano nella sua sede. Tra le altre, si possono menzionare le disposizioni secondo le quali del Consiglio degli Anziani fanno parte i presidenti o i vicepresidenti dei club, i rappresentanti delle intese dei club o dei circoli e i rappresentanti dei club parlamentari che rappresentino almeno 15 deputati e quelli dei circoli parlamentari che alla data di inizio della legislatura rappresentavano una lista elettorale separata (art. 15 c. 1); quelle che conferiscono al presidente del club o del circolo oppure ad un vicepresidente da lui autorizzato il diritto a proporre, durante la seconda lettura, modifiche ai progetti di legge a nome del club o del circolo (art. 45 c. 1); quelle che conferiscono ai presidenti dei club e dei circoli appartenenti al Consiglio degli Anziani il diritto esclusivo a proporre candidati per le commissioni d’inchiesta (art. 136 c. c. 2) oppure quelle che danno ai club ed ai circoli il diritto di proporre mozioni di integrazione dell’ordine del giorno dei lavori della Camera (art. 173 c. 3) oppure garantiscono un tempo prolungato per i discorsi dei membri di un dato club o la possibilità di organizzare il dibattito secondo la modalità dei cosiddetti limiti del tempo per i club e per i circoli dei deputati (art. 180 c. 1 e art. 181 c. 1). E’ esclusivo diritto di un club quello di promuovere nella Camera una delle procedure di controllo mediante la richiesta di presentazione dell’informativa corrente da parte un membro del Consiglio dei Ministri (art. 194 c. 1). Tra le norme richiamate ci sono quelle che definiscono in modo specifico le regole per la composizione di alcune commissioni della Camera. L’art. 143 c. 1 del regolamento della Camera dispone che della Commissione Etica della Camera devono far parte i deputati che rappresentano tutti i club della Camera, uno per ciascun club. Vale la pena di osservare che i club dispongono di fatto del monopolio per la designazione dei componenti di questa commissione, visto che l’uscita da un club comporta automaticamente l’uscita dalla Commissione Etica della Camera (art. 143 c. 14). Si deve inoltre ricordare che la composizione della Commissione per gli Affari dell’Unione Europea deve rispecchiare proporzionalmente la rappresentanza dei club e delle intese (art. 148 a c. 2), mentre la composizione di una commissione speciale nominata dalla Camera per discutere un progetto

di modifica della costituzione riflette la rappresentanza dei club e dei circoli dei deputati presenti nella Camera (art. 86 b c. 2). Una simile simile vige per la commissione d'inchiesta della Camera. Infatti, secondo l'art. 2 c. 2 della legge sulle commissioni d'inchiesta¹², anche la composizione di questa commissione deve rispecchiare proporzionalmente la rappresentanza nella Camera dei club e dei circoli presenti nel Consiglio degli Anziani. Interessante notare che i gruppi esercitano anche una certa influenza su alcuni elementi dello status giuridico del deputato, nonché sulle condizioni di esercizio del mandato. Infatti l'art. 7 c. 10 del regolamento della Camera dispone che qualora un deputato si rivolgesse per motivi seri al Presidente della Camera con la richiesta di un congedo temporaneo, il Presidente concede tale congedo di comune accordo con la presidenza del club (circolo). I club ed i circoli hanno anche il diritto di esprimere un loro parere in merito alle accuse di inadempimento avanzate contro i deputati, se la Presidenza della Camera ne fa richiesta (art. 132 c. 2).

Appare decisamente più modesto l'elenco dei poteri dei gruppi parlamentari nel regolamento del Senato. Analogamente che per la Camera i rappresentanti dei club dei senatori, quelle delle intese dei club e dei circoli e quelli dei club parlamentari con almento 7 senatori entrano a far parte del Consiglio degli Anziani, vale a dire di un organo che garantisce la cooperazione dei club e dei circoli del Senato in merito alle questioni legate all'attività ed ai lavori dello stesso (art. 16 c. 1 e 2 del regolamento del Senato), il che indubbiamente ha come effetto un'influenza molto forte da parte di tali associazioni sulle questioni di competenza del Consiglio degli Anziani. Soggetti quali i club o le intese dei club o dei circoli hanno anche il diritto di proporre istanza di convocazione del Consiglio degli Anziani (art. 16 c. 4), inoltre i rappresentanti dei club e delle intese dei club e dei circoli sono tra i soggetti autorizzati a proporre le questioni da discutere all'interno del Consiglio degli Anziani (art. 16 c. 3 p. 5). Inoltre, nella situazione in cui un progetto di delibera del Senato viene concordato tra tutti i club ed i circoli dei senatori, il Presidente del Senato può inserire il progetto di questa delibera nel progetto dell'ordine del giorno del Senato escludendo la prima lettura, il che significa che l'assenso dei club per un progetto di delibera di fatto modifica l'iter deliberativo, accelerandolo in modo assai significativo (art. 84 c. 6).

4. Non si può peraltro dimenticare che per descrivere l'influsso dei partiti politici sulla struttura e sul funzionamento delle due camere del parlamento non basta l'esame delle rispettive norme regolamentari, che in maggiore o minore misura dotano tali organizzazioni ed i loro rappresentanti di determinati poteri legati all'attività ed ai lavori del parlamento. I gruppi, infatti, esercitano la loro

¹² Legge del 21 gennaio 1999 (testo unico „Dziennik Ustaw” del 2016, pos. 1024).

influenza sulla struttura e sull'ambito dei lavori delle due camere in misura molto maggiore rispetto a quanto si evinca dalle disposizioni regolamentari. Il che avviene per una serie di ragioni, tra le quali il fatto che le norme regolamentari conferiscono ai membri del parlamento numerosi poteri da esercitare collettivamente. Non è difficile accorgersi che alcuni di essi sono costruiti in modo tale che anche se *de iure* spettano ad un gruppo di parlamentari numericamente determinato, *de facto* si possono ritenere conferiti ai club. Un esempio tipico che risulta dall'art. 118 c. 1 della Costituzione è il potere di iniziativa legislativa spettante ad un gruppo di deputati. Il regolamento della Camera precisa che tale gruppo deve constare di 15 persone (art. 32 c. 2). Si tratta quindi di un gruppo che, alla luce delle disposizioni poc' anzi richiamate, ha la facoltà di formare un club di deputati. D'altronde, nel regolamento della Camera un gruppo di almeno 15 deputati è anche titolare di molti altri poteri. E' proprio ad un gruppo di almeno 15 deputati il diritto di presentare la candidatura per la carica di Presidente e quelle dei Vicepresidenti della Camera (art. 4 c. 2 in relazione all'art. 5 c. 6). Lo stesso numero di deputati è richiesto per proporre un progetto di delibera sulla determinazione del numero dei vicepresidenti della Camera (art. 5 c. 3), il che significa che di fatto la composizione della Presidenza della Camera risulta dagli accordi tra i club di deputati¹³. 15 è anche il numero dei deputati richiesto per proporre un'istanza relativa alla nomina dei rappresentanti della Camera nel consiglio, di cui all'art. 48 c. 3 del Trattato sull'Unione Europea e composto, tra gli altri, dai rappresentanti degli Stati membri dell'Unione Europea¹⁴.

A questo punto è opportuno ricordare che la letteratura non manca di mettere in rilievo il ruolo di pratiche parlamentari che non trovano alcun riscontro nei regolamenti delle camere. Ciò riguarda per esempio la procedura di formazione delle commissioni della Camera (escluse quelle formate in conformità alle norme regolamentari specifiche, di cui sopra). Un elemento essenziale di questo procedimento è la definizione delle quote paritarie, vale a dire del numero dei posti che in definitiva devono essere assegnati ai singoli club della Camera nell'ambito di ogni categoria di commissione, e in secondo luogo, nell'ambito di tali quote, la determinazione della composizione numerica delle presidenze delle commissioni, in modo da garantire ai club un numero di posti nelle presidenze di tutte le commissioni tale da corrispondere al numero dei membri dei singoli gruppi¹⁵.

5. E' quasi un'ovvietà affermare che ogni organizzazione politica opera nell'ambito dell'organo legislativo tramite un gruppo parlamentare composto di

¹³ Cfr. M. Chmaj, *Wewnętrzna organizacja Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, n. 1, p. 20–21.

¹⁴ Trattato sull'Unione Europea („Dziennik Ustaw” del 2004, n. 90, pos. 864/30).

¹⁵ S. Bożyk, op. cit., p. 109–110.

regola dai membri di questo partito e a volte anche dai non iscritti. Di conseguenza questioni come i rapporti fondamentali tra il partito ed il gruppo, l'organizzazione degli organi direttivi del gruppo, nonché i diritti e i doveri dei membri dello stesso vengono di norma regolati negli atti interni del partito (statuti dei partiti politici e regolamenti delle frazioni parlamentari)¹⁶. Va aggiunto che di regola la suddetta normativa prevede la realizzazione della politica di un dato partito tramite il rispettivo gruppo, l'appartenenza al quale è obbligatoria per gli iscritti al partito. Di regola la cessazione dell'appartenenza al partito significa automaticamente la cessazione dell'appartenenza al gruppo. Quanto alle decisioni di particolare importanza, di solito la direzione del gruppo viene condivisa dai suoi diversi organi; un ruolo importante spetta all'assemblea dei membri alla presidenza del gruppo ed al presidente (il capogruppo). Quanto ai raggruppamenti rappresentati nella Camera nel corso dell'attuale legislatura, soltanto lo statuto di Diritto e Giustizia (pol. *Prawo i Sprawiedliwość*, abbreviazione: PiS)¹⁷ contiene una norma secondo la quale i lavori del Club del PiS vengono diretti dal Presidente del PiS (vale a dire dal capo del partito, non da quello del gruppo) che realizza tale competenza tramite il presidente del club, del circolo o del collegio parlamentare del PiS (art. 15 c. 1 p. 3 lettera b). Tale norma permette di concludere che il gruppo parlamentare del PiS è completamente dipendente dagli organi direttivi del partito politico a cui fa capo.

È evidente che l'appartenenza al gruppo parlamentare implica la modifica del principio costituzionale del libero mandato (art. 104 c. 1) mediante un altro principio costituzionale, quello del pluralismo politico (art. 11). Il mandato di un parlamentare è libero nel senso che quest'ultimo non ha nessuna responsabilità giuridica per l'esercizio dello stesso e che il cambio di appartenenza ad un partito o l'uscita dal partito non implica alcuna sanzione giuridica, compresa la privazione del mandato¹⁸. Ciò non comporta però una vera e propria libertà dalle indicazioni del raggruppamento politico di appartenenza. Pur non avendo il carattere di un'obbligazione sanzionata dalla legge, dal punto di vista del parlamentare queste indicazioni influiscono sull'esercizio del mandato, mentre dal punto di vista del gruppo parlamentare, dotano quest'ultimo di uno strumento di influenza reale sull'attività parlamentare. Come è noto, tale influenza può assumere la forma della disciplina di presenza oppure di quella di voto. Si può

¹⁶ Cfr. B. Jakubek, *Istota, właściwości i charakter prawny regulaminów klubów i kół parlamentarnych w Polsce*, in: *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Pułto*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, v. XXXI, p. 616 e s.

¹⁷ *Statut Prawa i Sprawiedliwości* (documento non datato), pis.org.pl/document/archive/download/122, accesso il 31 agosto 2016, di seguito „statuto PiS”.

¹⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, p. 533.

addirittura affermare che, qualora non fosse possibile introdurre una disciplina di gruppo, almeno in alcune occasione alcuni poteri conferiti ai gruppi dai regolamenti parlamentari richiamati al p. 3 di questo testo avrebbero un carattere illusorio.

La possibilità di introdurre la disciplina all'interno del partito è prevista nei regolamenti di almeno quattro gruppi della Camera¹⁹. Solo nel caso di un raggruppamento l'introduzione della disciplina dipende da una decisione di tutti i membri del club. Il § 21 c. 1 del regolamento del Club Parlamentare del Partito Polacco del Popolo (pol. *Polskie Stronnictwo Ludowe*, abbreviazione: PSL)²⁰ dispone che in questo gruppo vige sempre la disciplina relativa ai progetti proposti dal Consiglio dei Ministri nel caso, in cui il PSL faccia parte della coalizione governativa. Per quanto riguarda gli altri progetti di legge e la deroga della disciplina in caso di progetti di legge promossi dal governo, le decisioni spettano al club, che le approva mediante voto palese a maggioranza in presenza di almeno metà dei componenti (§ 21 c. 2 e c. 4 del regolamento del CP PSL). Nel regolamento del Club Parlamentare Piattaforma Civica (pol. *Platforma Obywatelska*, abbreviazione: PO)²¹ tale potere viene conferito alla presidenza del club (art. 9 c. 7 p. 7 del regolamento del CP PO). Poco chiare risultano invece le disposizioni corrispondenti nel regolamento del Club dei Deputati del Partito Moderno di Ryszard Petru (pol. *Nowoczesna Ryszarda Petru*)²². Infatti, come recita l'art. 9 p. 9 di questo documento, "alla Presidenza spetta [...] prendere le decisioni relative alla disciplina di presenza e/o di voto", ma nel contempo tra le competenze dell'Assemblea del Club c'è quella di "determinare le modalità di comportamento dei membri del Club nei lavori del parlamento, comprese le votazioni" (art. 6 p. 5 del regolamento del C. dei D. del Moderno). Quasi completamente centralizzata è la decisione su questi aspetti presso il Club Parlamentare di Diritto e Giustizia.

¹⁹ Nonostante sia stata inviata una richiesta per due volte, alla data della presentazione di questo testo per la stampa il Club dei Deputati Kukiz'15 non ha reso disponibile il testo del proprio regolamento.

²⁰ *Regulamin Klubu Parlamentarnego PSL uchwalony przez Radę Naczelną 18 stycznia 2014 r.*, di seguito: „regolamento del CP PSL”. Il documento non è disponibile sul web. L'autore ha ricevuto una copia del documento con il consenso del Direttore del Club Parlamentare PSL per posta elettronica il 4 luglio 2016.

²¹ *Regulamin Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska z dnia 12 listopada 2015*, <http://www.klub.platforma.org/images/kppo3/files/RegulaminKPPO.pdf>, accesso del 31 agosto 2016 (di seguito: „regolamento del CP PO”).

²² *Regulamin Klubu Poselskiego Nowoczesnej Ryszarda Petru*, documento non datato, https://klub.nowoczesna.org/images/zalaczniki/Regulamin_KP_Nowoczesna.pdf, accesso del 17 giugno 2016 (di seguito: C dei D. del Moderno).

L'art. 16 c. 2 lettera g del regolamento del club²³ assegna al presidente del club il compito di “redigere le istruzioni per la votazione o autorizzare un membro del Club alla redazione delle stesse”. Nonostante questa disposizione ed il fatto che dal regolamento stesso del CP PiS risulti che i lavori del club vengono diretti dal suo presidente, va ricordato che, dato che è il presidente del partito a dirigere il club parlamentare mediante il suo capogruppo (art. 15 c. 1 p. 3 lettera b dello statuto del PiS), la decisione sull'introduzione o meno della disciplina spetta in realtà al capo del partito e non al presidente del club. In teoria essa può essere messa in questione. Ad un gruppo che conta almeno il 25% degli appartenenti al club spetta infatti il diritto di proporre la discussione sulla mozione di modifica della posizione del club contenuta per es. nelle istruzioni per la votazione (art. 11 c. 2 p. 1 del regolamento del CP PiS). Quanto ai requisiti formali, le decisioni in merito a tale questione vengono approvate a maggioranza semplice in presenza di almeno metà degli aventi diritto al voto. In caso di assenza del numero legale il presidente può però decidere che il numero legale è dato dagli intervenuti alla riunione e quindi procedere alla votazione (art. 11 c. 3)²⁴.

6. Nè le norme costituzionali nè quelle dei regolamenti della Camera e del Senato “distinguono tra i deputati dal punto di vista politico, tantomeno dividono i rappresentanti nel parlamento in maggioranza e opposizione parlamentare”²⁵. Tuttavia, negli ultimi anni sono state proposte soluzioni regolamentari tese ad istituzionalizzare in qualche modo l'opposizione all'interno della Camera.

Tali proposte, note attualmente come pacchetto democratico, sono state avanzate per la prima volta nel 2010 dai deputati dell'allora opposizione (PiS). Un loro esame dettagliato supera di molto i limiti del presente contributo, ma vale comunque la pena evidenziarne alcuni elementi essenziali. Il progetto di modifica del regolamento della Camera²⁶ depositato allora presso il presidente della Camera ha proposto, tra gli altri, l'introduzione di un nuovo articolo 8a, secondo il quale, una volta espresso dalla Camera il voto di fiducia per il Consiglio dei Ministri, le presidenze dei club e dei circoli dei deputati sarebbero obbligate a dichiarare per iscritto al Presidente della Camera se concedono o meno il soste-

²³ *Regulamin Klubu Parlamentarnego PiS*, documento non datato, www.kppis.pl/regulamin-kppis.pdf accesso del 13 settembre 2016 (di seguito: regolamento del CP PiS).

²⁴ È piuttosto difficile stabilire univocamente quale sia in questo caso l'iter. Oltre al sopracitato art. 11 nel regolamento del CP PiS si trova anche l'art. 13, in conformità al quale all'Assemblea dei Membri di questo club spetta anche, tra l'altro, “approvare le delibere in merito alle questioni importanti concernenti i lavori della Camera o del Senato o dei loro organi”.

²⁵ S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, p. 178

²⁶ Stampa parlamentare n. 3721/VI kad. (di seguito: „progetto del PiS del 2010”).

gno al Consiglio dei Ministri. In conformità all'art. 173c. 5a e 5b, nella proposta di modifica ai club ed ai circoli dell'opposizione spetterebbe "il diritto di inserire nell'ordine del giorno della sessione della Camera un punto per ciascun club e circolo", salvo restando che i punti da inserire dovrebbero essere comunicati entro le 21.00 del giorno precedente al giorno dell'inizio della sessione della Camera²⁷. E' chiaro che nell'ambito preso in esame tale proposta si riduceva a garantire ai club ed ai circoli dell'opposizione il diritto di inserire nell'ordine del giorno della sessione della Camera dei punti nuovi, oltre a quelli definiti secondo le modalità ordinarie dal Presidente della Camera. Il progetto prevedeva inoltre che i club ed i circoli dell'opposizione durante la sessione della Camera sarebbero stati autorizzati a porre delle domande al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai ministri. Tale potere doveva sostituire l'istituto dell'informativa corrente (il contenuto attuale e quello proposto dell'art. 194 del regolamento della Camera). Per motivi incomprensibili contestualmente doveva essere derogato l'art. 196, che contiene delle disposizioni relative alle domande su questioni correnti. Occorre notare che le domande sulle questioni correnti costituiscono, accanto alle interpellanze ed alle domande dei deputati, uno dei poteri di controllo dei deputati, fondato direttamente sull'art. 115 della costituzione.

All'inizio della presente legislatura i deputati dello stesso partito hanno proposto un altro progetto di modifica del regolamento della Camera, contenente proposte di istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare²⁸. È caratteristico però che – probabilmente in considerazione del fatto che il PiS è attualmente al governo – le attuali proposte differiscono per lo più da quelle contenute nel progetto del PiS del 2010. Anzitutto si tratta della possibilità di integrare l'ordine del giorno con un punto proposto dai club dell'opposizione. Adesso tale diritto spetterebbe soltanto ai club dei deputati, e non più ai circoli. La cosa più importante è però che tale diritto non potrebbe essere più esercitato separatamente. Il diritto di integrare l'ordine del giorno di un nuovo punto spetterebbe ai club dell'opposizione congiuntamente e la mozione dovrebbe essere presentata in un tempo anteriore, vale a dire entro le ore 18.00 due giorni prima dell'inizio della sessione della Camera. La successione dell'inserimento nell'ordine del giorno dei punti proposti dai club dell'opposizione verrebbe decisa dalla Presidenza della Camera (contenuto proposto dell'art. 173 c. 5a–5c del regolamento della

²⁷ Tale potere non dovrebbe però riguardare le mozioni di revoca del Presidente della Camera (v. il testo proposto dell'art. 173 c. 6).

²⁸ V. stampa parlamentare n. 64/VIII kad. z 1 grudnia 2015 r. (di seguito: „il primo progetto del PiS del 2015”).

Camera). Inoltre il progetto prevede la deroga delle disposizioni relative alle domande sulle questioni correnti e quelle relative all'informativa corrente.

La presentazione del primo progetto del PiS del 2015 non ha tardato a provocare la reazione dei deputati del maggior club dell'opposizione della VIII Legislatura. In un progetto di modifica del regolamento della Camera²⁹ presentato qualche giorno dopo, i deputati di Piattaforma Civica hanno proposto soluzioni concernenti l'inserimento da parte dei raggruppamenti dell'opposizione di punti aggiuntivi nell'ordine del giorno in una forma che corrisponde al progetto del PiS del 2010. A differenza delle proposte di PiS fin qui presentate, il progetto di PO non prevede la deroga di ogni disposizione precedente relativa agli strumenti di controllo dei deputati sul governo. Prevede però l'aggiunta di un nuovo art. 194a che conferisce ai club ed ai circoli dei deputati dell'opposizione il diritto di porre durante la sessione della Camera delle domande al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai membri del governo. Passati alcuni giorni i deputati del PiS hanno proposto un altro progetto di modifica del regolamento³⁰ che – rispetto alla problematica che è oggetto di questa disamina – riprende le soluzioni proposte nel primo progetto del PiS del 2010, non prevedendo però la deroga alle norme regolamentari concernenti l'informativa corrente e le domande sulle questioni correnti.

7. Per concludere brevemente queste riflessioni va sottolineato che la disciplina dello status giuridico dei partiti politici nel parlamento, nonché il ruolo realmente svolto da questi ultimi all'interno dell'organo legislativo risulta direttamente dalla regolamentazione costituzionale del principio di pluralismo politico che prevede, tra l'altro, che i partiti concorrano con metodo democratico all'esercizio dei poteri dello Stato, il che dovrebbe avvenire anzitutto tramite adeguati meccanismi parlamentari. Bisogna affermare che sia le norme legali (la legge sull'esercizio del mandato ed i regolamenti parlamentari), sia la disciplina interna ai partiti (gli statuti dei partiti ed i regolamenti dei gruppi parlamentari) contengono delle soluzioni adeguate che permettono ai partiti, tramite le organizzazioni costituite all'interno del parlamento dai suoi membri, di concorrere in modo efficace ai lavori delle due camere. Non bisogna nemmeno dimenticare gli aspetti della disciplina non riguardanti direttamente i poteri dei gruppi parlamentari, ma concernenti alcuni procedimenti del parlamento (p.es. la scelta degli organi, il procedimento legislativo ecc.). L'esame di queste regolazioni permette di concludere che in realtà in molti casi sono proprio i gruppi parlamentari

²⁹ V. stampa parlamentare n. 79/VIII kad. del 4 dicembre 2015 (di seguito: „progetto della PO”).

³⁰ V. stampa parlamentare n. 83/VIII kad. del 8 dicembre 2015.

a concordare e preparare i lavori del parlamento in un primo momento e a guidarli in un secondo.

Per quanto riguarda la prassi, bisogna anche osservare che la costruzione giuridica del funzionamento dei partiti politici nel parlamento non rispecchia fino in fondo l'essenza del meccanismo costituzionale realmente funzionante. A tal proposito occorre anzitutto ricordare il peso sempre minore di alcuni principi dell'ordinamento, incluso quello della divisione dei poteri e, invece, l'incremento di importanza del principio di divisione tra maggioranza di governo e opposizione³¹. Nella situazione politica attuale in Polonia (a partire dal novembre 2015) bisogna perlomeno notare l'emergere di alcune tendenze autoritarie, ravvisabili osservando i lavori in parlamento, nel quale assistiamo ad una permanente emarginazione dei partiti dell'opposizione. La maggioranza monopartitica raggiunge questo obiettivo riducendo drasticamente i tempi regolamentari per le procedure parlamentari e impedendo lo svolgimento di dibattiti sui progetti oggetto dei lavori³².

Tłumaczenie: Anna Dudzińska-Facca

BIBLIOGRAFIA:

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
Chmaj M., *Wewnętrzna organizacja Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, n. 1.
Grajewski K. (red.), Stelina J., Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
Granat M., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarze*, Warszawa 2003.
Jakubek B., *Istota, właściwości i charakter prawny regulaminów klubów i kół parlamentarnych w Polsce*, in: *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Pułto*, red. A. Szmyt, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, v. XXXI.

³¹ A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament*, in: *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, p. 152

³² Uno degli esempi più noti di queste condotte è la decisione del Presidente della Camera con la quale concedeva deputati 50 minuti per la visione del progetto di legge sulla Corte Costituzionale prima della sua seconda lettura nella Camera. V. *Sejm błyskawicznie wprowadza do porządku obrad dalsze prace nad ustawą PiS o TK. Opozycja dostaje 50 minut na przygotowanie*, <http://wyborcza.pl/1,75398,19383640,sejm-blyskawicznie-wprowadza-do-porzadku-obrad-dalsze-prace.html>, accesso: 14 settembre 2016

Karolczak J. M., *Opinia prawna dotycząca liczby członków klubu parlamentarnego*, in: *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015). Wybór opinii prawnych do artykułów 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011, nr 7, poz. 29, ze zm.)*, v. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.