

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 geograficzne¹.

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

¹ 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 mniejsze².

We Włoszech byli to Sabaudowie (wł. *Casa Savoia*), którzy zarządzili 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 Toskanę, Sabaudowie odzyskali Piemont, zostało odbudowane Państwo Kościelne wokół Rzymu, a Burbonowie powrócili na tron Królestwa Sycylii i Neapolu³. 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 narodów⁴. Z kolei we Włoszech – które jak cynicznie mawiał Klemens Metternich, „są jedynie pojęciem geograficznym”⁵, 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 rozruchów⁶. 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 austriackiej⁷. Niemniej jednak ważnym krokiem z tamtego okresu była decyzja króla Karola Alberta Sabaudzkiego (podjęta pod

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

³ Por. S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 2008, s. 243.

⁴ Por. J. Krasuski, *Historia Niemiec*, s. 212.

⁵ Cyt. za N. Davies, *Zaginione królestwa*, Kraków 2010, s. 577.

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

⁷ 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)⁸. 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 II⁹.

Także w Niemczech w lutym i na początku marca 1848 roku doszło do ruchów w Badenii, Bawarii i Wirtembergii, a w Heidelbergu zwołano zjazd działaczy niemieckich, na którym zdecydowano o zwołaniu (w celu zjednoczenia kraju) parlamentu ogólnoniemieckiego¹⁰. 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)¹¹. Ostatecznie konserwatywny do szpiku kości król pruski Fryderyk IV odrzucił ofiarowywaną mu koronę cesarską zjednoczonych Niemiec, gdyż będąc namaszczonej przez Boga władcą, nie chciał zniżać się do tego, by przyjąć koronę z rąk ludu¹². Następnie Austrię i Prusy objęła kontrrewolucja, parlament frankfurcki rozpadł się, a próba przeobrażenia istniejącego wówczas Związku Niemieckiego w cesarstwo skończyła się fiaskiem¹³. Do zjednoczenia miał doprowadzić dopiero Związek Północnoniemiecki na drodze zbrojnej¹⁴. Spuścizną Wiosny Ludów na ziemiach niemieckich była niechętnie okrojowana przez Fryderyka Wilhelma IV konstytucja pruska z 1850 roku¹⁵.

⁸ Por. Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010, s. 21.

⁹ Por. S. Grodziski, *op. cit.*, s. 244.

¹⁰ Por. D. Janicka, *Historia społeczna...*, s. 112.

¹¹ Por. S. Grodziski, *op. cit.*, s. 255.

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

¹³ Por. S. Grodziski, *op. cit.*, s. 255.

¹⁴ Por. *ibidem*.

¹⁵ 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”¹⁶. 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 militarizmu, 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 absolutyzmu¹⁷.

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 I¹⁸, 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.

¹⁶ Cyt. za: N. Davies, *Zaginione królestwa*, Kraków 2010, s. 573.

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

¹⁸ 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 paszportu¹⁹. 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 więcej²⁰. 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”²¹. 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 francuskim²². 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

¹⁹ Por. N. Davies, *op. cit.*, s. 577.

²⁰ Por. *ibidem*.

²¹ N. Davies, *op. cit.*, s. 578.

²² Por. *ibidem*.

nadal czekali, by wypłynąć z Genui i podbić Sycylię²³. 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 rewolucji²⁴. 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 króla²⁵. Następnie w Turynie zebrał się parlament, który 27 stycznia 1861 roku przyznał Wiktorowi Emanuelowi tytuł Króla Włoch²⁶. 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”²⁷. 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

²³ Por. *ibidem*, s. 581.

²⁴ Por. *ibidem*, s. 585.

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

²⁶ Por. *ibidem*.

²⁷ 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 Kwirynale²⁸.

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 pały żądzą rewanzu 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 depeszę²⁹. 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 Francję³⁰. 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 niemieckiego³¹, 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-

²⁸ Por. *ibidem*, s. 586.

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

³⁰ Por. S. Grodziski, *op. cit.*, s. 256.

³¹ 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 książąt”, 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.

wym³². 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)³³.

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 Garibaldiiego³⁴. 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 negował³⁵. W Prusach doby Bismarcka do zjednoczenia doszło poprzez procesy „odgórne”, nawet bez pozorów uwzględnienia woli narodu³⁶. Nie znalazły też zastosowania „mowy i uchwały większości”, lecz raczej „krew i żelazo”³⁷. 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 Francję. 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 Berlinie³⁸. Wprawdzie zjednoczenie Włoch i Niemiec wymienia się niejako razem, „jednym tchem”, to dla historii Europy

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

³³ Por. *ibidem*, s. 238.

³⁴ Por. *Dynastie Europy*, s. 296.

³⁵ Por. M. Żywczyński, *op. cit.*, s. 538.

³⁶ Por. *ibidem*.

³⁷ Por. A. Tarnowska, *op. cit.*, s. 85.

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

niewątpliwie większe znaczenie miał rok 1871, który stanowi niejako cezurę XIX wieku³⁹. Oto w samym centrum kontynentu wyrosło silne państwo, które w kolejnym wieku dwukrotnie okrutnie zatrzęsło 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)⁴⁰. 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 światowej⁴¹. 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 Ententy⁴² i wyniosły z niej znaczne korzyści. Po pierwsze, została rozbita tradycyjnie zagrażająca Włochom monarchia Habsburgów, a jej miejsce zajęło kilka małych, zwaśnionych ze sobą państw, co powodowało, że te obszary stanowiły po I wojnie dobry obszar do ekspansji dla Włoch, a posiadanie Triestu wzmocniło pozycję Włoch nad Adriatykiem⁴³.

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 samych 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

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

⁴⁰ Por. *ibidem*, s. 107.

⁴¹ Por. *ibidem*, s. 175.

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

⁴³ Por. J. Pajewski, *op. cit.*, s. 449.

pruskiego i cesarza niemieckiego. Następnego dnia Wilhelm II zbiegł do neutralnej Holandii⁴⁴.

Na takim podglebiu upokorzenia Niemiec i gwałtownie pogarszającej się sytuacji ekonomicznej we Włoszech⁴⁵ 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 Włoszech⁴⁶. 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 ponadnarodowych⁴⁷.

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

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

⁴⁵ Por. J.A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław 1986, s. 556.

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

⁴⁷ Por. *ibidem*, s. 59.

w okresie międzywojennym⁴⁸. 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 nieprzyjaciela⁴⁹. Zwłaszcza ZSRR żądało ukarania Włoch wielkimi reparaacjami 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 państwami⁵⁰.

Myśl, że dla zapewnienia trwałego pokoju w Europie trzeba przebudować jej dotychczasową strukturę, wyrażona w manifestie z Ventotene o antyfaszystowskim wydźwięku z 1943 roku przez Altiera Spinellego, przyświecała potem wielu budowniczym i propagatorom idei europejskiego federalizmu⁵¹.

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 zjednoczeniowych⁵². 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”⁵³.

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

⁴⁸ Por. K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 46.

⁴⁹ Por. *ibidem*.

⁵⁰ Por. *ibidem*, s. 47.

⁵¹ 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.

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

⁵³ Cyt. za *ibidem*, s. 33.

mniej więcej podzielone po połowie między dwie nowe potęgi: USA i ZSRR⁵⁴ 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 Hitlerowi⁵⁵. 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)⁵⁶. Chodziło o to, by niedawnego zapiekłego wroga przemienić w lojalnego sprzymierzeńca, co było taktyką amerykańską także wobec Włoch⁵⁷.

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 międzynarodowej⁵⁸. 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-

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

⁵⁵ Por. K. Popowicz, *op. cit.*, s. 43.

⁵⁶ Por. *ibidem*.

⁵⁷ Por. *ibidem*.

⁵⁸ 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”⁵⁹. Choć przeciwnicy polityczni Adenauera zarzucali mu, że poświęca perspektywę zjednoczenia dla niesprecyzowanych celów „jednoczenia Europy”, a wręcz zadawali mu pytania, czy „nadal jest Niemcem”⁶⁰, on twardo odpierał te ataki, mówiąc: „jestem Niemcem i Niemcem pozostanę, zawsze też jednak byłem Europejczykiem i tak się czułem”⁶¹.

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 wydobywania 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”⁶². 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 przygotowywaniem planu Schumana, napisał, że „natychmiastowe przyłączenie się Włoch do planu Schumana, które nastąpiło dzięki Alcidemu De Gasperiemu, pozwoliło, aby ta wspólnota Europa nadreńska i kontynentalna stała się także śródziemnomorska; i za to Bogu niech będą dzięki”⁶³.

⁵⁹ Por. K. Popowicz, *op. cit.*, s. 43.

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

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

⁶² Por. *ibidem*, s. 67.

⁶³ Cyt. za: *ibidem*.

Włosi po wojnie musieli uporać się z podjęciem decyzji dotyczącej wyboru przyszłego ustroju państwa. W okresie międzywojennym Wiktor Emanuel III zbyt pobłażał 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)⁶⁴. 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)⁶⁵. „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”⁶⁶.

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 okupacyjne⁶⁷.

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

⁶⁴ Por. J.A. Gierowski, *op. cit.*, s. 635.

⁶⁵ Por. N. Davies, *op. cit.*, s. 587.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 588.

⁶⁷ 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 życie⁶⁸. 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 roku⁶⁹.

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 Europie⁷⁰. 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

⁶⁸ Por. G. Audisio, A. Chiara, *op. cit.*, s. 108.

⁶⁹ Por. *ibidem*, s. 213.

⁷⁰ Por. *ibidem*.

(w celu zdobycia pieniędzy na działalność terrorystyczną)⁷¹. 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 Kowalczuka, że państwo włoskie dopiero się jednoczyło, gdy Rzeczpospolita, choć pod zaborami, miała za sobą kilkaset lat istnienia, a powstańcy styczniowi jechali kibitkami na Syberię⁷². Jak wskazują badania, co czwarty mieszkaniec Północy i co szósty mieszkaniec Południa nie miałby nic przeciwko secesji⁷³. „Gdy 150 lat temu 17 marca Wiktor Emanuel proklamał powstanie Królestwa Włoskiego, gubernator Mediolanu Massimo D’Azeglio powiedział: „Zrobiliśmy Włochy. Teraz trzeba zrobić Włochów”⁷⁴. Jednak ten sam D’Azeglio uważał, że „jednoczyć się z Neapolem to jak iść do łóżka z trędowatą”⁷⁵. 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”⁷⁶.

⁷¹ 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.

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

⁷³ Por. *ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Por. *ibidem*, s. P13.

⁷⁶ 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 zaczął 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 zróżnicowań 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 Europejskiej⁷⁷, stanowiło jednak wyzwanie i nadal podobnie jak jednoczenie Włoch zapoczątkowane w 1861, czy jednoczenie 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”⁷⁸. 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 Niemiec⁷⁹.

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 obydwoma 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 Niemiec⁸⁰.

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

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Por. *ibidem*, s. 234.

⁸⁰ Por. A. Gruszczak, M. Bankowicz, *Dzieje powszechne 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, psychologicznym⁸¹. 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 pracy⁸². 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. Wypływa 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 konkurencji⁸³.

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 społeczeństw⁸⁴, a różnice między nimi można dostrzec na wielu płaszczyznach, m.in. kulturowej, językowej, wyznaniowej, społecznej, ale też w stosunku do

⁸¹ 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

⁸² Por. *ibidem*.

⁸³ Por. *ibidem*, s. 20–21.

⁸⁴ 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 kraju⁸⁵, 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”⁸⁶. W polskim piśmiennictwie podkreśla się, że stereotypy o wschodnich Niemcach wywodzą swój rodowód z zachodnioniemieckich 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 kraju⁸⁷. 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 zachodnioniemieckim 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 unijnych⁸⁸, 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 zachodnioniemieckich siedzib spółek-córek zlokalizowanych na wschodzie kraju⁸⁹. 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-*

⁸⁵ Por. *ibidem*, s. 18 i n.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 6.

⁸⁷ Por. *ibidem*, s. 7.

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

⁸⁹ Por. M. Zawilska-Florczuk, A. Ciechanowicz, *op. cit.*, s. 71.

darpakt II) w 2019 roku⁹⁰. 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 zawodowych⁹¹. 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

⁹⁰ 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.

⁹¹ Por. M. Zawilska-Florczuk, A. Ciechanowicz, *op. cit.*, s. 73.

celu”⁹². 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 Włoch⁹³. 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 Italii⁹⁴.

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”⁹⁵, 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 międzynarodowych⁹⁶.

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*)⁹⁷. Kompetencję przeniesienia praw zwierzchnich zachowuje Federacja (niem. *Bund*). Ponadto, pierwotna wersja tej regulacji nie przewidywała w akcie przeniesienia udziału krajów związkowych⁹⁸ (niem. *Bundesländer*) tworzących Federację.

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

⁹³ 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.

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

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

⁹⁶ Por. *ibidem*.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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 UZ⁹⁹.

W Niemczech dostrzegano wyraźnie konieczność stworzenia oddzielnego przepisu integracyjnego odpowiadającego specyfice dynamicznie rozwijających się WE oraz kiełkującej Unii Europejskiej¹⁰⁰. 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 Federację¹⁰¹. 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.

⁹⁹ Por. A. Kustra, *op. cit.*, s. 121.

¹⁰⁰ Por. *ibidem*, s. 126.

¹⁰¹ Por. *ibidem*, s. 133. Na gruncie art. 24 dochodziło często do przełamывania 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 prawa¹⁰². 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 krajowego¹⁰³.

Jeśli chodzi o transpozycję dla włoskiego porządku prawnego traktatów stanowiących podstawę UE (wcześniej WE), to nigdy nie pojawiały się w tym zakresie jakieś spektakularne problemy¹⁰⁴. W prawie włoskim istnieją dwojakiemu 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 międzynarodowej¹⁰⁵.

Natomiast transpozycja aktów prawa pochodnego UE od lat jest we Włoszech kwestią bardzo problematyczną, a Republika Włoska 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

¹⁰² Por. A. Kustra, *op. cit.*, s. 146.

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

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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 wyrok¹⁰⁶, 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”¹⁰⁷.

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”¹⁰⁸. 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 prawnego¹⁰⁹. 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 dotychczas-

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

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Tekst w: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, s. 77.

¹⁰⁹ 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*¹¹⁰ (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”¹¹¹.

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 wspólnotowej¹¹².

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, globalnym¹¹³.

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 ustawy¹¹⁴. 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

¹¹⁰ Zob. ustawa nr 86 z dnia 9 marca 1989 r.

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

¹¹² Por. *ibidem*.

¹¹³ Por. Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 449.

¹¹⁴ 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*¹¹⁵ obywatel może skutecznie dochodzić odszkodowania od państwa¹¹⁶.

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 zastosowanie¹¹⁷. Za impuls do wprowadzenia takiego rozwiązania posłużyło orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹¹⁸, 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 Konstytucyjnego¹¹⁹ i stanowiskiem Rady Państwa¹²⁰ (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)¹²¹. Gdyby wziąć pod uwagę taki scenariusz, decyzja WSK mogłaby jedynie prowadzić do

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

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Por. Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 448.

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

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

¹²⁰ Zob. Decyzja nr 452 z 6 kwietnia 1991, decyzja nr 864 z 19 października 1991.

¹²¹ 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. Czuczai, The Hague 2001, s. 75.

deklaracji niestosowania unijnych aktów normatywnych na terytorium Włoch. Naturalnie, taka decyzja nigdy nie została do tej pory podjęta¹²².

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 tygodni¹²³. 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 jasności¹²⁴. Tę generalną zasadę ETS wzbogacił o dodatkowe kryterium mocy powszechnie obowiązującej instrumentu implementacyjnego¹²⁵.

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 technicznego¹²⁶. Ostatecznie zalety te zaczęto postrzegać jako wady, gdyż nie spełniały one kryterium jasności instrumentu implementacyjnego i kryterium pewności. Przeciwno implementacji za pomocą przepisów administracyjnych

¹²² 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.

¹²³ 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.

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

¹²⁵ Por. *ibidem*.

¹²⁶ 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 zmiany¹²⁷.

W Republice Federalnej Niemiec jest stosowany mechanizm implementacyjny dwojakiej natury. Wspólnym mianownikiem dla obu metod są pełniące rolę instrumentów implementacyjnych tzw. klauzule generalne, na podstawie których funkcjonują tzw. odesłania dynamiczne oraz rozporządzenia¹²⁸. 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 wykładni¹²⁹. W piśmiennictwie nie brakuje głosów krytycznych względem implementacji prawa unijnego w wyniku przytoczonej praktyki „prawa sędziowskiego”¹³⁰. Głównym powodem takiego podejścia jest brak występowania w niemieckim systemie prawnym instytucji wiążącego precedensu sędziowskiego, co skutkuje brakiem pewności instrumentu implementacyjnego¹³¹.

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 ustawodawcę¹³². 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 usprawiedliwione¹³³. Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: FTK) zaakceptował taki mechanizm odniesień w 1970 roku, podkreślając uznanie przez państwa członkowskie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym¹³⁴. W piśmiennictwie niemieckim przyjęto także tezę, że dynamiczne odesłania do prawa wspólnotowego o charakterze ogólnikowym, czyli takie, które nie wska-

¹²⁷ Por. *ibidem*.

¹²⁸ Por. *ibidem*, s. 29.

¹²⁹ Por. *ibidem*.

¹³⁰ Por. *ibidem*.

¹³¹ Por. *ibidem*.

¹³² Por. *ibidem*, s. 30.

¹³³ Por. *ibidem*, s. 31.

¹³⁴ Por. *ibidem*.

zuja, o które akty konkretnie w danym przypadku chodzi, nie spełniają kryteriów jasności i określoności instrumentu implementacyjnego¹³⁵.

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 implementacji¹³⁶, 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 demokracji¹³⁷. Nie należy zapominać, że sam proces ustawodawczy jest czasochłonny i zależny od sytuacji politycznej (wyborów parlamentarnych)¹³⁸. 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 wykonawczych¹³⁹. 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 określoności¹⁴⁰ 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 dotyczy¹⁴¹. 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 prawotwórczej¹⁴².

¹³⁵ Por. *ibidem*, s. 32.

¹³⁶ Por. *ibidem*, s. 33.

¹³⁷ Por. K. Działocha, B. Skwara, *Współczesne dylematy prawotwórstwa egzekutywy w RFN*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6, s. 93.

¹³⁸ Por. *ibidem*.

¹³⁹ Por. T. Milej, *op. cit.*, s. 33.

¹⁴⁰ Por. *ibidem*, s. 34. Por. także oraz K. Działocha, B. Skwara, *op. cit.*, s. 97 i n.

¹⁴¹ 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).

¹⁴² 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 szczególny 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 dialogu¹⁴³.

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 warunkami¹⁴⁴.

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”¹⁴⁵. 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 roku¹⁴⁶ Konstytucji włoskiej, który stanowi, że władza ustawodawcza jest sprawowana przez państwo i przez regiony

¹⁴³ Por. H. Robson, *op. cit.*, s. 24.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 451.

¹⁴⁶ *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* z 24 października 2001, nr 248.

z zachowaniem postanowień Konstytucji, ponadto uwarunkowań wynikających z prawa wspólnotowego oraz z zobowiązań międzynarodowych¹⁴⁷. 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 konserwatywną¹⁴⁸.

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*¹⁴⁹). FTK postąpił odwrotnie, wydając orzeczenie z 22 października 1986 roku (formuła *Solange II*¹⁵⁰). 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 UZ¹⁵¹. Istotne znaczenie miał również wyrok z 12 października 1993 roku w sprawie traktatu z Maastricht¹⁵². Główną tezę wyroku stanowiło stwierdzenie o nieskuteczności aktów unijnych wydanych z przekroczeniem kom-

¹⁴⁷ Tekst w: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, s. 90.

¹⁴⁸ Por. A. Wentkowska, *Współpraca z sądami krajowymi*, [w:] M. Perkowski, *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003, s. 238.

¹⁴⁹ Zob. wyrok FTK z 29 maja 1974 r., sygn. BvL 52/71.

¹⁵⁰ Zob. wyrok FTK z 22 października 1986 r., sygn. 2BvR 197/83.

¹⁵¹ Por. K. Wojtyczek, *Zasada otwartej państwowości w Ustawie Zasadniczej RFN*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6/2009, s.147.

¹⁵² Zob. wyrok FTK z 12 października 1993 r., sygn. 2BvR 2134/92.

petencji powierzonych przez UE¹⁵³ (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”¹⁵⁴. Ponadto należy zauważyć, że w ocenie FTK sformułowanej w omawianym wyroku Unia Europejska stanowi w dalszym ciągu związek suwerennych państw¹⁵⁵, które pozostają „panami traktatów” (niem. *Herren der Verträge*), a źródłem legitymizacji władzy UE są obywatele państw członkowskich¹⁵⁶. 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)¹⁵⁷.

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 prawotwórczych¹⁵⁸.

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ Zob. pkt 4 sentencji wyroku FTK z 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony. Por. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 148.

¹⁵⁵ Zob. wyrok FTK z 30 czerwca 2009 r., motyw 298.

¹⁵⁶ Por. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 149.

¹⁵⁷ Por. J. Barcz, *op. cit.*, s. 15.

¹⁵⁸ 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”¹⁵⁹. To bardzo oryginalne, odważne podejście FTK¹⁶⁰.

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”¹⁶¹. 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 FTK¹⁶². 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 Sprawiedliwości¹⁶³, a nawet opisywany jako „towar eksportowy” RFN¹⁶⁴.

¹⁵⁹ Zob. wyrok FTK z 30 czerwca 2009 r. w sprawie TL, motyw 249. Por. także K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 149.

¹⁶⁰ Por. K. Wójtowicz, *Otwarcie systemu konstytucyjnego Niemiec na sprawy jedności Europy*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/2009, s. 134.

¹⁶¹ P. Czarny, *Federalny Trybunał Konstytucyjny i ewolucja jego polityczno-ustrojowego znaczenia w Niemczech i w Europie*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 6, s. 121.

¹⁶² Por. J. Rutynowski, K. Witkowska-Chrzczonek, *Polityczne i ustrojowe problemy ratyfikacji Traktatu z Lizbony w RFN – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 1, s. 200.

¹⁶³ Por. P. Czarny, *op. cit.*, s. 108.

¹⁶⁴ 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 Europy¹⁶⁵.

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 Południem¹⁶⁶. 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 Berlusconi.

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 problemy¹⁶⁷. 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-

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ Por. M. Dobroczyński, *op. cit.*, s. 164.

¹⁶⁷ 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 wywoływane 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)¹⁶⁸. 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 19th 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'

¹⁶⁸ 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.

