



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech

Author: Małgorzata Lorencka

Citation style: Lorencka Małgorzata. (2010). Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech. "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" (nr 2-3 (2010), s. 75-111)



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Małgorzata Lorencka¹

Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech²

„Jeśli sytuacja jest pozytywna, elitom politycznym nie zależy na reformowaniu, natomiast w momentach krytycznych jest to niemożliwe, ze względu na wzajemne blokowanie propozycji”³.

Gustavo Zagrebelsky

I.

Zmiany, jakie nastąpiły we Włoszech w latach dziewięćdziesiątych miały swe źródło w głębokiej stagnacji politycznej. Jej wyrazem stał się potrójny kryzys – systemu politycznego, systemu partyjnego oraz samych partii⁴. Do rozwiązania tego impasu instytucjonalnego przyczyniły się czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Narastające niezadowolenie społeczeństwa i w konsekwencji jego mobilizacja polityczna stanowiły sprzeciw wobec immobilizmu klasy politycznej. W referendach abrogacyjnych wyrażono wolę reformy dysfunkcyjnego systemu politycznego. Coraz większe poparcie uzyskiwały ruchy i ligi o nastawieniu antypartyjnym, antypolitycznym. Równie istotne były zmiany

¹ Autorka jest adiunktem w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na II Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Gdyni w dniach 5–7 października 2010 r.

³ V. G. Zagrebelsky, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, „Studi in onore di Vezio Crisafulli”, Padova 1985, s. 915.

⁴ Por. P. Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Roma–Bari 2002, s. 126–127.

na arenie międzynarodowej. Obalenie muru berlińskiego czy proces integracji europejskiej dodatkowo stymulowały decyzje polityczne we Włoszech. Spetryfikowana natomiast i skorumpowana klasa polityczna znalazła swe częściowe *catharsis* w akcji „Czyste ręce” („*Mani pulite*”).

Powojenne *pactum societatis* miało opierać się na podziale władz i ich wzajemnej równowadze oraz zagwarantowaniu podstawowych praw obywatelskich w konstytucji⁵. Mimo tych założeń nastąpiło we Włoszech zablokowanie funkcjonowania systemu politycznego po II wojnie światowej.

Co więcej, rozbieżności między konstytucją materialną i formalną stopniowo zaczęły narastać. Jak pisze J. Zakrzewska, „to, co być powinno, zwłaszcza zgodnie z przepisami prawa, nazywane jest we Włoszech *paese legale* w odróżnieniu od *paese reale*, czyli rzeczywistości”⁶. Niezadowolenie społeczne spowodowało mobilizację wyborców w celu zobligowania klasy politycznej do reformy dysfunkcyjnych struktur polityczno-prawnych. Odpowiedzią elit politycznych było otwarcie debaty nad reformą konstytucji już pod koniec lat 70., a szczególnie po 1993 r., kiedy nastąpił rozpad powojennego systemu partyjnego. Nowe partie polityczne podkreślały wręcz konieczność reformy konstytucyjnej i zbudowanie tzw. Drugiej Republiki.

Politycy i konstytucjonaliści zastanawiali się nad sposobem przeprowadzenia reformy konstytucyjnej. Początkowo szczególnie popularna była idea „wielkiej reformy”. Przedstawiciele ugrupowań centroprawicowych proponowali powołanie Konstytuanty, jednak ta propozycja nie zyskała dużego poparcia. Inną koncepcją reformy było powołanie dwuizbowej komisji parlamentarnej. Utworzono trzy takie komisje: w latach 1983–1985 Komisję Aldo Bozziego, w latach 1992–1994 Komisję Ciriaco De Mity i Nildy Iotti, w 1997 r. Komisję Massimo D’Alemy. Przedstawione przez nie projekty

⁵ Jednym z pierwszych aktów prawnych odnoszących się do definicji konstytucji była Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r. W art. 16 tego dokumentu zapisano, że „każde społeczeństwo, w którym prawa nie zostały zagwarantowane, ani podział władz nie został określony, nie ma wcale konstytucji”. Por.: Ch.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna 1990, s. 33; G. Zagrabelski, *La Corte in-politica* – przemówienie wygłoszone z okazji wręczenia Nagrody Giuseppe Chiarellego (XXIII Premio Giuseppe Chiarelli), w dniu 24 października 2004 r., tekst dostępny na stronie internetowej: www.cortecostituzionale.it, (01.11.2010); V. Onida, Wykład prezesa Trybunału Konstytucyjnego Valerio Onidy z okazji inauguracji roku akademickiego 2004/2005 na Uniwersytecie Rzymskim „Roma Tre”, tekst dostępny na stronie internetowej: www.costituzionalismo.it, (01.10.2010); C. J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza 1950, s. 4.

⁶ J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław 1974, s. 7–8.

reform poniosły fiasko z powodu braku porozumienia między głównymi siłami politycznymi. Z czasem, trzecią drogą reformy konstytucyjnej stał się art. 138 ustawy zasadniczej Republiki Włoskiej z 1947 r., w myśl którego „ustawy o rewizji konstytucji i inne ustawy konstytucyjne są uchwalane przez każdą izbę w dwóch następujących po sobie debatach, z przerwą nie mniejszą niż trzy miesiące, i są uchwalane większością bezwzględną członków każdej z izb w drugim czytaniu”. W wypadku, gdy zmiana została zatwierdzona tylko przez bezwzględną większość głosów, można ją poddać pod głosowanie w referendum zatwierdzającym. Dwukrotnie odbyło się takie referendum konstytucyjne, raz odnośnie centrolewicowej propozycji 7 października 2001 r., drugi raz wobec centroprawicowej koncepcji 25–26 czerwca 2006 r.

Niniejszy artykuł jest zatem przedstawieniem wybranych koncepcji reformy konstytucyjnej systemów rządów we Włoszech i ich realizacji w ciągu ostatnich 30 lat.

II.

Costantino Mortati zwrócił uwagę na siły polityczno-społeczne i ich zasadniczy wpływ na treść i funkcje konstytucji. W przypadku uchwalonej w 1947 r. ustawy zasadniczej Włoch były to trzy główne ugrupowania: Chrześcijańska Demokracja (207 deputowanych), Włoska Partia Komunistyczna (104 deputowanych) oraz Włoska Partia Socjalistyczna (115 deputowanych). Razem owe partie otrzymały 75 procent głosów w Zgromadzeniu Konstytucyjnym⁷. Zatem uchwalona konstytucja była wypracowanym kompromisem między chadekami, komunistami i socjalistami, co znalazło swoje odzwierciedlenie w jej przepisach

P. Calamandrei, oceniając prace Konstytuanty zauważył, iż „aby siły lewicy wynagrodzić za niespełnienie rewolucji, siły prawicy musiały włączyć obietnicę rewolucji do konstytucji”⁸. Ta opinia znalazła swe potwierdzenie w części pierwszej, tzw. programowej konstytucji, bo „przedstawia demo-

⁷ J. Zakrzewska, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa 1986, s. 28.

⁸ Por. P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, Firenze 1950.

krację nowego typu”⁹ – „Włochy są republiką demokratyczną opartą na pracy” (art. 1 ust. 1 Konstytucji). Przeto konstytucyjnie zagwarantowano nienaruszalne prawa człowieka odnoszące się do jego godności poprzez uznanie zasady równości wobec prawa i usuwanie „wszelkich przeszkód”, ograniczających wolność i równość obywateli, przyznano obywatelom prawo do pracy i jej ochrony, równość płacy dla kobiet, prawo do opieki społecznej, udział robotników w zarządzaniu przedsiębiorstwami¹⁰. Zapewniono ochronę mniejszościom narodowym, wolność religijną, osobistą, gospodarczą i polityczną (powszechne prawo wyborcze, wolność zgromadzeń, prawo swobodnego zrzeszania się, organizowania się w związki zawodowe, partie polityczne). Ponadto podkreślono w konstytucji unitarną formę państwa, jednocześnie popierając ideę samorządu terytorialnego i jak najszerzej decentralizacji administracji (art. 5).

Przyjęty w konstytucji model wzajemnych relacji między organami państwowymi został określony przez konstytucjonalistów jako system parlamentarny zrjonalizowany (*governo parlamentare razionalizzato*)¹¹. Jego zasadniczym rysem są stosunki między poszczególnymi organami, takimi jak parlament, prezydent Republiki i rząd oraz wprowadzenie instytucji demokracji bezpośredniej w postaci inicjatywy ludowej i referendum, powołanie Trybunału Konstytucyjnego oraz Najwyższej Rady Sądownictwa¹².

Część druga konstytucji poświęcona jest ustrojowi państwa. Pierwsze jej postanowienia dotyczą parlamentu, wysuwając go na czoło organizacji władz. Na znaczenie i zadania parlamentu włoskiego złożyły się następujące elementy: proporcjonalny system wyborczy, tzw. bikameralizm doskonały,

⁹ Zob. J. Stroynowski, *System partyjny Włoch. Analiza strukturalna i historyczna*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” nr 10, 1961, s. 160.

¹⁰ Ibidem, s. 160–161.

¹¹ Por.: P. Biscaretti Di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano 1988, s. 116; P. Ridola, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino 1997, s. 144–159.

¹² J. Stroynowski ocenił prace Konstytuanty w zwięzły sposób, pisząc iż wynikiem jej działania „była demokratyczna konstytucja zbudowana na suwerenności ludu, powszechnym prawie wyborczym, systemie wielopartyjnym oraz prawie mniejszości do opozycji i walki o osiągnięcie władzy w drodze legalnej; parlamentarny rząd wymagający wotum zaufania obu izb, system dwuizbowy, w którym obie izby (Izba Deputowanych i Senat), wychodzące z wyborów proporcjonalnych, mają równe funkcje i – w sensie równowagi sił – jedna jest duplikatem drugiej; prezydent państwa, odrębny od szefa rządu, wybierany jest przez obydwie izby i przedstawicieli regionów, i mający za zadanie pośredniczenie między różnymi siłami”. Por. J. Stroynowski, *op.cit.*, s. 160.

system silnych komisji oraz brak istotnych mechanizmów wzmacniających egzekutywę¹³. Centralna pozycja parlamentu wynikała również z powinności udzielenia wotum zaufania dla rządu przez obydwie izby, które z kolei mogły zawetować jego niekorzystne dla siebie przedsięwzięcia. Wybór takiej konstrukcji parlamentu przez ustawodawcę konstytucyjnego nie może dziwić, gdy weźmie się pod uwagę doświadczenia dyktatury faszystowskiej.

Parlament składał się z Izby Deputowanych i Senatu. Obie izby były wybierane w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję¹⁴. Czynne prawo wyborcze do izby niższej wynosiło 21 lat¹⁵ a bierne 25 lat. Do Senatu podwyższono wymagania wiekowe dla wyborców, odpowiednio określając wiek 25 lat dla głosujących i 40 lat w przypadku biernego prawa wyborczego. Początkowo skład obu izb nie był stały. Określono, iż jeden deputowany przypadła na 75 000 mieszkańców a jeden senator na 200 000 mieszkańców lub „na pozostałą część, przewyższającą 100 000”¹⁶. W 1963 r. ustalono stałą liczbę dla członków parlamentu: Izba Deputowanych – 630 posłów, Senat – 315 senatorów. Obydwie izby były wybierane na podstawie proporcjonalnej ordynacji wyborczej o nieco odmiennych zasadach. W wyborach do Izby Deputowanych wyrażano 3 lub 4 preferencje w stosunku do kandydatów umieszczonych na listach w zależności od rozmiaru okręgu wyborczego. Metodą podziału był iloraz wyborczy (+3, a od 1957 r. +2) oraz system największych reszt. Do podziału mandatów były dopuszczone listy, które osiągnęły iloraz wyborczy w co najmniej jednym okręgu i krajową liczbę wyborczą 300 000 głosów. Tak niski próg musiał wpłynąć na wielopartyjny charakter parlamentu. Natomiast wybory do Senatu miały odbywać się na podstawie regionalnej (art. 57 ust. 1), w rzeczywistości dotyczyło to tylko obszaru okręgów wyborczych¹⁷. Pierwsza repartycja mandatów miała mieć miejsce w jednomandatowych okręgach wyborczych, jeśli kandydat uzyskał co najmniej 65% ważnych głosów w okręgu. Było to niezwykle trudne, dlatego też przewidziano drugi podział mandatów według systemu proporcjonal-

¹³ Ch. De Micheli, L. Verzichelli, *Il Parlamento*, Bologna 2004, s. 89.

¹⁴ Pierwotnie konstytucja przewidywała kadencję 5-letnią dla Izby Deputowanych i 6 lat dla Senatu. W wyniku modyfikacji ustawy zasadniczej ustawą konstytucyjną z 9 lutego 1963 r. zrównano kadencję obu izb do 5 lat (art. 60 ust. 1).

¹⁵ Ustawą z 8 marca 1975 roku obniżono granicę wiekową do 18 lat dla wyborców w wyborach do Izby Deputowanych.

¹⁶ Por. J. Zakrzewska, *Ustrój polityczny Republiki...*, s. 67–69.

¹⁷ G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 1993, s. 342–345.

nego na szczeblu regionalnym (metoda d'Hondta). Faktycznie więc również senatorów wybierano w systemie proporcjonalnym, kształtując tym samym podobny skład przedstawicieli w obydwu izbach¹⁸.

Zwracając uwagę na strukturę włoskiego parlamentu, przyjęto go powszechnie określać mianem bikameralizmu doskonałego¹⁹. Istotą tego zagadnienia były identyczne kompetencje obu izb²⁰. Przede wszystkim parlament miał spełniać funkcję ustawodawczą²¹. Warto zaznaczyć, że ojcowie konstytucji przewidzieli możliwość uchwalania ustaw przez komisje parlamentarne (art. 72 ust. 3). W praktyce włoskiej ów wyjątek przekształcił się w zasadę i bywał wyraźnie nadużywany²². Źródła tego rozwiązania można znaleźć w doświadczeniach parlamentu faszystowskiego – Izby Faszystowskiej i Izby Korporacyjnej²³. Miejscem dyskusji i wielorakich kompromisów były więc komisje parlamentarne, których siłę amerykańscy badacze ocenili na drugim miejscu po komisjach Kongresu Stanów Zjednoczonych²⁴. Co więcej, praca parlamentu opierała się na bardzo ogólnych zasadach, bowiem

¹⁸ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1991, s. 458–462. Należy dodać, że wybory do parlamentu I kadencji odbyły się na podstawie nowych ordynacji wyborczych – z dnia 5 lutego 1948 roku do Izby Deputowanych i 6 lutego 1948 r. do Senatu. Były one wielokrotnie zmieniane. Tylko w 1953 roku wybory parlamentarne odbyły się na odmiennych zasadach. Uchwalona wówczas tzw. ustawa Scelby (*legge truffa*) przewidywała „zniesienie zasady proporcjonalności na rzecz systemu większościowego tzw. premii większościowej (...), która polegała na tym, że partia lub blok partii, które uzyskały choćby jeden głos więcej niż 50% – otrzymywał 65% mandatów”. Żaden z podmiotów politycznych nie otrzymał ponad – 50%, dlatego też powrócono do wcześniejszych reguł prawa wyborczego, z niewielkimi zmianami (tekst jednolity – ustawa 361 z 30 lipca 1957 r.). Por. J. Zakrzewska, *Ustrój polityczny...*, s. 72–74.

¹⁹ O specyfice włoskiej dwuizbowości pisze R. Piotrowski, *Paradoksy dwuizbowości – doświadczenia włoskie*, „*Studia Iuridica*” nr XXVIII, 1995, s. 107–120.

²⁰ Tak na ten temat pisała J. Zakrzewska: „włoska dwuizbowość jest szczególnego rodzaju i różni się dość znacznie od znanych nam rozwiązań parlamentów dwuizbowych, przede wszystkim właśnie brakiem różnic między kompetencjami obu izb”. Por. J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys...*, s. 85.

²¹ W myśl art. 71 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje rządowi, każdemu członkowi izb a ponadto Narodowej Radzie Gospodarki i Pracy, regionom i 500 tysiącom obywateli.

²² Por. Z. Witkowski, *Postępowanie ustawodawcze we Włoszech*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, pod red. E. Zwierzchowskiego, Warszawa 1993, s. 252–253.

²³ Por. S. Merlini, *Il governo costituzionale*, [w:] *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, pod red. R. Romanelli, Roma 1995, s. 3–72.

²⁴ Por. *Committees in Legislatures. A Comparative Analysis*, pod red. J. D. Lees, M. Shaw, Durham 1979.

jej podstawą był regulamin statutowy dla Izby Deputowanych z 1922 r., który „w rzeczywistości pochodził w dużej części z 1900 r.”²⁵ Do izb parlamentu oprócz działalności legislacyjnej należała kontrola nad działalnością rządu, „współdziałanie w wytyczaniu ogólnej polityki państwa, udział w powoływaniu innych organów państwowych”²⁶.

I właśnie poprzez specyfikę włoskiego parlamentu należy spojrzeć na funkcjonowanie rządu i jego brak stabilności w okresie powojennym. Był to organ składający się z trzech podmiotów: Prezesa Rady Ministrów i ministrów, którzy razem tworzyli Radę Ministrów. Ta konstrukcja odzwierciedla według włoskiej doktryny dążenie do zachowania równowagi pomiędzy monokratyczną a kolegialną koncepcją władzy wykonawczej²⁷. Procedura powołania rządu następowała najpierw w drodze mianowania Prezesa Rady Ministrów a na jego wniosek ministrów przez Prezydenta Republiki i ich zaprzysiężeniu, po czym w myśl art. 94 Konstytucji rząd w ciągu 10 dni od swego utworzenia „przedstawia się izbom celem uzyskania zaufania”. Ustawodawca podkreśla, że „każda izba udziela lub odmawia zaufania poprzez głosowanie imienne nad umotywowanym wnioskiem”. Tak ścisłe uzależnienie rządu od parlamentu było jeszcze większe poprzez możliwość złożenia wniosku o wotum nieufności na żądanie 1/10 członków składu izby. Choć Prezes Rady Ministrów kierował ogólną polityką rządu, koordynując pracę poszczególnych ministrów oraz posiadając możliwość wydawania dekretów ustawodawczych i tymczasowych rozporządzeń z mocą ustawy, to te instrumenty były efektywne tylko w wypadku akceptacji ze strony parlamentu. Jednocześnie ustawodawca konstytucyjny odesłał kwestie organizacji samego rządu, liczby ministerstw, ich kompetencji do ustawy zwykłej, która została przyjęta dopiero w 1988 r. (ustawa nr 400). Z tego też względu Włochy określano jako „republikę bez rządu”²⁸, zdaną na kalkulacje polityczne aktualnej większości parlamentarnej.

W ostatnim, art. 139 Konstytucji przyjęto republikańską formę rządów, która nie może być przedmiotem rewizji konstytucyjnej. Głową państwa

²⁵ Nowe regulaminy obu izb zostały uchwalone w 1971 roku. Szerzej: M. L. Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, Torino 2001, s. 24–25.

²⁶ Szeroko o zakresie działania parlamentu pisze: J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys...*, s. 103–120.

²⁷ Por. R. Piotrowski, *Struktura i funkcjonowanie rządu włoskiego*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” nr 2, 1994, s. 194.

²⁸ Por. P. A. Allum, *Italy – Republic without Government?*, New York 1973.

został Prezydent Republiki jako reprezentant jedności narodowej i zarazem człon władzy wykonawczej²⁹. Na uwagę zasługują zwłaszcza przepisy odnoszące się do sposobu jego wyboru oraz zakres kompetencji. Głowę państwa więc na 7-letnią kadencję wybierać mieli w głosowaniu tajnym członkowie obu izb na wspólnym posiedzeniu oraz przedstawiciele władz regionalnych przy wymaganej większości 2/3 głosów („po trzecim głosowaniu wystarcza większość bezwzględna” – art. 83 ust. 3 konstytucji)³⁰. To unormowanie nadało prezydentowi pozycję niejako *super partes* w stosunku do innych organów władzy państwowej. Choć z formalnego punktu widzenia wszystkie akty prezydenckie wymagają kontrasygnaty właściwego ministra, to prezydent dysponuje samodzielnością (rola ministra ogranicza się do akceptacji woli prezydenta) w przypadku ponownego odesłania ustawy do parlamentu, nominacji 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego czy możliwości wystosowania orędzia do obu izb³¹. Niezmiernie istotnym uprawnieniem włoskiego prezydenta miała być także możliwość rozwiązania jednej lub obu izb. Niemniej w sytuacjach kryzysowych czy stanie wojny decyzja leżała w rękach rządu (art. 78 Konstytucji).

Oprócz prezydenta „strażnikiem konstytucji” miał stać się nowy organ w porządku ustrojowym Włoch – Trybunał Konstytucyjny³². Twórcom ustawy zasadniczej wydawał się niezbędny ze względu na kontrolę konstytucyjności norm czy założenia konstrukcji państwa regionalnego. Przewidziany jako organ niezależny, stał się również miejscem rywalizacji politycznej (w doktrynie włoskiej upowszechniała się opinia o „kelsenowskim sędzi w Konstytucji niekelsenowskiej – *un giudice kelseniano in una Costituzione non kelseniana*”)³³. Napięcie polityczne wokół Trybunału Konstytucyjnego spowodowało opóźnienie w rozpoczęciu jego działalności, bowiem „chrześcijańska demokracja pod żadnym pozorem nie godziła się na jakiegokolwiek porozumienie, które mogłoby doprowadzić do wyboru sędziego komuni-

²⁹ Szerzej o ustrojowej pozycji Prezydenta Republiki pisze w swej monografii Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991.

³⁰ Por. *Konstytucja Włoch*, wstęp i tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004, s. 79.

³¹ Szerzej: C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, s. 432–434.

³² Określenie „strażnik konstytucji” (wł. il „custode della costituzione”) zostało po raz pierwszy użyte przez Carla Schmitt’a. Por. P. Petta, *Schmitt, Kelsen e il „custode della costituzione”*, „Storia e politica” 1977, s. 543–545.

³³ Szerzej: C. M. Broglio, *La Corte costituzionale italiana e il modello kelseniano*, „Quaderni costituzionali” nr 2, 2000, s. 333–369.

sty³⁴. Przy wyborze sędziów Trybunału na posiedzeniu wspólnym obu izb wymagano większości kwalifikowanej³⁵. Pierwsze posiedzenie Trybunału zwołano dopiero 23 stycznia 1956 r. Ten organ konstytucyjny spełnił pozytywne zadanie w stosunku do uchylania niezgodnego z konstytucją ustawodawstwa faszystowskiego oraz rozwoju włoskiego regionalizmu³⁶.

Innym organem konstytucyjnym, którego powołanie nastąpiło z dużym opóźnieniem, była Najwyższa Rada Sądownictwa, stojąca na czele wymiaru sprawiedliwości. Przepisy wykonawcze do norm konstytucyjnych zostały uchwalone 25 marca 1958 r.³⁷ Przewodniczył jej Prezydent Republiki. Ponadto z mocy prawa do Rady wchodził pierwszy prezes i prokurator generalny Sądu Kasacyjnego. Pozostali członkowie byli wybierani w 2/3 przez wszystkich sędziów sądów powszechnych i w 1/3 przez parlament na wspólnym posiedzeniu izb (art. 104 Konstytucji). Celem ustawodawcy było „uczynienie wymiaru sprawiedliwości niezawisłym od ewentualnych nacisków administracji czy od nacisków politycznych”³⁸. Mimo to, apolityczność sędziów była i jest szeroko dyskutowana, jak również kwestia jednolitości korpusu sędziów i prokuratorów, która przyczyniała się do częstego przechodzenia z jednej grupy do drugiej³⁹. Ryszard Piotrowski zauważył, że „coraz bardziej niezależny jest włoski wymiar sprawiedliwości i prokuratura od rządu i włoskiej klasy politycznej”⁴⁰.

³⁴ J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys...*, s. 206.

³⁵ Art. 135 ust. 1 Konstytucji: „Trybunał Konstytucyjny składa się z piętnastu sędziów mianowanych w jednej trzeciej przez Prezydenta Republiki, w jednej trzeciej przez parlament na wspólnym posiedzeniu i w jednej trzeciej przez wyższe sadownictwo powszechne i administracyjne”.

³⁶ O historii i funkcjonowaniu włoskiego Trybunału Konstytucyjnego pisze: J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys...*, s. 193–213; Z. Witkowski, *Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej*, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 1, pod red. J. Trzcińskiego, Warszawa 1996, s. 211–238.

³⁷ Warto zaznaczyć, że organ o tej samej nazwie i podobnych kompetencjach istniał już we Włoszech od 1907 r. (tzw. ustawa Orlando). Por. Z. Witkowski, *Najwyższa Rada Sądownictwa Republiki Włoskiej – gwarant niezawisłości i niezależności trzeciej władzy*, [w:] *Konstytucja i gwarancja jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, pod red. J. Trzcińskiego i A. Jankiewicza, Warszawa 1996, s. 511–512.

³⁸ Por. J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys...*, s. 198.

³⁹ Por. Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch...*, s. 334–339.

⁴⁰ Por. R. Piotrowski, *Sprawiedliwość i polityka – uwagi o ustrojowej pozycji prokuratury we Włoszech*, [w:] *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 145.

Jedną z największych innowacji konstytucyjnych było wprowadzenie regionalnej struktury państwa. Regiony stanowiły jednostki autonomiczne z własnymi władzami i kompetencjami. Enumeratywnie wyliczono dziedziny, w których regiony wydawały przepisy, ale na bazie ustawodawstwa krajowego. I te zmiany czekały na przepisy wykonawcze ponad 20 lat. Nieco zmieniona sytuacja polityczna sprawiła, iż pierwsze wybory do rad regionalnych odbyły się 7 i 8 czerwca 1970 r. Również w tym roku uchwalono ustawę o referendum i inicjatywie ludowej (ustawa nr 352), co umożliwiło wykorzystanie tych instytucji konstytucyjnych w praktyce⁴¹.

Oceniając schemat funkcjonowania systemu władz państwowych we Włoszech w pierwszych dziesięcioleciach po uchwaleniu ustawy zasadniczej z 1947 r., trzeba zwrócić uwagę, iż „wymagania konstytucji i wyobrażenia o zasadach działania państwa prawa ustępują wobec potrzeb i interesów politycznych”⁴². Zatem nieodzowne stały się reformy ustrojowe, które przywróciłyby sprawne funkcjonowanie państwa i wzmocnienie autorytetu demokratycznych instytucji w oczach obywateli. Konstytucja Włoch należy do konstytucji sztywnych, co znacznie utrudnia proces jej modyfikacji (art. 138)⁴³.

⁴¹ Instytucja inicjatywy ludowej została zapisana w art. 71 ust. 2 Konstytucji w słowach: „Lud wykonuje inicjatywę ustawodawczą w drodze wniosku zgłoszonego przez co najmniej pięćdziesiąt tysięcy wyborców w formie projektu zredagowanego w artykułach”. Referendum został natomiast poświęcony art. 75 Konstytucji Włoch – „w celu rozstrzygnięcia o całkowitym lub częściowym uchyleniu ustawy albo aktu o mocy ustawy przeprowadza się referendum ludowe, jeżeli zażąda tego pięćset tysięcy wyborców albo pięć rad regionalnych”. Za niedopuszczalne uznano przeprowadzenie referendum w sprawach podatkowych, budżetu, amnestii, abolicji oraz upoważnienia do ratyfikacji traktatów międzynarodowych. „Wniosek poddany od referendum zostaje przyjęty, jeżeli w głosowaniu wzięła udział większość posiadających do tego prawo oraz jeżeli uzyskał on większość głosów ważnie oddanych” (art. 75 ust. 4).

⁴² J. Stroynowski, *System partyjny Włoch...*, s. 196.

⁴³ Art. 138 ust. 1 Konstytucji Włoch: „Ustawy o rewizji konstytucji i inne ustawy konstytucyjne są uchwalane przez każdą z izb w dwóch następujących po sobie debatach, z przerwą nie mniejszą niż trzy miesiące, i przyjmowane większością bezwzględną członków każdej z izb w drugim czytaniu”. Ponadto musi zostać przeprowadzone referendum, jeśli w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia wyżej wymienionych ustaw, zażąda tego jedna piąta członków jednej izby lub pięćset tysięcy wyborców, lub pięć rad regionalnych.

III.

Wiele przepisów konstytucyjnych musiało czekać przez dziesiątki lat na swą aktualizację. Punktem newralgicznym włoskiej sytuacji politycznej było występowanie na jej scenie partyjnej największej partii komunistycznej w Europie Zachodniej. Zimna wojna jeszcze bardziej zaostrzała linię podziałów. Mimo konfliktów natury politycznej podnoszono także kwestie reformy konstytucyjnej, czego przykładem może być orędzie Prezydenta Republiki A. Segniego do Izby Deputowanych z 17 września 1963 r.⁴⁴ Najpierw pojawiały się luźne propozycje reform, które następnie z końcem lat siedemdziesiątych weszły w krąg debat elit politycznych o tzw. wielkiej reformie (*grande riforma*).

Dojrzewanie partii politycznych do reformy ustrojowej poprzedziła inicjatywa prywatnych grup studyjnych, takich jak „Komisja Trójstronna” (*Commissione trilaterale*), założona w 1973 r.⁴⁵, publikacje naukowe⁴⁶ czy aktywność Instytutu na rzecz Dokumentacji i Studiów Legislacyjnych ISLE (*Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi*⁴⁷).

Dobrze ilustrują włoską sytuację polityczno-instytucjonalną przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych słowa Leopoldo Elia, iż „trudno jest trwać w środku tego systemu konstytucyjnego. Jeszcze trudniej jest wyjść poza część drugą konstytucji, ale i trudniej także w niej trwać. To jest sytuacja patowa”⁴⁸. Jednym z jej złożonych efektów było zabójstwo przywódcy chadecji Aldo Moro⁴⁹, wielokrotnego premiera Włoch, a zarazem zwolennika podjęcia współpracy z Włoską Partią Komunistyczną. Apogeum swojej

⁴⁴ E. Cheli, *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna 2000, s. 8.

⁴⁵ M. J. Crozier, S. P. Huntington, J. Watanuki, *La crisi della democrazia. Rapporto alla Commissione Trilaterale*, z wprowadzeniem G. Agnelli, Milano 1977. Wcześniej z podobną inicjatywą dyskusji na temat reformy ustrojowej wystąpiło Centrum Badań i Dokumentacji imienia Luigi Enaudiego – *Processo allo Stato. La democrazia non può permettersi il lusso di non funzionare. Atti del convegno sulla riforma dello Stato. Roma 28–30 maggio 1969*, Firenze 1971.

⁴⁶ Por. G. U. Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma 1975; M. D’Antonio, *La Costituzione di carta*, Milano 1977.

⁴⁷ Ważna debata odbyła się w Isle 6 grudnia 1979 r. z udziałem L. Elia, V. Crisafulli, E. Cheli, M. S. Giannini, G. Guarino, F. Oralndo, M. D’Antonio, P. Barile. Por. *Indirizzi di rinnovamento istituzionale*, „Rassegna parlamentare” nr 1–2, 1980, s. 69–76.

⁴⁸ Ibidem, s. 14.

⁴⁹ Aldo Moro został porwany dnia 16 marca 1978 r. przez Czerwone Brygady. Jego ciało znaleziono przed główną siedzibą Włoskiej Partii Komunistycznej w dniu 9 maja tegoż roku.

działalności przechodziły także ugrupowania terrorystyczne skrajnej lewicy i prawicy. Napięty okres doprowadza do przedterminowego rozwiązania izb parlamentu.

Wybory parlamentarne z 3 czerwca 1979 r. przyniosły potwierdzenie wpływów chadecji (38,3% głosów w Izbie Deputowanych) oraz socjalistów (9,8%). Spadło poparcie dla komunistów o 4% (30,4% głosów). Dobiegał końca okres otwarcia na Włoską Partię Komunistyczną. Jednocześnie czuło się zawiedzione nadzieje społeczne na poprawę sytuacji politycznej.

Lata osiemdziesiąte to era współdziałania rządów centrolewicowych. Osią koalicji byli chadecy i socjaliści oraz niewielkie partie laickie – liberalna, republikańska i socjaldemokratyczna. Znamionuje je wyraźny kryzys Chrześcijańskiej Demokracji, pozostającej od zakończenia II wojny światowej nieustannie u steru rządów oraz impet socjalistów z ich sekretarzem Bettino Craxim. Choć udaje się załagodzić trudną sytuację ekonomiczną, zmniejszając inflację z 10,8% do 4,7% czy wzrost PKB do 3%⁵⁰, to ważniejszą sprawą było odbudowanie pozytywnego wizerunku elit politycznych oraz zaufania do państwa. Partie polityczne musiały więc podjąć trudne zagadnienie reformy ustrojowej państwa, co groziło utratą ich wpływów.

Szerokim echem w kołach politycznych odbiły się publikacje G. Amato z 1979 r.⁵¹ Socjaliści postanowili „przerwać tradycyjny brak wrażliwości lewicy na temat reform instytucjonalnych”, teren już wcześniej zdominowany przez prawicę⁵². Wszystkie partie polityczne wzięły udział w dyskusji nad reformą państwa. Szczególnie widoczna była ewolucja stanowiska chadecji i socjalistów w stronę systemu półprezydenckiego⁵³. Rosnące zainteresowanie zagadnieniami ustrojowymi towarzyszyło VIII kadencji parlamentu (1979–1983). Szczególnym jego wyrazem był program drugiego rządu republikańskiego Spadolini. Tak zwany Dekalog Spadolini z 1982 r. poruszał przede wszystkim kwestię wzmocnienia władzy wykonawczej oraz reformę prawa wyborczego. Klimat reformatorski przyniósł także współpracę ponadpartyjną. W środowisku naukowym wyróżniała się „gru-

⁵⁰ Por. P. Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Roma–Bari 2002, s. 105–105.

⁵¹ „La Repubblica”, 13.03.1979. Por. także: G. Amato, *Una Repubblica da riformare*, Bologna 1980.

⁵² Por. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione di un sistema politico 1945–1996*, Bologna 1997, s. 431.

⁵³ Ibidem, s. 435–438.

pa mediolańska” G. Miglio⁵⁴. Warte zaznaczenia były również propozycje dyskutowane w komisjach do spraw konstytucyjnych obu izb parlamentu⁵⁵.

Po kolejnych wyborach parlamentarnych z 26 czerwca 1983 r. kwestia reform ustrojowych stała się jednym z centralnych tematów dyskusji politycznej. Była głównym punktem programu rządu B. Craxiego. Zaowocować to miało powstaniem pierwszej Dwuizbowej Komisji Parlamentarnej do spraw Reform Instytucjonalnych A. Bozziego. To postawiło partie polityczne przed rzeczywistym wyborem – reformy państwa z realną możliwością osłabienia pozycji ugrupowań politycznych albo pozostanie przy status quo. W tej też kwestii kryje się źródło klęski komisji Bozziego.

Również pod koniec lat osiemdziesiątych kontynuowano temat reform ustrojowych, czego przykład stanowił program rządu C. De Mity z 1988 r. Utworzono w rządzie stanowisko ministra do spraw reform instytucjonalnych (minister bez teki)⁵⁶. Udało się m.in. zmienić regulaminy izb odnośnie sposobu głosowania oraz przyjąć ustawę o organizacji rządu (ustawa nr 400 z 1988 r.). Brak stabilności politycznej rządu uniemożliwił dalszą realizację planowanych reform⁵⁷.

IV.

Komisja A. Bozziego przedstawiła propozycje nowelizacji konstytucji prezydium obu izb parlamentu w sprawozdaniu z 29 stycznia 1985 r., po ponad rocznej działalności. Jej efektem było przedłożenie końcowego projektu w postaci 8 ustaw konstytucyjnych. Proponowane zmiany dotyczyły zarówno przepisów pierwszej części konstytucji o prawach i obowiązkach obywateli, jak i drugiej części o ustroju państwa.

W odniesieniu do podstawowych zasad konstytucji dodano przepisy o ochronie środowiska i dziedzictwa historyczno-artystycznego narodu. Wzbogacono również wcześniejsze normy, dotyczące swobodnego wyrażania myśli poprzez słowa, pisma i obraz oraz podkreślono zabezpieczenie plu-

⁵⁴ G. Miglio, *Una repubblica migliore per gli italiani*, Milano 1983.

⁵⁵ Szerzej I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych Republiki Włoskiej w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2004, s. 38–39.

⁵⁶ Por. A. Apostoli, *Il governo De Mita*, [w:] *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987–1999*, pod red. A. D'Andrea, Milano 1999, s. 36–38.

⁵⁷ Zob. I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych...*, s. 42.

ralizmu w systemach informacyjnych. Trzy artykuły projektu poświęcono zaznaczeniu uprawnień rodziny i równorzędnej pozycji kobiety i mężczyzny w małżeństwie, poziomie wynagrodzenia oraz umożliwieniu wykonywania funkcji rodzinnych i ich właściwej ochronie. Poszerzono także konstrukcję norm regulujących aktywność związków zawodowych i partii politycznych⁵⁸.

W stosunku do drugiej części konstytucji zaproponowano zmiany kształtu włoskiego bikameralizmu, władzy wykonawczej oraz formy państwa. Przede wszystkim chciano zmniejszyć liczbę przedstawicieli w obu izbach (w Izbie Deputowanych miało być od 480 do 514 członków, a w Senacie od 240 do 282 senatorów). Zamierzano również przyznać status senatora dożywotniego oprócz byłych prezydentów Republiki, także przewodniczącym izb parlamentu przez jedną kadencję i prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, który sprawował swoją funkcję, przez co najmniej 3 lata. Ponadto Prezydentowi Republiki przyznano prawo mianowania maksymalnie 8 senatorów dożywotnich, spośród obywateli o szczególnych zasługach⁵⁹. Władzę ustawodawczą sprawować miały obydwie izby w stosunku do najważniejszych spraw, a w innych obowiązywała zasada domniemania kompetencji na rzecz Izby Deputowanych. Wprowadzono także nieznaczne zmiany przebiegu procesu legislacyjnego.

W zakresie norm konstytucyjnych dotyczących referendum, główne zmiany dotyczyły zwiększenia do 800 tys. liczby podpisów o jego przeprowadzenie, a w sprawie dopuszczalności danej konsultacji miał decydować Trybunał Konstytucyjny na żądanie jej promotorów i zebraniu co najmniej 200 tys. podpisów. Nowością była propozycja dodania do konstytucji formy referendum konstytucyjnego, przeprowadzonego na żądanie rządu albo co najmniej 1/3 parlamentarzystów i jego zatwierdzeniu na wspólnym posiedzeniu parlamentu.

Najwięcej istotnych zmian przygotowano w stosunku do trybu powoływania i organizacji rządu. Prezydent Republiki miał desygnować Prezesa Rady Ministrów, który w ciągu 10 dni przedstawiał swój program obu izbom parlamentu. Po otrzymaniu wotum zaufania dopiero składał przysięgę na

⁵⁸ Por. *Il progetto della Commissione Bozzi (1985)*, „Nuovi Studi Politici” nr 3-4, 1999, s. 15-18.

⁵⁹ Art. 59 ust. 2 Konstytucji Włoch stanowi, iż „Prezydent Republiki może mianować senatorami dożywotnimi pięciu obywateli, którzy przynieśli chwałę Ojczyźnie wybitnymi zasługami na polu społecznym, naukowym, artystycznym i literackim”.

ręce Prezydenta Republiki, wspólnie z nominowanymi na jego wniosek ministrami. Kwestie zatwierdzenia oraz odwołania rządu miały być głosowane na posiedzeniu wspólnym obu izb. Jako ciało wspomagające pracę rządu miała działać Rada Gabinetowa (*Consiglio di Gabinetto*), której skład przedstawiał premier łącznie z programem rządu. Co ciekawe, największy opór w pracach komisji budziły propozycje zmian w kierunku systemu kanclerskiego.

Wśród ciekawszych propozycji należy jeszcze wymienić przepisy o powołaniu instytucji ogólnonarodowego obrońcy obywatelskiego, zakazie bezpośredniej reelekcji Prezydenta Republiki, deklarowaniu trwałej niemożności wykonywania urzędu prezydenckiego oraz tzw. semestru białego czy zmianach w relacjach państwo – peryferie.

Wyżej przedstawiona końcowa wersja projektu nie oddaje różnorodnych propozycji, które miały miejsce w łonie komisji. Przykładowo, Włoski Ruch Społeczny – Prawica Narodowa postulował wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta Republiki, wzorując się na rozwiązaniach V Republiki Francuskiej, czemu nadano nazwę „gaulizmu włoskiego” (*gollismo all’italiana*), czy też propagował ideę jednoizbowego parlamentu⁶⁰.

W moim przekonaniu prace komisji A. Bozziego były istotną próbą przełamania kryzysu politycznego. W przygotowanym projekcie komisji poszerzono m.in. unormowania w kwestii praw i obowiązków obywateli, to nie wniesiono znaczących zmian do organizacji systemu organów państwa, tak wcześniej krytykowanego. Przeto w pełni słuszna wydaje się opinia Z. Witkowskiego o jedynie kosmetycznych propozycjach rewizji konstytucji z 1947 r. oraz utrzymaniu status quo przez ówczesne elity polityczne⁶¹. Dyskusja wokół reformy instytucji państwowych była kontynuowana również w drugiej połowie lat osiemdziesiątych. Każda z partii politycznych przedstawiała własne propozycje. Nie doszło do zawarcia szerszego kompromisu wokół reformy ustrojowej. Co więcej, nastąpiły istotne zmiany na scenie międzynarodowej i wewnętrznej, które wstrząsnęły powojennym układem politycznym Italii. Natomiast brak rzeczywistej reformy nie pozostał bez wpływu na zawiedzione nadzieje społeczne, co doprowadziło do mobilizacji społeczeństwa w latach dziewięćdziesiątych.

⁶⁰ Z. Witkowski, *Prezydent Republiki i rząd...*, s. 112–113.

⁶¹ *Ibidem*, s. 106.

V.

Burzliwym przemianom politycznym pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych towarzyszyła szeroka dyskusja wokół reformy konstytucji. Priorytetem parlamentu X kadencji (1987–1992) miała być reforma instytucji państwa zapoczątkowana pracami komisji A. Bozziego⁶². Każda z partii politycznych, grupy badawcze, wybitni konstytucjonaliści szukali własnych rozwiązań wyjścia z kryzysu politycznego⁶³. W tym okresie należy podkreślić przede wszystkim zaangażowanie w debatę nad reformami prezydenta Republiki Francesco Cossigi, aktywność Dwuizbowej Komisji Parlamentarnej ds. Reform Instytucjonalnych (Komisja C. De Mita–N. Iotii) oraz przygotowanie przez rząd S. Berlusconiego projektu reform (tzw. projekt Komitetu Speroniiego).

Znany austriacki filozof Karl Popper uważał, iż „najpoważniejszym problemem politycznym Włoch był proporcjonalny system wyborczy, który spowodował, że rząd nie jest w ręku ludu, ale w ręku partii politycznych”⁶⁴. We włoskiej doktrynie konstytucyjnej to stanowisko znalazło swojego zwolennika przede wszystkim w osobie Gianfranco Pasquino⁶⁵, uzyskując miano tzw. nurtu neoinstytucjonalnego (*analisi neoistituzionale*). Zakładał on reor-

⁶² Kontynuacją prac komisji A. Bozziego nad reformami ustrojowymi były m.in. debaty przeprowadzone w Izbie Deputowanych i Senacie 18 i 19 maja 1988 r., przyjęcie przez Senat w czerwcu 1990 r. projektu reform instytucjonalnych i prace nad nim Komisji Spraw Konstytucyjnych Izby Deputowanych. Szerzej: I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych...*, s. 42.

⁶³ Trzeba również dodać, że obok Komitetu na rzecz Reformy Wyborczej (Comitato per la Reforma Elettorale – COREL) Mario Segniego, działał Komitet na rzecz Demokratycznych Reform (Comitato per le Riforme Democratici – CORID) Massimo Severo Gianniniego, znanego specjalisty z zakresu prawa administracyjnego. Z inicjatywy CORID do kwestii zmian w prawie wyborczym poddanym pod głosowanie w referendum z dnia 18–19 kwietnia 1993 r. dołączono wnioski o likwidację Ministerstwa Udziałów Państwowych, nominacji partyjnych w bankach oraz nadzwyczajnych interwencjach w południowych regionach Włoch. Por. A. Barbera, A. Morzone, *La Repubblica dei...*, s. 131; I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych...*, s. 89.

⁶⁴ Kontynuując swoją myśl Karl Popper stwierdził, że „przekonanie, iż parlament wybrany na podstawie ordynacji proporcjonalnej jest najlepszym z możliwych odzwierciedleń woli ludu jest fałszywe. Ów parlament odzwierciedla nie wolę ludu, ale propagandę (klientele), którą partie były w stanie rozpowszechnić w kraju”. Por. *L'Italia ha un bel guaio: il sistema proporzionale*, wywiad Corrado Augiasa z Karlem Popperem w „La Repubblica”, 3.03.1990.

⁶⁵ Por. G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Bari–Roma 1985.

ganizację instytucji państwa głównie poprzez reformę prawa wyborczego⁶⁶. Inne stanowisko reprezentowali przedstawiciele tzw. nurtu neoplebiscytarnego (*analisi neoplebiscitaria*), upatrujący we wzmocnieniu i personalizacji władzy wykonawczej poprawę funkcjonowania państwa⁶⁷. Tak też G. Sartori zaproponował własną propozycję pośredniej formy między systemem prezydenckim a systemem parlamentarnym⁶⁸. Również za wprowadzeniem systemu półprezydenckiego był G. Amato, odwołując się do systemu V Republiki Francuskiej. Model systemu parlamentarnego popierał natomiast Leopoldo Elia, akcentując przede wszystkim zalety rozwiązań niemieckich. Wielu zwolenników zdobyła sobie propozycja systemu neoparlamentarnego, opartego przede wszystkim na bezpośrednim wyborze premiera. Jej źródło szukano zwłaszcza we francuskiej debacie konstytucyjnej z lat pięćdziesiątych, a szczególnie opierano się na myśli M. Duvergera i działalności grupy *Club Jean Mulin*⁶⁹. Z biegiem czasu model neoparlamentarny zyskiwał coraz większe uznanie wśród badaczy, którego propagatorami byli m.in.: S. Galeotti, G. Miglio, A. Barbera czy S. Ceccanti⁷⁰.

W debacie parlamentarnej nad reformą konstytucji na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych duże znaczenie miał ówczesny prezydent Republiki Włoskiej F. Cossiga. Szczególnie jego orędzie do obu izb parlamentu z 26 czerwca 1991 r. podkreślało konieczność reform dla rozwoju włoskiego państwa demokratycznego, akcentując przede wszystkim zmiany w systemie wymiaru sprawiedliwości i strukturze finansów publicznych⁷¹.

⁶⁶ Por. P. Scoppola, op.cit., s. 428–432.

⁶⁷ S. Fabbrini, *Cambiamento politico e qualità della rappresentanza democratica*, „il Mulino” nr 327, 1990, s. 9–33; P. Scoppola, op.cit., s. 428–430. W nurcie neoplebiscytarnym mieściła się propozycja socjalistów o bezpośrednim wyborze głowy państwa czy propozycja komunistów o bezpośrednim wyborze Prezesa Rady Ministrów z 1990 r. Por. F. Anderlini, R. Leonardi, *Gli avvenimenti del 1990*, „Politica In Italia. I fatti dell'anno e le In interpretazioni”, Edizione 91, pod red. F. Anderlini i R. Leonardi, Bologna 1991, s. 32.

⁶⁸ Por. G. Sartori, *Nè presidenzialismo nè parlamentarismo*, „Quaderni Arel” nr 6, 1991, s. 7–15; idem, *Parlamentarismo e presidenzialismo. Dibattito sulla proposta di Giovanni Sartori*, „Il Politico” nr 21991, s. 201–255.

⁶⁹ Por.: G. Martinet, *Cassandre et les tueurs*, Paris 1986, s. 130–142; F. Clementi, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, „Quaderni costituzionali” nr 3, 2000, s. 579–605.

⁷⁰ Por. S. Ceccanti, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, „Quaderni costituzionali” nr 1, 2002, s. 107–126.

⁷¹ F. Lanchester zauważył, iż „nieustanne odniesienia do doświadczeń końca IV Republiki Francuskiej określa strategiczną propozycję, w której Cossiga chciałby z pewnością

Cossiga wskazał trzy alternatywne drogi reformy konstytucyjnej: procedurę rewizji konstytucji przewidzianą przez art. 138 Konstytucji, procedurę ustaw o rewizji konstytucyjnej zatwierdzonej przez ustawodawstwo zwykłe, wybór Zgromadzenia Konstytucyjnego⁷². Naciski prezydenta skierowane do elit politycznych wywołały konflikt z ówczesnym rządem Giulio Andreottiego. Przeciwno prezydentowi wykorzystano sprawę formacji „Gladio”, tajnej służby, powołując specjalną komisję parlamentarną, a w 1991 r. „postkomuniści usiłowali postawić Cossigę w stan oskarżenia o zdradę stanu, co im się nie powiodło”⁷³. Mimo tej sytuacji orędzia prezydenckie przyczyniły się do pobudzenia dyskusji nad reformami w łonie parlamentu, owocując później powołaniem drugiej Dwuizbowej Komisji Parlamentarnej ds. Reform Instytucjonalnych (1992–1994). Jej działalność zakończyła się niepowodzeniem z powodu gwałtownych zmian politycznych. Niemniej dzieło reform zostało podjęte przez rząd S. Berlusconiego, już w zmienionym układzie politycznym.

Konieczność reformy konstytucyjnej podkreślał C. Mortati już w 1973 r., zauważając, że „otwiera się przepaść między celami i zasadami ujętymi w I części konstytucji a instrumentami instytucjonalnymi II części, które powinny zostać zreformowane, w przeciwnym razie ich słabość udaremni założenia I części konstytucji”⁷⁴. Wykorzystując rozróżnienie C. Mortatiego na konstytucję materialną i konstytucję formalną podnoszono kwestię reformy władz państwowych. Część obserwatorów włoskiego życia politycznego uważała, że po reformie ordynacji wyborczych do obu izb parlamentu z 1993 r. niezbędna jest konstytucyjna reforma instytucji państwowych. Powstały w 1994 r. nowy układ partyjny, zmienione prawo wyborcze w postaci przyjęcia systemu większościowego (system większości zwykłej oraz jednomandatowe okręgi wyborcze przy repartycji 75% mandatów parlamentarnych) skłaniały do dalszych reform ustrojowych. Jak twierdził Mortati,

odegrać rolę prezydenta Coty”. Por. F. Lanchester, *L'innovazione istituzionale nella cisi di regime*, Roma 1996, s. 51.

⁷² Por. „La Repubblica”, 27.06.1991; A. Apostoli, *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987–1999*, pod red. A. D'Andrea, Milano 1999, s. 160–164.

⁷³ Por. J. A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1999, s. 604–605; F. Ferraresi, *Una struttura segreta denominata Gladio*, „Politica In Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 92”, pod red. S. Hellman, G. Pasquino, s. 87–105.

⁷⁴ Por. C. Mortati, *La Costituzione e la crisi*, „Gli Stati” nr 10, 1973.

konstytucja materialna to przede wszystkim wartości wyznawane przez siły polityczne. Skoro nastąpiła ich zmiana, należy również zmienić konstytucję formalną, która będzie oddawała ducha przemian⁷⁵. Tak też prace nad reformami ustrojowymi i zmianą konstytucji stały się głównym celem działań elit politycznych w latach 90. W ich pierwszej połowie powstały dwa istotne projekty: jeden przygotowany przez Dwuizbową Komisję Parlamentarną ds. Reform Instytucjonalnych (Komisja C. De Mita–N. Iotti), a drugi przez Komitet E. Speroniego przy rządzie S. Berlusconi.

VI.

Geneza drugiej już Komisji C. De Mita–N. Iotti, Dwuizbowej Komisji Parlamentarnej do spraw Reform Instytucjonalnych sięga oddzielnych uchwał izb parlamentu z 23 lipca 1992 r., której następnie poszerzono zakres działania ustawą konstytucyjną nr 1 z 6 sierpnia 1993 r.⁷⁶ Jej głównym zadaniem było przygotowanie projektu rewizji drugiej części konstytucji. Początkowo jej przewodniczącym był deputowany C. De Mita⁷⁷, a później N. Iotti, która złożyła propozycję projektu ustawy konstytucyjnej („*Revisione della parte seconda della Costituzione*”) Prezydium obu izb 7 lutego 1994 r. Sprawozdawcą projektu oprócz N. Iotti był S. Labriola (forma państwa) oraz F. Bassanini (forma rządu)⁷⁸.

Główne propozycje zmian odnosiły się do funkcjonowania parlamentu, procedury powoływania i organizacji rządu oraz rozbudowanej konstrukcji formy państwa regionalnego. Projektodawcy przyjęli i wykorzystali szereg

⁷⁵ G. Sartori szeroko zajmuje się kwestią czy „jeśli zmieni się system wyborczy (z systemu większościowego na proporcjonalny lub odwrotnie), to ukształtuje się *eo ipso* konstytucja materialna, która będzie wymagała odmiennej konstytucji formalnej”. Por. G. Sartori, *Ingenieria costituzionale comparata*, Bologna 2000, s. 225–227.

⁷⁶ Ustawa konstytucyjna o Dwuizbowej Komisji ds. Reform Instytucjonalnych weszła w życie 11 sierpnia 1993 r. W związku z tym, że nowe ordynacje wyborcze do obu izb parlamentu zostały uchwalone 4 sierpnia 1993 r., zagadnienia zmian prawa wyborczego nie stanowiły już części projektu.

⁷⁷ C. De Mita zrezygnował z piastowania funkcji przewodniczącego tejże komisji po wniesieniu oskarżeń o korupcję pod adresem jego brata.

⁷⁸ *Il progetto della Commissione De Mita–Iotti (1994)*, „Nuovi Studi Politici” nr 3–4, 1999, s. 33–44.

rozwiązań francuskich i niemieckich, nie rezygnując z własnych i oryginalnych uregulowań.

Pozostawiając model bikameralizmu doskonałego zaproponowano skrócenie kadencji izb do 4 lat. Władzę ustawodawczą odtąd miał sprawować parlament i regiony, przy czym przyjęto domniemanie kompetencji na rzecz tych ostatnich. Natomiast w materiałach, w których regiony nie posiadały wyłącznej kompetencji ustawodawczej, państwo określało podstawowe zasady w drodze ustaw organicznych, które zatwierdzał Senat większością swoich członków, po uprzedniej konsultacji z regionami. Jakkolwiek regiony mogły wystąpić z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy organicznej przed Trybunałem Konstytucyjnym, w ciągu 30 dni od publikacji (art. 2 projektu⁷⁹). Możliwe było również przeprowadzenie referendum abrogacyjnego odnośnie ustawy organicznej na wniosek pięciu rad regionalnych, po uprzednim zebraniu 500 tysięcy podpisów obywateli. Przyjęto również szczegółowe przepisy w sprawie funkcjonowania parlamentarnych komisji śledczych.

Jedną z głównych idei reformatorów było wzmocnienie władzy wykonawczej ze szczególnym uwzględnieniem pozycji premiera i Rady Ministrów. Wzorem tych propozycji wydaje się być system brytyjski, a zwłaszcza konstrukcja gabinetu. Ten zamysł oddaje chociażby rezygnacja z terminu Prezes Rady Ministrów i przyjęcie zwrotu Pierwszy Minister (*Il Primo Ministro*) oraz określenie liczby ministrów na nie więcej niż 18 osób. Oprócz premiera i ministrów, rząd miał składać się z wiceministrów, przy zasadzie niepołączalności ich funkcji z mandatem parlamentarnym. Równie ciekawy charakter nadano konstrukcji inwestytury parlamentarnej premiera. Jego kandydaturę składano na wniosek co najmniej 1/3 członków parlamentu, a zatwierdzano większością składu izb. Jeśli w ciągu miesiąca od pierwszego posiedzenia parlamentu żaden kandydat nie uzyskał wymaganej większości, to Prezydent Republiki przejmował inicjatywę desygnowania kandydata. W razie braku akceptacji i dla tej kandydatury rozwiązywano parlament (art. 6 ust. 6 i 7 projektu). W wypadku otrzymania wotum zaufania premier otrzymuje nominację drogą dekretu prezydenckiego i składa przysięgę na ręce Prezydenta Republiki.

Odwołanie premiera mogło nastąpić tylko w drodze konstruktywnego wotum nieufności. Taki wniosek musiała podpisać co najmniej 1/3 człon-

⁷⁹ Ibidem, s. 34–35.

ków izb, a po 3 dniach zatwierdzić większość parlamentarzystów. Zdymisjonowany premier nie mógł być powtórnie bezpośrednio wybrany na to stanowisko. Obowiązywała również odpowiedzialność kolegialna przedstawicieli rządu za akty prawne Rady Ministrów oraz indywidualna ministrów za swoje resorty. Rząd mógł wydawać dekrety ustawodawcze na podstawie delegacji parlamentarnej oraz wykonywać władzę reglamentacyjną w materiach należących do kompetencji państwa, a niewymagających formy ustawy (art. 10⁸⁰).

W kwestii formy państwa utrzymano jego unitarny charakter, poszerzając właściwość ustawodawczą regionów oraz ich autonomię administracyjną i finansową. Przyjęto podział na ustawodawstwo wyłączne regionów, ustawodawstwo wyłączne państwa oraz ustawodawstwo konkurencyjne, wyliczając enumeratywnie materie im przynależne (art. 2 i 13 projektu). Organami regionu miała być rada regionalna, zarząd oraz jego przewodniczący wybierany przez radę. Można było również przyjąć odmienną formę rządu w statucie, za zgodą większości 2/3 radnych. Taka zmiana mogła być poddana pod referendum na wniosek 1/5 radnych albo 1/20 wyborców regionu w ciągu 3 miesięcy od publikacji danego aktu w Dzienniku Urzędowym Regionu. Musiała ona otrzymać poparcie większości obywateli mających prawo głosu. Kontrola aktów administracyjnych regionu należała do Trybunału Obrachunkowego. Ustawy regionalne miały być przedkładane Komisarzowi rządowemu w danym regionie w ciągu 40 dni. Rząd mógł wystąpić z wnioskiem o zbadanie ich zgodności z konstytucją do Trybunału Konstytucyjnego albo zwrócić się do parlamentu w kwestiach merytorycznych, kontrastujących z polityką rządu (art. 26 projektu⁸¹).

W ocenie efektów prac komisji nad projektem reformy państwa trzeba zaznaczyć ich innowacyjny wymiar. Jego treść to w dużej mierze wypadkowa inżynierii konstytucyjnej, przygotowana przez najwybitniejszych prawników i politologów. Od początku projekt był skazany na niepowodzenie ze względu na całkowity rozpad ówczesnego systemu partyjnego i zniknięcie powojennych partii ze sceny politycznej. Powoli wyłaniały się nowe partie, które uzyskały swoją legitymizację w wyborach parlamentarnych z 27–28 marca 1994 r. Projekt więc może służyć egzemplifikacji dominujących wśród konstytucjonalistów poglądów, bez poparcia elit politycznych, które znalazły

⁸⁰ Ibidem, s. 38.

⁸¹ Ibidem, s. 43.

się w kryzysie i sytuacji przejściowej – nie istniał już powojenny system partyjny, a nie narodził się jeszcze nowy.

VII.

Konstytucja z Pawii (Komitet Enrico Speroniego). W myśl art. 29 ustawy nr 400 z 23 sierpnia 1988 r., centroprawicowy I rząd S. Berlusconiego powołał Komitet Studyjny ds. Reform Instytucjonalnych, Wyborczych i Konstytucyjnych (*Il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*) w dniu 14 lipca 1994 r. Jego przewodniczącym został senator Enrico Speroni, który w rządzie piastował stanowisko ministra ds. reform.

W projekcie zostały zamieszczone dwie alternatywne propozycje odnośnie formy rządu – G. F. Ciaurro opowiedział się za francuskim modelem półprezydenckim, natomiast S. Galeotti wybrał formułę bezpośredniego wyboru premiera.

Końcowy projekt reformy konstytucji został przedstawiony S. Berlusconiemu 21 grudnia 1994 r., a jego sprawozdawcami byli S. Ortino (forma państwa) i S. Galeotti (forma rządu). Nie podjęto dalszych prac nad zredagowaną rewizją konstytucji ze względu na dymisję rządu Berlusconiego (22 grudnia 1994 r.). Projekt Komitetu Speroniego również jest znany pod nazwą „Konstytucji z Pawii” (*„Costituzione di Pavia”*), ponieważ na tamtejszym uniwersytecie odbył się kongres poświęcony temu projektowi.

W projekcie zaproponowano zmianę składu i sposobu wyboru parlamentu. Izba Deputowanych miała być wybierana na 5 lat a Senat na 6, z tym że co dwa lata miała być wymieniana 1/3 senatorów. Odtąd Senat miał składać się w połowie z przedstawicieli regionów i w połowie z reprezentantów gmin i prowincji. Wprowadzono zakaz łączenia stanowiska premiera i ministra z mandatem parlamentarnym. W odniesieniu do funkcji ustawodawczej obydwie izby zatwierdzały projekty ustaw konstytucyjnych i wyborczych, odnoszących się do organizacji i funkcjonowania instytucji konstytucyjnych, ograniczających wolność osobistą i dotyczących mniejszości językowych oraz traktatów międzynarodowych (art. 7)⁸². Pozostałe projekty ustaw zatwierdzała tylko Izba Deputowanych, chyba że rząd albo 1/5 członków Senatu zażądała w ciągu 15 dni również zatwierdzenia projektu przez Se-

⁸² Ibidem, s. 45–74.

nat. W postępowaniu ustawodawczym zaznaczono priorytet projektów rządowych. Projektodawcy szeroko zajęli się procedurą ustawodawczą (art. 11–13), uchwalaniem budżetu i zatwierdzaniem dekretów ustawodawczych. Dopuszczono także możliwość referendum zatwierdzającego projekty ustaw na wniosek co najmniej 1 miliona mieszkańców (art. 15)⁸³.

Integralną częścią projektu były dwie propozycje zmian formy rządu. G. F. Ciaurro uważał, że najlepszym rozwiązaniem byłby model francuski. Prezydenta Republiki mieli wybierać bezpośrednio wyborcy większością absolutną głosów, a w razie jej braku miało mieć miejsce ponowne głosowanie zwykłą większością głosów po upływie dwóch tygodni. Kandydatów mogły wysuwać grupy parlamentarne albo co najmniej 50 tysięcy wyborców. Kadencja urzędu miała trwać 5 lat. Wśród kompetencji zastrzeżonych dla prezydenta wymieniano mianowanie i odwoływanie premiera (*primo ministro*) i na jego wniosek ministrów (maksymalna liczba 18 osób) oraz wice ministrów. Premier musiał w ciągu 10 dni od nominacji przedstawić swój program Izbie Deputowanych. To Prezydent przewodniczył Radzie Ministrów. Do niego należało też: rozwiązanie Izby Deputowanych w przypadku wotum nieufności dla premiera albo na żądanie co najmniej 1/3 członków Izby Deputowanych. W wypadku przedterminowych wyborów do Izby Deputowanych mają odbyć się równocześnie wybory prezydenckie (art. 4)⁸⁴.

Propozycja S. Galeottiego odwoływała się natomiast do modelu bezpośredniego wyboru premiera. W tej formule Prezydent Republiki był wybierany przez Zgromadzenie Ogólne tworzone przez członków Izby Deputowanych oraz w tej samej liczbie – w połowie przez przedstawicieli parlamentów regionalnych, a w drugiej połowie przez delegatów rad gminnych i prowincjonalnych (art. 1). Wybór następował większością 2/3 głosów, a po trzeciej turze większością bezwzględną. Kadencja urzędu miałaby trwać 7 lat bez prawa reelekcji. Do kompetencji prezydenta dołączono również możliwość rozwiązania Izby Deputowanych na wniosek premiera i po wysłuchaniu opinii przewodniczących izb (także w czasie ostatnich 6 miesięcy prezydentury). W tym wypadku równocześnie odbywają się wybory premiera i wicepremier (art. 10)⁸⁵. Przewidziana forma głosowania to bezpośrednie i powszechne głosowanie większością absolutną głosów. Jeśli żaden z kan-

⁸³ Ibidem, s. 52.

⁸⁴ Ibidem, s. 47.

⁸⁵ Ibidem, s. 50.

dydatów nie uzyska wymaganej liczby głosów, odbywa się druga tura elekcji spośród dwóch osób posiadających największe poparcie wyborców. Wybrany premier jest nominowany przez prezydenta, a następnie przedstawia program działania Izbie Deputowanych w ciągu 10 dni. W przypadku jego nie zatwierdzenia przez jedną albo obydwie izby, nie ma obowiązku dymisji rządu. Możliwa jest ona jedynie w sytuacji wyrażenia wotum nieufności przez Izbę Deputowanych większością absolutną jej członków. Tak więc premier odpowiedzialny jest tylko przed Izbą Deputowanych.

Wnioskodawcy projektu zgodnie podkreślali niezbędność konstytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, którą mieli tworzyć wszyscy deputowani głosujący przeciw programowi rządu. Opozycja wybierała spośród swych członków szefa, którego również mogła odwołać. Artykuł 21 projektu określał, że „szef opozycji reprezentuje opozycję konstytucyjną jako potencjalną alternatywę dla rządu, tak w Izbie Deputowanych, jak i w raportach z innymi organami konstytucyjnymi („il Capo dell’ *Opposizione rappresenta l’Opposizione costituzionale, come potenziale alternativa di governo, sia nella Camera dei deputati sia nei rapporti con gli altri organi costituzionali*”)⁸⁶. W przypadku wojny czy stanu nadzwyczajnego zagrożenia szef opozycji musiał być wysłuchany przez Prezydenta Republiki i premiera.

Oдноśnie formy państwa potwierdzano jego unitarny charakter z większą autonomią na rzecz regionów, prowincji i gmin. W przepisach odnoszących się do konstrukcji regionów wymienia się takie organy, jak: parlament regionalny, rząd regionalny i przewodniczący regionu (art. 33–40)⁸⁷.

Projektodawcy proponowali powiększenie składu Trybunału Konstytucyjnego. Sześciu jego członków miał mianować Prezydent Republiki, pięciu Izba Deputowanych, pięciu Senat Republiki oraz pięciu najwyższe sądownictwo powszechne i administracyjne. Do kompetencji Trybunału dołączono instytucję skargi konstytucyjnej (art. 44 ust. 2). Ponadto chciano wprowadzić niewielkie zmiany w funkcjonowaniu sądownictwa administracyjnego (art. 24)⁸⁸.

Szeroki wachlarz zmian w konstytucji, zaproponowany przez komitet E. Speroniego, nie miał możliwości swej realizacji, z powodu dymisji rządu S. Berlusconiego 21 grudnia 1994 r. Wycofanie się Ligi Północnej z koalicji

⁸⁶ Ibidem, s. 55–56.

⁸⁷ Ibidem, s. 60–62.

⁸⁸ Ibidem, s. 54.

rządzącej odsunęło propozycje reform ustrojowych centroprawicy na czas późniejszy, sam projekt i jego główne założenia stały się impulsem do pogłębianej dyskusji wokół rewizji konstytucji.

VIII.

Komisja Massimo D'Alemy – trzecia Dwuizbowa Komisja Parlamentarna do spraw Reform Konstytucyjnych. Po zwycięstwie w wyborach parlamentarnych z 21 kwietnia 1996 r., centrolewicowy I rząd Romano Prodiego w koalicji z Odbudową Komunistyczną podniósł kwestię reformy konstytucyjnej, zapraszając do dyskusji opozycję.

Ustawą konstytucyjną nr 1 z 24 stycznia 1997 r. powołano już trzecią Dwuizbową Komisję Parlamentarną ds. Reform Konstytucyjnych (*La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*). Jej przewodniczącym został deputowany Massimo D'Alema, sekretarz postkomunistycznej Demokratycznej Partii Lewicy. 30 czerwca 1997 r. komisja zatwierdziła pierwszy projekt ustawy konstytucyjnej o rewizji drugiej części konstytucji (od art. 55 do 139 włącznie). Końcowy projekt komisja przyjęła 4 listopada 1997 r.⁸⁹ Opatrzony on był sprawozdaniem wstępnym M. D'Alemy oraz sprawozdaniem senatora F. D'Onofrio (forma państwa), senatora C. Salvi (forma rządu i administracji publicznej), senatora M. Dentamaro (parlament, źródła prawa i udział Włoch w Unii Europejskiej), senatora M. Boato (system gwarancji) oraz sprawozdanie mniejszości senatora A. Cossutta. Dnia 26 stycznia 1998 r. rozpoczęło się pierwsze czytanie projektów w Izbie Deputowanych, gdzie uchwalono pierwszych czternaście artykułów (od 55 do 69). Proces zatwierdzania reformy został zawieszony dnia 9 czerwca 1998 r., na skutek wycofania swojego poparcia przez opozycję⁹⁰.

⁸⁹ Por. *Il progetto della Commissione D'Alema (1997)*, „Nuovi Studi Politici” nr 3–4, 1999, s. 77–115.

⁹⁰ Por. O pracach komisji i jej końcowym projekcie piszą m.in.: A. Baldassarre, *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino 1998, s. 2–78; V. Fumaroli, *La Commission Bicamérale pour les Réformes Constitutionnelles: entre utopie et réalité*, [w:] *La réforme constitutionnelle en Italie. Commentaires sur le projet de la Commission bicamérale pour les réformes constitutionnelles*, pod red. M. Baudrez, Paris 2002, s. 15–23; A. Chiappetti, *La ricerca della costituzione perduta*, Torino 2001, s. 113–143.

Tytuł pierwszy części drugiej konstytucji w projekcie D'Alemy brzmiał „Ustrój federalny Republiki” (art. 55–63). W proponowanych przepisach podkreślano autonomię gmin, prowincji i regionów z ich własnymi władzami i funkcjami. Enumeratywnie wymieniono materie zastrzeżone do władzy ustawodawczej państwa, natomiast wszystkie pozostałe sprawy były w kompetencjach ustawodawczych władz regionalnych. Nadano autonomię finansową i administracyjną podmiotom władzy lokalnej przy zaznaczeniu zasady subsydiarności. Szczególnie dużo uwagi poświęcono regionom. Od tej pory władze regionalne miały same zatwierdzać swoje statuty większością absolutną członków zgromadzenia regionalnego z fakultatywnym referendum zatwierdzającym (art. 60)⁹¹.

Prezydent Republiki miał być wybierany w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim na sześcioletnią kadencję i z prawem do reelekcji. Projekt również wyliczał w art. 66 kompetencje głowy państwa, nie odbiegając zasadniczo od założeń konstytucji z 1947 r. Wszystkie akty prezydenta miały być kontrasygnowane przez premiera i właściwych ministrów z wyjątkiem decyzji o rozwiązaniu obu izb albo tylko Izby Deputowanych, referendum, weta prezydenckiego, dekretów ustawodawczych i regulaminów, promulgacji ustaw, prezydenckich orędzi do izb parlamentu oraz nominacji na stanowiska państwowe.

Niezmienna pozostała procedura powoływania rządu. Szczegółowo natomiast unormowano tryb odwołania premiera i ministrów. Do Izby Deputowanych należało wyrażenie wotum nieufności poprzez umotywowany wniosek co najmniej 1/5 jej członków, uchwalony większością absolutną (art. 74)⁹². Postanowiono również wpisać do tekstu konstytucji istniejący już wcześniej organ pomocniczy rządu w postaci stałej konferencji ds. stosunków między państwem, gminami, prowincjami i regionami.

W odniesieniu do izb parlamentu utrzymano konstrukcję bikameralizmu doskonałego i pięcioletnią kadencję, zmieniając skład parlamentu. Senat miał liczyć 200 przedstawicieli a Izba Deputowanych nie mniej niż 400 i nie więcej niż 500 deputowanych. We wszystkich innych przepisach rozbudowano już wcześniejsze normy konstytucyjne. Jedynie w stosunku do referendum abrogacyjnego zwiększono wymaganą liczbę podpisów do 800 tysięcy oraz wprowadzono tzw. referendum zatwierdzające projekty ustaw.

⁹¹ *Il progetto della Commissione D'Alema...*, s. 80.

⁹² *Ibidem*, s. 86–87.

W projekcie zaznaczono szczególną pozycję Trybunału Konstytucyjnego w systemie parlamentarnym Włoch (art. 134–136)⁹³. Wprowadzono instytucję skargi konstytucyjnej oraz do tego organu miała należeć decyzja o dopuszczalności referendum abrogacyjnego w stosunku do ustaw i aktów mających moc ustawy oraz referendum w sprawie projektów ustaw z inicjatywy ludowej. Ponadto powiększono skład sędziów do 20 osób. Pięciu miał mianować Prezydent Republiki, pięciu najwyższe sądownictwo powszechnie i administracyjne, pięciu Senat Republiki oraz pięciu nominowało specjalne kolegium składające się z przedstawicieli gmin, prowincji i regionów na sesji specjalnej Senatu (art. 135).

Zatwierdzenie końcowego projektu komisji zostało zawieszono w parlamencie⁹⁴. Niepowodzenie prac komisji było związane z wycofaniem dla niej poparcia przez główną partię opozycyjną, Forza Italię S. Berlusconi. Niemniej postanowienia odnośnie kształtu włoskiego państwa regionalnego rządu centrolewicowe wykorzystały w nowelizacji konstytucyjnej w latach 1999–2001.

IX.

Zmiana Tytułu V konstytucji – decentralizacja państwa w latach 1999–2001. Zmiany konstytucyjne z lat 1999 i 2001 poprzedził proces głębokich przekształceń społecznych, gospodarczych i prawnych. W moim przekonaniu można wskazać trzy główne kierunki kształtowania się włoskiego regionalizmu w latach dziewięćdziesiątych: rozwój regionalizmu kooperatywnego poprzez rozbudowę systemu konferencji koordynujących na różnych szczeblach, zmiany wprowadzone ustawodawstwem zwykłym poprzez przekazanie funkcji i zadań na rzecz regionów, jednostek terytorialnych i reformę administracji publicznej oraz tzw. *via maestra* czyli rewizję konstytucji w drodze powołania specjalnej Dwuizbowej Komisji do spraw Reform Konstytucyjnych w 1997 r. i kontynuację głównych jej celów po rozwiązaniu komisji. Ten niezwykle złożony charakter zmian zbiegł się z pełzającą transformacją ustrojową Włoch oraz restrukturyzacją systemu partyjnego.

⁹³ Ibidem, s. 104–105.

⁹⁴ G. Pasquino, *Autopsia della Bicamerale*, „Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 99”, pod red. D. Hine, S. Vassallo, Bologna 1999, s. 117–138.

Konstytucja z 1947 r. określiła stosunki między państwem, regionami, prowincjami i gminami na zasadzie separacji. Dopiero ten stan zmieniło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 142 z 1972 r., wprowadzając zasadę współpracy między państwem i jednostkami terytorialnymi (*principio di collaborazione*)⁹⁵. Lata osiemdziesiąte zapoczątkowały rozwój wzajemnych relacji między państwem a regionami w postaci Konferencji Państwo – Regiony, powołanej w 1983 r. dekretem Prezesa Rady Ministrów, a w 1988 r. określonej przez ustawę nr 400 (*Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano*). Do jej zadań należy wzajemna informacja, konsultacja i porozumienie w kwestiach należących do kompetencji władz regionalnych, jak i ogólnej polityki państwa związanej z funkcjonowaniem regionów, finansami, funkcjami koordynacji działań i innych spraw, jeśli premier chce zasięgnąć opinii. Składa się z Prezesa Rady Ministrów, ministra ds. regionalnych oraz przewodniczących regionów (giunt).

Dekretem Prezesa Rady Ministrów z 2 lipca 1996 i ustawą z 27 stycznia 1997 r. utworzono Konferencję Państwo – Miasta i autonomie lokalne (*Conferenza Stato – Città e autonomie locali*)⁹⁶, która była miejscem dyskusji, informacji, konsultacji i koordynacji działań między rządem a gminami i prowincjami⁹⁷. W celu wielostronnej współpracy jeszcze w 1997 r. powołano Wspólną Konferencję (*Conferenza Unificata*) Konferencji Państwo – Regiony i Konferencji Państwo – Miasta i autonomie lokalne. Wszystkim trzem konferencjom przewodniczył Prezes Rady Ministrów, przy którym działają one jako organy głównie konsultacyjne, opiniodawcze oraz koordynujące między rządem, regionami i innymi jednostkami terytorialnymi⁹⁸.

Sieć konferencji nie mogła zastąpić reformy samorządu terytorialnego. Do szerokiej dyskusji przyczyniły się żądania Ligi Północnej, zabiegającej o federalną konstrukcję państwa, a później wręcz chcącej odłączenia pół-

⁹⁵ A. D'Atena, *Costituzioni e regioni*, Milano 1991, s. 60–63.

⁹⁶ D.P.C.M. del 2 luglio 1996 – *Istituzione della Conferenza Stato – città e autonomie locali*, Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 27 gennaio 1997, n. 21.

⁹⁷ Konferencja Państwo – Miasta i autonomie lokalne składają się z Prezesa Rady Ministrów, ministra spraw wewnętrznych, ministra ds. regionalnych, ministra finansów, ministra robót publicznych, ministra zdrowia, przewodniczącego Narodowego Stowarzyszenia Gmin Włoch (ANCI), przewodniczącego Unii prowincji Włoch (UPI) oraz 14 burmistrzów wyznaczonych przez ANCI i 6 przewodniczących prowincji desygnowanych przez UPI.

⁹⁸ Decreto legislativo n. 287 del 1997.

nocnej części kraju i utworzenia tam tzw. Padanii⁹⁹. Elity polityczne wybrały podwójną drogę reform. Z jednej strony zmieniano ustawodawstwo zwykłe, reformując administrację publiczną i upraszczając procedury administracyjne, przekazując część funkcji i zadań regionom i jednostkom terytorialnym poprzez m.in. tzw. ustawy Bassaniniego¹⁰⁰. Jednocześnie powołano ustawą konstytucyjną Dwuizbową Komisję do spraw Reform Konstytucyjnych z 24 stycznia 1997 r. w celu generalnej reformy państwa, w tym powołania federalnej struktury kraju. Przygotowany projekt rewizji konstytucyjnej z 31 października 1997 r. wprowadzał zasady subsydiarności, dyferencjacji, homogeniczności, odpowiedniości, odpowiedzialności we wzajemnych relacjach między państwem a jednostkami samorządu terytorialnego. Wielu konstytucjonalistów zaznacza, że w projekcie uprzywilejowaną pozycję uzyskały gminy kosztem władz regionalnych, stąd budzi się wątpliwość czy rzeczywiście dążono do państwa zdecentralizowanego, gdzie dominują podmioty, takie jak landy czy stany¹⁰¹.

Dwoista droga reformy konstrukcji państwa mogła spowodować brak spójności między zmianami ustawowymi a projektem rewizji konstytucji, zwłaszcza w obliczu burzliwego życia politycznego Włoch. Najbardziej krytyczni obserwatorzy mówili o „federalizmie po włosku” (*federalismo all’italiano*), porównując go do „Spaghetti Federalism”¹⁰², tym bardziej, że

⁹⁹ Por. G. Pasquino, *La transizione a parole*, Bologna 2000, s. 93–98.

¹⁰⁰ Franco Bassanini był ministrem ds. administracji państwowej w rządzie centrolewicowym R. Prodiego i M. D’Alemy. Jego nazwisko noszą cztery ważne ustawy: 1) ustawa nr 59 z 1997 r. „Reforma systemu administracyjnego” (*„Riforma del sistema amministrativo”* – tzw. *Bassanini primo*); 2) ustawa nr 127 z 1997 r. – „Pilne normy w celu uproszczenia postępowania administracyjnego” (*„Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa”* – tzw. *Bassanini bis*); 3) ustawa nr 191 z 1998 r. (tzw. *Bassanini ter*) – „Zmiany i uzupełnienia do ustaw nr 59 z 1997 r. i nr 127 z 1997 r. odnośnie formacji zawodowej w administracji publicznej. Dyspozycje w sprawie budownictwa szkolnego” (*„Modifiche ed integrazioni alle leggi n. 59 del 1997 e n. 127 del 1997, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche annunziamenti. Disposizioni in materia di edilizia scolastica”*); 4) ustawa nr 50 z 1999 r. o dalszym uproszczeniu procedur administracyjnych (tzw. *Bassanini quater*) – nazwany przez doktrynę federalizmem administracyjnym. Ważnym uzupełnieniem tych unormowań jest dekret ustawodawczy nr 112 z 1998 r. o przekazaniu przez państwo funkcji i zadań regionom i organom samorządu terytorialnego. Szerzej na ten temat: M. Gilbert, *Le leggi Bassanini: una tappa intermedia nella riforma del governo locale*, „Politica in Italia. I fatti dell’anno e le interpretazioni edizione 1999”, s. 161–179.

¹⁰¹ Szerzej: A. Baldassare, *Una costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino 1998, s. 27–44.

¹⁰² *Ibidem*, s. 43–44.

projekt rewizji konstytucyjnej upadł w wyniku wycofania się opozycji z prac komisji. Stopniowe reformy musiano wprowadzać w drodze art. 138 konstytucji. Dnia 22 listopada 1999 r. została uchwalona ustawa konstytucyjna o bezpośrednim wyborze przewodniczącego giunty i autonomii statutowej regionów (zmieniono art. 121, 122, 123 i 126 Konstytucji). Brak kompromisu politycznego między centroprawicową opozycją a centrolewicowym rządem doprowadził do jednostronnego zatwierdzenia ustawy konstytucyjnej z 8 marca 2001 r. o zmianie Tytułu V konstytucji (zmieniono następujące artykuły konstytucji: 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127 a zniesiono artykuły 115, 124, 125 u.1, 128, 129 i 130)¹⁰³, wprowadzając m.in. założenia autonomii administracyjnej i finansowej regionów o statucie zwykłym oraz wpisując zasadę subsydiarności w tekst ustawy zasadniczej. W związku z tym niezbędne było przeprowadzenie referendum konstytucyjnego 7 października 2001 r., które uzyskało akceptację społeczną. Ten groźny precedens spowodował kontynuację jednostronnej polityki reformy konstytucyjnej państwa po zwycięstwie koalicji centroprawicowej w wyborach parlamentarnych z 13

¹⁰³ Po upadku Dwuizbowej Komisji ds. Reform Konstytucyjnych, centrolewica przedstawiła projekt rewizji konstytucji D'Alema-Amato n. 5830 z 18 marca 1999 r. o „Ustroju federalnym państwa” („*Ordinamento federale della Repubblica*”). Jeszcze w tym samym roku uchwalono jego część popieraną również przez opozycję ustawą konstytucyjną z 22 listopada. Dalsza część projektu ulegała stopniowym zmianom szczególnie na skutek sprzeciwu opozycji. O rozmiarach kompromisu wewnątrz centrolewicy świadczyć może zmiana nazwy projektu i nazwy Tytułu V konstytucji na „Regiony, prowincje, gminy”, stąd też nazwano ją „mini reformą federalną”. Została zatwierdzona głosami centrolewicy w I czytaniu w Izbie Deputowanych 26 września 2000 r., a następnie przez Senat 17 listopada. W myśl przepisu art. 138 Konstytucji o rewizji konstytucyjnej, muszą minąć co najmniej 3 miesiące od pierwszej deliberacji, aby przejść do II czytania. Nastąpiło ono 28 lutego 2001 r. w Izbie Deputowanych, a 8 marca w Senacie bezwzględną większością głosów. Na podstawie artykułu 138 można przy takiej większości zgłosić wnioski o głosowanie w referendum ludowym. Uczyniła to zarówno 1/5 członków Senatu z ramienia centroprawicy, jak i 1/5 senatorów centrolewicy. Referendum konstytucyjne odbyło się 7 października 2001 r. Wzięło w nim udział 33,9% uprawnionych. Za reformą opowiedziało się 64% wyborców. Parlament przyjął tę zmianę ustawą konstytucyjną 18 października 2001 r. Rządząca centroprawica uchwaliła przepisy wykonawcze do zmian z 2001 r. w ustawie nr 131 z 5 czerwca 2003 r. (tzw. La Loggia, od nazwiska ministra ds. regionów). Warto dodać, że obecny Parlament uchwalił w I czytaniu projekt dalszych zmian, m.in. odnoszących się do struktury i uprawnień Senatu. Por. A. Chiapetti, *La Ricerca della costituzione perduta*, Torino 2001, s. 164–187; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, s. 19–27; P. Di Caro, *Federalismo, prova di forza dell'Ulivo*, „Corriere della Sera”, 28.02.2001, R. Zuc, *Federalismo, ultimo scontro al Senato*, „Corriere della Sera”, 8.03.2001, D. Martirano, *Amato esclude l'election day*, „Corriere della Sera”, 23.03.2001.

maja 2001 r. Rządowi S. Berlusconiemu przypadło realizowanie niechcianej przez siebie reformy centrolewicy. Obydwie konkurujące koalicje podkreślały podjęcie dalszych kroków ku federalnej formie kraju.

X.

Projekty reformy konstytucyjnej II i III rządu S. Berlusconiemu, tak zwana Konstytucja z Lorenzago. Polityka to sztuka kompromisu, który jest niezbędny do przeprowadzenia fundamentalnych zmian w państwie. Od początku był on niezwykle trudny do wypracowania we współczesnych warunkach włoskich. Narastający konflikt między opozycją a koalicją rządzącą spowodował w efekcie jednostronne reformy konstytucyjne relacji państwo – peryferie. Już zaledwie 4 miesiące od wejścia w życie wyżej przedstawionych zmian w Tytule V konstytucji z 18 października 2001 r., nowo powołany rząd centroprawicowy po wygranych wyborach parlamentarnych z 13 maja 2001 r., przedstawił własny projekt reformy, jak i korekty niedawnych przepisów konstytucyjnych – tzw. „reforma reformy” (*„riforma della riforma dell’esperienza italiana”*).

Za głównego twórcę rządowego projektu ustawy konstytucyjnej o zmianie Tytułu V (i nie tylko) jest uważany U. Bossi, przywódca Ligi Północnej, wówczas minister do spraw reform instytucjonalnych i dewolucji. Stąd nazwa projektu nosi jego nazwisko (*progetto Bossi – ddl costituzionale n. 1187*). Podstawowym zamierzeniem projektodawcy było wprowadzenie „prawdziwego federalizmu” we Włoszech. Projekt przewidywał zmiany w czterech artykułach: odnośnie immunitetu parlamentarnego, swobodnego wyrażania opinii i głosu oraz kwestii niewybieralności, niepołączalności stanowisk (art. 68 i 122 Konstytucji), przekazania do wyłącznych kompetencji regionów kwestii związanych z oświatą, służbą zdrowia oraz policją lokalną (art. 117) i zmiany składu Trybunału Konstytucyjnego, w myśl których trzech sędziów miał mianować Prezydent Republiki, powszechne sądownictwo oraz sądownictwo administracyjne kolejnych, parlament czterech oraz przewodniczący regionów i rad regionalnych kolejnych picu na wspólnym posiedzeniu (art. 135)¹⁰⁴. Po gorących dyskusjach w ramach samej koalicji,

¹⁰⁴ Por. G. Pitruzzella, *Il regionalismo differenziato nel ‘progetto Bossi’*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/pitruzzella.

projekt został w zasadniczy sposób zmodyfikowany. „Czterech mędrców” centroprawicy (*quattro saggi* – F. D’Onofrio (Udc), D. Nania (An), A. Pastore (Fi), R. Calderoli (Ln)) przygotowało szeroki projekt (35 artykułów) rewizji konstytucji latem 2003 r. w Lorenzago di Cadore. 17 października 2003 r. projekt trafił do Senatu, gdzie po uprzednich zmianach został zatwierdzony na posiedzeniu w dniu 25 marca 2004 r. (156 głosów za 110 przeciw) oraz 15 października 2004 r. uchwaliła go Izba Deputowanych, również wnosząc swoje poprawki, dlatego też 23 marca 2005 r. niezbędna była akceptacja ze strony Senatu. Ponowne uchwalenie projektu miało miejsce 20 października 2005 r. w Izbie Deputowanych i definitywnie już w Senacie, 16 listopada 2005 r. (projekt nr 2554-D). Po powtórnej deliberacji przez izby parlamentu zgodnie z art. 138 Konstytucji, zostały złożone wnioski o przeprowadzenie referendum w sprawie rewizji konstytucji. Przeprowadzono je 25–26 czerwca 2006 r. Większość obywateli sprzeciwiła się zmianom proponowanym przez centroprawicę.

Niniejszy projekt konstytucji nosił tytuł „Reforma ustroju Republiki”. Był szeroko dyskutowany przez konstytucjonalistów i polityków. Centroprawica, broniąc projektu podkreślała znaczenie istotnego wzmocnienia rządu – tzw. systemu silnego premieratu (*premierato forte*) oraz rzeczywistą konstrukcję federalną państwa. W projekcie proponowano wprowadzenie bezpośredniego wyboru premiera przez wyborców. Kandydatura premiera miała być wystawiona w połączeniu z listą z listą kandydatów do Izby Deputowanych, tak by zagwarantować powstanie większości. Premier miał powoływać i odwoływać poszczególnych ministrów bez pośrednictwa Prezydenta Republiki oraz proponować rozwiązanie Izby Deputowanych. Wniosek o wotum zaufania, jak i konstruktywne wotum nieufności miał być głosowany tylko w Izbie Deputowanych.

Centrolewica oceniała sam projekt negatywnie, posługując się hasłem G. Sartoriego o „niekonstytucyjnej konstytucji” (*una Costituzione incostituzionale*). Plotolog zarzucał projektowi wręcz patologiczny sposób wzmocnienia rządu, który może prowadzić do dyktatury – tzw. premierat absolutny

html, (01.10.2010); B. Caravita di Toritto, *Quale regime per l'introduzione delle autonomie differenziate?*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/caravita.html, (01.10.2010); S. Mangiameli, *Federalismo e riforme costituzionali: lo stato dell'arte*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/mangiameli.html, (01.10.2010).

(*premierato assoluto*¹⁰⁵), gdzie brak jest przeciwwagi dla uprawnień premiera (zastąpiono termin „Prezes Rady Ministrów” słowem „pierwszy minister”, co uczynili również faszyści w latach 1925–1943), a proponowana wersja federalizmu grozi podziałem Italii na dwie części¹⁰⁶. Także centrolewica podkreślała znaczenie premiera w systemie parlamentarnym poprzez jego bezpośredni wybór, zwracając uwagę na uchwalenie tzw. Statutu Opozycji (*Statuto delle opposizione*) jako przeciwwagi dla pozycji szefa rządu i jego gabinetu (*projekt Amato – tzw. Bozza Amato*)¹⁰⁷.

Największą i najbardziej oczekiwaną zmianą wprowadzoną przez projekt rewizji konstytucji była konstrukcja tzw. federalnego Senatu Republiki. Po pierwszej deliberacji w Izbie Deputowanych Senat miał liczyć 252 senatorów, wybieranych w wyborach połączonych z wyborami do rad regionalnych. By być wybranym do Senatu, należało ukończyć 25 lat (obecnie 40 lat). Każdy region miał posiadać co najmniej 6 senatorów z wyjątkiem Molise i Valle d’Aosta. Ponadto w posiedzeniach Senatu mieli brać udział dwaj przedstawiciele regionów i autonomii lokalnych – jednego wybiera rada regionalna i jednego Rada Autonomii Lokalnych, działająca przy regionie. Zdaniem R. Bifulco powyższa konstrukcja Senatu to forma „słabego współistnienia” (*contestualità affievolita*) rad regionalnych i izby drugiej parlamentu. Ten mechanizm w sposób wyraźny „podporządkowuje życie rad regionalnych funkcjonowaniu Senatu i senatorów, zamiast być wyrazem reprezentacji regionów”¹⁰⁸. Również proponowano zmianę przepisu dotyczącego składu kolegium wybierającego Prezydenta Republiki. Od tej pory tworzyć go mieli: 518 deputowanych, 252 senatorów, 22 przewodniczących regionów/prowincji (prowincje Trydentu i Bolzano zamiast jednego przedstawiciela regionu Trydentu – Górnej Adygi), 48 delegatów rad regionalnych (w pierwszej wersji projektu prezydenta miało także wybierać 57 dodatkowych przedstawicieli na każdy milion mieszkańców delegowanych przez rady regionalne (art. 87).

¹⁰⁵ Za twórcę określenia „premierat absolutny” uznawany jest wybitny konstytucjonista włoski, były prezes Trybunału Konstytucyjnego Leopoldo Elia.

¹⁰⁶ A. Barbera, *Una riforma pasticciata*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.forumcostituzionale.it/contributi/dibattittocamera.htm, (01.10.2010).

¹⁰⁷ Principi e proposte per la riforma della Costituzione (c.d. „Bozza Amato”), tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.costituzionalismo.it>, (01.10.2010).

¹⁰⁸ R. Bifulco, *Senato federale: dov’è finita la contestualità affievolita?*, tekst dostępny na stronie internetowej: www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattitii/bifulco.html, (01/10/2010).

Wśród badaczy trwała ożywiona dyskusja pomiędzy zwolennikami modelu niemieckiego Bundesratu a znalezieniem typowo włoskiego, oryginalnego charakteru izby drugiej parlamentu.

W projekcie również zaproponowano wpisanie do tekstu konstytucji instytucji Konferencji Państwo – Regiony i prowincje autonomiczne Trydentu i Bolzano. W tej kwestii panuje zgodna opinia, że to rozwiązanie zagraża znaczeniu Senatu jako wyrazu reprezentacji terytorialnej. Sama konferencja przecież jest organem konsultacyjnym przy rządzie, zatem niezbędne wydaje się ograniczenie jej dotychczasowych kompetencji¹⁰⁹.

Uchwalona przez parlament powyższa reforma federalna państwa i zasadnicza zmiana części II konstytucji była również zatwierdzana w trybie art. 138 Konstytucji, podobnie jak zmiany konstytucji rządów centrolewicowych w latach 1999–2001. Wobec sprzeciwu opozycji w stosunku do projektu centroprawicy, Włochy czekało kolejne referendum konstytucyjne. Zostało ono przeprowadzone 25/26 czerwca 2006 r., przynosząc porażkę twórcom i projektodawcom nowelizacji konstytucji (61,7% uprawnionych wyborców opowiedziało się przeciw reformie). Tym niemniej jest zauważalne już zmęczenie społeczeństwa, elit politycznych, jak i konstytucjonalistów przedłużającą się debatą wokół reformowania konstytucji oraz brakiem ich finalizacji.

Warto także zaznaczyć, że w miesiąc po uchwaleniu przez centroprawicę projektu zmiany konstytucji, przyjęto 21 grudnia 2005 r. zmianę systemu wyborczego od obydwu izb parlamentu. Powrócono do proporcjonalnej formuły wyborczej, wprowadzając kilka progów wyborczych, głosowanie na listy zblokowane oraz tzw. premię większościową. Według tak zmienionej ordynacji wyborczych odbyły się wybory parlamentarne 9/10 kwietnia 2006 r., które wygrała koalicja centrolewicowa.

XI.

Projekt reformy konstytucyjnej II rządu Romano Prodiego, tzw. Bozza Violante. Centrolewica zwyciężyła w wyborach parlamentarnych z 2006 r.

¹⁰⁹ Szerzej na ten temat w sprawozdaniach z posiedzeń komisji senackiej, na której wypowiedzieli się m.in. Leopoldo Elia, Giovanni Pitruzzella, Antonio Baldassarre, Beniamino Caravita, Vincenzo Lippolis, Augusto Barbera, Vincenzo Cerulli, Irelli, Lorenza Carlassare, tekst dostępny na stronie internetowej: www.forumcostituzionale.it/contributi/dibattitosenato.htm, (01.10.2010).

niewielką ilością, ponad 24 tysięcy głosów. Zdobyła większość w Izbie Deputowanych, dzięki premii większościowej, która została wprowadzona do ordynacji wyborczej zaledwie kilka miesięcy wcześniej. W Senacie dwie konkurujące koalicje zwyciężyły w równej liczbie regionów (10), a zatem o większości w izbie decydowała liczba senatorów wybieranych poza granicami Włoch oraz senatorzy dożywotni. Wobec tak kruchej przewagi w parlamencie, jak również wewnętrznej fragmentaryzacji centrolewicowej koalicji, długotrwałego podważania podliczenia głosów przez centroprawicę podjęto ponownie przygotowania projektu rewizji konstytucyjnej.

Dnia 17 października 2007 r. I Komisja Stała Izby Deputowanych (Spraw Konstytucyjnych, Rady Ministrów i Spraw Wewnętrznych) uchwaliła jednolity projekt reformy konstytucyjnej, łącząc różne propozycje ustaw¹¹⁰. Projekt określano jako tzw. *Bozza Violante*, od nazwiska przewodniczącego komisji, L. Violante. Główne założenia projektu były następujące:

- zmniejszenie liczby deputowanych i senatorów-deputowanych miało być wybieranych 500 i dodatkowych 12 poza granicami Włoch oraz 225 senatorów. Członkowie Senatu mają być wybierani przez rady regionalne i przedstawiciele wspólnot lokalnych. Bierne prawo wyborcze do Izby Deputowanych miało wynosić 18 lat, jak również proponowano obniżenie wieku w wyborach do Senatu;
- Senat Federalny – 155 senatorów wybieranych przez rady regionalne, 6 przez wyborców poza granicami kraju oraz 64 senatorów wybieranych przez rady wspólnot lokalnych. Senat miał stać się Izbą Regionów I Wspólnot Lokalnych z mniejszymi kompetencjami, zwłaszcza dotyczącymi relacji państwo – regiony i wspólnoty lokalne;
- funkcja ustawodawcza i zadania Izby Deputowanych – tylko przed Izbą Deputowanych głosowanie wniosków nad wotum zaufania dla rządu. Wprowadzenie „różnicowanego bikameralizmu”;
- rząd – zwiększenie uprawnień rządu, który może żądać priorytetowego wpisania własnego projektu ustawy w porządek obrad izb oraz jego przegłosowania w określonym czasie. Wprowadzono ograniczenia dla wydawania tymczasowych rozporządzeń z mocą ustawy;

¹¹⁰ Atti Camera nr: 553, 1524, 2335, 2382, 2479, 2572, 2574, 2576, 2578, 2586, 2715, 2865, 3139, 3151. Pierwsza propozycja ustawy została przedstawiona I Komisji 8 maja 2006 r. Początek dyskusji nad projektem miał miejsce 31 maja 2007 r.

- Prezes Rady Ministrów – stanowisko powierzone osobie na podstawie wyników wyborów do Izby Deputowanych. Wotum zaufania tylko dla premiera, głosowane w Izbie Deputowanych. Premier proponuje Prezydentowi Republiki odwołanie ministrów;
- Prezydent Republiki – wybór pośredni ale bez delegatów regionalnych. W razie przeszkody w wykonywaniu funkcji zastępuje go przewodniczący Izby Deputowanych. Może rozwiązać tylko Izbę Deputowanych.

Powyższy projekt reformy konstytucyjnej upadł z powodu rozwiązania parlamentu 6 lutego 2008 r. Kolejne wybory wygrała centroprawica, rządząc w koalicji z Ligą Północną. To właśnie Bozza Violante najczęściej podawana jest jako tekst wyjściowy do przyszłych dyskusji nad reformą systemu politycznego współczesnych Włoch¹¹¹.

Trudno nie zgodzić się z zdaniem prof. V. Onidy, byłego prezesa Trybunału Konstytucyjnego, że „dziś nie ma odpowiedniego momentu dla wielkich reform konstytucyjnych, w tych czasach podziału istnieje ryzyko – zagubienia sensu Konstytucji”. „Jeśli nie ma wspólnego obszaru dyskusji, nie można uchylać konstytucji”. Dlatego też mimo wieloletniego wysiłku elit politycznych nie udało się we Włoszech przeprowadzić zasadniczej reformy systemu politycznego. Fragmentaryzacja sceny politycznej, zwłaszcza w obozie centrolewicowym a z drugiej strony dominacja na centroprawicy S. Berlusconiego wraz z Ligą Północną powodowała powtórny pertyfikację włoskiego systemu partyjnego. Porażki kolejnych, powoływanych w drodze ustawy konstytucyjnej, komisji parlamentarnych do spraw reform konstytucyjnych, jak i niestabilny bipolarizm koalicyjny oraz słabe gabinety rządowe przyczyniały się do opóźniania procesu reformowania państwa.

¹¹¹ L. Tentoni, *Riprende il confronto sulle riforme istituzionali*, „La Stampa”, 5.04.2010.

Summary

Discussions about constitutional reform of governance in Italy

This article presents the main ideas of constitutional reform, governments in Italy over the last thirty years. “Blocked Italian democracy” was looking for ways of overcoming the legal framework. Conceived the idea of the great constitutional reform in the late seventies. There are three main ways of that reform: 1) the establishment of the Constituent Assembly, 2) creating a bicameral committee on constitutional reform, 3) by art.138 of the Constitution for its revision. The first solution only enjoyed the support of the right of the political scene. But failed to establish three committees for the bicameral constitutional reform: in the years 1983–1985 A. Bozziego Commission, in 1992–1994 the Commission C. De Mita and N. Iotti, in 1997, the Commission M. D’Alema. Presented by reform projects have failed due to lack of agreement between the main political forces. Thus, the third way of constitutional reform became Article 138 of the Constitution. However, in cases where an amendment has been approved only by an absolute majority of both houses of parliament, it can be put to the vote in a referendum on ratification. Twice held such a constitutional referendum, once on the center-left proposals 7 October 2001 year, the second time against the center-right approach June 25–26, 2006. The last referendum did not obtain public support. So it seems that the idea of the great constitutional reform has failed to deep divisions between the main political parties.