Katarzyna Jachimowicz

«Caffè per tutti» versus «tabla de quesas», czyli kilka uwag na temat regionalizmu oddolnego i odgórnego na przykładzie Włoch i Hiszpanii

Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 5, 37-50

2015

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

***Katarzyna Jachimowicz*[1]**

Caffè per tutti versus *tabla de quesos*, czyli kilka uwag na temat regionalizmu oddolnego i odgórnego na przykładzie Włoch i Hiszpanii

Streszczenie: W publikacji porównywane są dwa modele regionalizacji: odgórnej i oddolnej, które zrealizowane zostały odpowiednio na mocy Konstytucji Włoskiej z 1947 r. oraz Konstytucji Hiszpańskiej z 1978 r. Nakreślenie przebiegu regionalizacji we Włoszech i doświadczeń autonomicznym w Hiszpanii jest punktem wyjściowym dla późniejszych porównań. W ostatnim rozdziale zestawione są cechy wyróżniające obu autonomii regionalnych, a mianowicie zasada dyspozycyjności systemu hiszpańskiego *vs.* zasada obligatoryjności regionalizacji włoskiej, a także cecha jednolitości modelu włoskiego oraz różnorodności jego hiszpańskiego odpowiednika. Artykuł analizuje wynikłe z powyższych zasad konsekwencje dla funkcjonowania obu systemów, wskazując, że hiszpańskie mechanizmy konstytucyjne, dające swobodę w zakresie tworzenia regionów przez zainteresowane społeczności lokalne mają większą szansę powiedzenia niż odgórna decyzja ustrojodawcy o przeprowadzeniu regionalizacji.

Słowa kluczowe: regionalizm, regionalizacja, regiony autonomiczne, autonomia regionalna we Włoszech i w Hiszpanii.

Caffè per tutti vs. *tabla de quesos*, or some comments on grass-roots and top-down regionalism on the example of Italy and Spain

Summary: This paper proposes a brief comparison of the Italian and Spanish regionalism, foreseen, respectively, by the 1948 Constitution of Italy and the 1978Constitution of Spain. The paper examines the major characteristics of regional autonomy in both countries in order to highlight their similarities and difference. One of the key findings is related to the bottom-up approach towards regionalization which shows that regionalism can be more successful if regional autonomy is introduced by interested regional communities rather than by legislators.

Key words: localism, regionalization, autonomous regions, regional autonomy in Italy and in Spain.

---

1 Mgr Katarzyna Jachimowicz – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

1. Wstęp

Już tytuł niniejszego artykułu sygnalizuje, że regionalizm może rozwijać się w oparciu o dwa modele – z inicjatywy odgórnej, na mocy decyzji podjętej przez ustrojodawcę, który sam powołuje do życia nowe jednostki autonomiczne, regiony, i za pomocą norm prawnych określa zakres ich autonomii (samorządności); bądź oddolnie, czyli z woli zainteresowanych społeczności lokalnych danego państwa. Niniejsza publikacja poświęcona jest krótkiemu porównaniu dwóch wyżej wspomnianych modeli regionalizacji, realizowanych odpowiednio na mocy postanowień Konstytucji Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. oraz Konstytucji Hiszpańskiej z 31 października 1978 r. Celem pracy będzie w szczególności zbadanie, w jaki sposób wybrane zasady przyjęte w pierwotnym brzmieniu obu konstytucji w zakresie autonomii regionalnej wpłynęły na praktykę ustrojową – funkcjonowanie samych regionów i państwa. Należy zaznaczyć, że artykuł nie ma ambicji wyczerpującego przedstawienia wszystkich cech obu modeli. Analiza w głównej mierze dotyczyć będzie perspektywy historycznej, zanim oba systemy zaczęły się reformować, gdyż w tym miejscu nie sposób jest uwzględnić wszystkich, nawet najważniejszych, zmian zachodzących w tak dynamicznym i podatnym na ciągłą ewolucje procesie, jakim jest zjawisko regionalizmu.

W pierwszej części pracy opisany zostanie zarys regionalizmu włoskiego jako punkt wyjściowy dla późniejszych porównań, a w kolejnej, drugiej części przedstawiony będzie rys ustroju autonomii terytorialnej w Hiszpanii. Trzeci rozdział będzie miejscem zestawienia podstawowych cech obu regionalizmów, a mianowicie zasady dyspozycyjności w systemie hiszpańskim i obligatoryjności regionalizacji włoskiej, a także zasady (względnej)jednolitości modelu włoskiego oraz różnorodności jego hiszpańskiego odpowiednika. W tym miejscu wyjaśniony zostanie też sens zamieszczonych w tytule pracy metafor: *caffè per tutt* oraz *tabla de quesos* używanych na określenie, odpowiednio, regionalizmu we Włoszech i w Hiszpanii. W podsumowaniu podjęta zostanie próba oceny porównywanych rozwiązań ustrojowych.

2. Narodziny regionów włoskich

Upadek reżimu faszystowskiego w 1945 r. oznaczał kres dotychczasowej centralizacji władzy państwowej. Wyłonionemu w 1946 r. Zgromadzeniu Ustawodawczemu, którego celem było opracowanie projektu demokratycznej konstytucji, przyświecała idea nowoczesnej formy państwa regionalnego, w którym obok tradycyjnego trójpodziału władzy pojawia się nowy pionowy podział władzy „od dołu do góry”[2]. Ustrojodawca pragnął przede wszystkim uniknąć ryzyka

2 A. Scerbo, *Il “richiamo al passato” e il “ritorno dell’identità” nella nuova stagione statutaria in Italia e in Spagna. Considerazioni comparatistiche alla luce dell’evoluzione del decentramento politico-istituzionale*, [w:] S. Gambino (red.), Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in

powtórzenia dyktatury, dlatego też postanowił o przeprowadzeniu decentralizacji politycznej. Konsekwencją tej decyzji było zagwarantowanie o wiele bardziej harmonijnego podziału zadań publicznych poprzez powierzenie wielu funkcji, które dotąd tradycyjnie sprawowało państwo, regionom – nowo utworzonym samorządnym jednostkom terytorialnym, funkcjonującym w granicach konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii. Wszystkim regionom przyznano uprawnienia ustawodawcze, co stanowiło absolutne *novum* w historii konstytucjonalizmu włoskiego: oznaczało to bowiem, że Zgromadzenie Ustawodawcze postanowiło przełamać dotychczasowy „monopol" legislacyjny parlamentu narodowego oraz rządu i w ten sposób zapoczątkowany został nowy policentryczny model władzy ustawodawczej.[3] Szczegółowe zapisy w zakresie autonomii regionalnej zawarte zostały w Tytule V części II Konstytucji, zatytułowanym „Regiony, prowincje i gminy".

Ustrojodawca utworzył na terenie Włoch łącznie dwadzieścia regionów[4], ustanawiając pięć regionów autonomicznych, które z różnych względów[5] uposażył w znacznie większy zakres autonomii terytorialnej (głównie w sferze ustawodawczej i finansowej) oraz prawo oparcia swej pozycji na statucie specjalnym, uchwalonym w trybie właściwym ustawom konstytucyjnym; a także piętnaście regionów rządzących się statutami zwykłymi, tj. mającymi rangę ustaw zwykłych[6]. Konstytucja uregulowała w identyczny sposób zakres kompetencji administracyjnych i legislacyjnych regionów o statucie zwyczajnym. W przypadku pięciu regionów o statutach specjalnych szerokość autonomii była różna dla każdego regionu i nie została określona przez Konstytucję, ale każdorazowo przez własny statut autonomiczny.

Wypracowanie takich rozwiązań było rezultatem szerokiego kompromisu różnych sił politycznych, świadomych wagi wprowadzanych osiągnięć, które miały uczynić regiony „tą formą władzy, która sprzyjać będzie wytwarzaniu się nowej jedności narodu i zasadniczej reformie państwa i społeczeństwa"[7]. Jak się jednak później okazało, szansa na zrealizowanie powyższego zamierzenia została zaprzepaszczona, bowiem wprowadzenie w życie postanowień konstytucyjnych dotyczą-

Italia, Mediolan 2008, s. 516.

3 P. Caretti, *Relazione*, [w:] G. Bert, G.C. De Martin (red.), Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno – Roma, 9 gennaio 2001, Mediolan 2001, s. 57.

4 W rzeczywistości ostatni, dwudziesty region o nazwie Molise, został utworzony dopiero w 1963 r. Pierwotnie Abruzzi i Molise tworzyły jeden region.

5 Względami tymi były z jednej strony specyficzny charakter wysp Sycylia i Sardynia, a z drugiej - istotne różnice etniczne i językowe w Dolinie Aosty, Trydencie-Górnej Adydze i we Friuli-Wenecji Julijskiej.

6 T. Skrzypczak, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*, Kraków 1986, s. 37. Jak wskazuje Z. Witkowski, po reformie konstytucyjnej z 1999 r. statuty regionów zwyczajnych są uchwalane przez same rady regionalne w formie ustawy regionalnej i nie uzyskują już zatwierdzenia w formie ustaw zwykłych ze strony parlamentu Republiki.

7 J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław 1974, s. 174.

cych autonomii terytorialnej napotkało szczególne trudności, znacznie większe od urzeczywistnienia jej innych przypisów. Tylko regiony o statucie specjalnym zostały utworzone dość sprawnie i stosunkowo szybko, bo już na początku 1948 roku, niemal natychmiast po przyjęciu Konstytucji. W lutym 1948 roku doszło już do uchwalenia statutów czterech z pięciu regionów autonomicznych. Niedługo potem w tych regionach odbyły się też pierwsze wybory do rad regionalnych[8].

Prawdziwym wyzwaniem okazało się utworzenie pozostałych piętnastu regionów o statucie zwyczajnym – na ich powstanie trzeba było poczekać ponad 20 lat, aż do roku 1970. Po zakończeniu prac Zgromadzenia Ustawodawczego odbyły się wybory do parlamentu narodowego, na którym miał spocząć obowiązek wprowadzenia w życie postanowień nowej Konstytucji. Po przeprowadzeniu tych wyborów w kwietniu 1948 roku okazało się jednak, że we włoskim parlamencie panował już nowy układ sił politycznych, inny niż ten, który kierował pracami Konstytuanty. Ugrupowania polityczne, które weszły w skład nowego parlamentu, zademonstrowały wyraźny opór w sprawie rozciągnięcia regionalizacji na teren całego kraju, czyli na utworzenie piętnastu regionów o statucie zwyczajnym. W ten sposób zignorowały one zapis zawarty w przepisach przejściowych i końcowych Konstytucji, z którego wynikał obowiązek przeprowadzenia wyborów do rad regionalnych w ciągu roku od jej wejścia w życie. Co więcej, obowiązek ten nie był respektowany także przez partie polityczne rządzące w kolejnych kadencjach parlamentu i dopiero parlament V kadencji (czerwiec 1968– marzec 1972) przystąpił do przyjęcia odpowiednich ustaw, regulujących szereg kwestii związanych z funkcjonowaniem regionów, co pozwoliło w 1970 r. na przeprowadzenie pierwszych wyborów regionalnych.

Tak długie opóźnienie w ustanowieniu regionów pogłębiło rozdźwięk między postanowieniami konstytucyjnymi a rzeczywistością, niosąc ze sobą wiele negatywnych skutków. Kiedy w końcu narodziły się regiony, to okazało się, że są to instytucje zupełnie nieadekwatne do stojących przed nimi wyzwań, do zadań, które przyznał im ustrojodawca. Społeczno-polityczny ład lat ‘70, czyli ten, w którym przyszło im rozpocząć funkcjonowanie, był zupełnie różny od tego z końca lat ’40, gdy pisana była Konstytucja. Utworzone z dwudziestoletnim opóźnieniem regiony musiały zmierzyć się nie tylko z nowym rodzajem państwa socjalnego i daleko sięgającym interwencjonizmem państwowym; cały włoski system polityczny, począwszy od partii, poprzez związki zawodowe i grupy interesów, miały struktury narodowe, centralne; co więcej, w tym czasie Włochy należały także do struktur europejskich. Wszystko to razem spowodowało głęboką zmianę podziału kompetencji legislacyjnych i administracyjnych nakreślonych

8 W kwietniu 1947 r. odbyły się wybory do Zgromadzenia Regionalnego Sycylii (*Assemblea regionale siciliana*), w listopadzie 1948 r. przeprowadzono wybory do rady regionalnej w Trydencie-Górnej Adydze, w kwietniu 1949 – do rady regionalnej w Dolinie Aosty, w maju 1949 - do rady regionalnej Sardynii, w maju 1964 – wybory do rady regionalnej Friuli–Wenecji Julijskiej. Najpóźniej, w czerwcu 1970, odbyły się wybory do rady regionalnej w Wenecji Euganejskiej.

w Tytule V Konstytucji[9]. Kolejnym problemem okazał się klientelizm, dotykający wszystkie partie polityczne działające na każdym szczeblu samorządu lokalnego, w tym także regionu[10]. Jak zauważył Z. Machelski, nawet „członkowie włoskiego parlamentu widzieli w urzędnikach samorządowych rywali do pozycji patrona w stosunkach patron-klient". W konsekwencji nawet deputowani z tych ugrupowań, które ideologicznie zdawali się popierać wprowadzenie decentralizacji regionalnej, działali *de facto* na rzecz ograniczenia autonomii regionów[11].

3. Narodziny wspólnot autonomicznych w Hiszpanii

Początków regionalizmu hiszpańskiego należałoby doszukiwać się w Konstytucji II Republiki Hiszpańskiej z 9 grudnia 1931. Już wtedy w Hiszpanii rozpoczął się proces, który z pewnością przekroczył ramy zwykłej decentralizacji administracyjnej, bowiem trzy regiony: Katalonia, Kraj Basków i Galicja, uzskały autonomię regionalną. Autonomia ta nie „zdążyła" jednak się w pełni urzczywistnić (dotyczyło to zwłaszcza wprowadzenia w życie autonomii w Galicji z powodu wybuchu wojny domowej, którą zakończyło objęcie w 1939 r. władzy przez generała Franco[12]. Przez czterdzieści lat trwania jego panowania Hiszpania była uważana za „najbardziej scentralizowane państwo w Europie"[13]; w tym czasie reżim systematycznie prześladował zwolenników jakiejkolwiek formy decentralizacji regionalnej, uznając ich za najgorszych wrogów ówczesnej „jedność ojczyzny"[14]. Do myśli o regionalizacji państwa można było powrócić dopiero po upadku dyktatury generała Franco i podjęciu przez nowe siły polityczne decyzji o budowaniu demokratycznego państwa, co w rezultacie zostało potwierdzone w Konstytucji Hiszpańskiej z 31 października 1978 roku.

Jak podnosi M. Myśliwiec, pomiędzy twórcami nowej Konstytucji „nie było zgody co do tego, jakie rozwiązanie należy ostatecznie przyjąć. Koncepcje w tym zakresie były tak rozbieżne (od postulatu utrzymania państwa silnie scentralizowanego po wniosek o utworzenie hiszpańskiej konfederacji), że uchwalone regulacje musiały być wynikiem trudnego kompromisu"[15]. Ostatecznie Konstytu-

9 G. Mazzola, *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, s. 5, www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/06/Mazzola_Regioni_riforme-Cost_crisi_federalismo.pdf.

10 A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 280.

11 Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010, s. 177.

12 J. J. Gonzales Encinar, *Lo Stato federale asimmetrico: il caso spagnolo,* [w:] A. PACE (red.), Quale, dei tanti federalismi?Atti del Convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università La Sapienza, Roma 31 gennaio – febbraio 1997, Padwa 1997, s. 51.

13 E. Aja, *I rapporti fra lo Stato e le Comunità autonome in Spagna,* [w:] La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna, Turyn 1995, s. 86.

14 J. J., Gonzales Encinar, dz. cyt., s. 51.

15 M. Myśliwiec, K. Krysieniel (red.), *Systemy polityczne wybranych państw basenu Morza Śródziemnego*, Poznań-Chorzów 2011, s. 126.

cja w art. 2 uznała i zapewniała prawo do autonomii stanowiących go narodowości i regionów. W ten sposób zostały zrealizowane żądania autonomii regionalnej, które płynęły z różnych części kraju, jednak najgłośniej i najbardziej radykalnie wyrażały je wówczas partie nacjonalistyczne w Kraju Basków i Katalonii, cieszące się większościowym poparciem w tych regionach. W celu spełnienia tych wymagań, w tytule VIII Konstytucji określono strukturę terytorialną państwa opartą zasadniczo na podziale na gminy i prowincje, przewidując jednocześnie możliwość (*in concreto* wart. 137) stanowienia wspólnot autonomicznych (*comunidades autonomes*)[16]. Art. 143 ust. 1 Konstytucji Hiszpańskiej, stanowiąc, że «graniczące ze sobą prowincje o wspólnych cechach historycznych, kulturowych i gospodarczych, jak również terytoria wyspiarskie, a także prowincje stanowiące regionalną jedność historyczną, mogą uzyskać samorząd i ukonstytuować się we wspólnoty autonomiczne» wszystkim zainteresowanym wspólnotom otworzył drogę do uzyskania autonomii[17].

Już w tym miejscu dają się zauważyć podobne przyczyny powołania do życia regionów w konstytucji włoskiej i hiszpańskiej. Obie z nich musiały bowiem usankcjonować demokratyzację systemu oraz transformację ustrojową z państwa scentralizowanego w państwo złożone, w którym władza byłaby bardziej harmonijnie podzielona. W przypadku Hiszpanii regionalizm miał ponadto zrealizować jeszcze jeden ważny cel, a mianowicie miał zapobiec rozpadowi państwa, stanowiąc jego odpowiedź na agresywne dążenia separatystyczne mniejszości narodowych[18].

Porównując oba przypadki regionalizacji należy też zwrócić uwagę na fakt, że w Hiszpanii proces przekształcania w państwo regionalne i rzeczywiste utworzenie szczebla regionalnego nie napotkały aż tak spektakularnych trudności. Wszystko bowiem odbyło się w ciągu zaledwie 18 lat, tj. do 1995 r., kiedy uchwalone zostały statuty autonomii Ceuty i Melilli. Do tego czasu całe terytorium państwa zostało podzielone na siedemnaście wspólnot autonomicznych oraz na dwa miasta autonomiczne.[19]Jeszcze wcześniej, bo w już 1983 r., czyli pięć lat po uchwaleniu Konstytucji, wszystkie prowincje hiszpańskie zorganizowały się we wspólnoty autonomiczne.

O przyczynach różnic w postępie wprowadzania regionalizacji będzie traktowała następna część artykułu.

16 T. Groppi, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, [w:] La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna, a cura di Giancarlo Rolla, Turyn 1995, s. 144.

17 M. Myśliwiec, K. Krysieniel, dz. cyt., s. 126.

18 W. Misiuda-Rewera, *Włochy. Republika autonomii*, Lublin 2005, s. 152.

19 M. Myśliwiec, K. Krysieniel, dz. cyt., s. 126.

4. Porównanie naważniejszych cech regionalizacji włoskiej i hiszpańskiej

Jak podnosi M. Myśliwiec, jednym z ważniejszych elementów modelu regionalizacji na Półwyspie Iberyjskim było „uszanowanie woli wspólnot regionalnych do przekształcenia się we wspólnoty autonomiczne. Władze centralne pozostawiły bowiem obywatelom możliwość wyboru, kto i na jakim obszarze powinien tworzyć wspólnotę autonomiczną, nie narzucając żadnych rozwiązań odgórnie. Celem uchwalenia Konstytucji było jedynie stworzenie ram prawnych dla przyszłego państwa regionalnego. O jego ostatecznym kształcie miały natomiast zadecydować działania polityczne, znajdujące odzwierciedlenie w postaci statutów autonomii (będących ustawami organicznymi) oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”[20].

Jest to najważniejsza osobliwość hiszpańskiego porządku konstytucyjnego– proces regionalizacji ma charakter otwarty, niezdefiniowany, opierając się o wyrażoną w Konstytucji zasadę dyspozycyjności. Zgodnie z nią, w ustawie zasadniczej Hiszpanii, w odróżnieniu od konstytucji włoskiej, nie wymieniono nazw wszystkich regionów, na które miało zostać podzielone terytorium państwa – Konstytucja zasadniczo wspomina tylko o trzech historycznych wspólnotach autonomicznych, tj. Kraju Basków, Katalonii i Galicji, korzystających ze specjalnej procedury tworzenia wspólnoty autonomicznej[21]. Wszystkim pozostałym społecznościom, nie wskazanym w tekście Konstytucji, zagwarantowano możliwości swobodnego korzystania z prawa do autonomii usankcjonowanego w art. 2 Konstytucji, określając procedurę, za pomocą której zainteresowana społeczność może stać się wspólnotą autonomiczną[22].

Proces decentralizacji w Hiszpanii był dobrowolny, stąd w doktrynie określony jest on mianem regionalizacji fakultatywnej czy opcjonalnej (z wł. *Regionalizzazione facoltativa*), albo regionalizacji oddolnej (z ang. *Botton up*), ponieważ potencjalna decentralizacja władzy opiera się zawsze na inicjatywie czy też zgodzie zainteresowanej wspólnoty autonomicznej[23]. Doktryna konstytucyjna wskazywała wielokrotnie na znaczenie i na „pomyślność” rozwiązania iberyjskiego i tak przebiegającego samostanowienia, w przeciwieństwie do nazbyt sztucznego casusu włoskiego. W literaturze przedmiotu zaobserwowa-

20 Tamże, s. 126.

21 Za regiony historyczne są uznawane Katalonia, Kraj Basków i Galicja, czyli te, które przed nastaniem reżimu generała Franco, w czasie trwania II Republiki, cieszyły się własnymi statutami autonomicznymi.

22 I. Font, T. Llovet, *La potestà statutaria nel processo autonomistico spagnolo*, [w:] La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del seminario, Roma 29 marzo 2001, Mediolan 2001, ss. 153-154.

23 M. Volpi, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*w:*La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Turyn 1995, s. 58.

no, że samo konstytuowanie się we wspólnoty autonomiczne, czyli inicjatywa oddolna płynąca bezpośrednio od poszczególnych społeczności, przezwycięża największe ryzyko regionalizacji, jaką jest niebezpieczeństwo tworzenia sztucznych jednostek autonomicznych, tzn. pozbawionych wspólnej tożsamości kulturalno-antropologicznej[24]. To „[…] sposób naturalny– rozumiany jako podejmowanie działań na rzecz obrony własnej tożsamości, odrębności kulturowych, etnicznych przez społeczność zamieszkującą określony teren. Ten rodzaj regionalizmu uwzględnia przede wszystkim czynnik ludzki i dokonane przez człowieka przekształcenia środowiska geograficznego. Tym samym tworzy się podział na regiony kulturowe"[25]. Nie wszystkie hiszpańskie wspólnoty terytorialne mają tak wyraźnie zarysowane poczucie swej tożsamości i nie wszystkie uważają za odrębne „narody", ale nawet wtedy mają świadomość swej historyczno-geograficznej odrębności i świadomość swoich potrzeb.

Inaczej została zaprojektowana regionalizacja we Włoszech – tworzenie autonomii regionalnej zostało podyktowane odgórnie, stąd jest ona określana mianem regionalizacji obligatoryjnej (*to-down*): tu ustrojodawca całe terytorium państwa podzielił na regiony i wymienił je wszystkie w art. 131 Konstytucji. Twórcy Konstytucji wyodrębnili regiony włoskie w sposób dość autorytatywny[26], postanawiając, że obszary regionów będą pokrywać się z terenem istniejących już od czasów Zjednoczonego Królestwa Włoch (konkretnie od 1861r.) departamentami, które wówczas zostały wyznaczone dla potrzeb administracyjnych i statystycznych scentralizowanej monarchii. W ten sposób, z wyjątkiem regionów o autonomii specjalnej, regiony włoskie narodziły się bez wspólnych tradycji historycznych[27].

Kolejną immanentną cechą hiszpańskiego modelu autonomii regionalnej jest jego heterogeniczność, co pierwotnie było konsekwencją faktu, że Konstytucja Hiszpanii przewidziała dwie różne metody formowania się wspólnoty autonomicznej. Dlatego też rozróżnia się dwie kategorie wspólnot autonomicznych: pierwszego i drugiego stopnia, w zależności procedury, którą może wybrać zainteresowana wspólnota zainteresowana uzyskaniem autonomii. Procedura *ex* art. 151 Konstytucji (z wł. *in via rapida*) zwana jest „zaostrzoną", ponieważ społecz-

24 Zob. np. P. Häberle, *Problemi attuali del federalismo tedesco,* [w:] Federalismo e regionalismo in Europa, Mediolan 1994.

25 K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 22.

26 A. D'Atena podnosi (zob. np. *Il regionalisto nella Vicenza costituzione italiana*, Bari-Roma 2006), że ważną rolę w autoidentyfikacji społeczności regionalnych, na wzór hiszpański, może pełnić art. 132 konstytucji włoskiej, który przewiduje specjalną procedurę pozwalającą na zmianę granic regionów, z której to procedury mogą skorzystać gminy pragnące odłączenia się od danego regionu i przyłączenia do innego. Po raz pierwszy skorzystano z tej możliwości dopiero w 2005 r. Było to spowodowane w głównej mierze uprzednim uproszczeniem samej procedury, co sprawiło, że dopiero od tego momentu gminy okazały zainteresowanie możliwością zmiany przynależność do regionu.

27 M. Luciniani, *Un regionalismo senza modello,* "Regioni" 1994, nr 5, s. 1323.

ności, które pragną z niej skorzystać, muszą spełnić szereg skomplikowanych wymogów proceduralnych – w rezultacie skorzystały z niej trzy wspomniane regiony historyczne (Kraj Basków, Katalonia i Galicja)oraz, jako czwarta, Andaluzja, nabywając znacznie wyższy poziom kompetencji niż pozostałe wspólnoty, wykorzystujące tzw. procedurę zwykłą(z wł. *in via lenta*) z art. 143 Konstytucji[28].

Ten wyjściowy już aspekt różnorodności (heterogeniczności), zarówno w wymiarze strukturalnym jak i funkcjonalnym, pociągnął za sobą bardzo poważne i dynamiczne konsekwencje w procesach organizacyjnych i ewolucyjnych w całym państwie hiszpańskim. Do nich należy niewątpliwie nieustanna rywalizacja między regionami hiszpańskimi: z jednej strony zauważyć można, jak regiony drugiego stopnia walczą o to, by móc cieszyć się na równi ze wspólnotami autonomicznymi historycznymi ich poziomem autonomii; z drugiej strony regiony ukształtowane w procedurze „zaostrzonej" dążą do utrzymania swojej odrębności, by zachować swój «czynnik czy element wyróżniający» (z hiszp. *Hecho diferenciale*), czyli to, co odróżnia je od pozostałych, młodszych regionów[29]. Ta różnorodność przyczynia się niestety do zwiększenia skali trudności funkcjonowania wszelkich instrumentów współpracy wielostronnej między państwem a regionami, ponieważ wspólnoty uposażone w wyższy poziom uprawnień autonomicznych zazwyczaj wybierają negocjacje dwustronne z rządem centralnym. W momencie bowiem gdy rząd centralny nie ma bezwzględnej większość w parlamencie i jako rząd mniejszościowy przystępuje do dwustronnych negocjacji z wspólnotą autonomiczną rządzoną przez partię, której głosy mogą pomóc rządowi centralnemu w celu osiągnięcia absolutnej większości, wynik negocjacji jest niemal zawsze taki sam: przyznanie kolejnych korzyści, mniejszych lub większych, w postaci nowych kompetencji lub zasobów finansowych na rzecz wspólnoty autonomicznej, której partia regionalna udzieli głosów rządowi centralnemu. Patrząc na to z ogólnej perspektywy, taki *modus operandi* owocuje dalszym wzrostem wyjściowej heterogeniczności systemu autonomii terytorialnych[30]. Źródło tak wysokiego stopnia heterogeniczności modelu iberyjskiego leży w wspomnianej zasadzie dyspozycyjności, zgodnie z którą ciała ustawodawcze każdej wspólnoty autonomicznej mają możliwość różnicowania treści autonomii - w obrębie tych samych spraw wyłączonych z właściwości państwa. Zamiast tego, jak zauważyliśmy, tym, co dzisiaj w największym stopniu „żywi" tę różnorodność, są partykularne interesy polityczne, aniżeli względy historyczne.

Jeśli zaś chodzi o włoski regionalizm, to jest on dużo bardziej jednolity ze względu na fakt, że Tytuł V Konstytucji całościowo uregulował

28 A. Scerbo, dz. cyt., s. 522.

29 I. Font, T. Llovet, dz. cyt., s. 154. Jak zauważył J. J. Gonzales Encinar, *Lo Stato federal easimmetrico.*, dz. cyt., s. 75, nawet wtedy, gdy partiom politycznym dwukrotnie, bo w 1981 i 1992 roku, udało się osiągnąć porozumienie co do zapewnienia większego stopnia jednolitości zakresu autonomii na poziomie dziesięciu wspólnot o statucie zwykłym, cały system autonomii pozostał zasadniczo heterogeniczny.

30 J. J. Gonzales Encinar, dz. cyt., s. 75.

kwestię kompetencji regionów o autonomii zwyczajnej. Postanowień Tytułu V nie stosuje się w zasadzie do regionów specjalnych, które zakres uprawień mają uregulowane przez własne statuty i dopiero w razie braku uregulowania w statucie określonych kwestii, można sięgnąć do postanowień Tytułu V Konstytucji. Pomimo powyższego, włoski system regionalny jako całość zarysowuje się u swych podstaw jako jednorodny[31], a doktryna włoska zgodnie postuluje zniesienie odrębności pięciu regionów autonomicznych, podnosząc, że nie ma współcześnie żadnego logicznego uzasadnienia dla jej podtrzymywania.

Ostatnią analizowaną tu charakterystyczną cechą porządku hiszpańskiego będzie fakt, że, jak pisze P. Marczewski, „wspólnoty autonomiczne nie posiadają uprawnień konstytucyjnych, […] każda ze wspólnot posiada swój statut, który określa zakres ustawodawczej i wykonawczej autonomii danego regionu, stanowiąc przy tym o podziale kompetencji między administracją centralną a władzą terenową”[32]. Konstytucja Hiszpańska tylko w minimalnym zakresie określa treść statutów regionalnych, a także to, co powinny one regulować[33]. Jest to konsekwencją założenia, że twórcy Konstytucji nie zakładali przeprowadzenia odgórnej regionalizacji na całym terytorium państwa, koncentrując się głównie na procedurach, za pomocą których poszczególne, zainteresowane wspólnoty mogłyby uzyskać autonomię regionalną. Konstytucja Hiszpańska nie przesądza zatem, które materie muszą zostać przekazane wspólnotom autonomicznym, określając tylko te materie, które muszą należeć do Państwa – katalog spraw, których nie można przekazać wspólnotom zawarty jest w art. 149 ust. 1.Jak wyjaśnia Tadeusz Skrzypczak, „do właściwości ustawodawczej i wykonawczej jednostek autonomicznych należą sprawy wyliczone w konstytucji i z ich katalogu jednostki mogą formułować treść swoich statutów; również wyłączna właściwość państwa określona jest w drodze enumeratywnego wyliczenia; obok spraw wskaza-

31 A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto,* Turyn 2002, s. 75. W tym miejscu warto zwrócić szczególną uwagę jeden z zapisów art. 116 Konstytucji Włoskiej, który po reformie konstytucyjnej z 2001 r. otworzył furtkę regionom zwyczajnym do poszerzenia kompetencji władz regionalnych określonych w Konstytucji. Otóż wspomniany zapis przyznaje regionom o statusie zwyczajnym możliwość uzyskania „dodatkowych form i szczególnych warunków autonomii” dotyczących materii należących do ustawodawstwa konkurencyjnego. Przyznanie owych dodatkowych kompetencji władzom regionalnym zachodzi poprzez uchwalenie przez Parlament włoski ustawy państwowej, w wyniku porozumienia zawartego z inicjatywy zainteresowanego regionu. W chwili obecnej dyspozycja ta cieszy się żywym zainteresowanie i kilka regionów (m.in. Veneto i Lomabardia, czyli bogate regiony w północnych Włoszech), na jego podstawie już próbują poszerzyć swoją autonomię. Wprawdzie dziś brakuje odpowiedniego klimatu politycznego do lepszego wykorzystania omawianego mechanizmu poszerzenia autonomii, to jednak pozwala on na przeniesienie na poziom regionów kompetencji o niepodważalnym znaczeniu państwowym. Omawiany zapis, nawet jeśli w chwili obecnej tylko hipotetycznie, w przyszłości może zaowocować większym zróżnicowaniem regionalnym we Włoszech.

32 www.psz.pl/tekst-1171/Piotr-Marczewski-System-polityczny-Hiszpanii.

33 I. Font, T. Llovet, dz. cyt., s. 154.

nych jako właściwe dla jednostek autonomicznych, w statutach mogą się znaleźć, w drodze nowelizacji, nie wcześniej jednak od upływu wskazanego w konstytucji czasu – sprawy nie zastrzeżone wyłącznie dla państwa”[34].

Dla obu typów wspólnot autonomicznych określenie kompetencji regionalnych odbywa się na podstawie przywoływanej już wielokrotnie tzw. zasady dyspozycyjności, zgodnie z którą inicjatywa w tym zakresie należy do ustawodawczych ciał wspólnot. Dlatego też podczas gdy wyjściowy model regionalizmu włoskiego określany jest kulinarną metaforą „*caffè per tutti*” (z wł. „kawa dla wszystkich”) – ponieważ wszystkim piętnastu regionom zwyczajnym Konstytucja gwarantuje identyczne kompetencje, to model regionalizmu hiszpańskiego dobrze obrazuje porównanie do „*tabla de quesos*” (z hiszp. „deska serów”). Konstytucja hiszpańska jest bowiem zasobem, katalogiem różnych kompetencji, po które mogą sięgnąć mieszkańcy regionów, wybierając z nich tylko te, które najlepiej odpowiadają ich „gustom”, interesom czy potrzebom. Społeczność, która wyraża zamiar przejęcia od państwa określonych kompetencji, musi zwrócić się o ich przeniesienie z centrum na regiony[35], a to z kolei powoduje również, że regionalizm hiszpański jest asymetryczny. Asymetria w podziale kompetencji między państwem a regionami powoduje, że zakres władzy państwa centralnego nie jest taki sam na terytorium każdego regionu, co powoduje kolejne trudności organizacyjne.

5. Zakończenie

Dziś zarówno całe terytorium hiszpańskie jak i całe terytorium Włoch jest podzielone na jednostki regionalne – w Hiszpanii proces ten dokonał się, ponieważ Konstytucja przyznała prawo do autonomii, a we Włoszech – ponieważ Konstytucja nałożyła ten obowiązek na ustawodawcę. Wiemy już, jakie były skutki tych decyzji.

Janina Zakrzewska trafnie podniosła, że w działalności regionów włoskich odbiły się trudności i sprzeczności życia całego kraju. Można też śmiało stwierdzić, że dotknął je nawet ten sam paradoks, który spotkał Włochy w po zjednoczeniu państwa w 1861 r. Wówczas wybitny włoski polityk i mąż stanu, Massimo D’Azeglio, miał powiedzieć: „Stworzyliśmy Włochy. Teraz musimy stworzyć Włochów.” Podobnie po utworzeniu regionów konieczne okazało się „stworzenie” nie tylko społeczności regionalnych, ale także ich elit politycznych. Potwierdza to obserwacja Z. Machelskiego: „Politycy regionalni żądali autonomii, ale nie bardzo było gotowi z niej skorzystać, gdy została im przekazana. Lokalne władze partyjne, w których rękach pozostawał klucz do obsady stanowisk w regionach, widziały w rządach lukratywne źródło pieniędzy i posad”. Tak

34 T. Skrzypczak, dz. cyt., s. 76.

35 R. Marraccini, *Federalismi comparati. Un’analisi sui modelli federali in Europa,* s. 2, www.padaniaoffice.org/pdf/pubblico_interesse/studi_analisi/federalismi_comparati.pdf.

trudna „walka na górze" o regiony była zatem tylko początkiem długiej drogi do ugruntowania się pełnej regionalizacji, trzeba było bowiem jeszcze dać czas mieszkańcom regionów do nauczenia się odpowiedzialnego korzystania z przywilejów płynących z autonomii.

W Hiszpanii sytuacja wyjściowa była zupełnie inna – tu mieszkańcy wielu regionów, świadomi swej językowej, kulturowej i historycznej odrębności głośno i stanowczo domagali się od władz centralnych uzyskania autonomii. Hiszpańskie społeczności także dziś chcą zachować nie tylko odrębności wyróżniające ich regiony, ale także wcześniej uzyskane przywileje lub uzyskać nowe. To właśnie żądania regionów w największym stopniu wpłynęły i wciąż wpływają na charakter i dynamikę regionalizacji hiszpańskiej. Nieustanna walka z władzami centralnymi o uzyskiwanie coraz to większych przywilejów i środków finansowych leży bowiem w naturze partii nacjonalistycznych sprawujących władzę w regionach, a w przypadku słabości władzy centralnej trudno jest jej odmówić tym żądaniom i w tym tkwi największa bolączka hiszpańskiego państwa regionalnego. Sprzyjają temu oczywiście wspomniane zasady konstytucji, które nie precyzują kluczowych kwestii związanych z kształtem autonomii terytorialnej.

Jak już wcześniej zaobserwowano, regionalizm jest zjawiskiem niedokończonym, nieustannie ewoluującym. W wyniku przeprowadzonych reform, których temat nie został poruszony w niniejszym artykule, oba porządki prawne mają dziś pewne cechy charakterystyczne dla państw federalnych, choć zasadniczo nadal pozostają państwami regionalnymi. O Włoszech, po rewizji Tytułu V Konstytucji w 2001 r., zwykło się mówić, że jest to „republika autonomii" (*repubblica delle autonomie*), a o Hiszpanii, po jej podziale na siedemnaście wspólnot autonomicznych, że jest to państwo wspólnot autonomicznych (*estado autonómico*). Nie jest jednak powiedziane, że systemy te można uważać za skonsolidowane chociażby dlatego, że we Włoszech wciąż jeszcze, nie bez problemów, wdrażane są postanowienia wyżej wspomnianej reformy konstytucyjnej z 2001 r. W Hiszpanii natomiast w niedalekiej przyszłości może dojść do reformy statutów autonomicznych. Co więcej, być może zupełnie nowy rozdział w historii regionalizmu hiszpańskiego zapisze też Katalonia, która coraz śmielej mówi o rozpoczęciu budowy struktur nowego państwa.

Bibliografia

- Aja E., *I rapporti fra lo Stato e le Comunità autonome in Spagna,* [w:] La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna, Turyn 1995.
- Anzon A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto,* Turyn 2002.
- Caretti P., *Relazione*, [w:] Bert G., De Martin G.C. (red.), Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti

del Convegno – Roma, 9 gennaio 2001*,* Mediolan 2001.
- D'Atena A., *Il regionalisto nella Vicenza costituzione italiana*, Bari-Roma 2006.
- Font I., Llovet T., *La potestà statutaria nel processo autonomistico spagnolo*, [w:] La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del seminario, Roma 29 marzo 2001, Mediolan 2001.
- Gaca A., Witkowski Z., *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012.
- Gonzales Encinar J.J., *Lo Stato federale asimmetrico: il caso spagnolo,* [w:] Pace A. (red.), Quale, dei tanti federalismi?Atti del Convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università La Sapienza, Roma 31 gennaio – febbraio 1997, Padwa 1997.
- Groppi T., *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, [w:] La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*,* a cura di Giancarlo Rolla, Turyn 1995.
- Häberle Z., *Problemi attuali del federalismo tedesco* w: *Federalismo e regionalismo in Europa*, Mediolan 1994.
- Luciniani M., *Un regionalismo senza modello,* "Regioni" 1994, nr 5.
- Machelski Z., *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010.
- Marraccini R., *Federalismi comparati. Un'analisi sui modelli federali in Europa,* www.padaniaoffice.org/pdf/pubblico_interesse/studi_analisi/federalismi_comparati.pdf.
- Mazzola G., *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/06/Mazzola_Regioni_riforme-Cost_crisi_federalismo.pdf.
- Misiuda-Rewera M., *Włochy. Republika autonomii*, Lublin 2005.
- Myśliwiec M., Krysieniel K. (red.), *Systemy polityczne wybranych państw basenu Morza Śródziemnego*, Poznań-Chorzów 2011.
- Scerbo A., *Il "richiamo al passato" e il "ritorno dell'identità" nella nuova stagione statutaria in Italia e in Spagna. Considerazioni comparatistiche alla luce dell'evoluzione del decentramento politico-istituzionale,* [w:] Gambino S. (red.), Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*,* Mediolan 2008.
- Skrzypczak T., *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym,* Kraków 1986.
- Volpi M., *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*w: *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Turyn 1995.
- Wlaźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- www.psz.pl/tekst-1171/Piotr-Marczewski-System-polityczny-Hiszpanii

• Zakrzewska J., *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław 1974.