

# Constitutional referendum in Italy. How people's vote influence the political system?

## Abstract

This article analyses the impact of constitutional referendums on the political system in Italy. There were three constitutional referendums conducted in 2001, 2006 and 2016. All of them have been organised by the ruling parties, however, only the first one was successful. In the subsequent referendums, the proposals for amending the constitution have been rejected by voters. The article finds that lack of public support for the government resulted in voting „no” in the referendum.

**Keywords:** *referendum, Italy, symmetrical bicameralism, Matteo Renzi*

## Streszczenie

Artykuł omawia wpływ referendum konstytucyjnego na system polityczny Włoch. We Włoszech przeprowadzono trzy referenda konstytucyjne w 2001, 2006 i 2016 roku. Wszystkie referenda rozpisane zostały przez ugrupowania rządzące, ale tylko pierwsze z nich zakończyło się sukcesem. W kolejnych referendach propozycje reform konstytucyjnych zostały odrzucone przez społeczeństwo. Przyjęta hipoteza badawcza zakłada, że referendum przekształcało się w plebiscyt popularności rządu, a wyniki głosowania ludowego zależały od poparcia lub jego braku dla rządzących. Dla wyjaśnienia problemów badawczych zastosowano metodę dogmatyczną i komparatystyczną. Ta pierwsza pozwoli na analizę instytucji referendum w systemie prawno-konstytucyjnym Włoch. Z kolei metoda porównawcza wyjaśni różnice w wynikach referendum ze szczególnym uwzględnieniem podziału geograficznego kraju

**Słowa kluczowe:** *referendum, Włochy, bikameralizm symetryczny, Matteo Renzi*

*Elżbieta Kuźelewska*

*Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*

## **Referendum konstytucyjne we Włoszech. Jak głosowanie ludowe wpływa na system polityczny państwa?**

Ustawa zasadnicza Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. wprowadza klasyczny system parlamentarno-gabinetowy, posilając go instytucjami demokracji bezpośredniej. Demokracja przedstawicielska jest zatem uzupełniona elementami demokracji bezpośredniej. Przyjęte rozwiązanie uznać należy za korzystne dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Niebezpośrednia forma partycypacji obywateli, sprowadzająca się jedynie do podejmowania decyzji poprzez wybranych przedstawicieli do parlamentu, nie byłaby w pełni demokratyczna, ponieważ zawsze istnieje niebezpieczeństwo wypaczenia myśli i woli przez wyłonionych w powszechnych wyborach reprezentantów narodu. Poza tym koncepcja rządów demokratycznych sprowadza się do pełnego uczestnictwa wszystkich obywateli w podejmowaniu istotnych decyzji politycznych, a nie tylko za pośrednictwem wybranych przez nich przedstawicieli (Butler et al. 1994: s. 12). Równocześnie nie mogą funkcjonować instytucje demokracji bezpośredniej bez przedstawicielskiej. Dla sprawnego funkcjonowania ustroju demokratycznego muszą więc być zachowane tradycyjne związki pomiędzy narodem i parlamentarzystami jako reprezentantami narodu (Auer 1995: s. 162–163).

We Włoszech sprawdza się koegzystencja demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej. Referendum jest jedną z najbardziej rozpoznawanych i stosowanych form demokracji bezpośredniej polegającą na wyrażeniu własnego zdania przez naród w sposób bezpośredni (Kobach 1993; Gallagher 1996; Suksi 1993; Kuźelewska 2006; 2011; Musiał-Karg 2008; Marczevska-Rytko 2001; Rachwał 2010; Podolak 2014). We Włoszech w sprawach zasadniczych dla ustroju państwa decydują sami obywatele, a udział w ostatecznym rozstrzygnięciu danego problemu (często wynikającego z kon-

fliktu interesów partyjnych) gwarantuje referendum. Włoski system prawny traktuje referendum jako istotną instytucję prawną ze względu na to, że decyzje konsultowane w tej formie dotyczą kwestii nadrzędnych dla państwa i obywateli, jak np. zmiana konstytucji.

Celem artykułu jest ukazanie wpływu referendum konstytucyjnego na proces kształtowania zmian ustrojowych we Włoszech. Przedmiotem rozważań są trzy referenda konstytucyjne, które odbyły się w 2001, 2006 i 2016 roku. Punkt wyjścia dla rozważań stanowi referendum z 1946 r., kiedy to Włosi głosowali w sprawie przyszłej formy państwa, a referendum stało się momentem przełomowym w postrzeganiu roli demokracji bezpośredniej (Bokszczanin 2003: s. 348). Przyjęta hipoteza badawcza zakłada, że referendum przekształcało się w plebiscyt popularności rządu, a wyniki głosowania ludowego zależały od poparcia lub jego braku dla rządzących. W artykule postawiono następujące pytania badawcze: jakie miejsce zajmuje referendum w systemie prawno-politycznym Włoch? Jak często sięgano do głosowania ludowego w sprawie zmiany konstytucji i reformy systemu ustrojowego państwa? Jakie były następstwa wyników głosowania w referendum i jakie niosły implikacje dla włoskiego systemu politycznego? Dla wyjaśnienia problemów badawczych zastosowano metodę dogmatyczną i komparatystyczną. Ta pierwsza pozwoli na analizę instytucji referendum w systemie prawno-konstytucyjnym Włoch. Z kolei metoda porównawcza wyjaśni różnice w wynikach referendum ze szczególnym uwzględnieniem podziału geograficznego kraju.

## **Podstawy prawne referendum we Włoszech**

Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. ustanawia trzy formy demokracji bezpośredniej: petycję ludową (art. 50), ludową inicjatywę ustawodawczą (art. 71) oraz referendum. Włoski system prawny przewiduje trzy rodzaje referendów: dla uchylenia ustaw zwykłych (art. 75), dla zatwierdzenia ustaw konstytucyjnych (art. 138), dla zatwierdzenia zmian granic regionów (art. 132). Z uwagi na problematykę przyjętą w niniejszym artykule rozważaniami zostanie objęte referendum konstytucyjne, a pozostałe formy zostaną jedynie zasygnalizowane. We Włoszech referendum jest w zasadzie jedyną metodą zmiany konstytucji. W myśl art. 138 ustawy o rewizji konstytucji ustawy konstytucyjne są uchwalane przez każdą z izb – Izbę Deputowanych i Senat – w dwóch następujących po sobie debatach, z przerwą nie mniejszą niż trzy miesiące i są uchwalane większością bezwzględną członków każdej z izb w drugim

głosowaniu. Istnieje wymóg ogłoszenia referendum w trzech sytuacjach. Po pierwsze, jeżeli w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia ustaw konstytucyjnych (lub rewizji konstytucji) zażąda tego jedna piąta członków jednej z izb lub 500 tys. wyborców albo 5 rad regionalnych. Ustawa poddana pod referendum nie jest promulgowana, jeżeli nie została przyjęta większością ważnie oddanych głosów. Nie ma obowiązku przeprowadzenia referendum, jeżeli została uchwalona w drugim głosowaniu przez każdą z izb większością dwóch trzecich głosów. Po drugie, ustawa precyzuje, że wniosku o zarządzenie referendum nie można złożyć w roku poprzedzającym koniec kadencji parlamentu i w okresie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia izb parlamentu nowej kadencji (art. 31). Ustawa ustanawia system podwójnej kontroli wniosków: specjalny urząd przy Sądzie Kasacyjnym bada prawidłowość formalną złożonego wniosku, zaś Sąd Konstytucyjny orzeka o jego zgodności z art. 75 konstytucji. W przypadku negatywnego wyniku referendum kolejna inicjatywa w tej samej sprawie nie może być ponowiona przed upływem 5 lat.

Po trzecie, w myśl art. 75 konstytucji przedmiotem referendum może być tylko ustawa, a nie jej projekt. Referendum ma charakter abrogacyjny, czyli uchylający. Pod referendum uchylające nie mogą być poddane ustawy budżetowe, podatkowe, upoważniające do ratyfikacji traktatów międzynarodowych, dotyczące amnestii i ułaskawienia. Dla ważności referendum wymagana jest tzw. podwójna większość: w referendum powinna wziąć udział ponad połowa uprawnionych do głosowania, a za przyjęciem powinna głosować ponad połowa wyborców.

### **Referendum konstytucyjne w wymiarze praktycznym**

Włochy zaliczane są do grupy państw najaktywniej korzystających z instytucji demokracji bezpośredniej. W latach 1946–2016 przeprowadzono trzy referenda konstytucyjne na podstawie art. 138 konstytucji oraz 7 referendów ustawodawczych dotyczących *stricte* kwestii ustrojowych państwa, w których obywatele głosowali nad 11 istotnymi sprawami dla kraju.

Pierwsze referendum w 1946 r. nie miało charakteru konstytucyjnego, niemniej jego przedmiot dotyczył kluczowej sprawy, jaką była forma państwa. Włosi wypowiadali się czy chcą zachowania monarchii, czy ustanowienia republiki. Wybór republiki został dokonany niezbyt wielką (ośmioi półprocentową) przewagą głosów przy wysokiej frekwencji (ponad 89 proc.). Wyborcy uznali, że monarchia wystarczająco skompromitowała się

w okresie faszyzmu, a ustąpienie króla Wiktora Emanuela na rzecz swego syna Umberta nie pomogło w przekonaniu rodaków do kontynuacji ustroju monarchistycznego (Orłowski, Skrzydło 2010: s. 85). Przy okazji warto zaznaczyć, że kobiety we Włoszech w 1946 r. po raz pierwszy skorzystały z praw wyborczych (Witkowski 2007: s. 11-12). W wyniku referendum, oprócz zatwierdzenia nowej formy państwa, ustanowiono również Konstytuante, która miała przygotować projekt nowej konstytucji. Konstytuanta opracowała model systemu dwuizbowego, który poza stanem na straży równowagi i wartości konstytucyjnych, miał udoskonalać prace legislacyjne poprzez podwójną kontrolę projektów ustaw przedstawianych obu izbom (Rivosecchi 2007: s. 104). Takie rozwiązanie w praktyce przedłużało i nieraz paraliżowało proces legislacyjny.

Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. w zasadzie od początku wzbudzała szereg kontrowersji. Była „naginana” do potrzeb bieżącej polityki, co skutkowało zainicjowaniem na początku lat 80. XX wieku debaty o potrzebie zmiany lub przynajmniej jej rewizji (Suszycka-Jasch, Wawrzyniak 2007: s. 91). Do głównych postulatów reform instytucjonalnych zaliczano opóźnione wchodzenie w życie konstytucji oraz specyficzną sytuację powojenną Włoch, będącą efektem kompromisu pomiędzy dwiema wówczas głównymi siłami politycznymi: Partią Chrześcijańsko-Demokratyczną i Włoską Partią Komunistyczną (Bull, Newell 2005: s. 6), a także upolitycznienie przepisów konstytucji (Wawrzyniak 2007: s. 136). Konstytucja Republiki Włoskiej utrzymała unitarny charakter państwa, ale wprowadziła *novum* w odniesieniu do organizacji terytorialnej państwa, dzieląc republikę na regiony, prowincje i gminy. Stworzyła system, w którym pozycja regionów była znacznie silniejsza w porównaniu do pozostałych jednostek terytorialnych ze względu na przyznanie im kompetencji prawodawczych (Orłowski, Skrzydło 2010, s. 60). Konstytucja wprowadziła dwa rodzaje regionów: regiony o autonomii specjalnej (Sycylia i Sardynia) oraz regiony przygraniczne Trydentu-Górnej Adygi, Doliny Aosty i Friuli-Wenecji Julijskiej. Pozostałym regionom przyznano mniejszą autonomię. Separatystyczna Liga Północna czyniła skuteczne wysiłki zmierzające do zmiany istniejącego ustroju organów terytorialnych we Włoszech, zwieńczone przygotowaniem zmiany konstytucji i przeprowadzeniem referendum w tej sprawie w 2001 r. Ponadto kryzys lat 90. ubiegłego stulecia, skutkujący przebudową włoskiej sceny politycznej (w wyniku zarzutów korupcyjnych i powiązań z włoską mafią karierę polityczną zakończyło 5 partii politycznych działających w okresie powojennym), doprowadził do zwycięstwa egzotycznej koalicji, skupiającej w swoich szeregach neofaszystów, na czele której stał Silvio Berlusconi (Ginsborg 1996: s. 19).

**Tabela 1. Wyniki referendów konstytucyjnych**

	Data przeprowadzenia referendum konstytucyjnego		
	7 października 2001 r.	26 czerwca 2006 r.	4 grudnia 2016 r.
Liczba uprawnionych do głosowania	49 462 222	49 772 506	50 773 284
Liczba oddanych głosów	16 843 420	26 110 925	33 243 845
Frekwencja	34,1%	52,46%	65,47%
Odpowiedzi „Tak”	10 433 574	9 970 513	13 432 208
	64,2%	38,71%	(40,89%)
Odpowiedzi „Nie”	5 816 527	15 783 269	19 419 507
	35,79%	61,29%	(59,11%)

Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Włoch

<http://elezioni.interno.it/referendum/scrutini/20161204/FX01000.htm> (5.12.2016)

Przez kilkanaście lat, w kolejnych kadencjach parlamentu, pracowały dwuizbowe komisje (wł. *Bicamerale*), których zadaniem było przygotowanie gruntownych zmian konstytucji lub projektu nowej ustawy zasadniczej. Z uwagi na napiętą atmosferę polityczną Włoch i zmieniające się (a nieraz wykluczające) interesy elit politycznych, uchwalenie zmian konstytucyjnych skutkujących procesem federalizacji państwa zakończyło się umiarkowanym sukcesem. We Włoszech referendum konstytucyjne przeprowadzono trzykrotnie. W 2001 r. zatwierdzono zmianę treści Tytułu V konstytucji, regulującego organizację państwa, wyposażając regiony w nowe kompetencje. W 2006 r. referendum miało zatwierdzić konstytucyjne zmiany części II ustawy zasadniczej, wzmacniając m.in. pozycję premiera, nowy podział kompetencji pomiędzy organami centralnymi a regionami, reformę Senatu zamykającą okres symetrycznego bikameralizmu. Podobnie w 2016 r. pod referendum poddano sprawę rewizji V Tytułu II części konstytucji. Proponowane zmiany osłabiały kompetencje i pozycję Senatu, postulowały zniesienie zasady równorzędności izb parlamentarnych, czyli odejście od tzw. bikameralizmu symetrycznego. Sukcesem zakończyło się tylko jedno głosowanie ludowe w 2001 r. (Codogno 2016: s. 3).

## Referendum konstytucyjne w 2001 r.

Ustawa konstytucyjna nr 3 z 18 października 2001 r. (3/2001) zmieniająca relacje pomiędzy centrum i peryferiami (choć w ramach istniejącego modelu państwa regionalnego) została zatwierdzona przez naród w referendum. Dokonała ona radykalnej reformy tytułu V części II konstytucji. Wprowadziła elementy federalizmu Włoch (Bokszczanin 2007: s. 123), zwiększając autonomię regionalną. W tej reformie najpełniej wyrażony został proces przechodzenia od regionalizmu do federalizmu, mający uczynić Włochy państwem *quasi* federalnym. W następstwie przyjętych zmian konstytucyjnych (Tytuł V konstytucji) Włochy formalnie przestały dzielić się na regiony, prowincje i gminy. Obecnie składają się z państwa na zrównanej pozycji z gminami, prowincjami, miastami metropolitalnymi i regionami (Misiuda-Rewewra 2014: s. 87), co sprzyja decentralizacji władzy w państwie. Nowelizacja konstytucji utrzymuje istniejący podział na regiony o autonomii szczególnej i pozostałe regiony. Statuty tych pierwszych mają rangę ustaw konstytucyjnych. Pozostałe regiony wyposażono w szeroki zakres kompetencji, dzięki którym różnice pomiędzy dwoma rodzajami autonomii stopniowo ulegają zatarciu. Podobnie jak regiony, także pozostałe jednostki samorządu terytorialnego posiadają autonomię administracyjną i finansową, opartą o zasady subsydiarności, dyferencjacji oraz proporcjonalności. Nastąpiło również konstytucyjne uznanie dwujęzyczności niektórych regionów, zaś Trydent-Górna Adyga, zgodnie z postulatem Ligi Północnej, został podzielony na dwa regiony: Trydent i Bolzano. Dzięki ustawie konstytucyjnej ustalono listę spraw należących do wyłącznej kompetencji państwa, spraw podlegających kompetencji wspólnej oraz wyłącznej kompetencji regionów w pozostałych dziedzinach. Ustawa konstytucyjna 3/2001 zmieniła również system źródeł ustawodawstwa, wykraczając poza zwykłe poprawki do przepisów konstytucyjnych (Vergottini 2007: s. 39).

## Referendum konstytucyjne w 2006 r.

W 2003 r. rząd Silvio Berlusconi przygotował propozycję reformy konstytucyjnej, określanej mianem „Wielkiej Reformy”. Została ona zatwierdzona przez obie izby parlamentarne w 2005 r. – Izbę Deputowanych (stosunkiem głosów 317:234) oraz Senat (170:132). Projekt uzyskał akceptację bezwzględnej większości głosów, jednak nie zgromadził konstytucyjnej większości dwóch trzecich, co pozwoliłoby na dokonanie zmian

konstytucyjnych bez konieczności zarządzenia referendum. Główne zmiany konstytucji dotyczyły wielu kwestii. Miała to być reforma kompleksowa: władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Projekt zakładał m.in.: odejście od „czystego” systemu dwuizbowego. Senat miał stać się „izbą federalną” regionów (Senat Federalny), czyli reprezentacją regionów. Zmniejszeniu ulec miała liczba członków Izby Deputowanych (z 630 do 518), a także planowano obniżenie cenzusu wieku biernego prawa wyborczego dla kandydatów do izby pierwszej (z 25 do 21 lat). Nastąpiłoby zmniejszenie liczby senatorów (z 315 do 252) i obniżenie cenzusu wieku biernego prawa wyborczego dla kandydatów do izby drugiej (z 40 do 25 lat). Reforma konstytucyjna obejmowała odejście od systemu równorzędności izb na rzecz zwiększenia kompetencji Izby Deputowanych oraz dostosowanie systemu dwuizbowego do wymagań systemu federalnego (Pinelli 2016: s. 6-7). Ponadto wzmocnieniu miała ulec pozycja premiera (tzw. premierostwo absolutne). Lider zwycięskiej koalicji partyjnej automatycznie zostawałby szefem rządu bez potrzeby uzyskania wotum zaufania w Izbie Deputowanych. Premier wyposażony byłby w kompetencje mianowania i odwoływania członków rządu. Premier miałby prawo rozwiązania Izby Deputowanych bez potrzeby zwracania się do prezydenta. Premier mógłby wiązać wotum zaufania z projektem ustawy, by przyjąć ją w trybie pilnym i bez poprawek w głosowaniu imiennym. W przypadku jej odrzucenia w głosowaniu, szef rządu miał podać się do dymisji, a kadencja parlamentu uległaby skróceniu. Projekt wyraźnie wprowadzał w miejsce „doskonałej dwuizbowości” bikameralizm asymetryczny (szerzej: Suszycka-Jasch, Wawrzyniak 2007: s. 94-97).

W zakresie rozwiązań dotyczących instytucji prezydenta, proponowano zmniejszenie cenzusu wieku biernego prawa wyborczego (z 50 do 40 lat), wybór głowy państwa przez obie izby parlamentu, przewodniczących regionów i trzech przedstawicieli każdego regionu. Ograniczeniu miały ulec uprawnienia gwarancyjne i kontrolne prezydenta. Liczba członków Sądu Konstytucyjnego została zmniejszona do 15 oraz Najwyższej Rady Sądownictwa do 7. Zmniejszenie liczby sędziów Sądu Konstytucyjnego wywołało kontrowersje, ponieważ projekt przyznawał prawo do mianowania aż 7 sędziów Senatowi Federalnemu. Była to propozycja zaskakująca, ponieważ Senat nie jest wyrazicielem interesów terytorialnych, zatem zagwarantowanie mu prawa nominacji tak dużej liczby sędziów mogłoby doprowadzić do zwiększenia jego „politycznej” części składowej i podważyć niezawisłość jego charakteru (Rivosecchi 2007: s. 102). Kluczowe zmiany dotyczyły także możliwości zarządzenia referendum konstytucyjnego w dowolnym czasie.



Reforma konstytucji obejmowała również relacje pomiędzy organami władzy centralnej a regionami, ustanawiając nowy podział kompetencji ustawodawczych pomiędzy państwem i regionami z możliwością prawa weta parlamentu wobec ustaw regionalnych. Regiony uzyskałyby wyłączną kompetencję ustawodawczą w sprawach z zakresu ochrony zdrowia, edukacji i bezpieczeństwa (policji lokalnej).

Propozycje zmiany konstytucji miały daleko idące konsekwencje dla skostniałego systemu politycznego Włoch. Przyjęcie ich w referendum konstytucyjnym budziło silne emocje i przede wszystkim było swoistym sprawdzianem popularności i zaufania wobec centrolewicowej koalicji rządzącej Romano Prodiego (Machelski 2010: s. 219), nawołującej do odrzucenia zmian konstytucyjnych proponowanych przez gabinet Berlusconi. Sytuacja była skomplikowana, ponieważ rząd S. Berlusconi na dwa miesiące przed głosowaniem ludowym przegrał wybory parlamentarne w 2006 r. (Gaca, Witkowski 2012: s. 152). Termin głosowania w referendum przypadł zatem na okres rządów nowego centrolewicowego gabinetu, który był przeciwnikiem zmian forsowanych przez poprzedni gabinet S. Berlusconi. Centroprawicy (Berlusconiemu) stawiano zarzut o burzenie systemu *checks and balances* i dążenie do zbudowania systemu premierostwa absolutnego. S. Berlusconi bronił się twierdzeniem, że za jego rządów ustawa konstytucyjna została przyjęta przez parlament i zmierza do likwidacji dysfunkcji struktury włoskiego systemu politycznego.

Frekwencja w referendum była niska i wyniosła 38,68 proc. Większość głosujących odrzuciło reformę konstytucyjną (61,32 proc.), ale zaznaczył się wyraźny podział w głosowaniu między regionami. Mimo odrzucenia „Wielkiej Reformy”, zyskała ona akceptację w północnych regionach Włoch: Emilii-Romanii (Keating et al. 2016), Lombardii i Veneto. Mieszkańcy południowych regionów masowo głosowali przeciw (Keating 2009: s. 7), a odsetek niechętnych na południu Włoch wyniósł 74,8 proc. (Machelski 2010: s. 219), w Calabrii nawet 82 proc. Wyniki głosowania referendalnego należy odczytywać jako brak poparcia dla Berlusconi, który stawiał znak równości pomiędzy akceptacją reformy w referendum i zwycięstwem jego obozu politycznego jako projektodawcy i orędownika zmiany konstytucji (Suszycka-Jasch, Wawrzyniak 2007: s. 103). Na wyniku referendum zaważyła również retoryka centrolewicowego rządu Romano Prodiego, któremu udało się przekonać wyborców, że reforma konstytucyjna była projektem Ligi Północnej. Wyniki referendum pokazują silną opozycję wobec reform konstytucyjnych nie tylko w regionach zwykle wspierających centrolewicę, ale również na południu Włoch, gdzie Forza Italia Berlusconi ma silniejszą

pozycję (Bedock 2014: s. 14). Część wyborców być może świadomie odrzuciła reformę konstytucyjną z uwagi na niekonsekwentne i wewnętrznie sprzeczne propozycje. Z jednej strony projekt wyraźnie dążył do decentralizacji władzy państwowej, z drugiej natomiast zabezpieczał silną pozycję władzy państwowej wobec regionów, prowincji oraz gmin.

### **Referendum konstytucyjne w 2016 r.**

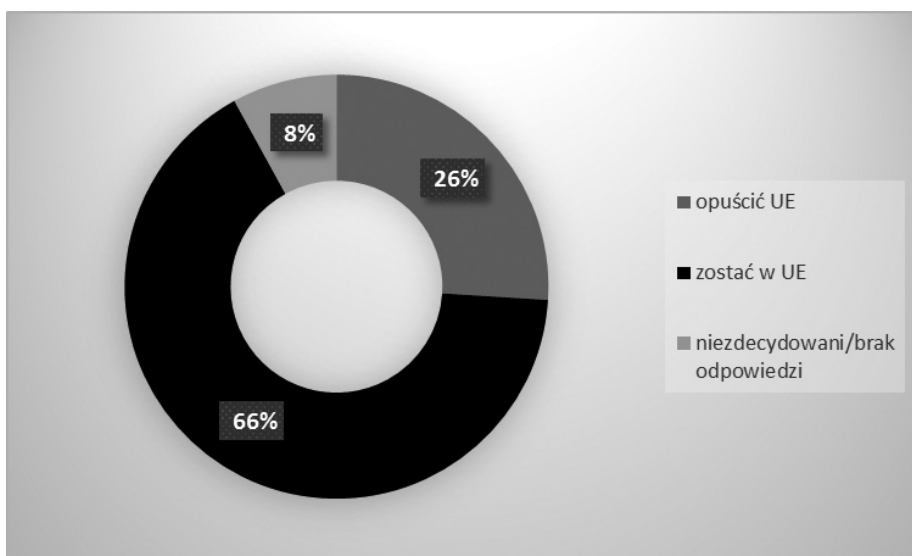
Referendum w 2016 r. było inicjowane przez rząd Matteo Renzi, który w kwietniu 2016 r. przygotował reformę konstytucyjną obejmującą 47 zmian w konstytucji. Pytanie referendalne brzmiało: „Czy aprobuje Pan/Pani tekst ustawy konstytucyjnej dotyczącej rozporządzenia o zniesieniu równorzędności dwuizbowości, zmniejszenia liczby parlamentarzystów, ograniczenia kosztów funkcjonowania instytucji, likwidacji Krajowej Rady Ekonomii i Pracy, rewizji piątego tytułu II części konstytucji?”.

Reforma konstytucyjna zakładała zmniejszenie liczby miejsc w Senacie z 315 do 95 przedstawicieli regionów, wybieranych w wyborach samorządowych. Obecnie, pomijając liczbę senatorów dożywotnich i angielską Izbę Lordów, Włochy w porównaniu z innymi państwami Europy Zachodniej mają największą liczbę parlamentarzystów w stosunku do liczby mieszkańców (Machelski 2010: s. 137). Zgodnie z projektem likwidacji uległyby dożywotnie mandaty senatorskie przyznawane przez głowę państwa byłym prezydentom i wybitnym osobistościom. Ograniczono by polityczne kompetencje Senatu poprzez odebranie mu prawa głosowania nad wotum zaufania i nieufności dla rządu (art. 94 ust. 1 konstytucji). Ograniczeniu ulec miały również funkcje ustawodawcze Senatu. Większość ustaw uchwalałaby tylko Izba Deputowanych. Rola Senatu sprowadziłaby się do funkcji izby regionalnej. Drugą osobą w państwie zostałby przewodniczący Izby Deputowanych, a nie – jak obecnie – Senatu.

Partia rządząca optowała również za zmianą podziału kompetencji między państwem a regionami. Zwiększeniu uległyby i kompetencje i kluczowa odpowiedzialność organów władzy centralnej w zakresie energii, infrastruktury i obrony cywilnej. Rozwiązanie to sprzyjałoby większej efektywności administracji państwowej i pozwoliłoby na równoczesny proces dewolucji z zachowaniem odpowiednich środków kontroli. Część tych reform, dotyczących zwłaszcza Senatu, od wielu lat uważa się za konieczne. Niemniej opozycja polityczna zarzuciła premierowi „próbę umocnienia swej władzy” w drodze referendum, określając reformę konstytucyjną jako „zagrożenie demokracji”.

Następstwa negatywnego głosowania w obu referendach konstytucyjnych (2006 i 2016) są podobne. Po pierwsze, wyborcy kierowali się swą antypatią wobec ówczesnych szefów rządu, a zapowiedź ich upadku widoczna była w wyborach samorządowych. Upadek rządu S. Berlusconiego zaczął się wraz z przegraną w wyborach miejskich w Mediolanie miesiąc przed referendum konstytucyjnym w 2006 r. (Bull, Pasquino 2009: s. 30). Upadek Renziego miał swój początek po przegranej o fotel burmistrza Rzymu i Turynu. Dwa miesiące po referendum w 2006 r. partia S. Berlusconiego przegrała wybory parlamentarne (Mariotti 2011: s. 37). Partia Demokratyczna Renziego poniosła klęskę w wyborach samorządowych w Rzymie i Turynie z szerzej nieznanyimi przedstawicielkami populistycznej partii Ruch Pięciu Gwiazd. Według sondaży Ruch Pięciu gwiazd ma szanse na wygranę wyborów parlamentarnych w 2018 r. Według zapowiedzi lidera Ruchu Pięciu Gwiazd, pierwszym krokiem po jego zwycięstwie będzie opuszczenie przez Włochy strefy euro po uprzednim zarządzeniu głosowania ludowego w tej sprawie.

### Wykres 1. Stanowisko Włochów wobec pozostania lub opuszczenia UE



Źródło: Fidelity International, Termometropolitico, 1 lipca 2016.

W sondażu opinii publicznej przeprowadzonym w lipcu 2016 r. blisko dwie trzecie Włoch opowiada się za pozostaniem w UE, ale 26 proc. dopuszcza możliwość wystą-

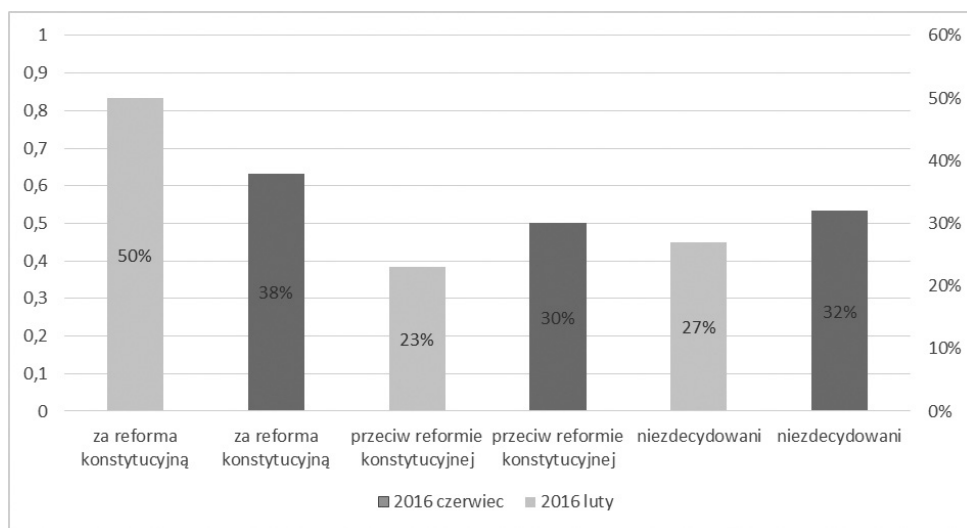
pienia z UE. Przyjąć należy, że co najmniej tyle samo respondentów opowiedziałoby się w referendum za opuszczeniem przez Włochy strefy euro.

Do maja 2016 r. sondaże opinii publicznej przewidywały zwycięstwo w referendum reformy konstytucyjnej przygotowanej przez rząd M. Renziego (Codogno 2016, s. 2).

W 2014 r., w chwili formowania gabinetu, M. Renzi cieszył się poparciem 74 proc. respondentów. W okresie dwóch lat sprawowania władzy jego poparcie znacznie spadło. W kwietniu 2016 r. blisko 50 proc. respondentów domagało się jego dymisji.

W lutym 2016 r. połowa wyborców zamierzała poprzeć poprawki do konstytucji, w czerwcu wzrosła liczba niezdecydowanych oraz zmalał odsetek osób opowiadających się za akceptacją reformy konstytucyjnej.

### Wykres 2. Sondaż opinii publicznej w sprawie referendum konstytucyjnego w 2016 r.



Źródło: Fidelity International, Il Fatto Quotidiano, 12 lipca 2016 r.

Włochy obecnie są pogrążone w kryzysie bankowym, gospodarczym i finansowym. Wysoki poziom bezrobocia i długu publicznego generuje niezadowolenie społeczne, które zamienia się w niechęć wobec rządzących. Gabinet M. Renziego przeprowadził reformę rynku pracy poprzez jego uelastycznienie, niemniej na efekty trzeba czekać latami. Premier Renzi, podobnie jak S. Berlusconi 10 lat wcześniej, chciał zreformować skostniały system polityczny Włoch poprzez wzmocnienie pozycji premiera. W połą-

czeniu z nową ordynacją wyborczą uchwaloną latem 2015 r., reformy konstytucyjne miały usprawnić prace rządu. Partia S. Berlusconiego pomogła M. Renziemu „przepchnąć” projekt przez parlament, jednak w referendum upatrzyła szansę na odsunięcie rządu od władzy. Premier Renzi, podobnie jak D. Cameron, swój urząd uzależnił od wyników referendum i nie wierzył w przegraną. Był natomiast głęboko przekonany, że kontynuacja reformy gospodarczej wymaga zmian w konstytucji. Zła sytuacja gospodarcza Włoch osłabiła pozycję M. Renziego i w efekcie doprowadziła do przegraney w referendum.

Mieszkańcy trzech regionów poparli w referendum zmiany konstytucyjne: Trydent-Górna Adyga (53,87 proc.), Emilia-Romania (50,39 proc.) oraz Toskania (52,51 proc.). W pozostałych regionach wyniki referendum były negatywne (mieszkańcy Sycylii i Sardynii przewagą ponad 70 proc. głosowali przeciw). Odrzucenie reformy konstytucyjnej wynikało z kilku powodów. Po pierwsze, referendum traktowane było jako personalny plebiscyt popularności premiera Renziego. Po drugie, wyborcom nie podobał się fakt, iż po raz kolejny proponuje się zmianę prawa, odsuwając w czasie rozwiązanie problemów gospodarczych i społecznych nękających Włochów. Wyborcy nie do końca rozumieli, że pokonanie problemów społeczno-gospodarczych wiąże się z koniecznością zmiany systemu politycznego Włoch (głównie odejściem od dwuizbowości doskonałej i wzmocnieniem pozycji premiera), by móc sprawnie i szybko podejmować decyzje.

W ciągu ostatnich 70 lat Włochy miały aż 63 gabinety rządowe. Liczba ta świadczy o niestabilności sceny politycznej współczesnych Włoch (Witkowski 2000: s. 43). Przykładowo pierwszy rząd S. Berlusconiego w 1994 r. trwał krócej niż jeden rok, pierwszy rząd R. Prodiego z 1996 r. funkcjonował nie dłużej niż dwa i pół roku. Drugi i trzeci rząd S. Berlusconiego trwały łącznie pięć lat: 2001-2006 (Donovan, Onofri 2008: s. 44). Gabinety rządowe, które chciały reformować kraj poprzez zmianę konstytucji zatwierdzoną w referendum, przegrywały wybory parlamentarne i głosowanie w referendum. Wyjątek stanowił gabinet Giuliano Amato w 2001 r. W pozostałych przypadkach wdrożenie ważnych i potrzebnych reform nie udawało się. „Paradoks reform instytucjonalnych” trwa w najlepsze i polega na tym, że „reformy instytucjonalne są konieczne, bo istniejące instytucje są nieefektywne. (...) ale zmiana istniejącego stanu rzeczy jest niemożliwa” (Wawrzyniak 2007: s. 141).

## Uwagi zamykające

Zasada bikameralizmu symetrycznego uznawana jest powszechnie przez włoskie elity polityczne za odpowiedzialną za dysfunkcyjność włoskiego parlamentu oraz niestabilność gabinetów rządowych. Uchwalenie nowej ordynacji wyborczej w 2015 r. (Lorencka 2016: s. 168), ograniczającej możliwość powstania dwóch odmiennych większości parlamentarnych oraz zmiana konstytucji, która nastąpiłaby w wyniku referendum w 2016 r., miały przyczynić się do zniesienia bikameralizmu symetrycznego i usprawnienia systemu politycznego.

W zapoczątkowanym w 2001 r. procesie decentralizacji Włoch upatrywano szansę na zwiększenie regionalizmu, a wysiłki w tym zakresie podjęto w dwóch kolejnych referendach konstytucyjnych w 2006 r. (z inicjatywy centroprawicy) oraz w 2016 r. (z inicjatywy centrolewicy). Dotychczasowy zakres kompetencji, w które wyposażone są regiony, jest szeroki, zaś pozycja przewodniczącego regionu uległa znacznemu wzmocnieniu (Lorencka 2016: s. 159). Berlusconi i Renzi byli za wzmocnieniem pozycji premiera i poszerzeniem zakresu jego kompetencji. Wszystkie referenda konstytucyjne zostały zarządzane przez partie wówczas sprawujące władzę i dotyczyły fundamentalnych zmian ustrojowych państwa wprowadzanych do konstytucji. W 2001 r. referendum zarządził centrolewicowy rząd G. Amato (Keating et al. 2016). W 2006 r. usiłowano za pomocą referendum zmienić 53 artykuły Konstytucji (na 139 wszystkich artykułów), w 2016 r. – 47. W obu przypadkach frekwencja wyniosła powyżej 50%, choć nie ma to znaczenia dla ważności referendum konstytucyjnego, bowiem zgodnie z ustawą zasadniczą dla przyjęcia zmian w konstytucji wymagana jest akceptacja większości głosujących. Oba referenda zakończyły się niepomyślnym dla inicjatorów wynikiem głosowania z tą różnicą, że premier M. Renzi potraktował wynik referendum jako brak poparcia dla jego reformy i jego samego, i podał się do dymisji, natomiast rząd S. Berlusconiego na dwa miesiące przed referendum poniósł porażkę w wyborach parlamentarnych w 2006 r. Los gabinetu M. Renziego został przesądzony w ciągu tygodnia od referendum. Zgodnie z procedurą i utartą praktyką, do prezydenta należy decyzja o przyjęciu dymisji szefa rządu. Prezydent ma kilka możliwości: może odmówić jej przyjęcia, może dymisję przyjąć. Wówczas może obdarzyć misją powołania nowego gabinetu inną osobę zdolną do utworzenia nowego rządu przy uwzględnieniu dominujących w parlamencie sił politycznych, zdolnych zapewnić nowemu rządowi wotum zaufania. Zgodnie z przepisami prezydent może również skrócić kadencję parlamentu

po wysłuchaniu opinii przewodniczących obu izb i rozpisać nowe wybory parlamentarne (Gaca, Witkowski 2012, s: 218–219), czego obecnie domagają się partie opozycyjne. Prezydent Włoch przyjął w 2017 r. dymisję M. Renziego, a nowym premierem został Paolo Gentiloni, będący dotychczas ministrem spraw zagranicznych w gabinecie Renziego.

Decyzja podejmowana przez obywateli w drodze głosowania ludowego często nie pozostaje w związku z przedmiotem samego referendum. Wyborca, który głosuje „za” lub „przeciw” może tak czynić bez związku z rzeczywistym stosunkiem do pytania postawionego w referendum, co znalazło potwierdzenie we włoskich referendach konstytucyjnych. Referendum często ma skłonność do przeobrażania się w personalny plebiscyt. Nieraz osoba zarządzająca referendami uzależnia wyniki głosowania od dalszego pozostawania na stanowisku (*vide* Renzi). Zachowania wyborców nie zawsze odzwierciedlają rzeczywisty stosunek do przedmiotu głosowania w referendum. Zdarza się, że podczas głosowania nad konstytucją czy ustawą, część głosujących nie zna jej treści lub też nie orientuje się w tej materii. Naiwnością byłoby oczekiwać gruntownego zapoznania się przez włoskiego wyborcę ze zmienionymi 53 artykułami konstytucji w 2006 r. czy 47 w 2016 roku. Wyniki głosowania w referendum często wynikają z sympatii czy antypatii politycznych i nie mają związku z danym aktem, o którym decyduje się w referendum. Co więcej dość łatwo jest manipulować opinią społeczną, zwłaszcza w dobie rozwoju nowych technik komunikacji. Wyniki głosowania odzwierciedlać mogą nie tyle racjonalną ocenę poddanej w referendum kwestii, co niekontrolowane emocje, zwłaszcza w sytuacji, gdy Włochy pogrążone są w kryzysie gospodarczym i plasują się tuż za Grecją (Eurostat 2017).

Obywatele nie posiadają ani analitycznych umiejętności, ani wystarczających informacji do podjęcia rozsądnej decyzji. Media i liderzy partyjni potrafią łatwo manipulować wyborcami, okazującymi bierność w myśleniu. Decyzja podjęta przez naród w drodze referendum bywa następstwem odpowiednich zabiegów partii politycznych i narzuceniem przez rządzących „łańcuchów” pod przykrywką demokratycznie wyglądających procedur. Zagłosowanie na „nie” w grudniowym referendum w 2016 r. było dla Włochów możliwością wyładowania swojej złości i odpowiedzią „nie” na neoliberalne reformy, oszczędności, establishment, euro i UE. Nastroje te umiejętnie podsycił populistyczny Ruch Pięciu Gwiazd. Negatywne wyniki dwóch ostatnich referendów konstytucyjnych skutkowały jeszcze większą niestabilnością systemu politycznego Włoch.



## Bibliografia

- AUER Andreas (1995), *Constitutional justice and democracy by referendum*, „Science and technique of democracy” nr 14.
- BARTOLE Sergio (2007), *Ciągłość i zmiana konstytucji Republiki Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 6(83).
- BEDOCK Camille (2014), *Referendums on the reform of political institutions: a comparison of France, Italy and Ireland before and after the start of the crisis*, ECPR General Conference 2014, University of Glasgow, 3-6 September 2014, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/107167ec-62fb-44ec-b751-8b054a37ba2a.pdf> (9.12.2016).
- BOKSZCZANIN Izolda (2003), *Referendum we Włoszech*, w: Eugeniusz Zieliński, Izolda Bokszczanin, Jacek Zieliński (red.), *Referendum w państwach Europy*, Warszawa.
- BOKSZCZANIN Izolda (2007), *Proces decentralizacji w Republice Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 6(83).
- BULL Martin, NEWELL James (2005), *Italian Politics. Adjustment under Duress*, Cambridge.
- BULL Martin, PASQUINO Gianfranco (2009), *A Long Quest in Vain: Institutional Reforms in Italy*, w: Martin Bull, Martin Rhodes (red.), *Italy – A Contested Polity*, London and New York.
- BUTLER David, RANNEY Austin (1994), *Theory*, w: David Butler, Austin Ranney (red.), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington.
- CODOGNO Lorenzo (2016), *Italy's Constitutional Referendum: Mapping Possible Political Scenarios*, „School of European Political Economy” [http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Codogno\\_09232016.pdf](http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Codogno_09232016.pdf) (2.12.2016).
- DONOVAN Mark, ONOFRI Paolo (2008), *Introduction: Instability, Anti-Politics, and Frustrated Aspirations for Change*, w: Mark Donovan, Paolo Onofri (red.), *Italian Politics. Frustrated Aspirations for Change*, New York-Oxford.
- GACA Andrzej, WITKOWSKI Zbigniew (2012), *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń.
- GINSBORG Paul (1996), *Explaining Italy's crisis*, w: Stephen Gundle, Simon Parker (red.), *The New Italian Republic. From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi*, London and New York.



- GALLAGHER Michael, ULERI P.V. (eds.) (1996), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke.
- KEATING Michael (2009), *Second Round Reform. Devolution and constitutional reform in the United Kingdom, Spain and Italy*, LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, nr 15.
- KEATING Michael, WILSON Alex (2010), *Federalism and Decentralisation in Italy*, PSA Conference, Edinburgh, March-April 2010, [http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/294/Federalism%20and%20Decentralisation%20in%20Italy%20\(Michael%20Keating%20and%20Alex%20Wilson\).pdf](http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/294/Federalism%20and%20Decentralisation%20in%20Italy%20(Michael%20Keating%20and%20Alex%20Wilson).pdf) (3.12.2016).
- KOBACH Kris W. (1993), *The Referendum. Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth.
- KONSTYTUCJA Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. (2007), tłum. Zbigniew Witkowski, Warszawa.
- KUŹELEWSKA Elżbieta (2006), *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa.
- KUŹELEWSKA Elżbieta (2011), *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa.
- LORENCKA Małgorzata (2016), *Zasady podziału władzy we Włoszech*, w: Sabina Grabowska, Radosław Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, tom 1, Rzeszów.
- MACHELSKI Zbigniew (2010), *System polityczny Włoch*, Warszawa.
- MARCZEWSKA-RYTKO Maria (2001), *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin.
- MARIOTTI Claudia (2011), *Berlusconism: Some Empirical Research*, „Bulletin of Italian Politics” vol. 3(1), [http://www.gla.ac.uk/media/media\\_210758\\_en.pdf](http://www.gla.ac.uk/media/media_210758_en.pdf) (2.12.2016).
- MISIUDA-REWERA Witold (2014), *Regionalne kultury mniejszości językowych w prawie autonomii terytorialnych we Włoszech*, w: Jan Iwanek, Robert Radek (red.), *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*, tom 2, Toruń.
- MUSIAŁ-KARG Magdalena (2008), *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń.
- ORŁOWSKI Wojciech, SKRZYDŁO Wiesław (2010), *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, (w:) Wiesław Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin.
- PINELLI Cesare (2016), *The 1948 Italian Constitution and the 2006 Referendum*, <http://www.scienzeigiuridiche.uniroma1.it/sites/default/files/docenti/pinelli/italian-constitution-2006-referendum.pdf> (30.11.2016).

- PODOLAK Małgorzata (2014), *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i wschodniej (1989-2012)*, Lublin.
- RACHWAŁ Marcin (2010), *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- RIVOSECCHI Guido (2007), *Reformy instytucjonalne i system dwuizbowy we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 6(83).
- SUKSI Marku (1993), *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dodrecht-Boston-London.
- SUSZYCKA-JASCH Magdalena, WAWRZYNIAK Jan (2007), *O próbie rewizji konstytucji Republiki Italii*, „Państwo i Prawo” 6(736).
- USTAWA konstytucyjna nr 3 z 18 października 2001 r. Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, „Gazzetta Ufficiale”, nr 248, z 24 października 2001 r.
- USTAWA o referendum ogólnokrajowym z 1970 r. Law No. 352 of May 25, 1970.
- VERGOTTINI de Giuseppe (2007), *Geneza i ewolucja konstytucji Republiki Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 6(83).
- WAWRZYNIAK Jan (2007), *Reformy instytucjonalne we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 6(83).
- WITKOWSKI Zbigniew (2000), *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa.
- WITKOWSKI Zbigniew (2007), *Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. (w sześćdziesiątą rocznicę jej uchwalenia)*, „Przegląd Sejmowy” 6(83).