

# Małgorzata Lorencka

---

## Próby reformy włoskiego systemu politycznego w latach 1997-1999

---

Pisma Humanistyczne 2, 83-92

---

2000

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## **PRÓBY REFORMY WŁOSKIEGO SYSTEMU POLITYCZNEGO W LATACH 1997 – 1999**

W początku lat dziewięćdziesiątych Włochy znalazły się w głębokim kryzysie politycznym. Wysunięto w stosunku do ówczesnych elit rządzących liczne oskarżenia o powiązania z zorganizowaną przestępczością, korupcję i nadmierne rozbicie sceny politycznej, co w konsekwencji doprowadziło do załamania się i rozpadu panującego od 1945 roku status quo. Jednocześnie, wydarzenia te przyczyniły się do transformacji kształtu włoskiego systemu partyjnego, który stanowi klucz do reform instytucjonalnych Italii. Powstanie dwóch wielkich koalicji – bloku centrolewicowego i obozu centroprawicowego z jednej strony, a nasilenie się negatywnych zjawisk takich jak chociażby powstrzymywanie się dużej części obywateli od udziału w życiu politycznym (tzw. astensionismo politico) z drugiej strony, skłoniło największe włoskie partie polityczne do podjęcia niezbędnych zmian. To właśnie reforma ustrojowa miała stać się symbolem zerwania ze skompromitowaną przeszłością Pierwszej Republiki, a zarazem zwiastunem przejścia do nowoczesnego państwa prawa – Drugiej Republiki Włoskiej.

Dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych wystąpiły odpowiednie warunki społeczno – polityczne do przeprowadzenia reformy systemu politycznego kraju, choć już wcześniej podejmowano

takie próby<sup>1</sup>. Wszystkie ugrupowania polityczne podkreślały konieczność wspólnego działania, w celu zbudowania nowych i solidnych struktur państwa, natomiast nie zgadzały się co do formy i sposobu dokonania zmian. Brano pod uwagę kilka możliwości, takich jak stworzenie komisji wspólnej obu izb (Commissione parlamentare per le riforme costituzionali), powołanie Zgromadzenia Konstytucyjnego (Assemblea Costituente), głosowanie w referendum abrogacyjnym (Referendum popolare per deliberare l'abrogazione) czy też poprzez zwykłe tzw. iter formativo ustawy włoskiej. Nie mogąc osiągnąć konsensusu w tej kwestii, elity polityczne starały się wykorzystać każdą z wymienionych dróg, aby choć w części spełnić oczekiwania społeczeństwa.

Długi marsz ku rewizji konstytucji republikańskiej rozpoczęły dwa referenda Marco Segniego ( w 1991 i 1993 roku ), powodując zmianę systemu wyborczego z proporcjonalnego na większościowo – proporcjonalny (75% parlamentarzystów jest wybieranych w okręgach jedno mandatowych a pozostałych 25 % według list list wyborczych)<sup>2</sup>. Właśnie owe referenda, procesy o korupcję czołowych polityków państwa (tzw. Tangentopoli), wzrost znaczenia Ligi Północnej, dążącej do secesji północnych regionów kraju doprowadziły do częściowego zburzenia powojennego układu partyjnego, umożliwiając tym samym podjęcie na nowo dyskusji nad reformą systemu politycznego. Po kilku miesięcznych rozmowach między dwoma blokami koalicyjnymi (po wyborach parlamentarnych z 21 kwietnia 1996 roku), przeważała koncepcja Drzewa Oliwnego (L'Ulivo), stworzenia dwuizbowej Komisji parlamentarnej do Spraw Konstytucyjnych, rezygnując ze zwołania Konstytuanty (tą opcję popierała znaczna część centroprawicowego

---

<sup>1</sup> Początki dyskusji na temat przeprowadzenia reform instytucjonalnych we Włoszech sięgają roku 1978. Ich prekursorem był znany włoski prawnik Giuliano Amato. Zob. szerzej „La Repubblica” z 13 marca 1979 r. oraz „L'Espresso” z 22 lipca 1979 r.

<sup>2</sup> Zob. szerzej Z. Witkowski, *Reforma włoskiego systemu wyborczego do Izby Deputowanych i do Senatu Republiki z 4 sierpnia 1993 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 86 – 98.

Bieguna Wolności Silvio Berlusconiego – Polo delle Liberta’). Sama idea powstania tego rodzaju komisji nie była nowa, gdyż już w latach osiemdziesiątych działał podobny organ w łonie parlamentu – tzw. Komisja Aldo Bozziego ( od 12.10.1983 – 29.01.1985 roku), którego misja zakończyła się dużym niepowodzeniem<sup>3</sup>.

Nowa komisja bikameralna do spraw reform konstytucyjnych została powołana przez obie izby parlamentu w drugim głosowaniu, większością dwóch trzecich 24 stycznia 1999 roku, rozpoczynając swoją działalność 5 lutego 1997 roku. Składała się z 35 deputowanych i 35 senatorów, mianowanych przez Przewodniczących Izb na wniosek grup parlamentarnych, stosownie do ich wielkości<sup>4</sup>. Jej przewodniczącym został Massimo D’Alema, przywódca największej partii większości rządzącej. Celem komisji była rewizja drugiej części konstytucji z 27 grudnia 1947 roku, a w szczególności materii dotyczącej formy państwa, formy rządu i parlamentu (bicameralismo) oraz systemu gwarancji. Miała ona rozpatrywać projekty i propozycje ustaw na posiedzeniu sprawozdawczym, na podstawie przepisów zawartych w konstytucji i regulaminie Izby Deputowanych<sup>5</sup>. Ustawa o instytucji tej komisji przewidywała również koniec jej obrad, wyznaczony na 30 czerwca 1997 roku, po czym gotowy projekt miał być przekazany obu izbom, z dołączonym sprawozdaniem objaśniającym i ewentualną relacją mniejszości<sup>6</sup>. Głównymi założeniami komisji były:

1. Prezydent Republiki. Wybierany bezpośrednio przez naród absolutną większością głosów (tzw. ballottaggio czyli drugie głosowanie w ranie gdyby żaden z kandydatów nie osiągnął wymaganej większości), pozostawała siedmioletnia kadencja,

---

<sup>3</sup> Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Republiki i rząd w świetle aktualnych tendencji reformy konstytucji włoskiej*, „Studi Polacco – Italiani”, t. 2, Toruń 1992, s. 98 – 107.

<sup>4</sup> Por. *Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana” z 28 stycznia 1997, nr 22.

<sup>5</sup> Tamże, s. 2.

<sup>6</sup> Tamże, s. 2.

miał kierować polityką zagraniczną i obrony narodowej, nie był szefem egzekutywy, mianował premiera i na jego wniosek ministrów. Taki model prezydentury był drogą pośrednią między formą austriacką – wybiera go naród, ale spełnia tylko funkcję „notariusza”, niemiecką postacią władzy, jaką sprawuje kanclerz, a modelem francuskim, w którym głowa państwa przewodniczy obradom Rady Ministrów<sup>7</sup>. Prezydent Republiki mógł rozwiązać parlament tylko w przypadku dymisji rządu (ale premier musiał się podać do dymisji po wyborach nowego prezydenta), te rozwiązanie jest zabronione w pierwszym roku legislatury i w ostatnich sześciu miesiącach sprawowania funkcji przez prezydenta.

2. Parlament. Dwuizbowy, Izba Deputowanych miała się składać z 400 członków (mogli być wybrani wszyscy, którzy ukończyli 21 rok życia), natomiast Senat z 200 senatorów lub zamiast niego miała działać tzw. Komisja Autonomii (*Commissione dei autonomi*) złożona w jednej trzeciej z senatorów, w jednej trzeciej z przewodniczących regionów, i w jednej trzeciej reprezentowana przez samorządy lokalne<sup>8</sup>.
3. Referendum. Wymagana liczbą podpisów miało być 800 tysięcy, miało zostać wprowadzone tzw. referendum propositivo, które ustanawia ustawę, a nie tylko ogranicza się do zniesienia obowiązującego aktu<sup>9</sup>.
4. Federalizm. Republika miała dzielić się na gminy, prowincje, regiony; dla państwa było zarezerwowanych 31 spraw,

---

<sup>7</sup> I. Montanelli, M. Cervi, *L'Italia del Novecento*, Milano 1999, s. 659.

<sup>8</sup> Tamże, s. 659.

<sup>9</sup> Tamże, s. 659 – 660.

w których miło wyłączałość kompetencji<sup>10</sup>. Potem zmieniono zapis, zwracając się w kierunku systemu prezydenckiego.

5. Prawo wyborcze. Komisja zatwierdziła obowiązujący system wyborczy.

Ustalenia Komisji do Spraw Konstytucyjnych nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a wręcz przyczyniły się do wzrostu podziałów między partiami wewnątrz obu koalicji. Ostateczny upadek komisji (naufragio della Bicamerale sulle riforme) nastąpił w parlamencie, gdyż została ona zdjęta z planu obrad obu izb<sup>11</sup>.

To niepowodzenie wpłynęło na popularność innej propozycji przebudowy systemu politycznego, a mianowicie utworzenia Zgromadzenia Konstytucyjnego. Massimo D'Alema, premier rządu włoskiego od października 1998 roku, a zarazem przewodniczący największej partii centrolewicy, Demokratów Lewicy stwierdził wręcz, że po upadku komisji bikameralnej, jedyną drogą reform konstytucyjnych jest art. 138 konstytucji<sup>12</sup>, czyli „uchwalanie ustaw konstytucyjnych 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 głosowaniu”<sup>13</sup>. Takie stanowisko reprezentuje również Forza Italia S. Berlusconi i inne mniejsze partie postchadeckie, na przykład Centrum Chrześcijańsko-Demokratyczne (Centro Cristiano Democratico) Pierferdinando Casiniego. Zdecydowanymi przeciwnikami tej formy są radykałowie Marco Panelli, którzy są entuzjastami wszelkich referendów. Trwale idei Zgromadzenia Konstytucyjnego

---

<sup>10</sup> Tamże, s. 660.

<sup>11</sup> Zob. „Corriere della Sera” z 14 września 1999 roku.

<sup>12</sup> Zob. „L'Unita” z 2 czerwca 1999 roku.

<sup>13</sup> *Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 roku*. [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, Zbiór tekstów pod redakcją A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław 1971, s. 195.

bronią postfaszyści z Sojuszu Narodowego (Alleanza Nazionale) Gianfranco Finiego, uważając tę drogę za najlepszą .

Pomimo wielu sceptycznych opinii na temat powstania Konstytuanty, wydaje się, że ten sposób wdrażania reform będzie zyskiwał swoich zwolenników, w miarę wzrostu konsensusu między największymi siłami politycznymi i stabilnością kraju. Spośród czołowych polityków, Niccola Mancino, przewodniczący Senatu i członek Włoskiej Partii Ludowej (Partito Popolare Italiano) uważa, że po następnych wyborach do parlamentu, na wiosnę 2001 roku powinno dojść do ustanowienia Konstytuanty<sup>14</sup>.

<b>PROJEKTY DYSKUTOWANE W PARLAMENCIE</b>	
<p>◆ <b>GIUSTO PROCESSO</b> (tzw. sprawiedliwy proces)</p> <p>Zatwierdzony przez Izbę Deputowanych i Senat. Obecnie jest rozpatrywany na drugim posiedzeniu uchwałodawczym w Senacie (in seconda deliberazione al Senato).</p> <p>Dwa artykuły wprowadzają do konstytucji tzw. zasadę na równych warunkach poprzez obecność między stronami sporu trzeciego, bezstronnego sędziego w odpowiednim czasie</p>	<p>◆ <b>WYBORY BEZPOŚREDNIE PRZEWODNICZĄCYCH REGIONÓW</b></p> <p>Projekt zatwierdzony przez Izbę Deputowanych i Senat, musi jeszcze otrzymać podwójną aprobatę obu izb w okresie 3 miesięcy.</p> <p>System wyborczy w jednej turze w wyborach bezpośrednich przewodniczących regionów, większe kompetencje dla władz regionalnych oraz rozszerzenie</p>
<p>◆ <b>PAR CONDICIO</b></p> <p>Projekt ten został zatwierdzony przez Radę Ministrów w końcu lipca 1999 roku. Obecnie znajduje się w komisji senackiej.</p>	

<sup>14</sup> „IL Giornale” z 6 listopada 1999 roku.

<p>Uregulowanie sprawy propagandy i reklamy politycznej oraz spotów wyborczych w telewizji państwowej i prywatnej</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ KONFLIKT INTERESÓW</li></ul> <p>Projekt obecnie jest w senackiej Komisji do Spraw Konstytucyjnych.</p> <p>Ustalenie sprzeczności interesów osób, zarządzających sprawami publicznymi.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ GŁOSOWANIE WŁOCHÓW POZA GRANICAMI KRAJU</li></ul> <p>Potrzebna jest już tylko ostateczna zgoda Senatu – większość kwalifikowana.</p> <p>Ustalenie okręgu wyborczego „zagranica” w wyborach parlamentarnych do obu izb.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ FEDERALIZM</li></ul> <p>Projekt jest obecnie w senackiej Komisji do Spraw Konstytucyjnych.</p> <p>Modyfikacja w sensie federalnym porządku państwa</p>	<p>statutowej autonomii.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ PRAWO WYBORCZE</li></ul> <p>Obecnie projekt znajduje się w senackiej Komisji do Spraw Konstytucyjnych.</p> <p>Wprowadzenie większościowej ordynacji wyborczej w wyborach do parlamentu.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ FORMA RZĄDU</li></ul> <p>Projekt znajduje się w senackiej Komisji do Spraw Konstytucyjnych.</p> <p>Różne propozycje:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ System półprezydencki, prezydent Republiki jest wybierany w głosowaniu bezpośrednim</li><li>▪ Wybór premiera:<ul style="list-style-type: none"><li>a) Spośród kandydatów biorących udział w wyborach do parlamentu (propozycja Salviego);</li></ul></li></ul> <p>W wyborach bezpośrednich (propozycja Amato)</p>
---	--

Źródło: „Il Tempo” z 14 września 1999 roku.

Częściej wymienianym instrumentem zmian jest referendum abrogacyjne, składające w ręce wyborcy akceptację bądź jej brak dla



poszczególnych rozwiązań konstytucyjnych. Argumentem przemawiającym przeciw tej postaci reformy systemu politycznego jest zwiększające się uchylanie się lub powstrzymywanie się od głosowania wielu wyborców ( referendum z 1946 r – wybór między republiką a monarchią - 89, 1% głosów, rok 1990 – 43, 3%, 1991 rok – 62,2%, 1993 r. – 77,1%, 1995 r. – 57%, 1997 r. – 30, 16, 1999 r. – 49, 6%). Rezultaty ostatniego referendum „wyborczego” (dotyczącego zniesienia 25% liczby miejsc do Izby Deputowanych, rozdzielanych proporcjonalnie na listy, które przekroczyły 4 - procentowy próg wyborczy – tzw. soglia elettorale) z 18 kwietnia 1999 roku, w których wzięło udział 49, 6% wyborców<sup>15</sup> (dla ważności referendum wymagane jest 50% i jeden głos) potwierdzają, że coraz mniejszy procent obywateli uprawnionych do głosowania orientuje się w aktualnych wydarzeniach politycznych. „Jest rzeczą zdumiewającą, że większość Włochów nie poszła głosować w tego rodzaju referendum, nie interesuje się polityką, nie czyta dzienników, nie ogląda telewizji”<sup>16</sup>. Zasadność tej opinii prof. Sartoriego dowodzi nieudany tzw. referendum days, inicjatywa radykałów, w celu zebrania podpisów pod projektem przeprowadzenia referendum, poruszającego 20 istotnych kwestii ustrojowych (dwadzieścia pytań). Udało się zgromadzić 5 milionów podpisów, wobec 12 milionów wymaganych<sup>17</sup>.

Najskuteczniejszą metodą reformowania państwa włoskiego, w ciągu ostatnich dwóch lat okazała się zwykła iter legislativo ustawy. Jest to wprawdzie powolny proces, stopniowej zmiany systemu, ale w zamian zmusza on partie polityczne przeciwstawnych koalicji do wzajemnej współpracy, utrwalając w ten sposób bipolarną strukturę, dopiero kształtującego się systemu partyjnego. Przykładowo, owocem

<sup>15</sup> Zob. „Corriere della Sera” z 19 kwietnia 1999 roku.

<sup>16</sup> Wywiad z prof. G. Sartorim, na temat oceny wyników referendum z 18 kwietnia 1999 roku, „Corriere della Sera”, 19 kwietnia 1999 roku.

<sup>17</sup> Zob. „La Stampa” z 31 lipca 1999 roku. Radykałowie podjęli następną próbę zebrania podpisów w dniach 2, 3, 4 września 1999 r. , „Corriere della Sera” z 6 września 1999 roku.

takiej kooperacji centrolewicy i centroprawicy są trzy projekty ustaw konstytucyjnych: tzw. *giusto processo*, wybory bezpośrednie przewodniczących regionów, a ostatnio także projekt ustawy tzw. *legge sui pentiti*.

Propozycja ustawy konstytucyjnej na temat tzw. *giusto processo* (sprawiedliwy proces) została zatwierdzona definitywnie przez Izbę Deputowanych w dniu 10 listopada 1999 roku. Głosowało za jej przyjęciem 522 deputowanych, przekraczając znacznie wymagane quorum (417 głosów) i unikając w ten sposób akceptacji w referendum. Prawie wszystkie grupy parlamentarne wyraziły swoje „tak” reformie. Teraz, po podpisaniu przez Prezydenta Republiki, Carlo Azeglio Ciampięgo minie 30 dni na opublikowanie ustawy w dzienniku urzędowym, tzw. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* i po 15 dniach ustawa wejdzie w życie.

„*Giusto processo*” modyfikuje art. 111 konstytucji, wprowadzając do postępowania między spornymi stronami trzeciego sędziego<sup>18</sup>.

Kolejnym projektem rządowym (tzw. DDL – *disegno di legge*) zaakceptowanym przez Izbę Deputowanych większością dwóch trzecich głosów jest bezpośredni wybór przewodniczących regionów (*presidenti delle Regioni*) w wyborach regionalnych. Jeśli podobny rezultat będzie miało głosowanie w Senacie, to w marcu 2000 roku Włosi będą już bezpośrednio wybierać przewodniczących regionów. Wejście w życie tego projektu spowoduje zmianę art. 121 konstytucji<sup>19</sup>.

Ostatnim projektem rządowym, budzącym wiele kontrowersji jest *legge sui pentiti*, dotyczące wiarygodności zeznań tzw. skruszonych, byłych członków organizacji przestępczych, którzy obecnie współpracują z wymiarem sprawiedliwości. Projekt został zatwierdzony przez senacką Komisję Sprawiedliwości na posiedzeniu

---

<sup>18</sup> Zob. szerzej „*Corriere della Sera*” z 10 listopada 1999 roku.

<sup>19</sup> Zob. „*Corriere della Sera*” z 10 listopada 1999 roku.

sprawozdawczym. Większość rządząca i opozycja wyznaczyła ponowne rozpatrzenie projektu na posiedzeniu uchwałodawczym tejże komisji, która musiałaby zatwierdzić projekt, aby potem bezpośrednio trafił do Izby Deputowanych jako drugie czytanie.

Włoski system polityczny przeobraża się powoli. Przyczyną trudności jego reformy jest nie dość „gruntowna transformacja systemu partyjnego”<sup>20</sup>. Większości partii politycznych zależy raczej na doskonaleniu starej konstytucji i zachowaniu istniejącego porządku politycznego niż na uchwaleniu nowej ustawy zasadniczej, która mogłaby przynieść niespodziewane skutki. Akceleratorem przemian stają się kolejne wybory parlamentarne, regionalne lub administracyjne, czy też wydarzenia o doniosłym znaczeniu, takie jak uniewinnienie przez sąd w Palermo<sup>21</sup>, po czterech latach procesu Giulio Andreottiego, oskarżonego o powiązania z mafią, z powodu rozbieżnych zeznań „skruszonych”, co z kolei przyśpieszyło pracę nad rządowym projektem zmiany legge sui pentiti. Wydaje się, że dopóki nie dojdzie do stabilizacji systemu partyjnego, nie będzie można przeprowadzić we Włoszech skutecznych reform konstytucyjnych.

---

<sup>20</sup> Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Republiki i rząd...*, s. 101.

<sup>21</sup> Zob. szerzej „La Sicilia” z 25 października 1999 roku.

*MAŁGORZATA LORENCKA* – autorka jest studentką IV politologii U.Śl. w trybie I.P.S, współpracuje z Centrum Kultury Włoskiej w Krakowie. Interesuje się problematyką ewolucji włoskiego systemu politycznego w okresie powojennym.