

Izolda Bokszczanin\*

**Reforma konstytucyjna z 2020 roku  
redukcją liczbę parlamentarzystów  
w Republice Włoskiej  
– w kierunku racjonalizacji systemu parlamentarnego?**

**Constitutional reform of 2020  
reducing the number of members of Parliament in Italy:  
towards the rationalization of the parliamentary system?**

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** reforma konstytucyjna, Republika Włoska, parlamentaryzm zrationalizowany, parlamentarzyści

**Keywords:** constitutional reform, Italian Republic, rationalized parliamentarism, Members of Parliament

**Abstrakt:** Celem artykułu jest analiza natury i implikacji reformy konstytucyjnej przeprowadzonej w Republice Włoskiej w 2020 roku, dokonującej zmniejszenia liczby członków izb parlamentu. Była to pierwsza od 2001 roku rewizja włoskiej konstytucji, która została zaaprobowana w referendum ogólnonarodowym warunkującym wejście nowelizacji w życie (dwie inne rewizje konstytucyjne: z 2005 oraz z 2016 roku zostały odrzucone w głosowaniu referendalnym). Za wiodące teoretyczne odniesienie w niniejszym tekście przyjęta została koncepcja racjonalizacji parlamentaryzmu. Wyjściowe pytanie badawcze zogniskowane zostało na kwestii stopnia urzeczywistnienia postulatu racjonalizacji włoskiego parlamentaryzmu w wyniku podejmowanych inicjatyw rewizji porządku konstytucyjnego. Przeprowadzone analizy pozwoliły na sformułowanie propozycji wyjaśnienia potencjału racjonalizacji parlamentaryzmu w ramach tzw. reformy cząstkowej w obliczu niepowodzeń wdrażania reform całościowych.

**Abstract:** The article aims to analyze the nature and systemic implications of the constitutional reform carried out in the Italian Republic in 2020, which reduced the number of members of the chambers of parliament. It was the first revision of the Italian constitution

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8422-5092>, dr hab., Uniwersytet Warszawski.  
E-mail: [ibokszczanin@uw.edu.pl](mailto:ibokszczanin@uw.edu.pl)

since 2001 that was approved in a nationwide referendum, which was the condition for the entry into force of the amendment (two other constitutional revisions: from 2005 and 2016, were rejected in a referendum vote). The concept of rationalization of parliamentarism has been adopted as the leading theoretical reference in this text. The initial research question focused on to what extent the postulate of rationalization of the Italian parliamentarism was achieved by the way of undertaken initiatives to revise the constitutional order. The analyzes carried out allowed to formulate a proposal to explain the potential of rationalization of parliamentarism within the so-called partial reform in the face of failures in implementing comprehensive reforms.

## Wprowadzenie

Inicjowane we Włoszech od ponad trzech dekad reformy instytucjonalne są niezwykle obiecującym obiektem zainteresowania przedstawicieli nauki i polityki. To zainteresowanie jest nierozzerwalnie powiązane z ujawnianymi systemowymi dysfunkcjami oraz konsekwentnie podejmowanymi wysiłkami wdrażania działań naprawczych. W szczególności istotne znaczenie miały kilkakrotne próby zamknięcia tych wysiłków w formie rewizji konstytucji zmierzających do zainstalowania nowego modelu rozwiązań ustrojowych. Dwie nowe okoliczności przyczyniły się do podjęcia analizy aktualnych kierunków przekształceń włoskiego parlamentaryzmu we Włoszech: pierwszą jest uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 2020 roku, a drugą zapowiedź sformowanego w październiku 2022 roku rządu Giorgi Meloni podjęcia nowej inicjatywy reformy ustawy zasadniczej.

Procedura zmiany ustawy zasadniczej jest uregulowana w art. 138 Konstytucji, który przewiduje postępowanie odnośnie do uchwalania ustaw konstytucyjnych oraz rewizji konstytucji<sup>1</sup>. Na mocy art. 138 ust. 2 konstytucji w przypadku nieosiągnięcia kwalifikowanej większości 2/3 ustawa konstytucyjna na wniosek złożony przez 1/5 członków izb parlamentu, 5 rad regionalnych lub 500 000 wyborców podlega zatwierdzeniu w drodze referendum. Art. 139 Konstytucji wprowadza ograniczenie materialne polegające na wyłączeniu zmiany republikańskiej formy państwa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> R. Tarchi, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948–1993)*, [w:] G. Branca, A. Pizzorusso (red.), *Commentario della Costituzione*, Bologna–Roma 2005, s. 281.

<sup>2</sup> W doktrynie podkreśla się, że art. 139 gwarantujący niepodważalność „republikańskiej formy” państwa należy odczytywać nie tylko w odniesieniu do art. 1 Konstytucji, który definiuje państwo włoskie jako „Republikę” ale mając na uwadze również konstytucyjne zasady, w których urzeczywistnia się republikański ustrój. Por. E. Griglio, *Le prospettive di riforma della Costituzione Italiana: note di metodo*, «Toruńskie Studia Polsko-Włoskie» 2021, XVII, s. 121.

Reforma konstytucyjna z 2020 roku przebiegała w dwóch fazach: parlamentarnej i referendalnej. Ustawa konstytucyjna z 19 października 2020 roku, nr 1, zmieniająca postanowienia art. 56, 57 i 59 Konstytucji (Część II, „Ustrój Republiki”), przewidywała zmniejszenie liczby deputowanych do 400 i senatorów do 200 (przed zmianą liczby te wynosiły odpowiednio: 630 i 315)<sup>3</sup>. Ustawa została uchwalona przez izby nie uzyskując kwalifikowanej 2/3 większości w Senacie, tym samym otwarta została droga do poddania jej pod referendum.

Referendum w sprawie ustawy konstytucyjnej z 19 października 2020, nr 1, zostało przeprowadzone 20 i 21 września 2020 roku. Referendum przyniosło rozstrzygnięcie w postaci aprobaty ze strony wyborców dla wejścia w życie przedmiotowych zmian konstytucji: za przyjęciem ustawy zagłosowało 69,96% wyborców, przy frekwencji wynoszącej 51,12%.

Kazus reformy konstytucyjnej polegającej na redukcji liczby parlamentarzystów we Włoszech stanowi bezpośredni impuls do podjęcia analizy aktualnych tendencji w ramach przekształceń systemów parlamentarnych. W związku z modyfikacją strukturalnego kształtu organów ustawodawczych rodzi się pytanie o znaczenie nowelizacji konstytucyjnej dla modelu ustrojowego Włoch. Czy ograniczenie liczby parlamentarzystów oznacza zmianę o charakterze ilościowym czy też jakościowym? Czy redukcję liczby parlamentarzystów można postrzegać jako krok w kierunku racjonalizacji parlamentaryzmu włoskiego? Czy reforma ta jest spektakularną lecz powierzchowną modyfikacją w duchu „konstytucjonalizmu populistycznego”<sup>4</sup>? Jakie implikacje może przynieść ona dla organów przedstawicielskich w aspekcie ich legitymizacji, reprezentatywności, skuteczności działania, przebiegu procesu ustawodawczego, jakości legislacji? Jakie skutki niesie w stosunku do innych organów władzy: w szczególności w odniesieniu do rządu i prezydenta Republiki?

Analiza włoskiego przypadku może dostarczyć wniosków stanowiących punkt wyjścia do formułowania dalszych uogólnień. Reforma włoskiego

<sup>3</sup> *La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”*, Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre 2020. Towarzyszyła jej druga ustawa konstytucyjna z 18 października 2020 nr 1, zmieniająca przepisy art. 58 konstytucji, która dokonywała zrównania czynnego prawa wyborczego do ID i Senatu, ustanawiając w obu przypadkach identyczny cenzus wieku na poziomie 18. roku życia (przed tą nowelizacją prawo czynne wyborcze do Senatu przysługiwało wyborcom, którzy ukończyli 25. rok życia).

<sup>4</sup> J.-W. Müller, *Populism and Constitutionalism*, [w:] C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa, P. Espejo, P. Ostiguy (red.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford 2017; A. Spadaro, *Costituzionalismo versus populismo: sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie*, [w:] G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (red.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, Napoli 2009, s. 2007–2042.

parlamentu z 2020 roku, należy w istocie do dość unikatowych inicjatyw odnotowywanych w praktyce ustrojowej państw uznawanych za demokracje stabilne (czy też skonsolidowane jak przyjęło się je określać na gruncie politologicznym). Za wyjątkiem zmniejszenia składu Izby Lordów w Wielkiej Brytanii w 1999 roku (ustanawiającej nowy skład Izby Lordów oraz redukującej liczbę członków izby do ok. 700<sup>5</sup>) oraz reformy Zgromadzenia Narodowego na Węgrzech w 2011 roku, w ramach której zmniejszona została liczba deputowanych z 386 do 199<sup>6</sup>, niezwykle rzadko spotykamy podobne przedsięwzięcia reformatorskie. W efekcie trudno jest analizować przypadek włoski w ujęciu porównawczym<sup>7</sup>. Aktualnie rozważane i podejmowane reformy zmierzają częściej do „modernizacji instytucji”<sup>8</sup> parlamentarnych, dążąc między innymi: do wzmocnienia uczestnictwa obywateli w procesach prawodawczych, poszerzenia spektrum mechanizmów konsultacji społecznych, gwarantowania praw i roli ugrupowań opozycyjnych w parlamencie, usprawnienia i zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego etc. Analiza włoskiej reformy parlamentu wymaga zatem umiejscowienia jej przede wszystkim w krajowym kontekście, poprzez uwzględnienie przesłanek, trybu przeprowadzenia oraz skutków dla systemu.

Od strony metodologicznej przeprowadzone badania opierają się na selektywnym połączeniu różnych metod. Podstawową z nich jest krytyczna analiza danych zastanych: aktów normatywnych, dokumentów rządowych, programów partyjnych oraz wypowiedzi liderów partyjnych, wyników głosowań i wyborów, a także piśmiennictwa i doktryny prawa konstytucyjnego. W uzupełnieniu postępowanie badawcze bazuje także na metodzie badania przypadku, analizie trajektorii reformy (*process tracing*) oraz analizie systemowej. Połączenie różnych podejść metodologicznych ma na celu wieloaspektowy i dynamiczny wgląd w całość badanego procesu.

<sup>5</sup> Ustawa o Izbie Lordów z 1999 roku (*House of Lords Act 1999*) doprowadziła do zredukowania liczby parów niemal o połowę (usunięto z Izby ok. 660 parów dziedzicznych). Po tej reformie (w 2000 roku) uprawnionych do zasiadania w Izbie było 695 parów, jednak w kolejnych latach ta liczba zaczęła wzrastać.

<sup>6</sup> Nawiasem mówiąc, inicjatorzy reformy we Włoszech wskazywali właśnie na „węgierską inspirację” przy jej projektowaniu.

<sup>7</sup> Unikatowość ta jest dostrzegalna, gdy przyjmiemy wąskie rozumienie reformy. Można ją jednak umiejscowić również w szerszym kontekście aktualnie obserwowanych w Europie tendencji do de-parlamentaryzacji systemów rządów. Por. J.E. Fossum, *The Crisis and the Question of De-parliamentarization in Europe*, [w:] *Europe's Prolonged Crisis*, London 2015, s. 44–62.

<sup>8</sup> P. Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La démocratie à l'âge de la défiance*, Paris 2006.

## Mankamenty włoskiego parlamentarizmu

Reformę konstytucyjną z 2020 roku można postrzegać jako przykład próby nawiązania do klasycznego postulatu „racjonalizacji systemu parlamentarnego”<sup>9</sup>. Zagadnienie to jest obecne w badaniach porównawczych systemów rządów od lat 20. XX wieku. W okresie międzywojennym Boris Mirkine-Guetzevitch jako jeden z pierwszych autorów wskazywał na charakterystyczną dla ówczesnego konstytucjonalizmu państw europejskich „tendencję do racjonalizacji [parlamentarnych] systemów rządów”<sup>10</sup>.

Idea „racjonalizacji systemu parlamentarnego” była jednym z ważnych punktów odniesienia dla autorów konstytucji Republiki Włoskiej w 1947 roku tworzących zręby systemu ustrojowego powojennych Włoch. W istocie, chociaż nie zostało to wyrażone *expressis verbis*, forma rządów we Włoszech została oparta na modelu parlamentarno-gabinetowym, w którym rząd musi cieszyć się zaufaniem izb parlamentu (art. 94 konstytucji: „rząd musi mieć zaufanie obu izb”)<sup>11</sup>. W świetle intencji twórców konstytucji parlament miał uzyskać „prymarną pozycję” w systemie instytucjonalnym Republiki, stać się „uprzywilejowanym miejscem reprezentacji politycznej, gwarantem zasady suwerenności narodu, legalności i demokracji”<sup>12</sup>. W przypadku Włoch Izba Deputowanych i Senat zostały wyposażone w identyczne kompetencje oraz analogiczną strukturę organizacyjną. Konstrukcja parlamentu oparta została na dwuizbowości równorzędnej (symetrycznej)<sup>13</sup>. Włoski model bikameralizmu określany bywa również jako: doskonały, pełny czy też absolutny (*perfetto, pieno, assoluto*). Obie izby parlamentu dysponują tożsamymi uprawnieniami w ramach procesu legislacyjnego, co w szczególności oznacza, że do uchwalenia projektu ustawy wymagane jest jego przyjęcie przez obie izby, w iden-

<sup>9</sup> P. Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger» 1998, nr 5, s. 1507–1515.

<sup>10</sup> B. Mirkine-Guetzevitch, *Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, [w:] „Revue du droit public et de la science politique”, 1928, s. 5 i n.; J. Szymanek, *Mechanizm racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów: przegląd koncepcji*, [w:] J. Szymanek (red.), *System rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014.

<sup>11</sup> Analogiczny wymóg dotyczy wniosku w sprawie wotum nieufności. Oznacza to w praktyce, że przegłosowany wniosek przeciwko rządowemu przedłożeniu tylko w jednej izbie nie nakłada na gabinet obowiązku podania się do dymisji. Por. Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 133 i n.

<sup>12</sup> E. Cheli, „*La centralità parlamentare*”: *sviluppo e decadenza di un modello*, «Quaderni Costituzionali» 1981, nr 2, s. 345.

<sup>13</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna 2004, s. 199.

tycznym brzmieniu. Zarazem, co znamienne, nie przewiduje się w procesie legislacyjnym żadnych specjalnych procedur mediacyjnych pomiędzy izbami, jedynym rozwiązaniem jest możliwość tworzenia specjalnych komisji dwuizbowych (*Comissione Bicamerale*), w których zasiadają posłowie i senatorowie. Do katalogu funkcji parlamentu, poza prymarną ustawodawczą, należą również kreacyjna i kontrolna, wykonywane w równym stopniu przez obie izby. Do kategorii uprawnień kreacyjnych zalicza się w szczególności wybór prezydenta Republiki (w poszerzonym o delegatów regionów składzie), wyłanianie przez parlament 5 sędziów Sądu Konstytucyjnego, 10 członków Najwyższej Rady Sądownictwa i 2 członków Najwyższej Rady Sądownictwa Wojskowego, czy też wybór obywateli, którzy jako sędziowie uzupełniający wchodzi w skład Sądu Konstytucyjnego. Do funkcji kontrolnych należy przede wszystkim ocena pracy rządu oraz innych organów państwa. W tym obszarze mieści się możliwość wyrażenia wotum zaufania dla rządu albo też wotum nieufności.

Elementami racjonalizacji systemu było wprowadzenie pewnych nowych rozwiązań i instytucji ustrojowych oraz powiązanie ich z założeniami systemu parlamentarnego. Do nich należy szczególna forma prawodawstwa w postaci rządowych dekretów z mocą ustawy (*decreto-legge*) oraz dekretów ustawodawczych (*decreto legislativo*)<sup>14</sup>. Włoski system parlamentarny został w efekcie ukształtowany jako jedynie „lekkoracjonalizowany”.

Tymczasem samo funkcjonowanie włoskiego systemu parlamentarnego pozostało w praktyce dalekie od założeń „racjonalizacji”. Dysfunkcyjny okazał się w dużej mierze model bikameralizmu doskonałego (*bicameralismo perfetto*), w którym obie izby zostały wyposażone w identyczne funkcje i uprawnienia. Dysfunkcje instytucjonalne i „patologiczne” praktyki parlamentarne przyczyniały się do niemal permanentnego poszukiwania udoskonaleń i podejmowania kolejnych prób reformatorskich<sup>15</sup>.

## Trajektorie niedokończonych reform ustrojowych

Wprowadzone w 1948 roku rozwiązania ustrojowe Republiki Włoskiej nie zagwarantowały w praktyce satysfakcjonującej funkcjonalności systemu.

<sup>14</sup> Akty te należą do środków nadzwyczajnych i mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia przewidzianego w ustawie i udzielonego na ściśle określony czas. W praktyce jednak rządy we Włoszech intensywnie korzystają z tej ścieżki proceduralnej.

<sup>15</sup> I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych Republiki Włoskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Warszawa 2004; M. Lorencka, *Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2010, nr 2–3; G. Rivo-secchi, *Reformy instytucjonalne i system dwuizbowy we Włoszech – analiza stanu reform*, «Przegląd Sejmowy» 2007, nr 3 (83).

W wyniku czego podejmowane były wielokrotne inicjatywy reform ustrojowych, określanych jako reformy instytucjonalne. Początkową fazę tych inicjatyw umiejscawia się w latach 70. XX w.<sup>16</sup> Intensyfikacja prac parlamentarnych nad reformami ustrojowymi nastąpiła podczas IX kadencji (1983–1987, komisja dwuizbowa ds. reform instytucjonalnych kierowana przez Aldo Bozziego)<sup>17</sup>. Ponownie prace były prowadzone w trakcie XI kadencji (1992–1994, komisja dwuizbowa ds. reform instytucjonalnych, pod przewodnictwem Nilde Iotti i Ciriaco De Mitty)<sup>18</sup>, a następnie w XIII kadencji (1996–2001, dwuizbowa komisja pod kierunkiem Massimo D'Alemy)<sup>19</sup>.

W okresie ponad 30 lat prób dokonania rewizji postanowień konstytucyjnych, począwszy od X kadencji do XVIII parlamentu (od 1987 roku do 2018 roku), tylko jedna nowelizacja została wprowadzona w życie. Mowa o rewizji tytułu V konstytucji (w drodze ustawy konstytucyjnej z 2001 roku) zmierzająca do redefinicji relacji państwo – regiony (określanej jako przyczynek do federalizacji systemu ustrojowego Włoch)<sup>20</sup>. Dotknęła ona dwóch kardynalnych kwestii: racjonalizacji podziału uprawnień między państwem a regionami oraz zasady parlamentarnej dwuizbowości (Senat zdefiniowany został jako „izba regionów”)<sup>21</sup>.

Potrzeba przeprowadzenia głębokich reform konstytucyjnych była powszechnie artykułowana zarówno na poziomie debaty politycznej, eksperckiej jak i społecznej (zaistniała w szeroko rozumianej domenie publicznej w kontekście diagnozowanego od lat 90. XX. wielopłaszczyznowego kryzysu systemu). Następujące po sobie cyklicznie kolejne przedsięwzięcia gruntownej rewizji Konstytucji (często określane mianem *la Grande Riforma*, nawiązującej do programowego hasła socjalistycznego premiera Bettino Craxiego z 1979 roku<sup>22</sup>) tworzyły klimat „rewizjonizmu konstytucyjnego”<sup>23</sup>. Próby gruntownych reform jednak nie skutkowały wejściem w życie stosownych zmian ustrojowych (z wyjątkiem noweli konstytucyjnej z 2001 roku przyczyniającej się do redefinicji roli regionów).

<sup>16</sup> J. Wawrzyniak, *Reformy instytucjonalne we Włoszech*, «Przegląd Sejmowy» 2007, nr 6 (83).

<sup>17</sup> Projekt przewidywał m.in. nowelizację art. 92, 93, 94 i 96 Konstytucji.

<sup>18</sup> Projektu reformy przewidywał między innymi wprowadzenie instytucji konstruktywnego wotum nieufności.

<sup>19</sup> I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych...*, s. 50.

<sup>20</sup> A. Pace, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale» 1995, nr 107, s. 16.

<sup>21</sup> C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948–2015)*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico» 2015, nr 2, s. 431.

<sup>22</sup> G. Acquaviva, L. Covatta (red.), *La «grande riforma» di Craxi*, Marsilia 2010.

<sup>23</sup> P. Ciarlo, *Il revisionismo costituzionale in Italia: 1984–1994*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale» 1995, s. 92.

Na przełomie XX i XXI w. w warunkach krystalizowania się we Włoszech nowej konfiguracji sceny partyjnej silnie wybrzmiewały postulaty zreformowania prawa wyborczego<sup>24</sup> (wprowadzenia elementów systemu większościowego) oraz wzmocnienia wybranych segmentów władzy wykonawczej. Celem reform miało być przede wszystkim zwiększenia stabilności, „rządności” (*governabilità*) i rozliczalności (*accountability*) gabinetów rządowych.

Projekt całościowej reformy konstytucyjnej wypracowany został w trakcie XIV kadencji parlamentu (2001–2006). Projektowana reforma ustrojowa zakładała wprowadzenie zasady desygnowania prezesa Rady Ministrów przez wyborców w trakcie procesu wyborczego, bikameralizmu zróżnicowanego (*bicameralismo differenziato*), (m.in. poprzez przypisanie funkcji kontrolnych i kreacyjnych wobec rządu wyłącznie Izbie Deputowanych, a także wyeksponowanie roli Izby w realizacji funkcji ustawodawczej<sup>25</sup>) a także ograniczenie uprawnień Prezydenta Republiki (np. w zakresie powoływania rządu)<sup>26</sup>. Wzmocnienie egzekutywy miało przejawiać się w formule rządów premierowskich („*premierato assoluto*”), będącej twórczym połączeniem modelu westminsterskiego i kanclerskiego<sup>27</sup>. Ustawa konstytucyjna przewidująca zmiany niemal wszystkich instytucji ustrojowych uchwalona 18 listopada 2005 roku została poddana pod głosowanie w referendum w 25 i 26 czerwca 2006 roku. Rewizja została odrzucona przez korpus wyborczy większością 61,29% głosujących przeciw jej wejściu w życie, przy frekwencji wynoszącej 52,5%<sup>28</sup>.

Kolejna inicjatywa głębokiej rewizji ustawy zasadniczej została zainicjowana w 2014 roku (podczas XVI kadencji parlamentu). Projekt ustawy konstytucyjnej zwanej ustawą Renzi-Boschi (od nazwisk premiera i minister ds. konstytucyjnych i relacji z parlamentem, Marii Eleny Boschi) zakładał między innymi zmniejszenie do 100 liczby senatorów wybieranych w wyborach pośrednich, przez rady regionalne, spośród radnych oraz burmistrzów. Rola Senatu ograniczona została do funkcji reprezentanta struktur terytorialnych (*rappresentante delle istituzioni territoriali*)<sup>29</sup>. Senat miał uczestniczyć w formułowaniu i realizowaniu polityk unijnych na poziomie regionów, jednakże miał zostać

<sup>24</sup> Zob. I. Bokszczanin, *Meandry reform wyborczych w Republice Włoskiej*, «Studia Politologiczne» 2015, nr 35.

<sup>25</sup> A. Chiaromonte, A. Wilson, *Introduzione. L'anno della «grande riforma» che non fu*, [w:] A. Chiaromonte, A. Wilson (red.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2017*, Bologna 2017, s. 29.

<sup>26</sup> M. Lorencka, *Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy...*, s. 106.

<sup>27</sup> C. Pinelli, *Cambiamento o razionalizzazione della forma di governo*, [w:] M. Volpi (red.), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna 2015, s. 77.

<sup>28</sup> Ministero dell'Interno, Archivio Storico delle Elezioni, [elezionistorico.interno.gov.it](http://elezionistorico.interno.gov.it).

<sup>29</sup> C. Fusaro, *L'ennesima riforma costituzionale fallita*, [w:] A. Chiaromonte, A. Wilson (red.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2017*, Bologna 2017, s. 130.



pozbawiony wpływu na proces kreowania kierunków polityki krajowej. Wiązało się to z pozbawieniem senatorów prawa wyrażania wotum zaufania oraz nieufności wobec rządu. Decyzją rządu ustawa konstytucyjna została poddana pod głosowanie w referendum. Referendum w sprawie reformy ustrojowej Renzi-Boschi zostało przeprowadzone 4 grudnia 2016 roku. Przeciw wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 2016 roku zagłosowało 59,1% uprawnionych, a frekwencja w referendum wyniosła 65,5%<sup>30</sup>. Tym samym Włosi po raz drugi odrzucili projekt gruntownej zmiany ustawy zasadniczej, w tym również zdecydowali o zachowaniu, krytykowanego niemal powszechnie, bikameralizmu symetrycznego.

Zbigniew Machelski postrzega rezultat tego referendum jako rezygnację z „wpisania się w proces racjonalizacji parlamentaryzmu europejskiego rozumianego jako podporządkowanie się dwóm rozdzielnym tendencjom: jurydykacji i prezydencjalizacji”<sup>31</sup>. Istotnie należy podkreślić, że kolejna już próba pogłębionej racjonalizacji włoskiego parlamentaryzmu spotkała się z niezrozumieniem i kontestacją ze strony większości aktywnego elektoratu (oraz części elit politycznych i środowisk naukowych). Tym niemniej, szczególnie ważący dla rezultatu referendum był bieżący kontekst polityczny w tym w szczególności intencjonalne nadanie przez premiera Matteo Renziemu głosowaniu referendalnemu charakteru plebiscytu. W efekcie wyborcy odczytali referendum w sprawie rewizji konstytucji jako możliwość wyrażenia ludowego wotum nieufności pod adresem rządu<sup>32</sup>.

Dwie kompleksowe rewizje konstytucji nie weszły w życie w związku z ich odrzuceniem w drodze referendum powszechnego (odpowiednio w 2006 roku i w 2016 roku)<sup>33</sup>. Tymczasem uchwalona w 2020 roku ustawa konstytucyjna wnosząca „częstkową” (bezpośrednio dotykającą „zaledwie” trzech artykułów konstytucji), w swym meritem ograniczającą wcześniej ustanowioną liczbę członków izb parlamentu, została zatwierdzona przez korpus wyborczy w referendum przeprowadzonym w grudniu 2020 roku. Nowelizacja ta nie wypełnia znamion zmiany kompleksowej, wielokrotnie postulowanej „Wielkiej Reformy” („*la Grande Riforma*”), jednak niesie ze sobą nie tylko drobne, numeryczne modyfikacje, ale również zawiera potencjał ważkich implikacji dla funkcjonowania włoskiego parlamentaryzmu *in toto*.

<sup>30</sup> Ministero dell'Interno, Archivio Storico delle Elezioni, *elezionistorico.interno.gov.it*.

<sup>31</sup> Z. Machelski, *Dwuizbowy parlament i reformy instytucjonalne w Republice Włoskiej*, «Przeгляд Europejski» 2019, nr 1, s. 93–116.

<sup>32</sup> Szerzej na temat referendum z 2016 r. zob. I. Bokszczanin, *Demos contra Kratos? uwarunkowania i implikacje referendum konstytucyjnego we Włoszech z 4 grudnia 2016 r.*, [w:] J. Wojnicki, J. Zalesny (red.), *Pomiędzy demokracją a autorytaryzmem. Doświadczenia polityczno-ustrojowe państw współczesnych*, Warszawa 2018, s. 283–307.

<sup>33</sup> A. Chiamonte, A. Wilson, *Introduzione...*

## Uwarunkowania, przebieg i cel reformy konstytucyjnej z 2020 roku

Reforma konstytucyjna z 2020 roku była pokłosiem haseł programowych ugrupowania Ruch Pięciu Gwiazd (*Movimento Cinque Stelle – M5S*), który w centrum swojego programu wyborczego umieścił postulat „walki z polityczną kastą”<sup>34</sup> oraz zredukowania „kosztów polityki”<sup>35</sup>. W praktyce postulat wprowadzenia oszczędności finansowych w odniesieniu do funkcjonowania sfery politycznej został sprowadzony do postulatu zmniejszenia składu osobowego parlamentu.

Wybory parlamentarne z 2018 roku, w których Ruch Pięciu Gwiazd uzyskał 32,68% głosów (uzyskał 227 mandatów w Izbie Deputowanych i 112 w Senacie), owarczyły drogę do realizacji postulatów wyborczych. Sformowany po wyborach rząd koalicyjny Ruchu Pięciu Gwiazd i Ligi Salviniiego, na czele którego stanął Giuseppe Conte, w umowie koalicyjnej zawarł zapowiedź szeregu istotnych zmian postanowień konstytucyjnych. Przewidywały one nie tylko zmniejszenie liczby parlamentarzystów (zrealizowanej w postaci ustawy konstytucyjnej z 2020 roku), ale ponadto wprowadzenie „związanego (imperatywnego) mandatu parlamentarnego, w celu ograniczenia zjawiska *transformizmu*”<sup>36</sup>, jak również „fundamentalne wzmocnienie” instytucji demokracji bezpośredniej, w odniesieniu do referendum uchylającego (*abrogativo*) poprzez modyfikację wysokości wymaganego kworum, wprowadzenie referendum stanowiącego (*propositivo*) a także zmiany dotyczące instytucji ludowej inicjatywy ustawodawczej. Reforma miała objąć również zniesienie konstytucyjnego organu Narodowej Rady Gospodarki i Pracy (CNEL)<sup>37</sup>.

Drugi gabinet premiera G. Contego, utworzony przez Ruch Pięciu Gwiazd, Partię Demokratyczną i ugrupowanie Wolni i Równi w 2019 roku w swoim programie zawarł ponownie zapowiedź rewizji konstytucji, jednak zmienił podejście do jej realizacji. W pierwszej kolejności miała zostać przeprowadzona redukcja liczby parlamentarzystów, a w kolejnych etapach miał być dokonany przegląd „gwarancji konstytucyjnych i zasady reprezentacji demokratycz-

<sup>34</sup> D. Casaleggio, *Casaleggio: i 7 paradossi della democrazia, a sbagliare non è mai chi vota*. Corriere della Sera, 17 September 2019, [http://www.corriere.it/politica/19\\_settembre\\_17/06-politico-t7ccorriere-web-sezioni-29ff88c4-d8bb-11e9-a64f-042100a6f996.shtml](http://www.corriere.it/politica/19_settembre_17/06-politico-t7ccorriere-web-sezioni-29ff88c4-d8bb-11e9-a64f-042100a6f996.shtml) (12.12.2022).

<sup>35</sup> M. Manetti, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, «Quaderni costituzionali» 2020, nr 3, s. 527–542.

<sup>36</sup> S. Curreri, *Gruppi politici e “anti-transfughismo”: nuove regole e spunti critici*. laCostituzione.info, 22 febbraio 2022. <http://www.lacostituzione.info/index.php/2022/02/22/gruppi-politici-e-anti-trasfughismo-nuove-regole-e-spunti-critici> (22.12.2022).

<sup>37</sup> *Contratto di Governo del 2018*, Il Punto 20.

nej, pluralizmu politycznego i terytorialnego”. W szczególności akcent został położony na zmiany dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego do Senatu i Izby Deputowanych (obniżenie wieku). Ponadto zapowiedziana została „rewizja konstytucji w celu wprowadzenia instytucji, które zapewnią lepszą równowagę systemową i przyczynią się do przybliżenia obywateli do instytucji [państwa]”<sup>38</sup>. Z programu rządowego wyłaniał się w istocie obraz szerokiego, inkrementalnego procesu reformy konstytucyjnej<sup>39</sup>.

Prace parlamentarne nad projekt reformy zostały rozpoczęte poprzez złożenie inicjatywy ustawodawczej w Senacie 4 kwietnia 2018 roku przez senatora Gaetano Quagliariello (Forza Italia), a następnie dwóch kolejnych inicjatyw sygnowanych przez senatorów M5S i Ligę. Prace nad projektami w izbie senackiej trwały blisko rok. Senat przyjął projekt w pierwszym czytaniu 7 lutego 2019 roku. Kolejne etapy ścieżki legislacyjnej obejmowały przyjęcie w I czytaniu w Izbie Deputowanych, które odbyło się 9 maja 2019 roku, następnie drugie czytanie w Senacie 11 lipca 2019 roku i ponownie drugie czytanie w ID 8 października 2019 roku. W drugim głosowaniu nad projektem w Izbie Deputowanych za projektem zagłosowało 553 deputowanych, 14 było przeciw, a 2 się wstrzymało. W głosowaniu w ID uzyskana została kwalifikowana większość 2/3, której zabrakło podczas głosowania w Senacie. Sytuacja na stanowiła podstawę dla uruchomienia procedury zatwierdzenia ustawy w referendum. W styczniu 2020 roku 71 senatorów, reprezentujących różne kluby partyjne, złożyło w Sądzie Kasacyjnym wniosek o przeprowadzenie referendum konstytucyjnego.

Referendum konstytucyjne odbyło się 20–21 września 2020 roku. Przeważyły głosy oddane za reformą. Dystans między głosującymi „za” i „przeciw” był jednak rekordowo duży zarówno w porównaniu do referendum z 2001 roku, które również przyniosło aprobatę dla propozycji rewizji, ale także w odniesieniu do referendum w 2006 i 2016 roku, w których przeważyły głosy przeciwne.

Pierwotny termin referendum został ustalony na 29 marca 2020 roku (referenda ogólnokrajowe na mocy przepisów ustawy przeprowadza się od marca do czerwca danego roku) jednak ze względu na panującą pandemię Covid-19 został przesunięty na wrzesień 2020 roku. W efekcie referendum zostało powiązane z wyborami do władz regionalnych (w siedmiu regionach) oraz władz samorządowych (w znacznej części gmin). Zabieg ten nie wpły-

<sup>38</sup> *Programma dil Governo del 4 settembre 2019*, s. 4.

<sup>39</sup> *Taglio eletti, accordo della maggioranza sulle quattro riforme “contrappeso”*: “Entro dicembre progetto di nuova legge elettorale”, «Il Fatto Quotidiano» 7 ottobre 2019, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/10/07/taglio-parlamentari-accordo-della-maggioranza-per-quattro-riforme-contrappeso-entro-dicembre-progetto-di-nuova-legge-elettorale/5502452> (15.12.2022).

nał w zauważalny sposób na sam wynik głosowania, chociaż w referendum została odnotowana relatywnie wysoka frekwencja. Jednocześnie przesunięcie w czasie głosowania i wydłużenie kampanii referendalnej przyczyniło się do pogłębienia debaty wokół możliwych konsekwencji redukcji liczby posłów i senatorów. Wydaje się, że w świetle szerokiego konsensu uzyskanego w parlamencie dla reformy (w szczególności podczas ostatniego głosowania w Izbie Deputowanych) oraz przychylniej dla tej nowelizacji opinii publicznej wynik referendum dotyczącego aprobaty dla „mikro-rewizji” konstytucyjnej był z góry przesądzony.

E. Cheli podkreśla, że reforma konstytucyjna z 2020 roku nazywana „mikro-rewizją” nie jest jednak mało znaczącą reformą, niesie ona duży potencjalny ładunek implikacji systemowych zarówno w krótko jak i w długoterminowej perspektywie<sup>40</sup>. Może ona skutkować osłabieniem mechanizmów demokratycznych i uruchomieniem procesu de-demokratyzacji<sup>41</sup>.

## **Bezpośrednie i pośrednie implikacje nowelizacji konstytucyjnej z 2020 roku**

Analizowana nowelizacja konstytucji była ingerencją w porządek ustrojowy o ograniczonym charakterze, jednak otworzyła drogę do zmian o wymiarze organicznym, prowadzącym do przemodelowania włoskiego bikameralizmu oraz formy (rządów) państwa<sup>42</sup>. Rewizja konstytucji pociągała za sobą konieczność dostosowania w zakresie funkcjonowania obu izb. Kwestia ta była szeroko komentowana we włoskiej debacie naukowej<sup>43</sup>. Z drugiej strony pojawiły się próby „systemowego” odczytania reformy i zidentyfikowania szeroko rozumianych konsekwencji strukturalnych: zasady reprezentacji, pomniejszenia roli parlamentu w stosunku do innych segmentów władzy w ujęciu zarówno

<sup>40</sup> E. Cheli, *Al di là del „si” e del „no”*, [www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it), 3 settembre 2020. (20.12.2022).

<sup>41</sup> A. Agostino, *Perche ridurre il numero dei parlamentari e contro la democrazia*, [Forumcostituzionale.it](http://Forumcostituzionale.it), 30 settembre 2019.

<sup>42</sup> C. Fusaro, *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il „si” apre a nuove riforme*, «Libertà eguale» 24 febbraio 2020; L. Castelli, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione dall'indagine comparativa*, [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 2020, nr 10; S. Curreri, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, [w:] E. Rossi (red.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa 2020.

<sup>43</sup> G. Tali Barbieri, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, «Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale» 2019, nr 2, s. 375–388; F. Biondi Dal Monte, *La riduzione del numero dei parlamentari, contenuto, obiettivi e iter della riforma*, [w:] E. Rossi (red.), *Meno parlamentari...*, s. 37; E. Rossi, *La riduzione del numero dei parlamentari*, «Quaderni costituzionali» 2019, nr 2, s. 423.

horyzontalnym (wobec egzekutywy) jak i wertykalnym (wobec regionów), a także w stosunku do korpusu wyborczego<sup>44</sup>.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że redukcja liczby członów obu izb parlamentu tylko pozornie jest zmianą techniczną, cząstkową czy też mało istotną. W praktyce pociąga ona za sobą potencjalnie istotne implikacje w co najmniej w czterech obszarach:

- 1) materii konstytucyjnej,
- 2) regulaminów, organizacji i trybu prac parlamentarnych,
- 3) prawa wyborczego i zasady reprezentacji,
- 4) wydatków publicznych.

Ustawę konstytucyjną o „zmianie przepisów art. 56, 57 i 59 Konstytucji w sprawie redukcji liczby parlamentarzystów” n. 1/2020 można postrzegać jako „punktową”, w niewielkim stopniu ingerującą w podstawy porządku konstytucyjnego. W tym duchu była ona przedstawiana wyborcom w trakcie debaty poprzedzającej referendum w sprawie projektu reformy. Tymczasem nowelizacja art. 59 Konstytucji w sposób pośredni wpływa na zmianę numeryczną większości potrzebnych dla dokonania wyboru Prezydenta Republiki, 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 1/3 członków Wyższej Rady Sądownictwa, procedowania zmian konstytucji, uchwalenia regulaminów parlamentarnych, etc. W szczególności w istotnym stopniu uwidacznia się to w odniesieniu do wyboru Prezydenta, którego dokonują członkowie obu izb parlamentu oraz 58 przedstawicieli regionów. W wyniku zmniejszenia składu parlamentu (o 1/3) i pozostawieniu bez zmiany reprezentacji regionów – zachwiana zostaje wcześniejsza równowaga na rzecz wzmocnienia udziału przedstawicieli jednostek regionalnych w procesie wyłaniania głowy państwa.

W przypadku Senatu redukcja liczby członków Izby wyłanianych w wyborach przy pozostawieniu dotychczasowej liczby senatorów dożywotnich (*senatori a vita*), powoduje wzrost znaczenia tej kategorii członków izby, których głosy w skomplikowanych układach sił parlamentarnych niejednokrotnie rozstrzygały o ważnych decyzjach np. w kwestii wotum zaufania czy nieufności pod adresem rządu (jak w przypadku II gabinetu Romana Prodiego)<sup>45</sup>. W ogólnym zarysie zmiana numeryczna składu izb parlamentarnych oddziałuje na ukształtowanie się relacji pomiędzy większością rządzącą a siłami opozycji, co w warunkach włoskiej dużej fragmentacji parlamentu i dynamiki

<sup>44</sup> N. Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, «Forum di Quaderni costituzionali» 2020, nr 3, s. 326.

<sup>45</sup> E. Vivaldi, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, [w:] E. Rossi (red.), *Meno parlamentari...*, s. 87; V. Casamassima, *Cosa cambia per i Senatori a vita?...*, s. 82.

wewnętrznej w ramach frakcji parlamentarnych oraz niestabilności większości rządowych ma szczególne znaczenie.

W istocie nowelizację z 2020 roku można traktować jako symboliczny „wyłom” w architekturze ustrojowej Republiki, który może oddziaływać na ukształtowany system, dość kruchej i niestabilnej w warunkach włoskich, równowagi systemowej (często określanej jako „stabilna niestabilność”). System ustrojowy z 1948 roku, deklaratywnie a także w praktyce, zorganizowany i zogniskowany wokół parlamentarnego centrum, został poddany „interwencji chirurgicznej”, pozornie drobnej ale jednak zakłócającej charakterystyczny, parlamentarny rys wypracowanej w okresie powojennym koncepcji włoskiej demokracji.

W kontekście dysfunkcji i anomalii włoskiego systemu należy wskazać szereg aspektów patologicznych, które stanowią problem bardziej znaczący niż mityczny „zbyt przeludniony parlament” (*parlamento troppo affollato*)<sup>46</sup>. W debacie podnoszono, że liczba deputowanych i senatorów powinna korespondować ze zmniejszającą się frekwencją wyborczą a także malejącą liczbą członków partii politycznych. Celem zmian miałyby być wzmocnienie mandatu przedstawicielskiego poprzez restrykcyjną redukcję ich „nadmiernej” liczby. Przypadek ten wpisuje się w szerszy fenomen „populizmu ustawodawczego”<sup>47</sup>, który nacechowany jest „przekrzywioną” responsywnością, dużą zmiennością, brakiem niezbędnej koherencji regulacji a czasem pewnym radykalizmem w procesie tworzenia prawa pod „bieżące dyktando” opinii publicznej „epoki nieufności”<sup>48</sup>.

W okresie tworzenia zrębów porządku ustrojowego Republiki ustalenie liczby członków izb parlamentu zostało wyprowadzone z pośredniej koncepcji między modelem dynamicznym, podążającym za zmieniającym się stosunkiem liczby wyborców i ich przedstawicieli, a modelem statycznym: określającą stałą liczbę deputowanych i senatorów<sup>49</sup>. W kontekście powojennym, przy trwałej tendencji wzrostowej liczby ludności we Włoszech, przyjęty w pierwotnym tekście ustawy zasadniczej model dynamiczny miał na celu „uniknięcie hipertrofii ciał parlamentarnych, w stosunku do wzrastającej liczby korpusu

<sup>46</sup> M. Follini, *Il taglio dei parlamentari darà ancora più potere alle tanto odiate élite*, «La Repubblica» 8.10.2019, <https://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2019/10/08/news/taglio-parlamentari-marco-follini-1.339476/> (20.12.2022).

<sup>47</sup> N. Lupo, „*Populismo legislativo?*”: *continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, «Ragionpratica» Jan/Mar 2019, vol. 27, nr 1, s. 251–271.

<sup>48</sup> P. Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La démocratie à l'âge de la défiance*, Paris 2006.

<sup>49</sup> Warto przywołać w tym miejscu klasyczne rozważania Jamesa Madisona dotyczące optymalnej liczby członków legislatury, który argumentował, że „zbyt mała liczba parlamentarzystów może sprzyjać spiskom przeciw dobru wspólnemu, z kolei zbyt duża uniemożliwia prace parlamentu, gdyż nie pozwala rozsądnie dyskutować. Bo nawet gdyby Zgromadzenie obywateli Aten składało się z samych Sokratesów, nadal byłoby tłumem”. A. Hamilton, J. Madison, *Federalist n. 50, The Total Number of the House of Representatives*, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60> (20.12.2022).

wyborczego<sup>50</sup>. Został on zastąpiony modelem statycznym na mocy nowelizacji z 1963 roku, która modyfikowała art. 56 i 57 Konstytucji, wprowadzając pięcioletnie kadencje obu izb oraz stałą liczbę członków Izby Deputowanych – 630 i Senatu – 315<sup>51</sup>.

Reforma konstytucyjna z 2020 roku wpisana w długoletnią debatę nad koniecznością usprawnienia funkcjonowania parlamentu – w praktyce ograniczyła pole interwencji w tekście konstytucji jedynie do wymiaru liczbowego składu izb parlamentarnych. Jednakże zmiana ta pociągała za sobą potrzebę aktualizacji innych przepisów ustrojowych, w tym przede wszystkim wymagała dostosowania ordynacji wyborczych i regulaminów izb parlamentarnych<sup>52</sup>. Zmiana liczby członków parlamentu skutkowałą w pierwszej kolejności pilną koniecznością nowego ukształtowania okręgów wyborczych<sup>53</sup>. W odniesieniu do regulaminów parlamentarnych konieczne było zmodyfikowanie minimalnej liczby deputowanych i senatorów wymaganych do utworzenia organów kolegialnych takich jak Biuro przewodniczącego (l'Ufficio di presidenza), komisje oraz *giunte*; do sformowania klubów parlamentarnych (*gruppi parlamentari*), ustalenia nowych zasady uczestnictwa w różnych postępowaniach parlamentarnych, zabierania głosu podczas posiedzeń plenarnych czy podczas prac w komisjach<sup>54</sup>.

Komisje Regulaminowe (*Giunte per il regolamento*) obu izb rozpoczęły prace nad zmianami w przepisach regulaminów jesienią 2021 (czyli z rocznym niemal opóźnieniem). Ostatecznie nowelizacja przepisów została przeprowadzona dopiero w 2022 roku. Oznaczało to w praktyce prace parlamentarne w warunkach presji czasu oraz w obliczu narastających napięć politycznych, które doprowadziły ostatecznie w lipcu 2022 roku do dymisji rządu M. Draghiego i rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych we wrześniu 2022 roku. Jednakże, interwencje ustawodawcze nie wyczerpały zakresu koniecznych dostosowań i dalszych reform, wywołanych ustawą konstytucyjną nr 1 z 2020 roku w tym zapewnienia parlamentowi właściwej reprezentatywności oraz skuteczności działania.

<sup>50</sup> T. Martines, Art. 56–58, [w:] G. Branca (red.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna 1984, s. 43.

<sup>51</sup> Legge Costituzionale del 9 febbraio 1963, n. 2. Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione (GU Serie Generale n. 40 del 12-02-1963).

<sup>52</sup> Ustawa delegująca nr 51 z 2019 r. (*La legge delega n. 51/2019*), uszczegółowiona następnie dekretem ustawodawczym nr 177 z 2020 r. (*Decreto legislativo n. 177/2020*).

<sup>53</sup> M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, s. 43.

<sup>54</sup> L. Ciaurro, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, «Forum di Quaderni Costituzionali» 2020, s. 355.

Kwestia właściwej i pełnej implementacji założeń reformy konstytucyjnej została przeniesiona na okres trwania XIX kadencji parlamentu. Zmiany aktualizacyjne miał wprowadzać dalej parlament w nowym składzie, zgodnie z nową interpretacją idei reprezentacji, zmodyfikowanymi relacjami w obrębie funkcji ustawodawczych, wyznaczania kierunków polityki (*di indirizzo politico*) oraz kontrolnych. W istocie zmiany wymagają wypracowania całościowej, pogłębionej koncepcji funkcjonowania parlamentu w nowych warunkach, a nie jedynie technicznych zmian dostosowawczych. Adaptacja systemowa powinna obejmować całościowe określenie podstawowych zasad i procedur, które regulują pozycję ustrojową i uprawnienia podmiotów prawa parlamentarnego, organizację i struktury wewnętrzne izb, kluczowe proceduralne aspekty procesów decyzyjnych<sup>55</sup>. Kierunek przeobrażeń zdaje się wskazywać jednak na stopniowe modyfikowanie ustrojowej roli izb parlamentarnych<sup>56</sup>.

Jednym z naczelných motywów reformy prowadzącej do redukcji liczby parlamentarzystów były zapowiadane „znaczne oszczędności wydatków publicznych”<sup>57</sup>. Warto więc w tym miejscu odnieść się do realnego problemu „koniecznych” kosztów polityki oraz do kwestii (czy też raczej mitów) „oszczędności” budżetowych. W założeniach projektu wydatków ID i Senatu na rok finansowy 2019 przewidzianych było blisko 960 milionów euro na koszty związane z działalnością ID oraz 544 – Senatu. Prognozowane oszczędności wynikające ze zmniejszenia liczby parlamentarzystów wynieść powinny 57 milionów euro (w szacunkach uwzględnione zostały wysokości wynagrodzeń, diet i pozostałych kosztów związanych ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego)<sup>58</sup>. Wynika stąd, że realne oszczędności wynoszą ok. 0,007% rocznie<sup>59</sup> (są one zatem znacznie niższe od szacunków promotorów reformy, którzy wskazywali na wartość oszczędności na poziomie 81,6 milionów euro, czyli 0,12%<sup>60</sup>). B. Caravita di Torrito na posiedzeniu komisji parlamentarnej podkreślił oczywistą kwestię, że „redukcja o 1/3 liczby parlamentarzystów nie oznacza zmniejszenia o 1/3 wydatków publicznych związanych z funkcjonowaniem izb parlamentu”<sup>61</sup>.

<sup>55</sup> G.L. Conti, *Il problema della rappresentanza è un numero?*, [w:] E. Rossi (red.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa 2020, s. 209.

<sup>56</sup> A. Manzella, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena 2020; L. Violante, *Un futuro per il Parlamento*, „La Repubblica” 12.03.2021, [https://www.repubblica.it/commenti/2021/03/11/news/parlamento\\_regolamento\\_camera\\_senato-300854376](https://www.repubblica.it/commenti/2021/03/11/news/parlamento_regolamento_camera_senato-300854376) (15.12.2022).

<sup>57</sup> Documento di Economia e Finanza 2018, del 27 settembre 2018, s. 112.

<sup>58</sup> A. Marchetti, *Sulla riduzione dei costi della politica*, [w:] *Meno parlamentari, più democrazia?*, s. 143–145.

<sup>59</sup> Osservatorio Conti Pubblici Italiani, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/> (22.12.2022).

<sup>60</sup> Riforme: Codacons, Ansa 9.10.2019, <https://codacons.it/riforme-codaconscon-taglio-parlamentari-risparmio-13-euro/> (22.12.2022).

<sup>61</sup> B. Caravita di Toritto, *Audizione: Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale c. 1585 cost. Approvata dal Senato, e c. 1172 cost. D'Uva, recanti*



## Uwagi końcowe: racjonalizacja czy deprecjacja parlamentaryzmu?

Prognozowanie tendencji rozwojowych systemu ustrojowego Włoch jest zadaniem niezwykle utrudnionym ze względu na różnorodność uwarunkowań procesu reform, w tym na ewentualną dwufazowość procedury zmiany konstytucji. Uwarunkowania proceduralne tworzą *de facto* pole dla różnych logik decyzyjnych. Faza inicjowania i postępowania parlamentarnego w przypadku braku kwalifikowanej większości 2/3 przy uchwaleniu reformy otwiera etap poddania pod głosowanie referendalne – a dotychczasowe wyniki tych głosowań pokazują dwie prawidłowości:

- 1) reformy „punktowe, częściowe” ( *riforme puntuali*) są łatwiej akceptowane (2001, 2020) niż reformy „całościowe” ( *grandi riforme*) (2005, 2016),
- 2) wynik referendum w sprawie reform całościowych jest niezależny od zakresu wypracowanego konsensusu dla reformy w trakcie jej uchwalania zarówno na poziomie parlamentarnym jak i na poziomie społecznym (w domenie publicznej).

Wynik referendum z 2016 roku zdawał się dostarczać wyraźnego sygnału dla tymczasowego zaprzestania kolejnych inicjatyw głębokich, całościowych zmian ustrojowych. Natomiast podjęta z powodzeniem „częstkowa” nowelizacja konstytucji w przedmiocie redukcji liczby członków parlamentu z 2020 roku może być odczytywana jako impuls i zachęta dla kolejnych przedsięwzięć. Reforma określona przez L. Castelliego jako „chybiona zmiana konstytucji i fasadowa innowacja”<sup>62</sup> może stać się w istocie preludium głębszych zmian ustrojowych.

Intencję przeprowadzenia rewizji porządku konstytucyjnego Włoch deklarowała w trakcie kampanii wyborczej w 2022 roku partia Giorgi Meloni – Bracia Włosi (*Fratelli d'Italia* – FdI). W programie wyborczym partii został zawarty punkt dotyczący reformy ustrojowej zmierzającej do racjonalizacji systemu parlamentarnego i przestoczenia go na wzór francuskiego modelu semiprezydenckiego. Ugrupowanie Giorgi Meloni odniosło sukces w wyborach do

«*modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*» e della proposta di legge c. 1616, approvata dal senato, recante «*disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*», resoconto stenografico 3 aprile 2019, [https://www.camera.it/leg18/1079?idLegislatura=18&tipologia=indag&sottotipologia=c01\\_riduzione&anno=2019&mese=04&giorno=03&idCommissione=01&numero=0006&file=indice\\_stenografico](https://www.camera.it/leg18/1079?idLegislatura=18&tipologia=indag&sottotipologia=c01_riduzione&anno=2019&mese=04&giorno=03&idCommissione=01&numero=0006&file=indice_stenografico) (10.12.2022).

<sup>62</sup> L. Castelli, *Downsizing the Parliament in Italy: A Missed Constitutional Amendment and Façade Innovation – Zmniejszenie liczby członków parlamentu we Włoszech: chybiona zmiana konstytucji i fasadowa innowacja*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2022, nr 4, s. 54–62.

parlamentu z 21–22 września 2022 roku<sup>63</sup>. Koalicja prawicowa, obejmująca obok Fdl, ugrupowanie S. Berlusconiego *Forza Italia* i Ligę Salviniiego) uzyskała większość w obu izbach niezbędną do sformowania gabinetu rządowego. Premier Giorgia Meloni w swoim *exposé* wygłoszonym na forum parlamentu 22 października 2022 roku zapowiedziała, że jej rząd rozpocznie proces reformy konstytucyjnej. Wskazała, że jednym z głównych wyzwań jest zaradzenie niestabilności politycznej. W tym celu ma zostać przeprowadzona reforma konstytucyjna w kierunku modelu prezydenckiego, który – jak podnosiła Meloni – gwarantuje stabilność i restytuuje (plasuje ponownie w centrum systemu) kwestię suwerenności narodu. Premier wyraziła intencję jakościowego przekształcenia systemu z „demokracji debaty” w „demokrację decyzji”<sup>64</sup>. Za jedną z wyjściowych hipotez kierunku zmian wskazała zaimplementowanie we Włoszech systemu semiprezydenckiego wzorowanego na modelu francuskim<sup>65</sup>. W kontekście tych enuncjacji należy spodziewać się, że w trakcie XIX kadencji parlamentu będziemy mogli obserwować losy kolejnej, trzeciej już w ciągu ostatnich dwóch dekad, próby dokonania gruntownej zmiany porządku konstytucyjnego Republiki Włoskiej. Aktualnie główne partie opozycyjne Partia Demokratyczna i Ruch Pięciu Gwiazd (M5S) *a priori* odrzucają możliwość udzielenia poparcia dla projektu reformy uderzającej w „rdzeń Konstytucji” (*cuore della Carta*), tymczasem ugrupowania tworzące Trzeci Blok (tzw. Trzeci Biegun, *Terzo Polo*): *Italia Viva* Mattea Renziego i *Azione* Carla Calendy, deklarują gotowość do wzięcia udziału w „nowej” debacie konstytucyjnej<sup>66</sup>.

Dodatkowa symptomatyczna zmiana dokonała się na poziomie deklarowanej społecznej akceptacji dla przekształcenia formy rządów w kierunku wariantu (semi)prezydenckiego. Wkrótce po wyborach parlamentarnych

<sup>63</sup> Partia *Fratelli d'Italia* w wyborach z 25 września 2022 r. zdobyła 26% głosów (uzyskując 119 mandatów w ID i 65 miejsc w Senacie). Wynik ten uplasował formację Giorgi Meloni na pierwszym miejscu w bloku sił prawicowych, dając jej samej pozycję lidera koalicji.

<sup>64</sup> „(...) *Uno di questi è certamente l'instabilità politica. L'Italia abbia bisogno di una riforma costituzionale in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una «democrazia interlocuente» a una «democrazia decidente». (...) Vogliamo partire dall'ipotesi di un semipresidenzialismo sul modello francese.*”

*Exposé*, Prezes Rady Ministrów Giorgi Meloni, 25 Ottobre 2022, <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770> (29.12.2022).

<sup>65</sup> W tym kierunku zmierzały postulowane przez Fdl zmiany ustrojowe, które przybierały postać wcześniejszych inicjatyw ustawodawczych. Por. *Projekt ustawy konstytucyjnej* sygnowanych przez G. Meloni wnoszonych pod obrady w trakcie XVIII kadencji parlamentu.

<sup>66</sup> *Presidenzialismo, Paita (Terzo Polo): «Pronti a sederci al tavolo sulle riforme. Meglio il sindaco d'Italia», „La Repubblica”, [https://www.repubblica.it/politica/2023/01/03/news/patia\\_terzo\\_polo\\_presidenzialismo-381803152/](https://www.repubblica.it/politica/2023/01/03/news/patia_terzo_polo_presidenzialismo-381803152/) (3.01.2022).*

jesienią 2022 roku 60% respondentów badania opinii publicznej deklarowało poparcie dla idei zmiany modelu pośrednich wyborów prezydenta i wprowadzenia trybu wyborów głowy państwa bezpośrednio przez elektorat<sup>67</sup>.

W świetle tych uwarunkowań należy zakładać, że kwestia racjonalizacji systemu parlamentarnego pozostaje we Włoszech nie tylko niezwykle aktualnym i ważkim przedmiotem rozważań naukowych<sup>68</sup>, ale po raz kolejny znajdzie się w centrum agendy politycznej i będzie tworzyć w najbliższym okresie jedną z głównych osi sporów na arenie partyjnej<sup>69</sup>.

Poza wnioskami wypływającymi z analizy przypadku nacechowanej wymiarem jednostkowym i kontekstem włoskim pozostaje otwarta kwestia natury ogólnej i pytanie o kierunek tendencji rozwojowych współczesnych systemów parlamentarnych. W tym kontekście analizowany włoski przypadek jest symptomem szerszego fenomenu de-parlamentaryzacji<sup>70</sup>, którego efektem zdaje się być postępująca deprecjacja klasycznego modelu parlamentarnego.

## Bibliografia

- Acquaviva G., Covatta L. (red.), *La «grande riforma» di Craxi*, Marsilia 2010.
- Agostino A., *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, „Forum Costituzionale”, 30 settembre 2019.
- Avril P., *Le parlementarisme rationalisé*, «Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger» 1998, nr 5.
- Biondi Dal Monte F., *La riduzione del numero dei parlamentari, contenuto, obiettivi e iter della riforma*, [w:] E. Rossi (red.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa 2020.
- Bokszczanin I., *Demos contra Kratos? uwarunkowania i implikacje referendum konstytucyjnego we Włoszech z 4 grudnia 2016 r.*, [w:] J. Wojnicki, J. Zalesny (red.), *Pomiędzy demokracją a autorytaryzmem. Doświadczenia polityczno-ustrojowe państw współczesnych*, Warszawa 2018.
- Bokszczanin I., *Meandry reform wyborczych w Republice Włoskiej*, «Studia Politologiczne» 2015, vol. 35.
- Bokszczanin I., *Reforma instytucji politycznych Republiki Włoskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Warszawa 2004.
- Castelli L., *Downsizing the Parliament in Italy: A Missed Constitutional Amendment and Façade Innovation – Zmniejszenie liczby członków parlamentu we Włoszech: chybiona zmiana konstytucji i fasadowa innowacja*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2022, nr 4.

<sup>67</sup> M. Improta, E. Mannoni, C. Marcellino, F. Trastulli, *Voters, issues, and party loyalty: the 2022 Italian election under the magnifying glass*, «Italian Journal of Electoral Studies» QOE – IJES 2022.

<sup>68</sup> *Riforma presidenziale Meloni, il costituzionalista Cassese conferma: «La strada è giusta»*, „Il Tempo”, <https://www.iltempo.it/personaggi/2023/01/03/news/riforma-presidenziale-meloni-italia-pro-e-contro-cassese-governo-stabile-34420455/> (3.01.2023).

<sup>69</sup> A. D'Andrea, *Di quale “presidenzialismo” si parla?*, 29.10.2022, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2022/10/29/di-quale-presidenzialismo-si-parla/> (29.12.2022).

<sup>70</sup> A. Spadaro, *Costituzionalismo versus populismo...*, s. 2007–2042.

- Castelli L., *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione dall'indagine comparativa*, «Federalismi» 2020, nr 10.
- Cheli E., „La centralità parlamentare”: sviluppo e decadenza di un modello, «Quaderni Costituzionali» 1981, nr 2.
- Chiaromonte A., Wilson A., *Introduzione. L'anno della «grande riforma» che non fu*, [w:] A. Chiaromonte, A. Wilson (red.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2017*, Bologna 2017.
- Conti G.L., *Il problema della rappresentanza è un numero?*, [w:] E. Rossi (red.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa 2020.
- Curreri S., *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, [w:] E. Rossi (red.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa 2020.
- D'Andrea A., *Di quale "presidenzialismo" si parla?*, «La Costituzione Info», 29 ottobre 2022.
- Fossum J.E., *The Crisis and the Question of De-parliamentarization in Europe*, [w:] *Europe's Prolonged Crisis*, London 2015.
- Fusaro C., *L'ennesima riforma costituzionale fallita*, [w:] A. Chiaromonte, A. Wilson (red.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2017*, Bologna 2017.
- Fusaro C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948–2015)*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico» 2015, nr 2.
- Fusaro C., *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il „si” apre a nuove riforme*, «Libertà eguale» 24 febbraio 2020.
- Griglio E., *Le prospettive di riforma della Costituzione Italiana: note di metodo*, «Toruńskie Studia Polsko-Włoskie» 2021, XVII.
- Hamilton A., Madison J., *Federalist n. 50, The Total Number of the House of Representatives*.
- Improta M., Mannoni E., Marcellino C., Trastulli F., *Voters, issues, and party loyalty: the 2022 Italian election under the magnifying glass*, «Italian Journal of Electoral Studies» QOE – IJES 2022.
- Legge Costituzionale del 19 ottobre 2020, n. 1 *“Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”*, Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21-10-2020.
- Legge Costituzionale del 9 febbraio 1963, n. 2. *„Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione”*, Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 40 del 12-02-1963.
- Lorencka M., *Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2010, nr 2–3.
- Lupo N., *„Populismo legislativo?»: continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, «Ragionpratica» 2019, vol. 27, nr 1, Jan/Mar.
- Lupo N., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, «Forum di Quaderni costituzionali» 2020, nr 3.
- Machelski Z., *Dwuzimowy parlament i reformy instytucjonalne w Republice Włoskiej*, «Przegląd Europejski» 2019, nr 1.
- Manetti M., *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, «Quaderni costituzionali» 2020, nr 3.
- Manzella A., *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena 2020.
- Marchetti A., *Sulla riduzione dei costi della politica*, [w:] E. Rossi (red.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa 2020.
- Müller J.-W., *Populism and Constitutionalism*, [w:] C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa, P. Espejo, P. Ostiguy (red.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford 2017.
- Pace A., *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale» 1995, nr 107.
- Pinelli C., *Cambiamento o razionalizzazione della forma di governo*, [w:] M. Volpi (red.), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna 2015.

- Rivosecchi G., *Reformy instytucjonalne i system dwuizbowy we Włoszech – analiza stanu reform*, «Przegląd Sejmowy» 2007, nr 3 (83).
- Rosanvallon P., *La Contre-démocratie. La démocratie à l'âge de la défiance*, Paris 2006.
- Rossi E., *La riduzione del numero dei parlamentari*, «Quaderni costituzionali» 2019, nr 2.
- Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna 2004.
- Spadaro A., *Costituzionalismo versus populismo: sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie*, [w:] G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (red.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, Napoli 2009.
- Szymanek J., *Mechanizm racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów: przegląd koncepcji*, [w:] J. Szymanek (red.), *System rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014.
- Tali Barbieri G., *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, «Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale» 2019, nr 2.
- Tarchi R., *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948–1993)*, [w:] G. Branca, A. Pizzorusso (red.), *Commentario della Costituzione*, Bologna–Roma 2005.
- Vivaldi E., *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari su alcune funzioni “di garanzia” esercitate dal Parlamento*, [w:] E. Rossi (red.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa 2020.
- Volpi M., *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, *Costituzionalismo.it*, nr 1, 2020.
- Wawrzyniak J., *Reformy instytucjonalne we Włoszech*, «Przegląd Sejmowy» 2007, nr 6 (83).
- Witkowski Z., *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie przemian 1989–2004*, Toruń 2004.