

WŁOCHY

LECH JAMRÓZ

Uwagi wprowadzające

Republika Włoska (*Repubblica Italiana*) jest państwem europejskim, położonym na półwyspie Apenińskim, które zajmuje terytorium o powierzchni 301 230 km². Włochy graniczą z Francją (488 km), Szwajcarią (740 km), Austrią (430 km) i Słowenią (232 km). Terytorium Włoch okalają wody otwartego Morza Śródziemnego oraz mórz: Liguryjskiego, Tyrreńskiego, Jońskiego i Adriatyckiego, dlatego całkowita długość granicy morskiej wynosi aż 7600 km. W skład terytorium Włoch wchodzi dwie duże wyspy: Sycylia (25 701 km²) i Sardynia (24 090 km²). Wewnątrz terytorium Republiki Włoskiej funkcjonują dwa państwa niezależne: San Marino i Watykan.

Liczba ludności Włoch w 2010 r. wynosiła około 60,3 mln, a tym samym Włochy są jednym z najludniejszych państw europejskich (czwarte miejsce). Średnia gęstość zaludnienia wynosi 199 osób/km². W ostatnich latach odnotowuje się ogólny wzrost populacji: w 2002 r. było we Włoszech ok. 57,5 mln mieszkańców, w 2005 r. – 58,5 mln, a w 2008 r. – 59,6 mln. Jest to jednak spowodowane napływem imigrantów z dwóch kierunków: z Bałkanów i z Afryki. W roku 2011 napływ afrykańskich imigrantów spotęgowany został dodatkowo przez czynniki polityczne (powstania narodowe zmierzające do obalenia przywódców Egiptu, Tunezji i Libii).

Stolicą państwa jest Rzym, natomiast walutą – euro (zastąpiło narodową walutę – lira od początku 2002 roku). Językiem urzędowym jest język włoski, jednak w regionie Dolina Aosty jest nim również język francuski, a w regionie Trydent–Górna Adyga – także język niemiecki. We Włoszech występuje też wiele grup etnicznych, które w rezultacie stanowią mniejszości językowe. Najliczniej reprezentowani są: Sardyńczycy (język sardyński, ok. 1 270 000 osób), Friulowie (język friulski, ok. 530 000 osób), Tyrolczycy (język niemiecki, ok. 290 000 osób), Oksytańczycy (język oksytański, ok. 180 000 osób), Romowie (język romski, ok. 130 000 osób), Albańczycy (język albański, ok. 100 000 osób). Do najludniejszych miast zalicza się: Rzym (2,7 mln mieszkańców), Mediolan (1,3 mln), Neapol (970 tys.) i Turyn (900 tys.).

Zasadniczy podział administracyjny kraju stanowi 20 regionów, z których 5 posiada tzw. status szczególny.

W strukturze wyznaniowej ludności zdecydowanie przeważają katolicy – ok. 88% ogółu obywateli. Jest to wartość określająca osoby ochrzczone w tej wierze, natomiast zaledwie jedna osoba na cztery w tej grupie należy do regularnie praktykujących. Kolejne najliczniejsze grupy wyznaniowe to: muzułmanie – 2,1%, prawosławni – 1,2%, protestanci – 1,1%.

Pod względem gospodarczym Włochy zaliczają się do wysoko rozwiniętych państw świata. Najważniejszymi sektorami włoskiej gospodarki są: przemysł (przede wszystkim hutniczy, motoryzacyjny, włókienniczy, chemiczny), rolnictwo (zboża, owoce, warzywa, winnice) oraz turystyka. Włochy są jednym z największych producentów wina, samochodów, artykułów gospodarstwa domowego, oliwek i słoneczników. Poza tym Włochy posiadają bogate złoża kilku surowców naturalnych: gazu ziemnego, ropy naftowej, węgla brunatnego i siarki.

Stopa bezrobocia we Włoszech jest stosunkowo wysoka i w 2010 roku osiągnęła wartość 8,4% (w ostatnich latach najniższa była w 2007 r. – 6,1%). Spośród pracujących, według danych za rok 2010, największą część stanowią zatrudnieni w sektorze usług (67,6%), a w dalszej kolejności: w przemyśle (28,5%) i w rolnictwie (3,9%).

Republika Włoska należy do wielu międzynarodowych organizacji, w tym do: ONZ, Unii Europejskiej, Światowej Organizacji Handlu (WTO), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF), NATO i OBWE.

1. Geneza systemu rządów

Przed uchwaleniem w 1947 roku obowiązującej do dziś konstytucji ustrój Włoch w ciągu dziesięcioleci podlegał wielokrotnemu przeobrażeniu: z monarchii absolutnej przekształcił się najpierw w monarchię parlamentarną (w 1861 r. proklamowano Królestwo Italii, w którym nadrzędnym aktem prawnym był tzw. Statut Alberyński). Statut m.in. proklamował zasadę podziału władzy, przewidywał gwarancję praw, przyznawał religii katolickiej status wyłącznej religii państwa i jednocześnie głosił tolerancję w stosunku do innych wyznań. W marcu 2011 roku przypadła sto pięćdziesiąta rocznica zjednoczenia Włoch.

Początek XX wieku przyniósł kolejne zmiany o charakterze politycznym i socjalnym, mianowicie ochroną objęto wolność zrzeszania się, tworzenia związków zawodowych, zagwarantowano prawo do strajku, rozszerzono zakres interwencji władz publicznych w sprawach socjalnych. Wzmocniono także pozycję parlamentu.

Kolejnym, zasadniczym etapem przeobrażeń ustrojowych Włoch był okres rządów faszystowskich. Założyciele państwa faszystowskiego, autorytarne, zdecydowanie krytykowali dotychczasowe instytucje państwa, które funkcjonowały w ramach monarchii parlamentarnej. Podkreślali nieefektywność systemu wielopartyjnego oraz potrzebę silnego przywództwa kraju. Rządy faszystów charakteryzowało przede wszystkim: wyeksponowanie szefa rządu, który jednoosobowo skupiał szereg kompetencji władczych (*Duce*), wykluczenie ze sfery polityki wszystkich partii poza faszystowską, np. poprzez ich rozwiązanie, antydemokratyczne metody kreacji i wyboru osób do centralnych organów przedstawicielskich, wreszcie obalenie Izby Deputowanych i powołanie w jej miejsce Izby Faszystowskiej i Korporacyjnej, ograniczenie praw i swobód obywatelskich (np. wolności zrzeszania się, prawa do strajku) oraz towarzyszące temu szerokie, wręcz nieograniczone możliwości działania organów bezpieczeństwa publicznego.

Po obaleniu rządu faszystowskiego i po zakończeniu działań wojennych na terenie Włoch, dnia 2 czerwca 1946 r. na podstawie przyjętych aktów konstytucyjnych obywatele Włoch opowiedzieli się w referendum ustrojowym za likwidacją monarchii i proklamowaniem republiki. Wybrano też Konstytuante, czyli zgromadzenie, które miało uchwalić konstytucję. Wynik głosowania był wiążący dla przyszłych twórców konstytucji, jednakże trzeba zauważyć, że przewaga jednej opcji nad drugą była stosunkowo nieznaczna (za republiką głosowało nieco ponad 2 miliony osób więcej niż za utrzymaniem monarchii, a w stosunku procentowym: 54,26% do 45,7%).

W rezultacie kilkunastomiesięcznych prac Konstytuanty, w dniu 22 grudnia 1947 r. uchwalono Konstytucję Republiki Włoskiej. Została ona promulgowana pięć dni później, a weszła w życie z dniem 1 stycznia 1948 r. Analizując zwłaszcza proces jej przygotowania, stwierdzić można, że jej ostateczną treść zdeterminowały rozmaite, wymienione pokrótce wyżej czynniki: polityczne, historyczne, gospodarcze, społeczne i kulturowe. Zwłaszcza włoskie doświadczenia okresu II wojny światowej, a także funkcjonowania państwa autorytarne wskazały kierunek zmian ustrojowych.

Z chwilą uchwalenia Konstytucji rozpoczęła się najnowsza faza konstytucjonalizmu, którą charakteryzuje położenie nacisku na prawa i wolności jednostki oraz zracjonalizowanie procesów decyzyjnych na szczeblach administracji centralnej poprzez wzmocnienie roli rządu, a zwłaszcza jego szefa.

Uważa się, nie bez przyczyny zresztą, że najistotniejszym czynnikiem, który ukształtował treść konstytucji, była struktura polityczna Konstytuanty, składającej się z 556 deputowanych. Mianowicie, pozycję dominującą uzyskały trzy partie: chadecy (207), socjaliści (114) i komuniści (104). Pozostałe ugrupowania, w tym m.in. liberałowie i republikanie, byli nielicznie reprezentowani. Oznaczało to konieczność zawierania kompromisów w trakcie prac nad tekstem konstytucji. I tak

też było: trzy orientacje, tj. katolicka, liberalna i marksistowska, poprzez wysuwane postulaty odnośnie do tekstu, doprowadziły do osiągnięcia kompromisu konstytucyjnego. Orientacja chrześcijańsko–demokratyczna wniosła do konstytucji m. in: gwarancje wolności i własności, równość wszystkich obywateli, ochronę rodziny, wyznań religijnych, związków zawodowych, wspólnot lokalnych (regionów, prowincji i gmin). Natomiast orientacja socjalistyczno–komunistyczna zapewniła potwierdzenie w konstytucji zasad sprawiedliwości i pokoju społecznego oraz równości materialnej oraz zasady modyfikacji i kontroli ustroju społeczno–gospodarczego poprzez wprowadzenie instrumentów prawnoustrojowych zapewniających publiczną kontrolę gospodarki. Ogólnie, konstytucja z 1947 roku reprezentuje kierunek liberalny wzbogacony o koncepcje socjalnego państwa prawa.

2. Konstytucja i jej naczelné zasady ustrojowe

Całą treść Konstytucji Republiki Włoskiej tworzy 139 artykułów, natomiast jej pierwotny tekst uzupełniały dodatkowo postanowienia przejściowe i końcowe (18 artykułów w numeracji rzymskiej). Zgodnie z ogólną systematyką Konstytucja dzieli się na dwie zasadnicze części, składające się z tytułów podzielonych na sekcje. Obie części poprzedzone są katalogiem praw podstawowych (art. 1–12). Pierwsza część ustawy zasadniczej dotyczy praw i obowiązków obywateli (art. 13–54), druga natomiast organizacji Republiki (art. 55–139).

Konstytucja ustanawia republikę demokratyczną opartą na pracy (art. 1 ust. 1). Włochy są państwem, w którym lud uczestniczy w sprawowaniu władzy; suwerenność należy do ludu, który wykonuje ją w formach i granicach określonych w konstytucji (ust. 2). Formy udziału obywateli to przede wszystkim: wybór przedstawicieli władz, wnioski o przeprowadzenie referendum i uczestnictwo w referendum oraz prawo inicjatywy ustawodawczej.

Podstawową zasadą konstytucji jest przyjęcie systemu rządów parlamentarno–gabinetowych. Podobnie jak w polskiej Konstytucji z 1997 roku nie jest to zasada wyrażona wprost, jednakże treść jej poszczególnych przepisów nie pozostawia wątpliwości co do formy rządów. Opiera się ona na założeniu współpracy między gabinetem a tworzącą go większością parlamentarną, z jednoczesnym uwzględnieniem kontroli politycznej dokonywanej przez opozycję. Cechą jest też ograniczenie roli kierownictwa gabinetu na rzecz stanowczo preferowanej kolegialności Rady Ministrów.

Doprecyzowując, należy stwierdzić, że uwzględniając zasady organizacji władzy oraz wszystkie mechanizmy jej wykonywania, mamy we Włoszech do czynienia z tzw. racjonalizowanym (usprawnionym) parlamentaryzmem. Przykładami tej racjonalizacji są m. in: uprawnienie prezydenta Republiki do rozwiązywania parlamentu przed upływem kadencji, konieczność dysponowania stabilnym zaple-

czem politycznym dla zapewnienia stabilności rządu (najczęściej jednak w postaci koalicji popierającej rząd).

Włochy są państwem jednolitym, unitarnym. Niemniej jednak znaczny jest stopień decentralizacji administracji i autonomii lokalnej. Zasadą konstytucyjną jest regionalizm: kraj podzielony jest na 20 regionów, z których 5 posiada tzw. status specjalny, a pozostałe – status zwykły. Do katalogu zasad podstawowych konstytucji należy też zasada subsydiarności (przekazywanie zadań i kompetencji administracyjnych prowincjom i gminom). Jako przykład autonomii regionów wskazać można szerokie kompetencje legislacyjne regionów (ustawodawstwo regionalne).

W konstytucji włoskiej brak także wyrażenia *expressis verbis* zasady podziału władzy. Bez wątpienia jednak konstytucja ta jest oparta na zasadzie podziału i równowagi władzy, chociaż przewiduje rozwiązania nadające tej zasadzie specyficzny kształt, o czym będzie jeszcze mowa.

Ustawa zasadnicza z 1947 r. formułuje szeroki katalog praw i wolności jednostki (Tytuł I–IV), co wskazuje, że jej twórcy priorytetowo traktowali ten obszar materii konstytucyjnej. W Konstytucji zawarto prawa i wolności o charakterze osobistym, począwszy od ogólnego potwierdzenia wolności człowieka, poprzez zakaz bezpodstawnego zatrzymania, nietykalność osobistą, ochronę tajemnicy korespondencji, swobodę poruszania się po terytorium kraju i swobodę jego opuszczenia, wolność wyznania i wyboru religii, wolność wyrażania poglądów i opinii, wolność prasy, zakaz ekstradycji obywateli. W Tytule II ustrojodawca ujął stosunki etyczno–społeczne. Zaliczył do nich m.in.: ochronę praw małżeństw, ochronę i wspieranie praw rodziny, prawa i obowiązki rodziców do wychowywania dzieci, prawo do ochrony zdrowia, wolność twórczości artystycznej i badań naukowych, prawo (a na poziomie podstawowym – obowiązek) do edukacji, prawo do zakładania szkół i instytucji edukacyjnych. W Tytule III Konstytucja kładzie szczególny nacisk na prawa gospodarcze i społeczne, takie jak: ochrona pracy, prawo do wynagrodzenia, równość praw kobiet w prawie pracy, wolność stowarzyszeń w związkach zawodowych, prawo do strajku, ochrona własności prywatnej, ochrona i promocja rzemiosła, prawo do ubezpieczenia społecznego, ochrona praw osób niepełnosprawnych w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego. Tytuł IV dotyczy natomiast uprawnień o charakterze politycznym: wolności zrzeszania się, wolności zgromadzeń, praw wyborczych, wolności zrzeszania się w partiach politycznych, prawa petycji do izb parlamentarnych, prawa dostępu do służby publicznej.

Konstytucja potwierdza też szereg sądowych gwarancji statusu jednostki. Ustanawia: zakaz wyjmowania kogokolwiek spod działania sądu, którego właściwości podlega, prawo do sądu i prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd, prawo do obrony, a także zasady: *nulla poena sine lege* oraz domniemania niewin-

ności. Uwzględnia również niezależność sądownictwa (w tym zakresie istotne są kompetencje Najwyższej Rady Sądownictwa).

W republice funkcjonuje także Sąd Konstytucyjny (*La Corte costituzionale*). Jego właściwość oraz podstawowe zasady organizacji określone są w Tytule VI części II Konstytucji. Przynajmniej jednym organem ten jest zaliczony do kategorii gwarancji przestrzegania praw i wolności oraz nadrzędności konstytucji. Do jego kompetencji należy: kontrola zgodności z konstytucją ustaw i aktów z mocą ustawy wydanych przez państwo i regiony, rozstrzyganie oskarżeń wnoszonych przeciwko Prezydentowi Republiki i ministrom (tzw. odpowiedzialność konstytucyjna) oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy: władzami państwa, władzami państwa a regionami, a także pomiędzy regionami. Skład Sądu Konstytucyjnego stanowi 15 sędziów, a kadencja każdego trwa 9 lat. Są oni w równej liczbie (po pięciu) mianowani przez prezydenta, wybierani przez parlament na wspólnym posiedzeniu izb oraz wybierani przez sędziów wyższych sądów powszechnych i administracyjnych. W przypadku orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej skład Sądu jest poszerzony i obejmuje dodatkowo 16 członków wybieranych przez parlament, kwalifikujących się prawem wybierania do Senatu.

W ustroju konstytucyjnym Włoch ważną funkcję gwarancyjną pełni odpowiednik rzecznika praw obywatelskich, czyli *ombudsmana*, tzw. obrońca obywatelski (*difensore civico*). Nie funkcjonuje on jednak jako organ konstytucyjny i centralny (*difensore civico nazionale*), działa natomiast w oparciu o ustawy regionalne na poziomie regionalnym i lokalnym (*difensore civico regionale, difensore civico provinciale*). Każdy z regionów ma prawo powołać do życia obrońcę obywatelskiego, którego właściwość miejscowa jest ograniczona do zasięgu regionu. Podkreśla się, że takie rozwiązanie (brak właściwego organu krajowego) jest wynikiem gwarantowanej w konstytucji autonomii regionów. W rezultacie *ombudsmani* działają w większości regionów Italii (Abruzja, Basilicata, Kampania, Emilia–Romania, Lacjum, Liguria, Lombardia, Marche, Piemont, Sardynia, Toskania, Dolina Aosty, Wenecja Euganejska), a wybierani są przez właściwą radę regionalną. Ponadto obrońcy obywatelscy działają jeszcze w dwóch prowincjach autonomicznych regionu Trydent–Górna Adyga, tj. Trento i Bolzano. *Ombudsman* regionalny jest organem niezależnym i neutralnym, który działa na wniosek strony lub z urzędu. *Ombudsmanowi* przysługuje prawo do kontrolowania poprawności działania administracji regionalnej, a nie oceny legalności czy merytorycznej zasadności działania jej przedstawicieli. W szczególności obrońca obywatelski nie jest uprawniony do uchylania czy unieważniania aktów administracyjnych, może natomiast realizować swoje zadania poprzez prawo żądania, proponowania, upominania oraz informowania administracji i organów jej podległych.

We Włoszech, zwłaszcza w ostatnich latach, toczy się dyskusja na temat potrzeby powołania centralnego (krajowego) obrońcy obywatelskiego. Do tej pory

jednak, nawet pomimo złożenia w 2006 roku odpowiedniego projektu ustawy w tym zakresie, jeszcze do tego nie doszło. Uzupełniając powyższe informacje, warto dodać, że w obecnym stanie prawnym *difensore civico* dla regionu Piemont zajmuje się koordynacją działalności regionalnych obrońców praw we Włoszech.

W Konstytucji dodatkowym mechanizmem gwarancyjnym jest ponadto zasada odpowiedzialności funkcjonariuszy i urzędników państwowych za działania popełnione z naruszeniem prawa.

Konstytucja formułuje poza tym obowiązki obywatelskie: obrony ojczyzny, ponoszenia wydatków publicznych (podatki i inne obciążenia), lojalności wobec Republiki, przestrzegania Konstytucji i ustaw.

Konstytucja Republiki Włoskiej ma charakter sztywny, tzn. procedura zmiany jej tekstu jest dość skomplikowana. Wszelkie zmiany konstytucji (poprawki, uzupełnienia) muszą być uchwalone przez obie izby parlamentu dwukrotnie, w dwóch następujących po sobie debatach, jednakże przerwa pomiędzy głosowaniami nie może być krótsza niż 3 miesiące. Każda izba uchwała ustawy o zmianie konstytucji bezwzględną większością głosów. Konstytucja przewiduje też opcję przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmiany, jeżeli z wnioskiem takim wystąpi 1/5 składu Izby Deputowanych lub Senatu, co najmniej 500 tys. obywateli lub co najmniej 5 rad regionalnych. Nie przeprowadza się jednak referendum, jeżeli w drugim głosowaniu w obu izbach projekt zmiany konstytucji poparła kwalifikowana większość 2/3 członków izb. Natomiast wynik referendum jest wiążący, jeżeli za zmianą opowie się większość ważnie oddanych głosów.

Jeśli zaś chodzi o instytucję referendum, to może ono także (poza wskazanym przypadkiem referendum konstytucyjnego z art. 138 ust. 2) dotyczyć: kwestii przynależności do określonego regionu (art. 132 ust. 2 konstytucji), całkowitego lub częściowego uchylenia ustawy lub innego aktu normatywnego (art. 75 ust. 1 konstytucji), określonych kwestii lokalnych (jeżeli statut danego regionu tak stanowi).

Dotychczasowe zmiany konstytucji można (za Z. Witkowskim) podzielić na trzy grupy. Pierwszą stanowią te, które dokonały się wskutek uchwalenia ustaw konstytucyjnych, zmieniających pierwotny tekst konstytucji, np. ustawa konstytucyjna z 22 listopada 1967 r. nr 2 zmieniająca art. 135 konstytucji i przepisy dotyczące sądu konstytucyjnego. Druga grupa zmian to te dokonywane za pośrednictwem ustaw konstytucyjnych, a polegające na zatwierdzaniu albo zmianie statutów regionalnych regionów posiadających tzw. autonomię specjalną, np. ustawa konstytucyjna z 26 lutego 1948 r. nr 3 nadająca statut specjalny Sardynii. Trzecia grupa to ustawy wprowadzające do systemu ustrojowego normy o randze konstytucyjnej, czasami uchylające także obowiązujące postanowienia konstytucji, np. ustawa konstytucyjna z 21 czerwca 1967 r. nr 1 w kwestii ekstradycji za zbrodnie przeciwko ludzkości. Wśród najważniejszych ostatnich zmian konstytucji na uwagę zasługuje m.in. ustawa konstytucyjna z 18 października 2001 r. nr 3, zmieniająca

rolę samorządów terytorialnych oraz system źródeł ustawodawstwa. Wątek zasad zmian konstytucji należy uzupełnić o przepis art. 139, który stanowi, że przedmiotem poprawki konstytucyjnej nie może być republikańska forma państwa.

Stosownie do przedstawionych wyżej uwag, ogólna charakterystyka konstytucji opiera się na uznaniu zasady personalizmu (podkreślenie centralnej pozycji osoby), pluralizmu (pokreślenie formacji społecznych), demokratyzmu (oparcie władzy publicznej na dobrowolnym przyzwoleniu rządzonych oraz na rządy większości uwzględniające prawa mniejszości), gwarancji (sądowa ochrona praw, rola sądownictwa konstytucyjnego, sztywność konstytucji utrudniająca próby jej rewizji), decentralizacji (rola samorządu terytorialnego w ramach jedności państwa) i internacjonalizmu (przychylność prawu międzynarodowemu, umożliwienie procesów integracyjnych).

Istotne jest również to, że w znacznej mierze konstytucja jest tekstem „żywym”, tzn. uwidacznia się w trakcie procesu stosowania. W niektórych przypadkach (przykładowo procedura powołania rządu) brakuje wręcz precyzyjnych przepisów. Powoduje to konieczność interpretowania tekstu, co często powoduje powstanie określonego zwyczaju, praktyki konstytucyjnej. To ważne, ponieważ taka praktyka ujawnia rzeczywistą treść przepisów.

3. System partyjny

Zgodnie z przepisami art. 18 konstytucji obywatelom przysługuje prawo zrzeszania się w partiach politycznych w celu wpływania na kształt polityki państwa. Nie mogą natomiast istnieć partie, których struktura jest utajniona i które realizują swoje cele z naruszeniem prawa lub za pomocą organizacji o charakterze militarnym. Natomiast przepis art. 49 ustanawia regułę demokratycznych metod budowania i funkcjonowania partii. W systemie prawnym Włoch nie istnieje akt prawny, który doprecyzowywałby formy, zakres czy granice działania partii.

Uwzględniając kontekst historyczny warto przypomnieć, że na przełomie XIX i XX wieku doszło do istotnych zmian prawa wyborczego, w rezultacie czego na scenę polityczną wkroczyły partie masowe. Dominowali reprezentanci nurtu liberalizmu politycznego, ale ukształtowały się także partie: socjalistyczna (w 1921 roku wyodrębniła się z niej partia komunistyczna), ludowa, a w 1919 r. również faszystowska.

Tradycją systemu politycznego Włoch jest wielopartyjność. Trzeba jednak od razu dodać, że – uwzględniając specyficzne cechy aktualnej ordynacji wyborczej – największą rolę pełnią koalicje partyjne lub bloki wyborcze zrzeszające określone ugrupowania. W ten sposób władzę w państwie faktycznie sprawują rządy koalicyjne, co jest praktycznie równoznaczne, a w każdym razie często prowadzi do niestabilności rządu wobec rozmiających się często interesów i postulatów

poszczególnych partii (ugrupowań). Siła rządu uzależniona jest od struktury jego zaplecza politycznego, co oznacza, że im więcej będzie grupujących koalicję, tym słabsze będzie udzielane mu poparcie i tym słabszy będzie rząd.

Po II wojnie światowej kluczową rolę w systemie ustrojowym odgrywały: chrześcijańska demokracja, socjaliści i komuniści. W okresie przygotowywania Konstytucji, nawet pomimo istotnych różnic, również ideologicznych, partie te współpracowały ze sobą. W rezultacie osiągnięto stan kompromisu i przedstawiciele wszystkich największych sił uchwalili ustawę zasadniczą. Po tym fakcie, zwłaszcza w wyniku działań chadecji, partia komunistyczna uległa separacji i wykluczeniu z możliwości sprawowania władzy.

Układ sił politycznych (determinowany także przepisami ordynacji wyborczych) nigdy w trakcie ponad sześćdziesięciu lat obowiązywania konstytucji nie pozwolił na samodzielne rządzenie któremukolwiek z grupowań (ich liczba stale się zmieniała). Powodowało to konieczność zawierania koalicji rządowych, co przy znacznej ilości grupowań i stronnictw politycznych powodowało nieraz skrajną niestabilność gabinetów. Wystarczy wspomnieć, że od 1948 roku funkcjonowało ponad 60 rządów. System polityczny Włoch od początku funkcjonował więc wadliwie. Trzeba jednak zaznaczyć, że w tym okresie kluczową rolę niezmiennie odgrywała i nadal odgrywa chadecja (w postaci wielu grupowań).

Z perspektywy czasu można powiedzieć, że z pewnością przełomowym okresem dla systemu partyjnego Włoch był początek lat 90-tych XX wieku. Wtedy właśnie, w wyniku ujawnienia potężnego skandalu korupcyjnego (słynne śledztwo „czyste ręce” dotyczące m.in. nielegalnego finansowania partii), scena polityczna uległa zasadniczym przemianom. Dominującą pozycję utracili skompromitowani socjaliści i chadecy, grupowania te znacznie przeobraziły się, a jednocześnie zaobserwowano wzrost poparcia dla komunistów i faszystów.

Współcześnie wyróżnić można trzy zasadnicze bloki polityczne: centrowy, lewicowy i prawicowy, z czego najbardziej znaczące są dwa ostatnie. Zasadniczym ogniwem bloku centrowego była Włoska Partia Ludowa, tj. ugrupowanie, które zaczęło współpracować z Demokratyczną Partią Lewicy, czyli przedstawicielem bloku lewicowego i stworzyła z nią koalicję – Drzewo Oliwne (*l'Ulivo*, istniało do 2007 r.). Drugim ugrupowaniem powstałym z rozpadu pierwotnej Włoskiej Partii Ludowej byli Zjednoczeni Chryścijańscy Demokraci, którzy zwrócili się ku kooperacji z prawicą, m.in. *Forza Italia* S. Berlusconi. Lewica stanowi natomiast drugi zasadniczy blok polityczny. Włoskie partie o zabarwieniu komunistycznym (największa jest Partia Odrodzenia Komunistycznego) należy również zaliczyć do bloku lewicowego. W lewicowym sojuszu politycznym działają także socjaliści (Demokratyczni Socjaliści Włoscy). Blok prawicowy, tzw. Lud Wolności – *Popolo della Liberta* (do 2008 roku działający pod nazwą Dom Wolności) obejmuje również kilka grupowań, m.in. rozwiązane w 2009 r.: Sojusz Narodowy

i *Forza Italia*, a także działające: Liga Północna na rzecz Niepodległości Padanii, Odnowa Włoska, Partia Radykalna–Ruch Reformatorów.

Oprócz wymienionych należy jeszcze wspomnieć o takich ugrupowaniach, jak: Włoska Partia Liberalna, Włoska Partia Republikańska, Partia Zielonych, czy Południowotyrolska Partia Ludowa.

Najistotniejsze jest jednak to, że o charakterystyce systemu politycznego decyduje układ sił politycznych. Przybiera on we Włoszech postać dwubiegunową: blok lewicowy/centrolewicowy i blok prawicowy/centroprawicowy. Przed każdymi wyborami partie koncentrują się w określonych blokach. Cechą włoskiego systemu partyjnego są wielokrotne przeobrażenia partii, podziały, czy częste zmiany nazw. Stąd też niezwykle trudnym zadaniem jest zwłaszcza zaprezentowanie przekształceń poszczególnych partii (ugrupowań) politycznych dokonujących się na przestrzeni lat. Wypadałoby poświęcić tej kwestii odrębne opracowanie.

Strukturę polityczną obecnej kadencji parlamentu (2007–2011) włoskiego tworzą następujące partie (frakcje) polityczne: centroprawicowe – Lud Wolności (212 deputowanych), Liga Północna (*Lega Nord Padania* – 59) oraz centrolewicowe – Partia Demokratyczna (*Partio Democratico* – 206), Przyszłość i Wolność (*Futuro e Liberta* – 26), Włochy Wartości (*Italia dei Valori* – 21), Unia na rzecz Centrum (*Unione di Centro* – 38), a resztę (45) stanowią niezrzeszeni oraz frakcja Ludzie i Ziemia (*Popolo e Territorio*– 23).

Dla zrozumienia i właściwej oceny ustroju politycznego niezbędne jest uwzględnienie praktyki konstytucyjnej w tym zakresie, ponieważ dopiero to daje obraz jego funkcjonowania. Wobec tego można postawić pytanie: czy nie mamy obecnie we Włoszech do czynienia z kryzysem demokracji parlamentarnej? Można bowiem zaobserwować niepokojące zjawiska, jak np. szeroko negatywnie komentowane uchwalenie ustawy na wniosek premiera Berlusconiego w celu uniknięcia przez niego odpowiedzialności karnej. Wątpliwości może budzić też obecny kształt ordynacji wyborczej, który zdaniem niektórych przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego ogranicza istotę reprezentacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy.

Do listopada 2011 roku rząd Silvio Berlusconiego popierała centroprawicowa koalicja utworzona z partii premiera Lud Wolności oraz Ligi Północnej. Centrolewicową opozycję natomiast stanowiła Partia Demokratyczna i ugrupowanie Włochy Wartości. Warto zaprezentować ciekawą statystykę, mianowicie w październiku 2011 roku rząd S. Berlusconiego niewielką przewagą głosów (316 do 301) otrzymał pięćdziesiąte trzecie *votum* zaufania. Wnioski o *votum* zaufania najczęściej dotyczyły spraw o charakterze zasadniczym w bieżącej polityce rządu. Natomiast już 12 listopada, wskutek konfliktów wewnątrzpartyjnych i wewnątrzkoalicyjnych, urzędujący premier został zmuszony do rezygnacji z zajmowanego stanowiska. Szefem rządu został Mario Monti, który uzyskał *votum* za-

ufania w stosunku głosów 556 za i 61 przeciw. Rząd M. Montiego został określony mianem „eksperymentalny” i w tej sytuacji, jak należy się domyślać – czasowo, stracił na znaczeniu tradycyjny włoski dwubiegunowy podział sceny politycznej. To wydarzenie jest jednak pokłosiem słabej kondycji włoskiej gospodarki i zapowiedzią przeprowadzenia niezbędnych, zasadniczych reform finansowych (tzw. pakiet oszczędnościowy) poprzez m.in.: podniesienie stawek podatku VAT, reformę systemu emerytalnego, wstrzymanie waloryzacji części uposażeń, redukcje kosztów polityki na wszystkich jej szczeblach).

4. System wyborczy

Zgodnie z przepisem art. 61 konstytucji, wybory do obu izb parlamentu zarządza Prezydent Republiki. Niższą izbą parlamentu włoskiego jest Izba Deputowanych. W jej skład wchodzi 630 członków, którzy są wybierani na pięcioletnią kadencję. Izba wyższa to Senat, składający się z 315 senatorów, z 5 tzw. senatorów dożywotnich oraz byłych Prezydentów Republiki.

Twórcy konstytucji zakładali, że włoski system wyborczy przybierać powinien postać proporcjonalną (już w 1919 roku wybory odbyły się z uwzględnieniem tej metody, chociaż kolejne przeprowadzono w 1924 r. według metody skrajnie większościowej). Uważano bowiem, że wyłącznie ona zapewni wyłonienie parlamentu, którego skład odzwierciedlałby pluralizm społeczeństwa, pełną reprezentatywność jego poglądów. Konstytucja z 1947 r. literalnie nie zawiera przepisu, który przesądzałaby o proporcjonalnym systemie wyborczym. Ustanawia natomiast szereg mechanizmów, które nie mogą funkcjonować bez tego systemu. Szczegóły dotyczące prawa wyborczego określają odrębne dla każdej z izb ordynacje wyborcze.

Charakterystyczny jest przede wszystkim przyjęty we Włoszech dwustopniowy podział mandatów. Pierwszy dokonywany jest według systemu proporcjonalnego z dwoma elementami korygującymi: ewentualną, tzw. premią większościową w zmiennej wysokości oraz dolnymi progami wyborczymi dla koalicji i dla list. W wyborach do Izby Deputowanych progi są liczone w skali całego kraju, a w przypadku Senatu w skali regionalnej. Partie polityczne mogą tworzyć koalicje wyborcze lub kandydować samodzielnie. Zawsze w momencie zgłaszania list partie przedstawiają program wyborczy, a także składają tzw. zablokowaną listę kandydatów. Wyborcy głosują na listę, a nie na konkretne osoby. O przyznaniu mandatu w każdym okręgu wyborczym decyduje kolejność nazwisk, ustalona przez partie na listach wyborczych.

W Izbie Deputowanych do obsadzenia jest 630 mandatów. Liczba ta obejmuje 12 mandatów w okręgu wyborczym dla obywateli zamieszkałych poza granicami Włoch (według systemu proporcjonalnego); 1 mandat w okręgu wyborczym regionu Dolina Aosty (wg systemu większościowego). Pozostałe 617 mandatów

obsadzane jest w 26 okręgach wyborczych, z których 13 pokrywa się z podziałem administracyjnym kraju na regiony (m.in. Toskania, Umbria, Kalabria, Sardynia), 3 obejmują region Lombardii, a po 2 znajdują się w regionach: Piemont, Wenecja Euganejska, Lacjum, Kampania i Sycylia. Warto (za P.L. Petrillo) zaprezentować bardziej szczegółowo system podziału mandatów przedstawicielskich w wyborach parlamentarnych.

Podział mandatów w Izbie Deputowanych odbywa się z zastosowaniem metody proporcjonalnej w skali krajowej, z zastrzeżeniem, że przy pierwszym podziale mandatów żadna z list lub koalicji nie uzyska powyżej 340 mandatów. Przy podziale mandatów obowiązują zróżnicowane progi wyborcze, ich wysokość oscyluje między 2% a 20%. W podziale mandatów uczestniczą: a) listy niekoalicyjne, które uzyskały w skali kraju co najmniej 4% ważnych głosów; b) koalicje, które po zsumowaniu wszystkich głosów z list składających się na nie uzyskały co najmniej 10% głosów w skali kraju oraz koalicje, które obejmują co najmniej jedną listę, która uzyskała w skali kraju co najmniej 2% ważnych głosów; c) listy tych koalicji, które nie spełniły dwóch powyższych warunków, a uzyskały jednak samodzielnie w skali kraju co najmniej 4% ważnych głosów; d) listy mniejszości językowych, które uzyskały w okręgu wyborczym znajdującym się w regionie, którego statut specjalny uznaje ich prawa, co najmniej 20% ważnych głosów. Dodatkowo włoski system wyborczy dopuszcza do rozdziału mandatów także funkcjonującą w ramach koalicji jedną listę, która, chociaż nie uzyskała wymaganych 2% głosów, zdobyła ich najwięcej – tzw. najlepszy przegrany.

Po weryfikacji przekroczenia progów wyborczych następuje wspomniany dwuetapowy podział mandatów. Najpierw Centralne Biuro Krajowe (*Ufficio Centrale Nazionale*) dokonuje podziału mandatów proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na każdą listę niezależną lub poszczególne koalicje (uwzględniając też głosy na oddane w ramach koalicji listy, które nie przekroczyły wymaganych 2% głosów, by określić która jest „najlepszym przegrany”).

W drugim etapie weryfikuje się, czy którakolwiek z list niezależnych albo koalicji uzyskała 340 mandatów, co stanowi 55% z liczby 517 mandatów obsadzanych w 26 okręgach wyborczych. Jeżeli tak jest, podział mandatów, po zastosowaniu progów wyborczych, odbywa się według metody proporcjonalnej poprzez obliczenie ilorazu całkowitego (liczbę ważnych głosów dzieli się przez liczbę mandatów) i największych reszt. Jeżeli żadna niezależna lista lub koalicja nie uzyskała tylu mandatów, przyznaje się premię takiej, która zdobyła względną większość oddanych głosów. Rzeczywisty wynik wraz z premią ma wynosić 340. Przyjęto taki mechanizm, ponieważ celem ordynacji wyborczej jest zapewnienie większości absolutnej tej koalicji lub liście, która uzyskała względną większość głosów. W następnej kolejności pozostałe 277 mandatów (iloraz 617 i 340) dzieli się według systemu proporcjonalnego również metodą ilorazów i największych reszt po-

między pozostałe partie, w oparciu o liczby głosów uzyskane przez nie w skali kraju.

Następnie mandaty rozdzielane są na poszczególne okręgi. Jednocześnie, dla każdej koalicji, po ustaleniu ogólnej liczby uzyskanej przez nią mandatów, przystępuje się do rozdziału mandatów na poszczególne listy, mając na względzie wynik wyborczy osiągnięty w danym okręgu oraz biorąc pod uwagę przewidziane progi wyborcze.

Odmienny jest system wyborczy do Senatu. Zgodnie z art. 57 konstytucji członkowie Senatu wybierani są na podstawie podziału regionalnego. Senat składa się z 315 członków wybieranych, a mandaty są przydzielane w ten sposób, że: a) 6 przysługuje w okręgu wyborczym dla obywateli Włoch mieszkających za granicą (wg systemu proporcjonalnego); b) 1 w okręgu Dolina Aosty (wg systemu większościowego jednomandatowego); c) 7 w okręgu Trydent–Górna Adyga (w tym 6 wg systemu większościowego, a 1 wg systemu proporcjonalnego); d) pozostałe 301 mandatów obsadzane jest w 18 okręgach wyborczych, pokrywających się z podziałem administracyjnym na 18 regionów.

Mandaty rozdzielane są pomiędzy konkurujące ze sobą listy kandydatów według systemu proporcjonalnego (metodą ilorazów całkowitych i największych reszt), z ewentualnym uwzględnieniem premii większościowej regionalnej (mechanizm jej przyznawania jest taki sam, jak w przypadku ordynacji wyborczej do Izby Deputowanych, z tym że obliczenia dokonywane są dla poszczególnych regionów). Do udziału w podziale mandatów uprawnione są wyłącznie: a) listy niekoalicyjne, które uzyskały w skali kraju co najmniej 8% ważnych głosów; b) koalicje, które bądź uzyskały co najmniej 20% głosów wszystkich w skali regionu, po zsumowaniu wszystkich głosów z list składających się na dana koalicję, bądź obejmują jedną listę, która uzyskała w skali regionu co najmniej 3% ważnych głosów. Jeżeli koalicje nie spełniły opisanych tu warunków, do udziału w podziale mandatów uprawnione są listy, które uzyskały samodzielnie w skali regionu co najmniej 8% ważnie oddanych głosów. Warto dodać, że w odróżnieniu od ordynacji do Izby Deputowanych nie stosuje się reguły tzw. najlepszego przegranego.

Podsumowując, ordynacja wyborcza we Włoszech w aktualnej formie ogranicza pole dyskusji parlamentarnej, co w konsekwencji prowadzi do utrudnienia w sprawowaniu przez parlament funkcji organu sprawującego kontrolę nad władzą wykonawczą. Podkreśla się także, że stanowi ona zniekształcenie demokracji, ponieważ o obsadzie mandatu przez poszczególłą osobę decyduje konkretne umieszczenie jej na liście. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa też możliwość „blokowania” list wyborczych.

5. Parlament

Parlament Republiki Włoskiej tworzą dwie izby: niższa – Izba Deputowanych (*La Camera dei deputati*) oraz wyższa – Senat (*Il Senato della Repubblica*). W przeciwieństwie do polskich rozwiązań prawnych włoski bikameralizm przybiera postać dwuizbowości zrównoważonej (inaczej: równorzędnej, doskonałej, pełnej, symetrycznej). Oznacza to, że izby dysponują takimi samymi kompetencjami. Struktura polityczna izb z reguły jest jednolita, ponieważ podobne są procedury ich wyboru. Warto jednak dodać, że funkcjonowanie takiego modelu dwuizbowości stanowi przyczynę ciągłych dyskusji, a w ostatnich latach pojawiły się projekty reformy konstytucji zmierzające do zrationalizowania systemu równości izb parlamentu.

Izba Deputowanych składa się z 630, a Senat z 315 członków pochodzących z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Czynne prawo wyborcze w wyborach przysługuje tym obywatelom, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 18 lat (Izba Deputowanych) lub 25 lat (Senat), natomiast bierne prawo wyborcze (prawo startu w wyborach) – odpowiednio: 25 lat i 40 lat. Odnośnie do składu Senatu, to oprócz mandatariuszy wyłonionych w zwykłej procedurze wyborczej, Prezydent ma prawo powoływać dożywotnio w skład Senatu 5 osób za wybitne zasługi społeczne i kulturalne (artystyczne, naukowe, literackie). W skład Senatu wchodzi także byli Prezydenci Republiki, chyba że rezygnują z takiego przywileju (art. 59).

Parlament pracuje w trybie sesyjnym, dwa razy do roku zbiera się w pierwszych dniach lutego i października, chyba że byłby to dzień wolny od pracy. Izby mogą również zbierać się na sesje nadzwyczajne z inicjatywy przewodniczącego, Prezydenta Republiki lub co najmniej 1/3 członków składu. Kolejnym przykładem symetrii izb jest zasada, że jeżeli sesja nadzwyczajna zostanie zwołana w jednej izbie, to druga też zbiera się na sesję nadzwyczajną.

Konstytucja gwarantuje izbom autonomię poprzez przyznanie prawa do uchwalenia regulaminu wewnętrznego. Pracami izb kierują przewodniczący.

Kadencja obu izb parlamentu trwa 5 lat. Okres kadencji może być jednak bądź przedłużony bądź skrócony. W myśl przepisu art. 60 ust. 2 Konstytucji kadencja każdej izby może być przedłużona tylko na podstawie ustawy uchwalonej przez izby i tylko w przypadku wojny.

W świetle przepisów włoskiej konstytucji mocą decyzji o rozwiązaniu izb wydanej przez prezydenta przedterminowo zakończona może być kadencja parlamentu, tj. obu izb lub wyłącznie Izby Deputowanych lub Senatu (art. 88 ust. 1). Jest to również przykład na istnienie tzw. dwuizbowości równorzędnej. W praktyce jednak, jak wskazuje się w literaturze, decyzja o rozwiązaniu parlamentu powinna w każdym przypadku dotyczyć obu izb parlamentu. Prawo rozwiązania parlamen-

tu wykonuje prezydent najczęściej w sytuacji kryzysu rządowego, tzn. w przypadku wyczerpania wszystkich możliwości powołania (jakiegokolwiek) rządu.

Z okresem kadencji wiąże się okres dysponowania pełnomocnictwami do wykonywania swojej funkcji. Pełnomocnictwa te uważa się za przedłużone do czasu zebrania się izb nowej kadencji. Konstytucja jednak, poza jednym przypadkiem (zakaz wyboru prezydenta Republiki – art. 85 ust. 3), nie przesądza, jakiego rodzaju decyzje mogą być podejmowane, a jakie nie mogą przez parlament po jego rozwiązaniu. Większość przedstawicieli doktryny twierdzi, że przedmiotem prac parlamentu w okresie po jego rozwiązaniu mogą być wyłącznie sprawy pilne lub niecierpiące zwłoki lub takie, których uchwalenie jest narzucone w konstytucji, np. uchwalenie ustawy budżetowej (81 ust. 1), decyzja o stanie wojny (art. 78).

Podsumowując, należy podkreślić, że po rozwiązaniu parlamentu działalność jego izb zostaje ograniczona zarówno w zakresie ustawodawstwa, jak i kontroli, np. nie dopuszcza się procedur interpelacyjnych, jak i możliwości udzielania odpowiedzi ustnej na zadane pytania; aktywność komisji parlamentarnych oraz komisji śledczych zostaje wstrzymana.

Główną funkcją parlamentu jest uchwalanie ustaw. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi, każdemu członkowi parlamentu, a także wskazanym w konstytucji organom i podmiotom oraz grupie co najmniej 50 tys. obywateli, którym przysługują prawa wyborcze. Z inicjatywy najczęściej korzysta rząd, a niektóre materie są zastrzeżone wyraźnie dla rządu (np. ustawa budżetowa). Wszystkie ustawy muszą być przyjęte w tej samej treści przez obie izby parlamentu (to kolejne przykłady bikameralizmu symetrycznego). W pierwszej kolejności, po wniesieniu projektu do którejkolwiek z izb, trafia on do właściwej komisji parlamentarnej, a następnie uchwalane są poprawki i dochodzi do finalnego głosowania w izbie. Niekiedy komisje posiadają uprawnienie do bezpośredniego przyjęcia danego projektu ustawy (uchwalenia), ale zawsze wymaga to poparcia przynajmniej części opozycji, a ponadto spod tego trybu wyłączone są m.in. projekty ustaw o zmianie konstytucji, ordynacji wyborczych, kwestie budżetowe i polityki pieniężnej państwa. Inny jest także tryb uchwalania tzw. ustaw upoważniających (tzw. delegujących). Regulaminy określają też zasady postępowania z pilnymi projektami ustaw.

Parlament sprawuje też czynności kontrolne wobec rządu, w szczególności poprzez instytucję *votum* nieufności, instytucję interpelacji, możliwość powołania organów śledczych, rozpatrywanie sprawozdań przedstawicieli rządu, kierowanie wniosków i przedstawienie problemu przez rząd. Pośrednimi czynnościami kontrolnymi jest uchwalenie wszelkiego rodzaju wniosków lub rezolucji dotyczących aktualnego stanu czy kierunków polityki państwa. W Senacie istnieje dodatkowy instrument kontrolny rządu, mianowicie instytucja pytań i natychmiastowych na nie odpowiedzi za strony premiera, wicepremiera albo członka rządu.

Oprócz wykonywania funkcji: ustrojodawczej, ustawodawczej i kontrolnej, włoski parlament uczestniczy także w kreacji niektórych naczelnych organów państwowych. Wybiera m.in. Prezydenta Republiki, 5 sędziów Sądu Konstytucyjnego, 10 członków Najwyższej Rady Sądownictwa.

Mandat przedstawicielski ma charakter wolny. Członek parlamentu reprezentuje cały naród. Przysługuje mu nietykalność osobista (obejmuje m.in. zakaz aresztowania, zatrzymania czy innego sposobu pozbawienia wolności), immunitet formalny (zakaz prowadzenia postępowania karnego bez zgody właściwej izby) oraz materialny (podczas wykonywania funkcji istnieje zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności za prezentowane opinie i stanowiska w głosowaniach, jeżeli pozostają te czynności w związku z funkcjami parlamentarzysty). Na status wpływa także zasada niepołączalności mandatu z innym stanowiskiem lub funkcją. Parlamentarzyści zrzeszają się w grupy parlamentarne, zwykle w oparciu o przynależność polityczną.

6. Prezydent

Prezydent jest głową państwa. Jest traktowany jako symbol jedności narodu, gdyż to naród, poprzez wybór swoich przedstawicieli w parlamencie, pośrednio go wybiera. Pełni rolę reprezentanta narodu. Ustrojowym zadaniem prezydenta jest stanie na straży konstytucji i przestrzegania jej zasad. Konstytucja przewiduje stosunkowo silną pozycję głowy państwa, co wyraża się m.in. w jego szerokich kompetencjach. Prezydent nie jest uprawniony do prowadzenia polityki państwa, ponieważ ma za zadanie wykonywać władzę neutralną, pełni rolę arbitra w sytuacjach konfliktu pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w sprawowanie polityki państwa. Kieruje państwem w sensie formalnym, ponieważ realne kierownictwo spoczywa w rękach szefa rządu i jego gabinetu.

Prezydent może rozwiązać parlament, natomiast konstytucja nie określa sytuacji, w których mógłby to zrobić. Pomimo to, uwzględniając parlamentarno-gabinetowy charakter rządów, a także doświadczenia innych państw można wymienić kilka okoliczności uzasadniających skorzystanie z tego uprawnienia. Będzie to zwłaszcza konflikt pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą, w wyniku którego parlament udziela rządowi *votum* nieufności, niemożność udzielenia *votum* zaufania rządowi w procedurze jego powołania, czy poważny konflikt pomiędzy izbami nierokujący rychłym zażegnaniem.

Prezydenta wybiera na wspólnym posiedzeniu parlament, którego skład poszerzony jest o 58 osób, tj. przedstawicieli regionów (z każdego regionu po trzech), wybieranych przez rady regionalne. Wyjątek stanowi region Dolina Aosty, który jest reprezentowany przez 1 delegata. Zgromadzenie zwołuje przewodniczący Izby Deputowanych w okresie 30 dni przed upływem kadencji urzędującego prezyden-

ta. Prawo ubiegania się o urząd przysługuje każdemu obywatelowi po ukończeniu 50 roku życia, jeśli korzysta z pełni praw politycznych i cywilnych. Zgromadzenie dokonuje wyboru tajnego, większością 2/3 liczby swoich członków. Jeżeli trzy kolejne głosowania nie wyłonią prezydenta, przeprowadza się czwarte, w którym wymagany próg poparcia to bezwzględna większość głosów. W praktyce tylko dwukrotnie dokonano wyboru w pierwszym głosowaniu, a najśłynniejszym bodaj przypadkiem był wybór Giuseppe Saragata w 1965 roku, dokonany w dwudziestym pierwszym (!) głosowaniu. Kadencja rozpoczyna się z chwilą złożenia przysięgi i trwa 7 lat. Urząd może być opróżniony przed jej upływem z powodu śmierci, trwałej niezdolności do wykonywania obowiązków głowy państwa lub rezygnacji. Jeżeli prezydent nie może wykonywać swoich obowiązków, w jego zastępstwie czyni to przewodniczący Senatu. Według powszechnej interpretacji Konstytucji (brak bowiem literalnego potwierdzenia w jej tekście), istnieje możliwość jednokrotnej reelekcji bezpośrednio po zakończeniu pierwszej kadencji.

Do kompetencji prezydenta należy: powoływanie premiera i ministrów, powoływanie dożywotnich senatorów, pięciu sędziów Sądu Konstytucyjnego, a na wniosek rządu i w określonych przepisami przypadkach – także wysokich rangą urzędników państwowych, zarządzanie wyborów do parlamentu, ustalanie terminu pierwszego posiedzenia izb, zwracanie się z pisemnym orędyem do izb, promulgowanie ustaw, ratyfikowanie traktatów międzynarodowych, prawo weta ustawodawczego, ogłaszanie dekretów i tymczasowych rozporządzeń z mocą ustawy, zwoływanie Najwyższej Rady Sądownictwa i przewodniczenie jej pracom, stosowanie prawa łaski, przyznawanie obywatelstwa, prawo do rozwiązywania rad regionalnych, prawo złożenia z urzędu przewodniczącego zarządu regionu.

W praktyce wykształciła się reguła, że w przypadku korzystania z prawa do: rozwiązania parlamentu, zgłoszenia projektu ustawy, odsyłania ustaw uchwalonych przez parlament do ponownego rozpatrzenia (weto), zwracania się z orędyem do obu izb, przewodniczenia Najwyższej Radzie Sądownictwa, powoływania dożywotnich senatorów i pięciu sędziów Sądu Konstytucyjnego oraz stosowania prawa łaski prezydent nie musi działać na wniosek przedstawicieli rządu. W tych przypadkach kontrasygnata ma znaczenie czysto formalne, kontrasygnujący nie odpowiada za celowość (materię) aktu, a za jego legalność. Taka interpretacja konstytucji istotnie wzmacnia pozycję prezydenta i pozwala na wypełnianie jego konstytucyjnych zadań. Do grupy tych uprawnień można też włączyć akt desygnacji premiera; tu jednak istotą jest identyczny wkład obu podmiotów (prezydent i minister kontrasygnujący) w wydaniu tego aktu.

Wykonując swoje uprawnienia prezydent wydaje akty urzędowe, które dla swej legalności wymagają kontrasygnaty odpowiedniego ministra (art. 89). Jest to konieczny mechanizm, ponieważ zgodnie z regułą rządów parlamentarnych (parlamentarno–gabinetowych) prezydent nie ponosi (przed parlamentem) od-

powiedzialności politycznej. Poprzez udzielenie kontrasygnaty przechodzi ona na odpowiedniego ministra, a niektórych przypadkach, tj. względem aktów mających moc ustawy i innych wskazanych przez ustawę – ministra i prezesa Rady Ministrów. Konstytucja przewiduje natomiast odpowiedzialność konstytucyjną: za dopuszczenie się zdrady stanu (pogwałcenie przysięgi wierności wobec Republiki i jej instytucji) oraz naruszenie przepisów Konstytucji (art. 90 ust. 1). O postawieniu w stan oskarżenia decydują w głosowaniu bezwzględną większością głosów członkowie połączonych izb parlamentu. O odpowiedzialności orzeka natomiast Sąd Konstytucyjny.

7. Rząd

Rząd jest podstawowym ogniwem władzy wykonawczej w państwie. Składa się z premiera i ministrów, którzy łącznie tworzą organ kolegialny. Organami rządu są zarówno premier, poszczególni ministrowie, jak i cała Rada Ministrów. W skład Rady Ministrów mogą być powołani wicepremierzy oraz – choć jest to niekiedy kwestionowane – ministrowie bez teki (tj. niekierujący określonymi działami administracji rządowej), podsekretarze stanu, Rada Gabinetowa i komitety międzyministerialne.

Konstytucja wyznacza premierowi uprzywilejowaną pozycję w rządzie, ponieważ ustala on zasadnicze kierunki polityki rządu, za co ponosi odpowiedzialność polityczną (art. 95). Premier przede wszystkim reprezentuje rząd w stosunkach z innymi organami państwa i w stosunkach zewnętrznych. Koordynuje pracę ministrów, zwołuje posiedzenia Rady Ministrów i przewodniczy im. Oprócz tego do jego wyłącznych kompetencji należy dobieranie współpracowników (ministrów) i proponowanie ich prezydentowi w celu nominacji, przedstawianie izbom rządowych projektów ustaw, jest odpowiedzialny za realizację zobowiązań podejmowanych w ramach Unii Europejskiej, za realizowanie procesu integracji europejskiej. W imieniu Rady Ministrów wnioskuje do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie zgodności obowiązującego prawa. Natomiast w sferze stosunków rządu z regionami przewodniczy na przykład Stałej Konferencji Państwa, Regionów i Prowincji Autonomicznych.

W imieniu Rady Ministrów premier przedstawia prezydentowi ustawy do promulgacji, rządowe projekty ustaw, które mają być przedstawione izbom, dekrety z mocą ustawy. Z art. 89 ust. 2 Konstytucji wynika, że premier kontrasygnuje wszystkie te akty urzędowe prezydenta, które mają moc ustawy oraz akty, dla których wydania wymagana jest uprzednia decyzja Rady Ministrów.

Po przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych prezydent mianuje premiera, a na jego wniosek pozostałych ministrów. Wszyscy członkowie rządu składają w obecności prezydenta przysięgę wierności Republice oraz przestrzegania kon-

stytucji i ustaw, co oznacza objęcie pełni kompetencji. Następnie w terminie 10 dni rząd musi przedstawić swój program działania i uzyskać *votum* zaufania w każdej z izb, które uchwała się zwykłą większością głosów. Jeżeli tak się stanie, kolejną czynnością jest – zresztą przy zastosowaniu instytucji kontrasygnaty samego premiera – jego mianowanie prezydenckim dekretem.

W literaturze (Z. Witkowski) wyróżnia się cztery podstawowe funkcje rządu: polityczną – rząd sprawuje władzę w państwie na podstawie określonych w programach wyborczych kierunków działań; prawotwórczą – dekretów o mocy ustawy oraz tzw. rozporządzeń tymczasowych z mocą ustawy; wykonawczą – rząd i ministrowie sprawują tzw. wyższą administrację i funkcję kontrolną – rząd może kontrolować wszystkie organy administracyjne państwa.

Charakterystyczna dla ustroju włoskiego jest możliwość wykonywania przez rząd funkcji ustawodawczej, o czym stanowi art. 76 Konstytucji. Konstrukcja ta polega na tym, że jeżeli istnieje parlamentarna ustawa delegująca, to w granicach przez nią określonych rząd może wydać ustawy upoważniające lub delegujące w formie dekretu ustawodawczego. Formalnie dekrety ustawodawcze są rozpatrywane przez Radę Ministrów, natomiast wydaje je i ogłasza Prezydent Republiki. Następnie dekret winien być, w terminie nie dłuższym niż 60 dni od daty publikacji, zatwierdzony przez parlament, co oznacza, że musi być przedmiotem postępowania ustawodawczego jak projekt ustawy. Rząd ma też konstytucyjne prawo do wydawania w sytuacjach nadzwyczajnych tzw. rozporządzeń tymczasowych z mocą ustawy, które również muszą być przedstawione izbie do akceptacji.

W systemie parlamentarno–gabinetowym rząd działa w oparciu o większość parlamentarną. Jego działalność (czy to prawotwórcza, czy polityczna) podlega kontroli parlamentarnej. Parlament, a ściślej każda z izb może udzielić rządowi tzw. solidarne lub indywidualne *votum* nieufności. Udzielenie *votum* nieufności premierowi oznacza dymisję całego rządu. Ministrowie również mogą zostać odwołani, z tym że w ich miejsce powołuje się kolejnych, bez konieczności dymisji całego gabinetu. Zmiany rządów następują zwykle w wyniku przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, rezygnacji lub odwołania przez parlament.

8. Władza sądownicza

Przepisy dotyczące władzy sądowniczej znajdują się w tytule IV części II Konstytucji. Podstawowymi zasadami, w oparciu o które funkcjonuje sądownictwo, są odrębność i niezależność od innych władz (art. 104 ust. 1). Sędziowie podlegają ustawom, co jest podstawową gwarancją ich niezawisłości.

W myśl artykułu 102 konstytucji władza sądownicza jest sprawowana przez sądy powszechne. Charakterystyczne, że pomimo konstytucyjnego zakazu istnienia sądownictwa nadzwyczajnego lub specjalnego (art. 102 ust. 2), przewidziano

jednak istnienie sądowych organów administracyjnych i jurysdykcji rachunkowych oraz sądów wojskowych (te ostatnie są właściwe w okresie pokoju w sprawach przestępstw wojskowych popełnionych przez członków Sił Zbrojnych). W rezultacie, w ramach władzy sądowniczej funkcjonuje: a) sądownictwo powszechne (karne i cywilne); b) sądownictwo administracyjne, sprawowane w pierwszej instancji przez Regionalne Trybunały Administracyjne, a w drugiej instancji przez Radę Stanu; c) Trybunał Obrachunkowy, dysponujący jurysdykcją w sprawach dotyczących rachunków publicznych i świadczeń emerytalnych lub rentowych; d) wojskowe; e) konstytucyjne.

Powszechne sądownictwo karne wykonują: sędziowie pokoju, trybunały zwyczajne, sądy apelacyjne, sądy przysięgłych, sąd kasacyjny, sąd apelacyjny przysięgłych, trybunał dla nieletnich, sędzia penitencjarny i trybunał penitencjarny. Dodatkowo w stolicach prowincji działają Trybunały Wolności, które jako organy kontroli rozpatrują postanowienia sądów w przedmiocie zatrzymania lub tymczasowego aresztowania. Natomiast w sprawach cywilnych orzekają: sędzia pokoju, trybunał zwyczajny jednoosobowo, trybunał zwyczajny kolegialnie, sąd apelacyjny i sąd kasacyjny. Na najwyższym szczeblu wymiaru sprawiedliwości we Włoszech usytuowany jest Najwyższy Sąd Kasacyjny (*Corte Suprema di Cassazione*).

Niezależność władzy sądowniczej od innych organów władzy (zwłaszcza wykonawczej) podkreśla powołanie w Konstytucji Najwyższej Rady Sądownictwa. Wykonuje ona kompetencje w zakresie ustroju sądów i trybu pracy sędziów (zarządzenia w sprawie przyznawania stanowisk, przeniesień, awansów czy procedur dyscyplinarnych oraz wszelkie inne dotyczące statusu sędziego). Rada ma mieszany skład. Z mocy prawa jej członkami są: Prezydent Republiki (jest jej formalnym przewodniczącym), pierwszy prezes Sądu Kasacyjnego i prokurator generalny Sądu Kasacyjnego. Pozostałą część składu stanowi 24 wybieranych członków, z czego 8 wybiera parlament, a 16 to przedstawiciele środowiska sędziowskiego (zawodowi sędziowie sądów powszechnych). Kadencja członków Rady trwa 4 lata. Członkowie Rady korzystają z immunitetu materialnego, tj. nie mogą być ścigani sądownie za wyrażane opinie w trakcie wykonywania swoich funkcji. Obowiązuje ich także zasada niepołączalności ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego, czy rad regionalnych, prowincjonalnych i gminnych, a także ze stanowiskiem ministra i sekretarza stanu.

W obrębie sądownictwa wojskowego funkcjonuje odpowiedni organ, tj. Najwyższa Rada Sądownictwa Wojskowego.

Bardzo ciekawe i charakterystyczne dla Włoch jest z kolei ustrojowe usytuowanie prokuratury. Konstytucja wprowadza zasadę funkcjonalnego zróżnicowania sędziów. Polega to na tym, że istnieją sędziowie orzekający, a także sędziowie śledczy. Sędziami śledczymi są prokuratorzy zorganizowani w prokuraturach Republiki (tj. urzędach ustanowionych przy trybunałach i trybunałach dla nielet-

nich) oraz w prokuraturach generalnych Republiki, ustanowionych przy sądach apelacyjnych i sądzie kasacyjnym. Prokuratura nie stanowi więc jednolitego strukturalnie systemu organów.

Podsumowując, konstytucja zasadniczo nie różnicuje gwarancji autonomii i niezależności obu wskazanym kategoriom sędziów (orzekających i śledczych), ponieważ stanowi ogólnie, że sędziowie są niezależni od wszelkiej władzy. Ujednolicenie wyraża się także w: podobnym w istocie systemie naboru na stanowiska sędziów (w rezultacie przeprowadzenia konkursów), jednakowych gwarancjach nieusuwalności, uznaniu zwierzchnictwa Najwyższej Rady Sądownictwa, braku podległości ministrowi sprawiedliwości. Złożenie sędziego z urzędu, jego zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić wyłącznie na mocy orzeczenia Najwyższej Rady Sądownictwa.

9. Ustrój terytorialny

Włoska konstytucja wyznaczyła charakterystyczną strukturę terytorialną państwa. Mianowicie dzieli państwo na: piętnaście regionów zwykłych: Piemont, Lombardia, Toskania, Umbria, Wenecja Euganejska, Liguria, Emilia–Romania, Lacjum, Marche, Molise, Apulia, Kampania, Basilicata, Abruzja, Kalabria (*Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Abruzzo, Calabria*) i pięć regionów specjalnych: Friuli–Wenecja Julijska, Sardynia, Sycylia, Trydent–Górna Adyga, Dolina Aosty (*Friuli Venezia–Giulia, Sardegna, Sicilia Trentino Alto Adige, Valle d’Aosta*). Regiony specjalne dysponują szerszym zakresem autonomii niż regiony zwykłe. Ustawa zasadnicza reguluje zakres kompetencji regionów i to zarówno w sferze administracyjnej, jak i ustawodawczej. Regiony zwykłe uchwalają statuty zwykłe, natomiast autonomiczne – statuty specjalne. Statuty regionów są, obok ustaw konstytucyjnych, uzupełnieniem przepisów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 123 konstytucji każdy region musi uchwalić swój statut, określający formę rządów i podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania regionu, zgodne z konstytucją. W statutach określa się też wykonywanie inicjatywy i referendum w sprawach lokalnych i regionalnych decyzji administracyjnych oraz zasady publikacji regionalnych przepisów ustawowych i wykonawczych.

Obecny ustrój terytorialny państwa, uwzględniający znaczącą, administracyjną i polityczną autonomię regionów można uznać za przeciwieństwo silnie scentralizowanych Włoch z okresu monarchii.

Decentralizacja jest uznawana za jeden z istotnych elementów współczesnej demokracji. Na stopień decentralizacji wpływają takie czynniki, jak: zróżnicowanie geograficzne, ekonomiczne, językowe i społeczne czy kulturowe. Analizując pod

kątem tych kryteriów państwo włoskie, trzeba stwierdzić, że znaczne zróżnicowanie poszczególnych jego obszarów było i jest nadal widoczne. Urzeczywistnienie konstytucyjnych zasad decentralizacji administracji i autonomii lokalnej dokonywało się stopniowo poprzez wydawanie odpowiednich ustaw (np. w latach 70–tych XX w. ustawy dotyczące regionów o statutach zwykłych, które regulowały wybory władz w regionach, a także uchwalane w tym okresie statuty zwykłe). Jednak dopiero od początku lat 90-tych, tj. od uchwalenia ustawy nr 142 z 8 czerwca 1990 r. o ustroju autonomii lokalnych (samorządu lokalnego) proces decentralizacji postępuje szybciej.

Istotna zmiana z 18 października 2001 r., dokonana ustawą konstytucyjną nr 3, odnoszącą się do autonomii jednostek terytorialnych (nowelizacja tytułu V), wprowadziła elementy federalizmu. Doszło do nowego podziału kompetencji między organami władzy centralnej i jednostek terytorialnych (zwłaszcza regionów).

Zgodnie z art. 114 konstytucji, Republikę Włoską tworzą: gminy, prowincje, miasta metropolitalne, regiony oraz państwo. Jednostki terytorialne są autonomiczne, dysponują własnymi statutami, które mogą podlegać kontroli konstytucyjności.

Zakres autonomii jednostek terytorialnych wyznacza przede wszystkim artykuł 117 konstytucji. Zawiera on katalog materii ustawowych zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji państwa, katalog uprawnień tzw. konkurencyjnych, przewiduje też zasadę domniemania ustawodawczych kompetencji regionów w zakresie nie zarezerwowanym dla kompetencji państwa i jego ustawodawstwa. I tak: państwo ma wyłączne uprawnienia ustawodawcze w sprawach z zakresu: a) polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych państwa, stosunków z Unią Europejską, prawa do azylu i statusu prawnego obywateli państw nienależących do Unii Europejskiej; b) imigracji; c) stosunków między Republiką a związkami wyznaniowymi; d) obrony, sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa; e) polityki pieniężnej i ochrony konkurencji; f) organizacji i struktury organów państwa i jego prawa wyborczego, spraw referendów ogólnokrajowych; g) obywatelstwa; h) wymiaru sprawiedliwości i przepisów prawa procesowego; i) ogólnych zasad dotyczących edukacji, ubezpieczenia społecznego; j) polityki celnej i ochrony granic państwa; k) ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego. Sprawy podlegające jednocześnie ustawodawstwu państwa i regionów dotyczą: handlu zagranicznego, ochrony i bezpieczeństwa pracy, szkolnictwa, badań naukowych i wspierania innowacji w sektorach produkcyjnych, ochrony zdrowia, obrony cywilnej (np. usuwanie skutków klęsk żywiołowych), planowania przestrzennego portów i lotnisk cywilnych, sieci transportu lądowego i morskiego, regulacji mediów, dystrybucji energii, wspierania systemów emerytalnych, harmonizacji zasad budżetowych i koordynacji finansów publicznych i systemu podatkowego, promocji dziedzic-

ctwa kulturowego i środowiska, promocji i organizacji imprez kulturalnych, kas oszczędnościowych i regionalnych kas rolniczych.

Państwo odpowiedzialne jest za interesy narodowe, tym niemniej tak ustalone przez ustrojodawcę podział kompetencji w praktyce wywołuje problemy interpretacyjne, przede wszystkim odnośnie do zakresu poszczególnych uprawnień (wyłącznych, tzw. konkurencyjnych i pozostałych). W rezultacie niejednokrotnie niezbędne staje się odwołanie do rozstrzygnięcia Sądu Konstytucyjnego.

Regiony korzystają ze wspomnianej zasady domniemania kompetencji w sprawach niezastrzeżonych dla ustawodawstwa państwowego. Regiony i pozostałe jednostki (gminy, prowincje i miasta metropolitalne) mają zagwarantowaną autonomię finansową w zakresie dochodów i wydatków (art. 119). Mogą nakładać podatki i uczestniczyć w podatkach wpływających do skarbu państwa.

Konstytucja zapewnia regionom udział w podejmowaniu decyzji dotyczących organizacji i funkcjonowania Republiki. Mianowicie, na zasadzie regionalnej wybierany jest Senat, natomiast w wyborach prezydenckich uczestniczy po 3 przedstawicieli regionów. Co najmniej 5 rad regionalnych może zażądać przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego bądź złożyć wniosek o rewizję konstytucji. Do istotnych uprawnień regionów należy także prawo skorzystania z inicjatywy ustawodawczej w materiałach objętych ustawodawstwem państwowym. W celu dostosowania ustawodawstwa ogólnego do swoich potrzeb mogą też wydawać własne akty prawotwórcze.

Regiony, w ramach swoich kompetencji ustawodawczych, nie są uprawnione do pobierania jakichkolwiek opłat celnych w przypadku tranzytu towarów między regionami, do wprowadzania przepisów utrudniających swobodny przepływ osób i towarów pomiędzy regionami (art. 120).

Organami regionów są: rada regionalna, zarząd regionalny na czele z przewodniczącym. W świetle art. 122 ust. 5 konstytucji, przewodniczący regionu wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich, chyba że statut regionu stanowi inaczej, a wybrany przewodniczący powołuje i odwołuje członków regionalnego zarządu.

Centralne organy władzy wykonawczej sprawują nadzór nad działalnością jednostek lokalnych. Stanowią o tym przepisy w art. 126 konstytucji. Prezydentowi przysługuje prawo do wydawania dekretów, na mocy których rada regionu może zostać rozwiązana, a przewodniczący odwołany. Może to być skutkiem naruszenia przepisów konstytucji i poważnego naruszenia prawa lub zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa narodowego.

Zgodnie z art. 127 konstytucji rząd Republiki może w terminie 60 dni od ogłoszenia aktu normatywnego regionu, skierować go do Sądu Konstytucyjnego w celu kontroli jego konstytucyjności. Natomiast regionom przysługuje prawo zaskar-

żenia do Sądu Konstytucyjnego ustawy (państwowej) bądź innego aktu regionu, uznając, że został przekroczony zakres kompetencji danego organu (ust. 2).

Stosownie do uregulowań zawartych w art. 120 ust. 2 konstytucji rząd centralny, w oparciu o zasadę pomocniczości oraz zasadę uczciwej współpracy, ma prawo do zastępowania organów regionalnych w razie: a) nieprzestrzegania norm i traktatów międzynarodowych lub unormowań wspólnotowych; b) poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego państwa; c) w przypadku, gdy takie zastępstwo jest wymagane w celu ochrony prawnej i ekonomicznej jedności państwa, a przede wszystkim dla ochrony podstawowych praw cywilnych i społecznych.

Gminy, prowincje i miasta metropolitalne korzystają z własnych kompetencji administracyjnych oraz dodatkowo z uprawnień przekazanych im przez państwo lub region. Konstytucja statuuje domniemanie kompetencji administracyjnych na rzecz gminy, z wyjątkiem przypadków, gdy w oparciu o reguły pomocniczości, zróżnicowania i właściwości, w celu zapewnienia jednolitego działania, są one przekazane prowincjom, miastom metropolitalnym, regionom lub państwu (art. 118). Prowincje i miasta metropolitalne pełnią rolę programową oraz realizują funkcje administracyjne w wielu istotnych sektorach wspólnot lokalnych tych szczebli.

Głównym organem administracyjnym państwa w terenie jest prefekt. Reprezentuje on władzę wykonawczą w prowincji, a jego zasadnicze zadania dotyczą obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prefekta mianuje Prezydent Republiki poprzez wydanie odpowiedniego dekretu, na wniosek ministra spraw wewnętrznych, po przeprowadzeniu konsultacji w gronie członków Rady Ministrów. Wyodrębnia się trzy zasadnicze grupy uprawnień prefekta: reprezentowanie rządu w terenie, dbanie o porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przewodniczenie Konferencji Stałej, reprezentującej organy administracji lokalnych.

W prowincjach prefekci wykonują wszystkie funkcje administracji obwodowej państwa, które nie zostały przez przepisy przekazane do zakresu właściwości innych organów czy urzędów. Prefekci wykonują też nadzór nad władzami administracyjnymi prowincji, mogą je przykładowo zastępować w sytuacjach pilnych konieczności i korzystać wtedy ze szczególnych środków prawnych, jakimi są tzw. zarządzenia pilne.

W literaturze (I. Bokszczanin) aktualny włoski model decentralizacji klasyfikuje się jako „nowy model regionalizmu” z uwagi na takie charakterystyczne dla federalizmu cechy, jak: autonomia statutowa, ustalenie wyłącznych kompetencji jednostek terytorialnych, uznanie zasady współpracy pomiędzy egzekutywami poszczególnych szczebli oraz zasady reprezentacji terytorialnej.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy regionalizm we Włoszech będzie nadal się pogłębiał, zmierzając w kierunku federalizmu. Doświadczenia ostatnich lat,

w tym odrzucenie przez naród w referendum powszechnym daleko idącej reformy na rzecz szerszego przekazania uprawnień jednostkom lokalnym, tj. ustawy konstytucyjnej z 18 listopada 2005 r., skłaniają jednak do stwierdzenia, że wszelkie zmiany w tym zakresie powinny z pewnością uwzględniać zapotrzebowanie społeczne w tym obszarze.

Wybrana literatura

- S. Bartole, *Ciągłość i zmiany Konstytucji Republiki Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- L. Bobbio, *Italy: after the storm*, (w:) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, ed. by B. Denters and L.E. Rose, Houndmille – New York 2005.
- I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji w Republice Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- M. Cotta, L. Verzichelli, *Political Institutions In Italy*, Oxford 2009.
- G. De Vergottini, *Geneza i ewolucja Konstytucji Republiki Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- G.M. Flick, *Pięćdziesiąt lat włoskiego sądu konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- T. Groppi, *Forma rządu a systemy wyborcze we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- G. Ieraci, *Governments and Parties in Italy*, Leicester 2008.
- Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010.
- W. Orłowski, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, (w:) *Ustroje państw współczesnych*, t. I, red. W. Skrzydło, Lublin 2007.
- P.L. Petrillo, *Ordynacja wyborcza i parlament we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2.
- R. Piotrowski, *Sprawiedliwość i polityka – uwagi o ustrojowej pozycji prokuratury we Włoszech*, (w:) *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- G. Rivosecchi, *Reformy instytucjonalne i system dwuizbowy we Włoszech – analiza stanu reform*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- J. Wawrzyniak, *Reformy instytucjonalne we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- J. Wawrzyniak, *Transformacja systemowa we Włoszech*, (w:) *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- J. Wawrzyniak, *Zasada podziału władz a problem nadużywania władzy*, (w:) *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.

- Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991.
- Z. Witkowski, *Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. (w sześćdziesiątą rocznicę jej uchwalenia)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- Z. Witkowski, *Obrońca obywatelski we Włoszech – stan obecny i perspektywy*, (w:) *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego*, Warszawa 2007.
- Z. Witkowski, *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000.
- Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian*, Toruń 2004.
- Z. Witkowski, *Prezydent Republiki Włoskiej – zmiany w zakresie unormowań konstytucyjnych oraz w praktyce funkcjonowania instytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- Z. Witkowski, M. Rączka, *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji we włoskim prawie konstytucyjnym oraz w praktyce ustrojowej współczesnych Włoch*, (w:) *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Pośluszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł – Rzeszów 2009.
- J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1974.