

Ernest Bojek  
**Doktrynalne determinacje włoskich koncepcji  
podziału terytorialnego państwa**

„During the first years after the war,  
italian legal literature became introspective.”

N. Bobbio<sup>1</sup>

Zjawisko, które zwykło się współcześnie nazywać włoską koncepcją podziału terytorialnego państwa<sup>2</sup>, zarówno jako dziedzina jurydycznej konstrukcji, jak również kategoria doktrynalnych dezzyderatów i politycznego faktu<sup>3</sup>, ma znacznie głębsze korzenie niż powstanie Konstytucji Republiki<sup>4</sup>. Jego forma i treść, unikalne w swym charakterze, wyrażają zastanawiający związek między innymi z publicznoprawnymi instytucjami prawa rzymskiego<sup>5</sup>, średniowiecznymi

---

<sup>1</sup> N. Bobbio, *Trends in Italian Legal Theory*, American Journal of Comparative Law, Vol. 8, Nr 3, 1959, s. 329.

<sup>2</sup> Stosowane są także pojęcia lokalizmu lub regionalizmu. W dziejach Włoch po zjednoczeniu niezależnie „[...] od tego, czy analizowane koncepcje i konkretne rozwiązania miały charakter centralistyczny, czy diametralnie odmienny – federalistyczny, u ich źródeł znajdował się zawsze problem regionalizmu...” – T. Skrzypczak, *Regionalizm we Włoszech*, Studia Prawnicze, 1986, z. 3–4, s. 369; zob. także: J. Zakrzewska, *Państwo i regiony we Włoszech*, PiP, 1972, z. 8–9, s. 178.

<sup>3</sup> J. Zakrzewska, *Włochy – uwagi wstępne*, (w:) *Konstytucje Finlandii, Włoch, RFN, Francji*, pod red. A. Brudy i M. Rybickiego, Wrocław 1971, s. 104 i n.

<sup>4</sup> S. Bielański, *Tradycje federalizmu we Włoszech*, Kraków 2002, s. 41.

<sup>5</sup> „[...] Idea samorządności nie była obca starożytności, zwłaszcza starożytnym Rzymianom, którzy podbijając nowe narody pozostawiali im pewną autonomię, czego wyrazem najczęściej było pozostawienie władz lokalnych z kompetencjami rozstrzygania wyłącznie spraw wewnętrznych...” – *Rzymskie prawo publiczne*, pod red. P. Siłki, Olsztyn 2004, s. 67. Opracowanie uwypukla rozwój wydarzeń: 1) zatarcie się różnic między *Coloniae* i *Municipia*, 2) *Constitutio Antoniniana* z 212 n.e. przyznaje obywatelstwo prawie wszystkim mieszkańcom Imperium, 3) po 212 n.e. zaczyna współistnieć prawo lokalne. W tej mierze także: M. Kuryłowicz, *Prawo rzymskie. Historia. Tradycja. Współczesność*, Lublin 2003, s. 44 i 45, zwłaszcza podział na *peregrini deditici* i *peregrini certae civitatis*; W. Bojarski, *Prawo rzymskie*, Toruń 1999, s. 35 i n.; K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2001, s. 27 i n.

losami feudalizmu tej części Europy<sup>1</sup>, korespondują z rozwojem i upadkiem rozległej wymiany handlowej „państw kupieckich”<sup>2</sup> i dziejami papieżstwa. Również obecnie nie jest to problematyka ostatecznie utrwalona i zdaje się nieustannie powracać przybrana w inną szatę metodyczną, stanowiąc zmienny determinant racji legislacyjnej. Stworzona nowelizacją Tytułu V Konstytucji Republiki<sup>3</sup> możliwość obserwacji przejawów ewolucji autonomii terytorialnych (zmierzających od unitaryzmu do federalizmu) w ich fundamentalnym prawnym wymiarze stanowi asumpt do refleksji, której ramy wykraczają nawet poza specyfikę włoskich mechanizmów normatywnych. Wspiera się bowiem na odległym problemie tworzonym pytaniami o internalne oblicze Unii Europejskiej<sup>4</sup>.

Struktura podziału terytorialnego Republiki Włoskiej *de lege lata* wspiera się z jednej strony na art. 5 *Zasad podstawowych Konstytucji*, z drugiej zaś na jej Tytule V (*Regiony, Prowincje, Gminy*)<sup>5</sup>. Decentralizacja

---

<sup>1</sup> I. Malinowska-Kwiatkowska, *Gwarancje wolności w ustawodawstwie średniowiecznych miast włoskich*, Wrocław 1980, s. 6 i n.; S. Bielański, op. cit., s. 40.

<sup>2</sup> Istotne – jak można przypuszczać – jest pojęcie *Iura Propria*, czyli wszelkie systemy partykularne w stosunku do upowszechnionego *Ius Comune*. Pojęcie to pojawia się w źródłach ok. XII wieku (E. Besta, *Fonti del diritto Italiano*, Milano 1950, s. 400). Do *iura propria* zaliczano wszystkie normy spoza zbiorów justyniańskich i prawa kanonicznego, a więc wszelkie tworzone wtedy i stosowane przez władców, komuny miejskie, organizacje i grupy społeczne, zob. R. Wojciechowski, *Societas w twórczości glosatorów i komentatorów*, Wrocław 2002, s. 186; idem, *Spólki handlowe we Florencji w latach 1300–1348*, (w:) *Miasta i prawo miejskie w rozwoju historycznym*, Wrocław 2003; zob. w innym wymiarze: T. Kuehn, *A Late Medieval Conflict of Law: Inheritance by Illegitimates in Ius Commune and Ius Proprium*, *Law and History Review*, Vol. 15, Nr 2 (jesień 1997), s. 243; E. Klein, *Powszechna historia państwa i prawa*, Kolonia Ltd, 2003, s. 294–308; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa w zarysie*, Warszawa 1955, s. 169, 309 i n.

<sup>3</sup> *Legge costituzionale*, 18.10.2001, nr 3, GU z 24.10.2001, nr 248.

<sup>4</sup> *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005, s. 63 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s.156; K. Głębocki, *Europa regionów, rzeczywistość czy niezrealizowana idea*, Samorząd Terytorialny, 2001, nr 7/8, s. 81; wszak Europa to obszar wolności – zob. R. Chabod, *Storia dell’idea d’Europa*, Editori Laterza, 2003, s. 27.

<sup>5</sup> F. Cuocolo, *Lezioni di diritto pubblico*, Giuffrè ed Milano, 2002, s. 323 i n. Zmiana Tytułu V, części II Konstytucji była etapowa. *Legge costituzionale* nr 1 z

władzy publicznej tworzy republikę samorządów instytucjonalizowaną na kilku poziomach terytorialnych, z których każdy funkcjonuje w granicach konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii, nie jest zaś państwem federalnym<sup>1</sup>. Unitarny charakter państwa przesądza *expressis verbis* art. 5, kreując jednocześnie trialistyczną podbudowę istnienia i funkcjonowania samorządu lokalnego: 1) *Repubblica una e indivisibile* (jedna i niepodzielna) uznaje i wspiera samorząd lokalny, 2) urzeczywistnienie w działalności służb podlegających państwu najszerzej decentralizacji administracji, 3) dostosowanie zasad i systemu ustawodawstwa do wymagań samorządu i decentralizacji.

Konstrukcja normatywna porządku republikańskiego przedstawiona ogólnie w art. 114 kształtuje jego pojęcie poprzez wskazanie kolejnych płaszczyzn urzeczywistnienia władztwa publicznego (art. 11: „Republika składa się z gmin, prowincji, miast metropolitalnych, z regionów i z państwa...”)<sup>2</sup>. Wymienienie państwa w treści artykułu obok jednostek

---

22.11.1999 r. wprowadziła powszechny i bezpośredni wybór przewodniczącego *giunty* regionalnej. Przełomem była jednak *legge costituzionale* z 8.03.2001r. uchwalona II czytaniem w obu izbach parlamentu. Nie osiągnęła ona jednak wymaganych 2/3 głosów w II czytaniu w każdej z izb (co jest w art. 138 przesłanką negatywną – referendum). W konsekwencji 7.10.2001 r. przeprowadzono referendum ludowe. Przy frekwencji około 34%, pozytywnie do zmian odniosło się 64 % głosujących. Ustawa została promulgowana przez Prezydenta jako *legge costituzionale* nr 3 z 18.10.2001r. – zob. zwłaszcza Z. Witkowski, *Konstytucja Republiki Włoskiej*, Warszawa 2004, s. 100 i 101.

<sup>1</sup> R. Bin, G. Pitiruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino 2003, s. 246 i n. Koncepcje federalizmu motywowane są argumentacją pozanormatywną i wywodzą się z metodologii innych niż prawne nauk humanistycznych. Dla przykładu G. Morra, *Breve storia del pensiero federalista*, Milano 1993, s. 12 i n., przenosi akcent definicyjny pojęcia federalizm z układu trwałego związku państw na konstrukcję relacji regionów w ramach jednego państwa. Likwiduje to sprzeczność pomiędzy federalizmem a autonomią w ramach unitarności organizmu państwowego. Pojęcie federalizmu ulega więc nie w pełni uzasadnionemu modelowaniu.

<sup>2</sup> Ciekawe są początki konstrukcji jednostek podziału terytorialnego. Do upadku faszystwu funkcjonował centralistyczny system administracji wywodzący się z praktyki piemonckiej i koncepcji ministra w rządzie Cavoura – Fariny. Oto dekret królewski nr 3702 z 23.10.1859 r. wprowadził system komunalny i prowincjonalny na wzór piemonckiego podziału administracyjnego. Zob. T. Skrzypczak, *Regionalizm...*, s. 370.

podziału spetryfikowało poglądy niektórych badaczy co do powstania nowej koncepcji państwa zwanego regionalnym<sup>1</sup>. Nie wolno także pominąć nowych projektów zmiany Konstytucji, które w ostatnim czasie rozpoczęły drogę pokonywania kolejnych szczebli procesu ustrojotwórczego. Obecny stan prawny, który określić można co najwyżej „niby-federalizmem”, ma znaczne szanse na to, aby okazać się efemerycznym, zwłaszcza w zakresie art. 117 (rozdziału kompetencji prawotwórczych między państwem a regionami). Projekt ustawy o przeniesieniu kompetencji ku regionom pod koniec 2002 roku przeszedł w Senacie i w Izbie Deputowanych w I czytaniu. Dalsze zmiany idą w kierunku *dell federalismo all'italiana* (federalizmu po włosku)<sup>2</sup>. Dotyczą one przekazania kompetencji ze szczebla państwa do regionów (świadczenia zdrowotne, opieka zdrowotna, szkolnictwo oraz policja lokalna), a także uproszczenia procedury tworzenia nowych regionów<sup>3</sup>. To niezwykle ciekawe oblicze doktrynalnego „momentu przejściowego”.

---

<sup>1</sup> W. Misiuda-Rewera, *Włochy. Republika autonomii*, Lublin 2005, s. 62 stwierdza: „Państwo włoskie w świetle obecnej reformy składa się (co należy podkreślić) z Państwa i innych jednostek terytorialnych: Regionów, Miast metropolitalnych, Prowincji i Gmin. Jest to w moim przekonaniu rewolucyjna zmiana ustroju charakterystyczna dla nowego typu państwa regionalnego (z kolei jeszcze w 1981, A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1981, s. 169–186, uważa, że nikłe zagwarantowanie autonomii regionów czyni z Włoch państwo słabo zdecentralizowane). Użyty zostaje także inny termin, „...dlatego pragnąłbym, aby obecna praca stała się przyczynkiem inspirującym do studiów nad współczesnym ustrojem Włoch, stającym się państwem quasi-federalnym.” – s. 177. Autor ten przywołuje także pracę J. Iwanka, *Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm*, (w:) *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, pod red. P. Dobrowskiej, M. Stolarczyka, O. Szury, Katowice 2001, s. 174–175, i następujące zdanie: „Najbardziej nowatorską (...) postać przybrał region jako wspólnota autonomii regionalnej we Włoszech i w Hiszpanii, co w efekcie doprowadziło do wyodrębnienia państwa autonomicznego czy państwa regionalnego”.

<sup>2</sup> La Repubblica, nr 72, 26.03.2004 s. 1 i 5; M. Lorencka, *Włoskie państwo regionalne*, Przegląd Sejmowy, Nr 4, 2005, s. 67; Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 434 i 455.

<sup>3</sup>Ibidem, s. 457.

Jednostkami autonomicznymi są gminy, prowincje, miasta metropolitalne i regiony<sup>1</sup>. Przyznanie im prawa do statutów, władz i innych kompetencji w myśl zasad ustalonych przez konstytucję podporządkowane jest koncepcji formalnej równości<sup>2</sup>. Artykuł 114 wyodrębnia jeszcze miasto Rzym jako stolicę, której ustroj regulują przepisy ustawy państwowej<sup>3</sup>. Gmina zdaje się posiadać najbardziej naturalny, samorzutny i pierwotny w stosunku do państwa charakter. Znane są słowa A. de Tocqueville'a: „człowiek stworzył monarchie i ustanowił republiki, gmina zaś zdaje się pochodzić wprost od Boga”<sup>4</sup>. Organizacja form ustrojowych ma zwłaszcza w miastach głębokie podstawy dziejowe<sup>5</sup>. Układ trzech organów w wymiarach dwóch władz (ustawodawczej i wykonawczej) sięga swą tradycją do struktur organizacyjnych miast północnowłoskich. Do końca XII wieku na czele miast stali konsulowie (od 2 do 21), wybierani w wyborach pośrednich lub bezpośrednich i składający sprawozdanie po zakończeniu sprawowania funkcji. Władzę ustawodawczą dzierżył parlament, stanowiący zgromadzenie wszystkich obywateli. Z niego pochodziła rada

---

<sup>1</sup> Pojęcie regionu wyraża się w pewnej dychotomii. W państwach federalnych jest utożsamiane z częścią składową federacji, w państwach unitarnych zaś jest to zwykle najwyższa jednostka podziału terytorialnego – obszar geograficznie, historycznie, kulturowo, gospodarczo, społecznie lub ekonomicznie wyróżniony – B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 714.

<sup>2</sup> F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, X ed., Padova 2003, s. 52 i n., przytoczone za: Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 409.

<sup>3</sup> *La legge dello Stato* – na marginesie warto dodać, że art. 126 ust. 1 używa pojęcia *la legge della Repubblica*, które jest synonimiczne do *la legge dello Stato*, co podważa technikę prawodawczą redakcji przepisów najwyższego aktu normatywnego – Z. Witkowski, *Konstytucja...*, s. 89.

<sup>4</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 71; „Bez względu na ilość szczebli samorządowych, we wszystkich państwach demokratycznych podstawową... jednostką jest gmina” – stwierdza B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 568.

<sup>5</sup> Naturalną w Europie rolę miasta – „centro di vita culturale” – dostrzega R. Chabod, op. cit., s. 73; o powstaniu specyficznej jednostki podziału terytorialnego zwanej miastem metropolitalnym: Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 441: „Miasto metropolitalne bez względu na to, jak się nazywa, nabywa funkcje właściwe prowincji i inne dodatkowe przewidziane w statucie i udzielone przez regiony”. Autor przedstawia też złożoną procedurę kreowania miasta metropolitalnego.

większa, która sama wyznaczała radę mniejszą. W wieku XIV kompetencje ustawodawcze i wykonawcze przejęła *Signoria* z panem miasta na czele. Było to wyrazem kompromisu pomiędzy patrycjatem a komuną ludową<sup>1</sup>.

Skala zadań, jakie stoją przed społecznościami lokalnymi, uwypukla rolę regionu, do którego – w konsekwencji – prawo przywiązuje najszersze kompetencje. Dlatego właśnie poprawnie jest myśleć o konstrukcjach organizacji lokalnych<sup>2</sup>, przyjmując, że dopiero w ramach waloru prawnego regionu wydzielają się prowincja i gmina, a zarazem wskazywać, iż mechanizm podejmowania działań administracyjnych zasadniczo wiedzie z przeciwnego kierunku. Wniosek ten wzmacnia fakt, że instytucjonalizacją regionu (nie zaś prowincji lub gminy) zajmuje się w znacznej części Konstytucja.

Fenomenologia podziału terytorialnego prowadzi pierwotnie do rozważań nad jego zasadami. Na pierwszy plan wysuwa się wspomniane pojęcie autonomii. Jakkolwiek „w żadnym ustawodawstwie nie znajdujemy wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego”<sup>3</sup>, to pojęcie autonomii stanowi probierz jego badania, a u podstaw warunek *sine qua non* jego istnienia. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* (sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r.) w art. 3 ust. 1 stanowi: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Chodzi tu o niezależne od administracji rządowej zarządzanie własnymi sprawami społeczności lokalnej”<sup>4</sup>. We

---

<sup>1</sup> E. Klein, op. cit., s. 276 i 277.

<sup>2</sup> Istnieją trzy modele (przyjęte w państwach demokratycznych) konstrukcji władz samorządu terytorialnego: 1) monistyczny – zakładający istnienie jednego organu kolegialnego, 2) dualistyczny – oparty na radzie i organie wykonawczym, oraz 3) zaaprobowany przez prawo włoskie – trójistyczny, w którym mieszkańcy wybierają organ kolegialny, z tego emanuje organ wykonawczy, ów zaś ma za zadanie – co do zasady – wybrać swego przewodniczącego (burmistrza, prezydenta). Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 569.

<sup>3</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 17.

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 563–565. Autor ten wymienia elementy tzw. modelu kontynentalnego samorządu wspartego na koncepcji decentralizacji: a) prawne wyodrębnienie, b) możliwość stanowienia prawa, c) możliwość autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego, d)

współczesnej włoskiej doktrynie prawa publicznego terminem wyrażającym pojęcie samorządu terytorialnego jest *autarchia*. Nie stanowi ono jednak prostej równoznaczności treściowej w każdej epoce, lecz występując mniej więcej od końca XIX wieku w zmiennym kontekście znaczeniowym, odpowiada specyficznym potrzebom teoretycznym. W rozwoju dziejów wielu włoskich społeczności lokalnych wykorzystano tę nie w pełni klarowną w znaczeniu i treści konstrukcję. Oto bowiem poprzez zjednoczenie dokonywało się przejście od naturalnej niezależności ziem, gmin czy prowincji do pochodnej i zależnej od państwa koncepcji statusu autarkicznego, czyli zespołu cech statusu prawnego gmin, prowincji i innych jednostek podziału terytorialnego<sup>1</sup>. Autarkia uczyniła zatem mniej jednoznacznym pojęcie historycznej niezależności terytorialnej.

Przyjęło się wskazywać cztery płaszczyzny autonomii: statutowa, prawotwórcza, administracyjna i finansowa (art. 116–120)<sup>2</sup>. Dla przykładu autonomia prawotwórcza, do której należy autonomia ustawodawcza, wyraża się przede wszystkim w kompetencji do wydawania ustaw własnych z mocą ustawy zwykłej. Ustrojodawca kształtuje przesłanki dla wyodrębnienia czterech typów ustawodawstwa, których wyróżnienie wiąże się z materią regulacji: a) ustawodawstwo państwa, b) ustawodawstwo regionów, c) ustawodawstwo zbieżne regionów i państwa, oraz d) inne rodzaje ustawodawstwa.

Region jest trzecim obok parlamentu i rządu podmiotem, któremu przysługuje władza ustawodawcza. Koncepcja ta restrykcyjnie przestrzega

---

podmiotowość prawna, e) władza finansowa, f) kreowanie planów gospodarczych i przestrzennych, g) prawo do zrzeszania się.

<sup>1</sup> A. Wróbel, *Autarkiczna koncepcja samorządu terytorialnego we włoskiej doktrynie prawa publicznego. Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo*, Warszawa 1999, s.233 i n. Autor powołuje się na S. Cossese, hasło „Autarchia”, (w:) *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, s. 325, który wskazuje, że termin „autarchia” oznacza współcześnie tyle, co *autocomando* (samorządność). Wspomniano już, że stosowanie pojęć samorząd oraz autonomia bywa kłopotliwe. Nie w pełni użyteczne zdaje się rozgraniczenie zakładające, że samorząd to pojęcie prawne, autonomia zaś koresponduje raczej z wymiarami politycznymi, zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 155.

<sup>2</sup> W. Misiuda-Rewera, op. cit., s. 72.; M. Lorencka, op. cit., s. 68 i n.

jednak taksatywnego wyliczenia przedmiotu regulacji<sup>1</sup>. Już interpretacja językowa treści art. 117 tworzy granice prawotwórstwa będące wyrazem hierarchii źródeł obowiązującego prawa. Władza ustawodawcza ma być sprawowana „z zachowaniem postanowień konstytucji, a ponadto uwarunkowań wynikających z prawa wspólnotowego oraz z zobowiązań międzynarodowych”. Komparacja współczesnego rozwiązania z obowiązującym poprzednio przepisem tworzy oblicze kierunku zmian idących wyraźnie ku nadaniu większej swobody regionom oraz zarysowaniu wymiernych, empirycznie weryfikowalnych ograniczeń normotwórczej działalności. Według zmienionej redakcji art. 117 regiony mogły wydawać przepisy w zgodzie z zasadniczymi rozwiązaniami ustaw państwowych i pod warunkiem, że normy te dadzą się pogodzić z interesem narodowym oraz interesem pozostałych regionów („La Regione emana per le sequenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato ‘semreche’ le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni”). Znakiem nowego rozwiązania jest także umocowanie, po raz pierwszy w sposób wyraźny, pozycji prawa wynikającego z członkostwa Włoch w Unii Europejskiej. Jest to swoisty wyjątek w zakresie unormowań najwyższego aktu normatywnego państwa, w którym dotąd nie próbowano ustawić wobec siebie w jasnej relacji dwóch systemów prawnych: wewnętrznego i wspólnotowego. Zarówno działalność prawotwórcza państwa, jak również poszczególnych regionów, ma zachowywać uwarunkowania wynikające z prawa wspólnotowego. Nie zostało to mocno uwypuklone w systematyce Konstytucji, ale stanowi niewątpliwie podstawę ocen Sądu Konstytucyjnego<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *La costituzione esplicata. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata articolo per articolo*, IV ed., Napoli 2003, s. 117.

<sup>2</sup> O ile znamiona regionalnego prawotwórstwa w zakresie granic tworzonych przez normy prawa wspólnotowego zdają się jednoznaczne, o tyle praktyka związana z brakiem immanentnego sposobu przyswajania norm prawa wspólnotowego rodzi wiele kontrowersji. Po głośnej sprawie *Francovich* z 1990 r. (M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 148, oraz orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu: OTS C-6/1990 oraz C-9/1990, T. I, s. 5357, opis orzeczenia w: *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, pod red. D. Kornobis-Romanowskiej, Warszawa 2004, s. 202 i n.) przyjęto, że dorocznie obie izby parlamentu uchwalają ustawę o nazwie *Legge La Pergola*, która zestawia normy



Konstrukcja samorządu terytorialnego jest implikacją organizacji względnie małych społeczności i władzy publicznej. Zarówno pewna ekonomika działań administracyjnych, jak i pierwotna świadomość potrzeby rozwiązywania problemów „miejscowych” poprzez własną zdolność do ważnego prawnie działania stawia rację oddawania możliwie największej liczby spraw gminom<sup>1</sup>. Jest to oparciem dla „systemu władz społecznych” z gminą stanowiącą fundament działań państwa<sup>2</sup>. Zasadę rozdziału funkcji w ramach autonomii administracyjnej stanowi subsydiarność zakładająca, że każde działanie w państwie powinno być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu. Predestynowana w systemie prawa europejskiego stała się także zasadą poszczególnych państw<sup>3</sup>, na gruncie zaś Konstytucji Republiki jest ona czynnikiem spajającym podstawy poszczególnych jednostek terytorialnych i łączącym ich różne poziomy terytorialne<sup>4</sup>. Doktrynalność zasady dyferencji opiera się na fakcie różnic substratów terytorialnych, materialnych i osobowych poszczególnych jednostek podziału terytorialnego. Wynika z niej konstatacja, że podmioty tego samego szczebla mogą być obdarzone odmiennymi kompetencjami, odpowiednimi do ich potencjalnej zdolności

---

prawa krajowego i wspólnotowego oraz umożliwia implementację (M. Herdegen, *Prawo europejskie...*, s. 139).

<sup>1</sup> Odpowiada to na przykład teorii interesu lokalnego (gminnego) – zgodnie z nią autonomia władzy gminnej sprowadza się do samodzielności w regulowaniu wszystkich kwestii w ramach interesu wyłącznie gminnego (lokalnego). J. Boć, *Autonomia gminna (samorząd gminny) w Belgii*, Samorząd Terytorialny, 1992, nr 3, s. 30; J. Boć, *Gminna w Belgii*, Wrocław 1993.

<sup>2</sup> K. Pol, *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym Antoniego Okolskiego (1838–1897)*, Samorząd Terytorialny, 2001, 7–8, s. 157–159. Wzbudza to dalsze wnioski w dziedzinach szczególnych, np. L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000, s. 124 i n.: „Powierzenie zadań podmiotom prawa publicznego może stanowić drogę obejścia ograniczeń budżetowych, a tym samym efektywniejszego wykorzystania środków publicznych”.

<sup>3</sup> A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 67 i n.

<sup>4</sup> Ibidem; G.C. de Martin, *Primi elementi di lettura della riforma del titolo V della Costituzione*, Roma 2002, s. 3, cyt. za: W. Misiuda-Rewera, op. cit., s. 43: „livello territoriale (pari dignità istituzionale), abbina una impostazione sostanzialmente ispirata alla ratio della sussidiarietà...”.

działania<sup>1</sup>. Kwalifikacje i spełnianie wymagań odpowiedniej skuteczności działania są domeną zasady proporcjonalności w zakresie decentralizacji zadań w państwie<sup>2</sup>. Niejednokrotnie zasady powyższe są podkreślane w statutach (oto fragment pochodzący ze statutu regionu *Puglia* –12.03.2004 r.):

„Art. 1.4. La Regione esercita la propria funzione di governo attuando il principio di sussidiarietà, come responsabilità primaria delle istituzioni più vicine ai bisogni e come integrazione costante con le iniziative delle formazioni sociali e del volontariato dirette all’interesse generale e alla tutela pubblica dei diritti universali.”

(„Art. 1.4. Region wykonuje swoją funkcję w zakresie władzy publicznej z urzeczywistnieniem zasady subsydiarności, z wykorzystaniem instytucji bliższych potrzebom oraz w stałym zespoleniu z aktywnością struktur społecznych i inicjatywami oddolnymi, w poszanowaniu interesu ogólnego i z dbałością o dobro publiczne wyrażone przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa.”)

W okresie powojennym włoska doktryna prawa publicznego wypracował interesujące metody analizy normatywnej oparte o retrospektywną ocenę doktrynalnej linii rozwojowej danej instytucji. W ten sposób odrębnie dla każdej struktury prawnej powstawała wykładnia wsparta o metody interpretacji historycznej. W zakresie podmiotowości, niewątpliwie niezwykle istotnej dla obrazowania konstrukcji samorządu, szczególne znaczenie ma doktryna układu prawnego<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Padova s. 319, Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 422; we Włoszech 1991 istnieje około 8 tysięcy gmin, z czego ok.  $\frac{3}{4}$  zamieszkuje mniej niż 5 tys. mieszkańców, a jedynie w  $\frac{1}{5}$  z nich liczba mieszkańców przekracza 100 tys. – to naturalnie wzbudza różnicowanie kompetencji; zob.: <http://www.comuni.it/>.

<sup>2</sup> Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 422.

<sup>3</sup> Wywiedzenie z pewnej linii rozwojowej jest charakterystyczne dla włoskiej jurysprudenencji i sięga swymi założeniami do jej filozoficznych podstaw, zob. G. Marini, *Philosophy of Law in Modern Italy*, University of Toronto Law Journal, Vol. 22, nr 2, 1972, s. 77; M.S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, Milan 1965, s. 8, przytaczane za: F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 150; A. Somma, *Giochi senza frontiere. Diritto comparato e tradizione giuridica*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueve-serie, nr 109, Enero-abril de 2004, s. 179; F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 21 i n. Ukazana zostaje również złożoność znaczenia *esperienza giuridica*, które powinno otrzymać tłumaczenie „doświadczenie prawa” (ibidem,

Zjednoczenie Włoch było sztuką znalezienia jedności w różnorodności<sup>1</sup>. Poglądy na temat państwa komasowały się zaś w dwóch przeciwstawnych jego wizjach – koncepcji jednolitej, której treść po uchwaleniu Konstytucji Republikańskiej zaczęto uzupełniać o modele regionalizmu, autonomizmu czy samorządności, oraz federacyjnej, jaka w wielu okresach osiągała najwyższy poziom opozycyjnej wobec centralizmu imaginacji<sup>2</sup>. Konstatując oblicze rzeczywistości z jednej, zabiegi prawotwórcze zaś z drugiej, próbowano określać Italię *państwem pośrednim* zawieszonym między prawnym *regionalizmem* a faktycznym *federalizmem*, co po redefiniowaniu struktury administracyjnej państwa w 2001 roku znalazło gruntowne podstawy<sup>3</sup>. Materie pośrednie w regulacji normatywnej mają skłonność generowania elementów bardziej w nich intensywnych (zwłaszcza popartych społeczną aprobatą), co czyni z nich twory efemeryczne. Wiele włoskich rozwiązań konstytucyjnych wykazuje

---

s. 53); dokonane zostało rozróżnienie na *ordinamento chiuso* (układ zamknięty, który może się przeobrażać tylko w sposób w nim wskazany) oraz *ordinamento aperto* (układ otwarty, jaki transformuje się również w inny sposób). Zob. F. Longchamps, *Współczesne kierunki...*, s. 162

<sup>1</sup> Fakt ten odkrywają choćby słynne słowa jednego z protagonistów *risorgimento* M. D'Azeglio: „L'Italia è fatta, ora bisogna fare gli italiani” (Włochy zostały stworzone, pora stworzyć Włochów) – *Il mito della grande nazione*, a także G. Miglio, *Per un'Italia federale*, Mondo economico, 1990, n. 30, s. 5, na temat formalizmu, fasadowości zjednoczenia wobec walorów realnych; zob. także J.A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław 1999, s. 413 i n.: „Niełatwo było przeprowadzić w tych warunkach niezbędne zabiegi unifikacyjne: ujednoczyć system prawny, fiskalny, wprowadzić jednakowe miary, pieniądź. Obszary, które dotychczas miały charakter odrębnych państw, zmieniały się teraz w podporządkowane odległej władzy centralnej prowincje (...)”.

<sup>2</sup> J.A. Gierowski, op. cit., s. 605 i n.: „(...) Zwolennicy federalistycznego kształtu państwa napotykali na stanowczy opór ze strony najpierw monarchii sabaudzkiej, później faszystów, a po II wojnie światowej także chadecji...”; S. Bielański, op. cit., s. 39 (pogląd A. Vitale, *Il federalismo in Italia: il continuo ritorno di una idea*): „Za każdym razem, gdy odradzał się włoski federalizm, postrzegany był jako zamach na jedność państwa i chęć powrotu do państw pre-unitarnych”; a także s. 190: „Kultura włoska po roku 1870 była ślepa i nieubлагana w stosunku do przeciwników mitu unitarnego (...)”.

<sup>3</sup> G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalista*, Roma 1945, oraz tytuł rozdziału *Un tipo intermedio di Stato tra l'„unitario” e il „federale”*, cyt. za: T. Skrzypczak, *Regiony jako elementy struktury niektórych państw Europy Zachodniej*, PiP 1985, z. 9, s. 94–95.

zaś cechę dążenia do modelu państwa złożonego (zarazem projekt *legge costituzionale* z 2004 roku udowadnia, że instrumentarium reform nie jest w tym względzie wyczerpane). Przesłanka ta pozwala wysnuć tezę, że system prawny ulega powolnej, lecz chronicznej transformacji na rzecz federalizmu, którego znamiona warte są rozważenia. Meritum jest zaś uchwycenie właściwości *de lege lata* oraz *de lege ferenda* (a sprawiało to trudność nawet wybitnym włoskim prawnikom<sup>1</sup>). Dyskurs podsyca fakt, że projekt reformy Tytułu V najwyższego aktu normatywnego w XIII kadencji parlamentu (maj 1996–maj 2001) brzmiał *Ordinamento Federale della Repubblica*<sup>2</sup>.

Proces kształtowania się terytorialnych niezależności jest zazwyczaj zjawiskiem permanentnym, choć krystalizującym w długich czasookresach historii. Półwysep Apeniński od upadku *Imperium Romanum* był trwałą przestrzenią zewnętrzných wpływów. Nieustanna wymiana czynnika osobowego w budowie struktur politycznych połączona z rozkwitem handlu lewantyńskiego oraz brakiem silnie scentralizowanych ośrodków władzy modelowały oblicza autonomii w poszczególnych częściach współczesnych Włoch już na początku wieków średnich. Tworzył się zarys potencjału poszczególnych struktur terytorialnych, predestynując – co nie przypadkowe – obszary takie jak Piemont<sup>3</sup>. Społwa wspólnot i autonomii połączyły społeczności, stanowiąc grunt dla wielu politycznych i kulturowych postępów, a miało to miejsce pomiędzy X a XIII stuleciem<sup>4</sup>. Szczególna rola przypadła w tym względzie miastom, które uzyskując potwierdzenia swej niezależności, formowały centra społeczne, ekonomiczne i kulturowe. Mieszczanie tworzyli *communitas civium* wraz z rycerzami osiedlonymi w granicach miast, co było niespotykanym ani w kręgu niemieckim, ani francuskim aliansem interesów. Wspólnota obywatelska, kształtując formy ustrojowe, korzystała z okoliczności sporu o inwestyturę. Cesarz Henryk IV nadał miastom północnowłoskim przywileje (targu, sądu, bicia monet,

---

<sup>1</sup> Minister do spraw regionalnych E. la Loggia zatytułował swoją publikację na temat reformy 2001: *Verso quale federalismo* (Jaki federalizm).

<sup>2</sup> E. Baldoni, *Una prima lettura del progetto federalista del Governo*, Quaderni costituzionali, 1999, s. 117.

<sup>3</sup> P. Rossi, *Appunti per una storia della cultura italiana in Piemonte (Dal Medioevo [Sec. XI] al Regno di Carlo Emanuele I di Savoia [1580-1630])*, Italice, Vol. 44, nr 1 (marzec 1967), s. 69 i n.

<sup>4</sup> S. Renolds, *Law and Communities in Western Christendom, c.900–1140*, American Journal of Legal History, Vol. 25, nr 3 (lipiec 1981), s. 205 i n.

pobierania danin), które utrwaliły zwycięstwa kolejnych Lig Lombardzkich nad armiami Fryderyków: I i II<sup>1</sup>. Zysk ekonomiczny przynoszony przez handel z Bliskim Wschodem uczynił ośrodki takie jak Florencja czy Wenecja wpływowymi państwami. Wchłaniały one kolejne tereny wiejskie i uzależniały od siebie mniejsze miasta. Na marginesie warto dodać, że dystynkcja między życiem miejskim a wiejskim była jeszcze długo później najzupełniej formalna. Dla przykładu w Wenecji po raz ostatni w roku 1746 ustanowiono przepisy prawne zakazujące hodowli trzody chlewnej „w mieście i klasztorach”<sup>2</sup>. Opis Rzymu spod pióra Montaigne’a, świadczący o rozbudowie i powtórnej świetności miasta, przedstawia zarazem obraz bydła pasącego się na republikańskim forum. Miasto zawłaszczало tereny wiejskie, uciekając się niejednokrotnie do niezwykle skomplikowanych przedsięwzięć, jak choćby Wenecja osuszająca przez niemal sto lat od około 1440 roku bagna pomiędzy Brentą a Piawą. Rozwijano także ogrodnictwo uzyskując nowe odmiany gatunków i tworząc pierwsze w Europie ogrody botaniczne (w Ferrarze – 1528, i w Pizie – 1544)<sup>3</sup>. Miasto w całej swej kulturowej okazałości było czynnikiem twórczym w cywilizacji Zachodu, ostoją politycznej świadomości związanej z bliskością i intensyfikacją interesu obywatelskiego. Rejestr notarialny z Montpellier przedstawiający lata 1574–1576 (wszak kształtowane przezeń wnioski nie mogą być ograniczone tylko do kręgu francuskiego) dowodzi, że 63% rzemieślników podpisuje się pełnym nazwiskiem, gdy wśród rolników potrafi to uczynić ledwie 38%<sup>4</sup>. Rola przypisywana miastom w kreacji autonomii jest trudna do przecenienia, a samą niezależność miejską próbuje się wtłaczać w ramy swoistego „wynałazku”. W tym pryzmacie włoska komuna stanowi kontynuację idei greckiego *polis*. Problematyka jest niekiedy przedstawiana na szerszej, komparatystycznej płaszczyźnie, która próbuje zastrzegać koncepcję autonomii wyłącznie dla cywilizacji europejskiej. Uzasadnieniem stają się zmienne dzieje miast Bliskiego Wschodu i innych przestrzeni Azji, których funkcje redukowały się do tworzenia odpowiedniego zaplecza dla rozbudowanego aparatu

---

<sup>1</sup> E. Klein, op. cit., s. 276.

<sup>2</sup> F. Braudel, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV–XVIII*, T. I, „Struktura codzienności”, Warszawa 1992, s. 405.

<sup>3</sup> J. Delumeau, *Cywilizacja Odrodzenia*, Warszawa 1987, s. 238.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 225.

scentralizowanych administracji lub przejściowej bazy dla kupców<sup>1</sup>. Trudno jednak z całą pewnością orzec o poprawności w ten sposób przedstawianych linii rozwoju dziejowego.

W kategoriach względnych największy tryumf relatywnie postrzeganego federalizmu przyniosła epoka komunalna datowana na schyłek średniowiecza<sup>2</sup>. Początek zjawisku dała forma prywatnego stowarzyszenia nazywanego *Comune*, współpracującego najczęściej z miejscowym biskupem. Mniej więcej w XI wieku wspólnota interesu partykularnego zaczęła obejmować coraz szersze kręgi mieszkańców miast, przybierając nowe formy wewnętrznej organizacji, przenoszące jej oblicze ku powszechnym instytucjom publiczno-prawnym<sup>3</sup>. Znamienne jest, że procesowi temu ulegała również wieś, która wytworzyła wspólnotę określaną mianem *Contado*. Wspólnota kształtuje swoją kulturę prawną, która z czasem rozrasta się i jest spisywana. Mediolan stał się wolnym miastem w 1056 roku, a jak wszystkie miasta zaczął kompilować swe zwyczaje w XII i XIII wieku. Najstarszy mediolański statut jest datowany na rok 1170. Prolog do statutu z 1216 roku przekonuje, że spis zwyczajów powstał nie tylko z woli ówczesnego podesta Jacobusa de Malacorrigia, ale nade wszystko przy aktywnej aprobacie obywateli. Oto wyraz woli *popolo*, pochodzący ze wspomnianego statutu:

„Cum olim Brunasius Porcha potestas Mediolani de consilio civium in scriptis ordinasset ut universas consuetudines, **que in hac civitate de cetero servarentur**, rector sive potestas sequentis anni in unum redigeret vel redigi faceret ut non alie consuetudines inducerentur, nisi que in illo volumine fuissent invente, placuit omnibus et Iacobo de Malacorrigia

---

<sup>1</sup> C. Van Doren, *Historia wiedzy*, Warszawa 1996, s. 202–204, podaje przykład nieudanej próby zaszczepienia idei *polis* przez Aleksandra Macedońskiego na podbitych w czasie wojen z Persją terenach. Jeszcze ogólniejsze wnioski wyprowadza F. Chabod, op. cit., s. 23 i 51, w szczególności: „...una Europa che rappresenta lo spirito di libertà, contro il dispotismo asiatico”.

<sup>2</sup> R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 185 i n.; K. Grzybowski, *Wstęp*, (w:) N. Machiavelli, *Książę*, Wrocław 1979, s. XIV i n., wykazuje zbieżność między okresem komunalnym i budową świadomości narodowej na Półwyspie.

<sup>3</sup> Machiavelli określał każde państwo wykraczające rozmiarami poza granice małej, komunalnej społeczności jako instytucjonalizację społeczeństwa „barbarzyńców”, zob. K. Grzybowski, *Machiavelli – człowiek średniowiecza*, (w:) *Niccolò Machiavelli. Paradoksy losów doktryny*, Warszawa 1973, s. 79.

potestati sequentis anni...<eligere> Viros discretos quos sacramento, ut infra ad hoc astrinxit, ut prefatas consuetudines inquirerent et in scriptis redigerent sicut a prenominate B. potestate Mediolani fuerit ordinatum”<sup>1</sup>.

Gdy przeminęła świetność epoki komunalnej, a Półwysep Apeniński stawał się coraz mocniej przedmiotem polityki prowadzonej poza jego przestrzenią geograficzną, formowała się koncepcja państwa federalistycznego mająca swe początki w myśli politycznej XVIII wieku. Jeden z ówczesnych propagatorów idei – S. Piattoli, proponował sformowanie federacji Włoch Północnych<sup>2</sup>. G.F. Galeani Napione, pochodzący z rodziny arystokratycznej prawnik, zaprojektował w owym czasie podstawowe mechanizmy państwa konfederacyjnego opartego na poszanowaniu wewnętrznego porządku każdego z państw–członów oraz zakładające wspólną obronę zbrojną w przypadku ataku na którekolwiek z państw<sup>3</sup>. Garibaldi, mając własną koncepcję Włoch jako państwa zjednoczonego, odmawiał podobno aprobaty niektórym spośród działań rządu piemonckiego. Odcinał się między innymi od formy, w jakiej przeprowadzono aneksję Królestwa Obojga Sycylii. Prawdą jest, że w roku 1860 odbył spotkanie z Wiktorem Emanuelem II, co uznawano później – nie bez liryzmu – za rewolucyjną aprobatę monarchii i konsensus wokół unitarności państwa, miało ono jednak miejsce dopiero trzy tygodnie po aneksji, czyli 21.10.1860 roku<sup>4</sup>.

Autorem najspójniejszej, a zarazem najbardziej realnej, koncepcji federalistycznej był Carlo Cattaneo (1801–1869), forsujący eklektyczne metodologicznie argumenty na jej rzecz przede wszystkim w pismach historycznych. Znamienna jest jego teza wyrażona podniosłym stylem:

„Il diritto della rivoluzione è il diritto di ogni uomo di essere libero, di non vivere in uno Stato se non come cittadino, di non firmare né ratificare il contratto sociale se non sulla base dell’eguaglianza, di respingere ogni dominazione temporale e spirituale, ogni autorità politica e religiosa”<sup>5</sup>.

(„Prawo do rewolucji i prawo każdego człowieka do trwania w stanie wolności nie urzeczywistnia się w państwie tak, jak żyje w nim

---

<sup>1</sup> K. Pennington, *Roman and Secular Law in the Middle Ages*, (w:) *Mediaeval Latin: An Introduction and Bibliographical Guide*, pod red. F. Mantello i A. Rigga, Washington 1996, s. 254–266.

<sup>2</sup> S. Bielański, op. cit., s. 64.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 86–87.

<sup>4</sup> T. Wituch, *Garibaldi*, Wrocław 1983, s. 238.

<sup>5</sup> F. della Peruta, *Da Carlo Cattaneo politico*, Milano 2001, s. 103.

obywatel, nie utrwała i nie zatwierdza umowy społecznej na fundamencie sprawiedliwości, ale odrzuca każdą uzurpację przydanych czasów i wszelką dominację duchową, każdy autorytet polityczny i religijny.”)

Wizja federalistyczna stała się także przedmiotem dywagacji filozofa Giuseppe Ferrariego (1811–1876). W przemówieniu do parlamentu wygłoszonym 8.10.1860 roku zawarł zarys wyobrażenia w następujących słowach: „Możemy ustanowić federalizm jako najczystszą formę konstytucyjnego państwa, kształtującą wolność na mocy spisane go paktu, na mnogości zgromadzeń... i uświetnioną wspólnym parlamentem”<sup>1</sup>. Vincenzo Gioberti (1801–1825) skłaniał się ku konstrukcji państwa federalnego, wiążanego autorytetem Papieża, który miałby stanowić jego głowę<sup>2</sup>. Próbę stworzenia unitaryzmu określał zaś mianem „szaleństwa” i „działania niemoralnego”<sup>3</sup>. Ostatecznie w zjednoczeniu zwyciężyła jedna z wizji piemontckich oparta o koncept centralizacyjny. Przyczyniły się do tego przede wszystkim trudne do poskromienia rewolty chłopskie na południu i perturbacje finansowe. Unifikacja była jednak wielkim ustrojowym wyzwaniem. Dość tylko wspomnieć, że ledwie 2,5% populacji znało język tokański, na którym bazował język narodowy. W 1865 roku wprowadzono sformułowany przez ministra Farinę projekt systemu prefekturalnego wzorowany na rozwiązaniach francuskich. Prefekt kierował władzą wykonawczą prowincjonalną i lokalną oraz posiadał kompetencje i wpływ na wiele różnych dziedzin, stojąc na czele administracji i sądownictwa.

Po upadku faszyzmu Konstytucja wchodząca w życie wraz z nadejściem roku 1948 ustanowiła regiony z kompetencją prawotwórczą, ograniczoną jednakże do wskazanych dziedzin. Referendum ustrojowe przed wprowadzeniem Konstytucji, przeprowadzone 2.06.1946 roku, przekształciło państwo włoskie w Republikę. Nadszedł czas państwa regionalnego, które ewoluowało w kolejnych nowelizacjach konstytucyjnych, aby stanąć współcześnie na nowym progu przemian.

*Lega Nord* – budząca zainteresowanie regionalistów partia po prawicy włoskiej sceny politycznej z Umberto Bossim na czele – to partia unikalna<sup>4</sup>. Uosabia ona najbardziej efektywną postawę w łonie ruchu

---

<sup>1</sup> A. Bull, *Regionalism in Italy*, Europe, nr 2, Article 4 – 1996.

<sup>2</sup> M. Żywczyński, *Włochy nowożytne 1796–1945*, Warszawa 1971, s. 121.

<sup>3</sup> B. Haddock, *Political union without social revolution: Vincenzo Gioberti's „Primato”*, *The Historical Journal*, 41, 3 (1998), Cambridge University Press, s. 705 i n.

<sup>4</sup> J.A. Gierowski, op. cit., s. 612.



współczesnego federalizmu. Ugrupowanie powstało<sup>1</sup> z połączenia Ligi Lombardzkiej (*Lega Lombarda* wzięła swą nazwę od Ligi Lombardzkiej, która pod wodzą rycerza Alberto da Guissano w 1176 r. pokonała pod Legnano Fryderyka Barbarosę)<sup>2</sup> z innymi lokalnymi partiami i szybko rozrosła się do rozmiarów największej partii północnych Włoch<sup>3</sup>. Swoją popularność zawdzięcza szczególnie stosunkowi do struktury terytorialnej Republiki<sup>4</sup>. Poglądy Bossiego i jego współpracowników skłaniają do refleksji na temat zastosowania mechanizmów uwolnienia autonomii regionalnej<sup>5</sup>. Koncepcja partii powstała na gruncie historycznego podziału na Włochy Północne z wysoko zorganizowanym przemysłem oraz rozwiniętym rolnictwem i Italię Południową, zacofaną gospodarczo, anachroniczną społecznie i wymagającą nieustannego interwencjonizmu państwowego<sup>6</sup>. Zdaniem Bossiego priorytet pomocy kierowanej na „biedne południe” hamuje rozwój obszarów na północy Półwyspu Apenińskiego. Taka fenomenologia państwa ma swoje głębokie uzasadnienie i wobec badań historycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych w znacznej mierze potwierdza się empirycznie<sup>7</sup>. *Lega Nord* odcina się zarówno od współpracy ze skrajną prawicą, jak również z ugrupowaniami południowych regionów, których członków nazywa „mafiosami z południa”<sup>8</sup>. Program podziału terytorialnego i koncepcji

---

<sup>1</sup> Umberto Bossi niedoszły lekarz utworzył w 1979 r. Północno-Zachodnią Unię Lombardii na Rzecz Autonomii, 12.04.1984 r. w biurze notarialnym w Varese dokonał rejestracji partii. *Współczesne systemy partyjne w wybranych państwach europejskich*, pod red. M. Grzybowskiego i A. Zięby, Kraków 1996, s. 166–167.

<sup>2</sup> „Liga reprezentuje jeden z najbardziej znaczących fenomenów politycznych, jakie pojawiły się w ostatnich latach we Włoszech” – R. Mannheim, *La Lega Lombarda*, Milano 1991, s. 7; *Współczesne systemy partyjne...*, s. 167.

<sup>3</sup> Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 107–108.

<sup>4</sup> U. Bossi, B. Vimercati, *La Rivoluzione La Lega: storie e idee*, Milano 1993, s. 88 i n. Celem ugrupowania jest transformacja Włoch w konfederację regionów.

<sup>5</sup> U. Bossi, *Tutta la verità*, Milano 1995 – projekt reformy.

<sup>6</sup> W. Trznadel, *Przestrzenna dysproporcje gospodarczo-społeczne we Włoszech w XIX i XX w. i drogi ich przezwyciężania*, Wrocław 1988, s. 232 i n.

<sup>7</sup> *The Economist. Świat w liczbach 2003*, Warszawa 2003, s. 224.

<sup>8</sup> F. Calvi, *Życie codzienne mafii od roku 1950 do naszych dni*, Warszawa 1993, s. 68, ujawnia szeregi powiązań świata polityki i administracji ze światem przestępczym. Na przykład na Sycylii, podobnie jak w wielu innych regionach Włoch, ściąganiem podatku dochodowego zajmowały się prywatne towarzystwa, jeden z dyrektorów takiego towarzystwa – N. Salvo, był członkiem mafijnej rodziny z Salemi.

państwa zakładał decentralizację władzy w większym zakresie, a jednocześnie zwiększenie uprawnień regionów. Włochy miałyby stać się w ramach tej formy federacją trzech państw ze stolicą w Mediolanie. Szumnym hasłem Bossiego były słowa *Roma ladrona* (Rzym złodziejka). Na marginesie trzeba wspomnieć, że w okresie ujawniania zasięgu korupcji w państwie właśnie Mediolan został okrzyknięty przez prasę mianem *Tangentopoli* (Łapówkogród), dochodzenie zaś w sprawie *mani pulite*<sup>1</sup> objęło ok. 5 tys. osób, w tym blisko dwustu parlamentarzystów, czterech byłych premierów, wielu byłych ministrów i sekretarzy partii<sup>2</sup>.

W dziedzinie ekonomicznej Liga chce zmniejszenia podatku dochodowego, ograniczenia interwencjonizmu i etatyzmu państwowego oraz szybkiej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W 1992 r. Liga była czwartą siłą polityczną w Italii, a w 1994 roku wraz z *Forza Italia* Silvio Berlusconi uzyskała 113 mandatów deputowanych i 58 senatorskich. W 1995 Bossi zdecydował się na zerwanie współpracy z *Forza Italia*, co wywołało secesję części działaczy i rozłam. Powstała *Włoska Liga Federalna* wyrażająca poparcie dla Berlusconi, Bossi zaś przeobraził nazwę ugrupowania na *Lega Nord-Italia Federale – LN-IF*, która w 1996 r. zdobyła 10,4% głosów i tkwiła w opozycji. Odtąd notowania i znaczenie Ligi chronicznie malały. W roku 1997 przeobraziła się w partię o mocno partykularnym interesie, co wyraziła sama już nazwa ugrupowania: *Liga Północna na Rzecz Niepodległości Padanii*. Konsekwentnie spadły także notowania Ligi, skoro jej podstawowym celem stało się oderwanie terenów Niziny Padańskiej. Ugrupowanie prowadzi nadal aktywną i niewątpliwie popularną w niektórych regionach politykę. Wedle słów Bossiego Liga nie oczekuje poklasku społecznego, a jej projekty nie są powierzchowne, lecz nastawione na trud powolnego zysku dla transformacji społecznej<sup>3</sup>. Periodyk „Lega Nord Flasch” jest podporządkowany ekspresji poglądów partii i nastawiony na ciągłą debatę publiczną (powstał w 1995r. z inicjatywy M. Pittoniego). Dla przykładu numer 48 z września 2003 r. – *Devolution*, przedstawia między innymi oparty o źródła statystyczne Ligi rozkład ciężarów finansowych pomiędzy regionami, cechujący się nierównomiernością. Zdaniem autora na każde pobrane 100€ w Lombardii aż 98€ przeznacza się na cele

---

<sup>1</sup> Zob.: <http://www.cronologia.it/storia/a1992a1.htm>.

<sup>2</sup> *Czyste ręce są zmęczone*, Gazeta Wyborcza, 17.02.2002; Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 15.

<sup>3</sup> Zob.: <http://www.leganord.org/libri/default.asp>.

ogólnospołeczne, gdy na terenach południowych relacji przedstawia się odmiennie (w Kalabrii ledwie 27€ na 100€). Dlatego jedynym rozwiązaniem może być całkowity federalizm fiskalny. Inny numer periodyka (53 – z marca 2005) – *Ingiustizia*, zawiera postulat wymiernej polityki (*concreta politica*) ochronny obywateli, co wiąże się z anulowaniem przez *Corte Costituzionale* wysuniętej przez Bossiego propozycji przepisu w sprawie aresztu dla pracujących imigrantów podejrzanych o określone rodzaje przestępstw (m. in. sprzedaż narkotyków)<sup>1</sup>. Trudno nie ulec wrażeniu, że historia Ligi jest nie tylko barwnym epizodem, lecz zdaje się odzwierciedlać pewną prawidłowość w rozwoju poglądów na temat państwa we Włoszech.

Zobrazowanie zasadniczych elementów struktury i funkcjonowania włoskich jednostek władzy lokalnej pozwala wyczuć, jak głęboko walor rozwoju dziejowego determinuje ewolucje rozwiązań prawnych, czasem pomimo arbitralnych rozstrzygnięć władzy publicznej. Etap, w którym znalazła się współczesna Republika, ma niepodważalnie niespotykaną doniosłość „laboratorium” prawa publicznego ustrojowego. Obraz *państwa pośredniego* zawieszono pomiędzy unitaryzmem a federalizmem jest wymagającą areną ścierania się prawniczych argumentów, które determinują zawsze trudną do przecenienia wartość analogii.

---

<sup>1</sup> Zob.: <http://www.leganord.org/leganordflasch/default.asp>.