

TORUŃSKIE STUDIA POLSKO-WŁOSKIE VII  
STUDI POLACCO-ITALIANI DI TORUŃ VII

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika



# TORUŃSKIE STUDIA POLSKO-WŁOSKIE VII

pod redakcją

Zbigniewa Witkowskiego i Cezarego Bronowskiego

# STUDI POLACCO-ITALIANI DI TORUŃ VII

a cura di

Zbigniew Witkowski e Cezary Bronowski



WYDAWNICTWO NAUKOWE  
UNIwersytetu MIKOŁAJA KOPERNIKA

Toruń 2011

**Redaktor Naczelny**  
Zbigniew Witkowski (Toruń)

**Zastępca Redaktora Naczelnego**  
Cezary Bronowski (Toruń)

**Rada Redakcyjna**  
Francesco Adornato (Macerata), Gian C. De Martin (Rzym),  
Andrzej Sokala (Toruń), Jan Wawrzyniak (Warszawa)

**Sekretarz Redakcji**  
Katarzyna M. Witkowska-Chrzczonec

Recenzent  
prof. dr hab. Andrzej Sokala

Projekt okładki  
Zenon Nienartowicz

Opracowanie wydawnicze  
Elżbieta Kossarzecka

ISSN 2083-1986

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika  
Toruń 2011

---

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA

REDAKCJA:  
ul. Gagarina 5, 87-100 Toruń  
tel. (56) 611 42 95; fax (56) 611 47 05  
wydawnictwo@umk.pl  
[www.wydawnictwoumk.pl](http://www.wydawnictwoumk.pl)

DYSTRYBUCJA: ul. Reja 25, 87-100 Toruń  
tel./fax (56) 611 42 38  
books@umk.pl

DRUK: Wydawnictwo Naukowe UMK  
ul. Gagarina 5, 87-100 Toruń  
tel. (56) 611 22 15

## OD REDAKTORÓW

W 2010 roku ukazał się VI tom *Toruńskich studiów polsko-włoskich* (*Studia polacco-italiani di Toruń*), w 2011 roku czas na kolejny tom VII, dzięki czemu *Studia* stają się nareszcie regularną i cykliczną publikacją, dysponującą własnym ISSN-em. Dotychczasowe tomy nie były wydawnictwem periodycznym, ale bardzo potrzebnym środowiskom badaczy polskich, zajmujących się problematyką włoską, i badaczy włoskich zainteresowanych współpracą naukową z uczonymi polskimi.

Tom VII zawiera artykuły z dziedziny historii, historii prawa, prawa publicznego, w tym konstytucyjnego, z prawa europejskiego oraz z zakresu politologii. Dnia 17 marca 2011 roku Italia obchodziła 150. rocznicę swego zjednoczenia, dlatego też bieżące wydanie poświęcamy temu ważnemu historycznemu wydarzeniu. Z tego samego powodu dwa teksty (jeden polskich autorów i jeden autorstwa Włocha) dedykowane są tej wielkiej i ważnej rocznicy. Do współpracy podczas tworzenia tomu VII zaprosiliśmy włoskiego uczonego prof. Roberta Martucciego z Uniwersytetu w Salento, jednego z najbardziej znaczących autorów w dziedzinie problematyki historii zjednoczenia Italii w nauce włoskiej. Pozostałe artykuły traktujące o sprawach aktualnych, dotyczących funkcjonowania państwa włoskiego wyszły spod piór polskich naukowców od dawna zajmujących się problematyką włoską. Do ich grona należą: prof. Zbigniew Machelski z Uniwersytetu Opolskiego, który analizuje, jak Włochy i Włosi poradzili sobie z kryzysem, dr Małgorzata Lorencka z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, która ukazuje ewolucję włoskiego systemu partyjnego po 1993 roku, a z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu prof. Zbigniew Witkowski i prof. Andrzej Gaca pokazujący okoliczności i uwarunkowania procesu zjednoczeniowego we Włoszech w XIX wieku, natomiast dr Katarzyna Witkowska-Chrzczonevicz i mgr Jakub Rutynowski analizują wkład Włoch i RFN do procesu integracji europejskiej, a dr Piotr Chrzczonevicz recenzuje bardzo ciekawą książkę dotyczącą spraw sycylijskiej mafii.

Tom VII *Toruńskich studiów polsko-włoskich* jest dowodem stałego pogłębiania się współpracy naukowo-badawczej oraz przyjaźni między uczonymi różnych generacji, która ściśle łączy środowiska akademickie Polski (w tym Torunia) i Włoch.

Z przyjemnością i z radością odnotowujemy, że w 2011 roku zastępca redaktora naczelnego *Studiów* dr hab. Cezary Bronowski, prof. UMK, młody toruński italianista, odebrał z rąk Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, postanowienie o nadaniu Mu tytułu naukowego profesora.

Pragniemy wyrazić nadzieję, że także tom VII *Studiów* spotka się z zainteresowaniem i uznaniem wszystkich jego czytelników.

Zbigniew Witkowski, Cezary Bronowski

Toruń, maj 2011

## NOTA DALLA REDAZIONE

A distanza di solo un anno della pubblicazione del sesto volume degli *Studi polacco-italiani di Toruń* (2010), e a proseguimento di quegli studi, abbiamo il piacere di proporre ai nostri lettori il settimo volume della collana scientifica.

La sua realizzazione è l'avvio promettente per la pubblicazione nel futuro, con cadenza regolare e non quella periodica, di ulteriori raccolte realizzate presso la Casa Editrice dell'Università Niccolò Copernico di Toruń.

L'alto livello scientifico dei precedenti volumi degli *Studi polacco-italiani di Toruń* è stato riconosciuto nel contesto scientifico universitario sia della Polonia che dell'Italia.

Il presente volume degli *Studi polacco-italiani* si propone di presentare ai lettori le novità scientifiche nell'ambito delle ricerche sulla storia del diritto, sul diritto pubblico, costituzionale ed europeo, e sugli studi riguardanti le scienze politiche. È anche da notare che il 17 marzo del 2011 abbiamo avuto l'occasione di celebrare 150 anni dell'unificazione d'Italia ed in effetti, il settimo volume va dedicato a questo avvenimento storico e alla problematica relativa alla vita socio-politica dell'Italia odierna.

Così il settimo volume comprende una serie di saggi scritti da diversi studiosi dell'ambiente scientifico-storico-politico italo-polacco.

Una tale composizione del gruppo degli autori è quasi simbolica; essa è rappresentata dal prof. Roberto Martucci dell'Università di Salento – uno dei massimi esponenti della storia italiana dopo il 1860, e dai professori e ricercatori delle diverse università polacche. A questo gruppo appartengono: il prof. Zbigniew Machelski dell'Università di Opole che analizza la situazione attuale italiana nel momento della crisi economica; la dott.ssa Małgorzata Lorencka dell'Università di Katowice concentra la sua attenzione sul quadro politico italiano dopo il 1993; invece dell'Università Niccolò Copernico di Toruń il prof. Zbigniew Witkowski e il prof. Andrzej Gaca evidenziano le circostanze socio-politiche del lungo processo dell'unificazione d'Italia; la dott.ssa Katarzyna Witkowska-Chrzczonevicz

e il dott. Jakub Rutynowski accennano il contributo italiano e tedesco al processo dell'integrazione europea; il dott. Piotr Chrzczonowicz della stessa università presenta un saggio interessante sulla attuale problematica italiana.

Il settimo volume degli *Studi polacco-italiani*, come i precedenti, nasce dunque da una lunga e stretta collaborazione scientifica dell'Università Niccolò Copernico di Toruń con alcune università polacche e italiane. Tale collaborazione, che esiste da molti anni, è diventata nel tempo sempre più fruttuosa.

Con grande gioia e piacere riconosciamo anche il solenne fatto che all'inizio del 2011 il Presidente della Repubblica Polacca Bronisław Komorowski, ha consegnato al giovane italianista di Toruń – dr hab. Cezary Bronowski, prof. UMK, uno dei curatori degli *Studi polacco-italiani*, la nomina al professore ordinario.

In effetti, il Settimo volume degli *Studi* accentua i rapporti bilaterali molto amichevoli che si sono venuti a creare in questi anni a livello scientifico e interpersonale, e permettono, infatti, uno sviluppo ottimale della cooperazione tra la Polonia (ivi compresa quella di Toruń) e l'Italia.

Ci auguriamo, pertanto, che il presente settimo volume trovi la stessa favorevole accoglienza presso gli studiosi di vari ambienti sociali e culturali.

Zbigniew Witkowski, Cezary Bronowski

Toruń, maj 2011



Część I  
HISTORIA I PRAWO

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika



*Andrzej Gaca, Zbigniew Witkowski*

*Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

## ZJEDNOCZENIE WŁOCH

W 150. rocznicę wydarzeń roku 1861

Powszechnie przyjmuje się, że imperium karolińskie stanowi kolebkę Włoch, Niemiec i Francji. Już przez przymierze z papieżem Leonem III udało się Karolowi Wielkiemu podbić ostatecznie Królestwo Longobardów (774 r.) i włączyć je do państwa frankońskiego. 25 grudnia 800 roku, w dzień Bożego Narodzenia, papież przekazał Karolowi *Imperium Romanum* i koronował go na cesarza rzymskiego, wskrzeszając Cesarstwo na Zachodzie jako „wspólnotę św. Piotra”, kładąc podwaliny pod nową jedność przeciwstawianą Cesarstwu Wschodniemu, istniejącemu nadal po upadku Rzymu<sup>1</sup>. Państwo Karola Wielkiego, co podkreśla Jan Baszkiewicz, jakkolwiek rozległe i uświetnione cesarskim tytułem, było tworem kruchym<sup>2</sup>.

Po śmierci Ludwika Pobożnego, syna Karola Wielkiego (840 r.), doszło do podziału państwa frankońskiego na trzy części, usankcjonowanego przez układ w Verdun w 843 roku, co dało początek późniejszemu wyodrębnieniu się wspo-

---

<sup>1</sup> M.H. Serejski, *Idea jedności karolińskiej*, Warszawa 1937, s. 28–29, s. 47 i n., s. 64 i n., s. 72 i n.; s. 85 i n.; krok ten ułatwiła okoliczność, że po detronizacji Konstantyna VI na tronie cesarskim w Konstantynopolu zasiadała wówczas kobieta – cesarzowa Irena, dlatego na Zachodzie tron cesarski uważano za nieobsadzony. Dopiero w wyniku działań wojennych, prowadzonych w północnej Italii, cesarz wschodniorzymski Michał został zmuszony do uznania równorzędnej godności Karola Wielkiego na Zachodzie (812 r.); W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec*, Wrocław 1981, s. 73; K. Zakrzewski, *Historia Bizancjum*, Kraków 1999, s. 130–131, s. 134.

<sup>2</sup> J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1995, s. 25.

mnianych wcześniej, nowych państw europejskich. Według traktatu podpisanego przez następców cesarza, najstarszy wnuk Karola Wielkiego, Lotar, uzyskał wraz z godnością cesarską Włochy i terytoria na północ od Alp między Skaldą, Mozą, Saoną, Rodanem a Renem oraz Fryzję; Karol Łysy – ziemie na zachód od dzielnicy Lotara (tereny późniejszej Francji); Ludwik Niemiec – ziemie między Renem a Łabą (tereny późniejszych Niemiec). Dzielnica Lotara uległa następnie na podstawie traktatu w Meerssen w 870 roku podziałowi między Karola i Ludwika.

Późniejsze próby przywrócenia jedności państwa nie powiodły się. Śmierć Karola III, jednego z synów Ludwika Niemieckiego, zwanego Grubym (888 r.), pozbawionego legalnego dziedzica, który na krótko zdołał jeszcze raz skupić pod swym berłem, przynajmniej formalnie, całe imperium Karola Wielkiego – oznaczała definitywny upadek jedności karolińskiej i ostateczny rozpad dawnego *Regnum Francorum*<sup>3</sup>.

Sytuacja polityczna w Królestwie Włoskim na początku II połowy X wieku, a zwłaszcza walki o tron pomiędzy miejscowymi wielkimi panami feudalnymi, oraz pograżenie się całego kraju coraz bardziej w rozbiciu, umożliwiły królowi niemieckiemu Ottonowi I interwencję we Włoszech i koronację, najpierw na króla Italii (961 r.), a rok później na cesarza rzymskiego. Od tego czasu północne i środkowe Włochy były połączone z państwem niemieckim, którego władcy, poczynając od Ottona I i jego następcy, będą również bezskutecznie dążyć do opanowania południowej Italii, częściowo uznającej zwierzchnictwo cesarzy zachodnich, częściowo zaś związanej z Cesarstwem Wschodnim lub wchodzącej w jego skład<sup>4</sup>. Posiadanie Włoch królowie niemieccy musieli okupywać przywilejami na rzecz włoskich feudałów świeckich i duchownych, a później także miast. Niektóre spośród nich zdobyły dużą niezależność już w XI wieku (m.in.

---

<sup>3</sup> We Włoszech już w roku 887 tron objął człowiek niewywodzący się z dynastii karolińskiej, Berengar I, margrabia Friuli, koronowany na króla Italii w 888 r. Po nim wielcy feudałowie powołali na tron księcia Burgundii Rudolfa, a następnie Hugona z Prowansji. Kolejnym królem Włoch został, popierany przez Ottona I, margrabia Ivrei, Berengar II.

<sup>4</sup> Zjednoczenie pod władzą Normanów większości księstw południowowłoskich, skąd wyparli oni zarówno Arabów, jak i Bizantyjczyków, a następnie podbój przez nich pod koniec XI w. Sycylii doprowadziło do powstania na południu Włoch silnie scentralizowanej monarchii, która przyjęła w 1130 r. nazwę Królestwa Sycylijskiego. Objęło ono Sycylię, Kalabrię i Apulię. Jego władca Roger II uzyskał koronę z rąk papieża. Po wymarciu dynastii normandzkiej (1194) przeszło ono w drodze spadku na niemieckich Hohenstaufów, a po śmierci ostatniego z nich (poł. XIII w.) nastąpił podział państwa pomiędzy francuskich Andegawenów i hiszpańskich Aragonów. Ci ostatni po długoletnich walkach opanowali całą Sycylię (ich państwo później zostanie nazwane Królestwem Obojga Sycylii). Tereny na lądzie stałym, pozostające we władaniu Andegawenów weszły w skład nowo utworzonego królestwa ze stolicą w Neapolu (Królestwo Neapolitańskie).

Piza, Genua, Mediolan, Piacenza, Lucca). Zupełną niezawisłość osiągnęła w tym okresie Wenecja, uznająca przedtem zwierzchnictwo Bizancjum. Sporadyczność pobytów cesarzy we Włoszech sprzyjała usamodzielnieniu się świeckiego i duchownego możnowładztwa.

Dążenie do ograniczenia rosnącego uprzywilejowania panów feudalnych doprowadziło w drugiej połowie XI wieku w wielu miastach włoskich do tworzenia tajnych związków, których celem było uniezależnienie miasta od władzy biskupa (lub hrabiego) i zmniejszenie roli możnego rycerstwa w miastach<sup>5</sup>. W niektórych ośrodkach miejskich to dojście do władzy niższych klas ludności następowało w drodze ewolucji, niekiedy poprzez specjalne ugody gwarantujące ludowi udział w sprawowaniu rządów w mieście. W innych biskupi zostali pozbawieni swoich uprawnień w wyniku walk, czasami dość krwawych. Proces wyodrębniania się autonomicznych władz miejskich przyspieszała walka pomiędzy cesarstwem a papieżstwem o inwestyturę oraz wewnętrzne walki w samym kościele. Miasta stojące po jednej lub drugiej stronie uzyskiwały uprawnienia, które dotąd przysługiwały hrabiom lub posiadającym uprawnienia hrabiowskie biskupom. Papieże popierali dążenia miast do uniezależnienia się od świeckiej władzy biskupów będących na ogół zwolennikami cesarza, zatem tylko w niewielkich mniejszych miastach utrzymywał się stary porządek.

Dalszemu rozwojowi samodzielności miast i przejmowaniu regaliów przysługujących wyłącznie cesarzowi usiłował przeciwstawić się Fryderyk I Barbarossa (1152–1190). Odbierając miastom włoskim na mocy postanowień sejmu ronkałskiego (1158 r.) prawo wyboru własnych urzędników, mianował w to miejsce nowych urzędników, tzw. *potestates* (stanowili oni pierwowzór późniejszego urzędu miejskiego podesty). Byli obwoływani przez cesarza jego przedstawicielami w poszczególnych miastach. Pierwszy zbuntował się przeciwko temu Mediolan, zdobyty i zburzony przez wojska cesarskie. Z dalszych walk z cesarzem miasta włoskie zjednoczone w Lidze Miast Lombardzkich wyszły jednak zwycięsko. Na mocy postanowień pokoju zawartego w Konstancji (1183 r.) Fryderyk I uznał istniejący w miastach stan rzeczy. Cesarz przyznał miastom prawo zrzeszania się w ligi, zaciągania wojska, wyboru własnych urzędników i korzystania z regaliów. Chociaż formalnie władze miast musiały być zatwierdzone przez cesarza oraz miasta musiały płacić mu daninę, gdy przebywał we Włoszech, jak również od pewnych wyroków miejskich można było odwołać się do cesarza,

---

<sup>5</sup> Rozkwitowi miast włoskich początek dały m.in. szybki rozwój gospodarczy, wyższa w porównaniu z krajami zaalpejskimi i bardziej upowszechniona kultura oraz przetrwanie na Półwyspie Apenińskim wielu rzymskich instytucji. Już w IX w. wiele z włoskich miast uzyskało autonomię w zakresie jurysdykcji.

jednak w praktyce uprawnienia cesarskie bardzo rzadko mogły być od miast wyegzekwowane.

Wprawdzie pokój w Konstancji doprowadził do pewnego ograniczenia autonomii miast włoskich, stał się jednak zarazem prawną podstawą ich faktycznej niezawisłości, sankcjonując niejako wcześniejszą niezależność. Cesarz uznał władzę komun, miasta zaś, przyjmując zwierzchność cesarską, przejęły jakby rolę wielkich feudałów, by podobnie jak oni stopniowo uwalniać się od swych obowiązków na rzecz suzerena.

Dalsza ewolucja ustroju miast włoskich przebiegała w sposób zróżnicowany w poszczególnych ośrodkach, prowadząc stopniowo do ostatecznego upadku autonomicznych komun miejskich u schyłku XIV wieku i przekształcania się miast w signorie, a następnie w księstwa<sup>6</sup>. Tylko nieliczne komuny włoskie utrzymały się przez dłuższy okres jako republiki bądź mieszczańskie (np. Florencja) lub arystokratyczne (np. Wenecja, Genua)<sup>7</sup>.

Dawne republikańskie komuny miejskie Włoch, nadal rozszerzając się terytorialnie<sup>8</sup>, albo ulegały jedynowładztwu (np. Mediolan pod rządami Viscontich, a następnie Sforzów, Florencja w rękach Medyceuszy, Mantua – Gonzagów, Ferrara – rodu d'Este, Verona – rodu Scalgerich), albo przechodziły w ręce obcych państw (np. Genua, od 1449 r. francuska, a od 1528 r. hiszpańska).

Poszczególne państewka włoskie, skłócone politycznie, stale toczyły ze sobą spory i walki, wciągając nieraz do pomocy władców i wojska z zewnątrz. Pod koniec XV wieku Włochy stały się areną rywalizacji i zaborczej polityki obcych mocarstw. Król Francji, Karol VIII, rozpoczął długotrwały okres walk,

---

<sup>6</sup> Powstawanie signorii wiązało się z centralizacją władzy w komunach miejskich. Kapitanowie ludu, lub tam gdzie pozostali podeści, zaczęli być wybierani na przełomie XIII i XIV w. na dłuższy czas, później dożywotnio. Jednocześnie przyznawano im bardzo szerokie uprawnienia w zakresie władzy ustawodawczej i wykonawczej, co prowadziło do sytuacji, że stawali się oni faktycznymi panami miasta, niekoronowanymi jedynowładcami. Niekiedy signorami zostawali feudałowie bądź kondotierzy. Chcąc uzyskać władzę dziedziczną w mieście i na nieraz rozległym obszarze przylegającym do miasta, signorowie starali się o uzyskanie od papieża lub cesarza przywileju nadającego im tytuł dziedziczny (np. wikariusza lub księcia). Należy niewątpliwie zgodzić się z Gierowskim, że system signorii przyczynił się do utrwalenia policentryzmu włoskiego, prowadząc do powstania małych despotycznych państewek i petryfikując zarazem podział Włoch; J.A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław 1985, s. 127–128.

<sup>7</sup> W. Szyszkowski, *Wenecja. Dzieje republiki 726–1797*, Toruń 1994, s. 76 i n., s. 94–96, s. 106 i n., s. 115 i n., s. 135.

<sup>8</sup> Małe signorie lokalne zostały wchłonięte w XIV w. przez większe miasta, wokół których powstawały państwa terytorialne o monarchicznej lub republikańskiej formie rządów.

kontynuowanych przez jego następców, o hegemonię na Półwyspie Apenińskim<sup>9</sup>. Rywalami Francji w jej włoskiej ekspansji były monarchia hiszpańska i cesarska dynastia Habsburgów. Doprowadziło to do utrwalenia wpływów rywalizujących państw na terenie Italii i dalszych zmian sytuacji politycznej we Włoszech, coraz bardziej uzależnianych od obcych potęg. Proces ten dotyczył nie tylko skutków toczonych kilkadziesiąt lat tzw. wojen włoskich, ale także następstw późniejszych konfliktów zbrojnych, które miały miejsce na przestrzeni pomiędzy drugą połową XVI a końcem XVIII wieku.

Bezpośrednio przed rokiem 1861 Włochy były traktowane, pomijając kwestię Królestwa Włoskiego istniejącego w latach 887–962, tylko jako „pojęcie geograficzne”. Autorem tego powiedzenia był kanclerz Austrii, ks. min. Klemens Lothar von Metternich, który pierwszy raz użył tego słynnego potem określenia w liście do ks. Apponyiego, ambasadora Austrii w Paryżu z 12 kwietnia 1847 roku. Metternich napisał wówczas *Le mot 'Italie' est une dénomination géographique* i powtórzył tę tezę w liście okólnym z 6 sierpnia 1847 roku, skierowanym do ambasadorów Cesarstwa, akredytowanych w Londynie, Sankt Petersburgu i w Berlinie – *l'Italie est un expression géographique*<sup>10</sup>. Powiedzenie to stało się następnie mottem prawie przysłowiowym. Zauważa się więc w literaturze, że słowo „Italia” długo nie było desygnatem rzeczywiście istniejącego podmiotu będącego podmiotem samym w sobie, ale odpowiednikiem wciąż przyszłej i niepewnej idei<sup>11</sup>. W polskim piśmiennictwie zwracają na to uwagę m.in. Mieczysław Żywczyński i Zbigniew Machelski<sup>12</sup>.

Jako pojęcie polityczne Włochy występują w czasach nowożytnych bez przerw dopiero od 1861 roku, ale to nie znaczy, że powstało ono dopiero wówczas. Już w 1802 roku Republika Cisalpińska otrzymała nazwę Republiki Włoskiej (*Repubblica Italiana*)<sup>13</sup>. Mogłaby ona być, jak uważa G. Procacci, wystarczającym

---

<sup>9</sup> Podczas tych wojen (zwanych włoskimi) wojska cesarsko-hiszpańskie, dowodzone przez księcia Karola Burbona, zdobyły Rzym w 1527 r., doszczętnie go złupiły i spaliły (*Sacco di Roma*); S.E. Nahlik, *Grabież dzieł sztuki*, Wrocław–Kraków 1958, s. 11–13; por. Z. Witkowski, *Mężnie i wiernie. Papięska Gwardia Szwajcarska. Historia chwały*, Toruń 2010, s. 87–110 oraz Z. Morawski, *Sacco di Roma*, Kraków 1923.

<sup>10</sup> Cyt. za F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma 2007, s. 18. Ten zaś przywołuje te frazy z pamiętników ks. Metternicha opublikowanych przez jego syna ks. Richarda Metternicha, w Paryżu w 1883 r.

<sup>11</sup> F. Bonini, *op. cit.*, s. 18.

<sup>12</sup> M. Żywczyński, *Włochy Nowożytne. 1796–1945*, Warszawa 1971, s. 6; Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010, s. 11.

<sup>13</sup> Jeszcze w okresie wojen prowadzonych przez Dyrektoriat (1794–1799) mianowany w lutym 1796 r. dowódcą armii włoskiej generał Napoleon Bonaparte w ciągu krótkiego czasu pokonał króla Piemontu, zmusiwszy go do zawarcia pokoju, na mocy którego Sabaudia i Nicea zostały

polem działania dla eksperymentu odnowy politycznej i społecznej o zasięgu narodowym, gdyby nie przytłaczająca obecność Francuzów, a także ich polityka i postawa wobec owej „siostrzanej republiki”<sup>14</sup>. W zależnej od Francji i kadłubowej postaci Włochy stały się po raz pierwszy od stuleci realnym organizmem państwowym. Za sprawą Napoleona pojęcie Italii ponownie weszło do słownika politycznego Europy<sup>15</sup>. Wkrótce Republikę Włoską przekształcono w Królestwo Włoskie, którego koronę przyjął sam Napoleon (zastępowany przez swego pasierba Eugeniusza de Beauharnais jako wicekróla), zobowiązując się, że nigdy nie połączy jej z koroną Francji.

Na skutek sukcesów Napoleona w wojnie z trzecią koalicją (1805 r.) Austria utraciła Wenecję, Istrię i Dalmację i została wyparta z Włoch i Niemiec. Wojska francuskie ponownie obaliły w Neapolu dynastię burbońską, gdzie panowanie objął brat Napoleona, Józef Bonaparte<sup>16</sup>. Całe Włochy znalazły się pod faktycznym panowaniem Francji. W 1807 roku zostały włączone do Francji Toskania i Parma, a w 1809 Państwo Kościelne.

Epokę napoleońską zakończył kongres wiedeński, który obradował o początku czerwca 1815 roku. Jedną z najbardziej skomplikowanych spraw,

---

wcielone do Francji. Po zwycięskim pochodzie przez północne Włochy Napoleon wkroczył do Austrii, zmuszając ją do podpisania traktatu w Campo Formio (17.10.1797 r.). Według jego postanowień Austria godziła się m.in. z utratą Lombardii. Mapa Włoch uległa znacznemu przekształceniu. Napoleon zlikwidował arystokratyczną republikę wenecką. Jej część wschodnia przypadła Austrii. Z Lombardii, zachodniej części republiki weneckiej oraz części ziem papieskich utworzono Republikę Cisalpińską (Przedalpejską). W lutym 1798 r. wojska francuskie opanowały Rzym, gdzie proklamowano republikę. Na początku 1799 r., po obaleniu panowania Burbonów w Neapolu, proklamowano powstanie republiki, zwanej Partenopejską. Jeszcze wcześniej w Genui ustanowiono pod protektorem Francji Republikę Liguryjską. W grudniu 1798 r. Piemont został wcielony do Francji, a król Piemontu udał się do swej ostatniej posiadłości, Sardynii. Jednakże wojna, która wybuchła na wiosnę 1799 r. przyniosła Francuzom duże straty we Włoszech.

<sup>14</sup> Tak zresztą jak inne „republiki siostrzane”, pomimo swej formalnej niezależności, była ona krajem poddanym reżimowi okupacji wojskowej ze wszystkimi tego konsekwencjami: m.in. nieustannymi rekwizycjami, nakładaniem wysokich kontrybucji czy rabowaniem dzieł sztuki. Z drugiej strony w ciągu dwóch lat jej istnienia po raz pierwszy została przełamana bariera municypalizmu i Włosi z różnych regionów zjednoczyli się w zgromadzeniach i organach rządu cisalpińskiego, nabierając doświadczenia politycznego; G. Procacci, *Historia Włochów*, Warszawa 1983, s. 286–287.

<sup>15</sup> T. Wituch, *Zjednoczenie Włoch*, Warszawa 1987, s. 63.

<sup>16</sup> Po usunięciu Burbonów w Hiszpanii (1808 r.) Józef Bonaparte objął tron w Hiszpanii. Po nim rządy w Neapolu objął szwagier Napoleona, słynny generał J. Murat. Po klęsce Napoleona utrzymał on władzę w Neapolu, przechodząc w 1814 r. na stronę koalicji antynapoleońskiej. Podczas „stu dni” porozumiał się z Napoleonem i wystąpił przeciw Austrii. Postanowił zbrojnie dokonać zjednoczenia Włoch pod swoim berłem. Pokonany przez Austriaków opuścił swe państwo. Po powrocie do Neapolu jesienią 1815 r. został schwyty i rozstrzelany.



zaprzatających wiele uwagi jego liderów były Włochy, gdzie liczył się przede wszystkim interes i głos Austrii. Państwo włoskie stało się ponownie pojęciem geograficznym, a nie politycznym. Papieżowi przywrócono władzę doczesną, a wraz z nią Państwo Kościelne. Wiktor Emanuel I powrócił do Turynu. Genuę postanowiono włączyć do Królestwa Sardynii. Parmę otrzymała dożywotnio córka cesarza, żona Napoleona, Maria Luiza. Austria odzyskała z powrotem Lombardię, Wenecję i Dalmację. Księstwo Modeny przywrócono spokrewnionemu z cesarzem austriackim, Franciszkowi IV, Toskanię i Piombino odzyskał brat cesarza, Ferdynand III. Całe północne Włochy, z wyjątkiem Królestwa Sardyńskiego zwanego nadal Piemontem, znalazły się więc pod wpływami Austrii<sup>17</sup>.

Pierwsze próby rewolucyjne, mające na celu wyzwolenie Włoch spod panowania austriackiego, podjął na początku lat 20. XIX wieku tajny związek karbonariuszy<sup>18</sup>. Jednakże zarówno powstanie w Neapolu (1820 r.), jak i w Piemoncie (1821 r.), które spowodowały przyznanie liberalnych konstytucji, zostały krwawo stłumione przez Austriaków<sup>19</sup>. Również zryw rewolucyjny we Włoszech w dobie francuskiej rewolucji lipcowej zakończył się niepowodzeniem (1831 r.)<sup>20</sup>.

W latach 30. XIX wieku Giuseppe Mazzini i jego zwolennicy, którzy powołał do życia nową tajną organizację o wyraźnie republikańskim programie, pod nazwą „Młode Włochy”, przedsięwzięli szereg powstańczych prób na północy

---

<sup>17</sup> We Włoszech północnych król Sardynii odzyskał Piemont oraz Sabaudię i Niceę. Pod jego panowanie dostał się również obszar dawnej republiki Genui. Na południu Burbonowie odzyskali Królestwo Obojga Sycylii;

<sup>18</sup> W I poł. XIX w. we Francji i we Włoszech popularny stał się ruch polityczny zwany karbonaryzmem lub węglarstwem. Karbonariusze głosili równość wszystkich ludzi, walkę przeciw tyranom, domagali się ustroju konstytucyjnego. Włoscy węglarze za cel stawiali sobie przede wszystkim wyzwolenie Włoch spod obcego panowania, zjednoczenie i wprowadzenie demokratycznego ustroju. Mieli wielu zwolenników wśród drobnego mieszczaństwa, chłopów i niższego kleru. Po niepowodzeniach powstań z lat 1821 i 1831 organizacje karbonariuszy upadły. Zastąpiła je organizacja Młode Włochy, założona przez Mazziniego w 1831 r. do walki o zjednoczenie Włoch.

<sup>19</sup> Do wydarzeń w Królestwie Obojga Sycylii wchodziło Święte Przymierze, które w porozumieniu z królem Ferdynandem podjęło decyzję o zbrojnej interwencji Austrii. Jej wojska opanowały wkrótce terytorium Królestwa, zaprowadzając w nim ponownie despotyczne rządy i okupując kraj przez następne trzy lata. Austriacy interweniowali również w Piemoncie, przyczyniając się do pokonania powstańców i przywrócenia tam absolutyzmu. Wzmocnili również terror i represje w podległym sobie Królestwie Lombardzko-Weneckim.

<sup>20</sup> W powstaniu włoskim, które na początku 1831 r. objęło większą część Państwa Kościelnego, udział wzięło przede wszystkim drobnomieszczaństwo. Nie wysunięto programu zjednoczenia Włoch. Powstańcy zostali pokonani przez wojska austriackie. W obawie przed kolejnym powstaniem konferencja sześciu państw w Rzymie wręczyła papieżowi Grzegorzowi XVI memorandum, doradzające przeprowadzenie pewnych reform. Wobec opozycyjnej postawy papieża w 1832 r. wybuchło kolejne powstanie.

i na południu Włoch, lecz wszystkie poniosły klęskę. Celem nowo powstałej organizacji miało być odrodzenie narodu włoskiego i zjednoczenie Włoch w formie republiki. Jednocześnie Włosi mieli współpracować z innymi narodami po to, by w przyszłości stworzyć nowy europejski ład, nową europejską wspólnotę o charakterze ponadnarodowym<sup>21</sup>.

Nieudane próby wyzwolenia Italii spod panowania austriackiego i dążenie do zjednoczenia narodowego w latach 20. i 30. XIX wieku zakończone porażką nie złamały ducha oporu ani pragnienia wolności mieszkańców Półwyspu Apenińskiego. Na początku lat 40. coraz więcej zwolenników zaczęła zyskiwać sobie nowa koncepcja zjednoczenia Włoch pod przewodnictwem papieża, tym bardziej że po śmierci Grzegorza XVI w czerwcu 1846 roku papieżem został, popierany przez Francję, kardynał G.M. Mastai-Ferretti, który przyjął imię Piusa IX. Ten potomek zubożałego rodu średniej włoskiej szlachty, słynącej ze swego przywiązania do liberalizmu, cieszył się opinią człowieka postępowego<sup>22</sup>. Ponieważ patriotycznie nastawione kręgi społeczne upatrywały w nim świątłego i zdolnego papieża-monarchę, który stanie na czele zrywu narodowego i będzie wskrzesicielem wolności i wielkości Włoch, początkowo wręcz pieszczotliwie nazywały go *Pio Nono* i widziały w nim jedyne, dobrego reformatora.

Jednym z wybitnych, chociaż umiarkowanych, teoretyków katolickiej myśli federalistycznej w tamtym czasie był Vincenzo Gioberti, autor fundamentalnego dzieła zatytułowanego *O prymacie moralnym i obywatelskim Włochów* z 1843 roku. Autor wyłożył tu swoje poglądy na przyszłość jedności Włoch i tym samym poderwał do działania wielu nie tylko aktywnych politycznie, umiarkowanych patriotów epoki, ale też zwykłych Włochów. Gioberti ujął ich wszystkich zwłaszcza jedną tezę, w myśl której „Italia ma sama w sobie wszystkie warunki potrzebne do swego narodowego i politycznego odrodzenia, bez uciekania się do rewolucji wewnętrznych na wzór obcy ani też do pomocy zbrojnej z zewnątrz”<sup>23</sup>. Zamiast oczekiwać pomocy Francji czy innych państw Gioberti proponował nadać odpowiednie znaczenie osobie papieża, najbardziej godnego i zasłużonego mieszkańca Italii, a ten sprawując władzę doczesną, jako monarcha świecki, z pewnością nie doprowadzi do powstania poddanych przeciwko rządzącym, wręcz przeciwnie taka sytuacja sprawi, że papież wyznaczony przeciw przez

---

<sup>21</sup> J. Ugniewska, *Giuseppe Mazzini – historia jako narodowa terapia*, Wrocław 1986, s. 112 i n.

<sup>22</sup> Trzej bracia przyszłego biskupa, arcybiskupa, kardynała i papieża, hrabiego G.M. Mastai-Ferrettiego, brali udział w powstaniu w Państwie Kościelnym (1831 r.); Ch. Schaller, *Pius IX*, Warszawa 2009, s. 17.

<sup>23</sup> V. Gioberti, *Del primato morale e civile degli Italiani*, a cura di G. Balsamo-Crivelli, Torino 1946, s. 101.

Opatrzność zachęci innych monarchów i lud do wspólnego działania w pokoju i w zgodzie w ramach ligi włoskiej (*lega italiana*). Taki związek konfederacyjny pod wodzą papieża zwiększałby swoją własną siłę, likwidowałby załączki konfliktów i stanowiłby zaporę przed wyniszczającymi inwazjami z zewnątrz<sup>24</sup>. Historyk włoski zajmujący się myślą polityczną epoki B. Brunello ocenia, że „Włochów pociągnęła owa magia”. Byli pewni, że oto Gioberti wymyślił formułę, która będzie cudownym lekarstwem na wszystkie problemy Włoch, tym bardziej, że „nie wiązała się z rewolucją czy z wojnami, poświęceniami czy łzami: wolność, niepodległość, wspaniałość ojczyzny, wszystko to zostanie im dostarczone szybko za pomocą dobrej woli”<sup>25</sup>. Szybko jednak idee Giobertiego zakładające ostrożność i odsuwanie problemów i do tego papieża jako przywódcy konfederacji państw włoskich okazały się utopią w nowych czasach, toteż przez dziesięciolecia podlegał on często krytyce.

Rzeczywiście chociaż nowo obrany papież przeprowadził w zacofanym i zrujnowanym gospodarczo Państwie Kościelnym<sup>26</sup> już na początku swojego pontyfikatu szereg reform gospodarczych i politycznych, które wywołały powszechny entuzjazm, to jednak jego zapał wyczerpał się stosunkowo szybko. Papież ogłosił m.in. szeroką amnestię dla ok. 1600 więźniów i wygnańców politycznych, złagodził cenzurę, popierał bezpłatne nauczanie, rozpoczął na wielką skalę prace publiczne w Rzymie (budowa wodociągów, nowych dróg, mostów i założenie oświetlenia gazowego), zainicjował budowę aż czterech linii kolejowych, zaprowadził porządek w finansach, wydatnie obniżył cła na granicach państwa i zniósł pozostałości ceł wewnętrznych. Wiosną 1847 roku Pius IX stworzył Radę Państwa (*Consulta di Stato*), ciało o charakterze doradczym, następnie powołał pierwszy w dziejach Państwa Kościelnego rząd w postaci Rady Ministrów, otworzył stanowiska w administracji komunalnej Państwa Kościelnego dla osób świeckich oraz wyraził zgodę na utworzenie gwardii obywatelskiej (*Guardia Civica*)<sup>27</sup>. Pius IX dostrzegał także wartość i znaczenie zbliżenia gospodarczego państw włoskich, czemu dał wyraz, zawierając w 1847 unię celną z Toskanią i Piemontem<sup>28</sup>. Wreszcie ogłosił 14 marca 1848 r., wprawdzie dopiero pod wpływem błyskawicznego rozwoju sytuacji rewolucyjnej w Europie, w tym w państwach włoskich,

---

<sup>24</sup> Ibidem, s. 111.

<sup>25</sup> B. Brunello, *Il pensiero politico italiano dal Romagnosi al Croce*, Bologna 1949, s. 75.

<sup>26</sup> J.A. Gierowski, *op. cit.*, s. 428.

<sup>27</sup> J.A. Gierowski, *op. cit.*, s. 428 oraz J.M. Villefranche, *Pius IX*, Warszawa 2002, s. 28–29, s. 36–37.

<sup>28</sup> A. Pankowicz, *Szkic do portretu papieża Piusa IX*, „Politeja”, nr 1(5), Kraków 2006, s. 257 oraz por. J. Pelczar, *Pius IX i jego pontyfikat*, t. 2, Kraków 1888, s. 8–18.

*Statut Fundamentalny dla Rządów Doczesnych w Państwach Świętego Kościoła*<sup>29</sup>. Akt ten stanowił kamień milowy z sferze przyswajania zasad rozwijającego się konstytucjonalizmu ówczesnej epoki.

Na tym w zasadzie zakończył się proces postępowych przemian w Państwie Kościelnym. Jak trafnie zauważa Christian Schaller, Pius IX dokonał tego „bardziej dla wypełnienia swojego duszpasterskiego posłannictwa niż do narzuconej z zewnątrz roli politycznego przywódcy”<sup>30</sup>. Sytuację skomplikowało to, że liberalna polityka papieża na początku pontyfikatu bardzo szybko wciągnęła go w konflikt z katolicką Austrią<sup>31</sup>.

Jednakże powszechny entuzjazm, jaki wywołały poczynania Piusa IX, zmuszał innych władców włoskich, pod presją społeczeństwa, do zmiany dotychczasowej formy rządów. Czynnikiem, który przyspieszył te zmiany, był wybuch 12 stycznia 1848 roku powstania w Palermo. Ferdynand II, władca Królestwa Obojga Sycylii, któremu nie udało się stłumić buntu, rozpoczynającego rewolucję nie tylko we Włoszech, ale i w Europie, powołał nowy rząd i nadał swemu państwu konstytucję (10 lutego 1848 r.) wzorowaną na konstytucji francuskiej z 1830 roku.

Pod wpływem wydarzeń na południu Włoch ruch ludowy rozszerzył się i przybrał na sile w całym kraju. Liberalowie, mający poparcie mas, zaczęli domagać się wprowadzenia ustroju konstytucyjnego i w innych państwach włoskich. Jeszcze w lutym 1848 roku na żądania te przystał książę toskański, Leopold II, a w marcu przyszła kolej na Piemont, gdzie król Karol Albert ogłosił w Turynie *Statut fundamentalny Królestwa Sardynii*, wzorowany również na francuskiej konstytucji z roku 1830 i konstytucji belgijskiej z roku 1831<sup>32</sup>.

Wydarzenia na południu Włoch w początkach 1848 roku stanowiły jeden z ruchów rewolucyjnych określanych Wiosną Ludów, które wstrząsnęły Europą, ogarniając swym zasięgiem prawie cały kontynent, a zakończyły się niepowodzeniem w 1849 roku. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że nie wszędzie przyczyny i przebieg Wiosny Ludów miały jednakowy charakter. W każdym kraju, gdzie pod koniec lat 40. XIX wieku wystąpiły ruchy rewolucyjne o odmiennej

---

<sup>29</sup> *Ustawa Zasadnicza Państwa Miasto Watykan oraz inne akty ustrojowe. Wstęp, wybór i tłumaczenie F.Longchamps de Brier i M.Zubik*, Warszawa 2008, s. 10.

<sup>30</sup> Ch. Schaller, *op. cit.*, s. 26; papież w walce o wyzwolenie i zjednoczenie Italii zachował neutralność, czując się przede wszystkim duszpasterzem powołanym w jednakowym stopniu dla wszystkich narodów, przez co został okrzyknięty wrogiem ojczyzny i na czym poważnie ucierpiała jego popularność; R. Fischer-Wollpert, *Leksykon Papieży*, Kraków 1997, s. 161.

<sup>31</sup> L. Ranke, *Dzieje papieżstwa w XVI–XIX wieku*, Warszawa 1974, s. 670–671; J.M. Villefranche, *op. cit.*, s. 45–46.

<sup>32</sup> F. Bonini, *op. cit.*, s. 20.

genezie i mimo elementów wspólnych miały też cechy specyficzne, uwarunkowane odrębnym rozwojem historycznym oraz zróżnicowaniem ustroju politycznego i społecznego poszczególnych państw. Włochy od średniowiecza nie tworzyły jednego państwa, a ponieważ stanem rozbitcia Włoch była zainteresowana zwłaszcza Austria, bunt kierował się przede wszystkim przeciwko niej.

Wybuch rewolucji (3 marca 1848 r.) w Wiedniu stał się dla Włoch szansą na zjednoczenie. Po wycofaniu się wojsk austriackich powstanie objęło Lombardię, Wenecję, Parmę i Modenę. Opinia publiczna widziała przywódcę ruchu ogólnowłoskiego w osobie Karola Alberta, króla Sardynii, uznając go za przyszłego wyzwoliciela Włoch<sup>33</sup>. W gruncie rzeczy władca ten, stając na czele ruchu wyzwolenia i zjednoczenia Włoch, myślał wyłącznie o swoich interesach dynastycznych. Jeśli zdecydował się na wojnę z Austrią, wypowiedzianą 23 marca, to głównie dlatego, by uwolnić się spod jej zwierzchnictwa<sup>34</sup>.

Armię piemoncko-sardyńską zasilili tysiące ochotników z różnych stron Włoch. Do tzw. I wojny o niepodległość przyłączyły się Toskania, Parma i Modena. Posiłki przysłali również papież i król Ferdynand II, jednakże wojska ich zostały po paru tygodniach wycofane z walki. Pius IX ogłosił ostatecznie 29 kwietnia 1848 roku podczas konsystorza kardynalskiego alokucję zatytułowaną *Non semel*, oświadczając, że jako papież nie może prowadzić wojny, ponieważ jego misja ma charakter ponadnarodowy i obcy jest mu wir wrzawy wojennej. Pius IX wyraźnie wówczas stwierdził, odnosząc się do tych, którzy chcieliby postawić go na czele jakiejś republiki tworzonej przez ludy włoskie, że papież wszystkie swe myśli, troski i starania zwraca ku temu, by królestwo Chrystusowe, to jest Kościół, co dzień świetniej się rozkrzewiało, nie zaś, by się rozszerzały granice władzy doczesnej<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Utworzone w 1720 r. Królestwo Sardyńskie pozostawało pod rządami dynastii sabaudzkiej od XI w. W 1743 r. połączyło się z Piemontem, przejmując w okresie Wiosny Ludów przewodnictwo w ruchu liberalnym i antyaustriackim na Półwyspie Apenińskim; J.A. Gierowski, *op. cit.*, s. 398, 302–303 i 450–451.

<sup>34</sup> „I ażeby wam lepiej wykazać nasze poczucie związku z Italią, rozkazujemy, ażeby wojska nasze wstępując na teren Lombardii i Wenecji nosiły herb Sabaudii umocowany na włoskim sztandarze trójbarwnym” – tak brzmiały ostatnie słowa odezwy ogłoszonej przez Karola Alberta 24 marca 1848 r. Jej znaczenie polega na tym, że po raz pierwszy wysuwa ona jawnie dynastię sabaudzką na czoło włoskiego ruchu narodowego zmierzającego do zjednoczenia Włoch drogą odgórną – pod berłem dynastii; *Wiek XIX w źródłach*, oprac. M. Sobańska-Bondaruk, S.B. Lenard, Warszawa 1998, s. 113.

<sup>35</sup> Papież odrzucił również myśl prezydentury w Republice Włoskiej, złożonej ze wszystkich włoskich ludów; J.M. Villefranche, *op. cit.*, s. 51; L. Ranke, *op. cit.*, s. 671.

Także król Neapolu wykorzystał wybuch kolejnego powstania w stolicy swego państwa jako pretekst opuszczenia formującej się ligi włoskiej. Liczebną przewagę w tej wojnie mieli więc Austriacy.

Stanowisko papieża spotkało się z powszechnym rozczarowaniem społecznym. Rozwścieczeni liberałowie i rewolucjoniści włoscy podsycali nastroje antypapieskie, co nie było trudne, gdyż mimo początkowych sukcesów nieudolność wojskowa Karola Alberta stała się powodem dotkliwej klęski armii włoskiej pod Custozzą (25 lipca 1848 r.). 9 sierpnia doszło do zawieszenia broni, w następstwie czego Austria uzyskała Lombardię i Wenecję oraz wpływy w Parmie i Modenie, dokąd wkroczyły jej oddziały. Do końca tego miesiąca walkę partyzancką prowadził tylko Giuseppe Garibaldi<sup>36</sup>.

Taka sytuacja spowodowała we Włoszech niepomiaralny wzrost nastrojów radykalnych i republikańskich, skierowanych głównie przeciwko świeckiej władzy papieża, który odmawiając udziału w wojnie przeciwko Austrii i opowiadając się za pokojem, z doskonałego kandydata na reformatora i przywódcę nowego państwa nagle stał się wrogiem numer jeden kraju, zdrajcą idei narodowej, człowiekiem, który w oczach radykałów włoskich wyrzekł się „wszelkich uczuć wspólnoty z Włochami”<sup>37</sup>. Więcej, ich zdaniem to Pius IX był winny klęski militarnej Włoch i wobec tego Państwo Kościelne odtąd stawało się zasadniczą przeszkodą dla idei zjednoczenia Italii. To tutaj bierze swój początek słynna „kwestia rzymska” i antyklerykalizm włoski<sup>38</sup>. Tak więc papież zdystansował się wyraźnie wobec ruchu *Risorgimento*, oznaczającego rozbudzenie się świadomości narodowej Włochów<sup>39</sup>. Pius IX pod presją nasilających się gwałtownych demonstracji przeciwko niemu i przeciw Kościołowi oraz po zabójstwie premiera swego rządu hr. Pelegrina Rossiego, uchodzącego w oczach papieża za jedyną osobę zdolną do uspokojenia nastrojów rewolucyjnych, w obliczu realnego niebezpieczeństwa osobistego potajemnie opuścił Rzym przy pomocy posła bawarskiego hr. Karla von Spaura, w przebraniu zwykłego księdza. Udając się do fortecy w Gaecie niedaleko Neapolu, zwrócił się też z prośbą o interwencję i pomoc w sprawie

---

<sup>36</sup> T. Wituch, *Garibaldi*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998, s. 116 i n.

<sup>37</sup> L. Ranke, *op. cit.*, s. 671.

<sup>38</sup> A. Pankowicz, *op. cit.*, s. 259 oraz W. Jakubowski, *O Roma felix. Geneza, specyfika i przeobrażenia instytucji politycznych Państwa Miasta Watykańskiego*, Warszawa 2005, s. 84–98.

<sup>39</sup> Mianem *Risorgimento* określa się ruch na rzecz uwolnienia Włoch od obcej dominacji i zjednoczenia narodowego. Jest to także nazwa epoki trwającej od wojen napoleońskich do proklamowania zjednoczonego Królestwa Italii w 1861 r.

przywrócenia swojej władzy świeckiej i niezależności do wielu państw europejskich (m.in. do Francji, Austrii, do Neapolu i do Hiszpanii)<sup>40</sup>.

Dnia 9 lutego 1849 roku zebrana w Rzymie Konstytuanta uchwaliła zniesienie władzy świeckiej papieża i przekształcenie Państwa Kościelnego w Republikę Rzymską. Na jej czele stanęli Carlo Armellini, Giuseppe Mazzini i Aurelio Saffi, tworząc jej ciało kierownicze w postaci triumwiratu. I chociaż triumwirat w manifeście swoim ogłosił się republikańskim Rządem Narodu<sup>41</sup>, to w odpowiedzi papież obłożył przywódców Republiki ekskomuniką w Nowy Rok 1849. Republika Rzymska przetrwała jednak niespełna pięć miesięcy i została obalona 3 lipca 1849 roku wraz ze zdobyciem Rzymu przez wojska francuskie. Po ucieczce księcia toskańskiego Leopolda II także w Toskanii powstał rząd tymczasowy złożony z demokratów.

Pod naciskiem radykałów w marcu 1849 roku Karol Albert zerwał zawieszenie broni z Austrią i wznowił działania wojenne. Tym razem wojna trwała zaledwie kilkanaście dni. Dowództwo wojsk sardyńskich objął generał Wojciech Chrzanowski. 23 marca Włosi ponieśli dotkliwą klęskę pod Novarą i następnego dnia zawarto rozejm z Austrią, która początkowo chciała zlikwidować państwo sardyńskie. Karol Albert w dniu militarnej porażki abdykował na rzecz swego syna Wiktora Emanuela II<sup>42</sup>. Najdłużej trwały walki w Rzymie i Wenecji. Wobec postępów wojsk austriackich istniała groźba, że Austria zapanuje nad całym Półwyspem Apenińskim.

Zaniepokojona tym była w szczególności Francja. Republikanie francuscy prowadzili pertraktacje z papieżem w sprawie udzielenia mu pomocy i wprowadzenia przez niego w przyszłości liberalnych reform. Dopiero kiedy we Francji zwyciężyła prawica monarchistyczna, Ludwik Napoleon Bonaparte przystąpił do bardziej energicznych działań. Wysłana przez niego ekspedycja wojskowa bombardowała Rzym przez szereg tygodni, a po zdobyciu miasta w lipcu 1849 roku i częściowym wyzwoleniu Państwa Kościelnego przez Austrię, doczesna władza papieska została przywrócona. Na początku kwietnia 1850 roku Pius IX powrócił do Rzymu. Jego konserwatywna niechęć wobec postępowych prądów wzrosła w kolejnych latach jeszcze bardziej<sup>43</sup>. Gwałtownie wzrastał też opór zwolenników zjednoczenia Włoch wobec papieża, tym bardziej że restytuowana jego świecka władza i porządek w jego państwie wsparte były na bagnietach zacieklej wro-

---

<sup>40</sup> Ch. Schaller, *op. cit.*, s. 37; L. Ranke, *op. cit.*, s. 673.

<sup>41</sup> J. Ugniewska, *op. cit.*, s. 140.

<sup>42</sup> Sam wprost z Novary udał się na emigrację do Portugalii, gdzie wkrótce zmarł.

<sup>43</sup> L. Ranke, *op. cit.*, s. 673 i n.; J. M. Villefranche, *op. cit.*, s. 82 i n.; Ch. Schaller, *op. cit.*, s. 41 i n.

gów Włoch, a przede wszystkim Austrii. Przeciwnicy Piusa IX zyskali znakomitą pożywkę do budowania tzw. czarnej legendy jego pontyfikatu<sup>44</sup>.

Poza Piemontem i Toskanią, na terenie całych Włoch zapanowała reakcja i powrót do dawnego porządku. Italia została ponownie podzielona i poddana władzy absolutnej. Wywalczone z trudem ustępstwa liberalne były powszechnie wycofywane. Podobnie jak po poprzednich ruchach rewolucyjnych, tak i po wydarzeniach Wiosny Ludów niemal całe Włochy zostały ogarnięte falami represji. Tylko w Królestwie Sardynii sukcesor Karola Alberta, jego syn Wiktor Emanuel II kontynuował liberalną politykę ojca i stosował w praktyce postanowienia konstytucji w postaci statutu albertyńskiego, co zjednywało mu popularność i poparcie wielu przedstawicieli włoskich sił postępowych i ułatwiło w przyszłości wysunięcie się na czoło Piemontu jako głównego ośrodka jednoczenia Włoch<sup>45</sup>.

Po stłumieniu ruchów liberalno-narodowych z lat 1848 i 1849 nastąpiło, jak już wskazano, przywrócenie rządów absolutnych książąt włoskich oraz utrwalenie wpływów Austrii w pokonanej Italii. Mimo dwukrotnej klęski militarnej nie zostały jednak zahamowane dążenia zjednoczeniowe w Italii, a ośrodkiem włoskiego ruchu narodowego stało się Królestwo Sardynii (Piemont) rządzone przez rodzimą dynastię sabaudzką. Król Wiktor Emanuel II (1849–1878) zachował, jak zostało powiedziane, konstytucję nadaną przez swego ojca Karola Alberta, rządy parlamentarne oraz włoski sztandar narodowy, a jego kraj stał się w tych czasach reakcji ażylem politycznym dla wszystkich uciskanych Włochów<sup>46</sup>. Było to przede wszystkim zasługą premiera hrabiego Camilla Bensa di Cavoura<sup>47</sup>, któremu udało

---

<sup>44</sup> A. Pankowicz, *op. cit.*, s. 252 i 261.

<sup>45</sup> Utrzymany przez Wiktora Emanuela II w praktyce *Statut fundamentalny Królestwa* wydany w marcu 1848 r. od 1861 r. stał się konstytucją ogólnowłoską, która obowiązywała formalnie (*de iure*) z kolejnymi uzupełnieniami do 1 stycznia 1948 r., tj. do wejścia w życie nowej konstytucji republikańskich Włoch. Materialnie jednak, a więc *de facto*, Statut został zastąpiony dekretem namiestnikowskim z dnia 25 czerwca 1944 r. nr 151, wprowadzającym tzw. *legge fondamentale del nuovo ordinamento provvisorio dello Stato*, zwaną też, wg. powiedzenia P. Calamandrei „pierwszą Konstytucją Tymczasową” (*Prima Costituzione Provvisoria*), por. *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Ainis, Roma–Bari 2000, s.450.

<sup>46</sup> G. Procacci, *op. cit.*, s. 343–344.

<sup>47</sup> Cavour, który wraz z C. Balbo zaczął wydawać w 1847 r. czasopismo pod nazwą „Risorgimento”, które miało nadać nazwę całemu procesowi politycznemu na rzecz utworzenia jednolitego państwa, w październiku 1850 r. został ministrem przemysłu, rolnictwa i handlu, przyczyniając się na tym stanowisku w znaczącym stopniu do przyspieszenia ekonomicznego rozwoju kraju. Od listopada 1852 r. pełnił funkcję premiera i ministra spraw zagranicznych Królestwa Sardynii. Odtąd, aż do swej śmierci (1861 r.) kierował, z krótkimi przerwami, całością polityki piemontkiej, a potem włoskiej.



się pozyskać przedstawicieli prawie wszystkich obozów politycznych dla idei wspólnej walki przeciwko austriackiemu panowaniu w Italii. Cavour, idąc śladami poprzedniego pierwszego ministra Piemontu Massima d'Azeglia, nie tylko wykorzystał pomyślną koniunkturę gospodarczą, popierając rozwój handlu, przemysłu, rolnictwa i porządkując finanse, ale z determinacją dążył konsekwentnie do realizacji podstawowego celu politycznego – zjednoczenia Włoch pod berłem dynastii sabaudzkiej z jej doskonale rokującym zaledwie 29-letnim władcą Wiktorem Emanuelem II na czele, który w tym czasie stawał się wręcz ikoną włoskiego ruchu zjednoczeniowego<sup>48</sup>. To właśnie on porwał Italię nowym planem zjednoczeniowym, w którym nie było już ani Piusa IX, ani jego Państwa Kościelnego.

Aby uzyskać w tej sprawie poparcie Anglii i Francji, armia piemoncka wzięła udział w wojnie krymskiej. Rząd sardyńsko-piemoncki umocnił się znacznie dzięki temu, że w skomplikowanym układzie spowodowanym przez wojnę krymską przyłączył się do związku mocarstw, wspierając je w walce z Rosją. Na konferencji pokojowej w Paryżu (1856 r.) przedstawiciele Królestwa Sardynii podnosili wielokrotnie sprawę wyzwolenia i zjednoczenia Włoch, przez co kwestię tę uznano za problem międzynarodowy, wymagający rozwiązania. Stanowiło to niewątpliwie bardzo znaczący sukces polityczny Piemontu, do którego w szczególności przyczynił się kierujący jego rządem premier.

W 1858 roku Cavour zawarł tajne porozumienie z Napoleonem III w Plombières, gdzie ustalono, że Francja udzieli pomocy Piemontowi w wypadku zaatakowania go przez Austrię. Ceną, jakiej zażądał Napoleon III, było przyłączenie Sabaudii (kolebki dynastii sabaudzkiej, przeważnie zamieszkaney przez Francuzów) oraz Nicei do Francji<sup>49</sup>. Po zwycięskiej wojnie miano do Piemontu włączyć, Lombardię, Wenecję, Parmę, Modenę i papieską Romanię.

Przygotowania wojenne w Królestwie Sardynii, demonstracyjne wystąpienia patriotów włoskich, wreszcie odmowna odpowiedź Cavoura na ultimatum Wiednia, sprowokowały Austrię do interwencji zbrojnej w Italii w kwietniu 1859 roku. Jednak armia francusko-piemoncka pokonała Austriaków w bitwie pod Montebello w Lombardii (20 maja 1859 r.) oraz w decydujących bitwach pod Magentą i pod Solferino. Bitwa pod Solferino wstrząsnęła Europą swym szczególnie krwawym przebiegiem (ten czas zmagañ wojennych zwany jest II wojną o niepodle-

---

<sup>48</sup> B.R. Lewis, *Mroczne strony historii. Papieże*, London–Bremen 2009, s. 188.

<sup>49</sup> N. Davies, *Zaginione Królestwa*, Kraków 2010, s. 579–585 oraz J.M. Villefranche, *op. cit.*, s. 108.

głość Włoch)<sup>50</sup>. Po stronie Austriaków było 21 tys. zabitych i rannych, Francuzów 11 tys., a Włosi stracili 6 tys. żołnierzy<sup>51</sup>.

Wojna roku 1859 od początku przybrała charakter narodowy. W walkach z Austrią na północy wziął udział 3-tysięczny ochotniczy korpus strzelców alpejskich dowodzonych przez Garibaldię. Równocześnie inni republikanie i demokraci wywołali powstania narodowe w środkowych Włoszech, które doprowadziły do wygnania władców Toskanii, Parmy i Modeny oraz uwolnienia się spod władzy papieskiej Romanii, stanowiącej znaczną część Państwa Kościelnego.

Napoleon III, niezadowolony z takiego rozwoju wypadków, w obawie przed interwencją Prus i Austrii, pozostając pod silną presją francuskiej arystokratycznej i klerykalnej opozycji, która była przeciwna wkłanianiu się w prawdopodobnie długotrwałą wojnę, nie chcąc zarazem uchodzić za poplecznika sił rewolucyjnych, bez powiadamiania Wiktora Emanuela II, zawarł z cesarzem Franciszkiem Józefem I odrębny pokój w Villafranca (11 lipca 1859 r.), który potwierdzał tylko oddanie Piemontowi Lombardii z Mediolanem (za pośrednictwem Francji) i pozostawienie Wenecji przy Austrii. W Romanii miała zostać przywrócona władza papieża. Do Parmy, Modeny i Toskanii mieli powrócić wygnani książęta. Traktat ten przewidywał także utworzenie konfederacji państw włoskich pod przewodnictwem honorowym papieża<sup>52</sup>.

„Warunków tych nie zmienił, tylko niektóre określił bliżej, traktat pokojowy podpisany w Zurychu (10 listopada 1859 r.) przez pełnomocników trzech państw”<sup>53</sup>. Jego fragment (art. 18), dotyczący konfederacji włoskiej i Państwa Kościelnego, brzmiał następująco :

Cesarz francuzki i Cesarz austriacki obowiązują się popierać wszystkimi siłami utworzenie konfederacji państw włoskich pod honorowym przewodnictwem Papieża, której celem byłoby utrzymać niepodległość i nienaruszalność państw skonfederowanych, zapewnić rozwój ich interesów moralnych i materialnych i zabezpieczyć pokój wewnętrzny i zewnętrzny Włoch za pomocą armii federalnej. Wenecya, zostająca pod rządami Jego Cesarzkiej Apostolskiej Mości, wejdzie w skład tej federacji i będzie uczestniczyć zarówno w prawach, jak obowiązkach wypływających z umowy fede-

---

<sup>50</sup> J.A. Gierowski, *op. cit.*, s. 460; wyjątkowo krwawy przebieg bitwy pod Solferino właśnie sprawił, że Henryk Dunant wszczął starania o założenie organizacji humanitarnej niosącej pomoc ofiarom wojen pod nazwą Czerwonego Krzyża.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> J.M. Villefranche, *op. cit.*, s. 101.

<sup>53</sup> J. Pelczar, *op. cit.*, s. 221.

ralnej, którą określi zgromadzenie przedstawicieli wszystkich państw włoskich<sup>54</sup>.

Wkrótce po zawarciu pokoju w Villafranca, Cavour protestując przeciwko postanowieniom tego traktatu, jako niekorzystnych dla Piemontu, podał się do dymisji (19 lipca 1859 r.). Kiedy jednak 20 stycznia 1860 roku powrócił do władzy, udało mu się, dzięki poparciu Napoleona III, tak pokierować biegiem wydarzeń, że Toskania, Parma, Modena i Bolonia – po przeprowadzeniu plebiscytów (marzec 1860 r.) – wypowiedziały się za zjednoczeniem z Królestwem Piemontu i Sardynii, uznając Wiktora Emanuela II za swego władcę. Sabaudia i Nicea zgodnie z wcześniejszymi porozumieniami, mimo potępienia Mazziniego i sprzeciwu Garibaldiego, zostały oddane Francji<sup>55</sup>.

Zwycięstwa w Lombardii i sukcesy sił Piemontu w środkowych Włoszech nie mogły pozostać bez echa w Królestwie Obojga Sycylii. Na początku kwietnia 1860 roku wybuchło w Palermo powstanie skierowane przeciwko panowaniu Burbonów. Emigranci sycylijscy utworzyli w Genui komitet, który powziął inicjatywę poparcia powstania przez wyprawę zbrojną zwaną wyprawą tysiąca, na czele której stanął Garibaldi ze swoją tysięczną armią tzw. czerwonych koszul. Było to jednym z najbardziej euforycznych, ale i jednocześnie kontrowersyjnych wydarzeń całego *Risorgimenta*, doprowadziła do obalenia rządów Burbonów na Sycylii i w południowych Włoszech, ale i do zainicjowania na wiele lat wielkich niepokojów na południu Włoch, noszących znamiona wręcz regularnej wojny domowej<sup>56</sup>. W historycznej literaturze włoskiej, obalającej przesadne mity *Risorgimenta* wręcz mówi się o aneksji (*annessione*) czy podboju (*la conquista*) Południa przez Piemont. Akcja Garibaldiego groziła przekreśleniem wszystkich planów Cavoura i dynastii sabaudzkiej. Zagrożone bowiem zostały nie tylko zmiany, gorzej, ambicje Wiktora Emanuela II objęcia swym berłem całych Włoch. W żadnym razie nie można było zaaprobować sytuacji, że prywatna armia, ba, zbieranina samozwańczego generała Garibaldiego, położyłaby rękę na Świętym Graalu *Risorgimento*, tj. walki o zjednoczenie Włoch – Rzymie, i wyzwoliła go przed królem, przyćmiewając jego akcje zbrojne<sup>57</sup>. W obawie przed zajęciem przez Garibaldiego Rzymu i proklamowaniem w środkowych Włoszech republiki,

---

<sup>54</sup> Cyt. za *ibidem*.

<sup>55</sup> J.A. Gierowski, *op. cit.*, s. 464 i n.; Z. Machelski, *op. cit.*, s. 12–13.

<sup>56</sup> G. Procacci, *op. cit.*, s. 352 i 358–359.

<sup>57</sup> B.R. Lewis, *op. cit.*, s. 190–193 oraz G. Procacci, *op. cit.*, s. 352.

Cavour skierował, we wrześniu 1860 r., wojska piemonckie do Państwa Kościelnego, po czym wkroczyły one do Królestwa Neapolu<sup>58</sup>.

Niestety królewska armia piemoncka dopuszczała się w tym czasie rozmaitych aktów gwałtu i bezprawia. Papież nie mógł spokojnie patrzeć na wydzieranie mu *Patrimonium Sancti Petri*, którego jako arcypasterz miał być depozytariuszem i strażnikiem. Podjął więc wraz ze swoją armią najemną dzieło obrony Ojczyzny św. Piotra. Niestety nieskutecznie. Włosi za niespodziewanie cichym przyzwoleniem Napoleona III obawiającego się widma republiki mazzinistycznej w Rzymie szybko rozprawili się z armią papieską, miażdżąc ją w bitwie pod Castelfidardo w połowie września 1860 roku. Dalsze tereny państwa papieży, takie jak okolice Bolonii, Rawenny, Ankony i Ferrary, a nawet Marche i Umbrię, wcielano do rodzącego się królestwa Italii. Powierzchnia państwa papieskiego skurczyła się do ok. 214 mil kw. z liczbą 690 000 poddanych. W akcie rozpaczony Pius IX rzucił jeszcze ekskomunikę na króla i jego dynastię oraz każdego bezczeszczącego i grabiącego własność św. Piotra, ale ten środek tak skuteczny w średniowieczu już teraz w XIX wieku nie działał na wyobraźnię i na sumienia liberałów i antyklerykalnych rewolucjonistów włoskich.

Garibaldi, poświęcając dla sprawy zjednoczenia Włoch swoje przekonania republikańskie i swój społeczny program, ostatecznie podporządkował się Wiktorowi Emanuelowi II podczas ich spotkania 26 października 1860 roku w Teano, miejscowości leżącej między Rzymem a Neapolem<sup>59</sup>. Oznaczało to definitywne uznanie przywództwa Wiktora Emanuela II jako króla, oddanie mu kontroli nad południem Włoch, zapewniło jedność ruchu narodowego i stanowiło milowy krok na drodze budowy zjednoczonego państwa włoskiego w monarchicznej formie ustrojowej.

Znaczna część Państwa Kościelnego oraz Królestwa Obojga Sycylii, po przeprowadzeniu plebiscytów, została przyłączona do Piemontu.

Druga faza scalania ziem włoskich zakończyła się zjednoczeniem kraju z wyjątkiem Rzymu i pozostającej nadal pod panowaniem Austrii Wenecji. Na początku 1861 roku zwołano do Turynu ogólnowłoski parlament złożony z przedstawicieli wszystkich zjednoczonych prowincji, które uznały panowanie Wiktora Emanuela II. Wymowę symbolu miało zachowanie przez króla swego imienia i cyfry II oznaczającej kolejność sukcesji w ramach dynastii, gdyż w ten sposób podkreślono, iż nowe zjednoczone państwo miało być kontynuacją Królestwa

---

<sup>58</sup> J. Pelczar, *op. cit.*, s. 254 i n.

<sup>59</sup> G. Procacci, *op. cit.*, s. 351.

Sardynii<sup>60</sup>. Parlament ten uchwalił powołanie do życia zjednoczonego Królestwa Włoch. Podpisanie tego aktu przez króla i ogłoszenie 17 marca 1861 roku uznaje się za datę powstania zjednoczonych Włoch. Nie pozostawia w tej kwestii żadnych wątpliwości tekst listu, który tego dnia premier Cavour wystosował do Emanuela Tapparelliego D’Azeglia, ambasadora Włoch w Londynie.

Parlament Narodowy – pisał premier – właśnie przegłosował, a król usankcjonował swym podpisem ustawę, na mocy której Jego Wysokość Wiktor Emanuel II przybiera, dla siebie i dla swoich następców, tytuł króla Włoch. Legalność konstytucyjna uświęciła w ten sposób dzieło sprawiedliwości i sprawiła, że Włochy zostały zwrócone sobie samym. Począwszy od tego dnia, Włochy potwierdzają pełnym głosem wobec świata swoje istnienie. Prawo bycia niezależnym i wolnym krajem, które im przynależy, zostało potwierdzone na polach bitew i przy stołach obrad, i to właśnie Włochy proklamują dziś uroczyście”.

Ostateczne zjednoczenie nastąpiło kilka lat potem, gdy w nowej wojnie (1866 r.) Prusy rozgromiły Austrię, a wspomagające je Włochy otrzymały wreszcie upragnioną perłę Adriatyku – Wenecję wraz z regionem (Veneto). Papież w tej wojnie błędnie postawił na Austrię. Było jasne, że prędzej czy później poniesie konsekwencje tego kroku. Nawet jeśli w czasie tzw. III wojny o niepodległość Włoch Francuzi rozgromili armię Garibaldiego w bitwie pod Mentaną (listopad 1867 r.) i na trzy kolejne lata byli w stanie chronić papieża w Rzymie, to jednak nie mogli tego czynić już zawsze. Konsekwencją dla papieża było ostatecznie zajęcie Rzymu (20 września 1870 r.), gdy chroniący papieża garnizon francuski opuścił miasto po niepowodzeniach Napoleona III w wojnie z Prusami (bitwa i klęska Francji pod Sedanem oraz detronizacja cesarza), a następnie przyłączenie Rzymu do Królestwa Włoch (2 października 1870 r.).

Z opanowaniem Rzymu i ogłoszeniem go w wyniku referendum (1871 r.) oficjalną stolicą Królestwa Italii, został ostatecznie zakończony proces jednoczenia państwa włoskiego. Poza jego granicami pozostały Triest i Trydent, wyzwolone spod panowania austriackiego dopiero po I wojnie światowej<sup>61</sup>.

Z tą chwilą także Państwo Kościelne, w którym papież sprawował władzę doczesną od 756 r., przestawało po 1114 latach bytu całkowicie i nieodwołalnie

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 357 oraz I. Montanelli, *L’Italia del Risorgimento(1831–1861)*, Milano 1972, s. 648.

<sup>61</sup> Jednak oficjalnie konflikt austriacko-włoski o Tyrol Południowy (Trentino) zakończył się dopiero wraz z podpisaniem traktatu w 1971 r.

istnieć<sup>62</sup>. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego taki stan rzeczy nosi nazwę *debellacji* Państwa Kościelnego i oznacza inkorporację przeważającej części jego obszaru do nowego terytorium Królestwa Włoch.

Wprawdzie w walce o wyzwolenie i zjednoczenie Włoch nie tyle włoski co obcy oręż zadecydował o zwycięstwie, niemniej jednak umiejętność wykorzystania sytuacji politycznej przez dyplomację włoską, a zwłaszcza konsekwencja premiera Cavoura i zwolenników jego polityki oraz walka polityczna i rewolucyjna ludności Półwyspu, przyczyniły się w równej mierze do tego rezultatu.

Procacci, autor przywoływanej już *Historii Włochów* (*Historie des Italiens*), niezwykle trafnie ocenił, że zjednoczenie Włoch „stało się możliwe dzięki nadzwyczaj szczęśliwej koniunkturze politycznej i niezwykle zręcznemu wykorzystaniu jej przez Cavoura [...], dzięki całej serii wypadków i splotowi sprzecznych sił, które rzadko występują jednocześnie w historii i które, gdy się to zdarzy, wywołują wrażenie, jakby normalny rytm życia zbiorowego uległ nasileniu”<sup>63</sup>. Zważywszy na to, że ten niezwykle splot okoliczności nastąpił właściwie w ciągu jednego roku 1860–1861, zdarzało się, że o zjednoczeniu Italii mawiano wręcz jako o cudzie, a Wiktor Emanuel II dziękując za dar zjednoczenia, mówił wprost o „cudownej pomocy Opatrzności Bożej”<sup>64</sup>.

Zjednoczone królestwo stanęło jednak wkrótce w obliczu olbrzymich trudności gospodarczych i społecznych, zrodzonych z połączenia regionów o różnym rozwoju, tradycjach, ustawodawstwie i administracji<sup>65</sup>, co spowodowało, że w najbliższych dziesięcioleciach Włochy odegrały w świecie jedynie drugorzędną rolę. Jednak jeden z największych problemów społecznych, rzutujących na całe dzie-

---

<sup>62</sup> Przypomnijmy, że papież cztery razy byli pozbawiani swej władzy doczesnej, czyli świeckiej. Trzykrotnie jednak udawało się władzę tę restytuować. Pierwszy raz gdy w latach 1798–1799 utworzono w Rzymie republikę, po czym restytuowano władzę świecką papieża za pontyfikatu Piusa VII; drugi raz po przyłączeniu Państwa Kościelnego do Francji w 1809 r., po czym restytuowano władzę świecką papieża w 1814 r.; trzeci raz gdy w 1848 r. ponownie ustanowiono republikę, a rok później (1849) przywrócono władzę papieża, a wreszcie w 1870 r. po zajęciu Rzymu przez króla Wiktora Emanuela II i tym razem położony został definitywny kres doczesnej władzy papieża.

<sup>63</sup> G. Procacci, *op. cit.*, s. 356.

<sup>64</sup> A. Lepre, *Italia, addio? Unità e disunità dal 1860 a oggi*, Milano 1994, s. 26 in.

<sup>65</sup> Już w 1845 r. Giuseppe Mazzini głośno wołał „Nie mamy naszej flagi, imienia politycznego, hasła pomiędzy narodami Europy; nie mamy wspólnego centrum ani wspólnej umowy, ani wspólnego rynku. Jesteśmy rozdzieleni na osiem państw, niezależnych od siebie... osiem granic celnych dzieli nasze materialne interesy, krępuje nasz rozwój... osiem różnych systemów monetarnych, miar i wag, prawa cywilnego, handlowego i karnego, porządku administracyjnego czyni, że jesteśmy wobec siebie cudzoziemcami. Jednemu z obcych krajów rządzonych despotycznie – Austrii podlega czwarta część istniejącego narodu włoskiego” – por. *Intervento del Presidente...*, s. 2.

sięciolecia historii Włoch, a nawet na ich obecną sytuację, ujęli w swoich słynnych wypowiedziach dwaj wielcy Włosi epoki – Giuseppe Mazzini i Massimo d’Azeglio. Mazzini w 1872 roku napisał, że „w chaosie, który wytworzył się wokół, zabrakło *fiat della Nazione*”, a więc swoistego zawołania „niech się stanie Naród”, a wtórował mu d’Azeglio, który w omawianym kontekście użył równie słynnego powiedzenia: „Stworzyliśmy Włochy, teraz musimy stworzyć Włochów (czyt. – Naród Włoski)” (*dobbiamo fare gli Italiani*)<sup>66</sup>.

Przez kolejne dziesięciolecie nierozwiązany zostawał także konflikt pomiędzy papieżem Piusem IX a Królestwem Włoch, znany w historii pod nazwą „kwestii rzymskiej”<sup>67</sup>. 1 listopada 1870 roku encykliką *Respicientes* potępiającą zabór Państwa Kościelnego i wspomnianą ekskomuniką króla Wiktora Emanuela II i dynastii sabaudzkiej, Pius IX odpowiedział na pozbawienie go doczesnej władzy. Następnie 15 maja 1871 roku, po osiągnięciu w relacjach wzajemnych z królem Włoch stanu definitywnego i nieodwoływalnego impasu, jednostronnie ogłosił się „więźniem Watykanu” („niewola watykańska”) i był nim aż do swej śmierci w wieku 86 lat, w dniu 7 lutego 1878 roku. Ten dobrowolny status „więźnia Watykanu” przyjmowali także jego następcy na Stolicy Piotrowej: Leon XIII, św. Pius X, Benedykt XV oraz Pius XI. Wszyscy bowiem stanęli na stanowisku, że państwo papieży zostało zaanektowane siłą i że określona suwerenność terytorialna, czyli rodzaj „władzy doczesnej”, musiała zostać uznana i utrzymana dla zapewnienia papieżowi niezależności. Papieże sądzili też, że nie powinni pozostawać w zależności od jakiegokolwiek władcy. Pius IX nie tylko zastosował wskazaną procedurę obstrukcyjną wobec królewskich Włoch, skazując się dobrowolnie na oczach całego świata na polityczną i duchową izolację, ale ekskomunikując króla i jego dynastię oraz wskazując rząd włoski jako uzurpatora, pierwszy raz w marcu 1871 r. ogłosił, że katolikom włoskim nie przystoi udział (*non expedit*) w wyborach parlamentarnych takiego państwa jak Włochy. Formuła ta została także powtórzona w głośnej encyklice Piusa IX z 1874 r. pn. *Non Expedit*. Myśl ta stała się dumnym sloganem katolików z całego świata, którzy poczuli się znieważeni traktowaniem papieża przez państwo katolickie, naonczas przecież w założeniu demokratyczne. Poza wszystkim treść tego stwierdzenia odnosiła się do tzw. kwestii rzymskiej i podtrzymywała jej istnienie jako aktualnego problemu politycznego<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Cyt. za F. Bonini, *op. cit.*, s. 21 i 20.

<sup>67</sup> F. Clementi, *Città del Vaticano*, Bologna 2009, s. 33.

<sup>68</sup> M. Clark, *Współczesne Włochy 1871–2006*, Warszawa 2009, s.151.

„Kwestia rzymska” została definitywnie rozwiązana przez rząd Królestwa Włoch podpisaniem ze Stolicą Apostolską Traktatu Laterańskiego w dniu 11 lutego 1929 roku przez premiera Benitego Mussoliniego i kardynała Sekretarza Stanu Pietra Gasparriego, za pontyfikatu Piusa XI. Ostateczne pojednanie, czyli tzw. *conciliazione* pomiędzy stronami tego słynnego sporu w historii najnowszej eksponował prezydent Republiki Włoskiej Giorgio Napolitano w czasie uroczystego posiedzenia parlamentu włoskiego 17 marca 2011 roku w 150. rocznicę zjednoczenia Włoch, mówiąc, że wraz ze zjednoczeniem Włoch dokonano naprawdę olbrzymiego i wiekopomnego dzieła w dziejach Italii. Przemawiając w Watykanie z tej samej okazji i w tym samym czasie, papież Benedykt XVI bez cienia wątpliwości uznał z kolei, że „jedność Italii, która dokonała się 150 lat temu, nie jest jedynie jakąś sztuczną konstrukcją polityczną złożoną z rozmaitych form tożsamości, ale jest dowodem naturalnego ujścia politycznego jednej silnej i głęboko zakorzenionej już wtedy tożsamości narodowej”<sup>69</sup>.

Jakże proroczo i trafnie brzmią dziś słowa Giuseppe Mazziniego, bojownika o wolne i zjednoczone Włochy, którego epigraf poeta Giosue Carducci, nazwał swego czasu „ostatnim z wielkich Włochów starożytnych i pierwszym z nowożytnych”<sup>70</sup>. W dziele *Epistolario, Opere*, w tomie I odnajdujemy takie oto zdanie napisane przez Mazziniego w liście do jednego z wybitnych rewolucjonistów węgierskich epoki Lajosa Kossutha: „Demokracja włoska nie jest reakcją, lecz wiarą, nie jest krzykiem emancypacji wydanym przez jedną klasę, wrogą i rozgniewaną na drugą. Jest programem stowarzyszenia wszystkich klas, lub lepiej, wszystkich grup społecznych w jednym zamiarze: stworzenie jednej, wolnej, silnej, rodziny włoskiej dla dobra rodziny ludzkiej, Ojczyzny, dla dobra wszystkich ojczyzn”<sup>71</sup>. Czyż idea jedności Italii mogła być wyrażona precyzyjniej?

---

<sup>69</sup> *Il messaggio di Benedetto XVI per il centocinquantesimo anniversario dell'unificazione politica dell'Italia*, „Dal l'Osservatore Romano”, 17 marzo 2011, s. 1–4.

<sup>70</sup> J. Ugniewska, *op. cit.*, s. 142.

<sup>71</sup> Cyt. za *ibidem*, s. 108.



## Summary

## THE UNIFICATION OF ITALY.

THE 150<sup>TH</sup> ANNIVERSARY OF THE EVENTS OF 1861

The Authors analyses the reasons of the unification of Italy in 1861 and of all the processes connected to this historical event. They showed the role of the Savoy dynasty and of the count Camillo Cavour. They also discussed the role of the contemporary pope Pius IX and what happened with the State of the Church which had existed more than 1000 years. In a very interesting way they also discuss the consequences of the unification for further Italian history and for the contemporary Italy.

## Riassunto

## L'UNIFICAZIONE D'ITALIA

IN OCCASIONE DELLA CELEBRAZIONE DEL 150 ANNI DELL'UNIFICAZIONE  
D'ITALIA AVVENUTA NEL 1861

Gli autori di questo saggio, a partire dal 1861, cercano di analizzare in modo dettagliato le cause e gli effetti dell'unificazione d'Italia avvenuta nel 1861; essi, da una parte, mettono in rilievo il ruolo essenziale della dinastia di Savoia, del conte Camillo di Cavour, dall'altra invece del papa Pio IX che viene considerato come ultimo "capo" vivente dello Stato della Chiesa. Si esaminano in modo particolare le cause principali dell'unificazione d'Italia, percepite tuttavia nell'ottica dell'attuale situazione socio-politica d'Italia.



**Roberto Martucci**  
*Università del Salento*

## L'ITALIA UNITA E IL GOVERNO DEL RE

### 1. IL REGNO D'ITALIA HA BASI VECCHIE

«Larghe e forti istituzioni rappresentative» aveva promesso re Carlo Alberto nella formula di promulgazione dello Statuto fondamentale del Regno di Sardegna, il 4 marzo 1848, confermando l'opzione per «un compiuto sistema di governo rappresentativo», promesso ai suoi sudditi con il Proclama costituzionale dell'8 febbraio 1848. Furono quelle due formule – ambiziosissime e parzialmente disattese – a dare un senso all'esperienza costituzionale subalpina del decennio 1849–1859, delineando un sistema politico improntato ai principi liberali emersi nella Francia della Restaurazione e della Monarchia di Luglio.

L'Italia legittimata dai Plebisciti del 1860 avrebbe fatto i conti con quella eredità costituzionale fin dal primo quadriennio di assestamento (1861–1864), assumendo come assi del suo sistema politico: la centralità della Corona, la debolezza del governo, la debole legittimazione della Camera elettiva, l'ambigua e marginale collocazione istituzionale del Senato del Regno.

Ma il 17 marzo 1861 il Parlamento del Regno d'Italia aveva però sancito un paradosso. Da un lato, si era decretata la nascita di un nuovo soggetto di diritto internazionale che, in tale veste, chiedeva il riconoscimento diplomatico alle Potenze già accreditate presso il cessato Regno di Sardegna. D'altro lato, il Regno d'Italia si connotava obiettivamente quale ampliamento territoriale degli Stati Sardi dei quali conservava dinastia regnante, esercito e alte gerarchie militari, capitale politica, strutture amministrative, ordinamento giuridico e, soprattutto,

il sistema politico quale era venuto delineandosi negli anni di Cavour (1852–1861). Se gli indicatori più evidenti della continuità statale – poi teorizzata dalla scienza costituzionale tra Otto e Novecento – furono la conservazione dell’ordinale dinastico del re Vittorio Emanuele II e il mantenimento della progressione numerica della legislatura VIII, non mancarono altri segni rilevanti. Per esempio, l’adozione dell’assetto piemontese dei poteri pubblici – istituzioni, prassi, uomini – e la perdurante vigenza dell’intera legislazione del Regno di Sardegna che gravò come un’ipoteca sull’edificio legislativo del Regno d’Italia.

L’eredità piemontese fu così rilevante da rendere inutilizzabile la cesura rappresentata dal 1861 per presentare il nuovo sistema politico unitario, prescindendo totalmente dal 1848–1860. Fu in quel periodo che lo Statuto del Regno andò acquistando nella prassi costituzionale quella fisionomia che avrebbe poi mantenuto nel corso dei decenni, fino al 1922 e alla crisi definitiva dello Stato liberale. Tra gli elementi sui quali appare opportuno focalizzare l’attenzione ve ne sono quattro di notevole rilevanza per la comprensione della genesi dello Stato liberale pre e post-unitario e, quindi, della sua intrinseca debolezza. Essi riguardano lo Statuto, la posizione del re, la collocazione extra-statutaria del presidente del Consiglio, la legge elettorale censitaria.

Partiamo dalle basi costituzionali del Regno. Non essendo stato il prodotto di una rottura costituente ma di una autonoma iniziativa sovrana dall’alto, lo Statuto Albertino non presuppose l’azzeramento legislativo e convisse tranquillamente con leggi d’impianto illiberale, parzialmente modificate per iniziativa del ministro Rattazzi nell’autunno 1859. Fin dai primi anni la vaghezza dei principi statutari e la subalternità culturale e cetuale della magistratura subalpina resero impossibile al giudice ordinario un sindacato di costituzionalità della legislazione ordinaria. A differenza, cioè, dalle costituzioni prodotte dal Settecento costituzionale americano – e, in qualche misura, dalla stessa *Déclaration des droits* del 1789 – che si ponevano al vertice della piramide normativa rendendo possibile una pronuncia d’incostituzionalità da parte dei giudici, lo Statuto aveva essenzialmente un valore meta-legislativo che rendeva prossimo allo zero il suo tasso di utilizzabilità in tribunale.

In secondo luogo, gravò sull’evoluzione costituzionale italiana il fatto che per i primi diciassette anni di vita del Regno d’Italia il suo sistema politico si fosse sviluppato sotto il re Vittorio Emanuele II che aveva già regnato per dodici anni sul trono sardo, senza mai essere sfiorato dal dubbio che alla sua regale persona potesse essere applicata la massima «regna ma non governa». Impresione rafforzata dal fatto che nessuna disposizione testuale dello Statuto accreditava un repentino affievolimento del ruolo del monarca. Per lo Statuto la “totalità” ese-

cutiva era espressa dal re, i ministri vi figuravano come suoi collaboratori, la loro dimensione collegiale di «governo del re» era richiamata solo in via incidentale; nessuna norma costituzionale menzionava una qualunque gerarchia interna al governo che rendesse plausibile prospettare una collegialità imperfetta che facesse spazio in particolare a un ministro configurabile come “primo”. Tuttavia, questo quadro dell’assetto dei supremi poteri pubblici sembrerebbe inconciliabile con la presenza forte del conte di Cavour alla direzione degli affari negli anni 1852–1859. Ritengo, infatti, che la presidenza del Consiglio Cavour potesse ricordare l’evoluzione della presidenza dei ministri prussiana, quale veniva delineandosi a partire dagli anni Cinquanta, per trovare poi negli anni Sessanta con Bismarck la sua espressione più matura. Seguendo il modello prussiano, la collaborazione tra il re e il suo principale ministro acquisiva valore meta-costituzionale, imperniandosi sui rapporti privati di carattere personale oltre che sulla fiducia preventiva del capo dello Stato che delegava al presidente del Consiglio la gestione degli affari civili, riservando al re il controllo diretto della sfera militare e una decisa influenza sulla politica estera. Questa sfera di rapporti personali di natura meta-costituzionale rivestiva un ruolo centrale nella fase di pluridecennale transizione da una forma di governo a un’altra non ancora ben individuata, come attesta la stessa esperienza britannica dove anche durante il pieno consolidamento del governo di gabinetto in età vittoriana (1837–1901) non venne mai meno né la consuetudine né l’importanza degli incontri quotidiani tra la regina e il primo ministro. La morte improvvisa del conte di Cavour – unita alla confluenza della specificità subalpina nel più ampio contesto italiano – a impedire il consolidamento dell’istituto che anche in Italia, se rodato per una trentina d’anni, avrebbe potuto portare al “cancellierato”. Viceversa, l’improvvisa morte di Cavour, sempre percepito da Vittorio Emanuele II come un collaboratore troppo ingombrante, lasciò libero spazio al re per nominare governi deboli destinati a non durare in carica l’intera legislatura.

La legge elettorale censitaria, infine, riservava a pochi notabili per collegio la scelta dei deputati alla Camera, contribuendo a indebolire il sistema in una misura sottovalutata dalle *leaderships* dell’epoca e dalla storiografia successiva. Un suffragio così insensatamente ristretto era forse gestibile nell’ambito della piccola patria sardo-piemontese, là dove le gerarchie sociali consolidate permettevano di avere deputati-notabili lealisti nei confronti della loro Corona; esso era del tutto incapace di dar voce alle spinte centrifughe dell’immensa periferia rurale italiana, nel più ampio e disomogeneo contesto peninsulare.

## 2. LO STATUTO ALBERTINO DEL 1848 E LA *CHARTE* DELLA RESTAURAZIONE FRANCESE (1814)

Nel 1861 il Regno d'Italia si presentava come uno Stato a base rappresentativa con forte preponderanza monarchica, retto da una carta costituzionale – lo Statuto Albertino – ereditata dal cessato Regno di Sardegna.

Benché fosse stato promulgato durante la “primavera dei popoli” – il 4 marzo 1848 – lo Statuto, pur evocando nel preambolo «larghe e forti istituzioni rappresentative», rimaneva legato alla logica censitaria della Restaurazione. In particolare, esso era tributario della *Charte* francese del 1814 – rivisitata marginalmente dalla Monarchia di Luglio nel 1830 – che aveva rappresentato il tentativo (mal riuscito) di far acclimatare l'esperienza inglese del governo parlamentare di “gabinetto” in un altro contesto, secondo una lettura francese particolarmente attenta a sottolineare spazio e ruolo del re nel sistema dei poteri pubblici. Una centralità esaltata dalla previsione di contrappesi modesti: un Parlamento bicamerale a legittimazione debole (solo la Camera dei deputati era eletta, sulla base di un suffragio riconosciuto a pochi elettori), e ministri concepiti più come consiglieri della Corona che come parte di un autonomo potere esecutivo. È sintomatico che questa “lettura” francese del modello inglese non prevedesse un riconoscimento costituzionale del *premier* (non menzionato dalla *Charte*), di modo che il ministro più influente – indicato come Primo ministro dalle fonti dell'epoca – negli anni della Restaurazione si trovava più nella condizione di “capo di gabinetto” del monarca, che non in quella di capo “del” gabinetto francese.

La Rivoluzione parigina del luglio 1830 aveva inizialmente modificato la situazione di fatto, aumentando la visibilità del presidente del Consiglio, senza tuttavia riuscire a contenere la tendenza di re Luigi Filippo a intervenire frequentemente nel governo del paese. Malgrado l'assetto parlamentare della forma di governo, il carattere fortemente censitario del regime francese, privandolo di basi di legittimazione di massa, ne provocò la caduta il 22 febbraio 1848. Averne quindi fatto, proprio negli stessi giorni, un modello costituzionale da copiare, rappresentava una singolare e significativa contro-tendenza. Quando poi nel 1860–61, al termine della crisi d'indipendenza lo Statuto Albertino venne esteso al Regno d'Italia, era ormai un anacronistico fossile legislativo.

L'iniziativa di dare basi costituzionali al Regno di Sardegna era stata assunta da re Carlo Alberto, anticipato da una decisione di Ferdinando II di Borbone che alla fine del gennaio 1848 aveva già impresso una svolta costituzionale alla crisi politica delle Due Sicilie. Con l'eccezione della Roma mazziniana (1849), anche le costituzioni italiane del periodo quarantottesco non erano state il prodotto di

una fase costituente che avesse visto come protagonisti dei deputati investiti del compito di mettere per iscritto un ordinamento generale dei poteri pubblici, bilanciato da un sistema di libertà politiche (stampa, riunione, culto) che trasformasse i sudditi in cittadini.

Carlo Alberto si era premurato di far verbalizzare che «si avesse cura di non imitare le altre nazioni in modo servile»<sup>1</sup>, ma il documento che ne risultò rappresentava una traduzione impoverita del testo francese del 1814 con alcuni significativi peggioramenti. La *Charte* del 4 giugno 1814 aveva seguito uno schema razionale di derivazione settecentesca: un lungo preambolo, di carattere storico-ideologico, introduceva settantasei articoli divisi in otto titoletti privi di numero progressivo. Sulla base di consolidati principi del diritto pubblico l'ordine sequenziale degli articoli già attestava l'implicita gerarchia dei valori individuati dal legislatore. Così, il semplice fatto che la *Charte* francese del 1814 si aprisse con l'articolo 1 consacrato al principio di uguaglianza, mentre lo Statuto Albertino il suo articolo 1 lo dedicava alla «religione Cattolica Apostolica e Romana» come «sola religione dello Stato», rendeva evidente che un abisso concettuale separava i due testi. Non che la *Charte* facesse professione d'indifferenza in materia religiosa o considerasse marginale la questione; al contrario, se ne occupava nel primo Titolo consacrando gli articoli 5, 6 e 7. Solo che faceva rientrare il problema della religione di Stato nella più generale questione della «uguale libertà» e «protezione» dei culti (art. 5), equiparando anche le altre confessioni cristiane (calvinisti, luterani) alla religione cattolica (art. 7).

La *Charte* francese delineava un ordinamento monarchico-rappresentativo a base censitaria, il cui primo titolo (*Droit public des Français*), prendeva il posto della *Déclaration des droits* del 1789, compatibilmente con la realtà della Restaurazione. Ci troveremo quindi riaffermate la libertà di manifestazione del pensiero, quella dei culti, le garanzie processuali (*Habeas corpus*), l'inviolabilità della proprietà; ma non il riconoscimento del principio di sovranità nazionale, fulcro della *Déclaration* del 1789: si consideri che il termine Nazione, evocativo della Rivoluzione del 1789, era sempre sostituito dalla parola Stato.

La centralità del ruolo del re era fissata dal secondo Titolo della *Charte* (*Formes du Gouvernement du Roi*), che faceva del capo dello Stato il contitolare della funzione legislativa e l'esclusivo detentore del potere esecutivo. Anche se esso veniva poi esercitato con l'ausilio di ministri responsabili che non formavano

---

<sup>1</sup> Consiglio di Conferenza presieduto da Sua Maestà. Processo verbale della seduta del 3 febbraio 1848, in: *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, a cura di Luigi Ciaurro, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996, p. 121.

collegio: di qui l'inesistenza di una disposizione relativa al Consiglio dei ministri e al suo presidente. La *Charte* faceva anzi del re l'autentico bilanciante della più delicata tra le funzioni di governo, attribuendo al sovrano il duplice potere d'iniziativa e promulgazione delle leggi. Seguivano poi i titoli delineanti il sistema parlamentare su base bicamerale, con una Camera alta formata da un numero illimitato di Pari del Regno (vitalizi o ereditari, a seconda dei casi) di nomina regia e una Camera dei Deputati a doppia base censitaria, a cui si era eleggibili solo con il raggiungimento dei quarant'anni di età e pagando la cifra, rilevante per l'epoca, di 1.000 franchi annui d'imposte; mentre, per essere elettori occorreva aver compiuto i trent'anni di età ed essere tassati per 300 franchi annui. Parametri monetari che oggi hanno perduto qualsiasi potenzialità evocativa: ma che si trattasse di un severissimo criterio censitario lo attestava il fatto che sulla base di quel filtro fossero riconosciuti i diritti politici solo allo 1,19% della popolazione maschile adulta, cioè 80.000 maschi su circa 6,6 milioni di maschi ultra-trentenni.

Nel febbraio-marzo 1848 a Torino il Consiglio di Conferenza (che sotto la presidenza di re Carlo Alberto aveva riunito in composizione allargata accanto ai ministri altri dignitari del Regno) si era rivelato molto più prudente, non osando costituzionalizzare né la Paria ereditaria, né la regola elettorale censitaria, nel timore di tumulti di piazza.

Secondo il modello francese del 1814, lo Statuto Albertino apparteneva alla famiglia delle costituzioni "brevi", così definite perché caratterizzate da un ridotto numero di articoli di tipo generalista, dettanti solo disposizioni sintetiche sull'assetto dei poteri pubblici – mai indicati come tali e, quindi, neppure separati – e le garanzie di libertà dei cittadini; la cui eventuale portata innovativa era, per altro, bilanciata dal rinvio sistematico alla legislazione ordinaria per la definizione della loro concreta disciplina. Lo Statuto presentava, inoltre, i caratteri della "flessibilità", cioè esso era integrabile (anche derogabile) da qualunque disposizione legislativa ordinaria. Soprattutto, per l'assenza di disposizioni che ne disciplinassero le modalità di mutamento, imponendo al legislatore un percorso rigido – cioè non derogabile, salvo violazione della costituzione – ai fini di una eventuale revisione costituzionale. La mancata previsione statutaria di regolari procedure di revisione, esaltando il valore meta-legislativo del testo albertino grazie alla scarsa essenzialità di tante sue disposizioni, avrebbe favorito di volta in volta violazioni, audaci interpretazioni riduttive, fino all'ultima prolungata eutanasia nel ventennio finale della Monarchia dei Savoia (1922–1943).



### 3. IL RE È IL CAPO SUPREMO DELLO STATO

Di particolare rilevanza sono gli articoli 2–10 dello Statuto Albertino: si trattava della traduzione letterale di disposizioni francesi. Centralissimo nella costituzione del Regno, il sovrano era contitolare del potere legislativo (art. 3), titolare unico del potere di sanzionare e promulgare le leggi (art. 7), contitolare dell'iniziativa legislativa che, invece, la *Charte* del 1814 gli attribuiva in via esclusiva:

art. 10 Statuto Albertino: La proposizione delle leggi apparterrà al Re e a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione di bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei Deputati.

In tal modo, il Consiglio di Conferenza apriva uno spiraglio in direzione di un più incisivo intervento delle Camere, recependo le caute aperture realizzate in Francia dalla Monarchia di Luglio, nel 1830.

Al re era inoltre attribuito l'importantissimo potere di scioglimento della Camera elettiva e di proroga (slittamento) delle Sessioni parlamentari senza che fossero stati predisposti dei vincoli rigidi in ordine alla durata minima di apertura delle Camere nel corso dell'anno solare; in tal modo veniva lasciata alla discrezionalità del re, con la copertura del governo, la vita del Parlamento. A differenza della costituzione belga del 1831 – che rendeva automatica la riconvocazione annuale delle Camere, stabilendo che dovessero riunirsi per almeno quaranta giorni l'anno e fissava un limite massimo di un mese per l'aggiornamento della Sessione – i testi francesi e piemontese dettavano una disposizione in bianco che consentiva di chiudere legalmente il Parlamento per periodi lunghissimi, azzerandone la centralità legislativa:

art. 9 Statuto Albertino: Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

Cesare Balbo – presidente del Consiglio sardo nei primi 130 giorni di vita statutaria – ne avrebbe teorizzato l'opportunità, presentandola come una giusta parentesi di ozio legislativo<sup>2</sup>. Ozio di cui avrebbero approfittato tutti i presidenti

---

<sup>2</sup> C. Balbo, *Della Monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Felice Le Monnier, 1857, p. 412.

del Consiglio per governare a Camere chiuse gran parte della legislatura. Negli otto anni che intercorsero tra la nomina di Cavour alla presidenza del Consiglio (4 novembre 1852) e l'apertura della VIIIa legislatura (18 febbraio 1861) chiamata a proclamare l'Italia unita, su 3.000 giorni disponibili la Camera poté utilizzarne solo 855, restando chiusa per ben 2.145 giorni: pari a due anni e tre mesi di lavori discontinui, a fronte di cinque anni e otto mesi di chiusura complessiva delle sessioni legislative.

Ma erano tutte disposizioni marginali rispetto al nucleo duro dell'articolo 5 dello Statuto (integrato dagli articoli 6 e 65 che davano base legale a tutte le nomine sovrane) attribuiva al capo dello Stato la totalità del potere esecutivo (nomina e revoca dei ministri: art. 65) in un regime di totale irresponsabilità politica garantito dalla previsione della assoluta inviolabilità della persona del re (art. 4). La formulazione carloalbertina aveva permesso di realizzare un testo volutamente ambiguo che estendeva la nozione di «inviolabilità», già di per sé forte, dalla persona del re alle sue azioni di governo, spingendosi fino alle soglie della insindacabilità degli atti di governo, estranea al moderno costituzionalismo.

L'articolo 5 dello Statuto non si limitava a indicare genericamente nel re «il capo supremo dello Stato», ma gli attribuiva con tassativa elencazione il comando delle armate di terra e di mare, la titolarità della dichiarazione di guerra, la responsabilità della firma dei trattati internazionali e, sollevandolo dall'obbligo di informare integralmente le Camere, poneva le premesse per una politica regia a spettro ampio, indipendente da quella ufficiale del governo sanzionata dal Parlamento:

art. 5 Statuto Albertino: Al Re solo appartiene il potere esecutivo; Egli è il Capo Supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

L'articolo 5 dello Statuto aveva comportato l'attribuzione del comando supremo al re nelle guerre del 1848–1849 e del 1859; i suoi contenuti erano stati ulteriormente rafforzati nelle due guerre dal conferimento al re di una delega legislativa a spettro ampio, mediante la quale il Parlamento aveva attribuito al re «tutti i poteri legislativi ed esecutivi», su proposta degli stessi ministri respon-

sabili. Come se quella delega legislativa in bianco si fosse potuta configurare quale necessario complemento della Maestà sovrana in una misura talmente estranea alle logiche del governo parlamentare, da consentirci di dire che il sistema costituzionale sardo-italiano dalla concessione dello Statuto alla caduta del governo Minghetti (settembre 1864) non lo sia stato affatto. Quell'esperienza potrebbe invece configurarsi come una transizione incompiuta da una monarchia costituzionale pura (dove il re incarna l'esecutivo e accetta che una Camera eletta voti imposte e bilancio dello Stato) a un modello ibrido non chiaramente definibile secondo i parametri della scienza costituzionale, ma per molti aspetti più vicino all'esperienza governativa prussiana che a quella inglese del sistema di gabinetto.

#### 4. IL RE IN CONSIGLIO DEI MINISTRI

Le *Chartes* francesi borbonica del 1814 e orleanista del 1830 nei rari articoli dedicati ai ministri li presentavano come collaboratori individuali del re; essi non costituivano in principio un autonomo collegio o Gabinetto, a differenza del modello inglese di riferimento. A distanza di qualche decennio e in un contesto politico totalmente diverso, lo Statuto Albertino avrebbe adottato la medesima soluzione, malgrado nel frattempo la costituzione belga del 1831 avesse valorizzato la collegialità governativa, facendo del Consiglio dei Ministri il motore costituzionale dello Stato.

Sulla stampa e negli Atti parlamentari quella collegialità governativa, negata dallo Statuto, avrebbe però avuto la sua rivincita e i resoconti avrebbero cominciato a dare visibilità a un soggetto collettivo appena evocato nel testo statutario: il «Governo del Re», affiancandogli anche l'espressione di «Consiglio dei ministri», estranea al lessico statutario. Il primo decreto di nomina, firmato da re Carlo Alberto, e, poi, gli stessi resoconti avrebbero immediatamente menzionato un soggetto politico monocratico extra-statutario – il presidente del Consiglio dei ministri – indicandolo come l'esponente governativo di maggiore rilievo. La scienza costituzionale dell'Ottocento liberale italiano avrebbe poi fatto il resto, accreditando l'avvenuta transizione di *leadership* governativa – dal re al presidente del Consiglio – retrodatandola ai primi tempi di applicazione dello Statuto. A trarla in inganno era stata, probabilmente, la sottovalutata sovrapposizione temporale di due eventi, distinti sì ma collegati: l'entrata in funzione dei primi governi costituzionali – “a base politica” e non più semplicemente dinastica – aveva infatti coinciso con la Prima guerra d'Indipendenza (1848–1849).

Quella guerra durò complessivamente dodici mesi, dei quali solo cinque di combattimenti effettivi: dichiarata il 23 marzo 1848, interrotta il 9 agosto 1848 (armistizio di Salasco), ripresa il 20 marzo 1849 e disastrosamente chiusa con la disfatta di Novara il 23 marzo 1849. In quell'anno si susseguirono ben sei governi, tre dei quali (i primi due e l'ultimo) esercitarono le loro attribuzioni in piena guerra, quando il re Carlo Alberto, nella sua qualità di comandante supremo dell'Armata sarda, era assente da Torino. Abbiamo quindi ragione di ritenere che nei cinque mesi di combattimenti effettivi i tre governi guidati da Cesare Balbo, Gabrio Casati e Agostino Chiodo abbiano interagito con le Camere e svolto le proprie funzioni – comprese le riunioni settimanali o bisettimanali del Consiglio dei ministri – senza che il re, dislocato al Quartier Generale, potesse esercitare le proprie attribuzioni statutarie che, sotto il profilo formale, risultavano però rafforzate dal conferimento parlamentare dei «pieni poteri» legislativi ed esecutivi durante le operazioni di guerra.

L'assenza fisica del re non impediva però che a Torino si trovasse un suo *alter-ego*, il principe Eugenio di Carignano, nominato Luogotenente generale del re (benché lo Statuto non prevedesse tale carica): egli era abilitato in via “extra-statutaria” a inaugurare le Sessioni parlamentari e promulgare gli atti legislativi al posto del re. Questo obiettivo stato di necessità che aveva scisso l'unità dell'esecutivo – Luogotenente e ministri a Torino, Carlo Alberto in guerra – è stato letto, affrettatamente, come compiuta transizione al “sistema di Gabinetto” a *premier-ship* consolidata: quasi che fosse stata possibile una inedita compressione dei tempi storici, acclimatando in pochi mesi in un contesto statale arretrato una forma di governo che in Inghilterra si era delineata nell'arco di due secoli, il XVIII e il XIX. Di qui, la difficoltà, anche in sede storica, di pervenire a una lettura coerente degli avvenimenti istituzionali, evitando gli anacronismi e le facili suggestioni.

Infatti, partendo dal presupposto che l'applicazione dello Statuto fosse stata quasi immediatamente di tipo parlamentare, privilegiando il rapporto governo-Camere, rispetto al rapporto re-governo, molti aspetti della storia istituzionale sardo-italiana potrebbero rivelarsi incomprensibili. Come far convivere, per esempio, la bizzarria del doppio incarico di formare il governo, conferito simultaneamente a due personaggi destinati a coesistere nella medesima compagine ministeriale, con la tesi dell'avvenuto consolidamento istituzionale del *premier*? Come dar conto dell'incarico conferito il 19 luglio 1859 – dopo la crisi di Villafranca e le successive dimissioni di Cavour – a Urbano Rattazzi che, avendo accettato, tenne per sé gli Interni, girando la presidenza del Consiglio al generale La Marmora? Mentre molti testi di storia costituzionale e diritto pubblico, ancòra oggi,

ignorano la questione non riuscendo ad assorbire la prassi del doppio incarico nel loro paradigma forzosamente parlamentare, a un osservatore contemporaneo, il deputato pugliese Giuseppe Massari, quella dovette sembrare una procedura normale; a giudicare, almeno, dal modo in cui la registrava:

[...] la nuova Amministrazione fu formata dall'onorevole Rattazzi che prese il portafoglio dell'Interno: la presidenza del Consiglio fu affidata al generale La Marmora<sup>3</sup>.

Come inquadrare il licenziamento del governo Minghetti (28 settembre 1864) deciso dal re al di fuori di un voto parlamentare? Come un riuscito colpo di Stato monarchico o come l'esercizio del potere di revoca attribuito al re dall'articolo 65 dello Statuto? e se il potere di revoca fosse stato invece assorbito dalla prassi costituzionale instaurativa di un vero regime parlamentare perché mai un navigato *leader* come Marco Minghetti – dopo la strage di Torino del settembre 1864 – avrebbe accettato di essere esonerato dalla presidenza del Consiglio al di fuori di un voto parlamentare? solo per coprire la Corona, oppure, perché riteneva che il re stesse esercitando le sue prerogative statutarie?

E se la massima che il re «regna ma non governa» fosse stata già operativa nel primo decennio di applicazione dello Statuto, per quale motivo il governo Cavour non aveva opposto un fermo diniego quando Vittorio Emanuele II aveva deciso di assumere il comando supremo nella guerra del 1859 contro l'Austria? Probabilmente, perché il presidente del Consiglio voleva evitare di fare la fine di un suo lontano predecessore, silurato e sostituito a tamburo battente da re Carlo Alberto per avere incautamente sollevato la questione del comando supremo (11 ottobre 1848). Seguiamo il racconto di *Madame Rattazzi*:

Il nuovo capo del gabinetto [Alfieri di Sostegno] disse al re che egli non poteva più, costituzionalmente parlando, conservare il comando dell'esercito. Carlo Alberto, offeso, gli revocò la presidenza del Consiglio e nominò al suo posto il generale Perrone<sup>4</sup>.

Come interpretare, infine, i rifiuti opposti dal re alla nomina di singoli ministri o, al contrario, l'imposizione di candidati della Corona? Ancora una volta,

---

<sup>3</sup> G. Massari, *Il conte di Cavour (Ricordi biografici)* [1872], Milano, Edizioni «A. Barion», 1935, p. 390.

<sup>4</sup> M.L. Rattazzi, *Rattazzi et son temps. Documents inédits – Correspondance – Souvenirs intimes*, Paris, E. Dentu, 1881, I, p. 259.

secondo l'abusato paradigma della ingerenza del re in un ambito non tutelato efficacemente da un debole presidente del Consiglio? Se assumiamo come parametri i contenuti forti degli articoli 5, 6, 9, 33, 35 e 65 dello Statuto, sui quali già ci siamo soffermati nelle pagine precedenti, la prospettiva cambia completamente. Stando alla lettera delle disposizioni statutarie (forse flessibili, ma non certo abrogabili tacitamente per supposta desuetudine nel breve volgere di poche primavere costituzionali) al re «capo supremo dello Stato» veniva attribuito in via esclusiva il potere esecutivo (art. 5), la nomina a tutte le cariche dello Stato (art. 6) compresa la totalità dei senatori (art. 33) e dell'ufficio di presidenza del Senato (art. 35), la proroga di Sessione e lo scioglimento della Camera dei deputati (art. 9), la nomina e la revoca dei ministri (art. 65).

Nell'esercizio di questi rilevanti poteri statutari poteva quindi capitare al re di investire contemporaneamente dell'incarico di formare il governo due fiduciari politici (Vincenzo Gioberti e Ottavio di Revel<sup>5</sup>, 1848; Rattazzi e La Marmora, 1859); di liquidare Ricasoli (1862) e Minghetti (1864) senza preoccuparsi della loro base parlamentare; di imporre Luigi Carlo Farini come presidente del Consiglio (1862) malgrado la sua malattia mentale fosse notoria; di nominare capo di Stato Maggiore all'insaputa del governo il proprio aiutante di campo, l'inetto generale Enrico Morozzo della Rocca (1859); di imporsi quale titolare effettivo del comando supremo (1859); di coprire politicamente la strage di Torino, attribuendone d'ufficio la responsabilità al solo governo Minghetti e dimissionandolo d'autorità (28 settembre 1864).

Se la Corona era qualcosa di impersonale e astratto, viceversa, il re «capo supremo dello Stato» era sempre una figura storicamente e materialmente concreta, si trattasse dell'impenetrabile Carlo Alberto o dell'esuberante Vittorio Emanuele II. L'efficacia dell'azione del re nel complesso funzionamento del sistema dei poteri pubblici era legata a un insieme di fattori: dal quoziente intellettuale all'intuito e alla rapidità di percezione e valutazione degli eventi; dalla personale esperienza di governo alla capacità di sollecitare e mettere poi a frutto il parere dei collaboratori; dal dominio delle passioni all'abilità nel subordinarle agli interessi dello Stato. Tutto questo ci riconduce a quello che poteva essere definito il «mestiere di re», compito che richiedeva lungo apprendistato preparatorio prima dell'ascesa al trono e poi ferreo senso della misura e dell'autodisciplina.

Anche se la *routine* governativa fu, probabilmente, la prima a pagare le spese di una carenza di mestiere vissuta sotto forma di disimpegno monarchico, è pos-

---

<sup>5</sup> G. Massari, *Il conte di Cavour*, p. 31.

sibile ipotizzare che, con il passare degli anni, le assenze di Vittorio Emanuele II (e poi del suo successore Umberto) alle riunioni di gabinetto fossero divenute sempre più frequenti, fino a trasformare la stessa presenza del re in un'eccezione? In mancanza di indicazioni univoche da parte delle fonti, l'interrogativo va sciolto riaggregando e analizzando i dati a nostra disposizione.

## 5. IL CONSIGLIO E LA SUA PRESIDENZA

Analizzando i documenti vien fuori qualche traccia non priva di interesse. Soffermiamoci sulla notissima lettera di Vittorio Emanuele II al presidente del Consiglio Bettino Ricasoli con cui l'8 aprile 1867 gli comunicò l'avvenuto siluramento per dissensi sui provvedimenti finanziari proposti dal ministro delle Finanze Quintino Sella. Il re approfittò di quella circostanza per formulare una interessante – e finora sottovalutata – distinzione tra «Gabinetto» e «governo», attribuendosi la guida del secondo:

Caro Barone e Cugino,

[...]. Ella sa per ripetute prove quanto sia grande in me il desiderio di conservarla a *Capo del Gabinetto*, [...]; ma la questione più grave che si affaccia alla mia mente consiste nel programma finanziario che il Sella propone. [...] mi sarebbe impossibile, come *Capo del Governo*, di aderirvi [...]<sup>6</sup>.

Saremmo lontani dal vero nell'ipotizzare che tale lettura monarco-centrica delle prerogative della Corona potesse aver presieduto alle modalità di esercizio dei poteri sovrani fin dall'ascesa al trono di Vittorio Emanuele II nel 1849, anche in presenza di presidenti del Consiglio dell'autorevolezza del conte Camillo di Cavour?

Un eminente parlamentare della Destra – Giuseppe Massari, già deputato nel 1848 napoletano, poi esule a Torino, quindi collaboratore di Cavour, più volte deputato dopo l'Unità, vicinissimo al re – in due sue opere era solito alternare l'uso di una terminologia, apparentemente, pre-costituzionale a quella per noi, oggi, costituzionalmente più ortodossa. Troveremo dunque in quei libri le espressioni «consigli del Re» e «consigli della Corona»<sup>7</sup> in luogo di Governo del Re;

<sup>6</sup> C. da Michele Rosi, *Vittorio Emanuele II*, Bologna, L. Cappelli, 1930, II, pp. 81–82.

<sup>7</sup> G. Massari, *Il conte di Cavour*, pp. 43, 48, 49, 71, 72, 299, 308; *idem*, *La vita ed il regno di Vittorio Emanuele II*, pp. 310, 315, 336, 407, 424, 461 (consigli responsabili), 489.

«consiglieri», «consiglieri responsabili» e «consigliere responsabile della Corona»<sup>8</sup>, in luogo di ministri e ministro. Anche Luigi Carlo Farini utilizza espressioni analoghe quando ricorda allo statista inglese John Russell che a Torino «qualche esule entrò nei consigli della Corona». Come uscirne? ipotizzando, semplicemente, cortigiani anacronismi nella penna di Massari e Farini? Ma cosa dire se espressioni analoghe le utilizzava lo stesso Cavour dalla tribuna parlamentare parlando di «capo dei suoi Consigli» in luogo di presidente del Consiglio, definendo «consiglieri» della Corona i ministri e «Consigli del Principe» il gabinetto?<sup>9</sup>

Forse, potremmo cogliere dietro scelte che oggi ci appaiono semanticamente di gusto antico, il desiderio di Massari e Cavour di trasmettere agli interlocutori la sensazione che quel sistema governativo non era ancora compiutamente di Gabinetto, articolandosi piuttosto attorno alla Corona per costituzionalizzarne sempre più le prerogative.

Proviamo a fare un passo indietro, nel tentativo di rendere in termini accettabili uno scenario istituzionale non ancora compiutamente messo a fuoco. Nella realtà sardo-italiana a partire dalla svolta statutaria del marzo 1848 i membri del governo del re tenevano consiglio almeno una volta alla settimana; tuttavia, queste periodiche adunanze ministeriali vennero immediatamente etichettate in modo più moderno. Nei comunicati-stampa non si scriveva che i ministri avevano tenuto consiglio ma che si era riunito il Consiglio dei ministri; e quella figura extra-statutaria che veniva emergendo all'interno della collegialità governativa come principale collaboratore fiduciario del sovrano non sarebbe stato indicato solo come Primo ministro ma, sempre più frequentemente, come presidente del Consiglio. La qualifica presidenziale attribuita al principale ministro non deve però trarre in inganno la nostra sensibilità istituzionale moderna, plasmata da una tradizione manualistica che ha inteso parlamentarizzare la lettura del sistema politico sardo fin dagli incerti inizi quarantotteschi del suo cammino statutario. Quella nomina presidenziale restò nei primi anni qualcosa che rivestiva carattere più onorifico che istituzionale, tanto che l'uomo politico che ne era investito dovette sempre irrobustirla con un portafogli ministeriale di rilievo quale quello degli Affari Esteri o degli Interni.

Nei governi che nel primo decennio statutario si attestavano su otto dicasteri, vi erano state fasi politiche in cui il conte di Cavour aveva ritenuto di dover assu-

<sup>8</sup> G. Massari, *La vita ed il regno di Vittorio Emanuele II*, p. 232.

<sup>9</sup> Saverio Cilibrizzi, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia da Novara a Vittorio Veneto*, Napoli, Treves, 1939, I, p. 208 (con riferimento alla seduta del 13 aprile 1858) e p. 332, p. 285 (seduta del 26 maggio 1860).



mere la titolarità di ben tre portafogli ministeriali (alla vigilia della guerra del 1859 e, poi, nel 1860) per rafforzare il proprio ruolo governativo. Secondo il deputato napoletano Ruggero Bonghi, lo statista non amava «dividere con altri il potere ch'ei raccoglieva smisurato nelle sue mani; anzi mostrava di prediligere ne' suoi compagni piuttosto degli animi pieghevoli all'obbedienza, che non dei voleri tenaci al comando». Una sorta di bulimia ministeriale leggibile anche in termini di ridotta consistenza della classe di governo o di un personale di cui fidarsi (che ritroveremo nella concentrazione di ministeri nelle mani di Benito Mussolini, alcuni decenni più tardi, dopo il 1936) e che avrebbe caratterizzato anche alcune fasi del governo Bismarck in Prussia. Tale concentrazione di portafogli ministeriali era però estranea alla prassi britannica del governo di Gabinetto nel XIX secolo; e ciò è tanto più significativo se si pensa che ancora oggi capita di veder attribuire a Cavour e ai suoi successori della Destra simpatie istituzionali britanniche.

Gli stessi verbali del Consiglio dei ministri, se consultati, non offrono risposte a tutte le domande. Si tratta di una fonte al tempo stesso significativa e modesta, più per le notizie di cui tace che per i vuoti che è chiamata a colmare. Per singolare sciatteria, non essendo disciplinata da un'apposita legge, la verbalizzazione delle riunioni del Consiglio – iniziata informalmente come promemoria privato del conte di Cavour – era lasciata alla discrezionalità del presidente. Ci restano resoconti sempre telegrafici, spesso criptici e lacunosi; per lunghi periodi, poi, si omise la stessa verbalizzazione di riunioni tenute addirittura nell'abitazione privata del presidente del Consiglio come lamentava nelle sue *Memorie* l'uomo politico toscano Ferdinando Martini, riferendosi ai governi presieduti da Agostino Depretis<sup>10</sup>.

La letteratura in materia (tanto storica che giuridica) è molto lacunosa, non avendo messo a fuoco nei suoi termini essenziali la questione della centralità del re, in quanto estranea al paradigma anelastico della compiuta parlamentarizzazione del sistema. Non potendo sciogliere il nodo irresolubile di un presunto governo di Gabinetto, nel quale, però, il re aveva sempre voce in capitolo, anche i più recenti libri d'impostazione manualistica finiscono con l'aggirare la questione. Come accade a un *Profilo di storia costituzionale* che, dopo averci fatto pregustare con dotta silloge dottrinarica «il ruolo della forma monarchica», conclude che lo Stato liberale italiano «fu essenzialmente una monarchia

---

<sup>10</sup> F. Martini, *Confessioni e ricordi* (1922), a cura di Mauro Vannini. Presentazione di Sergio Romagnoli, Firenze, Ponte alle Grazie, 1990, p. 257.

“parlamentare”»<sup>11</sup>, lasciando irrisolto l’interrogativo riguardo al pesante ruolo della Corona nella vita dei governi.

A ritroso nel tempo, scopriamo che un classico della storiografia istituzionale sull’Ottocento liberale italiano – la *Storia costituzionale del Regno d’Italia* di Gaetano Arangio Ruiz – non forniva una sola informazione in merito<sup>12</sup>. Né troveremo di più, consultando le opere di insigni costituzionalisti attivi nell’ultimo quarantennio dell’Ottocento, come Ludovico Casanova, Luigi Palma o Attilio Brunialti<sup>13</sup>, dove invano cercheremmo ragguagli sul concreto svolgimento di una riunione del Consiglio dei ministri, sulla predisposizione dell’ordine del giorno o sull’abituale luogo in cui si tenevano le sedute del governo. Il motivo ce lo suggerisce, incidentalmente, il costituzionalista Domenico Zanichelli, che in uno scritto del 1889 ricordava come in uno Stato dalle origini tanto recenti, la Corona facesse da collante dell’unità nazionale, supplendo all’inesperienza della classe politica<sup>14</sup>. Appare allora possibile ipotizzare che per i costituzionalisti dell’Ottocento liberale evocare la presenza del re in Consiglio equivalesse ad associarlo alle iniziative di governo, rendendo quasi impossibile giocare la carta della “irresponsabilità” regia, suggerita dallo Statuto con l’ambigua formula dell’articolo 67: «i Ministri sono responsabili».

Proviamo, allora, a partire dalle regole che disciplinavano le riunioni dell’antenato del Consiglio dei ministri: quel Consiglio di Conferenza che abbiamo ritrovato come organo paracostituente, chiamato ad assistere Carlo Alberto nella fase delicatissima della gestazione dello Statuto nel gennaio-marzo 1848. Nella sua composizione ordinaria quell’organismo comprendeva tutti i titolari dei dicasteri; codificando precedenti risalenti agli anni della Restaurazione, Carlo Alberto aveva disposto fin dal 1832 che il Consiglio si riunisse due volte alla settimana, distinguendo le riunioni preparatorie di *preliminar discussione* da quelle operative di *discussion definitiva*:

Il Consiglio nelle sessioni per *preliminar discussione* sarà presieduto dal Capo di Dicastero degli affari esterni, ov’egli sia Ministro o Primo Segre-

---

<sup>11</sup> U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, il Mulino, 1989, in particolare pp. 431–438.

<sup>12</sup> G.A. Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d’Italia (1848–1898)*, Firenze, G. Civelli, 1898, riedito anastaticamente (Napoli, Jovene, 1985) con una Presentazione di Leopoldo Elia e una Introduzione di Lorenza Carlassare.

<sup>13</sup> L. Casanova, *Del diritto costituzionale. Lezioni*, Firenze, Eugenio e F. Cammelli, 1869, Luigi Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, G. Pellas, 1883, Attilio Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, U.T.E.T., 1900.

<sup>14</sup> D. Zanichelli, *Del governo di Gabinetto*, Bologna, Nicola Zanichelli, 1889, pp. 97–98.

tario di Stato; in caso diverso, come pure in caso d'impedimento o mancanza del suddetto, sarà presieduto da quello fra i Capi di Dicastero che sia maggiore di grado, e fra eguali dal più anziano. Quanto poi alle sessioni per *discussion definitiva*, il Consiglio sarà presieduto da S.M., ed essa non intervenendovi, da chi sovra<sup>15</sup>.

Nel 1841 venne ribadito che il Consiglio si riuniva settimanalmente alla presenza del re e su sua convocazione<sup>16</sup>.

È possibile ipotizzare che all'atto della costituzionalizzazione del sistema politico, il 4 marzo 1848, con la promulgazione dello Statuto le disposizioni che regolavano convocazione e presidenza delle riunioni fossero state improvvisamente modificate? Ma perché dovevano diventare desuete solo quelle disposizioni, quando invece rimaneva in vigore l'intera legislazione sarda fino a che nuove leggi non l'avessero surrogata? D'altra parte, è ipotizzabile che in assenza di un nuovo regolamento che disciplinasse riunioni e attribuzioni del Consiglio dei ministri – organo collegiale di fatto, non previsto dallo Statuto – tutto venisse affidato al caso? È certo che le modalità di funzionamento del cessato Consiglio di Conferenza hanno servito da modello procedurale per i nuovi rapporti statutari tra il re e i suoi ministri. Facendo tesoro dell'insegnamento dello storico Adolfo Omodeo, sarà opportuno ricordare che in una monarchia ottocentesca come quella italiana il ruolo del re non può essere investigato con una miope rassegna di poche, limitate, fonti dell'epoca ma, tenendo conto di una pluralità di riferimenti che verranno incardinati su quanto viene espressamente detto dai documenti ufficiali<sup>17</sup>. Ora, senza sopravvalutarne l'importanza, è mai possibile che storici e giuristi continuino ad ignorare una pubblicazione ufficiale curata dal Ministero dell'Interno, quale il Calendario generale del Regno? Sfogliando l'edizione del 1858, leggeremo che:

Il Consiglio de' Ministri si compone dei Ministri Segretari di Stato che si riuniscono avanti S[ua] M[ae]stà od al Presidente del Consiglio<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> *Progetto di regolamento per il Consiglio di Conferenza* (28 maggio 1832), in: *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, p. 210.

<sup>16</sup> *Regio Biglietto con cui Carlo Alberto regola la costituzione, le attribuzioni ed il funzionamento del Consiglio di Conferenza* (9 ottobre 1841), in: *Lo Statuto Albertino*, p. 212.

<sup>17</sup> A. Omodeo, *La leggenda di Carlo Alberto*, in Idem, *Difesa del Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1955, *passim* e pp. 173–174.

<sup>18</sup> *Calendario generale del Regno pel 1858 con Appendice di notizie storico-statistiche. Compilato per cura del Ministero dell'Interno e presentato a Sua Maestà ed ai Principi della Real Famiglia*, Anno XXXV, Torino, Stamperia dell'Unione Tipografico-Editrice, (s. d.), p. 63.

Questa indicazione di età cavouriana si rivela ancora più significativa se teniamo presente che il conte di Cavour nella sua veste di ministro dell'Interno ha supervisionato il Calendario che prospetta un duplice scenario per le riunioni del Consiglio dei Ministri: quelle presiedute dal re e quelle presiedute dal presidente del Consiglio. Allora, integrando quel sintetico riferimento con le regole protocollari di Corte, non saremo lontani dal vero prospettando che ogni qual volta il Consiglio dei ministri si fosse riunito a Palazzo Reale – nella sala del Consiglio o nello studio del sovrano – la presidenza non poteva che essere assunta da Sua Maestà il re, restando probabilmente legato al suo gradimento anche l'ordine del giorno della seduta, predisposto poi materialmente dal suo principale collaboratore: il presidente del Consiglio.

È per altro probabile che abbiano conosciuto una incisiva presenza di Vittorio Emanuele i Gabinetti a presidenza militare, guidati rispettivamente dai generali La Marmora (1859, 1865) e Menabrea (1867), nonché quelli cortigiani dell'avvocato Rattazzi (1862, 1867) che consentirono per due volte al re interventi pasticciati sulla Questione romana, portando uno Stato militarmente inefficiente alle soglie del conflitto armato con la Francia. Ci sembra del pari evidente che vada esclusa tale presidenza nel corso delle campagne militari del 1848–1849, 1859 e 1860, quando il re abbandonò la sua capitale per assumere il comando supremo dell'esercito. Ma prima di assumere tale comando, è il re a presiedere il Consiglio che assume la deliberazione sulla opportunità dell'intervento in guerra. Tale circostanza è esplicitamente menzionata dalla vedova Rattazzi, a proposito della riunione del 22 marzo 1848<sup>19</sup>. Resta invece aperto l'interrogativo sul ruolo politico svolto in assenza del re dal Luogotenente extra-statutario che ne prendeva il posto nella capitale. La campagna del 1866, anche se estranea al nostro orizzonte cronologico, merita di essere ricordata, dato che in almeno tre circostanze – il 14, 23 e 29 luglio 1866 – il re convocò i suoi ministri a Ferrara per riunire il Consiglio, dando anche vita a collegi misti di ministri e generali.

Per evidenti ragioni protocollari appare doveroso escludere una presenza del re tutte le volte in cui il Gabinetto veniva riunito nella sede del Ministero degli Affari Esteri, degli Interni o delle Finanze: dicasteri la cui titolarità era spesso assunta dal presidente del Consiglio. Era in tali casi — assimilabili alla «preliminar discussione» del 1832 – che l'assunzione della presidenza da parte del presidente del Consiglio, inizialmente onorifica e sostitutiva, diveniva sempre più sostanziale. Sembra andare in tal senso un'indicazione dottrinarica del 1871 dovuta all'avvocato Ernesto La Pegna che in un suo *Codice politico* così scrive:

<sup>19</sup> M.L. Rattazzi, *Rattazzi et son temps*, I, p. 209.

Sono tutti uguali fra loro i ministri; e solamente per facilitare le deliberazioni quando si riuniscono fuori della presenza del Sovrano onde mantenervi l'ordine, viene scelto tra essi e nominato dal Sovrano istesso, un Presidente così detto del *Consiglio dei ministri*<sup>20</sup>.

Si tratta di una qualificazione di tipo minimalista del ruolo del presidente del Consiglio, quando già Cavour, Ricasoli o Minghetti dovevano pure aver lasciato qualche traccia nei libri di diritto costituzionale; non va taciuto che l'avvocato La Pegna affronta l'argomento sotto forma di parentesi incidentale, in un lungo brano dedicato alla funzione dei ministri «senza portafogli».

Altre tracce sono reperibili ovunque, purché si abbia la pazienza di seguirle con la dovuta attenzione, senza auto-censurarsi quando esse sembrano contraddire consolidate interpretazioni suggerite dalla letteratura (a)critica dell'ultimo secolo. Innanzi tutto, la stampa. Uno spoglio sistematico dei principali quotidiani potrebbe irrobustire l'indizio fornitoci dalla rubrica *Notizie del Mattino* pubblicata dalla «Gazzetta di Genova», il 17 maggio 1861: «Torino 16 maggio. Questa mattina, S.M. il Re ha presieduto il Consiglio dei Ministri»; martedì 20 settembre 1864, sempre sullo stesso giornale nelle *Notizie interne*, leggiamo che «Sabato S.M. il Re ha presieduto il Consiglio dei Ministri».

Importantissima è la memorialistica ottocentesca e del primo Novecento, integrata dalle raccolte di corrispondenza da tempo pubblicate. Così, l'incaricato d'affari austriaco a Torino, conte Paar, scrivendo al suo Ministro degli Esteri il 2 febbraio 1854 – in piena crisi di Crimea – può riferirsi all'«ultimo Consiglio dei Ministri, che si è riunito sotto la presidenza del re»<sup>21</sup>. Del pari, Michelangelo Castelli scrive che «sul finire del 1854» quando l'ambasciatore inglese Hudson propose al governo sardo «di mandare in Crimea un contingente», «Cavour comunicò le proposte inglesi al Consiglio dei ministri», dove «il solo che si dichiarò favorevole fu il re». Veniamo così a conoscenza del fatto che il toscano Ubaldino Peruzzi, ministro dei Lavori Pubblici nel primo governo unitario, fu testimone di un violento alterco tra Cavour e Vittorio Emanuele. In quale

---

<sup>20</sup> E. La Pegna, *Codice politico ovvero Statuto fondamentale del Regno d'Italia corredato di note ed osservazioni tratte dalle opere dei più accreditati e distinti pubblicisti*, Napoli, Stabilimento tipografico de' fratelli de Angelis, 1871, pp. 430–431.

<sup>21</sup> L'incaricato d'affari Ludwig von Paar al Ministro degli Esteri Karl Ferdinand von Buol-Schauenstein, Torino 2 febbraio 1854, in Franco Valsecchi, *L'Europa e il Risorgimento. L'alleanza di Crimea*, Firenze, Vallecchi, 1968, p. 354.

occasione? nel corso di una riunione del Consiglio, tenutasi a Palazzo Reale sotto la presidenza del re<sup>22</sup>.

Giuseppe Massari nel suo *Diario* menzionò il Consiglio del 22 marzo 1860, quando «il re di proprio pugno»<sup>23</sup> chiosò un discorso di Ricasoli; poi, accennò alla presenza di Vittorio Emanuele a un Consiglio dei ministri tenutosi nel febbraio o nel marzo 1861, relativo all'ordinale dinastico e all'intestazione degli Atti di governo; mentre indicazioni di carattere più generale le riservò al solo governo Ricasoli:

Il barone Ricasoli ed i suoi colleghi tenevano frequenti consigli per concretare il programma di governo da essi adottato in pratici disegni di legge. Tutti i giovedì e tutte le domeniche Vittorio Emanuele assisteva a quei consigli<sup>24</sup>.

Il generale Genova di Revel, ministro della Guerra dimissionario nel II Gabinetto Rattazzi, ci informa sulla presenza del re al Consiglio dei ministri del 20 ottobre 1867 (crisi romana):

Siccome dopo la mia dimissione mi tenevo bensì in rapporto con Rattazzi, ma non intervenivo più ai Consigli, il Re volle che assistessi a quello di questa mane. Stavo come uditore. Il Re avendomi chiesto il mio parere, credetti dover dire quanto io reputavo conveniente<sup>25</sup>.

I Carteggi Cavour menzionano espressamente la presenza del re in Consiglio in diverse occasioni. Per esempio, il 22 febbraio 1856, scrivendogli da Parigi, Cavour prega il re di non comunicare in Consiglio i retroscena dei compensi territoriali di Crimea<sup>26</sup>: dà cioè per assodata la presenza – e, quindi la presidenza – del re alle riunioni del Consiglio dei ministri. Seguono poi indicazioni specifi-

---

<sup>22</sup> Circostanza riferita da Denis Mack Smith, *Vittorio Emanuele II*, Bari, Laterza, 1972, p. 154, n. 99.

<sup>23</sup> Giuseppe Massari, annotazione del 22 marzo 1860, *Diario dalle cento voci 1858–1860*, edizione critica curata da Emilia Morelli, Bologna, Cappelli, 1959, p. 509.

<sup>24</sup> G. Massari, *Vittorio Emanuele II*, p. 455; cfr., inoltre, p. 375 riguardo all'ordinale dinastico.

<sup>25</sup> G. di Revel, *Sette mesi al Ministero. Ricordi ministeriali di Genova di Revel con una Appendice contenente i cenni biografici del conte Ottavio Thaon di Revel*, Milano, Fratelli Dumolard, 1895, p. 183.

<sup>26</sup> Cavour a re Vittorio Emanuele, Parigi, 22 febbraio 1856, in: *Cavour e l'Inghilterra. Carteggio con V.E. d'Azeglio*, I, *Il congresso di Parigi*, Bologna, Zanichelli, 1961, p. 194.

che relative alle riunioni consiliari del 6 marzo 1856<sup>27</sup>, del 16 maggio 1858<sup>28</sup>, della settimana successiva al 15 marzo 1860, del 5 luglio 1860<sup>29</sup>. Saverio Cilibrizzi, storico e archivista, accredita la presidenza di Vittorio Emanuele quando venne decisa l'invasione delle Marche il 28 agosto 1860<sup>30</sup>. Lo storico Francesco Cognasso che ha avuto l'opportunità di consultare nella residenza degli eredi Savoia a Cascais (Portogallo) documenti altrove non reperibili, pur non occupandosi in via principale della presidenza delle riunioni ministeriali, afferma che Vittorio Emanuele II «regolarmente presiedeva i Consigli dei ministri». Riferendosi poi ai fatti di Aspromonte del 1862, rileva che «a Torino i Consigli dei ministri si succedevano sotto la presidenza del re»<sup>31</sup>, non senza averci fornito nel corso dell'intera opera un puntuale elenco di ben tredici situazioni di crisi in cui i lavori del Consiglio si erano svolti sotto la presidenza del re<sup>32</sup>.

Se tale era la presenza istituzionale di un re troppo facilmente adagiato nel paradigma di colui che «regna ma non governa», resta ora da mettere a fuoco la figura del suo principale collaboratore governativo: il presidente del Consiglio.

## 6. CANCELLIERE DEL RE?

Ho già messo in evidenza come lo Statuto Albertino, al pari delle *Chartes* francesi della Restaurazione (1814) e della Monarchia di Luglio (1830) alle quali si erano richiamati i legislatori subalpini, si fosse limitato a una semplice men-

<sup>27</sup> Rattazzi a Cavour, in cifra, [Torino], 7 marzo 1856, *ibidem*, p. 274.

<sup>28</sup> Cavour a E. d'Azeglio, [Torino], 16 maggio 1858, in: *Cavour e l'Inghilterra*, II, *I conflitti diplomatici del 1856–1861*, p. 220.

<sup>29</sup> Cfr. *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia.*, Bologna, Nicola Zanichelli, 1961, V, Appendice IX. Dalle carte Cavour e dall'Archivio di Luigi Carlo Farini, p. 468 e p. 484 n. 2.

<sup>30</sup> S. Cilibrizzi, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia da Novara a Vittorio Veneto*, Napoli, Treves, 1939, I, p. 325.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>32</sup> *Ibidem*, 22 aprile 1849: trattative di pace con l'Austria, p. 18; luglio 1849: pace con l'Austria, p. 22; 21 ottobre 1852: legge sul matrimonio, p. 69; 14 dicembre 1854: guerra di Crimea, p. 109; aprile 1856: trattato di pace, p. 113; 20 aprile 1859: crisi con l'Austria, Cavour minaccia dimissioni, p. 137; autunno 1859: lettura in Consiglio di una lettera di Napoleone III, p. 149; 24 giugno 1860: spedizione garibaldina nelle Due Sicilie, p. 183; maggio 1862: fatti di Sarnico, p. 231; 13 settembre 1862: affidare alla Cassazione di Napoli la designazione dell'Assise per il processo Garibaldi, p. 234; 11 settembre 1864: Convenzione di Settembre, p. 249; 29 marzo 1866: guerra all'Austria, p. 269; 20 ottobre 1867: crisi romana e lettura dell'ultimatum di Napoleone III, p. 313.

zione dei ministri «responsabili» (art. 67) quali filtri del capo dello Stato «inviolabile» (art. 4).

A ben vedere, la ricognizione sistematica dei testi costituzionali carloalbertini ci fornisce anche tre casi di utilizzo della parola «governo». Fu il Proclama proto-statutario dell'8 febbraio 1848 a spendere per primo quel termine: Carlo Alberto vi annunciava lo Statuto di imminente promulgazione, al fine di «istabilire nei Nostri Stati un compiuto sistema di governo rappresentativo». Questa scelta di campo sarebbe stata ribadita dall'articolo 2 del successivo Statuto del 4 marzo, dove si diceva che «lo Stato [era] retto da un Governo Monarchico Rappresentativo». Poi, l'articolo 67 menzionava, incidentalmente, gli «atti del Governo».

Tuttavia, in nessuno dei tre casi appena richiamati il riferimento a una struttura collegiale — il governo — era stato declinato esaurientemente, in modo tale da permettere di individuarvi un organo con una sua definita competenza costituzionale e una gerarchia interna. Tale scelta minimalista appare tanto più significativa se messa in relazione con i trentaquattro anni che separavano la promulgazione dello Statuto Albertino (1848) dalla *Charte* francese (1814), visto che in quel lasso di tempo erano venuti delineandosi a Parigi sia il *Conseil des Ministres* come soggetto istituzionale collettivo, sia il *President du Conseil* quale principale collaboratore del re, oltre che interprete degli indirizzi politici dello Stato.

In Consiglio di Conferenza, al momento della redazione dello Statuto Albertino, malgrado l'apparente assonanza non ci si era riferiti a quello che tecnicamente ancora oggi viene inteso come governo — vale a dire lo strumento collegiale di direzione politica di uno Stato e, contemporaneamente, il massimo vertice istituzionale dell'Amministrazione — ma, parlando di «governo», ci si era invece richiamati più in generale alla forma di Stato. Quindi, l'espressione «governo monarchico rappresentativo» andava intesa nel senso di monarchia ereditaria il cui vertice monocratico — il re — veniva affiancato in sede esecutiva dai «suoi Ministri» e in sede legislativa da un Parlamento bicamerale.

Ma lungi dal sottolineare il ruolo forte del re nell'esperienza statutaria sardo-italiana, mettendo a fuoco altresì il progressivo emergere del presidente del Consiglio quale comprimario dalla crescente rilevanza, la storiografia — messa fuori pista dal lessico utilizzato dai *leaders* politici — ha dato per acquisita la stabile supremazia di un *premier* all'interno della collegialità governativa. Di modo che tutti i governi statutari sardo-italiani sono stati presentati come governi “del” presidente del Consiglio, invece che come governi del re, “con” un presidente del Consiglio in posizione costituzionalmente indefinita. In tal modo, viene però prospettata, implicitamente, la tesi che possa esserci stata una istantanea evoluzione da governo del re a governo del *premier* a base parlamentare, fin dai primi mesi



di vita costituzionale subalpina; al più tardi, a partire dall'insediamento del governo d'Azeglio (7 maggio 1849–3 novembre 1852), o, come asserisce prudentemente lo storico Rosario Romeo, a partire dal II gabinetto Cavour (4 maggio 1854)<sup>33</sup>. Mentre, invece, la fiducia del re si rivelò l'unico certo elemento di legittimazione dei governi e dei suoi presidenti, l'unica garanzia di durata, al di fuori e al di sopra di un (pur vantato) rapporto con la maggioranza delle Camere, tanto per Gabinetti autorevoli quali quelli presieduti da Cavour, quanto per quelli di più incerto profilo come quelli diretti da Rattazzi, Ricasoli, Farini o Minghetti.

Se è vero, che nei dibattiti alla Camera e nelle polemiche giornalistiche non mancavano i frequenti – azzardati e, spesso, impropri – richiami all'esperienza parlamentare franco-britannica soprattutto da parte di Cavour, nel loro complesso le fonti, debitamente analizzate, non accreditano dinamiche di tipo compiutamente parlamentare, in conseguenza della stessa ridotta rappresentatività delle Camere sardo-italiane. Valga per tutti il riferimento a tre provvedimenti di grande rilevanza, adottati all'insaputa del Parlamento, chiamato poi ad esprimere un voto di sanatoria a cose fatte: la questione delle fortificazioni di Casale Monferrato (1852); la rilevante decisione di alienare alla Francia una porzione del territorio nazionale — la contea di Nizza e la Savoia — assunta senza che nulla ne sapessero Camere, corpo elettorale e deputati dei territori interessati (1858); il trasferimento della capitale da Torino a Firenze, deciso dal governo Minghetti di concerto con il re senza che il Parlamento ne fosse a conoscenza (1864). Va poi aggiunto che nessuno dei governi sardo-italiani venne rovesciato da un voto contrario delle Camere né, tanto meno, alcun *leader* fu elevato alla presidenza del Consiglio a seguito di una vittoriosa campagna elettorale nella quale fosse risultato perdente il predecessore. Per il semplice motivo che dalle urne sardo-italiane erano sempre uscite schiaccianti maggioranze ministeriali, destinate poi a frantumarsi e riaggregarsi sul filo dei rapporti personali nella fase sarda, o, dopo l'Unità, sulla base delle omogeneità provinciali o regionali.

Sarà sufficiente soffermarsi sui governi avvicendatisi tra la proclamazione del Regno d'Italia (17 marzo 1861) e la decisione di abbandonare la capitale Torino (28 settembre 1864), per disporre di uno scenario a geometria variabile, nel quale chiaroscuri e penombre registrano una prevalenza sulle tinte definite. Un paesaggio statutario nel quale spazio e ruolo istituzionale del presidente del Consiglio non apparivano determinati una volta per tutte, configurandosi, se mai, come oggetto di una quotidiana prova di forza con il re, quasi una negoziazione permanente il cui esito veniva ad essere in larga misura determinato dalla personalità

---

<sup>33</sup> R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, III, pp. 141–150.

complessiva del presidente, dal suo saper alternare la fermezza sugli obiettivi politici alla duttilità sui dettagli cortigiani. Pagandone sempre le conseguenze in caso di eccessiva intransigenza su questioni delicate, come sarebbe accaduto nella crisi di Villafranca, l'11 luglio 1859, quando Cavour in persona si trovò inopinatamente fuori dal governo.

In quell'occasione, il presidente del Consiglio Cavour, era stato tenuto all'oscuro dei colloqui armistiziali, venendone informato solo quando ormai tutto era già deciso. Fu così che, accompagnato dai collaboratori Alessandro Bixio e Costantino Nigra, il presidente del Consiglio si recò presso il Quartier Generale sardo, a Monzambano. Nel giro di due giorni, i colloqui con Vittorio Emanuele II furono almeno tre, tutti segnati da linguaggio vivace e assolutamente non convenzionale. In uno di essi, Cavour si abbandonò a una violentissima sfuriata nel corso della quale trascese oltre misura – al sovrano che gli aveva suggerito di moderarsi, rispose: «il re? il vero re sono io»<sup>34</sup> – rassegnando le dimissioni che, quella volta, furono accettate seduta stante.

Occorre tener presente che in varie circostanze, nel corso della sua presidenza, il conte di Cavour (come avrebbe fatto in seguito Bismarck), aveva offerto le proprie dimissioni, contando sul fatto che il sovrano non fosse nelle condizioni di privarsi di un collaboratore del suo livello. Quella volta le cose andarono invece diversamente e il re, che si era già accordato con Rattazzi all'insaputa di Cavour, fu ben lieto di silurare il conte sostituendolo con un suo fiduciario, come gli consentivano gli articoli 5, 6 e 65 dello Statuto. Era, infatti, accaduto che i rapporti personali tra il re e Cavour fossero stati compromessi alla vigilia della guerra del 1859 dalla decisione dello statista subalpino di sporcare la reputazione di Rosa Vercellana, principale amante del sovrano, utilizzando informative poliziesche probabilmente manipolate<sup>35</sup>. Ma il gioco sfuggì dalle mani del Cavour, dato che in quell'occasione, lo zelo cortigiano dispiegato dal ministro dell'Interno Rattazzi nell'accettare «la grottesca funzione di arbitro sulla fedeltà della bella Rosina»<sup>36</sup>, giocò un ruolo preponderante nel fare assurgere un manovratore parlamentare al rango di amico personale di Vittorio Emanuele II, con immediate implicazioni nella crisi di Villafranca e, successivamente, nella vita delle istituzioni italiane nei primi anni di assestamento post-unitario.

---

<sup>34</sup> S. Cilibrizzi, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia da Novara a Vittorio Veneto*, I, p. 248; l'episodio, variamente commentato, è riportato da quasi tutti gli storici.

<sup>35</sup> Parche informazioni sull'episodio in: R. Romeo, *Cavour e il suo tempo*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1984, III, pp. 396, 479–482, 517, 587–588, 626.

<sup>36</sup> A. Omodeo, *La politica del Rattazzi*, in: *Difesa del Risorgimento*, p. 581.

Più che un ruolo istituzionale dai confini certi, a ben guardare quello del presidente del Consiglio ci appare uno spazio di autonomia e supremazia interna alla sfera governativa destinato ad essere rimesso in discussione dal re ogni qual volta si fosse verificata una cesura nell'azione ministeriale, grazie a uno dei frequenti avvicendamenti alla presidenza del Consiglio, astutamente incoraggiati dal sovrano con destabilizzanti manovre di corridoio.

## 7. CRISI MINISTERIALI ENDEMICHE

In poco più di quattro anni si ebbero alla guida dei governi italiani sei diversi presidenti del Consiglio: Camillo Benso di Cavour, Bettino Ricasoli, Urbano Rattazzi, Luigi Carlo Farini, Marco Minghetti, Alessandro Ferrero di La Marmora. Accomunati dalla presidenza, ma divisi su tutto il resto: dalla propria formazione politica al modo stesso di concepire l'espletamento delle funzioni di direzione politica a cui erano stati chiamati dalla fiducia o, quanto meno, dalla condiscendenza del re. Inquadriamone brevemente le vicende ministeriali.

Ad appena settantasei giorni dalla formazione del primo governo nazionale italiano, il conte di Cavour scomparve dalla scena. Fu così che il 6 giugno 1861, a soli 51 anni di età, per una malaria pernicioso – curata con debilitanti salassi che indebolirono ulteriormente un fisico già provato – l'artefice dell'unità italiana morì, aprendo al Regno prospettive difficili. Difficoltà che non erano legate tanto alla sua immediata successione alla guida del governo italiano, quanto piuttosto alla compiuta stabilizzazione di un sistema politico perennemente in bilico tra una incompleta parlamentarizzazione dell'esecutivo e il suo essere tutt'ora «governo del re» secondo l'indefinito dettato statutario. Infatti, la morte prematura dello statista aveva prodotto in primo luogo un *deficit* di direzione politica non più colmato, almeno nei primi decenni post-unitari, da nessuno dei suoi successori. Anche perché fu il re Vittorio Emanuele II in persona a boicottare la formazione di stabili *premierships* in grado di raccogliere e consolidare l'eredità cavouriana.

Nessuno dei cinque presidenti del Consiglio succedutisi nel primo quadriennio di assestamento dello Stato unitario raggiunse lontanamente l'autorevolezza cavouriana: si avvicendarono al potere Bettino Ricasoli per otto mesi, rimpiazzato da Urbano Rattazzi per nove mesi, seguito dal demente Luigi Carlo Farini per tre mesi e mezzo, da Marco Minghetti per diciotto mesi e dal generale La Marmora per quindici mesi. Tali governi, fossero imposti direttamente dal re o dietro suggerimento di notabili, erano destinati tutti a cadere sulla Questione

romana e sui frettolosi e improvvidi incitamenti all'avventurismo militare del generale Garibaldi (Aspromonte: 1862, Mentana: 1867).

In sé la immediata successione a Cavour sembrava non avesse posto particolari problemi, dato che le nuove province settentrionali e meridionali non avevano ancora espresso *leaders* di notorietà tale da giustificare una reciproca concorrenza. Quindi, il barone Bettino Ricasoli – grazie alla reputazione di “uomo forte” acquisita al timone della Toscana semi-autonoma a cavallo tra il 1859 e il 1860 – apparve subito come il candidato più idoneo ad assumere l'eredità cavouriana. O, almeno, come tale fu incautamente designato al re dal Consiglio dei ministri che all'unanimità deliberò di proporlo come successore di Cavour nell'adunanza del 6 giugno 1861. Probabile ispiratore della designazione dovette essere il ministro dell'Interno Marco Minghetti che novanta giorni più tardi, dimettendosi dall'incarico, avrebbe preso le distanze da quella scelta. Bettino Ricasoli arrivava alla presidenza del Consiglio preceduto da una fama di forte determinazione personale di stampo decisionista, cinto da un'aureola di austerità: si sarebbe rivelato una meteora dal ciclo effimero. Assurto alla guida del governo il 12 giugno 1861, volle rassegnare le dimissioni il 28 febbraio 1862 senza che, apparentemente, gli fosse venuta meno la propria base parlamentare. In realtà, a perderlo furono i suoi errori, compresa una superbia relazionale che lo portava a guardare dall'alto in basso ministri e parlamentari senza che lo giustificassero la sua ridotta esperienza politica e la modestia delle sue prime prove di governo. In rotta con Marco Minghetti, avversato da Rattazzi che gli scatenava contro il partito di Corte, antipatico a Vittorio Emanuele II che non sopportava la sua alterigia, in contrasto con Napoleone III sulla Questione romana, Bettino Ricasoli si rivelò inadeguato quasi immediatamente, aprendo la strada con le sue dimissioni a una serie di governi di corto respiro e dubbia stabilità.

Gli subentrò Urbano Rattazzi, che l'amicizia e il favore personale di Vittorio Emanuele II avevano messo per la seconda volta, dopo il 1859 e la crisi di Villafranca, alla testa del governo. Al re lo legava un ambiguo rapporto, rinforzato dall'aver sposato Maria Letizia Bonaparte Whise, cugina di Napoleone III e amante di Vittorio Emanuele. Da quest'investitura para-familiare ne risultò un Gabinetto debolissimo; nel quale il presidente del Consiglio non ebbe la capacità di impedire che quattro ministri su dieci fossero direttamente controllati dal re: i generali Giacomo Durando (Esteri) e Agostino Petitti di Roreto (Guerra), l'ammiraglio Carlo Pollion di Persano (Marina) e il Guardasigilli Filippo Cordova. Seguirono nove mesi di avventurismo governativo, durante i quali l'irresponsabile diarchia esecutiva tenne col fiato sospeso le principali Cancellerie europee.

In una delicatissima fase politica segnata nell'intero Mezzogiorno dal brigantaggio e dall'insurrezione contadina, Vittorio Emanuele e Rattazzi ritennero di poter forzare la situazione internazionale, arrivando a un'occupazione di Roma per interposta persona. Si trattava di replicare lo schema della Spedizione dei Mille (1860), lasciando ancora una volta mano libera al generale Garibaldi per preconstituire un quadro di instabilità nel Lazio che giustificasse un successivo intervento militare del governo italiano, al fine di impedire pretesi tumulti repubblicani, scatenati in realtà da agenti provocatori.

Alla ripresa autunnale dei lavori parlamentari, il 20 novembre 1862, esplose, incontenibile, il dissenso attraverso discorsi di denuncia e mozioni di censura, ma prima che la Camera potesse pronunciarsi con un voto ci fu un colpo di scena. Non essendo riuscito ad ottenere dal re lo scioglimento di una Camera ostile, il presidente Rattazzi rassegnò le sue dimissioni l'1 dicembre 1862: furono immediatamente accettate. Erano trascorsi solo nove mesi dal suo insediamento e il presidente del Consiglio se ne era andato non senza essere stato protagonista di un furibondo litigio con il capo dello Stato, riportato dal generale Giacomo Durando, ministro degli Affari Esteri e aiutante di campo del re. Pare che si fossero rinfacciati reciprocamente un comportamento da avventuriero. Probabilmente, avevano ragione entrambi.

Sir James Lacaita, in quel momento deputato al Parlamento italiano, scrivendone allo statista inglese Gladstone tracciò un ritratto staffilante dell'ex presidente del Consiglio:

Torino, 2 dicembre 1862

Mio caro Mr. Gladstone

dopo aver tentato invano di intimidire o di domare la Camera, Rattazzi, ben sapendo che una votazione gli avrebbe dato circa 232 voti contro e 79 a favore del suo governo, ha comunicato ieri alla Camera di aver rassegnato le proprie dimissioni, evitando così un più esplicito e pubblico verdetto. Il suo Gabinetto sarà sempre ricordato per l'assoluto disprezzo che ha dimostrato di avere per ogni principio costituzionale e morale. Dal principio alla fine non è stato che una serie di corruzioni, imbrogli, intrighi senza precedenti nella storia parlamentare del Piemonte<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Ch. Lacaita, *Un italo-inglese. Sir James Lacaita senatore del Regno d'Italia 1813–1895*, Manduria, Lacaita, 1983, p. 197.

L'uscita di scena dell'avvocato Rattazzi avrebbe offerto al re l'opportunità di avviare un nuovo e più sicuro tentativo di governo personale, costituendo un governo programmaticamente debole. Scriveva ancora Lacaita nella stessa lettera:

Ma i nostri pericoli non sono scongiurati. Egli rimane ancora il favorito del Re e di coloro che lo circondano, attualmente si parla, nelle alte sfere, di formare un Gabinetto così debole da permettere subito al sovrano di richiamare al potere il suo favorito Rattazzi<sup>38</sup>.

Falliti due tentativi di attribuire la presidenza ai senatori Gustavo Ponza di San Martino e Giuseppe Pasolini «con l'esplicita ingiunzione di non prendere al Governo *nessuno* degli esponenti della maggioranza parlamentare»<sup>39</sup>, il re orientò la sua scelta su di un antico collaboratore di Cavour, che aveva svolto un ruolo di primo piano nella crisi del 1859, pilotando i plebisciti nelle province emiliane. I rischi di un potenziale antagonismo tra i due elementi dell'asimmetrica Diarchia esecutiva erano in partenza ridotti a zero, visto che il ravennate Luigi Carlo Farini all'atto della nomina a presidente del Consiglio, l'8 dicembre 1862, soffriva di gravi turbe psichiche e non riusciva ad articolare bene la parola. Il deputato Gaspare Finali, che a Farini era legato da amicizia, di lui ha scritto che «restava imbambolito, cogli occhi fissi e quasi mai prendeva la parola»<sup>40</sup>. Situazione ideale per un re che avesse voluto governare direttamente senza farsi intralciare da un collaboratore ingombrante.

Fu quello un singolare governo in cui gli Affari Esteri vennero affidati a un politico non particolarmente conosciuto, il senatore Giuseppe Pasolini; il potente dicastero dell'Interno era nelle mani di un affarista fiorentino, l'ingegnere Ubaldo Peruzzi; mentre all'esponente di maggiore notorietà, Marco Minghetti, veniva assegnato un dicastero di grande rilevanza tecnico-politica, ma per il quale egli non era particolarmente competente, quello delle Finanze. L'alienazione mentale del presidente e l'inconsistenza del ministro degli Affari Esteri permisero però al re di sviluppare ancora una volta iniziative autonome che, a suo modo di vedere, avrebbero dovuto favorire la rapida annessione delle province venete. Suo agente fu ancora una volta un suo aiutante di campo, il generale Stefano Türri, già divisionario con Garibaldi nel 1860 ed ora inquadrato nei ruoli dell'esercito italiano. Singolare figura di generale cosmopolita e carrierista, cognato di Urbano

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 198.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> G. Finali, *Memorie*, Faenza, Fratelli Lega, 1955, p. 248.

Rattazzi – le sorelle Bonaparte Whise, Maria e Adelina, si trovavano entrambe nella piacevole situazione di godere dei favori sessuali del re – Türr venne incaricato di organizzare un'insurrezione tra i suoi antichi compatrioti ungheresi, al fine di destabilizzare l'Impero d'Austria.

Prima che la politica del re invischiasse lo Stato in crisi internazionali dagli esiti incontrollabili avvenne fortunatamente un incidente che pose termine a una situazione paradossale. In pieno Consiglio dei ministri, impugnando un affilato tagliacarte e puntatolo alla gola del re, il presidente Farini tentò di obbligare Vittorio Emanuele II a dichiarare guerra alla Russia. La misura era ormai colma e il sovrano, riluttante fino all'ultimo, si decise a firmare il decreto di revoca, piegandosi alla necessità di nominare un vero presidente del Consiglio. La presidenza irresponsabile di Luigi Carlo Farini era sopravvissuta per tre mesi.

Quel decreto di revoca non aprì una crisi ministeriale. Come era già accaduto con tre governi nel 1848–1849, Vittorio Emanuele II si limitò a individuare nella compagine governativa il successore adatto a Farini. Essendo il ministro dell'Interno Peruzzi l'uomo forte del Ministero, la scelta di un re che voleva mantenere il controllo dell'esecutivo non poteva che cadere su di un politico che abbinasse alla notorietà l'assenza di fermezza: era il ministro delle Finanze Marco Minghetti, nominato presidente del Consiglio il 22 marzo 1863. Unica novità di rilievo in una compagine che succedeva a se stessa, la sostituzione del ministro degli Affari Esteri Giuseppe Pasolini con il milanese Emilio Visconti Venosta, diplomatico e politico di rare capacità.

Due furono i settori d'intervento del governo Minghetti. In politica interna promosse la legislazione speciale contro il brigantaggio meridionale, favorendo l'adozione della legge Pica. In politica estera colse uno dei maggiori successi mai raggiunto dopo l'Unità, negoziando l'evacuazione francese da Roma che apriva una prospettiva di pacifica risoluzione della Questione romana nel ragionevole arco di qualche decennio. In cambio il governo italiano, quale prova della rinuncia all'uso della forza per l'occupazione di Roma, si impegnava a trasferire la capitale del regno in una delle province di nuova acquisizione. Era una delle clausole più significative del trattato poi conosciuto come «Convenzione di Settembre».

La scelta cadde su Firenze, senza che le Camere e la città di Torino ne sapessero nulla. Al crescente malcontento della città piemontese che si trovava all'improvviso declassata da capitale a semplice capoluogo di provincia – seguendo in ciò la sorte che era già stata di Milano, Parma, Modena, Firenze, Napoli e Palermo – il governo reagì applicando alla metropoli subalpina le ferree regole della normalizzazione meridionale, affidando all'autorità militare la tutela dell'ordine pubblico torinese. Per evidente quanto incauto intervento del monarca il comando fu

affidato al suo primo aiutante di campo, il generale Enrico Morozzo della Rocca la cui inettitudine si rivelò pari alla consolidata fama di incapacità. La strage – vi furono cinquanta morti – aveva bisogno di un capro espiatorio: Marco Minghetti con la proverbiale signorilità che lo distingueva non mosse obiezioni di principio e, leggendo la Gazzetta Ufficiale, seppe di essere stato esonerato assieme all'intero governo il 28 settembre 1864, dopo diciotto mesi di gestione degli affari pubblici.

Per la presidenza del Consiglio, Vittorio Emanuele II aveva trovato un militare di fiducia, il normalizzatore di Genova, l'antico collega di Rattazzi nell'utilizzazione dei pieni poteri, il generale Alfonso Ferrero di La Marmora

La frammentarietà di queste esperienze governative – rapportata alla contemporanea stabilità delle Potenze con cui l'Italia unita era più a contatto: Francia, Inghilterra e Prussia – non va sottovalutata, dato che essa produsse tre significative conseguenze.

Innanzitutto, generò l'impressione che il nuovo Regno d'Italia, in quanto prodotto artificiale di una serie di fortuite circostanze diplomatico-militari, fosse sull'orlo di una imminente implosione sotto la duplice spinta dell'insorgenza meridionale e della palese ingovernabilità. In secondo luogo, rese inaffidabili gli interlocutori italiani presso le Cancellerie europee, segnando per decenni le relazioni internazionali. Abituate per otto anni a rapportarsi sostanzialmente al conte di Cavour anche quando questi lasciava ad altri la titolarità nominale del dicastero degli Esteri, ora le Cancellerie si trovavano a dover interloquire con ministri percepiti come caduchi (e, quindi, necessariamente incompetenti) portavoce inaffidabili di deboli *premiers* continuamente delegittimati dalla diplomazia parallela di Vittorio Emanuele II. In terzo luogo avviò una vera e propria contro-tendenza rispetto alla fase di stabilità cavouriana, accreditando l'idea che non fosse necessario costruire presidenze tendenzialmente permanenti, visto che la continuità istituzionale era già garantita dalla presenza del re.

Va rilevato come nessuna di queste quattro effimere permanenze al potere fosse stata comparabile per durata alla gestione cavouriana degli affari pubblici, assicurata dallo statista subalpino per otto anni consecutivi. Non deve infatti indurci in errore il fatto che Cavour fosse rimasto alla guida del governo unitario per i soli settantasei giorni ricompresi tra il 22 marzo e il 6 giugno 1861 o che – dopo l'acquisizione di Lombardia, Legazioni, Ducati e Toscana – avesse guidato l'esecutivo dell'Italia del Nord per appena quattordici mesi dal 18 gennaio 1860 al 17 marzo 1861.

Al teorizzatore della continuità dello Stato, al politico che seppe imporre la continuità dell'ordinale dinastico e legislativo in spregio a qualunque ragion di



Stato, all'artefice dell'assorbimento degli Stati neutrali pre-unitari, al vero ispiratore dei plebisciti annessionisti non faremo certo il torto di segmentare la sua carriera politica, scindendo artificialmente la presidenza subalpina da quella unitaria, quasi che si fosse trattato di fasi storiche tra loro incomunicabili. Mentre invece fu proprio in quel periodo, considerato in blocco e non spezzato dalla cesura unitaria, che venne prendendo corpo nella prassi di governo e nei rapporti con il re la figura del primo ministro, malgrado il silenzio riservatogli dallo Statuto. Fu per l'appunto la relativa longevità governativa a consentire allo statista di delineare un modello di rapporti Corona/governo interrottosi però troppo presto, per la prematura morte del conte, prima di potersi caratterizzare come consuetudine costituzionale vincolante.

Il conte di Cavour restò alla guida del «governo del re» dal 4 novembre 1852 al 6 giugno 1861, ad eccezione della breve parentesi legata alla crisi di Villafranca in cui la guida degli affari politici fu per soli sei mesi nelle mani di Urbano Rattazzi e del generale La Marmora. Per quanto la circostanza possa sembrare singolare, va tenuto presente che nel sessantennio liberale (1861–1922) nessun presidente del Consiglio ne avrebbe mai eguagliato la durata, a meno di non ricostruire fittizie omogeneità presidenziali a partire da carriere sviluppatesi a macchia di leopardo, sommando varie presidenze di uno stesso uomo politico, interrotte però da esperimenti governativi altrui.

Solo Agostino Depretis, tra i successori di Cavour, sarebbe riuscito a mantenere una debole presidenza per sei anni consecutivi, limitandosi tutti gli altri – da Giovanni Lanza a Marco Minghetti, da Francesco Crispi allo stesso Giovanni Giolitti – a periodi omogenei inferiori al quadriennio e dunque troppo brevi per stabilizzare qualunque prassi di direzione degli affari pubblici. Al fine di costituzionalizzare la presidenza italiana nelle forme del cancellierato, come pure era nelle intenzioni di diversi presidenti del Consiglio.

Per altro, quella del conte di Cavour fu una longevità relativa se parametrata a livello europeo, come risulta da un riferimento a tre casi paradigmatici. Se infatti rapportiamo gli otto anni cavouriani ai diciassette anni dei *premiers* inglesi William Pitt il giovane (1783–1801) e Henry Palmerston (1830–1846) o ai ventisette anni passati da Otto von Bismarck (1862–1890) alla guida della Prussia e del *Reich* federale tedesco, non possiamo che prendere atto di un evidente disvalore governativo sardo-italiano, quanto alla durata. Visto che fu proprio la lunga permanenza al potere di quegli statisti a modellare la loro preminenza di capi dell'amministrazione politica dei rispettivi Stati, attuando a loro favore una lenta attribuzione dell'esercizio di competenze un tempo esercitate direttamente dal re.

Essendo stato quello un percorso legato essenzialmente alla prassi più che alla modifica del contesto giuridico e istituzionale, non meraviglia che l'intero processo sia stato ignorato dal formalismo degli esegeti, che hanno preferito leggere l'intera esperienza liberale sardo-italiana in termini di compiuta parlamentarizzazione, adagiandola nel letto di Procuste del governo di Gabinetto.

### Streszczenie

## ZJEDNOCZONE WŁOCHY A RZĄD KRÓLA

Autor ukazuje proces powstawania zjednoczonych Włoch w latach 1860-1861 oraz rolę jaką w tym procesie odegrał król Karol Albert , a także analizuje promulgowany przez niego 4 marca 1848 r. Statut Fundamentalny Królestwa Sardynii, który na długie lata stał się podstawą ustrojową monarchicznej Itali . W dużym stopniu Autor analizuje genezę i treść Statutu Alberyńskiego ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy królem a Radą Ministrów, stosunków ustrojowych w rządzie królewskim oraz praktyki funkcjonowania Statutu.

### Summary

## THE UNITED ITALY AND THE KING'S GOVERNMENT

The Author analyses the process of unification of Italy in the period 1860-1861 and the crucial role of the King Charles Albert who promulgated the Fundamental Statute of the Kingdom of Sardinia on the 4th of March, 1848. This paper is also devoted to the origin and the text of this Statute which was the legal basis on which the Kingdom of Italy was established. The Author pays special attention to the relations between the King and the Council of Ministers, the relations in the King's government and to the practice of applying the Statute.

**Zbigniew Machelski**  
*Uniwersytet Opolski*

## JAK WŁOCHY I WŁOSI RADZILI SOBIE Z KRYZYSEM?

Przypadająca 17 marca rocznica unifikacji państwa nie była we Włoszech obchodzona zbyt hucznie<sup>1</sup>. Półtora wieku po zjednoczeniu Italia znajduje się w kryzysie finansowym, boryka z narastającą falą emigracji i z napięciami między sprzecznymi ambicjami poszczególnych regionów. Wielu Włochów nie wierzy, że państwo nadal funkcjonuje jako wspólny organizm polityczny. Brak jedności zagraża jakości życia demokratycznego bardziej niż w którymkolwiek momencie od czasu ery faszystowskiej. Premier Silvio Berlusconi podzielił Włochy jak żaden inny przywódca od czasu Benity Mussoliniego. Na silny antyberlusconizm nakładają się separatystyczne działania Ligi Północnej (LN – *Lega Nord*), która jest głównym partnerem koalicyjnym w centroprawicowym rządzie. Nowy podział (*cleavage*) – używając kategorii Seymoura M. Lipseta i Steina Rokkana po części tylko jest rozszczepieniem typu ideologicznego między prawicą i lewicą. Ma głównie charakter kulturowy. To na jego podłożu zrodziło się przekonanie Berlusconiego, że może stać ponad prawem oraz lekceważyć konstytucję. Wiele mówiące było to, że dokładnie w chwili kiedy czekała go seria procesów, podjął próbę „reformy” sądownictwa. Trudno to zakwalifikować jako działanie męża stanu bądź przywódcy z poczuciem obowiązku publicznego –

---

<sup>1</sup> Przyjmuje się, że zjednoczenie Włoch nastąpiło 17 marca 1861 roku. W rzeczywistości Italia stała się jednolitym państwem dopiero w 1870 roku, gdy wojska włoskie wkroczyły 20 września do Rzymu, co oznaczało likwidację Państwa Kościelnego. Piszę o tym w: *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010, s. 11.

raczej jako wyraz desperackiej misji pogrążonego w kłopotach człowieka, który przedkłada interesy osobiste nad dobro publiczne. Partia Umberta Bossiego stała się sojusznikiem Berlusconiego i jednocześnie pierwszym beneficjentem narastających wokół niego kłopotów. Pozwala to jej nasilać presję na rzecz większej autonomii regionalnej dla północy kraju. Znaczna część tego impulsu składa się z pogardy dla południa i południowców. Uosabia to długoletni lider LN. Towarzyszy temu degradacja debaty publicznej, w której Bossi często używa prowokacyjnych epitetów takich jak „złodzieje” i „świnie”, aby potępiać swoich ziomków.

Światowy kryzys, który rozpoczął się na rynku finansowym w Stanach Zjednoczonych, boleśnie dotknął Italię, zaostrzając wszystkie stare problemy. LN z powodzeniem wykorzystuje głęboko zakorzeniony lęk u wielu mieszkańców północy Italii, że ich walory przedsiębiorcze oraz ciężko wypracowany dobrobyt są rujnowane przez biurokratyczny bezwład, korupcję w Rzymie i publiczne subsydiowanie Południa. Co czwarty mieszkaniec Północy, a co szósty Południa uważa, że zjednoczenie nie sprawiło niczego pozytywnego. Północ obwinia Południe i odwrotnie. Ponad połowa Włochów utrzymuje, że więcej ich dzieli, niż łączy. W społeczeństwie nadal występuje zjawisko określane jako *campanilismo*, czyli przywiązanie do tego, co wokół kościelnej dzwonnicy. Italia pozostaje krainą „małych ojczyzn”, gdzie znaczna część południowców jest przekonana, że „ci z Północy” ich podbili i okradli. Wykopanej półtora wieku temu przepaści nie udało się zasypać. Różnice w zamożności między Południem a Północą widoczne są gołym okiem, choć mieszkańcy Północy robią mieszkańcom Południa prezent w postaci przekazywanych tam podatków. Bossi nieprzypadkowo sięga do haseł przeciw „złodziejskiemu Rzymowi” oraz przeciw „leniwym terrone” z Południa (od „ziemia”: określenie prymitywnych chłopów), i retoryka ta przynosi LN sukcesy. Południe odpowiada, że tylko tamtejsi ludzie potrafią się cieszyć życiem i nie mają mentalności groszoroza. Globalny kryzys finansowy ma we Włoszech swoje specyficzne podłoże.

## KRYZYS W EUROPIE

Po tym jak w Stanach Zjednoczonych pękła tzw. bańka hipoteczna, czyli tzw. nieuzasadniony sztuczny wzrost cen nieruchomości, kryzys finansowy dotarł do Europy. Rosnące nieustannie ceny nieruchomości skłaniały instytucje kredytowe do udzielania pożyczek, nawet osobom bez stałego dochodu. Uznano, że sam dom jest wystarczającym zabezpieczeniem hipoteki. Banki sprzedawały innym

bankom owe kredyty (*subprime*) jako bardziej lub mniej złożone obligacje strukturalne. Gdy zawyżone sztucznie ceny zaczęły gwałtownie spadać, banki wpadły w tarapaty. Miały obligacje kredytów, których wartość była trudna do obliczenia<sup>2</sup>. Rynki akcyjne trzymały się dłużej, ale poczynając od października 2007 roku, również zaczęły poddawać się i nastąpił spadek indeksów na całym świecie. Szczyt kryzysu finansowego nastąpił w momencie, gdy banki zaprzestały pożyczania sobie pieniędzy, ponieważ nie były pewne, na jaki stopień ryzyka są narażone, inwestując w wierzycelności hipoteczne. Z dnia na dzień wiele instytucji finansowych traciło zdolność do szybkiej wymiany swoich aktywów na gotówkę bez poniesienia większej straty. Na początku marca 2008 roku osłabienie przekształciło się w zapaść. W ciągu kilku miesięcy doszło do upadku banku inwestycyjnego Lehman Brothers, nacjonalizacji banków Fannie Mae i Freddie Mac, upaństwowienia giganta ubezpieczeniowego American International Group (AIG), *quasi*-nacjonalizacji w następstwie bankructwa banku Washington Mutual, plajty szeregu linii lotniczych, wstrzymania pracy wielu hut czy fabryk samochodów. Rządy pompowały w system bankowy tysiące miliardów dolarów. Gospodarki całych krajów, od Ukrainy po Islandię, zachwiały się w posadach lub stanęły na skraju załamania. Rynki wydawały się najmocniej dotknięte kryzysem na początku marca 2009 roku, po spadku ponad 50 proc. indeksów giełdowych na wszystkich kontynentach.

Dwie uwagi. Wydaje się, że największy po II wojnie światowej kryzys finansowy został już opanowany. Najmocniejszy impuls antykryzysowy pochodzi z Chin. Według Banku Światowego (World Bank), gospodarka chińska nawet w środku kryzysu rosła w nieosiągalnym dla Zachodu tempie 7,5 proc. rocznie. Nie wiadomo jeszcze, z jakim skutkiem, ale nowa strategia rozwoju Unii Europejskiej (UE) wytycza kierunek na całe dziesięciolecie. Bezrobocie może być wciąż wysokie, lecz produkcja i dochody zaczynają rosnać. Kompleksowy plan UE zakłada dbałość o odpowiednią koordynację i wyznaczone priorytety. Tego dotyczyła ostatnia prezentacja sprawozdania Komisji Europejskiej (EC – European Commission), która zapowiedziała początek nowego cyklu zarządzania gospodarczego<sup>3</sup>. Oznacza to integracje różnych przedsięwzięć, bez czego nie jest możliwe dotrzymanie kroku głównym konkurentom, oraz realizację celów zawartych w strategii „Europa 2020”<sup>4</sup>. EC wyznaczyła trzy główne obszary zintegro-

<sup>2</sup> J.B. Taylor, *Zrozumieć kryzys finansowy*, tłum. Ł. Goczek, Warszawa 2009, s. 23 i n.

<sup>3</sup> Komisja ustaliła roczne priorytety dla wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, <http://polskaue.gov.pl>, dostęp: 29.03.2011.

<sup>4</sup> Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, <http://ec.europa.eu>, dostęp: 19.04.2011.

wanych działań: rygorystyczną konsolidację budżetową w celu wzmocnienia stabilności makroekonomicznej, reformy strukturalne sprzyjające podniesieniu poziomu zatrudnienia oraz działania pobudzające wzrost gospodarczy.

Druga uwaga dotyczy bezpośrednio Włoch, gdzie wolny wzrost zapewnia niewiele dodatkowych środków budżetowych. Wzrost ekonomiczny spowolnił znacznie od 1992 roku w całej strefie euro<sup>5</sup>, ale we Włoszech było to spowodowane głównie przez znaczne wyhamowanie eksportu. W 2009 roku spadek eksportu włoskiego wyniósł 25 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim. Poziom inwestycji w tym samym czasie zmniejszył się o 11 proc. Odbiło się to negatywnie na popycie wewnętrznym. Ze względu na strukturę eksportu i importu Włochy są bardziej narażone na wahania światowej koniunktury i osłabienie dolara. Gospodarka włoska ratowała się środkami, które nie zawsze były kwalifikowane jako wyraz „zbiorowej roztropności” (*saggezza comune*), choć same Włochy mogą zrobić niewiele w perspektywie krótkiego terminu, zwłaszcza że znalazły się w strefie państw względnie podupadających<sup>6</sup>. Polityka monetarna, stopy procentowe, kurs waluty, określane są przez Europejski Bank Centralny (ECB – European Central Bank), zależną od rządu politykę fiskalną blokuje ogromny dług publiczny. Przeszkadza również we Włoszech brak konsensusu politycznego i fatalny klimat debaty publicznej.

Światowy kryzys oznaczał znaczny wzrost bezrobocia przemysłowego. Z danych Eurostatu (*European Statistical Office*) wynika, że w strefie euro (UE16) sezonowo stopa bezrobocia wynosiła 10,1 proc. w listopadzie 2010 roku (tyle samo co miesiąc wcześniej), podczas gdy w całej UE (UE 27), wskaźnik ten wynosił 9,6 proc. Rok wcześniej bezrobocie w UE16 było nieznacznie niższe i kształtowało się na poziomie 9,9 proc., natomiast w UE27 wynosiło 9,4 proc. Stopa bezrobocia we Włoszech była niższa i zmniejszyła się o 0,7 proc. w 2010 roku, co stanowiło 8,6 proc. bezrobocia ogólnego<sup>7</sup>. O 2 punkty bazowe obniżył się poziom bezrobocia wśród kobiet<sup>8</sup>. Pozytywne tendencje na rynku pracy hamował jednak brak zatrudnienia wśród młodzieży w wieku do 25 lat, co jest jednym

---

<sup>5</sup> Średni wskaźnik wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) w latach 1999–2007 wynosił w strefie euro 2,2 proc., natomiast w Stanach Zjednoczonych 2,9 proc.

<sup>6</sup> R. Rovelli, *La politica economica nella crisi globale: l'Italia ha fatto la cosa giusta?*, [w:] *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2010*, a cura di M. Giuliani, E. Jones, Bologna 2010, s. 269.

<sup>7</sup> *Occupati e disoccupati*, <http://www.istat.it>, dostęp: 05.04.2011.

<sup>8</sup> Wskaźnik zatrudnienia kobiet we Włoszech należy do najniższych w Europie i wynosi 46,3 proc. Dla porównania, w Danii kształtuje się na poziomie 73,4 proc., w Wielkiej Brytanii wynosi 65,8 proc., w Niemczech 62,2 proc., we Francji 57,7 proc., a w Hiszpanii 53,2 proc. A. Donà, *Le donne nelle istituzioni: l'economia cambia, la politica ristagna?*, [w:] *Politica in Italia. I fat-*

z największych problemów Italii. Według danych ISTAT (*Istituto Nazionale di Statistica*), w grudniu 2010 roku bezrobocie we Włoszech w tej grupie wiekowej osiągnęło rekordowy stopień 29 proc., przekraczając najwyższy dotąd wskaźnik z 2004 roku. W okresie jednego roku bezrobocie młodych wzrosło o 2,4 punktu. Dla porównania, w trzecim kwartale 2010 roku najniższy wskaźnik stopy bezrobocia wśród osób młodych występował w Holandii (8,4 proc.), następnie w Niemczech (8,6 proc.) i Austrii (10,3 proc.). W tej grupie wiekowej najwyższa stopa bezrobocia była w Hiszpanii (43,6 proc.), na Słowacji (36,6 proc.) i na Litwie (35,2 proc.). Celem porównania: w listopadzie 2010 roku stopa bezrobocia w USA wynosiła 9,8 proc., a w Japonii 5,1 proc. W grudniu 2010 roku bezrobocie w Polsce kształtowało się na poziomie 12,3 proc., ale podobnie jak w Hiszpanii i we Włoszech głównym problemem jest bezrobocie wśród osób młodych<sup>9</sup>, które w Polsce wyniosło 23 proc. w 2010 roku i było wyższe od średniej w UE.

W walce z kryzysem państwa sięgały na ogół do instrumentów „ekspansji finansowej”. Środki te można podzielić na dwie grupy: automatyczne i dyskrecjonalne<sup>10</sup>. Reguły automatyczne działają samoczynnie po wystąpieniu określonych zdarzeń. Zaliczamy do nich automatyczne stabilizatory koniunktury, które nie podlegają bieżącej polityce, choć zarzuca się im usztywnianie polityki gospodarczej. Instrumenty dyskrecjonalne mają charakter uznaniowy. Wymagają każdorazowo podjęcia decyzji politycznej, co często wydłuża okres ich wprowadzania oraz może prowadzić do reagowania w sposób krótkowzroczny. Zaletą reguł dyskrecjonalnych polega jednak na tym, że pozwalają wybrać rozwiązanie optymalne. Dane przedstawione w tabeli 1 wskazują, że poza Niemcami i Stanami Zjednoczonymi wybierano na ogół instrumenty działające automatycznie. Inną strategię przyjęła Rosja oraz Chiny.

Tabela 1. Wydatki i dochody ogółem (proc. PKB)

	Fr	D	It	GB	US	Br	Chiny	Indie	Ros.	G20*
<i>Pozycja w bilansie</i>										
2007	-2,7	-0,5	-1,5	-2,6	-2,9	-2,2	0,0	-5,2	+0,3	-1,1
2008	-3,4	-0,1	-2,7	-5,4	-4,7	-1,5	-0,3	-8,4	+0,2	-2,3
2009	-6,2	-4,7	-5,4	-9,8	-9,1	-1,8	-3,6	-10,2	-6,2	-6,6
2010	-6,5	-6,1	-5,9	-10,9	-8,8	-0,8	-3,6	-8,7	-5,0	-6,5

*ti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2009*, a cura di G. Baldini, A. Cento Bull, Bologna 2009, s. 205.

<sup>9</sup> *Sytuacja na rynku pracy w grudniu*, <http://hrstandart.pl>, dostęp: 02.04.2011.

<sup>10</sup> D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, tłum. zbiorowe, Warszawa 2007.

Tabela 1. Wydatki i dochody... (cd.)

	Fr	D	It	GB	US	Br	Chiny	Indie	Ros.	G20 <sup>a</sup>
<i>Deficyt budżetowy (w stosunku do 2007 roku)</i>										
2008	-0,7	0,0	-1,2	-2,7	-1,8	0,0	-1,2	-3,2	-2,5	-1,3
2009	-3,5	-4,2	-3,9	-7,2	-6,2	0,0	-4,5	-5,0	-13,0	-5,5
2010	-3,8	-5,0	-4,4	-8,3	-5,9	0,0	-4,5	-3,5	-11,7	-5,4
<i>Środki uznaniowe w budżecie (w stosunku do 2007 roku)</i>										
2008	0,0	0,0	0,0	+0,2	+1,1	0,0	+0,4	+0,6	0,0	+0,5
2009	+0,7	+1,6	+0,2	+1,4	+2,0	+0,6	+3,1	+0,6	+4,1	+2,0
2010	+0,8	+2,0	+0,1	-0,1	+1,8	+0,8	+2,7	+0,6	+1,3	+1,5
<i>Przewidywany dług publiczny w 2012<sup>b</sup></i>										
Przed kryzysem	60,5	59,4	102,0	42,5	65,8	62,7	11,2	61,6	2,3	-
Po kryzysie	80,3	78,9	116,7	74,7	97,3	58,3	20,2	78,2	6,5	-

<sup>a</sup> średnia ważona PKB (na podstawie siły nabywczej ludności).

<sup>b</sup> przewidywany dług publiczny: *The State of Public Finances: Outlook and Medium-term Policies After the 2008 Crisis*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2009, 6 marca ([www.imf.org/external/np./pp/eng/2009/030609.pdf](http://www.imf.org/external/np./pp/eng/2009/030609.pdf)).

Źródło: *Update on Fiscal Stimulus and Financial Sector Measures*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2009, 26 kwietnia ([www.imf.org/external/np/fad/2009/042609.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/2009/042609.pdf)).

Tabela 1 pokazuje, że wszystkie kraje UE zanotowały spadek wzrostu gospodarczego i relatywne uszczuplenie dochodów PKB. Równocześnie ponoszone były wysokie koszty pobudzenia ekonomicznego, czego efektem był wzrost deficytu i zadłużenia publicznego. Skrajnie odmienne stanowisko zajęła Wielka Brytania, opowiadając się za wzrostem pożyczek sektora publicznego i udzielaniem pomocy dla banków. Brytyjski dług publiczny netto, włączając koszty interwencji na rzecz sektora bankowego, wyniesie najprawdopodobniej 74,1 proc. PKB w 2012 roku, czyli więcej niż kiedykolwiek od rozpoczęcia oficjalnego rejestrowania tego wskaźnika w marcu 1993 roku. Tabela 1 pokazuje również, że Wielka Brytania miała rekordowy deficyt budżetowy (-8,3 proc.) w porównaniu ze średnią państw Grupy G20 (-6,5 proc.). Deficyt budżetowy we Włoszech był niższy (-5,9 PKB) w 2010 roku. Dwanaście państw UE zastosowało środki uznane przez EC za skuteczne. Miały one doprowadzić do zmniejszenia dziury w budżecie. Sanacja polegała na ograniczaniu wydatków publicznych i aplikacji instrumentów służących zwiększeniu wpływów do budżetu. Niemcy zaczęły stymulować konsumpcję wewnętrzną w odpowiedzi na obawy, że ich spora nadwyżka w handlu zagranicznym szkodzi gospodarkom innych państw UE. Deficyt budżetowy



przekładał się w różnym stopniu na wysokość długu publicznego. W strefie zagrożenia, oprócz Grecji, znalazły się również Irlandia, Portugalia, Hiszpania i Włochy – cztery kraje, których wysokie zadłużenie budziło szczególnie niepokój.

## KRYZYS WE WŁOSZECH

Dług publiczny we Włoszech osiągnął poziom 110,5 proc. PKB w 2009 roku. Był niższy procentowo od długu w Grecji, ale po przeliczeniu na euro siedmiokrotnie wyższy ze względu na skalę gospodarki włoskiej. Rozmiar zadłużenia Włoch wyniósł 1.838,296 miliardów euro w końcu 2010 roku, co oznaczało przekroczenie progu 116 proc. PKB. Stanowiło to ryzyko utraty zdolności do refinansowania nominalnego zadłużenia podmiotów sektora finansów publicznych, ustalonego po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy nimi<sup>11</sup>. Było to zagrożeniem dla całej strefy euro.

Perturbacje na światowych rynkach finansowych nie doprowadziły do załamania sektora bankowego we Włoszech. Banki włoskie miały gorsze wyniki, ale żadna z tych instytucji finansowych nie upadła ani nie została znacjonalizowana<sup>12</sup>. Zasadą stabilnej kondycji banków włoskich było przywiązanie do tradycyjnych instrumentów finansowych. W porównaniu z rokiem poprzednim ogólna wartość kredytów udzielonych przez ten sektor w 2009 roku była niższa o 0,5 proc. Spadek wartości kredytów udzielonych firmom nie był zatem wielki. Oznaczało to rezultat lepszy o 0,2 proc. od średniej spadku w UE wynoszącej –0,4 proc.<sup>13</sup>. W zestawieniu z 2008 rokiem w roku następnym we Włoszech wzrosła o 3,5 proc. wartość finansowania udzielonego gospodarstwom domowym. Stało się tak za przyczyną kredytów hipotecznych. Banki włoskie nie były zagrożone tzw. toksycznymi aktywami. Największe niebezpieczeństwo wynikało ze skutków spowolnienia gospodarczego.

---

<sup>11</sup> *Debito pubblico italiano*, <http://www.politicos.it>, dostęp: 06.04.2011.

<sup>12</sup> We Włoszech działalność banków i innych pośredników na rynku produktów pochodnych jest kontrolowana przez dwie instytucje: CONSOB (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) – włoski odpowiednik Komisji Nadzoru Finansowego oraz Bank Włoch (Banca d'Italia). Na czele instytucji finansowych stoją: San Paolo IMI, UniCredito, Banca Nazionale del Lavoro, Banca Intesa oraz Grupa Mon-tepaschi z Banca Monte dei Paschi di Siena. Ten ostatni jest najdłużej nieprzerwanie funkcjonującym bankiem na świecie, założonym w 1472 roku przez zarząd miasta-państwa Siena jako *Monte di Pietà*.

<sup>13</sup> *Financial Stability Review*, European Central Bank 2009, czerwiec, s. 91.

Do najważniejszych natychmiastowych działań, jakie w walce ze skutkami globalnego kryzysu zostały podjęte przez rząd włoski w pierwszej kolejności, należy zaliczyć:

- *decreto legge* n. 93 z 27 maja 2008 roku, przekształcony w *legge* n. 126 z 24 lipca 2008 roku. Zniesiony został w ten sposób podatek od nieruchomości ICI (*Imposta Comunale sugli Immobili*) dla właścicieli „pierwszego domu” (*prima casa*). Miało to stanowić zachętę do inwestowania w nieruchomości;
- *decreto legge* n. 112 z 25 czerwca 2008 roku, przekształcony w *legge* n. 133 z 6 z sierpnia 2008 roku. Dekret tworzył ramy prawne dla trzyletniego planu koncentracji różnych środków w jeden fundusz FAS (*II Fondo per le aree sottoutilizzate*), dla obszarów nie w pełni wykorzystanych;
- *legge* n. 126 z 24 lipca 2008 roku wprowadzająca w ramach systemu unijnego bardziej ukierunkowane i „jednolite” podejście do polityki regionalnej.

Ustawy z lipca i sierpnia 2008 roku (n. 126 oraz n. 133) tworzyły nowy system dysponowania środkami unijnymi oraz zasobami krajowymi. Na ich podstawie opracowano jednolitą strategię zintegrowanego rozwoju regionalnego, opartą na programowaniu. Gros dostępnych środków (cztery piąte) skierowano na rozwój Mezzogiorno (teren na południe od Rzymu), gdzie zamieszkuje jedna trzecia ludności Włoch. Chodziło w tym przypadku o wspieranie projektów modernizacyjnych za pomocą selektywnych ulg podatkowych. Miało to prowadzić do wyrównywania dysproporcji w pięciu wybranych dziedzinach<sup>14</sup>. Wzmocniono instytucjonalną strukturę wsparcia i utworzono dwie nowe instytucje: Invitalia (zastąpiła Sviluppo Italia) oraz Bank Południa (*Banca del Mezzogiorno*). Przywrócono finansową rolę szczebla krajowego w programowaniu gospodarczym na poziomie polityki lokalnej.

*Decreto-legge* n. 185 z 29 listopada 2008 roku uregulowano zasady tworzenia planu poprawy produktywności sektora publicznego (*piano industriale*). Dekret wprowadzał również tzw. kartę zakupów (*carta acquisti*). Dotyczyło to możliwości nabycia określonych towarów i usług przez osoby, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej. Emeryci po 65. roku życia, którzy nie osiągnęli rocznych dochodów powyżej 6000 euro, mogli uzyskać dwumiesięczną kartę o wartości 80 euro (40 euro x 2 = 80 euro). W przypadku emerytów powyżej

---

<sup>14</sup> *Fondi Strutturali e FAS 2007–2013*, <http://www.cipecomitato.it>, dostęp: 2011, 30 marca; *Come l'attuale Governo utilizza i Fondi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, <http://www.julienews.it>, dostęp: 06.04.2011.

70. roku życia karta przysługiwała osobom, których dochód roczny nie przekraczał kwoty 8000 euro. Taką samą pomocą zostały objęte też rodziny z dziećmi poniżej trzeciego roku życia, jeżeli ich oszczędności bankowe nie przekraczały kwoty 15 000 euro. *Decreto-legge* n. 185 z 29 listopada 2008 roku, przekształcony przez parlament z niewielkimi poprawkami w *legge* n. 2 z 28 stycznia 2009 roku<sup>15</sup>, wspierał rodziny o dochodach rocznych między 15 000 a 35 000 euro. Uzyskiwały one jednorazowy bonus o wartości między dwieście a tysiąc euro, natomiast rodziny ubogie z dziećmi do lat trzech mogły otrzymać dodatkowy bonus, tzw. wakacyjny<sup>16</sup>. Wymieniona ustawa (*legge* n. 2 z 28 stycznia 2009 roku), nowelizująca wspomniany *decreto-legge* n. 185 z listopada 2008 roku, redukowałą do 3 proc. stawkę podstawową podatku regionalnego od działalności produkcyjnej – IRAP (*Imposta regionale sulle attività produttive*) oraz stawkę podatku progresywnego – IRES (*Imposta sul reddito delle società*), o 5,5 punktu (z 33 proc. do 27,5 proc.). Podatkowi IRES podlegają spółki akcyjne, spółki komandytowo-akcyjne oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą na terenie Włoch, podmioty prawa publicznego i prywatnego z tą samą siedzibą, których wyłącznym celem jest działalność gospodarcza.

Wiosną 2009 roku rząd sięgnął po kolejne instrumenty mające pobudzić gospodarkę:

- *legge* n. 15 z 4 marca 2009 roku, która dotyczyła produktywności sektora publicznego;
- *legge* n. 42 z 5 maja 2009 roku, która wprowadzała federalizm fiskalny.

W przypadku federalizmu fiskalnego trafne są uwagi Piotra Kowalczyka:

Jakkolwiek mierzyć, północ i południe Włoch to dwie zupełnie różne rzeczywistości gospodarcze i społeczne, a socjoekonomiczny rozdział jest niechlubnym rekordem różnicowania pośród krajów Unii. PKB w przeliczeniu na mieszkańca północy wynosi ok. 35 tys. euro, a południa – 12 tys. euro. Średni roczny zarobek deklarowany fiskusowi na północy wynosi 20 tys. euro, na południu – 11 tys. euro. Całe południe produkuje i eksportuje tyle co jeden region Wenecji. Na północy fiskus ściąga trzy razy tyle podatków co na południu. Bezrobocie na północy (mimo kryzysu), to 5 proc.,

---

<sup>15</sup> *Legge 28 gennaio 2009, n. 2* („Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”), „Gazzetta Ufficiale” (Supplemento Ordinario n. 14) 2009, nr 22, 28 stycznia.

<sup>16</sup> *L'introduzione della „carta acquisti”*, <http://www.studiocommercialemarconi.com>, dostęp: 30.03.2011.

a na południu 16 proc. Na północy poniżej granicy biedy żyje pięć procent rodzin, a na południu co czwarta<sup>17</sup>.

W latach 2000–2006 Kampania, Kalabria, Sycylia, Puglia, Basilicata, Sardynia i Molise dostały od UE ponad 27 miliardów euro w ramach programów spójnościowych. Do Południa trzeba cały czas dopłacać, ale nie wiadomo dokładnie, ile dokłada Rzym<sup>18</sup>. Z pewnością kryzys wymaga trwałego przywrócenia reżimu finansowego, nie tylko we Włoszech. Czy jednak federalizm fiskalny ma oznaczać, że rząd centralny przestanie zajmować się redystrybucją podatków? Federalizm fiskalny ma w zamyśle rządu prowadzić do wyrównywania dysproporcji, ale koalicyjna LN wykorzystuje w tym względzie zarówno fakty, jak i włoskie sentymenty<sup>19</sup>. Istotna jest także pozycja władz lokalnych, która we Włoszech jest stosunkowo silna. Regiony cieszą się dużą autonomią, prowincje także dysponują szerokimi prerogatywami. Dążenia do federalizmu są w takich regionach znacznie silniejsze i, co więcej, mają większe szanse na powodzenie.

W kolejnych krokach walki z kryzysem rząd wydał *decreto legge* n. 78 z 1 lipca 2009 roku oraz *decreto legge* n. 103 z 3 sierpnia tego samego roku, przekształcone z niewielkimi zmianami przez parlament w *leggi* n. 102 z 3 sierpnia 2009 roku oraz n. 141 z 3 października 2009 roku. Chodziło o regulacje:

- ulg podatkowych dla firm inwestujących w sektorach zwiększających konkurencyjność gospodarki, tzw. *Tremontiter* (od nazwiska ministra Giulio Tremontiego)<sup>20</sup>;
- wsparcia finansowego dla osób korzystających z zasiłku dla bezrobotnych, które podejmują działalność gospodarczą na własny rachunek (*premio di occupazione*);
- refinansowania przez rząd części nakładów ponoszonych przez pracodawców z tytułu świadczeń pracowniczych (*ammortizzatori sociali*);
- stosowania zachęt dla nowych przedsiębiorców;

---

<sup>17</sup> P. Kowalczyk, *150 lat i basta*, „Rzeczpospolita” (PlusMinus) 2011, 19–20 marca.

<sup>18</sup> E. Berselli, *L'Italia, nonostante tutto*, Bologna 2011, s. 211 i n.

<sup>19</sup> Dla LN federalizm fiskalny nie jest niczym innym jak wstępem do dalszej reformy federalnej Włoch. G. Pasquino, *Le parole della politica*, Bologna 2010, s. 20, 78 i n.

<sup>20</sup> Minister gospodarki i finansów Tremonti ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie w Pawii. Pracował również jako adwokat. Należał do Włoskiej Partii Socjalistycznej (*Partito Socialista Italiano*), Bettino Craxiego. Od 1994 r. nieprzerwanie zasiada w Izbie Deputowanych. Najpierw jako kandydat centrowej koalicji Pakt dla Włoch (*Patto per l'Italia*), następnie partii Berlusconięgo *Forza Italia*. Tremonti był jednym z inicjatorów utworzenia centroprawicowej partii Lud Wolności (*Popolo della Libertà*). Jako minister gospodarki w rządach Berlusconięgo był głównym architektem oraz filarem jego polityki ekonomicznej. E. Berselli, *op. cit.*, s. 147.

- statusu niektórych grup imigrantów (np. zajmujących się opieką nad niepełnosprawnymi czy osobami starszymi);
- moratorium na spłatę pożyczek międzybankowych;
- wieku przechodzenia na emeryturę.

W przypadku wieku emerytalnego Włosi borykają się ze sporym problemem społecznym. Zapoczątkowana w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych reforma systemu emerytalnego nie została ukończona<sup>21</sup>. Obowiązuje stary i nowy system. W ramach tego pierwszego należy udokumentować staż zawodowy w wymiarze 40 lat oraz wymagany wiek emerytalny (60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn). W nowym systemie wiek emerytalny jest przedziałowy i zawiera się pomiędzy 57 i 65 lat. Z uprawnienia do przejścia na emeryturę wcześniej niż w 65. roku życia można skorzystać, gdy należne świadczenie nie będzie wyższe niż 120 proc. minimalnej emerytury wypłacanej 65-latkom.

Najwięcej kontrowersji wzbudziły jednak regulacje podatkowe określone mianem „tarczy finansowej” (*scudo fiscale*), wprowadzone na podstawie *decreto legge* n. 194 z 30 grudnia 2009 roku. Dekret, określony przez opozycję dekretem „tysiąca przedłużeń” (*mille proroghe*), został przez nią uznany za nielegalną amnestię i policzek dla uczciwych ludzi oraz ukłon w stronę mafiosów i oszustów podatkowych<sup>22</sup>. Chodziło o zalegalizowanie ukrytych za granicą kapitałów i ich sprowadzenie do Włoch, za które należało zapłacić 5 proc. podatku, mając zapewnioną anonimowość. Unikało się tym samym wszelkich sankcji. Zalegalizować można było pieniądze, akcje, nieruchomości i luksusowe dobra posiadane za granicą lub tam wywiezione i niezadeklarowane włoskiemu fiskusowi. Według różnych szacunków rządowych do Włoch miało powrócić w 2010 roku ponad 95 miliardów euro, dając tym samym „wzrost znacznie ponad 6 punktów PKB”<sup>23</sup>. Rząd chciał przekazać uzyskane w ten sposób fundusze na wsparcie dla małych i średnich firm przeżywających trudności.

---

<sup>21</sup> M. Baldini, P. Bossi, *Le politiche sociali del governo di centro-sinistra*, [w:] *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2008*, a cura di M. Donovan, P. Onofri, Bologna 2008, s. 249.

<sup>22</sup> A. Di Stefano, *Un'obiezione Etica all'ammnistia fiscale*, <http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/italie>, dostęp: 31.03.2011.

<sup>23</sup> *Gli avvenimenti del 2009*, [w:], M. Giuliani, E. Jones, *op. cit.*, s. 51–52; R. Rovelli, *op. cit.*, s. 279, 281.

## GŁÓWNE SEKTORY GOSPODARKI WŁOSKIEJ

W 2009 roku nastąpiło znaczne spowolnienie produkcji niemal we wszystkich sektorach gospodarki włoskiej (ok. 20 proc.). Z danych włoskiego urzędu statystycznego ISTAT (*Istituto Nazionale di Statistica*) wynika, że jedynie w branży farmaceutycznej został odnotowany niewielki wzrost produkcji (+2,4)<sup>24</sup>. Największe spadki miały miejsce w sektorze metalurgicznym oraz produktów metalowych (-31,1), maszyn i narzędzi (-30,9), urządzeń elektrycznych i pozostałych urządzeń na użytek domowy (-29,6), środków transportu (-28,0), wyrobów z gumy i plastiku (-22,8). Zmniejszyła się o ok. 10 proc. ilość dostarczanej energii elektrycznej. W sektorach wydobywczych regres wynosił - 15 proc. produkcji. Rząd sięgnął po środki fiskalne i w porozumieniu z bankiem centralnym zostały wyemitowane tzw. obligacje Tremontiego, które miały być gwarancją dla depozytów bankowych. Ustanowiono obserwatorów kredytowych, tworzono fundusze gwarancyjne dla małych i średnich przedsiębiorstw, ogłoszono moratorium na spłatę części kapitałowej rat kredytowych i leasingowych. Rynek finansowy nieco się uspokoił, co pozwoliło na ponowny dopływ kapitału dla firm.

Nieco innego zdania jest Mauro Introzzi, który uważa, że wprawdzie w niewielkim stopniu, ale zdolność kredytowa w przemyśle włoskim osłabła, co w konsekwencji miało negatywny wpływ na dochody banków oraz jakości ich aktywów<sup>25</sup>. Nie zmienia to jednak naszej poprzedniej tezy, że sektor bankowy we Włoszech znajdował się w lepszej sytuacji w porównaniu z innymi państwami UE, chociaż na początku 2010 roku spadek zysków netto wynosił -4 proc. w stosunku do 2008 roku i -45 proc. w stosunku do 2009 roku<sup>26</sup>. Relatywnie dobra pozycja banków włoskich wynikała z niskiego zadłużenia sektora prywatnego oraz mniej odczuwalnych skutków kryzysu w branży budowlanej.

W porównaniu z maksymalnym poziomem PKB, jaki Włochy uzyskały w 2008 roku, rok później dochód narodowy zmalał o 5,1 proc. W 2010 roku PKB zwiększył się o 1,1 proc.<sup>27</sup>, ale według oceny Konfederacji Generalnej Przemysłu Włoskiego Confindustrii (Confederazione Generale dell'Industria Italiana)

---

<sup>24</sup> Włochy. *Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, <http://www.mg.gov.pl>, dostęp: 31.03.2011.

<sup>25</sup> M. Introzzi, *Banche, spettro ricapitalizzazioni*, „SoldiOnline”, <http://www.soldionline.it>, dostęp: 02.04.2011.

<sup>26</sup> R. Bocciarelli, *Istat: migliora il rapporto deficit – Pil. Certificata quota 5,1% nei primi mesi del 2010 – Tremonti: ancora rigore*, „Il Sole 24 ORE” 2011, 11 stycznia; *Il Sole 24 ORE – Banche, utili in ripresa nel biennio*, <http://www.lascalaw.com>, dostęp: 07.04.2011.

<sup>27</sup> *La rimonta del Pil italiano rallenta. Tremonti: «Bene la crescita nel 2010 ma bisogna fare molte di più»*, <http://www.ilsole24ore.com>, dostęp: 03.04.2011.

powrót do poziomu produkcji poprzedzającego kryzys zajmie Włochom co najmniej cztery lata<sup>28</sup>. Największy udział w PKB Italii ma sektor usług (ponad 70 proc.). Udział produkcji przemysłowej i rolnictwa wynosi odpowiednio: przemysłu ok. 27 proc., a rolnictwa 2,5 proc. Głównymi motorami włoskiej gospodarki są produkcja przemysłowa i eksport, które uległy załamaniu. Rynki światowe ożywiły się w 2010 roku, lecz Włochy nie dotrzymywały kroku największym gospodarkom. Najważniejszym partnerem handlowym Włoch są kraje UE, z którymi wymiana stanowi ok. 59 proc. po stronie eksportu i 54 proc. po stronie importu. Głównymi partnerami w eksporcie są Niemcy (12,7 proc.), Francja (11,6 proc.) i USA (6,9 proc.). W porównaniu z 2008 rokiem w roku następnym Włochy miały niższy eksport o 22,1 proc., a import o 23,5 proc. Wymiana handlowa z krajami UE spadła o 24,1 proc. po stronie eksportu i o 19,8 proc. po stronie importu. Najbardziej znacząca była obniżka eksportu do Hiszpanii (–33), Wielkiej Brytanii (–24,3), Grecji (–22,3), Austrii (–21,9) i Francji (–19,8). Zmalał import z Austrii (–22,1), Wielkiej Brytanii (–22), Francji (–21,9), Holandii (–19,8), Belgii (–18,1) i Hiszpanii (–16,8). Polska z udziałem 2,2 proc. (zob. tab. 2), uplasowała się na trzynastym miejscu wśród krajów UE pod względem obrotów handlowych<sup>29</sup>. Na koniec 2010 roku Włochy zajmowały czwarte miejsce w polskim eksporcie i analogicznie czwarte miejsce w imporcie.

Tabela 2. Włochy – obroty handlowe z Polską w latach 2007–2010 (w mln euro)

	2007	2008	2009	2009 2008	I–X.2010 I–X.2009	I–X.2010 I–X.2009
<b>Obroty</b>	14.866,0	15.815,9	13.639,1	84,2	11.976,3	102,4
<b>Polski eksport</b>	6.949,0	6.884,7	6.598,8	95,0	5.844,0	104,7
<b>Polski import</b>	7.940,0	8.931,2	7.040,3	76,0	6.132,3	100,2
<b>Saldo</b>	–991,0	–2.046,5	–441,5	*	–288,3	*

Źródło: GUS, dane wstępne za 2010 rok (dane GUS różnią się od danych ISTAT, zob. *Polsko-włoska współpraca gospodarcza*, <http://roma.trade.gov.pl>, dostęp: 2011, 19 kwietnia).

<sup>28</sup> *Confindustria taglia le stime sul Pil „L'Italia è malata di bassa crescita”*, <http://www.la-stampa.it>, dostęp: 31.03.2011.

<sup>29</sup> Łączny udział w obrotach ogółem wynosił ok. 6 proc. (dane GUS różnią się od danych ISTAT). Po wstąpieniu Polski do UE nastąpił silny wzrost wzajemnych obrotów, ale w 2009 roku wystąpił ich piętnastoprocentowy spadek. Dopiero w okresie między styczniem i październikiem 2010 roku import z Włoch osiągnął poziom z roku 2009. W polskim eksporcie również miał miejsce kilkuprocentowy wzrost w porównaniu do analogicznego okresu z 2009 roku. Cechą charakterystyczną wymiany jest strukturalny deficyt handlowy związany z wysokim importem polskiej branży samochodowej oraz importem art. konsumpcyjnych pochodzenia przemysłowego i leków. *Polsko-włoskie obroty towarowe (w mln EUR)*, <http://www.italpol-produtt.pl>, dostęp: 19.04.2011.

Przedmiotem szczególnych zabiegów rządu włoskiego były poszukiwania nowych źródeł dostaw energii, rozwijanie infrastruktury przesyłowej, magazynowanie gazu oraz umacnianie relacji z największymi dostawcami surowców do Włoch (Algieria, Rosja, Libia). W sektorze gazu zostały określone dwa strategiczne projekty: gazociąg ITG: Włochy–Turcja–Grecja, gdzie Włochy mają się podłączyć do infrastruktury budowanej na terenie Turcji i Grecji, oraz gazociąg GALSI (*Gasdotto Algeria Sardegna Italia*) z Algierii do Włoch. Wspierany był projekt gazociągu powstającego przez powołaną w czerwcu 2007 roku spółkę *South Stream*. Utworzyła ją sztandarowa włoska korporacja gazowo-petrochemiczna ENI (*Ente Nazionale Idrocarburi*<sup>30</sup>) wspólnie z Gazpromem. Jej zadaniem jest budowa 900-kilometrowego Gazociągu Południowego po dnie Morza Czarnego. Do spółki przyłączył się także francuski koncern energetyczny EDF (*Électricité de France*). Korzyści ekonomiczne związane z budową gazociągu są jednak wątpliwe. Włochy liczą również na możliwość budowy gazociągu transportującego surowiec z Nigerii, wiodącego przez Saharę. Gazociąg transaharyjski jest, obok projektu Nabucco, najważniejszym pomysłem na dywersyfikację źródeł dostaw gazu do UE.

Zaplanowano także budowę elektrowni atomowych, które są akceptowane przez ok. 50–60 proc. Włochów. Sęk w tym, że Włosi nie chcą ich mieć zbyt blisko. Gubernatorzy Sardynii, Toskanii, Piemontu i Lombardii już ogłosili, że chętnie skorzystają z energii atomowej, ale nie będą tolerować reaktorów na własnym terenie. Także inne koncerny włoskie, głównie ENEL (*Ente Nazionale Energia Elettrica*) i EDISON (*Società Generale Italiana di Elettricità Sistema Edison*), kontynuowały działania zmierzające do dywersyfikacji źródeł energii. Duży nacisk położono na korzystanie ze źródeł odnawialnych (OZE). Udział OZE w całkowitej konsumpcji energii we Włoszech wynosi ok. 8,5–9 proc. Głównym źródłem pozostaje energia wodna, jednak w południowych regionach kraju dynamicznie rozwija się budowa turbin wiatrowych oraz projekty związane z pozyskiwaniem energii słonecznej.

Włochy są jednym z najważniejszych na świecie producentów środków transportu i komponentów samochodowych. Ponad 60 proc. produkcji w tym segmencie kierowana jest na eksport. Działająca w wielu sektorach rodzinna firma Marcegaglia, światowy lider w przetwarzaniu stali, należy do najbardziej niezależnych i doświadczonych producentów<sup>31</sup>. Do tego segmentu należą również Brembo,

---

<sup>30</sup> Po prywatyzacji ENI skarb państwa włoskiego zachował w spółce 30 proc. udziałów.

<sup>31</sup> Emma Marcegaglia, córka Stefana Marcegagliego założyciela firmy, w marcu 2008 r. została wybrana na przewodniczącą Confindustrii i była pierwszą kobietą na tym stanowisku.



czołowy producent tarcz hamulcowych. Flagowy włoski FIAT (Fabbrica Italiana di Automobili Torino) przejął w 2009 roku amerykański Chrysler Holding LLC i planuje od 2012 roku sprzedaż w Stanach Zjednoczonych Fiata 500 i Alfa Romeo. Firma z Turynu zamierza również uruchomić produkcję w Chinach i Serbii. Rządowy program dotacji na zakup nowych samochodów umocnił Fiata na pozycji lidera na rynku krajowym. Nie uchroniło to firmy przed restrukturyzacją produkcji i podziałem na dwie odrębne spółki.

Mocno zdywersyfikowany włoski przemysł chemiczny (ponad 70 000 produktów) dostarcza na rynek przede wszystkim włókna chemiczne. Światowy lider chemii budowlanej Mapei (Mapei S.p.A.) ma pięćdziesiąt ośrodków produkcyjnych w dwudziestu pięciu krajach. Włochy dysponują również dobrze rozwiniętym sektorem produkcji opon i wyrobów gumowych. Wyspecjalizowani są również w produkcji lekarstw (ok. 12 proc. rynku europejskiego). To głównie z tego powodu cała branża chemiczna oparła się recesji i jako jedyna odnotowała niewielki wzrost produkcji.

Ponad 80 tys. firm działa w dobrze rozwiniętym przemyśle włókienniczym oraz sektorze tekstylno-odzieżowym. Firmy te zatrudniają we Włoszech ponad 600 tys. osób, przede wszystkim z północy i centrum kraju, ale mają również małe „filie” na południu<sup>32</sup>. Szereg przedsiębiorstw branży tekstylno-odzieżowej oferuje na całym świecie swoje produkty, które są rozpoznawalne ze względu na wysoką jakość. Należy odnotować, że współcześnie rzadko spotyka się sytuację, w której zamożny i wysoko rozwinięty kraj specjalizuje się w produkcji tak pracochłonnych i zorientowanych na modę wyrobów, w dodatku w systemie produkcyjnym opartym na małych i średnich przedsiębiorstwach. Obserwowany jednak problem z nieuczciwą konkurencją (głównie z Chin) znacząco wpłynął na ograniczenie popytu na towary luksusowe. Pomimo tego włoskie firmy z tej branży zdecydowały się na inwestycje.

Italia jest liderem wśród państw europejskich w produkcji mebli oraz trzecim co do wielkości ich konsumentem, za Niemcami i Wielką Brytanią. W niektórych kategoriach mebli Włochy są także wiodącym eksporterem na skalę światową<sup>33</sup>. Głównymi odbiorcami włoskich mebli są Francja (14,2 proc.), Wielka Brytania (12,0 proc.), Niemcy (10,5 proc.), USA (8,0 proc.) i Rosja (7,9 proc.). Włochy importują meble z Chin (20,5 proc.), Niemiec (13,5 proc.), Rumunii (9,0 proc.), Austrii (8,6 proc.) oraz z Polski (5,7 proc.). W sektorze meblarskim we Włoszech

<sup>32</sup> Filie te kontrolowane są przez wszechobecną i potężną mafię. R. Saviano, *Gomorra. Podróż po imperium kamorry*, tłum. A. Pawłowska-Zampino, Warszawa 2008, s. 57 i n.

<sup>33</sup> *Dove nasce il mobile italiano che va all'estero*, <http://www.b2b24.ilssole24ore.com>, dostęp: 02.04.2011.

jest obecnych ponad 29,2 tys. przedsiębiorców zatrudniających ok. 197 tys. pracowników. Także w tym przypadku przemysł ten koncentruje się w Lombardii (22 proc. przedsiębiorstw), Veneto (18 proc.), Toskanii (10 proc.). Włoski rynek mebli jest rynkiem w wysokim stopniu wyspecjalizowanym. Podobnie jak w przypadku sektora tekstylno-odzieżowego i produkcji kosmetyków, również ta produkcja skupia się w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Stagnacja zapanowała również na rynku nieruchomości. Ceny mieszkań w 2009 roku zaczęły spadać po raz pierwszy od dziesięciu lat. Według oceny *Agenzia del Territorio* wartość tego rynku wynosiła 91 mld euro. Rok wcześniej było to 110 mld euro, a w 2007 roku 128 mld euro<sup>34</sup>. W pierwszych trzech miesiącach 2009 roku sprzedaż mieszkań spadła o 18,7 proc. W następnych trzech miesiącach zmniejszyła się o 12,3 proc., a w kolejnych trzech o 11,3 proc. w stosunku do okresu poprzedniego. Średnie ceny mieszkań w dużych miastach (Mediolan i Rzym) wynosiły 450 000 euro. Była to wartość uśredniona i nie dotyczyła mieszkań luksusowych. Na obrzeżach dużych miast ceny podobnych nieruchomości kształtowały się na poziomie ok. 300 000 euro w 2010 roku. W centrum Neapolu koszt zakupu mieszkania o porównywalnym metrażu wynosił 400 000, a na przedmieściach już tylko 250 000 euro. Na rynku nieruchomości aktualnie obserwuje się znaczny wzrost liczby kupujących cudzoziemców zwłaszcza spoza UE. Grupa ta stanowi ok. 8–10 proc. ogółu nabywców. Dużym problemem jest wycofanie się wielu zagranicznych inwestorów. Spadły również inwestycje w nieruchomości komercyjne w porównaniu z 2007 rokiem, aż o ponad 20 proc. Rośnie natomiast rynek powierzchni handlowych, a w szczególności budowy *factory outlets*. Motorem napędowym powstawania dużej części centrów logistycznych są zamówienia najemców (*build-to-suit*). Z danych raportu stowarzyszenia agentów nieruchomości FIAP (*Federazione italiana degli agenti immobiliari professionali*) wynika, że w pierwszych miesiącach 2011 roku zarejestrowano niewielkie ożywienie rynku<sup>35</sup>. W 2010 roku ceny mieszkań spadły średnio o 4,5 proc., lokali komercyjnych o 6 proc., lokali biurowych o 6,6 proc., lokali przemysłowo-magazynowych o 6,3 proc. Procentowe ceny mieszkań generalnie obniżyły się w 2010 roku w dwunastu analizowanych włoskich miastach. Z wyjątkiem Wenecji (+2,22) i Sieny (+0,2). Niższe ceny były w Neapolu (–5,6), Bolonii i Turynie (–3), Genui (–3,64), Rzymie (–4), Florencji (–5), Salerno (–6), Mediolanie (–6,2), Bergamo (–7). Największy spadek cen odnotowano w Palermo

---

<sup>34</sup> *Compravendite immobiliari in Italia, male l'ultimo anno*, <http://www.newseconomia.com>, Jan 29, 2010, dostęp: 02.04.2011.

<sup>35</sup> *City Network's Blog*, <http://citynetworksrl.wordpress.com>, dostęp: 02.04.2011.

(–11). Liczba transakcji kupna i sprzedaży mieszkań w 2010 roku zmalała o 2 proc. w stosunku do roku poprzedniego. W 2011 roku przewiduje się jedynie wzrost popytu na mieszkania 70–80 m<sup>2</sup> (trzylokalowe), w centrum miasta lub bliskich okolicach.

Włochy znane są również z produkcji wysokiej jakości kosmetyków. I na tym rynku nastąpił niewielki, ale spadek obrotów. Ponad 53 proc. wszystkich firm wytwarzających te produkty ma swoją siedzibę w Lombardii (9,3 proc.) i w regionie Emilia Romagna. Na trzecim miejscu plasuje się Piemont (7,8 proc.). Firmy z zachodnio-północnych Włoch generują 63,2 proc. całego włoskiego eksportu tego sektora, który również zrzesza małe i średnie firmy.

Piąte miejsce na świecie pod względem liczby przyjeżdżających turystów zagranicznych na pewno nie zadowala Italii, którą odwiedza corocznie ok. 60 mln osób. Sektor turystyczny, który zatrudnia ok. 2,5 mln osób, ma udział w tworzeniu PKB na poziomie 10,8 proc. Największa liczba turystów pochodzi z Niemiec, USA, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii oraz Austrii. Spośród wymienionych krajów jedynie Austriacy nie ograniczyli liczby przyjazdów. W 2010 roku Włochy odwiedziło o 2,7 mln turystów mniej w porównaniu z rokiem poprzednim (spadek o 8 proc.). Przyniosło to straty szacowane na 2,8 miliardów euro. Było to jednak mniej niż spadek w 2009 roku, kiedy włoskie biura podróży odnotowały największe straty (12 proc. zmniejszenia dochodów w stosunku do roku poprzedniego)<sup>36</sup>. Na kondycję włoskiej branży turystycznej miały wpływ wysokie ceny i stosunkowo niska jakość usług w porównaniu z głównymi konkurentami: Hiszpanią, Grecją czy Chorwacją.

Rolnictwo włoskie, zacofane przez szereg lat, najlepiej oddaje charakter rolnictwa śródziemnomorskiego. Wejście Włoch do EWG, a następnie do UE znacznie przyczyniło się do rozwoju tego sektora<sup>37</sup>. Udział rolnictwa i leśnictwa w dochodzie krajowym wynosi na północy i w centrum ok. 1,6 proc., a na południu ok. 3,4 proc. PKB. Zatrudnienie w tej branży wynosi 5,2 proc. ogółu pracujących. Największą gęstością ludności rolniczej wyróżniają się strefy podmiejskie dużych miast: Nizina Padańska (*Pianura Padana*), Wybrzeże Tyrreńskie (*Costa Tirrenica*) oraz Wybrzeże Adriatyckie (*Costa Adriatica*). Średnie włoskie gospodarstwo ma powierzchnię 7,6 ha, choć jeszcze 8 lat temu wartość ta wynosiła 6,1 ha. Od 2000 roku liczba gospodarstw zmniejszyła się o 20 proc., wzrósł za to ich rozmiar. Prawie połowa włoskich gospodarstw ma wielkość mniejszą

<sup>36</sup> *Crescono le crociere ma la crisi morde il turismo: il bilancio dell'estate 2010*, <http://www.viaggi24.ilsole24ore.com.>, dostęp: 30.03.2011.

<sup>37</sup> R. Anitori,  *Mercati contadini in crescita. Italia maestra di buone pratiche*, <http://www.terranews.it>, dostęp: 30.03.2011.

niż 2 ha, które zajmują zaledwie 6,1 proc. powierzchni wszystkich upraw. Natomiast 2,4 proc. gospodarstw ma wielkość większą niż 50 ha. Ich łączny metraż stanowi 39,4 proc. całkowitej powierzchni upraw<sup>38</sup>. Największe gospodarstwa rolne znajdują się w regionach i prowincjach autonomicznych w północnej i środkowej części Włoch. Przede wszystkim w Bolzano, Valle d'Aosta, Lombardia, Emilii Romanii, Toskanii, Umbrii, Marche i na Sardynii. Wyjątkiem jest Liguria, gdzie aż 75 proc. gospodarstw nie przekracza powierzchni 2 ha. Mimo silnie rozwiniętego rolnictwa i przemysłu przetwórczego Włochy pozostają dużym importem netto towarów rolno-spożywczych. W 2010 roku import w tej branży wyniósł 33,8 mld euro, a eksport 26,5 mld euro, przy całej wartości produkcji rolno-spożywczej Włoch szacowanej na ok. 80 mld euro<sup>39</sup>. Najważniejszymi pozycjami w eksporcie Italii są wina, makarony i inne przetwory zbożowe, świeże owoce, sery i inne produkty mleczarskie oraz oliwy i tłuszcze. Włochy mają 45 tys. gospodarstw ekologicznych i są trzecim co do wielkości rynkiem rolnictwa ekologicznego w UE. Jednocześnie pierwszym pod względem powierzchni ha przeznaczonej na produkcję artykułów genetycznie zmodyfikowanych (1,15 mln ha). Zasadniczym problemem włoskiego rolnictwa jest jednak pokoleniowa wymiana wytwórców, która utrzymuje się na poziomie 3 proc., podczas gdy średnia europejska wynosi 7 proc. Specjaliści alarmują, że do 2050 roku ten sektor włoskiej gospodarki może przestać w ogóle funkcjonować.

## UWAGI KOŃCOWE

Brak konsekwencji w polityce ekonomicznej sprawił, że od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku włoska gospodarka rozwijała się w tempie wolniejszym od przeciętnej dla krajów UE. Rząd premiera Berlusconiego nie uporał się w wystarczającym stopniu z najważniejszymi problemami wynikającymi z kryzysu i nie dotrzymał wielu zobowiązań przedwyborczych. Przede wszystkim nie wprowadzał konsekwentnie zapowiadanych reform strukturalnych, które są niezbędne dla wydobycia gospodarki z impasu. Na przykład, premier powoływał się często na problemy wynikające z rozwoju demograficznego, ale nie realizował wszystkich elementów reformy systemu emerytalnego; dyskredytował publicznie reformy proponowane przez UE, czym próbował tłumaczyć własne

<sup>38</sup> F. Sotte, *Quante sono le imprese agricole in Italia?*, <http://agrireregionieuropa.univpm.it>, dostęp: 31.03.2011.

<sup>39</sup> *Importatori ed esportatori di prodotti agricoli in Italia*, <http://it.compass.com>, dostęp: 11.04.2011.

zaniechania; rząd w minimalnym zakresie włączył się do reformowania strefy euro. Było to dziwne ponieważ dotyczyło jednego z najważniejszych krajów w Europie pod względem gospodarczym, który w tym samym czasie realizował plan federalizmu fiskalnego. Trudno oprzeć się wrażeniu, że było to wyłącznym wynikiem nacisku partii Bossiego (autonomistów z północy kraju), dla której ta reforma jest krokiem do całkowitej secesji.

Charakterystycznym elementem gospodarki włoskiej jest duża liczba pośredników w dystrybucji towarów. Prowadzi to do zawyżenia cen wewnętrznych oraz spadku konkurencyjności na rynku światowym. Decydującą rolę w gospodarce odgrywają tradycyjne branże przemysłowe sektora małych i średnich firm, których produkcja przenosi się obecnie do Azji. W eksporcie włoskim przeważają towary o niskiej wartości dodanej i o wysokich cenach. Kraj jest w znacznej mierze uzależniony od eksportu, musiał zatem dotkliwie odczuć globalny kryzys finansowy, który w sposób szczególny unaoczniał, jak ważna jest koordynacja polityk fiskalnych. Ciężar programu stymulacyjnego w strefie euro ponosiły nie liczne państwa. Nie wszystkie decydowały się na implementację programów UE. Ograniczyło to tempo zmian i skalę pobudzenia gospodarczego. Środki zastosowane we Włoszech miały charakter fragmentaryczny i nie przyniosły wszystkich zakładanych rezultatów. Sporym obciążeniem dla gospodarki jest wysoki deficyt finansów publicznych oraz silne uzależnienie od drożającego importu surowców energetycznych. W tej sytuacji Włochy raczej nie mają szans na szybkie uporanie się z kryzysem. Muszą poważnie zmniejszyć deficyt budżetowy oraz dług publiczny państwa. Mają jednak w ręku pewne istotne atuty, ponieważ ogólny stan finansów Italii jest znacznie lepszy niż Grecji, Irlandii, Portugalii czy Hiszpanii.

Gospodarkę włoską wyróżnia jedna z najwyższych w Europie skala obciążeń podatkowych. Ich relacja do PKB wynosiła ponad 42 proc., co w skali *tax-to-GDP* przekracza o 3 proc. średnią w strefie euro. Obciążenia podatkowe rosły od 42,8 proc. w 2008 roku do 43,0 proc. w 2009 roku, aby spaść do 42,5 proc. PKB w 2010 roku. Jest to istotne ograniczenie przedsiębiorczości powodujące poszerzanie się tzw. szarej strefy. Wysokie koszty pracy nie sprzyjały rozwojowi inicjatyw gospodarczych. Włosi mieli jedno z najwyższych podatków od pracy, ale równocześnie jedno z najniższych podatków od konsumpcji. Niższą stawkę podatku VAT mieli tylko Grecy i Hiszpanie. Przez pewien czas był to we Włoszech istotny amortyzator społeczny.

Włochy zajmują ósme miejsce na liście największych inwestorów zagranicznych w Polsce. Italia zainwestowała na koniec 2008 roku 4,3 miliardów euro w naszym kraju, co stanowiło 4 proc. wszystkich inwestycji zagranicznych.

Liczba funkcjonujących w Polsce włoskich inwestorów przekracza tysiąc. Ponad połowa wartości tych inwestycji przypada na koncern FIAT, który zatrudnia ok. 9500 osób, oraz bank UniCredit, do którego należy Bank Pekao SA. W ostatnich latach największą włoską inwestycją w Polsce była odlewnia Brembo (tarcze hamulcowe) oraz inwestycja Merloni w produkcję lodówek. W styczniu 2009 roku polski Impel i włoski Autogrill założyły wspólne przedsiębiorstwo dla budowy i eksploatacji stacji obsługi podróżnych na autostradzie A2. Natomiast polskie inwestycje kapitałowe we Włoszech nie są zbyt wysokie i wynoszą tylko 49 mln euro. Dotyczą głównie branży transportowej oraz handlu hurtowego i detalicznego.

Optymistyczne dla Italii jest to, że kryzys nie zmienił zasadniczo stylu życia Włochów, którzy zamiast pożyczać, wolą oszczędzać. Średnia suma zadłużenia we Włoszech wynosi 24,5 tysiąca euro, co stanowi najmniejszą porównywalną sumę w całej „starej” Unii. Zadłużenie każdego gospodarstwa domowego w Niemczech i Francji sięga 37 tysięcy euro, w Hiszpanii 54 tysiące euro, a w Wielkiej Brytanii 67 tysięcy euro. Potwierdza to, że nie tyle Włochy, ile sami Włosi zdają nie najgorzej egzamin na tle innych państw UE. Kryzys przyniósł też paradoksalnie pozytywne rezultaty: rozbudził większą ostrożność u Włochów oraz roztropność w planowaniu zakupów, doprowadził do spadku liczby strajków oraz wystawianych czeków bez pokrycia.

### Summary

One and a half century after its unification Italy is in crisis. A lot of Italians do not believe that their state functions as a united political organism. The worldwide crisis which began in the financial market of the United States, has painfully affected Italy as well, reviving all the old problems. The biggest danger for the country has resulted from the effects of economic slowdown. The Government of Premier Silvio Berlusconi has not been effective enough at fighting the crisis and has failed to fulfill many of their promises of before the general election. Basically, however, the crisis has not changed the lifestyles of the Italians, who – instead of taking loans – would rather save. Due to this fact the Italian economy presents itself in a fairly good condition against those of the most important member states of the European Union.

### Riassunto

A un secolo e mezzo dall'Unità d'Italia, il paese vive una profonda crisi. Molti italiani non credono più nel funzionamento dello Stato unitario. La crisi mondiale, iniziata dai mercati finanziari degli Stati Uniti, in Italia ha aggravato tanti vecchi problemi rallentando paurosamente la crescita economica. Il governo guidato da Silvio Berlusconi non ha fatto nulla per contrastare la crisi e non ha mantenuto le promesse fatte prima delle elezioni. La crisi non ha cambiato sostanzialmente lo stile di vita degli italiani che, per quanto possibile, invece che consumare hanno continuato a risparmiare. Proprio per questa ragione la situazione economica italiana è migliore a quella di altri e più importanti paesi dell'Unione Europea.





*Małgorzata Lorencka*

*Uniwersytet Śląski*

## EWOLUCJA WŁOSKIEGO SYSTEMU PARTYJNEGO PO 1993 ROKU

Powojenną demokrację włoską charakteryzowały wielorakie linie podziałów. Niektóre z nich istniały jeszcze od okresu zjednoczenia państwa w II połowie XIX wieku. Na liniach tych podziałów powstawały partie polityczne. Jak pisze Paolo Pombeni, włoskie problemy „wypływały z rzeczywistości geograficznej i ekonomicznie bardzo podzielonej i wewnętrznych nierówności o wielkim znaczeniu, a transformacja polityczna i ekonomiczna musiała szybko dogonić inne nacje europejskie, które częściowo już rozwiązały podobne kwestie”<sup>1</sup>. Dopiero wspólna walka z dyktaturą faszystowską wprawdzie połączyła siły polityczne, aby zreformować państwo, lecz tylko na kilka lat. Rosnący konflikt międzynarodowy, który doprowadził do zimnowojennego podziału świata, miał w sposób znaczący wpłynąć na mechanizm funkcjonowania włoskiego systemu partyjnego. Co więcej, jak zauważał Gianfranco Pasquino, węzeł międzynarodowy warunkował na tyle sytuację włoską, że dopiero jego rozwiązanie mogło odblokować demokrację we Włoszech<sup>2</sup>. Tę tezę częściowo potwierdziły wydarzenia z prze-

---

<sup>1</sup> Por. P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea (1830–1968)*, Bologna 1994, s. 419–420.

<sup>2</sup> Por. G. Pasquino, *Pesi internazionali e contrappesi nazionali*, w: *Il caso italiano*, a cura di F.L. Cavazza i S.R. Graubard, Milano 1974, s. 163–182.

łomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Do tego jednak momentu włoski układ partyjny należał do systemów statycznych<sup>3</sup>.

Z punktu widzenia metodologicznego niewątpliwie najlepszy model analityczny włoskiego systemu partyjnego stworzył Giovanni Sartori. Kluczowym pojęciem stała się dla niego polaryzacja systemu, obrazując w ten sposób jego złożony mechanizm. Niemniej ważne było pojęcie partii antysystemowych i ich działanie we Włoszech. Sartori zauważył wprawdzie malejące z czasem różnice ideologiczne między partiami (zmniejszający się dystans ideologiczny i występowanie więcej niż 5 partii zawarł w modelu wielopartyjności podzielonej systemu partyjnego – *multipartitismo segmentato*), ale wątpił w możliwość pozyskania takich ugrupowań jak Włoska Partia Komunistyczna dla demokracji<sup>4</sup>. Stawiał pytanie, co trwać będzie dłużej – partie antysystemowe czy system polityczny. Trzeba jednocześnie zauważyć, że kategoria partii antysystemowej zbyt upraszczała funkcjonowanie systemu, ponieważ zarówno komuniści, jak i postfaszyści podejmowali współpracę z innymi ugrupowaniami w organach przedstawicielskich państwa. Dzięki nim szereg ustaw zostało w ogóle uchwalonych. W połowie lat siedemdziesiątych komuniści popierali rząd, nie będąc jego częścią składową. Raczej uzasadniona wydaje się teza Luciana Pellicaniego, że od 1968 roku Włoska Partia Komunistyczna weszła w fazę postępującej socjaldemokratyzacji (*socialdemocratizzazione*)<sup>5</sup>. Zmiany podobnie oceniał Giorgio Galli w modelu niedoskonałej dwupartyjności. Ta z kolei koncepcja przede wszystkim akcentowała rolę dwóch największych partii w systemie partyjnym Włoch oraz brak alternacji władzy między nimi<sup>6</sup>. Mimo ich wyraźnej dominacji ani komuniści, ani chadecy nie byliby jednak w stanie uzyskać większości bezwzględnej mandatów w parlamencie. Nadmierne zideologizowanie sceny politycznej i postrzeganie partii komunistycznej jako zagrożenia dla demokracji również nie sprzyjało procesowi objęcia przez nią władzy w państwie<sup>7</sup>. Najbardziej prawdopodobna zatem mechanika systemu partyjnego skłaniała do przyjęcia koncepcji

---

<sup>3</sup> Por. R. Rose, D.W. Urwin, *Persistence and Change in Western Systems since 1945*, „Political Studies” 1970, no. 3, s. 292–294.

<sup>4</sup> Por. G. Sartori, *Rivisitando il „pluralismo polarizzato”*, w: *Il caso italiano*, s. 196–223; D. Fisichella, *L’alternativa rischiosa. Considerazioni sul „difficile governo”*, „Rivista italiana di scienza politica” 1972, no. 3, s. 591–613.

<sup>5</sup> Por. L. Pellicani, *Verso il superamento del pluralismo polarizzato?*, „Rivista italiana di scienza politica” 1974, no. 3, s. 658–663.

<sup>6</sup> Por. Z. Machelski, *System partyjny Włoch*, w: *Systemy partyjne Europy Zachodniej*, pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1990, s. 24.

<sup>7</sup> Por. K.A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy partyjne*, Warszawa 1992, s. 85–94.

pluralizmu dośrodkowego Paola Farnettiego<sup>8</sup>. Powolny proces rozszerzania centrum sceny partyjnej i współpraca największych partii miała spowodować odblokowanie włoskiej demokracji. Wiązało się to jednak z utratą pozycji przez mniejsze ugrupowania, zwłaszcza socjalistów, stąd ich sprzeciw wobec koncepcji historycznego kompromisu i strategia przedstawienia się jako bardziej atrakcyjnego podmiotu dla chadecji i powrót do wcześniejszych koalicji centrolewicowych<sup>9</sup>.

Tabela nr 1. Cztery włoskie systemy partyjne

Okres	Główne partie	Modele organizacyjne partii (najczęściej występujące)	Typ systemu partyjnego
1	2	3	4
I. 1861–1918	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prawica Historyczna</li> <li>• Lewica Historyczna</li> <li>• Radykałowie</li> <li>• Włoska Partia Socjalistyczna (od 1882 r.)</li> </ul>	Partie notabli	System partii predominującej
II. 1919–1924	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberałowie</li> <li>• Włoska Partia Socjalistyczna (PSI)</li> <li>• Włoska Partia Ludowa (PPI)</li> <li>• Narodowa Partia Faszystowska (PNF) (od 1919 r.)</li> <li>• Komunistyczna Partia Włoch (PCI) (od 1921 r.)</li> <li>• Partia Nacjonalistyczna</li> </ul>	Partie notabli Partie masowe	Spolaryzowany system wielopartyjny, zmierzający do atomizacji

<sup>8</sup> Donatella Della Porta odnosi model pluralizmu dośrodkowego także do zmian z lat dziewięćdziesiątych. Por. D. Della Porta, *I partiti politici*, Bologna 2001, s. 133.

<sup>9</sup> Piergiorgio Corbetta, Arturo Parisi i Hans M.A. Schadee wyróżnili trzy fazy w historii powojennego systemu partyjnego Włoch. Pierwsza faza to okres 1948–1963, w którym rządziła centroprawica ze stopniowym słabnięciem pozycji prawicy preindustrialnej na korzyść Chrześcijańskiej Demokracji. Druga faza to okres 1963–1976, w których rządziła centrolewica ze stopniowym zmniejszeniem roli socjalistów na rzecz Włoskiej Partii Komunistycznej. Trzecia faza to okres po 1976 r., który charakteryzował się występowaniem ruchów odśrodkowych (*movimenti centrifughi*) w stosunku do tradycyjnego systemu politycznego, wysoką absencją wyborczą, słabnięciem dwóch największych partii (DC i PCI) na korzyść mniejszych ugrupowań. Szczególnym wyrazem tych procesów były wybory parlamentarne z 1987 r. Por. P. Corbetta, A. Parisi, H.M.A. Schadee, *Elezioni in Italia. Struttura e tipologie delle consultazioni politiche*, Bologna 1988, s. 50, 452–458. Po. także *Vent'anni di elezioni*, a cura di M. Caciagli, A. Spreafico, Padova 1990.

Tabela nr 1. Cztery włoskie systemy partyjne (cd.)

1	2	3	4
III. 1946–1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chrześcijańska Demokracja (DC)</li> <li>• Włoska Partia Komunistyczna (PCI)</li> <li>• Włoska Partia Socjalistyczna (PSI)</li> <li>• Włoska Partia Socjaldemokratyczna (PDSI)</li> <li>• Włoska Partia Republikańska (PRI)</li> <li>• Włoska Partia Liberalna (PLI)</li> <li>• Włoski Ruch Społeczny (MSI)</li> </ul>	Zorganizowane partie masowe Partie wyborcze	Spolaryzowany system wielopartyjny Rywalizacja trójbiegunowa
IV. 1994–	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forza Italia (FI), od 2009 r. Partia Ludu Wolności (PDL)</li> <li>• Demokraci Lewicy (PDS-DS), od 2007 r. Partia Demokratyczna (PD)</li> <li>• Sojusz Narodowy (AN), od 2009 r. Partia Ludu Wolności (PDL)</li> <li>• Włoska Partia Ludowa/Stokrotka (PPI, DL), od 2007 r. Partia Demokratyczna (PD)</li> <li>• Liga Północna (LN)</li> <li>• Partia Odbudowy Komunistycznej (PRC)</li> <li>• Zieloni</li> </ul>	Partie kartelowe Partie kadrowe Partie wyborcze Partie przywódców	Umiarkowany system wielopartyjny sfragmentaryzowany Rywalizacja dwubiegunowa

Źródło: M.Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico Italiano*, Bologna 2008, s. 65.

Tabela nr 2. Włoskie partie

Skrót	Nazwa oficjalna	Okres	Kierunek ideowy partii politycznej
1	2	3	4
<b>Partie historyczne</b>			
DC	Chrześcijańska Demokracja	1943–1993	Chrześcijańsko-demokratyczna
MSI	Włoski Ruch Społeczny	1948–1994	Neofaszystowska
PCI	Włoska Partia Komunistyczna	1921–1991	Komunistyczna
PLI	Włoska Partia Liberalna	1946–1994	Liberalna – prawicowa
PNF	Włoska Partia Faszystowska	1919–1943	Faszystowska, nacjonalistyczna
PNM	Narodowa Partia Monarchiczna	1946–1959	Partia monarchiczna z wieloma wew. podziałami
PDIUM	Partia Demokratyczna Jedności Monarchicznej	1959–1972	Partia prawicowa, która stała się częścią MSI
PPI	Włoska Partia Ludowa	1919–1925	Chrześcijańsko-demokratyczna

Tabela nr 2. Włoskie partie (cd.)

1	2	3	4
PR	Partia Radykalna	1963–	Radykalna, libertariańska, antyklerykalna
PRI	Włoska Partia Republikańska	1897–1994	Republikańska, liberalna – lewicowa
PSDI	Włoska Partia Socjalistyczno-Demokratyczna	1948–1994	Umiarkowanie socjalistyczna, reformatorska
PSI	Włoska Partia Socjalistyczna	1892–1994	Socjalistyczna
<b>Partie powstałe w latach 90., które uległy rozwiązaniu</b>			
AD	Sojusz Demokratyczny	1994–1994	Umiarkowana lewica
CCD	Centrum chrześcijańsko-Demokratyczne	1993–2001	Chrześcijańsko-demokratyczna
CDU	Unia Chrześcijańsko Demokratyczna	1995–2001	Chrześcijańsko-demokratyczna
DE	Demokracja Europejska	2000–2001	Chrześcijańsko-demokratyczna
PPI	Włoska Partia Ludowa	1994–2000	Chrześcijańsko-demokratyczna (przystąpiła do Stokrotki)
SIEĆ	ŚIEĆ	1992–1994	Partia nowej lewicy, powstała z rozłamu w DC, w 1994 weszła do koalicji lewicowej
RI	Włoska Odnowa	1996–2000	Centrowa partia liberalna
<b>Aktualne partie polityczne</b>			
AN	Sojusz Narodowy	1994–2009	Prawicowa, powstała z MSI, w 2009 r. przystąpiła do PDL
DL	Demokracja Liberalna-Stokrotka	2001–2007	Chrześcijańsko-demokratyczna i liberalna; w 2007 r. stała się częścią PD
DS	Demokraci Lewicy	1991–2007	Lewicowa, wywodziła się z PCI; w 2007 r. stała się częścią PD
FI	Forza Italia	1994–2009	Liberalna, chadecka; w 2009 r. stała się częścią PDL
FLI	Przyszłość i Wolność	2010–	Prawicowa; rozłam w PDL
IDV	Włochy Wartości	1998–	Partia antykorupcyjna byłego prokuratora Antonia Di Pietra
LN	Liga Północna	1992–	Partia regionalna z północy Włoch
MPA	Ruch na rzecz Autonomii	2004–	Partia autonomiczna południa Włoch, powstała z rozłamu z UDC
PD	Partia Demokratyczna	2007–	Partia centrolewicowa

Tabela nr 2. Włoskie partie (cd.)

1	2	3	4
PDL	Partia Ludu Wolności	2009–	Partia centroprawicowa Silvio Berlusconi
SVP	Południowotyrolska Partia Ludowa	1945–	Partia regionalna i chrześcijańsko-demokratyczna z Górnej Adygi
UDC	Unia Centrum	2001–	Partia chrześcijańsko-demokratyczna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Cotta, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*, Bologna 2008, s. 66.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku nastąpiły zmiany w wielu aspektach życia społeczno-politycznego na Półwyspie Apenińskim. Podjęte wówczas decyzje wpłynęły na kształt włoskiej demokracji. Wśród nich na pierwszym miejscu trzeba wyróżnić proces zmiany systemu partyjnego i jego bipolaryzację. „Z dziesięcioma i więcej partiami system nie tylko stał się wyraźnie wielopartyjny, ale także bipolarny”<sup>10</sup>. Powstały po 1993 roku nowy układ partyjny zdominowały dwie koalicje – centrolewicowa i centroprawicowa. Piero Ignazi pisał o „rewolucji z 1994 roku, ponieważ więcej niż 50% wyborców deklaruje, że odmiennie głosowało niż dwa lata wcześniej, nie można więc nie mówić o rewolucji”<sup>11</sup>.

Włoski system partyjny przeszedł jedną z najbardziej radykalnych transformacji. Jej źródła miały swe korzenie w mechanizmie funkcjonowania powojennego układu partyjnego, zdominowanego przez będącą nieustannie u władzy chadecję i mniejsze partie wokół niej skupione, a działającymi w opozycji komunistami i faszystami, bez jakiegokolwiek możliwości alternacji władzy. Życie polityczne Włoch było zdeterminowane podziałem religia–klasa, który w coraz mniejszym stopniu odpowiadał przemianom społeczno-ekonomicznym. Laicyzacja społeczeństwa, a z drugiej strony stanowisko Kościoła posoborowego o nieutożsamianiu się ze wspólnotą polityczną przyczyniły się do budowy kultury postmodernistycznej<sup>12</sup>. Także siła przyciągania komunizmu stawała się mniejsza,

<sup>10</sup> Szerzej S. Bartolini, A. Chiamonte, R. D’Alimonte, *The Italian Party System between Parties and Coalitions*, „West European Politics” 2004, no. 1, s. 1–19.

<sup>11</sup> P. Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Roma–Bari 2002, s. 231.

<sup>12</sup> „Kościół, który z racji swego zadania i kompetencji w żaden sposób nie utożsamia się ze wspólnotą polityczną ani nie wiąże się z żadnym systemem politycznym, jest zarazem znakiem i zabezpieczeniem transcendentnego charakteru osoby ludzkiej”. Odnośnie do partii politycznych uważa natomiast, że „winny popierać to, czego według ich mniemania domaga się dobro wspólne; nigdy natomiast nie wolno stawiać własnej korzyści ponad dobro wspólne”. Por. *Konstytucja dusz-*

powodując jego deradykalizację w latach siedemdziesiątych<sup>13</sup>. Rozchodzenie się dążeń społecznych i zachowawczej polityki elit politycznych powodowało narastanie kryzysu politycznego. Przejawem stagnacji był m.in. rozbudowany system relacji klientelistycznych oraz zachowań korupcyjogennych. Punktem zwrotnym okazała się dopiero rozpoczęta w 1992 roku akcja „czystych rąk” oraz wola zmian, wyrażona przez obywateli w referendach z 1991 i 1993 roku.

W przeciągu zaledwie kilkunastu miesięcy na przełomie 1993 i 1994 roku zostały rozwiązane powojenne partie rządzące. Ich miejsce zajęły nowe ugrupowania, takie jak Forza Italia, czy formacje, które nie mogły wcześniej współtworzyć gabinetów rządowych jak Liga Północna czy postfaszyści z Sojuszu Narodowego albo postkomuniści z Demokratycznej Partii Lewicy. Powstał w ten sposób nowy układ wzajemnych relacji po 1993 roku. Nowe elity polityczne musiały w pierwszym rządzie zająć się reformą systemu organów państwowych, powszechnie krytykowanego za nieskuteczność i niestabilność. Te dwa aspekty – polityczny i instytucjonalny – nieustannie przeplatały się i nadal przeplatają w systemie politycznym Włoch.

Uchwalona 4 sierpnia 1993 roku reforma systemu wyborczego do obu izb parlamentu miała przyczynić się do budowy rywalizacji dwublokowej. Przyjęta formuła wyborcza, większościowo-proporcjonalna, była rozwiązaniem kompromisowym, sprzyjającym budowie szerokich sojuszy wyborczych w systemie większości zwykłej w okręgach jednomandatowych, jednocześnie zachowując podział proporcjonalny dla 25% mandatów. W ten sposób wyłoniły się dwa rodzaje podmiotów: koalicje oraz partie polityczne. Owa dwoistość wpłynęła na powstanie nadmiernie sfragmentaryzowanych dwóch koalicji, tworzonych przez istotnie różniące się ugrupowania, co z kolei odbiło się na ich spójności funkcjonowania i dyscyplinie koalicyjnej. Trudno jednak nie zauważyć, że koalicja centroprawicowa Silvia Berlusconiego jest bardziej zwarta i wewnątrz mniej konfliktowa w stosunku do „centrolewicy jeszcze sfragmentaryzowanej w mnogości partii i przywódców, zaangażowanych w ciągłą rywalizację między

---

*pasterska o Kościele w świecie współczesnym*, w: *Sobór Watykański II. Konstytucje, dekryty, deklaracje*, Poznań 1967, s. 604.

<sup>13</sup> Jak pisze Leszek Kołakowski, „marksizm był największą fantazją naszego stulecia”. Włosi jej ulegli w znacznym stopniu, tworząc największą partię komunistyczną w Europie Zachodniej. Nawet po upadku muru berlińskiego działa we Włoszech Partia Odbudowy Komunistycznej, która odwołuje się w swym statucie do myśli K. Marksa, mając stały elektorat rządu 5–6%. Por. L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu*, cz. 3, Poznań 2000, s. 611.

sobą”<sup>14</sup>. Następujące po sobie wybory do parlamentu w latach 1994, 1996 i 2001 roku potwierdziły opinię o „prawie bipolarnym systemie partyjnym”. Maksymalna koncentracja ugrupowań w dwóch blokach stopniowo wzrastała, osiągając w 2001 roku wysokość 97,6% miejsc w parlamencie (w poprzednich wyborach oscylowała wokół 90%), a koncentracja głosów oddanych na dwa główne bloki w systemie większościowym wyniosła 89,7%. Jak zauważają Stefano Bartolini, Alessandro Chiaramonte i Roberto D’Alimonte, „bez jednomandatowego okręgu nie byłoby dziś rywalizacji bipolarnej”<sup>15</sup>. Z drugiej strony został zaobserwowany przez tych badaczy fenomen proporcjonalizacji systemu większościowego (*proporzionalizzazione del sistema maggioritario*), gdyż koalicje są formowane na podstawie paktów o podziale okręgów. To pozwala małym partiom na wprowadzenie swoich przedstawicieli do parlamentu. Pozostając jeszcze przy metodach ilościowych, warto zaznaczyć, że indeks efektywnej liczby partii na poziomie wyborczym w 2001 roku zmniejszył się do 6,9 w Senacie (w 1994 r. – 8,1), a w Izbie Deputowanych do wysokości 6,4 (w 1994 r. – 7,6)<sup>16</sup>. Oznacza to, że zmniejszyła się w ten sposób siła ugrupowań politycznych, ale ich liczba nadal jest ogromna, indeks efektywnej liczby partii na poziomie parlamentarnym zmalał dopiero w 2001 roku do 5,2 (w 2001 r. w Izbie Deputowanych zasiadały 22 partie, a w Senacie 23). Zasadniczym zatem problemem jest kwestia widoczności partii w ramach koalicji w systemie większościowym. Wielopartyjnym koalicjom trudno jest uzgodnić wspólnego kandydata, szczególnie na obszarze wpływów kilku partii w tym samym bloku koalicyjnym. Wzrasta w ten sposób poziom wewnętrznych sporów intrakoalicyjnych. Natomiast w perspektywie interkoalicyjnej ważną linią konfliktu było w dużej mierze przyjęcie „sztucznego podziału” na komunistów i antykomunistów, na nowe formacje i ugrupowania wywodzące się z poprzedniego układu partyjnego, obciążonego stagnacją polityczną i rozpowszechnioną korupcją. Z tego względu część badaczy, która eksponuje powyższą rywalizację, określa włoski system partyjny jako bipolarizm spolaryzowany.

---

<sup>14</sup> S. Fabbrini, *Rafforzamento e stabilità del governo*, w: *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti, S. Vassallo, Bologna 2004, s. 213.

<sup>15</sup> S. Bartolini, A. Chiaramonte, R. D’Alimonte, *Maggioritario finalmente? Il bilancio di tre prove*, w: *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994–2001*, a cura di R. D’Alimonte, S. Bartolini, Bologna 2002, s. 375.

<sup>16</sup> Por. także R. Taagepera, *Implications of the Effective Number of Parties for Cabinet Formation*, „Party Politics” 2002, no. 2, s. 227–236.



W moim przekonaniu zasadniczym skutkiem włoskich przemian społeczno-politycznych w I połowie lat dziewięćdziesiątych był rozpad powojennego systemu partyjnego i powstanie w jego miejsce nowego układu zarówno pod względem struktury, jak i powiązań partyjnych. W tym celu istotnym wydaje się porównanie dwóch modeli systemu partyjnego (wykres nr 1, 2, 3).

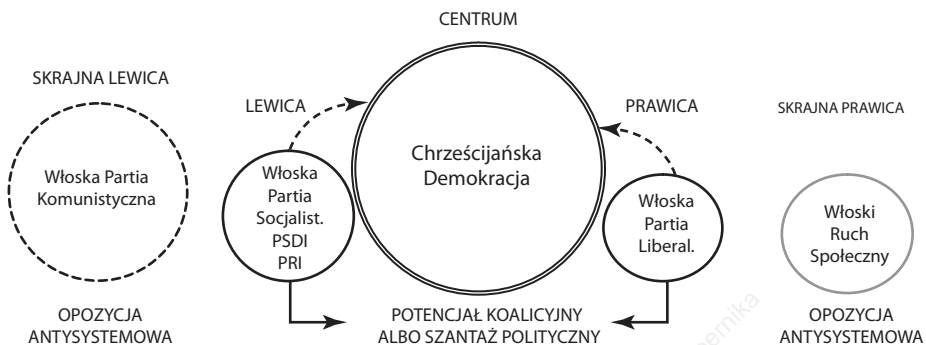
Struktura i mechanizm funkcjonowania włoskiego systemu partyjnego w latach 1948–1992 wyróżniały się przede wszystkim tym, że (wykres nr 1):

- centrum sceny politycznej zajmowała największa partia – Chrześcijańska Demokracja, uzyskując przeciętnie 40% głosów;
- gabinety rządowe tworzyła tylko Chrześcijańska Demokracja, decydując się na samodzielne rządzenie albo gabinety koalicyjne z niewielkimi partiami (z wyjątkiem socjalistów, którzy uzyskiwali przeciętnie ponad 10% głosów);
- małe ugrupowania takie jak PLI, PRI, PSDI i PSI współtworzyły rząd z chadecją, wykorzystując swój potencjał koalicyjny albo możliwość szantażu politycznego w celu uzyskania doraźnych celów;
- Włoska Partia Komunistyczna i Włoski Ruch Społeczny (w latach siedemdziesiątych nastąpiło połączenie faszystów z monarchistami) byli wykluczeni z procesu formowania gabinetów jako partie antysystemowe, działając na zasadzie bilateralnej opozycji.

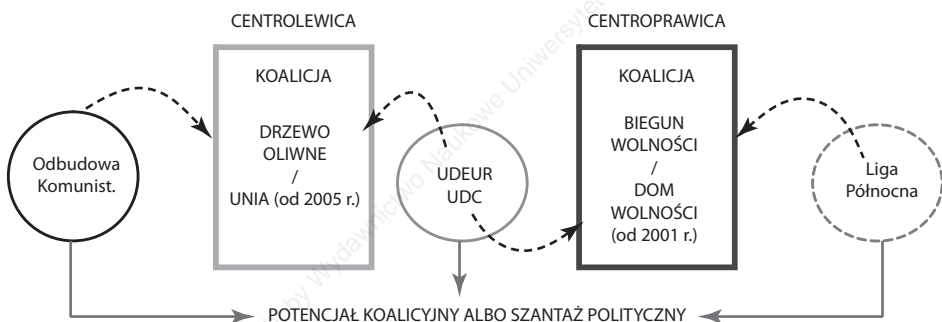
Natomiast współczesny włoski system partyjny w latach 1994–2005/2006 charakteryzuje się następującymi właściwościami (wykres nr 2):

- powstanie dwóch wielkich bloków koalicyjnych – centroprawicowego Domu Wolności oraz centrolewicowego Drzewa Oliwnego, które w 2005 roku zmieniło nazwę na Unię;
- wielopartyjne bloki koalicyjne nie uzyskują wystarczającej liczby głosów, by samodzielnie rządzić, dlatego niezbędne jest uzyskanie poparcia partii trzecich, często o skrajnych poglądach;
- poparcie skrajnych ugrupowań dla rządzącej koalicji albo ich przystąpienie do koalicji ma destabilizujący wpływ na jej funkcjonowanie ze względu na wykorzystywanie przez to ugrupowanie swego potencjału koalicyjnego albo szantażu politycznego, nie ma natomiast partii wykluczonych ze sfery rządzenia;
- alternacja władzy między rywalizującymi blokami koalicyjnymi, charakteryzująca się niewielkim stopniem współpracy między większością rządzącą i opozycją.

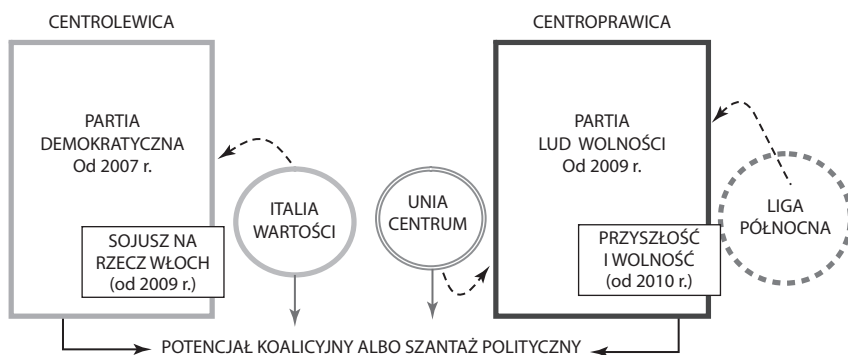
Wykres nr 1. Uproszczony model struktury włoskiego systemu partyjnego w latach 1948–1992



Wykres nr 2. Uproszczony model struktury włoskiego systemu partyjnego w latach 1994–2005/2006



Wykres nr 2. Uproszczony model struktury włoskiego systemu partyjnego w latach 1994–2005/2006



Źródło do wykresów 1–3: opracowanie własne.

Porównując dwa powyższe, uproszczone modele systemu partyjnego Włoch<sup>17</sup>, należy przyjąć tezę o reklasyfikacji układu partyjnego współczesnej Italii.

Reasumując wyborczy system partyjny w latach 1993–2005, z perspektywy jego formatu i dynamiki rywalizacji politycznej, można wyróżnić jego następujące cechy<sup>18</sup>:

- 1) **powstanie dwóch wielopartyjnych koalicji** – centroprawicowej i centrolewicowej oraz małych, centrowych formacji. W bloku centroprawicowym warta zauważenia jest jego rosnąca integracja wewnętrzna z silną pozycją lidera, Silvia Berlusconiego. Centrolewicę natomiast cechuje nadal wysoki poziom fragmentaryzacji z wyeksponowaniem różnic ideologicznych bloku (od skrajnej lewicy do ugrupowań ekologicznych czy radykalno-liberalnych) oraz brakiem silnego przywódcy koalicji. Poza wyżej wymienionymi koalicjami powstawały i powstają tzw. trzecie koalicje albo działają pojedyncze partie. Ich słabością jest jednak ciągła zmiana składu i swej pozycji, nie stwarzają też poważniejszego zagrożenia dla uformowanych wcześniej dwóch głównych koalicji;
- 2) rozdział 75% mandatów w obydwu izbach parlamentu dokonuje się w jednomandatowych okręgach wyborczych (system większości zwykłej), z tego względu istotna jest **selekcja kandydatów w ramach koalicji**. Następuje w drodze skomplikowanego procesu negocjacji wewnątrzkoalicyjnych (średnia kandydatów w okręgu jednomandatowym w Izbie Deputowanych w 2001 r. – 4,4, a w Senacie – 8,3). Ich skutkiem jest postępująca centralizacja selekcji kandydatów, rosnący proces proporcjonalizacji liczby i jakości okręgów jednomandatowych w obrębie koalicji oraz dystrybucja kandydatów poprzez ich częste przesuwanie z jednego do drugiego okręgu wyborczego;
- 3) utrzymująca się **wysoka fragmentaryzacja systemu partyjnego** przy wzrastającej koncentracji sił w dwóch blokach, wyrażona poprzez wiele list startujących w wyborach. I tak 14 list wyborczych uzyskało co najmniej 0,5% głosów w rozdziale proporcjonalnym (14 list w 1994 i 2001 roku, a w 1996 roku 11 list), tyle samo co w 1987 roku. Z kolei liczba list,

---

<sup>17</sup> Zostały przedstawione modele uproszczone systemu partyjnego Włoch po II wojnie światowej ze względu na wielość podmiotów politycznych i ich dużą zmienność. Pełny obraz funkcjonujących systemów partyjnych został ujęty w niniejszej pracy.

<sup>18</sup> Szerzej S. Bartolini, *The Political Consequences of the Italian Mixed Electoral System (1994–2001)*, paper prepared for the Conference on 'Electoral and Democracy', Social Institute (ICS), University of Lisbon, Lisbon, 1–2 February 2002, <http://www.ics.ul.pt/ceapp/english/conferences/fulbright/4SBartolini.pdf>.

które otrzymały miejsca w parlamencie, wzrosła w 1994 roku, sięgając 20, a w 2001 r. 19 list (z czego 19 list zdobyło mandaty na podstawie systemu większości zwykłej, natomiast 7 na podstawie systemu proporcjonalnego w 1994 r. i 5 list w 2001 r.), w 1987 roku zaś było reprezentowanych w parlamencie 14 list. Jedynie zmniejszyła się w porównaniu z poprzednim układem partyjnym liczba grup parlamentarnych w Izbie Deputowanych z 12 do 8, w Senacie utrzymując się na stałym poziomie 9 grup (dane z 1987 i 2001 roku);

- 4) **wzrastający poziom konkurencyjności wyborczej**, wynikający m.in. z budowania szerokich koalicji wyborczych oraz strategicznego głosowania wyborców. W 1994 roku w Izbie Deputowanych zwycięski kandydat z okręgu jednomandatowego przeciętnie otrzymywał 45–46% głosów, a w 2001 roku już ponad 50%. Większość głosów uzyskiwali kandydaci dwóch głównych koalicji. W 1994 roku prawie jedna trzecia elektoratu oddała głosy na kandydata niemającego szans zdobycia mandatu w okręgu jednomandatowym, natomiast w 2001 roku było to już 10% wyborców do Izby Deputowanych i 18% wyborców do Senatu. Warto jeszcze zauważyć, że najbardziej konkurencyjnym obszarem jest południowa część Włoch, gdzie na przemian raz jedna raz druga koalicja zdobywa większość miejsc w parlamencie. Środkowe Włochy są zdominowane przez wpływy koalicji centrolewicowej, a północne przez większość koalicji centroprawicowej. Ten fakt wynika z tradycji politycznych poszczególnych obszarów Włoch, ale również i tam rywalizacja wyborcza staje się coraz bardziej otwarta. Zmniejsza się zatem liczba tzw. pewnych okręgów, ponieważ w 1994 roku w Izbie Deputowanych było ich 191, a w 1996 i 2001 roku już 66;
- 5) skutkiem **zastosowania mieszanej formuły wyborczej** jest przede wszystkim proporcjonalizacja selekcji kandydatów w systemie większościowym oraz deproporcjonalizacja kandydatów w systemie proporcjonalnym. Z technicznego punktu widzenia ostatnie zagadnienie dotyczy wykorzystania mechanizmu *scorporo*, osłabiającego siłę partii w systemie proporcjonalnym, a których kandydaci zwyciężyli w okręgach jednomandatowych. I tak Forza Italia straciła 46% głosów w podziale proporcjonalnym z 1994 roku, a PDS aż 54,6% w 1996 roku. W celu ominięcia negatywnych skutków *scorporo* partie preferowały wystawienie fikcyjnych list (*lista civetta*), dzięki czemu w następnych wyborach z 2001 roku utraciły już tylko 6,2% głosów. Inną konsekwencją mieszanej formuły wyborczej jest różnica między liczbą głosów oddanych na koalicję wyborczą w systemie większościowym a liczbą głosów oddanych na listy tworzące daną koalicję

w systemie proporcjonalnym. W tym aspekcie obserwuje się pozytywną tendencję dla centrolewicy, która zdobywa więcej głosów jako koalicja w systemie większościowym przeciętnie o 7,4% głosów niż jako zbiór poszczególnych list w podziale proporcjonalnym. Negatywna tendencja występuje natomiast w koalicji centroprawicowej, która lepsze rezultaty uzyskuje w systemie proporcjonalnym;

- 6) **wysoki poziom indeksu przesunięcia poparcia wyborczego** oraz **zmniejszająca się lojalność partyjna wyborców** świadczą o wzrastającej mobilności włoskiego elektoratu. Do 1987 roku najwyższa wartość indeksu wynosiła 8% w 1976 roku. Już w wyborach z 1992 roku indeks wzrósł dwukrotnie, by w 1994 roku osiągnąć swoje apogeum – 31,4%. W 2001 roku uzyskał poziom 16,1%. Bardziej szczegółowa analiza zagadnienia wskazuje na dwie istotne tendencje. Po pierwsze, między 1994 a 2001 rokiem przeciętnie 40% wyborców przeniósł swe poparcie z jednej partii na drugą, ale co ważne, zmiana nastąpiła w obrębie tego samego obszaru politycznego – koalicji wyborczej. Po drugie, między 1994 a 2001 rokiem tylko 6–7% wyborców zmieniło swe poparcie wyborcze z jednej koalicji na drugą albo z jednego obszaru politycznego na inny. Tak więc istotne zmiany poparcia wyborczego dla partii politycznych mają miejsce przede wszystkim między zbliżonymi do siebie siłami politycznymi w ramach jednej koalicji wyborczej.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że przepisy prawne dotyczące kampanii wyborczej i równego dostępu do środków masowego przekazu z 2000 roku oraz zwrotu wydatków na kampanie wyborcze z 2002 roku sprzyjają bardziej utrzymaniu wielopartyjnego rozbicia i małych ugrupowań niż procesom unifikacji sił politycznych w większe podmioty polityczne.

W moim przekonaniu rywalizacja na poziomie wyborczym przyczyniła się do tworzenia bipolarnego systemu partyjnego we Włoszech po 1993 roku. Jej efektem było uzyskanie przez koalicję centroprawicy Dom Wolności bezwzględnej liczby miejsc w obydwu izbach parlamentu w 2001 roku. Co ważniejsze, nastąpił proces alternacji władzy, gdyż u steru rządów na przemian były koalicja centroprawicowa i centrolewicowa. Nie można jednak nie zauważyć wewnętrznych konfliktów rządzących koalicji. W mojej ocenie zgadzam się z opinią R. Herbuta i A. Antoszewskiego, że „»rozchwianie« systemu partyjnego wynika przede wszystkim z ujawnienia się w jego ramach zarówno silnych tendencji dośrodkowych, jak i odśrodkowych”<sup>19</sup>. Te ostatnie były związane z działalnością

---

<sup>19</sup> Por. A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 189.

ugrupowań reprezentujących specyficzną grupę interesów i poglądów. I tak koalicja centroprawicowa w 1994 roku rozpadła się w wyniku odejścia z rządu Ligi Północnej, a koalicja centrolewicowa w 1998 roku po wycofaniu poparcia przez Odbudowę Komunistyczną. Można więc uznać, że obydwie koalicje są „zakładnikami” stosunkowo niewielkich partii o określonych żądaniach. Proces ten był zauważalny także w do niedawna rządzącej koalicji centroprawicowej Silvia Berlusconi, balansującej między ideami głoszonym przez Sojusz Narodowy a Ligę Północną. Gianfranco Fini obrazowo określił ten stan jako „sojusz o dwóch prędkościach” (*alleanza a due velocità*)<sup>20</sup>. Jeszcze celniej ujął to Piero Fassino, sekretarz Demokratów Lewicy, zauważając, że „Berlusconi jest akrobatą (*un trapezista*), trzymającym stopy na dwóch trapezach, które coraz bardziej się rozchodzą” (z jednej strony pozycja Sojuszu Narodowego oraz Unii Chrześcijańskich Demokratów i Centrum, a z drugiej stanowisko Ligi Północnej)<sup>21</sup>.

Pamiętać również należy o tym, w jakich warunkach kształtował się bipolarny system partyjny. Towarzyszył mu bowiem proces powolnej transformacji ustrojowej. Nie powiodły się dotychczas próby całościowej reformy systemu organów państwa, gdyż nie udało się zbudować kompromisu ponadpartyjnego odnośnie do nowych rozwiązań ustrojowych. Zatem paradoks włoskiej sytuacji politycznej polega na nowej strukturze i dynamice systemu partyjnego, który jednak działa na podstawie norm konstytucyjnych z 1947 roku. Następowaly tylko częściowe nowelizacje konstytucji, zwłaszcza dotyczące regionalnej formy państwa. Wzmocniono także pozycję rządu, poprzez zmiany w przepisach ustaw dotyczących jego organizacji, a także w zapisach regulaminów parlamentarnych. Niewątpliwie, oprócz czynników politycznych i instytucjonalnych wpływ na wzmocnienie roli rządu miał także proces europeizacji<sup>22</sup>. Traktat z Maastricht czy wprowadzenie wspólnej monety wymogły zastąpienie wcześniejszej formy systemu „horyzon-

---

<sup>20</sup> „Corriere della Sera” z 28 maja 2003 roku.

<sup>21</sup> „La Repubblica” z 29 czerwca 2004 roku.

<sup>22</sup> Jak powiedział Alcide de Gasperi: „Bardzo potrzebuję zjednoczonej Europy, bo tylko ona zdoła rozwiązać trzy problemy, z którymi my, Włosi, nigdy się w pojedynkę nie uporamy, a od nich zależy nasza przyszłość. Pierwszy z nich to obecność Kościoła, państwa w państwie, niczym olej i woda. Od czasu zjednoczenia ingeruje w wewnętrzne sprawy Włoch i utrudnia stworzenie dobrze rządzonego państwa, w którym panowałby szacunek dla prawa. Po drugie, chcemy przekazać Europie dwa miliony naszych bezrobotnych i Bóg wie ilu zatrudnionych poniżej swych możliwości. W rozległym europejskim kontekście odsetek naszych bezrobotnych nie będzie już miał tak dużego znaczenia. Po trzecie, odsetek głosów oddanych na komunistów, tak niebezpiecznie wysoki w naszym kraju, w skali Zjednoczonej Europy znacznie zmaleje. Przesnąą stanowić takie zagrożenie”. Por. L. Barzini, *Europejczycy*, Warszawa 2001, s. 210–211.

talnego i policentrycznego sposobu podejmowania decyzji” w stronę wertykalnej konstrukcji procesu decyzyjnego<sup>23</sup>.

Słabości bipolaryzmu koalicyjnego ujawniały się przede wszystkim na płaszczyźnie parlamentarno-gabinetowej. Problemy ze stabilnością rządu i popierającej go większości nasiliły wykorzystywanie takich instrumentów, jak: dekrety ustawodawcze, tymczasowe rozporządzenia z mocą ustawy czy łączenie procedury votum zaufania z głosowaniem nad projektem ustawy<sup>24</sup>. Brak spójności koalicyjnej wynikał także z wzajemnej rywalizacji między grupami parlamentarnymi partii wchodzących w skład rządu. Szczególnego rodzaju dysfunkcją była liczna parlamentarna grupa mieszana. Zwłaszcza w XIII kadencji parlamentu stopniowo tworzyła ją aż jedna piąta członków Izby Deputowanych, z tego 90% osób wybranych w okręgach jednomandatowych. Liczne rzesze parlamentarzystów przechodziły do innych grup, ale także czyniły to pojedyncze osoby. Owo zjawisko przybrało formę neotransformizmu, ze „wzrastającą liczbę mikroaktorów, będących w stanie zająć pozycję piwotalną”. Pomimo zmian wprowadzonych w regulaminach parlamentarnych w II połowie lat dziewięćdziesiątych „nie przewidziano w nich podziału grup parlamentarnych na większość i opozycję, gdyż system polityczny nie ma jeszcze pełnej konotacji bipolarnej”<sup>25</sup>. Co więcej, badając parlamentarny system partyjny, należy wziąć pod uwagę trojaki rodzaj podmioty: koalicje, partie polityczne oraz grupy parlamentarne. Trafny wydaje się sąd Stefana Bartoliniego i Roberta D’Alimonte’a, „że jeśli rozważamy koalicje, to dzielimy partie polityczne i grupy parlamentarne, natomiast jeśli rozważamy te ostatnie, to dzielimy znów koalicje wyborcze. Wychodząc od sojuszy wyborczych, nie dociera się do koalicji parlamentarnych ani tym bardziej do koalicji rządowej, która formuje się jako suma parlamentarzystów nie tylko należących do różnych partii, ale również do różnych koalicji”<sup>26</sup>. Biorąc pod uwagę format parlamentarnego systemu partyjnego, czyli liczbę relewantnych partii politycznych w parlamencie (o potencjale koalicyjnym i/lub potencjale szantażu politycznego), można mówić o skrajnej wielopartyjności (*estremo multipartitismo*). Z drugiej strony słabości strukturalno-organizacyjne koalicji, a szczególnie ich

---

<sup>23</sup> Por. S. Fabbrini, *Rafforzamento e stabilità del governo*, w: *Come chiudere la transizione...*, s. 214–216.

<sup>24</sup> Por. Rapporto 2004–2005 sullo stato della legislazione, Camera dei deputati. Osservatorio sulla legislazione, [www.camera.it/files/servizi\\_cittadini/Rapporto\\_2005\\_5.pdf](http://www.camera.it/files/servizi_cittadini/Rapporto_2005_5.pdf).

<sup>25</sup> V. Cozzoli, *L'evoluzione del ruolo dei gruppi parlamentari nel regolamento della Camera dei deputati*, w: *Toruńskie studia polsko-włoskie*, pod red. Z. Witkowskiego, C. Bronowskiego, przy współpracy R. Campy, t. 4, Toruń 2005, s. 130.

<sup>26</sup> Por. R. D’Alimonte, S. Bartolini, *Il sistema partitico italiano: una transizione difficile*, w: *Maggioritario ma non troppo*, a cura di S. Bartolini i R. D’Alimonte, Bologna 1995, s. 442.

wymiar wspólnej tożsamości koalicyjnej powoduje, iż odgrywają one mniej znaczącą rolę, ale jednak decydującą w procesie polityczno-wyborczym<sup>27</sup>.

Oceniając powstały po 1993 roku system partyjny Włoch, badacze dzielą się na dwie zasadnicze grupy. Dla jednych zasadniczym wyznacznikiem systemu jest jego format, podkreślają wielopartyjność sceny politycznej. Zdaniem Piera Ignaziego to „władza partii pozostaje nadal jedyną linią kontynuacji między starym i nowym systemem partyjnym”<sup>28</sup>. Natomiast Giorgio Galli pisze o niedoskonałej wielopartyjności<sup>29</sup>. Niemniej dla wielu badaczy podstawowe znaczenie ma bipolarna dynamika systemu partyjnego. Proces formowania się i funkcjonowania koalicji centroprawicowej i centrolewicowej charakteryzuje współczesną scenę polityczną Włoch, nadając jej kształt dwublokowej rywalizacji. Zasadniczą przeszkodą w postępującej bipolaryzacji systemu partyjnego jest powolny proces unifikacji obydwu koalicji, warunkowany przede wszystkim oporem skrajnych i centrowych ugrupowań<sup>30</sup>. Stąd też współczesny „włoski rebus partyjny” przyjęto określać jako niedoskonały bipolarizm (*bipolarismo imperfetto*)<sup>31</sup>, niepewny bipolarizm (*il bipolarismo incerto*)<sup>32</sup> czy jako „wymyślony” (*il bipolarismo immaginario*)<sup>33</sup>. Zdobycie przez centroprawicę większości w obydwu izbach po wyborach z 13 maja 2001 roku, zdaniem Stefana Bartoliniego, Alessandra Chiamonte’a i Roberta D’Alimonte’a doprowadziło do tego, że „włoski system partyjny uzyskał całkowicie bipolarny układ”<sup>34</sup>, przybierając dojrzałą formę na poziomie wyborczym. Choć nastąpił powolny proces konsolidacji dwóch bloków w tym aspekcie, to, jak zauważa Giovanni Sabbatucci, po wyborach z 2001 roku, fragmentaryzacja sił politycznych wewnątrz bloków oraz ich wzajemna delegitymizacja prowadzi do radykalizacji rywalizacji politycznej, wzmacniając dynamikę układu bipolarnego, ale jednocześnie przeszkadzając w jej normalnym funkcjonowaniu, ponieważ każda konsultacja wyborcza jest ujmowana jak „zde-

<sup>27</sup> Por. A. Di Virgilio, *L’offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza, w: Maggioritario finalmente?*, s. 128–129.

<sup>28</sup> Por. P. Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Roma–Bari 2002, s. 231.

<sup>29</sup> B. Gravagnuolo, *Il bipartitismo impossibile*. Wywiad z Giorgio Gallim, „L’Unità” z 18 października 2004 roku.

<sup>30</sup> Por. S. Ceccanti, *Il bipolarismo maturo: in due, ma senza Berlusconi*, „Il Secolo XX” z 17 maja 2005 roku.

<sup>31</sup> Por. G. Pasquino, *La transizione a parole*, Bologna 2000, s. 21–25.

<sup>32</sup> *Verso l’incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987–1999*, a cura di A. D’Andrea, Milano 1999.

<sup>33</sup> Por. V. Zanone, *Il bipolarismo all’italiana più immaginario che reale*, „Il Sole 24 Ore” z 30 października 1998 roku.

<sup>34</sup> S. Bartolini, A. Chiamonte, R. D’Alimonte, *Maggioritario finalmente?*, s. 363.



zenie cywilizacji [...] i utożsamianie własnej porażki jako katastroficznego wydarzenia, które trzeba uniknąć za wszelką cenę”<sup>35</sup>. Tym samym można mówić o nieistniejącej w innych zachodnich demokracjach formie spolaryzowanego bipolaryzmu (*il bipolarismo polarizzato*). Ten model rywalizacji politycznej pozostaje nadal jedną z cech włoskiego systemu partyjnego, co Giovanni Sartori po wyborach parlamentarnych z kwietnia 2006 roku określił jako „swoisty rodzaj linii Maginota, która występuje między prawicą i lewicą”<sup>36</sup>.

Niniejsze próby ujęcia charakteru dwublokowej rywalizacji zwracają uwagę również na krótkotrwałość i tymczasowość jej funkcjonowania. Mimo całkowitej transformacji systemu partyjnego na początku lat dziewięćdziesiątych nie można przyjąć, że rekonfiguracja włoskiego układu partyjnego przyjmie formę dojrzałego bipolaryzmu na wzór francuski, choć takie założenie przyświecało m.in. twórcom reformy wyborczej z 1993 roku czy planowanym zmianom regulacji ustrojowych. Wydaje się, że kierunek bipolarny ewolucji systemu partyjnego ustabilizowałby funkcjonowanie systemu politycznego, zapewniając skuteczność i efektywność procesu decyzyjnego. Być może zatem obecna sytuacja polityczna stanie się impulsem do budowy umiarkowanej architektury bipolaryzmu, opartej na dyskusji merytorycznej. Z drugiej strony jednak trzeba zauważyć, że włoski bipolaryzm koalicyjny, oparty na wysoce sfragmentaryzowanych blokach może być odwracalny<sup>37</sup>. Proponowane dotychczas alternatywy dla modelu bipolarnego opierały się na trzech rozwiązaniach: konsolidacji wewnętrznej koalicji i utworzenia w ich miejsce dwóch partii według wzorca amerykańskiego, zbudowania silnej partii centrowej oraz powołania „wielkiej koalicji”:

- dwupartyjność według modelu amerykańskiego. Ta propozycja wydaje się abstrakcyjna wobec włoskiej wielopartyjności, niemniej podjęto próby jej realizacji. W 1999 roku Pakt dla Włoch Marca Segniego oraz Sojusz Narodowy Gianfranca Finiego przedstawiły projekt budowy partii liberalnodemokratycznej na wzór działającej w Stanach Zjednoczonych Partii Republikańskiej<sup>38</sup>. Pod nazwą Elefantino („Słonik”) obydwa ugrupowania wystartowały w wyborach do Parlamentu Europejskiego, uzyskując zaledwie 10,3% głosów, co spowodowało klęskę tego projektu. Także wśród polityków centrolewicowych zrodziły się plany stworzenia jednej formacji

---

<sup>35</sup> G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema*, Bari–Roma 2003, s. 116; A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 189.

<sup>36</sup> “Corriere della Sera” z 20 kwietnia 2006 roku.

<sup>37</sup> Por. ASTRID, *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria*, Roma 2002, [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), dostęp: 07.05.2004.

<sup>38</sup> Szerzej D. Masi, *Il bipartitismo italiano. Perché è necessario e come costruirlo*, Roma 1999.

na wzór amerykańskiej Partii Demokratycznej<sup>39</sup>. Zwolennikiem tej opcji jest m.in. Walter Veltroni, były sekretarz Demokratów Lewicy, a obecny burmistrz Rzymu. Przed wyborami do Parlamentu Europejskiego z 1999 roku powstała formacja polityczna o nazwie „Demokrati”, której symbolem był osioł (stąd potoczna nazwa tej partii „Asinello”). Jej założycielami byli m.in. Romano Prodi, Antonio Di Pietro i Leoluca Orlando. Zdobyła wówczas 7,7% głosów. W 2002 roku formacja połączyła się z innymi ugrupowaniami, tworząc nową partię centrolewicową – Margherita. W październiku 2005 roku ta „chwytliwa” propozycja została ponowiona po przeprowadzonych prawyborach koalicji centrolewicowej w celu wyboru lidera bloku i kandydata na premiera przed wyborami parlamentarnymi w 2006 roku. Rywalizacja wewnątrzkoalicyjna dwóch największych partii – Demokratów Lewicy i Margherity – utrudnia jednak proces unifikacji. Jakkolwiek centroprawica i centrolewica proponują budowę jednej partii, jednak nie znajdują one szerokiej aprobaty. W moim przekonaniu model dwupartyjności amerykańskiej nie odpowiada kulturze politycznej Włoch, dlatego pojawiają się trudności w jego realizacji;

- koncepcja stworzenia silnej partii centrowej przede wszystkim była propagowana przez byłego prezydenta Republiki Włoskiej, Francesca Cossigę. W ten sposób powstała w 1998 roku Unia na rzecz Republiki, łącząc głównie postchadeków z dwóch największych koalicji<sup>40</sup>. Wkrótce jednak doszło do rozłamu ugrupowania i podziału na kilka mniejszych formacji w ramach dwóch bloków. Odrodzenie się partii centrowej na wzór Chrześcijańskiej Demokracji nie wydaje się dziś zagrożeniem, może jednak nastąpić w warunkach kryzysu rywalizacji dwublokowej, takiego jaki był chociażby w 1998 roku, po upadku projektu zmiany konstytucji Trzeciej Dwuizbowej Komisji ds. Reform Instytucjonalnych;
- idea utworzenia „wielkiej koalicji” została zaproponowana m.in. przez postchadeckiego polityka Marca Folliniego na łamach dziennika „Corriere della Sera” wobec równowagi sił między dwoma rywalizującymi koalicjami, a czerpiąc swe źródło w wydarzeniach na scenie politycznej Niemiec po wyborach z 2005 roku. Nie spotkała się jednak z aprobatą ze strony ani centroprawicy, ani centrolewicy<sup>41</sup>. Wzajemna nieufność dwóch rywalizujących

---

<sup>39</sup> Por. F. Orlando, *Il partito democratico e il kaiser*, „Europa” z 27 grudnia 2005 roku; G. Melandri, *La cultura e il „posto” dell’Italia*, „La Repubblica” z 20 października 2004 roku.

<sup>40</sup> „Corriere della Sera” z 17 lutego 1998 roku.

<sup>41</sup> Por. E. Scalfari, *Il ministrone insipido della Grande Coalizione*, „Corriere della Sera” z 12 listopada 2005 roku.

koalicji i nasycenie debaty politycznej treściami ideologicznymi przeszkadza we współpracy interkoalicyjnej. Równie niemożliwa do realizacji okazała się idea rządu solidarności narodowej zarówno w wersji proponowanej przez Francesca Cossigę, jak i Sandra Bondiego<sup>42</sup>.

Mimo występujących tendencji odśrodkowych dynamika bipolarnej rywalizacji politycznej pozostaje zasadniczą cechą współczesnego systemu partyjnego. Jej koalicyjny charakter sprzyja konsolidacji sceny partyjnej, ale jest to długotrwały i powolny proces. Tradycyjna wielopartyjność oraz występowanie małych i średnich partii wzajemnie ze sobą rywalizujących w ramach bloków koalicyjnych, a z drugiej strony personalizacja życia politycznego przyczyniają się do utrzymywania wysokiego poziomu fragmentaryzacji. Słabość klasy politycznej i brak szerokiej wizji działania prowadzi do nieustannej konfrontacji dwóch bloków, nie rozstrzygając ważnych kwestii polityczno-społecznych. Jednym z głównych katalizatorów atomizacji sceny partyjnej jest Silvio Berlusconi, często demonizowany przez politycznych oponentów. Pisze się o „czynniku B” jako podstawowej dysfunkcji zagrażającej współczesnej demokracji Włoch, podobnie jak do początku lat dziewięćdziesiątych pisano o „czynniku K”, czyli o komunistach<sup>43</sup>. Wielu zachodnich obserwatorów uważa, że „Berlusconi jest najbardziej niebezpiecznym fenomenem politycznym w Europie [...] oraz najpoważniejszą erozją jakości włoskiej demokracji”<sup>44</sup>. Z drugiej strony to właśnie Berlusconi i współtworzona przez jego ugrupowanie koalicja centroprawicowa jest najbardziej innowacyjną częścią układu partyjnego Włoch po II wojnie światowej, ponieważ wcześniej włoska historiografia koncentrowała się na pojęciu „brakującej prawicy”, która reprezentowała i broniła interesów grup rolników i właścicieli ziemskich wobec postępującej rewolucji przemysłowej. Stąd też włoska centroprawica nie ma historycznych korzeni porównywalnych do zachodnich partii konserwatywnych<sup>45</sup>. Natomiast włoska centrolewica stanęła wobec problemu swej tożsamości. Upadek komunizmu oraz kryzys państwa socjalnego zmusiły zwłaszcza partie postkomunistyczne do poszukiwania nowego modelu funkcjonowania. Przeważające podmioty polityczne, tworzące Drzewo Oliwne, działały „w zawieszeniu między formami znanymi

---

<sup>42</sup> Por. A. Panebianco, *Una anomalia tutta italiana*, „Corriere della Sera” z 12 października 1998 roku; wywiad z koordynatorem Forza Italia, Sandro Bondi w „Corriere della Sera” z 27 czerwca 2005 roku.

<sup>43</sup> Por. Sartori: *no all'elezione diretta. D'Alema: ma per il Paese c'è già*, a cura di D. Di Vico, „Corriere della Sera” z 11 lutego 2003 roku.

<sup>44</sup> Por. M. Jacques, *New Labour must recognise that Berlusconi is the devil*, „The Guardian” z 16 marca 2006 roku.

<sup>45</sup> Por. P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945–1996*, Bologna 1997, s. 514–515.

z przeszłości a niepewną formą organizacyjną partii w przyszłości”<sup>46</sup>. Można także zastanawiać się nad tym, czy bez Berlusconi’ego i jego potencjału finansowo-medialnego powstałaby centroprawica, a centrolewica nie byłaby jeszcze bardziej podzielona<sup>47</sup>.

Wyżej przedstawione tezy zdają się potwierdzać wybory parlamentarne z 9–10 kwietnia 2006 roku. Blok centrolewicowy Unia na czele z Romanem Prodim pokonał centroprawicową koalicję Dom Wolności Silvia Berlusconi’ego. Dziesięć lat wcześniej ci sami przywódcy koalicji rywalizowali w wyborach do parlamentu, w których zwyciężyło centrolewicowe Drzewo Oliwne. Sytuacja polityczna jednak się zmieniła. Można zaobserwować zrównoważenie się sił w 2006 roku między dwoma koalicjami, ponieważ centrolewica zdobyła tylko o 24 755 głosów więcej niż centroprawica w Izbie Deputowanych<sup>48</sup>. Na podstawie nowej ordynacji wyborczej z 2005 roku przyznaje się zwycięzcy tzw. premię większościową, gwarantując zapewnienie większości w izbie niższej parlamentu włoskiego. W Senacie natomiast repartycja mandatów i przydzielanie premii większościowych odbywa się w poszczególnych regionach. Ponadto, po raz pierwszy wybrano członków izb również poza granicami Włoch (12 deputowanych i 8 senatorów). W rezultacie centrolewica otrzymała 158 mandatów senatorskich, zaledwie 2 miejsca więcej niż koalicja centroprawicowa. Po wyborach z 2006 roku system partyjny wyróżniał się następującymi cechami:

- dominacja dwóch głównych koalicji na scenie politycznej, wobec których pozostałe formacje polityczne nie mają większego znaczenia;
- wysoki stopień fragmentaryzacji obydwu bloków;
- przedstawienie przez dwa bloki dwóch odmiennych wizji politycznych;
- utrzymujący się proces wzajemnej delegitymizacji rywalizujących bloków, który będzie utrudniał przeprowadzenie gruntownej transformacji ustrojowej, a zwłaszcza zmiany konstytucji;
- alternacja władzy między rywalizującymi koalicjami partii politycznych.

Kolejne wybory parlamentarne z 13–14 kwietnia 2008 roku dały zwycięskiej koalicji Silvia Berlusconi’ego większość absolutną w obydwu izbach parlamentu.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 523.

<sup>47</sup> Por. S. Vassallo, S. Ceccanti, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, w: *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti i S. Vassallo, Bologna 2004, s. 67–68.

<sup>48</sup> Trybunał Kasacyjny, decyzją z 19 kwietnia 2006 roku potwierdził zwycięstwo centrolewicowej Unii w ostatnich wyborach parlamentarnych. Centroprawica bowiem zakwestionowała część przeliczonych głosów zwłaszcza do Izby Deputowanych oraz policzenie głosów listy Autonomia–Sojusz Lombardzki–Liga Emerytów na korzyść koalicji centrolewicowej, choć lista ta była wystawiona tylko w jednym okręgu (ponad 45 tysięcy głosów). Szerzej [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), dostęp: 19.04.2006.

W okresie poprzedzającym elekcję nastąpił też proces unifikacji największych sił politycznych. W 2007 roku dwie największe partie centrolewicowe, Demokraci Lewicy i Stokrotka, oraz kilka mniejszych formacji powołało do życia Partię Demokratyczną. Na uwagę zasługuje również wybór lidera tej partii w formie prawyborów otwartych. Podobny proces jednoczenia sił wystąpił w centroprawicy. Na wiosnę 2009 roku połączyły się Forza Italia, Sojusz Narodowy, Chryścijańska Demokracja na rzecz autonomii, Nowa Włoska Partia Socjalistyczna, Liberalni Ludowcy, Akcja Społeczna, Włoska Partia Republikańska i kilkanaście mniejszych ugrupowań, tworząc Lud Wolności pod przewodnictwem Silvia Berlusconi<sup>49</sup>.

Zastanawiając się nad problemem przeobrażeń systemu politycznego Włoch, wydaje się, że jeszcze zbyt wiele kwestii pozostaje takimi samymi jak przed 1993 rokiem, a zaszłe zmiany są niewystarczające. Fulco Lanchester uważa wręcz, że przyjęcie nowej ordynacji wyborczej do parlamentu w grudniu 2005 roku ponownie otwiera proces włoskiej transformacji ustrojowej, którą już część komentatorów uważała za zamkniętą<sup>50</sup>. Można więc odnieść wrażenie, że jedyną stałością na Półwyspie Apenińskim jest zmienność.

W moim przekonaniu dalszy proces bipolaryzacji, a jednocześnie stopniowe zmniejszanie się dystansu ideologicznego między rywalizującymi koalicjami będą miały zasadnicze znaczenie dla stabilizacji sceny partyjnej Włoch. Trzeba jednak zaznaczyć, że są możliwe także inne rozwiązania, czy wręcz powrót do wcześniejszych modeli wzorców rywalizacji partyjnej. W tym względzie podzielam opinię Leonarda Morlina i Marca Tarchiego, że „po ponad dziesięciu latach od rozpoczęcia procesu, który pozornie zrewolucjonizował panoramę naszych partii, nie można z całą pewnością określić, czy za powstaniem nowych szyldów partyjnych i częściowej odnowie klasy politycznej kryje się radykalna zmiana albo tylko operacja, która pod nowymi nazwami proponuje już wypróbowane formuły organizacyjne i tożsamości ideologiczne”<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Por. Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010, s. 245–256.

<sup>50</sup> F. Lanchester, *Le elezioni del 2006 sotto „osservazione”*, [www.parlalex.it/pagina.asp?id=2832](http://www.parlalex.it/pagina.asp?id=2832), dostęp: 5.03.2006.

<sup>51</sup> Por. *Partiti e caso italiano*, a cura di L. Morlino i Marco Tarchi, Bologna 2006.

## Summary

THE EVOLUTION OF THE ITALIAN PARTY SYSTEM  
AFTER 1993

This article is devoted to the presentation of the evolution of the Italian party system after 1993. The sources of its formation can be found during the Italian unification, broken state of the southern and northern. The second party system in the years 1919-1924 and the third party system in the period 1946-1993 was an example of multi-party system with a high level of polarization. After 1993 was in Italy a new political system. He stood out above all the construction of bipolar political competition, multiparty electoral coalitions, cooperating with the parties of extreme views and the alternation of power between the two competing coalitions. The next stage of transformation of the party scene is the emergence of two major political parties after 2007, the center-left Democratic Party and Berlusconi's People of Freedom. The process of unifying the party, however, accompanied by internal divisions and an impediment to political stability in modern Italy.

## Riassunto

EVOLUZIONE DEL SISTEMA PARTITICO ITALIANO  
DOPO IL 1993

Questo articolo è dedicato alla presentazione dell'evoluzione del sistema partitico italiano dopo il 1993. Le fonti della sua formazione si possono trovare durante l'unificazione dell'Italia, lo stato rotto del sud e del nord. Il secondo sistema di partito negli anni 1919-1924 e il terzo sistema di partito nel periodo 1946-1993 è stato un esempio di sistema multi-partitico, con un elevato livello di polarizzazione. Dopo il 1993 fu in Italia un nuovo accordo politico. Si distinse soprattutto la costruzione di competizione politica bipolare, multipartitiche coalizioni elettorali, che collaboravano con i partiti estremi e l'alternanza di potere tra le due coalizioni in competizione. La prossima fase di trasformazione della scena partitica è l'emergere di due grandi partiti politici dopo il 2007, il centro-sinistra Partito democratico e il Partito del Popolo della Libertà. Il processo di unificazione del partito, però, è accompagnato da divisioni interne e che possono diventare un ostacolo per la stabilità politica in Italia moderna.

*Katarzyna Witkowska-Chrzczonek, Jakub Rutynowski*  
*Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

REPUBLIKA WŁOSKA  
I REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC  
– DWA PAŃSTWA ZAŁOŻYCIELSKIE WSPÓLNOT  
EUROPEJSKICH NA DRODZE INTEGRACJI  
EUROPEJSKIEJ

1. UWAGI WSTĘPNE

Od 2007 roku w Unii Europejskiej jest dwadzieścia siedem państw członkowskich. Klasyfikuje się je różnie, a w piśmiennictwie powszechnie utrwalone są takie kategorie, jak: „duże państwa członkowskie”, „małe państwa członkowskie”, „nowe państwa członkowskie” czy „państwa Piętnastki”. Często zatem automatycznie „duże państwa członkowskie” Unii Europejskiej traktuje się na równi, wymieniając je „jednym tchem”, przy czym zwykle wyodrębnia się i stawia obok siebie Niemcy i Francję jako dwie główne siły „napędowe” integracji europejskiej i kraje, których wpływ na podejmowanie decyzji w UE jest politycznie najbardziej widoczny. Oczywiście do pewnego stopnia jest to podejście słuszne, ponieważ Wielka Brytania, mimo że pozostaje w strukturach WE/UE od 1973 roku, zajmuje w nich specyficzną pozycję i opinię państwa eurosceptycznego, które chociażby nie bierze udziału w tak ważnym gospodarczo i politycznie przedsięwzięciu jak strefa euro. Z kolei Włochy, mimo ich zaangażowania w proces budowania jedności europejskiej jako państwa założycielskiego Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, zwykle omawia się odrębnie, nazywając

„posegmentowanym mocarstwem europejskiego Południa”, z naciskiem na owo południowe położenie geograficzne<sup>1</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest przełamanie takiego podejścia i zestawienie dwóch „dużych” państw UE – Włoch i Niemiec. Są one często przedstawiane jako przypadki analogiczne ze względu na zjednoczenia, do których doszło w II poł. XIX wieku (1861 r. – Włochy, 1871 r. – Niemcy). Wprawdzie przyczyny i uwarunkowania tych zjednoczeń miały pewne punkty styczne i pewne punkty różne, ale historycy słusznie dopatrują się jednak wielu analogii.

Naturalnie nie sposób przeanalizować i zestawić drogi oraz pozycji obu wskazanych państw w UE, nie sięgając do ich historii nie tylko powojennej, ale także przedwojennej i do XIX wieku. Siłą rzeczy, ze względu na ramy tematyczne opracowania, ta część musi mieć charakter jedynie pewnego rysu historycznego, który jednak odsłoni więcej analogii niż tylko bliskie daty zjednoczenia obu państw.

W opracowaniu przedstawiono także najważniejsze ustrojowe uwarunkowania członkostwa Włoch i Niemiec w Unii Europejskiej oraz wybrane współczesne problemy tych państw, jak imigracja, czy wreszcie rozmaite podziały, które w Niemczech przebiegają wzdłuż granicy byłego NRD, natomiast we Włoszech są silnie widoczne w konfrontacji Południa z Północą.

Niniejsze opracowanie stanowi raczej syntezę o charakterze porównawczym niż szczegółową analizę, a więc siłą rzeczy koncentrujemy uwagę na wybranych zagadnieniach i ogólnych tendencjach, nie pretendując do kompleksowego ujęcia prezentowanej problematyki. Celem naszym było nadanie opracowaniu do pewnego stopnia charakteru interdyscyplinarnego poprzez poruszenie w nim wątków historycznych, prawnoustrojowych i politycznych, ale także (w mniejszym stopniu) gospodarczych i społecznych.

## 2. RYS HISTORYCZNY DROGI WŁOCH I NIEMIEC DO INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Włochy i Niemcy, jak już zaznaczono, są państwami, które przeszły podobną drogę, zanim stały się znaczącymi państwami Unii Europejskiej. Podobieństwa dziejów sięgają I poł. XIX wieku, kiedy to nie było ani takiego państwa jak Włochy, ani takiego państwa jak zjednoczone Niemcy. Jednak i na ziemiach włoskich, i na ziemiach niemieckich panowały ambitne dynastie, których cele i polityka

---

<sup>1</sup> Por. M. Dobroczyński, *Ekonomiczne mocarstwa Unii Europejskiej*, Toruń 2003, s. 141.



miały prowadzić do zjednoczenia. W Niemczech byli to Hohenzollernowie, których szanse na doprowadzenie do scalenia Niemiec były stosunkowo duże, ponieważ mieli oni lepsze możliwości ekspansji na Wschód i dzięki temu dysponowali większym państwem, które w naturalny sposób było predestynowane do zdobycia hegemonii na ziemiach niemieckich niż państwa mniejsze<sup>2</sup>.

We Włoszech byli to Sabaudowie (wł. *Casa Savoia*), którzy rządili rozległym jak na ówczesne włoskie warunki Królestwem Sardynii i Piemontu. Także oni dążyli do stopniowego powiększania swoich wpływów. Po klęsce Napoleona, podobnie jak inni władcy Europy, Sabaudowie odzyskali swoją pozycję. Zgodnie z ustaleniami kongresu wiedeńskiego władztwo austriackie zostało przywrócone w północnych i środkowych Włoszech aż po Modenę i Toskanię, Sabaudowie odzyskali Piemont, zostało odbudowane Państwo Kościelne wokół Rzymu, a Burbonowie powrócili na tron Królestwa Sycylii i Neapolu<sup>3</sup>. Król Sardynii, Wiktor Emanuel I powrócił do Turynu.

Wiek XIX był okresem, w którym brak państwa narodowego w czasie, kiedy inne narody już je w większości miały, był zwłaszcza dla Niemców źródłem kompleksu niższości, a wręcz zawiści w stosunku do innych narodów<sup>4</sup>. Z kolei we Włoszech – które jak cynicznie mawiał Klemens Metternich, „są jedynie pojęciem geograficznym”<sup>5</sup>, brak państwa narodowego nie był, jak się wydaje, tak odczuwalny w sensie społecznym, lecz był bardziej okazją do ugruntowania pozycji dynastii sabaudzkiej. W historii często w sposób zbyt uproszczony zestawia się nieodległe chronologicznie zjednoczenie Włoch i zjednoczenie Niemiec. Specyfika tych procesów była w dużym stopniu odmienna, ale można niewątpliwie wskazać tutaj na wiele podobieństw.

Wiosna Ludów zarówno na ziemiach włoskich, jak i niemieckich miała dynamiczny przebieg. Obok Francji, to właśnie na tych terenach doszło do najgwałtowniejszych rozruchów<sup>6</sup>. W Italii prawie wszystkie ziemie północne znalazły się w rękach patriotów włoskich, ale tym razem podjęta przez króla Sardynii Karola Alberta próba zjednoczenia Włoch zakończyła się fiaskiem z powodu klęski wojsk sardyńskich, które uległy armii austriackiej<sup>7</sup>. Niemniej jednak ważnym krokiem z tamtego okresu była decyzja króla Karola Alberta Sabaudzkiego (podjęta pod

---

<sup>2</sup> Por. J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2008, s. 212.

<sup>3</sup> Por. S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 2008, s. 243.

<sup>4</sup> Por. J. Krasuski, *Historia Niemiec*, s. 212.

<sup>5</sup> Cyt. za N. Davies, *Zaginione królestwa*, Kraków 2010, s. 577.

<sup>6</sup> Por. D. Janicka, *Historia społeczna i polityczna Europy. Wykład dla studentów europeistyki*, Toruń 2007, s. 111.

<sup>7</sup> Por. *ibidem*, s. 113.

wpływem rewolucyjnych wystąpień okresu Wiosny Ludów i sympatii króla dla włoskiego ruchu wyzwolenczego) o promulgowaniu w Turynie tzw. statutu albertyńskiego (wł. *Statuto albertino*) w dniu 4 marca 1848 roku. Początkowo Statut był przeznaczony dla państwa sardyńskiego (objął najpierw Piemont, Valle d'Aostę, Ligurię i Sycylię)<sup>8</sup>. Jednak jego obowiązywanie stopniowo rozciągano na pozostałe terytoria Półwyspu Apenińskiego przynależące do Królestwa Sardynii, by w roku 1861, a więc już po zjednoczeniu, objął całe Królestwo Italii). Statut albertyński obowiązywał formalnie aż do 1948 roku, kiedy to weszła w życie konstytucja Republiki Włoskiej. W marcu 1848 roku w Lombardii wybuchło, poparte zbrojnie przez Piemont i ochotników (w tym wielu Polaków), powstanie przeciwko Austriakom. Jednak włoskie klęski pod Novarą i Custozzą zahamowały dążenia zjednoczeniowe Włoch na jakiś czas, ale nie zdołały ich zatrzymać. Karol Albert abdykował na rzecz swego syna – Wiktora Emanuela II<sup>9</sup>.

Także w Niemczech w lutym i na początku marca 1848 roku doszło do rozruchów w Badenii, Bawarii i Wirtembergii, a w Heidelbergu zwołano zjazd działaczy niemieckich, na którym zdecydowano o zwołaniu (w celu zjednoczenia kraju) parlamentu ogólnoniemieckiego<sup>10</sup>. Od maja 1848 roku do czerwca 1849 roku obradował parlament frankfurcki, który w marcu 1849 roku uchwalił liberalną konstytucję. Dyskutowano koncepcję wielkoniemiecką (tj. federacji z udziałem niemieckich posiadłości Austrii) i małoniemiecką (federacji jedynie krajów niemieckich)<sup>11</sup>. Ostatecznie konserwatywny do szpiku kości król pruski Fryderyk IV odrzucił ofiarowywaną mu koronę cesarską zjednoczonych Niemiec, gdyż będąc namaszczonym przez Boga władcą, nie chciał zniżyć się do tego, by przyjmując koronę z rąk ludu<sup>12</sup>. Następnie Austrię i Prusy objęła kontrewolucja, parlament frankfurcki rozpadł się, a próba przeobrażenia istniejącego wówczas Związku Niemieckiego w cesarstwo skończyła się fiaskiem<sup>13</sup>. Do zjednoczenia miał doprowadzić dopiero Związek Północnoniemiecki na drodze zbrojnej<sup>14</sup>. Spuścizną Wiosny Ludów na ziemiach niemieckich była niechętnie okrojowana przez Fryderyka Wilhelma IV konstytucja pruska z 1850 roku<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> Por. Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010, s. 21.

<sup>9</sup> Por. S. Grodziski, *op. cit.*, s. 244.

<sup>10</sup> Por. D. Janicka, *Historia społeczna...*, s. 112.

<sup>11</sup> Por. S. Grodziski, *op. cit.*, s. 255.

<sup>12</sup> Por. S. Salmonowicz, *Hohenzollernowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 2009, s. 108.

<sup>13</sup> Por. S. Grodziski, *op. cit.*, s. 255.

<sup>14</sup> Por. *ibidem*.

<sup>15</sup> Por. S. Salmonowicz, *op. cit.*, s. 106.

Stworzenie państwa narodowego w obu przypadkach oznaczało konieczność spełnienia kilku ważnych warunków. Po pierwsze, była to konieczność rozpropagowania „kultu” domu sabaudzkiego i dynastii Hohenzollernów.

Po drugie, zjednoczenie obu państw było wyzwaniem, które wymagało konsekwentnych, dalekowzrocznych i odważnych decyzji doświadczonych, a nawet przebiegłych polityków. Władcy, pod których berłami planowano procesy zjednoczeniowe, nie wyróżniali się szczególnie wybitnymi zdolnościami politycznymi. Przykładowo, brytyjski minister spraw zagranicznych George Villiers powiedział o królu Wiktorze Emanuelu II, że „panuje powszechna zgoda co do tego, że Wiktor Emanuel jest imbecylem. Kłamie przy tym cały czas. Jeżeli tak dalej pójdzie, zaprzepaści koronę i zrujnuje Włochy”<sup>16</sup>. Także król pruski, Wilhelm I, pomimo że był sumienny i zdyscyplinowany, to jednak tak pozbawiony polotu i wyobraźni, że nigdy nie wybił się ponad przeciętność, a dodatkowo wzrastał w atmosferze głębokiego tradycjonalizmu i pruskiego militarystyki, co powodowało, że stanowczo odcinał się przez całe swoje życie od liberalnego nurtu epoki, w której przyszło mu żyć i do końca swoich dni był wierny idei absolutyzmu<sup>17</sup>.

Jednak i król pruski, i król Sardynii mieli ogromne szczęście, gdyż u ich boku pojawili się zdolni, a nawet przebiegli politycy, oddani sprawom dynastii. Ich wizjonerstwo, cechy osobowościowe, sposób i metody działania uprawniają do ich zestawiania, ponieważ byli to politycy podobnego formatu i zbieżnych zdolności. Mowa o od 1852 roku premierze Królestwa Sardynii i Piemontu, Camillu Bensie hrabim Cavour i od 1862 roku premierze i ministrze spraw zagranicznych Królestwa Prus, Ottonie von Bismarcku-Schönhausenie.

Tak jak Bismarckowi zależało na sukcesach dynastii Hohenzollernów i nigdy nie pozwalał na podważenie swego przywiązania do Wilhelma I<sup>18</sup>, tak Cavour był szczerze oddany Sabaudom i plany związane z powodzeniem lub niepowodzeniem włoskiego *risorgimento* były dla niego sprawą drugorzędną. Tak jak Cavourowi bardzo zależało na wywołaniu wojny z Austrią (z którą zresztą zarówno Sardynia i Piemont, jak i Prusy musiały się rozprawić na swojej drodze do zjednoczenia), tak Bismarck świadomie i celowo prowokował także Francję.

Zatem warunkiem, który musiał być w obu przypadkach spełniony, aby mogło dojść do zjednoczeń, było zadanie ciosu monarchii Habsburgów. Konieczność pokonania Austrii była zatem warunkiem *sine qua non* zjednoczeń, jakie planowali Bismarck i Cavour.

<sup>16</sup> Cyt. za: N. Davies, *Zaginione królestwa*, Kraków 2010, s. 573.

<sup>17</sup> Por. G. Jasiński, *Wilhelm I*, [w:] *Dynastie Europy. Hohenzollernowie. Biografie. Herby. Drzewa genealogiczne*, Warszawa 2010, s. 50.

<sup>18</sup> Por. A. Tarnowska, *Era Bismarcka*, [w:] *Dynastie Europy...*, s. 82.

O ile Bismarck wiedział, że Prusy samodzielnie mogą pokonać wrogów, o tyle Cavour doskonale zdawał sobie sprawę, że sama Sardynia i Piemont są za słabe, by stawić czoła Austrii. Szukał więc sojusznika, którym okazał się cesarz Napoleon III. Napoleon III wprawdzie przychylnie spoglądał na włoskie *risorgimento*, lecz nie było wiadomo, czy taka deklarowana sympatia przełoży się na konkretne działania. Ostatecznie cesarz zaprosił w 1858 roku Cavoura na tajne rozmowy do uzdrowiska Plombières w Wogezach, gdzie Cavour udał się incognito, używając sfałszowanego paszportu<sup>19</sup>. Cesarz postawił swoje warunki. Rwał się do wojny z Austrią, chciał zaatakować ją wspólnie z Sardynią, ale zażądał w zamian dla Francji hrabstw Sabaudii i Nicei. Sabaudia była kolebką *casa Savoia* i miała znaczenie symboliczne. Trzeba było jednak – jak pisze N. Davies – „schować dumę do kieszeni” i zaryzykować utratę około jednej trzeciej posiadłości Sabaudów, bez pewności, że uda się zyskać dużo więcej<sup>20</sup>. Od tego momentu „sprawie włoskiej” nadawał ton Cavour wraz z Giuseppe Garibaldim i Giuseppe Mazzinim. W czerwcu armia francuska pomaszerowała, by „wyzwolić Italię od jej oprawców, czyli Austriaków, papieża i innych reakcjonistów”<sup>21</sup>. Pod Magentą, Solferino i San Martino Francuzi odnieśli zdecydowane, choć krwawe zwycięstwa, a ochotnicy Garibaldiego odegrali rolę pomocniczą. Austriacy wycofali się z Lombardii, gdzie od razu chcieli pojawić się Sabaudowie. Natomiast Francuzi zawarli z Austrią pokój w Villafranca, nie informując o tym Cavoura i wyglądało na to, że chcą zamiast powiększenia królestwa Sardynii stworzyć konfederację pod protektorem francuskim<sup>22</sup>. Cavour złożył urząd, lecz po pół roku wydarzenia w środkowych Włoszech obudziły nowe nadzieje, gdyż lokalne rewolucje obaliły książąt Parmy i Modeny, a wielki książę Toskanii został zmuszony do abdykacji. Z Romanii zostali wygnani zarządcy papiescy. Te terytoria połączyły się w prosardyńską grupę „Zjednoczone Prowincje Środkowych Włoch”. Cavour w styczniu 1860 roku powrócił jako premier, reaktywował porozumienie z Plombières i zaproponował, że jeśli Francuzi zgodzą się na plebiscyty dotyczące tego, czy Zjednoczone Prowincje opowiedzą się za przyłączeniem do Królestwa Sardynii, to możliwe będzie przeprowadzenie plebiscytów w Nicei i Sabaudii, dotyczących ich przyłączenia do Francji. Cavour znowu ryzykował, bo królestwa Włoch nadal nie było, papież i król Neapolu okopali się na swoich pozycjach, Austriacy nadal nie opuszczali Wenecji, a Garibaldi i jego ludzie

---

<sup>19</sup> Por. N. Davies, *op. cit.*, s. 577.

<sup>20</sup> Por. *ibidem*.

<sup>21</sup> N. Davies, *op. cit.*, s. 578.

<sup>22</sup> Por. *ibidem*.

nadal czekali, by wypłynąć z Genui i podbić Sycylię<sup>23</sup>. Plebiscyty w Parmie, Modenie, Toskanii i Romanii, które opowiedziały się za przyłączeniem do Królestwa Sardynii, odbyły się 22 marca 1860 roku. Następnie Nicea głosowała 15 i 16 kwietnia, a Sabaudia 22 kwietnia. Oba hrabstwa opowiedziały się za przyłączeniem do Francji. Garibaldi był już w drodze, by podbić Sycylię, co ostatecznie przesądziło o powstaniu Królestwa Włoch w rok po przekazaniu Francji Nicei i Sabaudii. Król i Cavour obawiali się jednak jeszcze możliwych komplikacji wewnętrznych. Garibaldi po podbiciu Sycylii szybko posuwał się na północ. Premier Cavour i Wiktor Emanuel II nie mogli sobie pozwolić na to, by zajął on Rzym, bo to by groziło upadkiem monarchii i kontynuacją rewolucji<sup>24</sup>. Armia sardyńska poszła na południe, by przejąć kontrolę nad Państwem Kościelnym i powstrzymać Garibaldiego i jego republikanów zanim wkroczą do Rzymu. Garibaldi przegrał wyścig i wjechał wprawdzie 9 listopada 1860 roku do Neapolu triumfalnie, ale obok króla<sup>25</sup>. Następnie w Turynie zebrał się parlament, który 27 stycznia 1861 roku przyznał Wiktorowi Emanuelowi tytuł Króla Włoch<sup>26</sup>. Królestwo proklamowano w lutym, a koronacja Wiktora Emanuela na króla Włoch odbyła się 17 marca 1861 roku. Do szczęścia brakowało jeszcze Wenecji, która znajdowała się nadal w rękach Austriaków oraz Rzymu-miasta.

Jednak cena, jaką zapłacono za zjednoczenie, okazała się wysoka. Odstąpienie Francji Sabaudii spowodowało oddzielenie rządzącej dynastii od jej historycznej kolebki. „Monarchia była teraz jak łódź bez kotwicy: krucha łupina, którą miały burzliwe morza włoskiej polityki”<sup>27</sup>. Sabaudowie odwrócili się plecami do swojej ojczyzny, a za niecałe sto lat ich nowa ojczyzna miała odwrócić się do nich plecami.

Francję natomiast stale niepokoiła koncepcja tzw. Wielkich Niemiec, czyli możliwości zjednoczenia Niemiec, ale nie pod berłem Hohenzollernów, ale Habsburgów. Francuzi chcieli sojuszu z królem Sardynii, byle tylko zadać Austrii cios uniemożliwiający wyrośnięcie takiej potęgi, którą potencjalnie mogłyby się stać „Wielkie Niemcy”. Z kolei król Sardynii potrzebował ich wsparcia w wojnie z Austrią, której pokonanie było konieczne dla dokonania dzieła zjednoczenia ziem włoskich.

W Prusach Bismarck później zwany „żelaznym kanclerzem” realizował konserwatywny program polityczny zjednoczenia Niemiec pod hegemonią Prus

---

<sup>23</sup> Por. *ibidem*, s. 581.

<sup>24</sup> Por. *ibidem*, s. 585.

<sup>25</sup> Por. A. Mączak, *Savoia*, [w:] *Dynastie Europy*, s. 296.

<sup>26</sup> Por. *ibidem*.

<sup>27</sup> N. Davies, *op. cit.*, s. 585.

i dynastii Hohenzollernów, z którym identyfikowało się junkierstwo, ale także sfery handlowo-przemysłowe. Jego polityka doprowadziła do wojny z Austrią w 1866 roku. Skutkiem klęski Austrii było utworzenie Związku Północnoniemieckiego i przekreślenie koncepcji „Wielkich Niemiec”. Austria została osłabiona tak bardzo, że nie mogła się już przeciwstawić pruskim tendencjom zjednoczeniowym. Na klęsce Austrii skorzystali także Włosi. W 1866, po wojnie austriacko-pruskiej, Królestwo Włoch powiększyło się wreszcie o Królową Adriatyku – Wenecję, której osłabiona Austria nie zdołała utrzymać. Wreszcie w 1870 roku upadł Rzym, doszło do likwidacji Państwa Kościelnego, a Wiktor Emanuel przeniósł się do pałacu na Kwirynale<sup>28</sup>.

Po pokonaniu Austrii przez Prusy ostatnią przeszkodę na drodze do zjednoczenia Niemiec stanowiła Francja, która obawiała się wyrośnięcia potęgi zjednoczonych Niemiec na wschodzie. Prusy natomiast wręcz pałały żądzą rewanżu na Francji za klęski pod Jeną i Auerstädt w 1806 roku. Do wojny doszło w 1870 roku po tym, jak Bismarck świadomie sprowokował Francję, modyfikując przesłaną przez króla Wilhelma I, który chciał załagodzić napięcia między Prusami a Francją, wysyłając z uzdrowiska Ems depeszę<sup>29</sup>. Bismarck pozwolił opublikować w „Norddeutsche Allgemeine Zeitung” skrócony tekst tzw. depeszy emskiej, który był obraźliwy dla Francji i Napoleona III. Sprowokowało to wypowiedzenie wojny Prusom przez Francję<sup>30</sup>. Na to tylko czekały Prusy. 1 września 1870 roku pod Sedanem wojska pruskie pokonały armię francuską i ta bitwa zdecydowała o kapitulacji Napoleona III i ostatecznej przegranej Francji. Ostatnia przeszkoda na drodze do zjednoczenia Niemiec została usunięta.

W dniu 18 stycznia 1871 roku powstała Rzesza Niemiecka jako państwo związkowe, na czele którego stanął król pruski noszący tytuł cesarza niemieckiego<sup>31</sup>, przy czym ten stan rzeczy nie był efektem świadomie wyrażonej woli narodu czy długiego procesu historycznego, lecz skutkiem przemocy, przebiegłej polityki Bismarcka i militarystyki pruskiej oraz pewnych ustępstw ze strony feudałów, na które poszli oni dla zachowania swojej pozycji w państwie narodo-

---

<sup>28</sup> Por. *ibidem*, s. 586.

<sup>29</sup> Dotyczyła ona braku poparcia króla dla kandydatury księcia Leopolda Hohenzollerna-Sigmaringena na wolny tron hiszpański.

<sup>30</sup> Por. S. Grodziski, *op. cit.*, s. 256.

<sup>31</sup> Wilhelm I nie zgodził się na przyjęcie tytułu „cesarza Niemców”, by uniknąć wrażenia, że przyjmuje ten tytuł jako wyraz woli ludu. Ostatecznie tytuł cesarza niemieckiego został przyjęty na prośbę króla Ludwika II Bawarskiego, wyrażonej w imieniu „całej niemieckiej ojczyzny na podstawie zjednoczenia jej ksiąząt”, co zaaranżował Bismarck, by sprawić wrażenie, że król pruski przyjmuje nową godność od równych sobie. Por. M. Żywczyński, *Historia powszechna 1789–1870*, Warszawa 1996, s. 537.

wym<sup>32</sup>. Następstwem zjednoczenia było uchwalenie przez Reichstag Konstytucji Rzeszy z 16 kwietnia 1871 roku. Obowiązywała ona do 11 sierpnia 1919 roku, kiedy to weszła w życie uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 31 lipca 1919 r. Konstytucja Republiki (zwana także konstytucją weimarską)<sup>33</sup>.

Zjednoczenie Włoch i zjednoczenie Niemiec miało wiele punktów podobnych. Wielowiekowe rozdrobnienie, ambitne dynastie, mało zdolni królowie czasu zjednoczenia, błyskotliwi, choć okrutni politycy, konieczność pokonania Austrii to elementy, które w obu przypadkach są niemal identyczne.

Są także różnice: Sabaudowie w porozumieniu z Francją ulegli jednak tendencjom nowych czasów i decyzje o przesunięciach granic musiały być zaakceptowane w plebiscytach, a los monarchii został podyktowany przez czerwone koszule Garibaldiiego<sup>34</sup>. W przypadku Włoch istotna była więc też sytuacja wewnętrzna i zagrożenie dla monarchii ze strony republikanów. Ponadto Cavour i król Włoch mieli jeszcze jednego przeciwnika – papieża. Mogli z nim walczyć, tylko hołdując zasadzie samostanowienia narodu, którą nieprzyjaciel negocjał<sup>35</sup>. W Prusach doby Bismarcka do zjednoczenia doszło poprzez procesy „odgórne”, nawet bez pozorów uwzględnienia woli narodu<sup>36</sup>. Nie znalazły też zastosowania „mowy i uchwały większości”, lecz raczej „krew i żelazo”<sup>37</sup>. O ile w przypadku Włoch zagrożenie dla kruchej perspektywy zjednoczenia płynęło także z wewnątrz, o tyle Prusy miały jeszcze jednego zewnętrznego wroga do pokonania. Wroga, który był sojusznikiem Włoch w wojnie z Austrią, czyli Francją. Niemniej jednak właściwie walka Bismarcka o zjednoczenie Niemiec walnie przyczyniła się do zjednoczenia Włoch.

Przegrana Francji spowodowała wręcz „przebiegunowanie” stosunków w Europie. Niemcy stały się łącznikiem między Europą Środkową a Rosją. Poprzez pokonanie Francji także Włochy mogły odetchnąć z ulgą, zawdzięczając Bismarckowi wyzwolenie spod przewagi francuskiej. Francja została zepchnięta na drugi plan polityczny. Przez kolejne dwadzieścia lat punkt ciężkości polityki europejskiej koncentrował się w Berlinie<sup>38</sup>. Wprawdzie zjednoczenie Włoch i Niemiec wymienia się niejako razem, „jednym tchem”, to dla historii Europy

---

<sup>32</sup> Por. J. Krasuski, *Historia Rzeszy Niemieckiej 1871–1945*, Poznań 1971, s. 56.

<sup>33</sup> Por. *ibidem*, s. 238.

<sup>34</sup> Por. *Dynastie Europy*, s. 296.

<sup>35</sup> Por. M. Żywczyński, *op. cit.*, s. 538.

<sup>36</sup> Por. *ibidem*.

<sup>37</sup> Por. A. Tarnowska, *op. cit.*, s. 85.

<sup>38</sup> Por. *Ilustrowana historia nowożytna*, t. 9, *Od Wielkiego Przymierza i upadku państwa napoleońskiego do 1901 roku według wydawnictwa Spamera*, oprac. Ż. Prawdnic, (b.d.w.), s. 283.

niewątpliwie większe znaczenie miał rok 1871, który stanowi niejako cezurę XIX wieku<sup>39</sup>. Oto w samym centrum kontynentu wyrosło silne państwo, które w kolejnym wieku dwukrotnie okrutnie zatrzęsało posadami całej Europy, a nawet świata.

W okresie od zjednoczenia Niemiec w 1871 roku, do wybuchu I wojny światowej Niemcy zbudowały swoją potęgę militarną i gospodarczą oraz wkroczyły na tory Weltpolitik (polityki światowej)<sup>40</sup>. Cały czas jednak obawiały się Francji i starały się nie dopuścić do jakichkolwiek niekorzystnych dla Niemiec sojuszy francuskich. Z drugiej jednak strony przygotowywały grunt pod swoją ekspansję i budowę prawdziwego imperium.

Natomiast Włochy doby okresu od zjednoczenia do I wojny światowej borykały się z wieloma trudnościami gospodarczymi, a w polityce zagranicznej szukały zbliżenia z Niemcami. Od niedawnego sojusznika – Francji odstraszały je obawa przed poparciem papieża przez katolików francuskich, jak i rywalizacja kolonialna w Tunezji. Toteż w 1882 roku Włochy zawarły z Niemcami i Austro-Węgrami traktat Trójprzymierza, który pozostawał w mocy do I wojny światowej<sup>41</sup>. Stopniowo przed I wojną Włochy szukały nowych dróg ekspansji, zwłaszcza kolonialnej.

Wybuch I wojny światowej z Austro-Węgrami i Niemcami po jednej stronie i Rosją, Wielką Brytanią i Francją po drugiej powodował konieczność opowiedzenia się przez Włochy po którejś ze stron. Ostatecznie w 1915 roku Włochy z chęci zdobycia łupów przystąpiły jednak do wojny po stronie Ententy<sup>42</sup> i wyniosły z niej znaczne korzyści. Po pierwsze, została rozbita tradycyjnie zagrażająca Włochom monarchia Habsburgów, a jej miejsce zajęło kilka małych, zwaśnionych ze sobą państweczek, co powodowało, że te obszary stanowiły po I wojnie dobry obszar do ekspansji dla Włoch, a posiadanie Triestu wzmocniło pozycję Włoch nad Adriatykiem<sup>43</sup>.

Tymczasem pokonane i upokorzone Niemcy musiały oddać Francji Alzację i Lotaryngię, a także musiało dojść do demilitaryzacji Nadrenii. Fakt, że nikt poważnie nie zastanowił się nad skutkiem pozostawienia Niemiec samym sobie w stanie całkowitej destrukcji był poważnym błędem politycznym, który miał się niedługo tragicznie zemścić. W wyniku powojennych niepokojów społecznych w Niemczech, zwanych rewolucją listopadową, 9 listopada 1918 roku kanclerz Rzeszy, Maksymilian Badeński ogłosił abdykację cesarza z tronu króla

<sup>39</sup> Por. J. Pajewski, *Historia powszechna 1871–1918*, Warszawa 1994, s. 5.

<sup>40</sup> Por. *ibidem*, s. 107.

<sup>41</sup> Por. *ibidem*, s. 175.

<sup>42</sup> Por. M. Clark, *Współczesne Włochy 1871–2006*, Warszawa 2009, s. 300.

<sup>43</sup> Por. J. Pajewski, *op. cit.*, s. 449.



pruskiego i cesarza niemieckiego. Następnego dnia Wilhelm II zbiegł do neutralnej Holandii<sup>44</sup>.

Na takim podglebiu upokorzenia Niemiec i gwałtownie pogarszającej się sytuacji ekonomicznej we Włoszech<sup>45</sup> wyrosły dwie zbrodnicze ideologie, które doprowadziły do kolejnej wojny światowej. Był to faszyzm we Włoszech wraz z *duce* – Benitem Mussolinim i nazizm w Niemczech z *Führerem* Adolfem Hitlerem. Ramy tematyczne niniejszego opracowania znacznie przekraczają możliwość porównania obu systemów – faszystowskiego i nazistowskiego. Nie to jest także celem autorów. Wydaje się jednak, że w tym zakresie analogie włoskich i niemieckich doświadczeń są widoczne *prima facie*.

Okres powojenny dla obu państw był bardzo trudny. W piśmiennictwie słusznie zauważa się analogie między położeniem Włoch i Niemiec w tamtym czasie, choć oczywiście w Niemczech kryzys polityczny, moralny i społeczno-gospodarczy był o wiele cięższy i bardziej odczuwalny niż we Włoszech<sup>46</sup>. Oba państwa musiały udźwignąć ciężar odpowiedzialności polegający na znalezieniu sposobu powrotu na drogę demokracji oraz zdefiniowania na nowo swojej polityki międzynarodowej. Dla obu państw nie było innej alternatywy niż aktywne zaangażowanie się w budowanie struktur instytucji europejskich. Niektóre państwa europejskie w załączkach integracji widziały konieczność „poświęcenia” do pewnego stopnia swojej suwerenności. Tymczasem w Niemczech zdawano sobie całkowicie sprawę z tego, że za możliwość wyjścia z izolacji międzynarodowej, w jakiej państwo to znalazło się po wojnie i za szansę na pełne przywrócenie państwu niemieckiemu normalnej pozycji w społeczności międzynarodowej, trzeba będzie po prostu zapłacić cenę w postaci ograniczenia wykonywania swojej suwerenności na rzecz tworzących się europejskich organizacji ponadnarodowych<sup>47</sup>.

Po II wojnie światowej oczywiście krytyczne położenie pokonanych po raz kolejny Niemiec było nieporównywalne z pozycją jakiegokolwiek innego państwa w Europie, ale także Włochy były izolowane. Wprawdzie przed wybuchem wojny Włochy zaliczano do dużych państw europejskich, ale ich zacofanie gospodarcze oraz peryferyjne położenie powodowały, że państwo to nie należało do najbardziej dynamicznych graczy w kształtowaniu się politycznym Europy

---

<sup>44</sup> Por. A. Wielebny, *Wilhelm II*, [w:] *Dynastie Europy...*, s. 57.

<sup>45</sup> Por. J.A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław 1986, s. 556.

<sup>46</sup> Por. C. Amirante, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello stato*, Torino 2001, s. 58.

<sup>47</sup> Por. *ibidem*, s. 59.

w okresie międzywojennym<sup>48</sup>. Ponad dwadzieścia lat reżimu faszystowskiego sprawiło, że tylko nieliczni obywatele nie byli zaangażowani we współpracę z tymi rządami i kolaborację z Niemcami, a mimo obalenia dyktatury Mussoliniego latem 1943 roku i przystąpienia Włoch do wojny po stronie aliantów państwo to po zakończeniu działań wojennych było uważane powszechnie za nieprzyjaciela<sup>49</sup>. Zwłaszcza ZSRR żądało ukarania Włoch wielkimi reparacjami wojennymi. Włochy nie zostały także zaproszone na konferencję Narodów Zjednoczonych w 1945 roku, a formalnie do podpisania traktatu pokojowego 10 lutego 1947 roku, pozostawały w stanie wojny z 21 państwami<sup>50</sup>.

Myśl, że dla zapewnienia trwałego pokoju w Europie trzeba przebudować jej dotychczasową strukturę, wyrażona w manifeście z Ventotene o antyfaszystowskim wydzwieku z 1943 roku przez Altiera Spinello, przyświecała potem wielu budowniczym i propagatorom idei europejskiego federalizmu<sup>51</sup>.

Szczególnie w Niemczech trzeba było kogoś, kto przebuduje wizję jednoczenia Europy, którą wypaczył Hitler. Wspomagał się on propagandowo wizją zjednoczonej Europy, ale nie chodziło mu o Europę prawdziwie zunifikowaną, lecz próbował przedstawiać swoje zamiary jako kontynuację wcześniejszych niemieckich wysiłków zjednoczeniowych<sup>52</sup>. Jednak jego działania pokazały jasno, że nie chodziło, by Europa się zjednoczyła, ale by stała się niemiecka. Tomasz Mann mówił: „ze wszystkich kłamstw Hitlera najbardziej oburzającym jest kłamstwo europejskie, ta kradzież idei Europy, to bezczelne tłumaczenie swych podbojów i zbrodni jako dzieła jednoczenia w duchu Europy”<sup>53</sup>.

W wielu aspektach powojenne Włochy i powojenne Niemcy borykały się z podobnymi problemami. Konieczność podniesienia się ze zniszczeń wojennych, odbudowa stosunków z innymi państwami, odzyskanie zaufania społeczności międzynarodowej po doświadczeniach nazizmu i faszyzmu, a także perspektywa bezpowrotnej utraty dotychczasowej pozycji międzynarodowej, zwłaszcza wobec faktu, że centrum polityczne i militarne świata przeniosło się z Europy i było

---

<sup>48</sup> Por. K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 46.

<sup>49</sup> Por. *ibidem*.

<sup>50</sup> Por. *ibidem*, s. 47.

<sup>51</sup> Por. P.J. Borkowski, *Rise, institutionalisation and development of European integration*, [w:] *The European Union. Origins-Structure-Acquis*, red. W.M. Góralski, Sz. Kardaś, Warsaw 2008, s. 29.

<sup>52</sup> Por. *Europejskie wizje pisarzy niemieckich w XX wieku*, wyb. i oprac. L. Żyliński, Poznań 2003, s. 32.

<sup>53</sup> Cyt. za *ibidem*, s. 33.

mniej więcej podzielone po połowie między dwie nowe potęgi: USA i ZSRR<sup>54</sup> powodowały, że szukano jak najskuteczniejszych rozwiązań tych problemów. Zwłaszcza politycy amerykańscy zdawali sobie sprawę z tego, że wobec Niemiec nie wolno popełnić tego samego błędu, który zrobiono po pierwszej wojnie światowej. Polegał on na tym, że Stany Zjednoczone jako zwycięzcy utraciły większe zainteresowanie Europą, na Niemcy nałożono olbrzymią kontrybucję, upokorzono poprzez odebranie im Alzacji i Lotaryngii, z czego tak bardzo cieszyła się Francja i wreszcie pozostawiono samym sobie. Na tym gruncie wyrosła ideologia nazizmu, a frustracja niemieckiego społeczeństwa z powodu zadanych państwu ciosów doprowadziła do tego, że w ogromnej większości dało się ono następnie porwać i poprowadzić Hitlerowi<sup>55</sup>. Po II wojnie światowej Amerykanie zostali w Europie, nie pozwolili kontynuować niszczenia pokonanych Niemiec, nie zgodzili się na to, na co naciskała Francja, a więc by Niemcom odebrać Zagłębie Ruhry i Zagłębie Saary, tak by Niemcy nigdy się już nie podniosły. Przeciwnie, zaraz po wojnie uruchomiono amerykańską pomoc (tzw. plan Marshalla) dla odbudowania gospodarek europejskich (w tym gospodarki niemieckiej)<sup>56</sup>. Chodziło o to, by niedawnego zapiekłego wroga przemienić w lojalnego sprzymierzeńca, co było taktyką amerykańską także wobec Włoch<sup>57</sup>.

Naturalnie w Niemczech istniał problem podziału państwa. Tuż po wojnie w 1945 roku Niemcy były zniszczone moralnie, gospodarczo i nie były państwem suwerennym. Polityków zachodnioniemieckich czekało nie lada wyzwanie zdefiniowania celów polityki Niemiec. Głównym problemem było pytanie, czy należy za wszelką cenę skupić się na zjednoczeniu obu państw czy też próbować w ówczesnych warunkach uporządkować sytuację Niemiec Zachodnich w Europie. Kanclerz Konrad Adenauer postawił na ten drugi wariant. Wybrał realizację tzw. kursu proatlantyckiego, dążąc do integracji RFN z blokiem zachodnim i stopniowe doprowadzenie do równouprawnienia państwa zachodnioniemieckiego na arenie międzynarodowej<sup>58</sup>. Wiedział, że tylko Niemcy w Europie mają szansę na odbudowanie swojej pozycji i był świadom, że albo Niemcy będą częścią jednoczącej się Europy, albo ich nie będzie wcale. Dla Adenauera budowanie wspólnej Europy było jedyną racjonalną drogą dla odbu-

---

<sup>54</sup> Por. P.S. Graglia, *L'Unione europea. 25 paesi, 450 milioni di cittadini, una Costituzione*, Bologna 2006, s. 11.

<sup>55</sup> Por. K. Popowicz, *op. cit.*, s. 43.

<sup>56</sup> Por. *ibidem*.

<sup>57</sup> Por. *ibidem*.

<sup>58</sup> Por. D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009, s. 42.

dowy Niemiec. Nie uważał on przy tym, że Niemcy mają być mocarstwem środkowoeuropejskim, a jako Nadreńczyk nie darzył specjalnym sentymentem terenów leżących na wschód od Łaby. Adenauer był też pragmatykiem i wiedział, że w ówczesnych warunkach zjednoczenie Niemiec nie było możliwe, więc robił, co mógł, by chociaż Niemcy Zachodnie wyszły z powojennej izolacji, odzyskały zaufanie społeczności międzynarodowej i zdobyły szansę stopniowego odbudowywania swej pozycji poprzez zdefiniowanie swojej polityki zewnętrznej i wewnętrznej według „azymutu” „europejskiego”, a nie „narodowego”<sup>59</sup>. Choć przeciwnicy polityczni Adenauera zarzucali mu, że poświęca perspektywę zjednoczenia dla niesprecyzowanych celów „jednoczenia Europy”, a wręcz zadawali mu pytania, czy „nadal jest Niemcem”<sup>60</sup>, on twardo odpychał te ataki, mówiąc: „jestem Niemcem i Niemcem pozostanę, zawsze też jednak byłem Europejczykiem i tak się czułem”<sup>61</sup>.

Los jednak okazał się dla Niemiec łaskawy, ponieważ we Francji, od której tak wiele w powojennej Europie zależało, na fotelu ministra spraw zagranicznych zasiadł Robert Schuman, któremu *de facto* powierzono zadanie przedstawienia pomysłu, jak pokonać problemy Niemiec i włączyć je do demokratycznej społeczności europejskiej. Ogłoszony 9 maja 1950 roku tzw. plan Schumana mający na celu skoordynowanie produkcji węgla i stali między Niemcami a Francją (właściwie polegający na poddaniu wydobycia tych surowców strategicznych międzynarodowej kontroli, tak by Niemcy już nigdy w sposób niekontrolowany nie wyrosły na potęgę militarną mogącą zagrozić pokojowi w Europie) został natychmiast zaakceptowany przez Konrada Adenauera, który w zaproszeniu Niemiec do rodzących się struktur integracyjnych widział niepowtarzalną szansę polityczną. Adenauer powiedział, że 9 maja 1950 roku jest „najpiękniejszym dniem jego życia”<sup>62</sup>. Jeszcze tego samego dnia wieczorem ambasador Włoch w Paryżu Pietro Quaroni przesłał tekst Deklaracji Schumana premierowi De Gasperiemu, który następnego dnia podjął decyzję, że Włochy natychmiast dołączą do wspólnego planu Francji i Niemiec. Henri Rieben, wówczas członek grupy Monneta, zajmującej się przygotowaniem planu Schumana, napisał, że „natychmiastowe przyłączenie się Włoch do planu Schumana, które nastąpiło dzięki Alcidemu De Gasperiemu, pozwoliło, aby ta wspólnotowa Europa nadreńska i kontynentalna stała się także śródziemnomorska; i za to Bogu niech będą dzięki”<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Por. K. Popowicz, *op. cit.*, s. 43.

<sup>60</sup> Por. G. Audisio, A. Chiara, *Twórcy zjednoczonej Europy*, Warszawa 2007, s. 122.

<sup>61</sup> Cyt. za: G. Audisio, A. Chiara, *Twórcy zjednoczonej Europy*, Warszawa 2007, fot. 13.

<sup>62</sup> Por. *ibidem*, s. 67.

<sup>63</sup> Cyt. za: *ibidem*.

Włosi po wojnie musieli uporać się z podjęciem decyzji dotyczącej wyboru przyszłego ustroju państwa. W okresie międzywojennym Wiktor Emanuel III zbyt pobrażał Mussoliniemu i nie potrafił stanąć na czele opozycji wobec szaleńczych zapędów *duce*. Ten z kolei dbał, by zjednać sobie króla, czyniąc go w 1936 roku cesarzem Etiopii i wydając jego córkę za cara Borysa bułgarskiego. Król biernie obserwował wiele nadużyć systemu faszystowskiego. Po wojnie Wiktor Emanuel III przekazał dobrowolnie swoje obowiązki synowi, Humbertowi II. Ten zabieg nie uratował jednak samej monarchii, którą jako instytucję poddano pod głosowanie w referendum w dniu 2 czerwca 1946 roku. Południe zasadniczo wypowiedziało się za utrzymaniem monarchii, a Północ i środkowe Włochy za republiką. Ostatecznie przy bardzo wysokiej frekwencji (89%), niewielką różnicą głosów zwyciężyła republika (za republiką oddano 12 718 641 głosów, a za utrzymaniem monarchii 10 718 502 głosy)<sup>64</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się, że być może nie doszłoby do zniesienia monarchii, gdyby inaczej zadano pytanie (tj. zapytano w referendum o to, czy król powinien abdykować, a nie o kontynuację samej instytucji)<sup>65</sup>. „Dynastia sabaudzka całkowicie pogubiła się w erze polityki i demokratycznej manipulacji. Tak jak pozbyła się Księstwa Sabaudii w plebiscycie, utraciła Królestwo Włoch w referendum [...] Wizja Mazziniego i Garibaldiego ostatecznie zatriumfowała nad wizją Cavoura”<sup>66</sup>.

W przypadku ustroju Niemiec po II wojnie światowej sprawa praktycznie była przesądzona – miały one stać się państwem federalnym i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, taka struktura wynikała z tradycji historycznej (bo zjednoczone w 1871 r. Cesarstwo Niemieckie było federacją obejmującą 25, a następnie 26 krajów, a później Republika Weimarska także składała się z 21 landów). Po drugie, wolę odbudowania państwa niemieckiego w formie federacji wyraziły stanowczo mocarstwa okupacyjne<sup>67</sup>.

Tak jak Włosi i Niemcy mieli nieszczęście mieć w okresie międzywojennym przywódców, którzy poprowadzili ich narody na skraj przepaści, tak po II wojnie światowej szczęśliwie pojawili się na scenach politycznych tych państw wybitni mężowie stanu jak kanclerz Konrad Adenauer i premier Alcide De Gasperi. Ich drogi życiowe były bardzo podobne. Obaj byli głęboko wierzącymi katolikami

---

<sup>64</sup> Por. J.A. Gierowski, *op. cit.*, s. 635.

<sup>65</sup> Por. N. Davies, *op. cit.*, s. 587.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 588.

<sup>67</sup> Por. D. Janicka, *Ustawa zasadnicza...*, s. 103. O niemieckim federalizmie interesująco piszą także J.W. Tkaczyński oraz E. Zieliński. Por. J.W. Tkaczyński, *Ustrój federalny Niemiec*, Toruń 2002. Por także E. Zieliński, *Zasada federalizmu*, [w:] *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005, s. 76 i n.

i uważali, że Europę należy budować na fundamentach wartości chrześcijańskich. Obaj mieli za sobą skrajnie trudne doświadczenia wojenne, obaj przebywali w więzieniach reżimów, które kwestionowali – De Gasperi przebywał w więzieniach austriackich i włoskich, a Adenauer został w 1944 roku po zamachu na Hitlera aresztowany przez Gestapo i ledwo ocalał życie<sup>68</sup>. Obaj rozumieli (także dzięki tym dramatycznym doświadczeniom), że dla zapewnienia pokoju w Europie trzeba zakończyć dawne spory, tak by pokonać nacjonalizm i zbudować ducha prawdziwie europejskiego braterstwa. Wreszcie obaj byli politykami, którzy władzę rozumieli jako służbę swoim narodom, a nie jako narzędzie realizacji swoich własnych, osobistych interesów. Co interesujące, ci dwaj politycy spotkali się jeszcze przed II wojną światową, a do ich pierwszego spotkania doszło w Kolonii w 1921 roku<sup>69</sup>.

Już po wojnie Adenauer przybył w czerwcu 1951 roku z oficjalną wizytą do Rzymu. Kanclerz Niemiec i premier Włoch potwierdzili wówczas swoje zaangażowanie w obronę cywilizacji zachodniej zbudowanej, ich zdaniem, na wartościach chrześcijańskich i solidarnej Europie<sup>70</sup>. Do rewizyty doszło we wrześniu 1952 roku, kiedy to De Gasperi odwiedził Kolonię i Bonn. Ostatecznie oba państwa zostały państwami założycielskimi Wspólnot Europejskich.

Konstytucje obu państw pochodzą z końca lat 40. ubiegłego stulecia. Konstytucja Republiki Włoskiej została przyjęta 27 grudnia 1947 roku, a weszła w życie 1 stycznia 1948 roku. Natomiast Ustawa Zasadnicza RFN została uchwalona 23 maja 1949 roku, a dzień później weszła w życie.

Zarówno Włochy, jak i Niemcy po II wojnie światowej przeżywały i trudną fazę odbudowy państw, i dobre gospodarczo okresy, które sprawiły, że oba te państwa znajdują się obecnie w grupie najbogatszych państw świata.

Interesującą kwestią jest problem terroryzmu, który we Włoszech i w Niemczech był szczególnie widoczny w latach 70. i 80. XX wieku. W obu państwach działały wówczas ugrupowania terrorystyczne o skrajnie lewicowej ideologii. We Włoszech były to tzw. Czerwone Brygady (*Brigate Rosse*), które dopuszczały się zamachów, zabójstw, a także porwań. Ich najbardziej spektakularną akcją było zamordowanie w 1978 roku byłego pięciokrotnego premiera Włoch – Aldo Moro. W Niemczech była to wspierana przez Stasi Frakcja Czerwonej Armii (*Rote Armee Fraktion*, w skrócie *RAF*), która w latach 70. i 80. ubiegłego wieku dokonała licznych zabójstw, zamachów (w tym bombowych) oraz napadów na banki

---

<sup>68</sup> Por. G. Audisio, A. Chiara, *op. cit.*, s. 108.

<sup>69</sup> Por. *ibidem*, s. 213.

<sup>70</sup> Por. *ibidem*.

(w celu zdobycia pieniędzy na działalność terrorystyczną)<sup>71</sup>. Jedną z najbardziej spektakularnych akcji RAF było zastrzelenie w 1977 roku prokuratora generalnego NRF Siegfrieda Bubacka.

Ogromnym problemem, z którym oba państwa z powodu zaszczości historycznych nie mogą sobie poradzić do dziś, są podziały w obrębie Włoch i Niemiec.

Podziały we Włoszech sięgają czasów przed zjednoczeniem w 1861 roku. Linia podziału państwa przebiega między tradycyjnie niechętnymi sobie nawzajem Południem (wł. *Mezzogiorno*) a częścią północno-centralną. Podziały te dotyczą wielu obszarów życia i takich kwestii jak zamożność (różnica między Północą a Południem sięga w tym zakresie 30%), obyczajowość czy mentalność. Trafne jest stwierdzenie Piotra Kowalczyka, że państwo włoskie dopiero się jednoczyło, gdy Rzeczpospolita, choć pod zaborami, miała za sobą kilkaset lat istnienia, a powstańcy styczniowi jechali kibitkami na Syberię<sup>72</sup>. Jak wskazują badania, co czwarty mieszkaniec Północy i co szósty mieszkaniec Południa nie miałby nic przeciwko secesji<sup>73</sup>. „Gdy 150 lat temu 17 marca Wiktor Emanuel proklamał powstanie Królestwa Włoskiego, gubernator Mediolanu Massimo D’Azeglio powiedział: „Zrobiliśmy Włochy. Teraz trzeba zrobić Włochów”<sup>74</sup>. Jednak ten sam D’Azeglio uważał, że „jednoczyć się z Neapolem to jak iść do łóżka z trędowatą”<sup>75</sup>. Włosi mają bardzo silną identyfikację ze swoimi regionami. Rzadko kiedy można usłyszeć od nich: „jestem Włochem”. Częściej – „jestem Sycylijczykiem”, „jestem Kalabryjczykiem”, „jestem Wenecjaninem”, „jestem Lombardczykiem” itd. Język włoski też długo nie był zwornikiem narodowej tożsamości, gdyż w poszczególnych regionach mówiono innymi dialektami, a do dziś Lombardczykowi trudno zrozumieć Sycylijczyka. Elementy łączące Włochów nie są silne i są to głównie: kibicowanie włoskiej reprezentacji piłki nożnej (wł. *squadra azzurra*), przywiązanie do włoskiej kuchni, sztuki, mody czy piękna włoskiego krajobrazu. Nierzadko podczas meczów klubów piłkarskich z Południa i z Północy można zobaczyć transparenty z napisami: „Garibaldi, dlaczegoś to zrobił?” albo „Pan Bóg stworzył dolinę Padu, a zaraz potem ze wstydu mgłę”<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> Por. I. Kerner, *Rozwój niemieckiej koncepcji państwa prawa po drugiej wojnie światowej, zjednoczeniu i atakach z 11 września 2001 r.*, [w:] *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. K. Skotnicki, Łódź 2010, s. 88.

<sup>72</sup> Por. P. Kowalczyk, *150 lat i basta?*, „Rzeczpospolita” (dodatek „Plus Minus”) z 19–20 marca 2011 r., s. P12.

<sup>73</sup> Por. *ibidem*.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Por. *ibidem*, s. P13.

<sup>76</sup> Por. *ibidem*.

Włosi z Północy zarzucają, że muszą pracować na leniwych mieszkańców Południa. Włosi z Południa uważają, że zjednoczenie było jedną wielką grabieżą *Mezzogiorno* i że to oni w ostatecznym rozrachunku ponieśli koszty wojen Sabaudów i ponoszą je do dziś, bo po przepędzeniu Burbonów z Południa zaczęły odpływać na Północ i kapitał, i prestiż. Na Południu pojawiła się mafia jako ruch oporu wobec opresyjnego państwa, którego władzy mieszkańcy Południa nie umieli i nie chcieli uszanować. Wielu zdolnych, młodych ludzi ucieka z Południa na Północ na studia i potem już nigdy nie wraca w rodzinne strony.

W Niemczech źródła różnicowań nie sięgają tak dalekiej historii jak w przypadku Włoch, lecz podziału Europy po II wojnie światowej. Zjednoczenie Niemiec w 1990 roku, które stało się faktycznym początkiem kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej<sup>77</sup>, stanowiło jednak wyzwanie i nadal podobnie jak zjednoczenie Włoch zapoczątkowane w 1861, czy zjednoczenie Europy, nadal jest procesem. Jak trafnie ujął to w październiku 1989 roku w wywiadzie dla ZDF ówczesny polski minister spraw zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski, który na Niemczech znał się jak mało kto: „jedność Niemiec jest skomplikowaną kwestią. Moim zdaniem, nie jest to kwestia na dziś”<sup>78</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę, że sprawa zjednoczenia Niemiec nie była traktowana przez ówczesnego kanclerza Helmuta Kohla jako alternatywa dla zaangażowania Niemiec w procesy pogłębiania integracji europejskiej. W tym zakresie Kohl nie tracił z oczu dalekowzrocznej linii polityki Konrada Adenauera i nadal traktował integrację europejską jako ważny czynnik wpływający na jedność Niemiec<sup>79</sup>.

Warto tutaj przypomnieć, że na zjednoczenie Niemiec musiały wyrazić zgodę USA, Francja, Wielka Brytania oraz ZSRR. Ministrowie spraw zagranicznych tych państw po podpisaniu 12 września 1990 roku tzw. traktatu „2+4” (między obydwojema państwami niemieckimi a wspomnianymi mocarstwami), w dniu 1 października 1990 r. podczas dorocznej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ wydali oświadczenie o rezygnacji ze swych praw i odpowiedzialności wobec Niemiec<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Por. E. Letta, *L'Europa a venticinque. Dalla Turchia al supereuro: le nuove sfide dell'Europa*, Bologna 2005, s. 35.

<sup>78</sup> Cyt. za: N. Jackowska, *Integracja europejska jako czynnik zmiany w relacjach polsko-niemieckich*, [w:] *Koncepcje integracji w Europie w XX i XXI w.*, red. D. Bunikowski, R. Musiałkiewicz, Toruń 2008, s. 235.

<sup>79</sup> Por. *ibidem*, s. 234.

<sup>80</sup> Por. A. Gruszcak, M. Bankowicz, *Dzieje powszechnie ilustrowane*, Suplement, t. 5: *Dzieje najnowsze, lata 1986–1998*, [b.m.w., b.d.w.], s. 17.



W Niemczech powszechna jest opinia, że zjednoczenie w 1990 roku nie jest nadal zakończone, ponieważ istnieją nie tylko odmienności gospodarcze czy polityczne, ale przede wszystkim dają znać o sobie różnice w wymiarze mentalnym, psychologicznym<sup>81</sup>. Niemcy w NRF i w NRD żyli przez dziesiątki lat oddzieleni od siebie, wychowywani w dwóch różnych systemach politycznych, co zaowocowało chociażby w diametralnie różnym podejściu do rozmaitych wartości, np. do pracy<sup>82</sup>. Co interesujące, Niemcy z d. NRD, im dalej od zjednoczenia, tym częściej z pewną dozą rozrzewnienia wspominają czasy sprzed 1990 roku i gotowi są puścić w niepamięć nawet zbrodnie reżimu komunistycznego. Wpływa to przede wszystkim z głębokich różnic ekonomicznych, które nadal są silnie odczuwalne. Jednak te postawy mogą być bardzo interesujące także z punktu widzenia perspektyw jednoczenia Europy. W Unii Europejskiej powinna być świadomość, że im dalej od czynnika, który bezpośrednio wpłynął na polityczne decyzje o utworzeniu wspólnoty pokoju i dobrobytu, tj. im dalej od II wojny światowej, tym łatwiej kolejnym pokoleniom bagatelizować jej znaczenie i tym samym podważać koncepcję samej Unii. Niemcy z dawnych Niemiec Wschodnich wskazują często, że są niezadowoleni z życia, że w pewnym sensie czują się obywatelami „drugiej kategorii”, że w czasie komunizmu życie było spokojniejsze, ludzie mieli większe poczucie wspólnoty, mogli liczyć na siebie nawzajem, wprawdzie nie wyjeżdżali za granicę, ale mieli stabilną pracę, a system polityczny nie był tak represyjny, jak to się w tej chwili przedstawia, gdy tymczasem obecnie każdy musi toczyć wojnę o przetrwanie w świecie pełnym konsumpcji i konkurencji<sup>83</sup>.

Pozytywny obraz Republiki Federalnej Niemiec mimo stale umacniającej się pozycji politycznej i gospodarczej na arenie międzynarodowej od wielu lat doznaje uszczerbku w wyniku krajowego, opartego na stereotypach wzajemnego postrzegania się niemieckiego społeczeństwa ze wschodnich i zachodnich części kraju. Faktem jest, że w dwadzieścia lat po zjednoczeniu obu państw niemieckich RFN i NRD nadal widoczna jest egzystencja obok siebie dwóch niemieckich społeczeństw<sup>84</sup>, a różnice między nimi można dostrzec na wielu płaszczyznach, m.in. kulturowej, językowej, wyznaniowej, społecznej, ale też w stosunku do

---

<sup>81</sup> Por. F. Stöcker, *La Germania e l'Europa. Dall'unificazione tedesca ad oggi*, [w:] *L'Europa a ventisette*, a cura di G. Ravasi, Milano 2005, s. 17

<sup>82</sup> Por. *ibidem*.

<sup>83</sup> Por. *ibidem*, s. 20–21.

<sup>84</sup> M. Zawilska-Florczuk, A. Ciechanowicz, *Jeden kraj, dwa społeczeństwa? Niemcy 20 lat po zjednoczeniu*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich” 2011, nr 35, s. 6.

demokracji, recepcji historii kraju<sup>85</sup>, a przede wszystkim w stosunku do poziomu rozwoju gospodarczego. Niebagatelną rolę w utrzymywaniu się podziałów społecznych odgrywają stereotypy dotyczące supremacji gospodarczej i kulturowej zachodniej części RFN nad częścią wschodnią oraz odmienne kształtowanie się tożsamości narodowej w obu częściach kraju, „będącego rezultatem istnienia przez niemal pół wieku dwóch systemów politycznych (demokratycznego i totalitarnego) na terenie dzisiejszej RFN”<sup>86</sup>. W polskim piśmiennictwie podkreśla się, że stereotypy o wschodnich Niemcach wywodzą swój rodowód z zachodni-niemieckich stacji telewizyjnych, które oceniają negatywnie wszystkie wschodnie kraje związkowe na podstawie kryterium rozwoju gospodarczego. Takie założenie jest błędne chociażby z tego powodu, że wschodnie kraje rozwijają się obecnie zdecydowanie szybciej niż zachodnie, a w szczególności ich południowa część (Turyngia, Saksonia, Saksonia-Anhalt), w której znajdują się wiodące ośrodki przemysłu solarnego, energetycznego i chemicznego, będące fundamentem wschodniej części kraju<sup>87</sup>. Niestety nie da się tego powiedzieć o północnych krajach byłego bloku wschodniego, które należą pod względem uprzemysłowienia i rozwoju rolnictwa do najuboższych regionów RFN.

W zachodni-niemieckim przekazie medialnym nie brakuje sformułowań, jakoby „Niemcy Wschodnie” były wieloletnim beneficjentem wsparcia finansowego zachodniej części kraju. Trudno zaprzeczyć tej tezie, lecz można podjąć trud, aby wyjaśnić bazujące na niej stereotypy. Chociaż rozwój krajów wschodnich od wielu lat dotowany jest ze środków budżetu federalnego oraz starych krajów związkowych i w mniejszym stopniu z dotacji unijnych<sup>88</sup>, to korzyść z tego stanu rzeczy była i jest obustronna. Przedsiębiorstwa z zachodnich części kraju otrzymują od państwa dotacje (niem. *Investitionszulage*) na działalność w nowych krajach związkowych, te z kolei mają nowe miejsca pracy, z których zysk wraca do zachodni-niemieckich siedzib spółek-córek zlokalizowanych na wschodzie kraju<sup>89</sup>. Niestety, ze szkodą dla nowych krajów związkowych centra innowacyjne pozostają w starych krajach związkowych. Trudno jest odpowiedzieć na pytanie, jak ukształtuje się sytuacja ośrodków przemysłowych we wschodnich Niemczech po zakończeniu się drugiego pakietu solidarnościowego (niem. *Soli-*

---

<sup>85</sup> Por. *ibidem*, s. 18 i n.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>87</sup> Por. *ibidem*, s. 7.

<sup>88</sup> Łączna kwota wsparcia finansowego ze wszystkich źródeł w latach 1990–2019 szacowana jest na ok. 3 biliony euro.

<sup>89</sup> Por. M. Zawilska-Florczuk, A. Ciechanowicz, *op. cit.*, s. 71.

*darpackt II*) w 2019 roku<sup>90</sup>. Przyznanie środków pomocowych na przestrzeni lat przyczyniło się do wzrostu gospodarczego we wschodnich landach, co niejednokrotnie skutkowało dysproporcjami widocznymi w starych krajach związkowych, których infrastruktura drogowa i kolejowa wymaga już modernizacji.

Mimo postępów w dziedzinie gospodarki i polityki największe wyzwanie w RFN stanowią relacje międzyludzkie, zbudowane na wrażliwości i chęci pokonania barier światopoglądowych. Otwarcie się społeczności zachodnioniemieckiej na mieszkańców nowych landów z pewnością pozytywnie wpłynie na ich obecność w mediach, partiach politycznych, grupach interesu i związkach zawodowych<sup>91</sup>. Jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie, młode pokolenie nie pamięta podziałów na „stare” i „nowe” Niemcy i dlatego możliwa jest ewolucja postrzegania zmian w niemieckim społeczeństwie. Teza ta jest oczywiście optymistyczna i taką powinna pozostać, jednak zastanawiające jest to, czy zjednoczenie niemieckiego społeczeństwa leży w interesie wszystkich obywateli RFN, czy może istnieją grupy ludzi, których problem ten wcale nie dotyczy, bądź tylko w niewielkim stopniu albo wcale, ponieważ stanowią część procesu integracji społecznej innego rodzaju, tzw. podłoża migracyjnego (niem. *Migrationshintergrund*).

### 3. WŁOCHY I RFN JAKO PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE UNII EUROPEJSKIEJ – WYBRANE ASPEKTY PRAWNOUSTROJOWE

#### 3.1. PRZEPISY INTEGRACYJNE W KONSTYTUCJI REPUBLIKI WŁOSKIEJ I W USTAWIE ZASADNICZEJ RFN

Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 roku w art. 11 stanowi: „Włochy wyrzekają się wojny jako instrumentu zamachu na wolność innych narodów i jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych; wyrażają zgodę, pod warunkiem wzajemności ze strony innych państw, na ograniczenia suwerenności konieczne dla ładu, który zabezpieczy pokój i sprawiedliwość między Narodami; popierają i wspomagają organizacje międzynarodowe dążące do takiego

---

<sup>90</sup> W 2009 r. niektóre środowiska polityczne apelowały o zaprzestanie dotacji na nowe kraje związkowe, uzasadniając potrzebę zwiększenia środków m.in. na szkolnictwo wyższe. Pakt solidarnościowy to umowa między rządem federalnym i krajami związkowymi RFN w sprawie pomocy finansowej dla wschodnich krajów związkowych w celu wyrównania zapóźnień rozwojowych. Pakt Solidarności I trwał od 1995 do 2004 r.

<sup>91</sup> Por. M. Zawilska-Florczuk, A. Ciechanowicz, *op. cit.*, s. 73.

celu”<sup>92</sup>. Taki przepis konstytucji włoskiej został przecież uchwalony w 1947 roku, a więc już wówczas, tuż po wojnie, członkowie Zgromadzenia Ustawodawczego uświadamiali sobie fakt ogromnych zmian w sytuacji międzynarodowej oraz dali wyraz woli wzmocnienia organizacji międzynarodowych, wychodząc z założenia, że takie działanie jest wręcz wskazane i pożądane ze względu na ochronę narodowych interesów Włoch<sup>93</sup>. Dla porządku powiedzmy jednak, że oryginalne sformułowanie wspomnianego art. 11 miało wychodzić naprzeciw włoskiemu członkostwu w ONZ, natomiast najpierw włoski parlament, a potem Sąd Konstytucyjny zauważył możliwość skorzystania z tego przepisu jako „furtki” dla wprowadzenia prawa wspólnotowego w obszar prawny Italii<sup>94</sup>.

Z kolei, jeśli chodzi o RFN, państwo to przystąpiło do trzech Wspólnot na podstawie art. 24 UZ. Artykuł 24 UZ należałoby zakwalifikować raczej nie jako klarowną postać „klauzuli europejskiej”<sup>95</sup>, lecz jako „dźwignię integracyjną”. Taki pogląd jest uzasadniony, ponieważ w treści przepisu nie występuje *explicite* odniesienie do integracji europejskiej oraz Wspólnot. Wprawdzie przepis ten znalazł zastosowanie w przypadku ratyfikacji trzech traktatów założycielskich, wszak stanowił on także podstawę przystąpienia do innych struktur międzynarodowych<sup>96</sup>.

Kluczową rolę w regulacji obejmującej art. 24 UZ bezspornie przypisuje się ustępowi 1 tego artykułu. Stanowi on bowiem, że możliwe jest przeniesienie (niem. *Übertragung*) w drodze ustawy (niem. *durch Gesetz*) uprawnień zwierzchnich (niem. *Hoheitsrechte*) na organizację międzynarodową (niem. *zwischenstaatliche Einrichtung*)<sup>97</sup>. Kompetencję przeniesienia praw zwierzchnich zachowuje Federacja (niem. *Bund*). Ponadto, pierwotna wersja tej regulacji nie przewidywała w akcie przeniesienia udziału krajów związkowych<sup>98</sup> (niem. *Bundesländer*) tworzących Federację.

---

<sup>92</sup> Tekst w: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. i wstęp Z. Witkowski, Warszawa 2004, s. 60.

<sup>93</sup> Por. E. Greco, *Włoski wkład do debaty na temat Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] *Włoskie doświadczenia w integracji europejskiej*, red. A. Maciaszczyk, Łódź 1998, s. 17.

<sup>94</sup> Por. F. Astengo, *The Europeanisation of the Italian Constitutional Court*, „European Integration”, vol. 26, no. 2, s. 126.

<sup>95</sup> Por. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 102.

<sup>96</sup> Por. *ibidem*.

<sup>97</sup> Zob. art. 24 UZ. Poza tym w doktrynie słowo „Einrichtung” ma także ekwiwalent „instytucja”; w tym celu por. A. Kustra, *op. cit.*, s. 102 i 103.

<sup>98</sup> W polskim piśmiennictwie spotyka się także ekwiwalent „Związek”. Por. A. Kustra, *op. cit.*, s. 102.

Wprowadzenie w nowym brzmieniu artykułu 23 do Ustawy Zasadniczej jest wynikiem wydarzeń, które zapoczątkowało 3 października 1990 roku zjednoczenie Niemiec. Dla przypomnienia warto dodać, że wydarzenie to zrealizowało dyspozycję normy konstytucyjnej wyrażonej w pierwotnej wersji artykułu 23 UZ<sup>99</sup>.

W Niemczech dostrzegano wyraźnie konieczność stworzenia oddzielnego przepisu integracyjnego odpowiadającego specyfice dynamicznie rozwijających się WE oraz kielkującej Unii Europejskiej<sup>100</sup>. Dotychczasowy art. 24 UZ wydawał się niewystarczający.

Jeden z ważniejszych problemów stanowiła uwzględniona w art. 23 UZ kwestia partycypacji krajów związkowych w procesie uchwalania ustawy przenoszącej prawa zwierzchnie. Obecnie artykuł 23 w ust. 1 stanowi, że „dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy, Republika Federalna Niemiec uczestniczy w rozwoju Unii Europejskiej, która związana jest zasadami demokracji, państwa prawnego, federalizmu i zasadą subsydiarności oraz gwarantuje, porównywalny do zawartego w Ustawie Zasadniczej, standard ochrony praw podstawowych. Związek może w tym celu mocą ustawy, przy zgodzie Bundesratu, przekazać prawa zwierzchnie. Przy utworzeniu UE, jak i przy zmianie jej traktatowych podstaw lub porównywalnych uregulowań, poprzez które treść niniejszej Ustawy Zasadniczej zostaje zmieniona lub uzupełniona lub poprzez które takie zmiany lub uzupełnienia stają się dopuszczalne, obowiązuje art. 79 ust. 2 i 3”.

Nowym elementem w regulacji art. 23 UZ jest konieczność uzyskania zgody Bundesratu w przypadku każdego aktu przekazania praw zwierzchnich. Ta kompetencja była w poprzedniej regulacji art. 24 UZ wykonywana przez Federację<sup>101</sup>. Zmiany w UZ wprowadzane były już z uwzględnieniem traktatu z Maastricht, który ustanawiał m.in. filarową strukturę organizacji oraz zmieniał nazwę Wspólnot Europejskich na Unię Europejską.

---

<sup>99</sup> Por. A. Kustra, *op. cit.*, s. 121.

<sup>100</sup> Por. *ibidem*, s. 126.

<sup>101</sup> Por. *ibidem*, s. 133. Na gruncie art. 24 dochodziło często do przełamania UZ (niem. *Durchbrechung*), czyli dokonywania materialnej zmiany konstytucji w drodze ustawy zwykłej Bundestagu, lecz bez udziału Bundesratu. Zob. także art. 79 ust. 2 i 3 UZ.

### 3.2 ZAPEWNIENIE SKUTECZNOŚCI PRAWA UE I JEGO IMPLEMENTACJA DO WŁOSKIEGO I PORZĄDKU PRAWNEGO

Włochy są zaliczane do grona państw UE, które przyjęły dualistyczny model relacji między prawem międzynarodowym a prawem krajowym, co oznacza, że dla zapewnienia normie prawa międzynarodowego możliwości zastosowania w wewnętrznym porządku prawnym, niezbędna jest inkorporacja normy międzynarodowej do krajowego systemu prawa<sup>102</sup>. To dualistyczne podejście warunkuje włoskie rozwiązania legislacyjne związane z transpozycją prawa UE do włoskiego systemu prawnego.

Tradycyjnie już prawo unijne, wymagające implementacji, jest transponowane do włoskiego porządku prawnego niestety wolniej i mniej dokładnie niż w innych państwach członkowskich. Włochy są państwem, przeciwko któremu od lat wnosi się wiele skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE, najczęściej z powodu niewywiązywania się tego państwa z obowiązku implementacji dyrektyw UE do prawa krajowego<sup>103</sup>.

Jeśli chodzi o transpozycję dla włoskiego porządku prawnego traktatów stanowiących podstawę UE (wcześniej WE), to nigdy nie pojawiały się w tym zakresie jakieś spektakularne problemy<sup>104</sup>. W prawie włoskim istnieją dwojakiego rodzaju instrumenty. Albo traktat, który jest niczym innym jak umową międzynarodową, transponuje się poprzez dokładne powtórzenie wszystkich jego przepisów, albo wprowadza się traktat, używając specjalnego mechanizmu legislacyjnego – *ordine di esecuzione* (jest to krajowy akt prawny nakazujący stosowanie umowy międzynarodowej). Jeśli dojdzie do wydania *ordine di esecuzione*, znika konieczność ponownego formułowania postanowień umowy międzynarodowej<sup>105</sup>.

Natomiast transpozycja aktów prawa pochodnego UE od lat jest we Włoszech kwestią bardzo problematyczną, a Republika Włoch zajmuje systematycznie niechlubne ostatnie lub jedno z ostatnich miejsc na listach, które zestawiają państwa UE pod względem terminowości implementacji prawa UE do krajowego porządku prawnego.

W przypadku rozporządzeń, które zgodnie z art. 288 TFUE, mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach

---

<sup>102</sup> Por. A. Kustra, *op. cit.*, s. 146.

<sup>103</sup> Por. *The European Union Encyclopedia and Directory*, London 1999, s. 77–78.

<sup>104</sup> Por. K.M. Witkowska, *Włochy a integracja europejska*, [w:] *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, red. Z. Witkowski, Toruń 2005, s. 116.

<sup>105</sup> Por. N. Ronzitti, *Wprowadzenie prawa wspólnotowego do porządku prawnego Włoch*, [w:] *Włoskie doświadczenia...*, s. 65.

członkowskich, aż do 1975 roku we Włoszech uchwalano ustawy powtarzające dokładnie „słowo w słowo” treści rozporządzeń wspólnotowych. Same natomiast rozporządzenia, niezależnie od tego były dodatkowo ogłaszane we włoskim urzędowym dzienniku publikacyjnym aktów prawnych (wł. *Gazzetta Ufficiale Della Repubblica Italiana*). Dopiero w 1975 roku włoski Sąd Konstytucyjny wydał wyrok<sup>106</sup>, w którym orzekł, że „takie formalne publikowanie rozporządzeń (tzn. wprowadzanie ich do ustawodawstwa włoskiego) stanowi naruszenie prawa wspólnotowego i tym samym, art. 11 konstytucji, który wprowadza nadrzędność prawa wspólnotowego wobec prawa włoskiego”<sup>107</sup>.

Z kolei zgodnie z art. 288 TFUE dyrektywa „wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”. Początkowo mechanizm implementacji dyrektyw do włoskiego porządku prawnego polegał na tym, że dochodziło do delegowania przez parlament uprawnień w tych sprawach rządowi. Jednak instrument ten budził poważne zastrzeżenia, zwłaszcza w konfrontacji z art. 76 Konstytucji Republiki Włoskiej, który stanowi, że „Wykonywanie funkcji ustawodawczej może zostać przekazane rządowi tylko pod warunkiem określenia zasad i kierunkowych wytycznych oraz tylko na określony czas i dla określonych spraw”<sup>108</sup>. Tymczasem delegacja, o której mowa, była czasami ustanawiana np. na okres aż pięciu lat i obejmowała wszystkie dyrektywy, które w tym czasie zostały wydane w systemie wspólnotowym. Kolejnym problemem było to, że taka delegacja uprawnień następowała po upływie okresu, w którym postanowienia dyrektywy powinny być już implementowane do włoskiego porządku prawnego<sup>109</sup>. Konsekwencją takich „doraźnych” rozwiązań były liczne opóźnienia, które skutkowały częstym pozywaniem Włoch przed TS i stwierdzaniem przez ten organ naruszeń zobowiązań traktatowych ciążących na Republice Włoskiej.

Impulsem dla dokonania pewnych zmian systemowych było dopiero wejście w życie w 1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego oraz ogromna ilość związanych z koniecznością wdrożenia go dyrektyw (było ich ponad 300). Ta sytuacja praktycznie zmusiła Włochów do dokonania konstruktywnej krytyki dotychcza-

---

<sup>106</sup> Zob. Wyrok nr 232 z 30 października 1975 roku, Por. także: wyrok Sądu Konstytucyjnego z 27 grudnia 1973 r., 183/1973 („sprawa Frontini”).

<sup>107</sup> N. Ronzitti, *op. cit.*, s. 66. Por. także Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 446.

<sup>108</sup> Tekst w: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, s. 77.

<sup>109</sup> Por. N. Ronzitti, *op. cit.*, s. 67.

sowych regulacji (a raczej ich braku) w zakresie transponowania prawa Wspólnot Europejskich do wewnętrznego porządku prawnego. Fundament wprowadzonych wówczas rozwiązań stanowi tzw. *legge comunitaria annuale*<sup>110</sup> (czyli roczna ustawa wspólnotowa) znana także powszechnie jako ustawa La Pergoli (wł. *legge La Pergola*). W piśmiennictwie wskazuje się, że ustawa ta pełni jakby rolę „ustawy-matki”, która „daje życie” wewnętrznemu pokoleniu „ustaw-dzieci”, zbudowanych na podstawie właśnie „ustawy-matki”<sup>111</sup>.

Co roku włoski parlament przyjmuje „ustawę wspólnotową”, która nie tylko transponuje prawo UE do włoskiego porządku prawnego (w tym dyrektywy i inne akty prawa UE, które nie są stosowane bezpośrednio), lecz także uchyla normy prawa krajowego, które są sprzeczne z prawem unijnym oraz przyjmuje wszystkie środki wykonawcze konieczne dla możliwie pełnego stosowania we Włoszech norm prawa unijnego. Zatem co roku „ustawa wspólnotowa” recypuje wszystkie akty prawa UE, które powstały od czasu uchwalenia ostatniej ustawy wspólnotowej<sup>112</sup>.

*Legge comunitaria* pozwala zatem na coroczną, regularną weryfikację stopnia zgodności włoskiego prawa wewnętrznego z prawem unijnym. Efektem takiej regulacji jest to, że wprowadzenie prawa UE do porządku krajowego następuje nie przez pojedyncze akty prawne odpowiadające konkretnym aktom prawa unijnego, lecz w wymiarze generalnym, globalnym<sup>113</sup>.

*Legge comunitaria* umożliwia – oprócz wprowadzenia nowych rozwiązań unijnych do prawa włoskiego – także likwidację krajowych przepisów niezgodnych z prawem Unii Europejskiej, delegowanie na rzecz rządu uprawnień do wprowadzania przepisów unijnych, wprowadzenie na drodze administracyjnej tych dyrektyw, których implementacja nie wymaga formy ustawy<sup>114</sup>. Jednak, by *legge comunitaria* skutecznie zadziałała, muszą być zachowane terminy i sprawność w działaniu, tzn. ustawa wspólnotowa musi być szybko uchwalona przez parlament, a projekty muszą być terminowo złożone przez administrację do obu izb parlamentu (termin ostateczny to 1 marca każdego kolejnego roku). W praktyce często te terminy nie są dotrzymywane i chociaż sam mechanizm ma wiele walorów, opóźnienia w transpozycji prawa UE do włoskiej przestrzeni prawnej

---

<sup>110</sup> Zob. ustawa nr 86 z dnia 9 marca 1989 r.

<sup>111</sup> Por. M. Cartabia, J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, s. 151.

<sup>112</sup> Por. *ibidem*.

<sup>113</sup> Por. Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 449.

<sup>114</sup> Por. N. Ronzitti, *op. cit.*, s. 67.



nadal stanowią poważny problem. W tym miejscu należy koniecznie przypomnieć, że w sytuacji, w której państwo członkowskie nie wywiązało się na czas z implementacji dyrektywy, która ma skutek wertykalny, w myśl orzeczenia ETS w sprawie Andrea Francovich i in. przeciwko Republice Włoskiej<sup>115</sup> obywatel może skutecznie dochodzić odszkodowania od państwa<sup>116</sup>.

Drugim bardzo istotnym mechanizmem związanym z zapewnieniem skuteczności prawa UE we Włoszech wprowadzonym wraz z reformą sposobu transpozycji prawa UE do włoskiej przestrzeni prawnej z końca lat 80. ubiegłego wieku, jest obowiązek organów włoskiej administracji publicznej niestosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z tymi aktami prawa wspólnotowego (dziś unijnego), które mają bezpośrednie zastosowanie<sup>117</sup>. Za impuls do wprowadzenia takiego rozwiązania posłużyło orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>118</sup>, który stwierdził, że obowiązek stosowania zasady nadrzędności prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego i niestosowania niezgodnych z nim przepisów prawa wewnętrznego spoczywa nie tylko na sędziach sądów krajowych, lecz dotyczy także administracji. Stanowisko to zostało następnie potwierdzone kolejnymi orzeczeniami Sądu Konstytucyjnego<sup>119</sup> i stanowiskiem Rady Państwa<sup>120</sup> (wł. *Consiglio di Stato*).

Złożona włoska doktryna i judykatura na styku prawa unijnego (wspólnotowego) i krajowego wykształciła jednak pewne poglądy, które nie do końca konwenują ze stanowiskiem TS UE w zakresie zasady supremacji. Otóż utrwalone jest orzecznictwo WSK, który stoi na stanowisku, że jeśli akty prawa wspólnotowego (unijnego) mogłyby naruszyć zasady podstawowe i niezbywalne prawa osoby ludzkiej ustanowione w Konstytucji Republiki Włoskiej, WSK zachowuje sobie prawo do zrewidowania norm prawa wspólnotowego (unijnego)<sup>121</sup>. Gdyby wziąć pod uwagę taki scenariusz, decyzja WSK mogłaby jedynie prowadzić do

---

<sup>115</sup> Zob. Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90; orzeczenie wstępne z 19 listopada 1991; [1991] ECR I – 5357.

<sup>116</sup> Por. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 151 i n.

<sup>117</sup> Por. Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 448.

<sup>118</sup> Zob. Orzeczenie nr 103/88 z 22 czerwca 1989 r. [1989] ECR 01839.

<sup>119</sup> Zob. Wyrok nr 396 z 11 lipca 1989 r., nr 389 z 4 lipca 1989 r., nr 168 z 18 kwietnia 1991 r.

<sup>120</sup> Zob. Decyzja nr 452 z 6 kwietnia 1991, decyzja nr 864 z 19 października 1991.

<sup>121</sup> Por. B. de Witte, *Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries?*, [w:] *EU Enlargement, The Constitutional Impact at EU and National Level*, eds. A. Kellermann, J.W. de Zwaan, J. Czuczaj, The Hague 2001, s. 75.

deklaracji niestosowania unijnych aktów normatywnych na terytorium Włoch. Naturalnie, taka decyzja nigdy nie została do tej pory podjęta<sup>122</sup>.

### 3.3. ZAPEWNIENIE SKUTECZNOŚCI PRAWA UE I JEGO IMPLEMENTACJA DO NIEMIECKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

Rozsądna transpozycja prawa wtórnego Unii Europejskiej w odpowiednich ramach czasowych stanowi wyzwanie dla wszystkich państw członkowskich. Na tle Włoch, Holandii i Grecji, w których średnie opóźnienie w implementacji dyrektyw wyniosło w latach 1995–2004 ponad 35 tygodni, Republika Federalna Niemiec plasuje się w rankingu wyżej, osiągając opóźnienie krótsze niż 30 tygodni<sup>123</sup>. Oprócz Niemiec do grupy tej zaliczono także Francję, Hiszpanię oraz Irlandię.

Zasada wynikająca z art. 288 TFUE nadająca dyrektywom charakter celowościowy, a państwa wyposażająca w możliwość doboru odpowiedniego środka, ma swoje granice. W pierwszej kolejności nasuwa się zasada skutecznej implementacji, która jest terminem zbiorczym dla trzech kryteriów instrumentu implementacyjnego: pewności, jawności oraz jasności<sup>124</sup>. Tę generalną zasadę ETS wzbogacił o dodatkowe kryterium mocy powszechnie obowiązującej instrumentu implementacyjnego<sup>125</sup>.

Obecna praktyka implementacji wtórnego prawa unijnego za pomocą ustaw i rozporządzeń została w Niemczech zapoczątkowana w pierwszej połowie lat 90. Wcześniej opierała się na przepisach administracyjnych szczególnego typu. Zaletą takiego rozwiązania była elastyczność przepisów, które podlegały szybkiej modyfikacji i dopasowaniu do zmieniających się okoliczności i rozwoju technicznego<sup>126</sup>. Ostatecznie zalety te zaczęto postrzegać jako wady, gdyż nie spełniały one kryterium jasności instrumentu implementacyjnego i kryterium pewności. Przeciwno implementacji za pomocą przepisów administracyjnych

---

<sup>122</sup> Por. H. Robson, *European Parliament, Directorate General for Research, Working papers, Relationship between international public law, community law and the constitutional law of the Member States, Analysis and evaluation of a symposium organized by the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights of the European Parliament 21 and 22 June 1995*, s. 24.

<sup>123</sup> Por. A. Kaeding, *Active Transposition of EU-Legislation*, „EIPASCOPE” 2007, nr 3, s. 28. Opracowanie zawiera zestawienie dla dziewięciu państw członkowskich: Francji, Niemiec, Grecji, Włoch, Irlandii, Holandii, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

<sup>124</sup> Por. T. Milej, *Instrumenty implementacji prawa wspólnotowego w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 4, s. 27.

<sup>125</sup> Por. *ibidem*.

<sup>126</sup> Por. *ibidem*, s. 28.

przemawiał także fakt dynamicznej zmiany, która pozbawiała jednostkę szansy powoływania się na przepisy w celu obrony swoich praw. Brak jednoznaczności i stałości ocen tej techniki implementacyjnej przyczynił się do jej zmiany<sup>127</sup>.

W Republice Federalnej Niemiec jest stosowany mechanizm implementacyjny dwójakiej natury. Wspólnym mianownikiem dla obu metod są pełniące rolę instrumentów implementacyjnych tzw. klauzule generalne, na podstawie których funkcjonują tzw. odesłania dynamiczne oraz rozporządzenia<sup>128</sup>. Jednym z rodzajów klauzul są takie, które nie mają *explicite* odniesienia do prawa unijnego. Dzieje się tak dlatego, ponieważ klauzule te istnieją już przed powstaniem obowiązku implementacyjnego. Sądy krajowe nadają im rangę instrumentu implementacyjnego, gdy dokonają ich proeuropejskiej wykładni<sup>129</sup>. W piśmiennictwie nie brakuje głosów krytycznych względem implementacji prawa unijnego w wyniku przytoczonej praktyki „prawa sędziowskiego”<sup>130</sup>. Głównym powodem takiego podejścia jest brak występowania w niemieckim systemie prawnym instytucji wiążącego precedensu sędziowskiego, co skutkuje brakiem pewności instrumentu implementacyjnego<sup>131</sup>.

Innym typem są klauzule generalne, które *expressis verbis* odnoszą się do prawa wspólnotowego (unijnego), np. do załącznika dyrektywy. Tego typu mechanizmy noszą w literaturze nazwę odesłań dynamicznych, ponieważ odesłanie do konkretnej normy w jej aktualnej wersji wskazuje na akceptację także i przyszłych zmian przez krajowego ustawodawcę<sup>132</sup>. Dynamiczny rozwój prawa europejskiego sprawia, że krajowi ustawodawcy z trudem podążają za wszystkimi, częstokroć bardzo szczegółowymi dyrektywami. Z tego względu, stosowanie dynamicznych odesłań prawa krajowego do prawa unijnego wydaje się usprawiedliwione<sup>133</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: FTK) zaakceptował taki mechanizm odniesień w 1970 roku, podkreślając uznanie przez państwa członkowskie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym<sup>134</sup>. W piśmiennictwie niemieckim przyjęto także tezę, że dynamiczne odesłania do prawa wspólnotowego o charakterze ogólnikowym, czyli takie, które nie wska-

---

<sup>127</sup> Por. *ibidem*.

<sup>128</sup> Por. *ibidem*, s. 29.

<sup>129</sup> Por. *ibidem*.

<sup>130</sup> Por. *ibidem*.

<sup>131</sup> Por. *ibidem*.

<sup>132</sup> Por. *ibidem*, s. 30.

<sup>133</sup> Por. *ibidem*, s. 31.

<sup>134</sup> Por. *ibidem*.

zują, o które akty konkretnie w danym przypadku chodzi, nie spełniają kryteriów jasności i określoności instrumentu implementacyjnego<sup>135</sup>.

W Republice Federalnej Niemiec z większą częstotliwością wykorzystuje się metodę implementacji prawa wtórnego w drodze rozporządzenia władzy wykonawczej, ponieważ jest to prostszy i szybszy sposób implementacji<sup>136</sup>, który osiągnął status głównego instrumentu implementacyjnego. W piśmiennictwie podkreśla się wagę takiego rozwiązania, gdyż odciąża ono znacznie władzę ustawodawczą. W literaturze niemieckiej omawiane rozwiązanie mianuje się także jednym z elementów tzw. materialnej i żywej demokracji<sup>137</sup>. Nie należy zapominać, że sam proces ustawodawczy jest czasochłonny i zależny od sytuacji politycznej (wyborów parlamentarnych)<sup>138</sup>. Takie rozwiązanie w postaci rozporządzeń, mimo że skuteczne, nie znajdzie zastosowania w sprawach istotnych dla ogółu społeczeństwa i obywateli, ponieważ dyrektywy wywierające skutki w sferze praw i wolności muszą być uregulowane w ustawie i nie podlegają subdelegacji do aktów wykonawczych<sup>139</sup>. Warto zaznaczyć, że omawiana technika implementacyjna sprawdzi się w najszybciej zmieniających się gałęziach prawa: prawie rolnym oraz prawie ochrony środowiska. Ogólne upoważnienie ustawowe (niem. *Pauschale Ermächtigung*) musi wprawdzie spełniać odpowiednie kryteria określoności<sup>140</sup> ustanowione przez FTK, lecz w ramach sędziowskiego doświadczenia i powściągliwości Trybunał optuje za podejściem *ad casum*, które różnicuje wymagania w zależności od materii prawnej, której ono dotyczy<sup>141</sup>. Reasumując, należy wspomnieć stanowisko FTK, który głównej idei konstrukcji upoważnienia do wydania rozporządzenia (zawierającego określenie treści, celu regulacji i zakresu praw) upatrywał w pozbawieniu parlamentu możliwości uniknięcia odpowiedzialności za treść przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W konstrukcji rozporządzenia egzekutywy można dostrzec podobieństwo rozwiązań w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, np. Francji czy Wielkiej Brytanii, gdzie z organów władzy wykonawczej tworzy się, obok parlamentu, niezależny ośrodek władzy prawotwórczej<sup>142</sup>.

<sup>135</sup> Por. *ibidem*, s. 32.

<sup>136</sup> Por. *ibidem*, s. 33.

<sup>137</sup> Por. K. Działocha, B. Skwara, *Współczesne dylematy prawotwórstwa egzekutywy w RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6, s. 93.

<sup>138</sup> Por. *ibidem*.

<sup>139</sup> Por. T. Milej, *op. cit.*, s. 33.

<sup>140</sup> Por. *ibidem*, s. 34. Por. także oraz K. Działocha, B. Skwara, *op. cit.*, s. 97 i n.

<sup>141</sup> Por. T. Milej, *op. cit.*, s. 35., Zob. także wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z 16 września 2004 (BVerGE 121, s. 382 i n. – BvervG 3 C 35.03).

<sup>142</sup> Por. K. Działocha, B. Skwara, *op. cit.*, s. 104.

### 3.4. ROLA SĄDU KONSTYTUCYJNEGO REPUBLIKI WŁOSKIEJ W PROCESACH INTEGRACJI WŁOCH Z WE/UE

Należy zdecydowanie podkreślić rolę włoskiego Sądu Konstytucyjnego (dalej: WSK) w dokonywaniu dynamicznej interpretacji prawa włoskiego i przyczynianie się do bardzo dobrej, choć trudnej współpracy z organami sądowymi UE. Ten szczególnie stosunek prawa unijnego do prawa krajowego we włoskim wydaniu opiera się na zasadzie, że porządki te są wobec siebie autonomiczne i WSK stoi na takim stanowisku. Jednakże w swoim orzecznictwie zaakceptował on to, że interpretacja prawa Unii Europejskiej należy do kompetencji organów unijnych, co wiąże się z przyjęciem do wiadomości, że ewentualny problem sprzeczności między normą prawa unijnego a normą prawa krajowego może być rozwiązany tylko w jeden sposób – poprzez przestrzeganie zasady pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym. WSK, podobnie jak niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: FTK) przywiązuje ogromną wagę do dobrych relacji z TS opartych na efektywnej współpracy i dialogu<sup>143</sup>.

Kluczowe dla tego dialogu były wyroki w sprawach *Frontini* z 18 grudnia 1973 roku i *Granital* z 8 czerwca 1984 r. oraz dalszy rozwój orzecznictwa WSK w sprawach związanych z obecnością Włoch w UE. WSK ostatecznie zaakceptował zasadę pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym, niemniej jednak, podobnie jak inne sądy czy trybunały konstytucyjne, uczynił to pod pewnymi warunkami<sup>144</sup>.

Jak słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, na przestrzeni wielu lat członkostwa Włoch w strukturach europejskich, nie dokonano „dotychczas jakichś spektakularnych zmian w konstytucji, w sferze postanowień dotyczących członkostwa w Unii Europejskiej. Wszystkie ważne skutki o prawnym i pragmatycznym charakterze, będące następstwem członkostwa Italii we Wspólnocie, podlegają regulacjom na drodze dynamicznej interpretacji ustawy zasadniczej tego państwa”<sup>145</sup>. Jest to sposób działania daleko różny od niemieckiego, gdzie zmiany dokonane w Ustawie Zasadniczej związane z członkostwem tego państwa w UE są dużo bardziej widoczne i znaczące. Jednakże nie można tutaj nie wskazać na art. 117 ust. 1 znowelizowanej w 2001 roku<sup>146</sup> Konstytucji włoskiej, który stanowi, że władza ustawodawcza jest sprawowana przez państwo i przez regiony

<sup>143</sup> Por. H. Robson, *op. cit.*, s. 24.

<sup>144</sup> Podejście WSK na przestrzeni lat do kwestii integracji Włoch ze strukturami UE jest szczegółowo opracowane w polskim piśmiennictwie. Por. np. Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 443–449.

<sup>145</sup> Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 451.

<sup>146</sup> *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* z 24 października 2001, nr 248.

z zachowaniem postanowień Konstytucji, ponadto uwarunkowań wynikających z prawa wspólnotowego oraz z zobowiązań międzynarodowych<sup>147</sup>. Przepis ten jest istotny nie tylko z punktu widzenia organów władzy ustawodawczej, ale także dla WSK.

### 3.5. ROLA FEDERALNEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W PROCESACH INTEGRACJI RFN Z WE/UE

Niemiecka UZ uznawana jest za akt przychylny prawu międzynarodowemu i procesowi integracji europejskiej. Natomiast o ile niemiecki FTK odegrał w zakresie integracji RFN ze strukturami WE/UE kluczową wręcz rolę i jego silny wpływ na pogłębianie procesów integracyjnych nie podlega dyskusji, o tyle (mimo że na przestrzeni lat zmienna) jego linia orzecznicza w sprawach z elementem „europejskim” uważana jest jednak za stosunkowo konserwatywną<sup>148</sup>.

Federalny Trybunał Konstytucyjny z jednej strony wielokrotnie dawał do zrozumienia, że porządek prawny Wspólnot Europejskich, będący oryginalną i autonomiczną materią, obejmuje pierwszeństwo w stosunku do prawa niemieckiego. Z drugiej zaś strony opowiadał się on zdecydowanie po stronie prymatu Ustawy Zasadniczej w aspekcie praw podstawowych i zastrzegł sobie prawo kontroli wspólnotowych aktów prawa pochodnego w zakresie jego zgodności z prawami podstawowymi zapewnianymi przez UZ, dopóki nie zostaną wypracowane gwarancje tych praw na szczeblu wspólnotowym (formuła *Solange I*<sup>149</sup>). FTK postąpił odwrotnie, wydając orzeczenie z 22 października 1986 roku (formuła *Solange II*<sup>150</sup>). FTK uznał w tym orzeczeniu, że nie będzie konkurował z ETS w sprawie ochrony praw podstawowych dopóty, dopóki jego orzecznictwo będzie zapewniać ochronę praw podstawowych porównywalną w istocie do ochrony zagwarantowanej w niemieckiej UZ<sup>151</sup>. Istotne znaczenie miał również wyrok z 12 października 1993 roku w sprawie traktatu z Maastricht<sup>152</sup>. Główną tezę wyroku stanowiło stwierdzenie o nieskuteczności aktów unijnych wydanych z przekroczeniem kom-

---

<sup>147</sup> Tekst w: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, s. 90.

<sup>148</sup> Por. A. Wentkowska, *Współpraca z sądami krajowymi*, [w:] M. Perkowski, *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003, s. 238.

<sup>149</sup> Zob. wyrok FTK z 29 maja 1974 r., sygn. BvL 52/71.

<sup>150</sup> Zob. wyrok FTK z 22 października 1986 r., sygn. 2BvR 197/83.

<sup>151</sup> Por. K. Wojtyczek, *Zasada otwartej państwowości w Ustawie Zasadniczej RFN*, „Przeгляд Sejmovy”, nr 6/2009, s.147.

<sup>152</sup> Zob. wyrok FTK z 12 października 1993 r., sygn. 2BvR 2134/92.

petencji powierzonych przez UE<sup>153</sup> (aktów *ultra vires*). W wyroku z 30 czerwca 2009 roku w sprawie Traktatu z Lizbony FTK stwierdził, że „bada, czy akty prawne organów europejskich są zgodne z zasadą subsydiarności i czy mieszczą się w granicach praw zwierzchnich, ukształtowanych zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych oraz czy zachowane zostało nienaruszalne jądro tożsamości konstytucyjnej Ustawy Zasadniczej określone w art. 23 ust. 3 w związku z art. 79 ust. 3”<sup>154</sup>. Ponadto należy zauważyć, że w ocenie FTK sformułowanej w omawianym wyroku Unia Europejska stanowi w dalszym ciągu związek suwerennych państw<sup>155</sup>, które pozostają „panami traktatów” (niem. *Herren der Verträge*), a źródłem legitymizacji władzy UE są obywatele państw członkowskich<sup>156</sup>. Stwierdzenie, że państwa są „panami traktatów” dowodzi, że zdaniem FTK, podmiotowość prawna Unii Europejskiej ma charakter wtórny – nadany jej przez państwa, a Unia działa zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych. W związku z tym postanowienia art. 23 ust. 1 UZ nie tworzą podstawy konstytucyjnoprawnej do nieograniczonego „otwarcia” wobec udziału RFN w procesie integracji europejskiej, lecz u podstaw tego twierdzenia leżą gwarancje struktury państwowości RFN, wymienione w art. 79 ust. 3 UZ w powiązaniu z art. 23 ust. 1 UZ (zasada wolności, państwa prawnego, demokracji, zasady pomocniczości, państwa socjalnego, państwa prawnego, a także federacyjnego charakteru państwa)<sup>157</sup>.

Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał w omawianym wyroku za sprzeczne niektóre przepisy Ustawy o poszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej z art. 38 ust. 1 UZ w związku z art. 23 ust. 1 UZ, ponieważ jego zdaniem ustawa ta w sposób niedostateczny wyposażała obie izby w kompetencje dotyczące partycypowania przez nie w unijnym procesie legislacyjnym oraz w procedurach zmian traktatowych. Zabronił on tym samym złożenia przez RFN dokumentów ratyfikacyjnych depozytariuszowi TL do czasu, aż nie zacznie obowiązywać wewnętrzna, niemiecka regulacja prawna na poziomie konstytucyjnym, która zagwarantuje w odpowiedni sposób partycypację Bundestagu i Bundesratu w europejskich procedurach prawotwórczych<sup>158</sup>.

---

<sup>153</sup> Por. J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 9, s. 16.

<sup>154</sup> Zob. pkt 4 sentencji wyroku FTK z 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony. Por. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 148.

<sup>155</sup> Zob. wyrok FTK z 30 czerwca 2009 r., motyw 298.

<sup>156</sup> Por. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 149.

<sup>157</sup> Por. J. Barcz, *op. cit.*, s. 15.

<sup>158</sup> Por. P. Mlsna, *Vztah ústavního a evropského práva ve Spolkové republice Německo s přihlédnutím k Lisabonskému nálezu*, „Acta Universitatis Carolinae” – iuridica 2, nr 2/2010, s. 81–82.

Zatem w wyroku z 30 czerwca 2009 roku FTK nie doszukał się sprzeczności Traktatu z Lizbony z UZ, ale sformułował wytyczne odnośnie do niemieckiego ustawodawstwa „okołotraktatowego” i dopiero wprowadzenie stosownych zmian umożliwiło ratyfikację TL przez RFN.

Sam wyrok FTK z 30 czerwca 2009 roku w sprawie Traktatu z Lizbony jawi się jako obiektywnie korzystny dla kolejnego etapu integracji europejskiej, jakim jest ostateczne wejście w życie nowego traktatu, gruntownie reformującego UE. Jednak samo postrzeganie aktualnej fazy rozwoju integracji europejskiej przez FTK może być dla perspektyw rozwoju tego procesu pewnym „znakiem ostrzegawczym”. FTK podjął tutaj próbę zakreślenia materialnych granic przekazania praw zwierzchnich na rzecz UE. W jego ocenie, państwa muszą zachować „swobodę kształtowania gospodarczych, kulturalnych i społecznych warunków życia. Dotyczy to w szczególności chronionych przez prawa podstawowe sfery prywatnej odpowiedzialności oraz sfery bezpieczeństwa osobistego i socjalnego, a także kultury, historii i języka”<sup>159</sup>. To bardzo oryginalne, odważne podejście FTK<sup>160</sup>.

W piśmiennictwie uważa się, że taka optyka FTK jest sygnałem, że „integracja europejska w formie unii ponadnarodowej czy zrzeszenia państw zbliża się do swoich granic, jeśli chodzi o zakres przekazanych kompetencji”<sup>161</sup>. Wobec tego, że FTK w Europie cieszy się ogromnym prestiżem i ugruntowaną pozycją organu prowadzącego równorzędny dialog z Trybunałem Sprawiedliwości UE, niewyobrażalne jest, by w przyszłości twórcy ewentualnych nowych traktatów lub zmian w prawie traktatowym chociażby nie brali pod uwagę takich daleko idących jednak stwierdzeń FTK<sup>162</sup>. W literaturze podkreśla się, że FTK jest wręcz instytucją o charakterze europejskim i że wprowadzie z pewną przesadą, ale jednak jest on określany czasami jako „europejski sąd konstytucyjny” obok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>163</sup>, a nawet opisany jako „towar eksportowy” RFN<sup>164</sup>.

---

<sup>159</sup> Zob. wyrok FTK z 30 czerwca 2009 r. w sprawie TL, motyw 249. Por. także K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 149.

<sup>160</sup> Por. K. Wójtowicz, *Otwarcie systemu konstytucyjnego Niemiec na sprawy jedności Europy*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/2009, s. 134.

<sup>161</sup> P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja jego polityczno-ustrojowego znaczenia w Niemczech i w Europie*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6, s. 121.

<sup>162</sup> Por. J. Rutynowski, K. Witkowska-Chrzczonec, *Polityczne i ustrojowe problemy ratyfikacji Traktatu z Lizbony w RFN – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 1, s. 200.

<sup>163</sup> Por. P. Czarny, *op. cit.*, s. 108.

<sup>164</sup> Por. *ibidem*, s. 118.



#### 4. KONKLUZJE

Włochy i Niemcy to duże państwa Unii Europejskiej, które łączy nie tylko podobieństwo losów historycznych, ale także wiele współczesnych wyzwań. Mając znacznie słabiej rozwiniętą tożsamość narodową niż np. Francja czy Wielka Brytania (co – jak starano się tutaj wykazać – wynika z historii obu tych państw, których państwowość to zaledwie ok. 150 lat) są państwami, które także z tego powodu mogą poszczycić się silniejszą identyfikacją z wartościami jednoczącej się Europy<sup>165</sup>.

Gdyby porównać pozycję polityczną Włoch i Niemiec w UE – państw mających w obecnym kształcie instytucjonalnym Unii Europejskiej porównywalny wpływ na decyzje podejmowane na poziomie unijnym (zarówno Włochy, jak i Niemcy pod rządami nadal obowiązującego Traktatu z Nicei mają po 29 głosów ważonych w Radzie UE), zestawienie to wypada jednak na korzyść RFN. Wprawdzie Włochy zaliczane są do czterech największych państw UE, a imponujące przyspieszenia ekonomiczne i cywilizacyjne doprowadziły niewątpliwie do tego, by można było to państwo śmiało zestawiać z pozostałymi potęgami UE, to jednak należy wziąć pod uwagę także utrzymujące się wciąż zagrożenia i dysproporcje, w tym te, o których była tutaj mowa – między bogatą Północą i biednym Południem<sup>166</sup>. Oczywiście w Niemczech podziały także występują, a najbardziej znacząca ich linia biegnie wzdłuż dawnej granicy NRD, ale politycznie Niemcy potrafią zarówno skuteczniej przekonywać do swojej wizji Europy (także argumentami o charakterze ekonomicznym), jak i występować jako rzetelny, godny zaufania i przewidywalny partner w stosunkach transatlantyckich oraz w relacjach z Rosją i szeroko rozumianym Wschodem. W ostatnim czasie wizerunek Włoch został bardzo mocno nadszarpnięty przez skandale obyczajowe wywołane przez premiera Włoch, Silvia Berlusconiego.

Obecnie jednym z największych kłopotów obu państw jest stały napływ imigrantów, który zarówno w Niemczech, we Włoszech, jak i w wielu innych państwach UE powoduje dwa główne problemy<sup>167</sup>. Po pierwsze, rządy tych państw nie znalazły jeszcze skutecznego sposobu na to, by włączyć tak liczną grupę na rynek pracy. Po drugie zaś, trudne jest wyzwanie związane z wielokulturowością generowaną przez napływ ludności różnych nacji i kultur. We Włoszech, w Niemczech i w innych państwach UE dyskutuje się nad sposobami skutecznej integra-

<sup>165</sup> Por. F. Stöcker, *La Germania e l'Europa. Dall'unificazione tedesca ad oggi*, [w:] *L'Europa a ventisette*, a cura di G. Ravasi, Milano 2005, s. 24.

<sup>166</sup> Por. M. Dobroczyński, *op. cit.*, s. 164.

<sup>167</sup> Por. J. Zając, *Partnerstwo Euro-Śródziemnomorskie*, Warszawa 2005, s. 18.

cji takich grup (chodzi tutaj zwłaszcza o społeczności islamskie) z większością społeczeństwa. Ponadto niestety statystyki policyjne wskazują wyraźnie, że migracje wiążą się ze wzrostem przestępczości (w tym terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej o charakterze transgranicznym), niepokojów społecznych (np. zamieszki wywołane przez mniejszości narodowe, jak np. zamieszki we Francji podczas II intifady w Izraelu, kiedy to arabscy imigranci podpalali synagogi w proteście przeciwko polityce rządu izraelskiego)<sup>168</sup>. Z jednej strony państwa UE ciągle ulepszają i coraz wyraźniej koordynują swoją politykę w zakresie imigracji (także tej nielegalnej) oraz sposoby ochrony granic wewnętrznych UE, a zwłaszcza strefy Schengen, lecz z drugiej strony Unia Europejska wydaje się nadal bezradna wobec takich wyzwań jak spowodowany sytuacją w Libii w 2011 roku napływ uchodźców na małą włoską wyspę Lampedusa, którzy następnie przedostają się także do innych krajów wewnątrz obszaru Schengen.

### Summary

#### THE REPUBLIC OF ITALY AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY – THE TWO FOUNDING MEMBER STATES OF THE EUROPEAN COMMUNITIES ON THEIR WAY TO EUROPEAN INTEGRATION

The article provides an overview of the way of the Republic of Italy and the Federal Republic of Germany to the present phase of European integration. The paper is divided into two fundamental parts. In the first part, the authors focused on a comparison of historical backgrounds of Italy and Germany including the second half of 19<sup>th</sup> century when the two states were about to shape their national identity by way of an unification process under the auspices of Hohenzollern and Savoy dynasties. The factors of both unifications were relatively congruent: ambitions of dynasties, presence of clever politicians of Cavour's or Bismarck's caliber and finally, the necessity to conquer Austria. In Prussia's case the aim was to defeat France as well.

The second part of this article contains an analysis of selected structural and constitutional issues concerning the membership of Italy and Germany in the European Union. In this approach, of particular importance are constitutional grounds of states'

---

<sup>168</sup> Por. *ibidem*.

membership in the organization, predominant methods of transposition of the European Law into domestic legal systems as well as problems regarding the effectiveness of the EU-law in Italy and Germany. The article also refers to the Italian Constitutional Court and the Federal Constitutional Court and their role as factors, which have been of great relevance for the dynamic progress of states integration within the structures of the European Union.

The authors underline that Italy and Germany, considering their legal and political positions in the EU, are not only states with similar historical experiences and problems resulting from these issues (the most important aspects are differences concerning the northern and the southern parts of Italy and eastern and western parts in Germany), but they also have comparable possibilities. However, the practice shows that Germany seems to take a better advantage of its political and economic opportunities.

### Riassunto

#### LA REPUBBLICA ITALIANA E LA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA – DUE STATI FONDATORI DELLE COMUNITÀ EUROPEE – IN VIA DELL’INTEGRAZIONE EUROPEA

In questo saggio si mette in evidenza il ruolo essenziale della Repubblica Italiana e della Repubblica Federale di Germania, cioè dei due stati fondatori delle Comunità europee, che mirano all’integrazione europea completa. Il saggio si articola in due parti:

La prima è di carattere storico e riguarda l’Italia e la Germania nell’ottica della seconda metà dell’Ottocento; in questo periodo sia in Italia che in Germania si realizza il lungo processo dell’unificazione. Gli autori accennano i componenti relativi all’unificazione quali: l’identità nazionale, il ruolo personale del conte di Cavour e di Bismarck, l’ambizione politica italo-tedesca delle dinastie di Hohenzollern e Savoia per lottare per la loro unificazione contro l’Austria e la Francia, che assumono un valore primordiale nel lungo e difficile processo dell’unificazione.

La seconda parte invece concerne l’analisi dettagliata della situazione socio-politica e legislativa dei suddetti paesi membri dell’Unione Europea. Gli autori rilevano il fatto da cui risulta che sia l’Italia che la Germania hanno gli stessi problemi di carattere economico, politico e sociale, che si delineano tra il Sud e il Nord (Italia), l’Est e l’Ovest (Germania), però la Germania solo è capace di risolverli bene.



Część II  
RECENZJE

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika



*Piotr Chrzczonowicz*

RECENZJA: DIEGO GAMBETTA, *MAFIA SYCYLIJSKA. PRYWATNA OCHRONA JAKO BIZNES* (W PRZEKŁADZIE JULIANA KUTYŁY), OFICYNA NAUKOWA, WARSZAWA 2009, SS. 389

We włoskiej tradycji ugruntowało się powiedzenie *Tutto è mafia in Italia*<sup>1</sup>. Wyraża ono wiarę w obecność i działanie mafii w różnych sferach i aspektach życia, postrzeganie, czy wręcz uznawanie jej za jeden z motywów, składników kultury narodu. Mafię spowija mgła tajemnicy, przypisuje się jej rolę ukrytej władzy (wł. *potere occulto*) o przemożnym oddziaływaniu na władze oficjalne, a brzmienie samej tej nazwy niejednokrotnie rozpala wyobraźnię i wywołuje żywe emocje – niejednego potrafi zatrwożyć i zmusić do milczenia. Dominuje opinia, że mafia narodziła się najprawdopodobniej w XIX wieku. Według zapartytwań niektórych historyków początki mafii sięgają średniowiecza i związane są z powstałym w XIII wieku na terenie współczesnych Włoch stowarzyszeniem, którego celem był bunt i opór wobec represji wywieranych w społeczeństwie przez francuską dynastię Andegawenów. Słowo „mafia” miało wywodzić się ponoć od pierwszych liter zawołania bojowego członków tego stowarzyszenia, które brzmiało wówczas: *Morte alla Francia Italia anela*<sup>2</sup>. Generalnie pojęcie „mafia” ma we Włoszech szeroką konotację. W literaturze wskazuje się, że „[...]

<sup>1</sup> „We Włoszech wszystko jest mafią”.

<sup>2</sup> „Śmierć Francuzom to zawołanie Włochów!”. Zob. hasło: „Mafia, geneza organizacji”, [w:] C. Sifakis, *Mafia amerykańska. Encyklopedia*, tłum. P. Nowakowski, Kraków 2007, s. 315. Inne, werniejsze tłumaczenie powyższego zwrotu brzmi: „Śmierć Francji, Italio odetchnij!” (zob.

wyraz mafia stał się nie tylko synonimem wszystkich przestępczych grup zorganizowanych w kraju, ale również terminem opisującym siatkę zмовy i towarzyszącej jej korupcji sięgającej od najniższych po najwyższe szczeble włoskiego społeczeństwa. Pod wieloma względami mafia stała się marką związaną ze wszystkim, co przynależy do przestępczego podziemia: przemocą, władzą, pieniędzmi, spiskiem, tajemnicą i krwią. Jednak „marka” mafii ma również związki z tradycją, rodziną, męskością i – ponad wszystko – honorem<sup>3</sup>. Posłuszeństwo i wierność w ramach przestępczej rodziny (zazwyczaj nie chodzi tu jednak o relacje międzyosobowe oparte na pokrewieństwie) uznawanej za dobro nadrzędne, honor i zмова milczenia (*omertà*) stanowią esencjonalne wartości, na których opiera się struktura mafijna. Zapewniają one – w powiązaniu z innymi jeszcze atrybutami – jej trwałość i siłę. Do atrybutów tych należy z jednej strony zdolność społecznej inkluzji (w ramach danej społeczności istnienie i działalność mafii często nie wywołuje generalnego sprzeciwu, a nierzadko uzyskuje nawet aprobatę), z drugiej natomiast – zdolność przenikania do świata polityki i instytucji samorządowych oraz państwowych. Organizacje typu mafijnego – jak zauważa się w piśmiennictwie – nie są zwykłymi, pospolitymi grupami przestępczymi. Zdadne są one do kreacji specyficznego systemu ekonomicznego czy społecznego, dysponują aparatem władzy i przymusu, umożliwiającym egzekwowanie wprowadzanych przez siebie norm<sup>4</sup>. Przestępczość typu mafijnego występuje wówczas, kiedy mamy do czynienia z organizacją przestępczą powołaną w celach ekonomicznych i sprawującą kontrolę nad terytorium, na którym rozpościera się jej działanie (narzucającą na podejmowaną w danej strefie aktywność gospodarczą swoje odpłatne usługi ochronne, udzielającą faktycznych form wsparcia w zamian za lojalność lub przyszłe korzyści bądź decydującą o wszelkiej działalności przestępczej na danym obszarze)<sup>5</sup>. Mafia – jak wynika ze specjalistycznych obserwacji tego zjawiska – stanowi w istocie kulturowy parasol ochronny nad funkcjonowaniem rozmaitych organizacji przestępczych (ugrupowań prowadzących zakazaną prawnie działalność, jak np. handel narkotykami czy ludźmi), ale też tych przedsiębiorców, którzy wprawdzie prowadzą działalność legalną, jednakże do jej wykonywania wykorzystują nielegalne środki i metody (np. korumpują urzędników). Najbardziej znanymi włoskimi organizacjami mafijnymi

---

A. Ostrowski, *Włoskie organizacje przestępcze typu mafijnego*, [w:] *Współczesne Włochy. Państwo i społeczeństwo*, red. T. Słomka, Warszawa 2009, s. 81).

<sup>3</sup> D. Southwell, *Historia przestępczości zorganizowanej. Prawdziwe dzieje i tajemnice gangów całego świata*, Bremen 2009, s. 9.

<sup>4</sup> Por. A. Ostrowski, *op. cit.*, s. 77.

<sup>5</sup> Por. *ibidem*.



są: mafia sycylijska (*Cosa Nostra*), mafia neapolitańska (*Camorra*), mafia kalabryjska (*'Ndrangheta*), mafia wenecka (*Mala del Brenta; Mafia del Brenta*) oraz mafia z Apulii (*Sacra Corona Unita*<sup>6</sup>). Innymi głośnymi we Włoszech organizacjami mafijnymi bądź wykazującymi podobieństwa do organizacji mafijnych są: *Stidda* na Sycylii, *Basilischi* w regionie Basilicata czy rzymska *Banda della Magliana*.

\* \* \*

Urodzony w Turynie w 1952 roku Diego Gambetta jest badaczem zagadnień politycznych, gospodarczych oraz społecznych (w tym obszarze także kryminologicznych), profesorem socjologii na Uniwersytecie w Oksfordzie (wykładowcą w Nuffield College). W jego dorobku naukowym znajdują się m.in. liczne, rozpoznawalne i wysoko cenione w świecie publikacje książkowe, studia i artykuły. Jedną z takich prac naukowych jest obszerna, prezentująca interdyscyplinarne podejście badawcze monografia poświęcona zjawisku sycylijskiej mafii, która pierwotnie (w 1992 r.) została opublikowana we Włoszech, następnie zaś (w 1993 r.) w Wielkiej Brytanii. Polski przekład tej książki, dokonany przez Juliana Kutylę na podstawie jej angielskiego wydania<sup>7</sup>, ukazał się w 2009 roku nakładem Oficyny Naukowej, a zatem – co wynika z prostego rachunku – 17 lat po tym, jak ukazała się ona drukiem po raz pierwszy.

Diego Gambetta, u zarania swoich badań nad zjawiskiem mafii sycylijskiej, napotykał problemy, które częstokroć również aktualnie nie tracą na ostrości. Naukowe badanie problematyki mafii jest bez wątpienia zadaniem wielce skomplikowanym i przez to stanowi prawdziwe wyzwanie. Wokół tego zagadnienia narosło wiele mitów i legend, w powszechnym obiegu znajdują się pewne spostrzeżenia i opinie, które wynikają z niedomówień, mają szablonowy, stereotypowy charakter czy są po prostu błędne. Trudności potęgują niedostatki danych empirycznych, a w obszarze tych istniejących – wiele ma nikłą wiarygodność i zarazem wartość. Dostęp do wielu materiałów, które mogłyby okazać się cennym źródłem wiedzy o szczegółowych kwestiach dotyczących funkcjonowania mafii w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, nie jest możliwy w każdym przypadku. Z różnych względów – faktycznej lub formalnej natury – podlega on określonym reglamentacjom. Wśród czynników utrudniających badanie mafii, a wręcz powodem zniechęcającym do podejmowania prób rzetelnej analizy tego

---

<sup>6</sup> Zjednoczona Święta Korona.

<sup>7</sup> D. Gambetta, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge, Mass./London, England 1993.

fenomenowi społecznego może być prawdopodobieństwo narażenia się na personalne niebezpieczeństwo tych, którzy taką analizę z gorliwością i determinacją chcieliby przeprowadzać<sup>8</sup> (nie wspominając już o potencjalnych zagrożeniach z powyższego względu dla innych, bliskich im osób). Dlatego też efekty badawczego i intelektualnego wysiłku zmierzającego do zwiększenia *quantum* solidnej wiedzy o zjawisku mafii nie powinny pozostać niezauważone i warte są tego, by je upubliczniać, a przez to dawać możliwość zapoznania się z nimi bliżej jak najszerszemu kręgowi osób.

W monografii Diego Gambetty wyróżnione zostały trzy zasadnicze części, zatytułowane kolejno: *Branża ochrony* (składają się na nią rozdziały I–III: *Rynek, Zasoby, Branża*), *Branża na Sycylii* (zawierająca rozdziały IV–VI: *Korzenie, Kartel, Znaki firmowe*) oraz *Ochrona w praktyce* (obejmująca rozdziały VII–IX: *Rozwiązywanie sporów, Rynki uporządkowane, Rynki nieuporządkowane*). Całość pracy komponują następujące elementy: podziękowania, przedmowa do wydania polskiego, wprowadzenie, dziewięć rozdziałów, zakończenie, postscriptum, dwa aneksy (tj. aneks A – prezentujący etymologię słów „mafioso” i „mafia” oraz aneks B – zawierający opisy inicjacyjnego rytuału mafijnego), wykaz skrótów (które dotyczą wywiadów, źródeł parlamentarnych i sądowych oraz zeznań mafiosów o statusie świadków koronnych), alfabetycznie uporządkowana, zbiorcza bibliografia, alfabetyczny indeks osób oraz takiż indeks rzeczowy.

Już sam tytuł pracy zdaje się sugerować czytelnikowi, co stanowi główną oś działalności mafijnej (mafijnego biznesu) na Sycylii i klucz do jej zrozumienia. To świadczenie, dostarczanie usług ochrony. Teza ta jest fundamentem i *leitmotiwem* rozważań Autora, i do czasu ukazania się jego książki nie była ona zbyt popularna w myśleniu o mafii mającym na celu odszukanie kodu do zrozumienia jej funkcjonowania. Częściej bowiem w pracach poświęconych mafii wskazywano (a niekiedy pogląd taki utrzymuje się i współcześnie), że w ramach jej działalności pierwszoplanową rolę odgrywa przemoc i mafia jest niejako „przemysłem przemocy”. Intencją Diego Gambetty jest przekonanie czytelnika, poprzez przedstawienie mu wyraźnych dowodów, że to właśnie ochrona – rze-

---

<sup>8</sup> Przykładem może być tu los R. Saviana, włoskiego dziennikarza, reportażysty, autora głośnej książki pt. *Gomorra. Podróż po imperium kamorry* (Wydawnictwo „Czytelnik”, wyd. III, Warszawa 2010), zawierającej opis (wynikający z wnikliwej obserwacji i kilkuletnich wysiłków w poszukiwaniu stosownych dowodów) działalności we włoskich prowincjach Neapolu i Caserty kamorry, będącej w istocie „państwem w państwie”. Roberto Saviano, któremu parokrotnie już grożono śmiercią, posyłając mu różne charakterystyczne „sygnały” (m.in. martwe, zamrożone wrony) świadczące – według specjalistów – o tym, że organizacja kamorry ma go na swoim celowniku, korzysta obecnie ze stałej policyjnej ochrony i ukrywa się przed vendettą.

czywista bądź pozorna – jest centralnym punktem silnie zakorzonej i efektywnie działającej organizacji mafijnej, a sama przemoc ma raczej charakter substratu; jest zasobem, nie zaś produktem finalnym, środkiem – nie celem. Ochronna działalność mafii zaznacza się w wielu sferach ludzkiej aktywności (w przestrzeni społeczno-polityczno-gospodarczej), a typy dostarczanej przez mafię ochrony są w praktyce zróżnicowane. Przykładowo mafiosi mogą dostarczać ochrony przed kradzieżami, przed wymuszeniami, przed porwaniami, przed porażką wyborczą (wpływając na wyniki wyborów w taki sposób, by preferowany kandydat uzyskał w nich satysfakcjonujący wynik). Mafia pilnuje niekiedy porządku na swoim terytorium, jakby odpowiedzialna była za bezpieczeństwo publiczne. Warto odnotować, że istotą licznych usług łączących się z dostarczaniem ochrony wydaje się rozwiązywanie różnych sporów (np. sporów pojawiających się między pracodawcami a pracownikami). Mafiosi nierzadko występują w roli pośredników, poręczycieli w określonych transakcjach czy też interweniują, gdy zaistnieje potrzeba ściągnięcia wierzytelności bądź opóźnienia spłaty długu.

Mafijny biznes polegający na dostarczaniu ochrony zyskuje mocne podwaliny i może być skutecznie prowadzony dzięki współwystępowaniu różnych czynników. Są nimi przede wszystkim: zdolność dyskrecji, dochowania tajemnicy – *omertà* (jakkolwiek pryncypium to doznaje czasem w świecie mafii pewnych ograniczeń), zdolność pozyskiwania przez mafiosów potrzebnych informacji i wykorzystywania ich w odpowiedni sposób, właściwa im reputacja (honor) utrwalająca preferowany wizerunek w relacjach z klientami i rywalami, sięganie po argument siły fizycznej lub psychicznej (zwłaszcza w sytuacji konkurencji na rynku usług ochronnych, ale także dla ochrony przed prawem i działaniami państwa), odpowiedni sposób reklamowania swych usług (nawiązujący nawet w swych formach do sfery religijności i wyrażający korelacje z symboliką i kręgami Kościoła katolickiego).

Autor wyraża i rozwija hipotezę, że mafia stanowi specyficzne przedsięwzięcie ekonomiczne, branżę produkującą, promującą i sprzedającą prywatną ochronę. W tym ujęciu prywatna ochrona jawi się jako zasadniczy, funkcjonujący w grze rynkowej towar mafii. Rozumienie mafii jako *sui generis* przedsięwzięcia zakłada obecność trzech newralgicznych elementów: klientów, własności (kapitału) oraz siły roboczej. W powyższym kontekście termin „mafia” jest postrzegany jako pewna nazwa towarowa, a w jego orbicie uwagę przykuwa repertuar licznych symboli i rytualnej obrzędowości, których funkcją jest – w konsekwencji wywołania odpowiedniego wrażenia – budowanie więzi międzyosobowych, petryfikowanie wewnętrznej spójności organizacyjnej mafijnej rodziny, podno-

szenie jej statusu w oczach poszczególnych członków, wzmacnianie przekazu mafijnej aksjologii czy wzbudzanie lęku, niepokoju bądź wymaganej spolegliwości i uległości.

Podstawowy rynek usług mafijnych można odnaleźć w niestabilnych transakcjach, wówczas gdy zaufanie jest rachityczne i ułomne (m.in. w sytuacji transakcji nielegalnych, w których nie występuje autorytet prawowitej władzy, tj. państwa). Szczególny towar mafii, czyli oferowana przez nią ochrona może nie być ani w pełni uczciwa, ani powszechna. Może się bowiem zdarzać, że realną, autentyczną ochronę otrzymują nie wszystkie podmioty – uczestnicy obrotu rynkowego, lecz tylko wybrańcy; może jednak być i tak, że żaden z podmiotów biorących udział w obrocie rynkowym nie będzie beneficjentem prawdziwej ochrony, ale ofiarą wymuszania pod pretekstem dostarczania ochrony.

W oczach odbiorców mafijnej ochrony towar ten może być traktowany jako problematyczny, ale nie jest on uznawany za bezużyteczny (zresztą wielu go poząda i samemu aktywnie poszukuje). Trudno jednak przyjąć, by na ogół traktowali oni mafijną ochronę w kategoriach innych niż tzw. mniejszego zła. Mafii zależy na tym, by istniał i zwiększał się popyt na sprzedawane przez nią dobro, ma ona zatem swój ważki interes w dokonywaniu kontrolowanej iniekcji w tkankę rynku deficytu zaufania i kreowania zagrożeń. Brak zaufania z kolei zaburza rozwój ekonomiczny i społeczny, jest jego „hamulcowym”. Gambetta uważa, że mafia wyrasta z niedostatku zaufania i tym niedostatkiem się karmi. Dowodzi przy tym, że nie jest ona organizacją scentralizowaną i zhierarchizowaną (nie ma bowiem żadnego ciała zbiorowego ponad poziomem pojedynczej rodziny, na rzecz którego rodziny mafijne wyzbyłyby się swojej niezależności), lecz instytucją będącą raczej związkiem niezależnych rodzin, dysponujących wspólnym znakiem firmowym. Znakiem tym, czy też „wspólnym mianownikiem” niezależnych rodzin mafijnych jest atrakcyjna tożsamość handlowa dostarczycieli ochrony. Wszystkie mafijne rodziny łączy interes w jego zachowaniu, bo każdy, kto działa pod tym szyldem, czerpie zyski z wywoływanego przezeń podziwu i strachu. Mafijne rodziny („firmy”) mogą jednoczyć się za pomocą kartelu. „Firmy” te tworzą dyktowane potrzebami sojusze (np. mniejsze rodziny skupiają się wokół większych), które wymagają jakiejś koordynacji. Powołany układ sojuszniczy konsoliduje dążność do osiągnięcia zamierzonych i podzielanych w ramach tego układu celów.

Często pokutuje przekonanie, że rodziny mafijne opierają się na więzach pokrewieństwa, a tymczasem – co należy podkreślić – sami mafiosi podejmują starania, by oddzielić rodzinę mafijną od rodziny wynikającej z relacji biologicznych. Zostanie członkiem mafii to afiliacja z określoną rodziną – ponad nią nie

istnieje żadne potężniejsze ciało. Osoby wybierające wejście do tej branży – jak zaznacza Autor książki – muszą dysponować pewnymi wyjątkowymi zdolnościami i specjalnymi umiejętnościami (które wynikają z indywidualnych predyspozycji lub przebytego treningu), a jednocześnie nie mieć innej, lepszej alternatywy (mafijna siła robocza rekrutuje się zwykle z prowincji – z terenów wiejskich i małych miasteczek, a związek z mafią otwiera niejednokrotnie możliwość zrobienia określonej kariery, „wybicia się” z dotychczasowego środowiska). Korzyść wydaje się obopólna – mafia staje się dla wielu mieszkańców interioru szansą na lepszą przyszłość, a jednocześnie – jak ujął to obrazowo w swoim zeznaniu jeden ze świadków koronnych (skruszonych mafiosów) Vincenzo Marsala – interior jest rezerwuarem pozwalającym mafii odmładzać swoje szeregi.

Praca Gambetty porusza inny jeszcze znamieny wątek. Prezentuje ona bowiem relacje, jakie występują między państwem włoskim a mafią. Generalnie rzecz biorąc, państwo i mafia zajmują się tym samym towarem – ochroną. Autor wskazuje, że osoby dostarczające ochronę mają tendencję – a państwo nie jest tu wyjątkiem – by wyolbrzymiać zapotrzebowanie na nią i manipulować nią. Stwierdza on poza tym, że w każdym przypadku, gdy państwo uznaje określoną transakcję lub towar za nielegalne, powstaje potencjalny rynek prywatnej ochrony. Obrót danym wytworem staje się zakazany, a handlujący nim muszą wówczas poszukać ochrony w innej niż państwo instytucji. Chociaż na ogół jest tak, że między funkcjonariuszami państwa a mafiosami wyraźnie zarysowują się antagonizmy, bywa niekiedy, że ich interesy są zbieżne. Tam, gdzie mafia funkcjonuje skutecznie, problemy praworządności oraz zagrożeń publicznych utrzymywane są pod kontrolą. Wypada nadmienić, że państwo rozwinęło z mafią specyficzne, polityczno-ideologiczne powiązania. Diego Gambetta rozprawia się z mitem, jakoby mafia reprezentowała swój własny system prawny (wł. *ordinamento giuridico*) oraz pełniła względem państwa raczej komplementarną aniżeli opozycyjną rolę. W wyniku zestawienia kontrastujących ze sobą cech mafii i państwa Autor konkluduje, że uznanie mafii za porządek prawny zakrawa na absurd i że lepszym odpowiednikiem mafii jest właśnie biznes. W tej kategorii mafia może być poddawana intelektualnej autopsji.

Diego Gambetta zastanawia się ponadto nad kwestią prognozowania ewolucji mafii we Włoszech, podnosząc, że nie istnieje tu żadna oczywista wewnętrzna dynamika. Czy mafia zmierza w kierunku bardziej scentralizowanej struktury, czy może raczej to nie konsolidacja i wycofanie się na bardziej wyspecjalizowane obszary biznesu, lecz fragmentacja, swoista atomizacja jest kierunkiem ewoluowania mafii? Fragmentacja mogłaby być jednak konsekwencją centralizacji – gdy mafia „odpływa” z danego, tradycyjnego obszaru swojego oddziaływania, pojawiają się w tej próżni nowe, konkurujące ze sobą grupy, aby ją wypełnić.

Centralizacja – zdaniem Gambetty – sprawiłaby, iż mafia stałaby się bardziej tajemnicza, a co za tym idzie – silniejsza, lecz i bardziej wrażliwa. Trudniej byłoby w nią uderzyć, jednakże aby ją wykończyć, wystarczyłoby mniej ciosów. Centralizacja osłabiłaby także oddziaływanie mafii na życie codzienne i interesy zwykłych Sycylijczyków, a straty tej nie zrekomensowałyby żaden przyrost siły czysto „militarnej”.

Gambetta diagnozuje, że upadek mafii nie jest ani nieunikniony, ani spontaniczny. Uważa on, że w tym procesie remedium na mafię może stanowić tylko absolutna determinacja po stronie władz; brak zaś żelaznej konsekwencji władzy w realizowaniu polityki prowadzącej do upadku mafii może spowodować tylko jej tryumf. Państwo powinno wreszcie zacząć dostarczać prawdziwą, nie zaś iluzoryczną ochronę. Warunkiem *sine qua non* jest jednak przede wszystkim zmniejszenie zasięgu nielegalnej ochrony poprzez przemyślane, roztropne interwencje, jak np. liberalizację rynku narkotyków, zniesienie kontroli państwa nad ceną papierosów, ułatwienie i odsłonięcie procedur przyznawania kontraktów publicznych, modyfikacje w dziedzinie prawodawstwa antytrustowego i zagwarantowanie jego aplikacji w odniesieniu do targów i rynków, przemodelowanie procesu wyborczego tak, aby zminimalizować możliwość sprzedaży głosów. Z technicznego bowiem punktu widzenia zmiany takie nie stanowią problemu nie do pokonania. Koniecznym elementem zasługującym na zaakcentowanie jest motywacja, która zależy od politycznych reform, zarówno na poziomie praktycznym, jak i teoretycznym.

Książka Diego Gambetty łączy harmonijnie teorię i empirię w odniesieniu do analizowanej problematyki mafii sycylijskiej. Z metodologiczną zręcznością prowadzi on czytelnika przez mafijny światek południowych Włoch, pokazując i przekonująco wyjaśniając jego biznesową naturę i ekonomiczną rolę, której doniosłą negatywną konsekwencją jest patologizacja życia gospodarczego. Wśród gruntownie przestudiowanych przezeń dowodów znalazły się materiały z procesów mafijnych obejmujące m.in. zeznania świadków koronnych, tzw. skruszonych (wł. *pentiti*): Tommasa Buscetty, Antonia Calderone’a, Stefana Calzetty, Salvatore Contorna, Francesca Marina Mannoiego, Vincenza Marsaliego, Vincenza Sinagry i Leonarda Vitalego. Gambetta oparł się na źródłach prawnoprocesowych (które dostarczyły lwiej części dowodów zaprezentowanych w pracy), jak również historycznych. Poza dokumentami parlamentarnymi oraz pochodzącymi z postępowania przygotowawczego i jurysdykcyjnego (w tym także w postaci transkrypcji opublikowanych w prasie) Autor wykorzystał bogatą literaturę. Bibliografia polskiego wydania jego pracy obejmuje ponad 200 pozycji. Z uznaniem należy odnotować, że Autor ponadto osobiście przeprowadził w pewnym zakre-

się badania terenowe, obserwując niektóre obszary biznesu, tj. realia targu rybnego i giełdy owocowo-warzywnej w Palermo, funkcjonowanie sektora budowlanego czy rynku transportu taksówkarskiego. Poza udziałem mafii w tzw. rynkach uporządkowanych (legalnych), poddał analizie jej aktywność zaznaczającą się w obrębie rynków nieuporządkowanych (nielegalnych), koncentrując się w szczególności na zagadnieniach przestępczości przemytniczej i handlu narkotykami. Refleksja teoretyczna została ciekawie zilustrowana licznymi, dobrze dobranymi przykładami i odniesieniami faktycznymi. W ten sposób uzyskała ona pełną klarowność i przejrzystość. Prowadzona z pasją, wartka narracja sprawia, że książkę czyta się niemalże „jednym tchem”. Jest to z pewnością zasługą nie tylko umiejętności pisarskich samego Diego Gambetty, ale też umiejętności i swady jego polskiego tłumacza – Juliana Kutuły.

Książka Diego Gambetty może być dla polskiego czytelnika lekturą cenną, inspirującą i godną rekomendacji nie tylko ze względu na to, że zawiera ona interesujące informacje (płynące z materiału faktograficznego) i prezentuje teorie na temat mafii sycylijskiej niekoniecznie dotąd w szerszym zakresie obecne w świadomości większości rodaków (których wyobrażenie o tym zjawisku kształtują na ogół powieści sensacyjne lub produkcje filmowe), ale także dlatego, że może być pomocna w przewidywaniu i wyjaśnieniu przyczyn oraz mechanizmów powstawania i rozwijania się podobnych organizacji gdzie indziej, również w naszej części Europy.





## NOTA O AUTORACH

PIOTR CHRZCZONOWICZ, dr, adiunkt, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ANDRZEJ GACA, dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Małgorzata Lorencka, dr, adiunkt, Uniwersytet Śląski w Katowicach

ROBERTO MARTUCCI, prof. zw. dr, Uniwersytet w Salento (Włochy)

ZBIGNIEW MACHELSKI, dr hab., prof. nadzw., Uniwersytet w Opolu

JAKUB RUTYNOWSKI, mgr, absolwent filologii germańskiej na Wydziale Filologicznym UMK w Toruniu i lic. europeistyki na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu

KATARZYNA WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, dr, adiunkt, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ZBIGNIEW WITKOWSKI, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu



# Spis treści

## Indice

Od redaktorów .....	5
Nota dalla redazione .....	7

### Część I

### HISTORIA I PRAWO

#### **Andrzej Gaca, Zbigniew Witkowski**

Zjednoczenie Włoch. W 150. rocznicę wydarzeń roku 1861 .....	11
Summary .....	33
Riassunto .....	33

#### **Roberto Martucci**

L'Italia unita e il governo del re .....	35
Streszczenie .....	66
Summary .....	66

#### **Zbigniew Machelski**

Jak Włochy i Włosi radzili sobie z kryzysem? .....	67
Summary .....	86
Riassunto .....	87

#### **Małgorzata Lorencka**

Ewolucja włoskiego systemu partyjnego po 1993 roku .....	89
Summary .....	110
Riassunto .....	110

#### **Katarzyna Witkowska-Chrzczonec, Jakub Rutynowski**

Republika Włoska i Republika Federalna Niemiec – dwa państwa założycielskie Wspólnot Europejskich na drodze integracji europejskiej .....	111
Summary .....	146
Riassunto .....	147

Część II  
RECENZJE

***Piotr Chrzczonowicz***

Recenzja: Diego Gambetta, *Mafia sycylijska. Prywatna ochrona jako biznes*  
(w przekładzie Juliana Kutły), Oficyna Naukowa, Warszawa 2009, ss. 389. . . . 151

Nota o Autorach. . . . . 161