

LUIGI LAI

Historyczne i konstytucyjne korzenie niestabilności rządów we Włoszech

The Historical and Constitutional Roots of Government Instability in Italy

Abstract

This paper analyses the historical and constitutional origins of Italian government instability, demonstrating the relationship between the “pure” parliamentary model adopted in the 1948 Constitution and its systemic and political ramifications. The author outlines the evolution of the Italian state system and the relationship between parliament and the government, as well as the role of the president of the republic, in the context of the absence of mechanisms for parliamentary rationalisation. The paper also draws comparisons between Italy and other European systems, particularly Poland and Germany, to identify sources of greater institutional stability. Finally, the paper reflects on contemporary proposals for constitutional reform, considering the balance between the rule of law and democratic representation.

SŁOWA KLUCZOWE: niestabilność rządów, forma rządów, konstytucja włoska, parlamentaryzm, reformy instytucjonalne, wotum zaufania, prawo porównawcze

KEYWORDS: government instability, forms of government, the Italian constitution, parliamentary government, institutional reforms, votes of confidence, comparative law

LUIGI LAI – magister prawa Ośrodek Przetwarzania Informacji, Państwowy Instytut Badawczy, ORCID – 0000-0001-9515-5109 e-mail: luigi.lai@opi.org.pl

1 | Wprowadzenie: paradoks niestabilnej stabilności we włoskiej demokracji

Włoska demokracja od momentu powstania republiki charakteryzuje się cechą wyróżniającą i pod pewnymi względami paradoksalną: wysoką i utrzymującą się częstotliwością kryzysów rządowych oraz chroniczną krótkością sprawowania władzy wykonawczej, które jednak współistnieją z niezwykle odpornością jej podstawowych instytucji demokratycznych. Ta „niestabilna stabilność” stanowi *unicum* w panoramie ugruntowanych demokracji i stanowi zagadkę, która od dawna zajmuje konstytucjonalistów i politologów. Celem niniejszego artykułu jest analiza przyczyn historycznych, a przede wszystkim konstytucyjnych, które spowodowały i utrwały ten stan rzeczy. W niniejszym opracowaniu pragnę wyjść poza zwykły opis wydarzeń politycznych, aby odkryć strukturalne podstawy tej utrzymującej się wrażliwości władzy wykonawczej. Jak ostrzega autorytatywna doktryna, należy unikać „mitologii instytucjonalnej”, zgodnie z którą inżynieria konstytucyjna może rozwiązać każdy problem, uznając, że stabilność polityczna rozgrywa się na szerszym polu, na którym decydującą rolę odgrywają społeczeństwo obywatelskie i kultura polityczna¹. Analiza rozpocznie się od zbadania historycznego dziedzictwa sprzed republiki, a następnie skoncentruje się na konstytucyjnym projekcie parlamentarnej formy rządów, roli dwuizbowego systemu parlamentarnego, ewolucji systemu partyjnego i wpływie przepisów wyborczych, kończąc refleksją na temat charakteru kryzysów rządowych i niepowodzeń prób reform. Ta trwałość, pomimo licznych prób reform, sugeruje obecność głęboko zakorzenionych czynników strukturalnych i kulturowych, odpornych na powierzchowne zmiany instytucjonalne, wskazując, że wyjaśnienia czysto prawne lub konstytucyjne są niewystarczające, jeśli nie są uzupełnione rozważaniami dotyczącymi szerszej kultury politycznej i zależności od historii.

Paradoks „niestabilnej stabilności” skłania do przypuszczenia, że włoski system polityczny rozwinął nieformalne mechanizmy adaptacyjne lub że sama niestabilność, choć szkodliwa dla ciągłości działań rządu, mogła pełnić ukryte funkcje w ekosystemie politycznym, takie jak przywrócenie równowagi sił między frakcjami koalicyjnymi bez doprowadzania

¹ L' instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare, dostęp 2 października 2025 r. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=48927>

do załamania systemu. Obserwacja tej dynamiki sugeruje, że system nie ulega całkowitemu rozpadowi pomimo częstych zmian rządów. Rodzi to pytanie, w jaki sposób system ten przetrwał. Odpowiedź prawdopodobnie leży w nieformalnych praktykach, roli prezydenta republiki, a może w samym charakterze kryzysów, które często są raczej zmianami personalnymi niż całkowitym załamaniem władzy, co pozwala na pewną formę ciągłości *pomimo* pozornej niestabilności. Wskazuje to na głębszą odporność lub inne pojmowanie „stabilności” w kontekście włoskim.

2 | Dziedzictwo historyczne: od Statutu Albertowskiego do transformacji republikańskiej

Korzenie niestabilności rządów we Włoszech sięgają okresu historycznego poprzedzającego powstanie republiki w 1947 r. Statut Albertowski z 1848 r., nadany przez Karola Alberta, a następnie rozszerzony na Królestwo Włoch, był elastyczną konstytucją, której stosowanie w praktyce doprowadziło do powstania nie do końca określonej formy rządów parlamentarnych. Rządy były często niestabilne, zależne od zmiennych nastrojów królewskich oraz powstających i płynnych większości parlamentarnych. W tym kontekście wcześniej pojawiło się zjawisko „transformizmu”, zapoczątkowane przez Agostino Depretisa, charakteryzujące się tworzeniem szerokich większości centrystycznych poprzez wchłanianie segmentów opozycji, co skutkowało osłabieniem różnic ideologicznych i słabą spójnością programową^[2]. Praktyka ta, ukierunkowana na doraźną stabilizację, zaszczepliła w systemie politycznym kulturę skłoną do zmiennych sojuszy i wewnętrznej słabości władzy wykonawczej. Sam charakter włoskiego parlamentaryzmu w ramach Statutu Albertowskiego, który powstał bardziej z konwencji niż z wyraźnego zamysłu konstytucyjnego i zawsze pozostawał pod wpływem trwałej dominacji korony, stworzył precedens elastyczności władzy wykonawczej i przyzwyczaił klasę polityczną do poruszania się w płynnych dynamikach władzy, co stało się dziedzictwem, które Republika częściowo przejęła.

² „Trasformismo”, [w:] *Enciclopedia - Treccani*. [https://www.treccani.it/enciclopedia/trasformismo_\(Enciclopedia-Italiana\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/trasformismo_(Enciclopedia-Italiana)/). [dostęp: 2.10.2025].

Autorytarne przerwanie dwudziestoletnich rządów faszystowskich i ich późniejszy upadek stanowiły punkt zwrotny, który głęboko wpłynął na twórców konstytucji z 1948 r.^[3] Obawa przed powrotem do form skoncentrowanej i autorytarnej władzy skłoniła Państwo do świadomego wyboru systemu parlamentarnego charakteryzującego się stosunkowo słabą władzą wykonawczą i silnym systemem kontroli i równowagi. Podczas prac Zgromadzenia Konstytucyjnego świadomie odrzucono hipotezę „zracjonalizowanego” parlamentaryzmu, czyli wyposażonego w wewnętrzne mechanizmy mające na celu wzmocnienie stabilności władzy wykonawczej, powszechne natomiast w innych konstytucjach europejskich po drugiej wojnie światowej^[4]. Ten „negatywny wybór”, podyktowany głęboką i zrozumiałą niechęcią do autorytaryzmu, stanowi jedną z podstawowych przyczyn konstytucyjnych niestabilności rządowej. Decyzja Zgromadzenia Konstytucyjnego nie była jedynie decyzją techniczną, ale głębokim oświadczeniem politycznym i ideologicznym, bezpośrednią reakcją na faszyzm. Ten antyautorytarny impuls, choć demokratycznie istotny, nieумыślnie poświęcił pewien stopień potencjalnej stabilności rządowej, nie przyjmując mechanizmów takich jak konstruktywne wotum nieufności. Stworzyło to od samego początku strukturalną słabość, pogłębianą przez „wzajemną nieufność” między powojennymi partiami, która sprawiła, że preferowały one słabe instytucje dla wszystkich^[5].

3 | Projekt konstytucyjny formy rządów parlamentarnych i jego wewnętrzne słabości

Istotą włoskiej formy rządów parlamentarnych jest art. 94 konstytucji, który określa stosunki zaufania między rządem a izbami parlamentu: „Rząd musi cieszyć się zaufaniem obu izb. Każda izba udziela lub odwołuje

³ AIC – Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti. https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2022_02_Giannotti.pdf. [dostęp: 2.10.2025].

⁴ Fulco Lanchester, „Italy, Germany and the Nightmare of Weimar” *Historia Constitucional*, 20 (2019): 415-434.

⁵ Mario Perini, „The Head of the State from the Sixties until the Nineties” *Diritto & Questioni Pubbliche: Rivista di Filosofia del Diritto e Cultura Giuridica*, nr 2 (2016): 370.

zaufanie w drodze uzasadnionej i poddanej pod głosowanie imienne”.⁸ Konieczność uzyskania i utrzymania zaufania obu izb ustawodawczych w systemie dwuizbowym nakłada znaczne obciążenie na tworzenie i przetrwanie władzy wykonawczej.

Kluczową kwestią włoskiego projektu konstytucji, mającą wpływ na stabilność, jest brak wyraźnych mechanizmów „racjonalizacji” parlamentaryzmu, mających na celu umocnienie pozycji władzy wykonawczej. W przeciwieństwie do innych systemów europejskich, włoska konstytucja nie przewiduje na przykład instytucji konstruktywnego wotum nieufności, które uzależnia upadek rządu od jednoczesnego wskazania nowego premiera. Nie ma również rygorystycznych ograniczeń proceduralnych dotyczących składania wniosków o wotum nieufności ani mechanizmów zniechęcających do „ślepej” kryzysowości. To „pominięcie” nie jest przypadkowe, ale odzwierciedla wspomnianą już troskę twórców konstytucji o uniknięcie nadmiernego wzmocnienia władzy wykonawczej. Jednakże wybór ten sprawił, że rząd jest szczególnie narażony na zmienne dynamiki polityczne i parlamentarne.

W tym kontekście prezydent republiki pełni niezwykle ważną rolę jako bezstronny arbiter i menedżer kryzysowy. Jego uprawnienia do mianowania premiera, przedterminowego rozwiązania parlamentu i, bardziej ogólnie, jego *moral suasion*, stają się szczególnie istotne w częstych sytuacjach kryzysu rządowego. Praktyka prezydencka ewoluowała z biegiem czasu, często uzupełniając braki formalnego systemu zarządzania kryzysowego poprzez interwencje w zakresie wytyczania kierunków działania i mediacji. Milczenie konstytucji w kwestii „racjonalizacji” w pewnym sensie wzmocniło pozycję prezydenta republiki, przekształcając postać postrzeganą przede wszystkim jako gwaranta w aktywnego, często decydującego gracza w tworzeniu i rozwiązywaniu kryzysów rządowych. Ta prezydencka aktywność, choć często niezbędna do radzenia sobie z niestabilnością, jest sama w sobie wynikiem wewnętrznej słabości projektu konstytucyjnego w zakresie stabilności władzy wykonawczej. Nacisk na „relację zaufania” (art. 94) bez solidnych zabezpieczeń proceduralnych dla władzy wykonawczej oznacza, że relacja ta jest wysoce podatna na zmienne dynamiki polityki partyjnej i arytmetyki parlamentarnej. Sprawia to, że „wola polityczna” (lub jej brak) jest bardziej bezpośrednim i natychmiastowym czynnikiem decydującym o przetrwaniu rządu w porównaniu z systemami o bardziej sformalizowanych mechanizmach stabilności, co prowadzi do wysoce upolitycznionego i często nieprzewidywalnego procesu tworzenia i upadku rządów.

4 | Dwuizbowość parytetowa: czynnik obciążający czy strukturalna niestabilność?

Artykuł 70 Konstytucji, stanowiąc, że „funkcję ustawodawczą sprawują wspólnie obie izby”, sankcjonuje zasadę równorzędności lub „doskonałego” dwuizbowości, w której Izba Deputowanych i Senat Republiki posiadają identyczne uprawnienia ustawodawcze. Chociaż debata publiczna często koncentrowała się na skutkach takiego układu w zakresie spowolnienia procesu legislacyjnego, jego wpływ na stabilność rządu zasługuje na szczególną analizę^[6].

Konieczność uzyskania, a przede wszystkim utrzymania, przez rząd zaufania dwóch odrębnych zgromadzeń, które mogą mieć różne większości polityczne lub niestabilną równowagę wewnętrzną, stanowi czynnik komplikujący sytuację i potencjalnie powodujący niestabilność. Każda izba stanowi potencjalną „nieoczekiwaną niespodziankę” nie tylko na płaszczyźnie ustawodawczej, ale także dla samego przetrwania władzy wykonawczej. „Równouprawnienie” włoskiego systemu dwuizbowego oznacza, że rząd jest zasadniczo dwukrotnie bardziej narażony na utratę zaufania niż w systemie jednoizbowym lub dwuizbowym z wyraźnie dominującą izbą niższą. To podwojenie wymogu zaufania bezpośrednio zwiększa ryzyko niestabilności, zwłaszcza gdy systemy wyborcze mogą prowadzić do powstania różnych większości (lub braku wyraźnej większości) w każdej izbie.

W doktrynie zastanawiano się, czy dwuizbowość oparta na zasadzie równości stanowi samodzielną i znaczącą przyczynę niestabilności rządu, odróżniając ją od zwykłej nieefektywności legislacyjnej. Z jednej strony twierdzono, że powielanie procesu legislacyjnego może poprawić jakość ustaw, z drugiej zaś strony konieczność podwójnego zaufania nadal wskazuje się jako element utrudniający życie władzy wykonawczej. Potencjalna rozbieżność polityczna między obiema izbami, choć historycznie łagodzona przez tendencję partii do przedstawiania jednolitych list wyborczych, pozostaje strukturalną słabością. Teoretyczne uzasadnienie dwuizbowości (refleksja, poprawa ustawodawstwa, system kontroli i równowagi) może być w praktyce zagrożone, jeśli obie izby są politycznie jednolite ze względu na dyscyplinę partyjną. Jednak jej wpływ na niestabilność pozostaje, jeśli rząd musi i tak zmagać się ze złożonymi procedurami i polityką utrzymania

⁶ Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (New York: Chatham House, 1987).

zaufania w obu izbach, nawet przy podobnych większościach. „Koszt” dwuizbowości pod względem stabilności może zatem przewyższać jej korzyści, jeśli jej zalety deliberacyjne nie są w pełni realizowane.

Włoski system parlamentarny ma w sobie pewną słabość, bo łatwiej jest stworzyć „koalicję negatywną”, która chce obalić rząd, niż „koalicję pozytywną”, która może stworzyć nowy, stabilny rząd. Aby zapobiec odwołaniu rządu bez możliwości powołania nowego, wiele systemów prawnych przyjęło formułę konstruktywnego wotum nieufności.

Model ten jest znany z doświadczeń niemieckich, ale ma również zastosowanie w Polsce, chociaż polska konstrukcja odbiega od modelu *Grundgesetz*. Element „konstruktywności” w systemie polskim (regulowanym art. 158 Konstytucji RP) nakłada na wnioskodawców wniosku o wotum nieufności (których musi być co najmniej 46 posłów) obowiązek jednoczesnego wskazania nazwiska nowego kandydata na stanowisko premiera (Przewesa Rady Ministrów). Przyjęcie takiego wniosku wymaga poparcia większości posłów (co najmniej 231), co gwarantuje, że rząd powołany w tej procedurze cieszy się odpowiednim poparciem, aby zapewnić jego „stabilne funkcjonowanie”^[7].

Mechanizm ten nie tylko wzmacnia władzę wykonawczą, ale także zachowuje równowagę między koniecznością zapewnienia rządowi warunków do stabilnego działania a prawem opozycji do reagowania i uruchamiania instrumentów prowadzących do dymisji gabinetu^[8]. Wymóg ten uznaje się za kluczowy, ponieważ instytucja konstruktywnego wotum nieufności, choć powstała w doktrynie prawa konstytucyjnego, uniemożliwia obalenie rządu bez wyznaczenia następcy. Ponadto polskie prawo przewiduje dodatkowy środek racjonalizacyjny: nowy wniosek o wotum nieufności, jeśli został wcześniej odrzucony, nie może być ponownie złożony przez kolejne trzy miesiące, chyba że zostanie zgłoszony przez większą grupę posłów (co najmniej 115 osób), ograniczając w ten sposób wykorzystanie tej instytucji do celów czysto politycznych lub propagandowych. Brak takich zabezpieczeń w włoskim prawie konstytucyjnym naraża strukturę wykonawczą na kryzysy wywołane przez mniejszości wewnątrz większości^[9].

⁷ Ryszard Balicki, „Constitutional Guarantees for the Stability of the Council of Ministers” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2018): 205.

⁸ Sławomir Patyra, „Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów” *Przegląd Sejmowy*, nr 42 (2001): 17.

⁹ Bartłomiej Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* (Lex, 2012).

5 | Przepisy wyborcze jako zmienna interwencyjna: próby inżynierii instytucjonalnej i ich niepowodzenia

W celu ograniczenia niestabilności rządowej i fragmentacji partyjnej włoski ustawodawca wielokrotnie interweniował w przepisy wyborcze, stosując na przemian systemy proporcjonalne, mieszane i z korektami większościowymi. Jednak reformy te często okazywały się nieskuteczne lub przynosiły nieprzewidziane skutki¹⁷. System proporcjonalny, obowiązujący przez większą część okresu Pierwszej Republiki, choć gwarantował wysoką reprezentatywność, sprzyjał fragmentacji i utrudniał tworzenie stabilnych większości¹⁸.

Wprowadzenie systemów mieszanych, takich jak „Mattarellum” (1993 r.), miało na celu zachęcenie do tworzenia koalicji przedwyborczych i sprzyjanie większej zdolności do sprawowania rządów poprzez wybór części parlamentarzystów w okręgach jednomandatowych¹⁸. Chociaż doprowadziło to do pewnej bipolarizacji, nie wyeliminowało to fragmentacji wewnątrz koalicji ani nie zapewniło trwałej stabilności władzy wykonawczej¹⁷. Kolejne reformy, takie jak „Porcellum” (2005 r.), z premią większościową i zamkniętymi listami wyborczymi, które następnie uznano za częściowo niezgodne z konstytucją, oraz „Italicum” (2015), również zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny, miały na celu zapewnienie bardziej stabilnych większości, ale przyniosły one kontrowersyjne wyniki i często nie rozwiązywały problemu stabilności. Również obecnie obowiązująca ustawa „Rosatellum” (2017) nie wydaje się odwracać tej tendencji¹⁹.

Sama częstotliwość zmian w przepisach wyborczych może być interpretowana jako symptom podstawowej niestabilności i niezdolności systemu politycznego do znalezienia trwałej równowagi. Każda porażka lub postrzegany negatywny wynik ustawy podsyca zapotrzebowanie na nową reformę, tworząc cykl ciągłych eksperymentów wyborczych, które przyczyniają się do niepewności, zamiast rozwiązać główny problem niestabilności. Doświadczenia włoskie pokazują fundamentalną sprzeczność między dążeniem do „rządów”, często utożsamianym z większością głosów i silną władzą wykonawczą, a rzeczywistością głęboko pluralistycznego społeczeństwa i rozdrobnionego systemu partyjnego, który system

¹⁰ Zbigniew Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004* (Toruń: TNOiK, 2004), 133–135.

proporcjonalny odzwierciedla wierniej. Próby narzucenia systemu większościowego „odgórnie” poprzez prawo wyborcze, bez odpowiednich zmian w kulturze politycznej lub strukturach partyjnych, często prowadzą do sztucznych lub niestabilnych wyników.

6 | Kryzysy rządowe: typy i utrwalone praktyki konstytucyjne

Kluczowym aspektem dla zrozumienia niestabilności rządów we Włoszech jest sam charakter kryzysów rządowych. Doktryna tradycyjnie rozróżnia „kryzysy parlamentarne” i „kryzysy pozaparlamentarne”. Te pierwsze mają swoje formalne źródło w parlamencie, w wyniku wyraźnego wotum nieufności lub odrzucenia wniosku o wotum zaufania złożonego przez rząd. Te drugie natomiast dojrzejają poza salami parlamentarnymi i materializują się w postaci dobrowolnej rezygnacji rządu, spowodowanej różnymi przyczynami: nieporozumienia wewnątrz koalicji, wycofanie poparcia jednej lub kilku partii większościowych, rezygnacja premiera z powodów osobistych lub politycznych lub chęć rządu do renegocjacji równowagi politycznej¹¹.

W historii włoskiej republiki kryzysy pozaparlamentarne stanowią zdecydowaną większość przypadków. Dane te są bardzo znaczące: wskazują one, że upadek rządu jest częściej wynikiem dynamiki wewnętrznej większości lub decyzji podejmowanych w sekretariatach partii, a nie formalnych działań opozycji parlamentarnej. Ta przewaga podkreśla, że stabilność władzy wykonawczej jest stale podważana przez kruchość porozumień politycznych, które ją wspierają, oraz przez sporność właściwą dla systemu partyjnego. Okoliczność, że formalny mechanizm konstytucyjny służący do obalenia rządu (wotum nieufności parlamentu, art. 94 Konstytucji) jest często wydarzeniem drugorzędnym, wskazuje, że prawdziwa dynamika władzy rozgrywa się wewnątrz partii i koalicji. Przetrwanie rządu zależy zatem od nieformalnych porozumień politycznych i równowagi sił, które nie są w sposób przejrzysty uregulowane w Konstytucji, co wskazuje

¹¹ Giuseppe de Vergottini, „Geneza i ewolucja Konstytucji Republiki Włoskiej”, [w:] *Konstytucja Włoch*, tłum. i wstęp Zbigniew Witkowski (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2004).

na rozbieżność między formalnymi procesami konstytucyjnymi a rzeczywistością polityczną^[12].

W obliczu tej praktyki utrwaliła się tzw. „parlamentaryzacja” kryzysów pozaparlamentarnych. Polega ona na wniosku, zwykle składanym przez prezydenta republiki, aby ustępujący premier stawiał się przed izbami parlamentu w celu przeprowadzenia debaty na temat kryzysu, zanim jego rezygnacja zostanie formalnie przyjęta. Praktyka ta ma na celu zwiększenie przejrzystości procesu kryzysowego, pociągnięcie sił politycznych do odpowiedzialności przed parlamentem i opinią publiczną, a czasem sprawdzenie możliwości ponownego utworzenia większości lub sformowania nowego rządu. „Parlamentaryzacja”, choć jest próbą potwierdzenia centralnej roli parlamentu, może być również postrzegana jako milczące uznanie nieadekwatności formalnych ram konstytucyjnych do rozwiązania *rzeczywistych* przyczyn niestabilności. Jest to próba zastosowania procedury parlamentarnej w sytuacji kryzysowej, która nie powstała za pomocą środków parlamentarnych, co podkreśla trudności systemu w pogodzeniu jego formalnych zasad z nieformalnymi realiami politycznymi.

7 | Nieudane próby reformy konstytucyjnej na rzecz stabilności: historia niedokończonych dzieł

Świadomość chronicznej niestabilności rządów spowodowała na przestrzeni dziesięcioleci liczne próby reformy konstytucyjnej mającej na celu wzmocnienie władzy wykonawczej i poprawę zdolności rządzenia. Jednak wysiłki te niemal niezmiennie napotykały przeszkody polityczne i instytucjonalne, które skazały je na niepowodzenie lub niedokończenie. Do najważniejszych inicjatyw należą prace różnych komisji dwuizbowych ds. reform instytucjonalnych, takich jak Komisja Bozzi (1983-1985), komisja De Mita-Iotti (1993-1994) i komisja D'Alema (1997), które mimo opracowania szczegółowych propozycji (dotyczących formy rządów, dwuizbowości,

¹² Giovanni Mamarella, Pietro Cacace, *Il Quirinale: storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano* (Roma-Bari: Laterza, 2011).

uprawnień premiera) nie zdołali przełożyć ich na rzeczywiste zmiany konstytucyjne z powodu braku szerokiego konsensusu politycznego^[13].

Następnie podjęto próby reformy promowane bezpośrednio przez większość rządową, takie jak zmiana konstytucji zatwierdzona przez parlament bezwzględną większością głosów podczas rządów Berlusconi II (2005), która miała na celu wprowadzenie elementów silnej pozycji premiera i znaczącą zmianę dwuizbowości, ale została odrzucona w referendum powszechnym w 2006 r. Podobnie reforma konstytucyjna promowana przez rząd Renzi (tzw. reforma Renzi-Boschi), mająca na celu przede wszystkim zniesienie dwuizbowości i zmianę podziału kompetencji między państwem a regionami, została odrzucona w referendum z 4 grudnia 2016 r.^[14] Przyczyny tych niepowodzeń są liczne i złożone: głębokie podziały między siłami politycznymi, trudności w osiągnięciu kwalifikowanej większości wymaganej do wprowadzenia zmian konstytucyjnych w systemie rozdrobnionym, tendencja do przekształcania referendum konstytucyjnych w plebiscyty dotyczące działań rządu oraz pewien kulturowy opór przed radykalnymi zmianami w konstytucji z 1948 r. Ciągła niezdolność do przeprowadzenia znaczących reform konstytucyjnych sugeruje, że te same warunki fragmentacji politycznej i krótkotermiowego podejścia, które powodują niestabilność rządów, sprawiają również, że niezwykle trudno jest osiągnąć szeroki i trwały konsensus niezbędny do zmiany konstytucji w celu rozwiązania tej niestabilności. Problem ten ma zatem tendencję do samonapędzania się^[15].

Odwoływanie się do referendum ludowych w celu podjęcia decyzji o reformach konstytucyjnych, choć demokratycznie uzasadnione, często przekształca złożone debaty instytucjonalne w upolitycznione głosowania dotyczące urzędującego rządu lub konkretnych przywódców politycznych^[16]. Może to prowadzić do odrzucenia reform z powodów niezwiązanych z ich wewnętrznymi zaletami lub wadami w odniesieniu do stabilności rządów, co dodatkowo komplikuje drogę do skutecznych zmian instytucjonalnych. Nawet bardziej aktualne i ukierunkowane działania, takie jak zmniejszenie

¹³ library.fes.de. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/20584.pdf>. [dostęp: 2.10.2025].

¹⁴ Magdalena Suszycka-Jasch, Joanna Wawrzyniak, „O próbie rewizji konstytucji Republiki Italii” *Państwo i Prawo*, nr 6 (2007): 87-103.

¹⁵ Claudia Antonini, Emanuele Colonnella, „Il grande azzardo. Cronaca del convegno Il Premierato cambierà la democrazia? dell’8 aprile 2024: riflessioni a margine della riforma” *Sapienza Legal Papers*, 12 (2024): 117-146.

¹⁶ Riforma costituzionale Renzi-Boschi. https://it.wikipedia.org/wiki/Riforma_costituzionale_Renzi-Boschi. [dostęp: 2.10.2025].

liczby parlamentarzystów, mimo że zostały zatwierdzone, towarzyszyły debaty na temat ich rzeczywistej skuteczności w rozwiązywaniu strukturalnych problemów włoskiego parlamentaryzmu, jeśli nie towarzyszyły im bardziej organiczne reformy formy rządów i systemu wyborczego^[17].

8 | Wnioski. Niestabilność rządu między nieusuwalnymi czynnikami strukturalnymi a doraźnymi dynamikami politycznymi

Przeprowadzona analiza wykazała, że niestabilność rządu we Włoszech nie wynika z jednej przyczyny, ale jest wynikiem złożonej i wzajemnie oddziałującej sieci czynników. Wśród nich wyróżniają się dziedzictwo historyczne, takie jak kultura transformacji i reakcja na okres faszyzmu, które wpłynęły na wybory konstytucyjne; specyficzne konfiguracje projektu konstytucyjnego, takie jak nieracjonalny parlamentaryzm i całkowicie równorzędny system dwuizbowy; wewnętrznie niestabilny i rozdrobniony charakter systemu partyjnego; oraz często niekorzystny lub niewystarczający wpływ kolejnych ustaw wyborczych^[18].

Ta wzajemna zależność elementów sugeruje, że pewien stopień „elastyczności”, a raczej „niestabilności”, może być niemal nieodłączną, choć problematyczną cechą włoskiego systemu konstytucyjnego i politycznego w jego obecnym kształcie. Trudności w przeprowadzeniu zdecydowanych reform mających na celu zapewnienie większej stabilności władzy wykonawczej wydają się potwierdzać odporność tych struktur. Nie są to po prostu łatwe do naprawienia wady konstrukcji konstytucyjnej, ale złożona równowaga obejmująca kulturę polityczną, praktyki instytucjonalne i struktury społeczno-polityczne^[19].

¹⁷ Maria Rosaria Ferrarese, „La «question» della seconda Camera: i progetti di riforma del bicameralismo nel prisma del diritto comparato” *DPCE Online*, 4 (2016). <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/1244/1200/2227>. [dostęp: 2.10.2025].

¹⁸ „Crisi di governo e razionalizzazione del parlamentarismo in Italia” *Costituzionalismo.it*. https://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201802_671.pdf. [dostęp: 2.10.2025].

¹⁹ Paolo Zaccone, „Ewolucja włoskiego systemu wyborczego – od narodzin republiki do reformy z 2015 r.” *Studia Iuridica Toruniensia*, nr 2 (2017)

Chroniczna niestabilność, choć stanowi wyraźną patologię pod względem spójności polityki publicznej i skuteczności działań rządu, mogła nieumyślnie przyczynić się do rozproszenia władzy, uniemożliwiając poszczególnym podmiotom, nawet partii dominującej przez pewien czas, zbyt głębokie zakorzenienie się. Mogło to działać jako niezamierzona ochrona pluralizmu, choć kosztem wysokiej efektywności rządzenia. Jeśli rządy są stale słabe i krótkotrwałe, trudniej jest jakiegokolwiek grupie wdrożyć radykalny i długoterminowy program, który mógłby zrazić znaczną część społeczeństwa lub podważyć normy demokratyczne. Ciągłe, choć chaotyczne przetasowania mogą wymuszać ciągłe negocjacje i kompromisy, odzwierciedlając „wzajemną nieufność”, która charakteryzowała powojenną politykę włoską^[20].

Ostatecznie przypadek Włoch stanowi ważną lekcję w dziedzinie konstytucjonalizmu porównawczego na temat ograniczeń formalnego projektu instytucjonalnego w kształtowaniu wyników politycznych w obliczu silnych uzależnień od historii, głęboko zakorzenionych kultur politycznych i dynamicznych systemów partyjnych. Sugeruje on, że „stabilność” nie jest jedynie funkcją klauzul konstytucyjnych, ale szerszej równowagi społeczno-politycznej. Pomimo tej chronicznej niestabilności władzy wykonawczej włoska demokracja wykazała się niezwykłą odpornością, być może dzięki roli innych instytucji gwarantujących stabilność (takich jak prezydent republiki i trybunał konstytucyjny), kotwiczeniu zapewnianemu przez przynależność do Unii Europejskiej lub nieformalnym mechanizmom zapewniającym ogólną ciągłość systemu. Wszelkie przyszłe próby reform będą musiały koniecznie zmierzyć się z tą wielowymiarową przyczynowością, przyjmując bardziej holistyczne i „konsensusowe” podejście niż miało to miejsce w przeszłości.

Bibliografia

Allegretti Umberto, „Procedura, procedimento, processo. Un’ottica di democrazia partecipativa” *Diritto amministrativo*, 4 (2007): 779-804.

²⁰ Nicola Lupo, „A Review of the Studies on the Italian Parliament between an Everchanging Electoral Legislation and a Static Form of Government” *Giornale di Storia Costituzionale*, 36 (2018).

- Antonini Claudia, Emanuele Colonnella, „Il grande azzardo. Cronaca del convegno *Il Premierato cambierà la democrazia?* dell'8 aprile 2024: riflessioni a margine della riforma” *Sapienza Legal Papers*, 12 (2024): 117-146.
- Balicki Ryszard, „Constitutional Guarantees for the Stability of the Council of Ministers” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1 (2018): 205-214.
- Balicki Ryszard, „Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego”, [in:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Bogusław Banaszak, Mariusz Jabłoński. 329. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2010.
- Barbisan Benedetta, „The Republic of Parties: From Singular to Plural in the 1948 Italian Constitution” *Giornale di Storia Costituzionale*, 39 (2020): 173-190.
- Bobbio Luigi, „Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova” *Rivista italiana delle politiche pubbliche*, (2010): 11-12.
- Cacace Pietro, Giovanni Mamarella, *Il Quirinale: storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*. Roma-Bari: Laterza, 2011.
- Capelli, Fausto. „Governo dei tecnici, sistema costituzionale nell'Unione Europea e gestione del potere politico in Italia” *Revista Temas Socio-Juridicos*, 64 (2013): 1-18.
- Caringella Francesco, Francesco Romano, Antonella Giuncato, *L'ordinamento degli enti locali: commentario al testo unico*. Milano: Ipsoa, 2007.
- Celotto Alfonso, „I rapporti tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale nella giurisprudenza costituzionale italiana”, [in:] *Riforme costituzionali e gli itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, red. Gian Candido De Martin, Zbigniew Witkowski, Piero Gambale. 273-296. Padova: CEDAM, 2007.
- Celotto Alfonso, *La Costituzione presbite*. Firenze: Bompiani, 2022.
- Chimenti Carlo, *Principi e regole delle assemblee politiche*. Torino: Giappichelli, 2004.
- Ciriello Maria, „Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari” *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3 (2021). <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2021/10/M.-Ciriello.-Le-riforme-costituzionali.pdf>.
- De Caro Carmela, „Il Parlamento della Quarta Repubblica: identità assembleare ritrovata” *Giornale di Storia Costituzionale*, 8 (2004): 165-182.
- De Martino Gaetano, „Rappresentanza, antipolitica e taglio dei parlamentari. Una riforma contro il popolo” *Costituzionalismo.it*, 3 (2021). <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/Fasc3-2021-2.-De-Martino.pdf>.
- De Rosa Francesco, Sergio Gallo, Ignazio Sanguiliano, *Diritto degli enti locali*. Napoli: Wolters Kluwer, 2006.
- Elia Leopoldo, „Governo (forme di)”, [w:] *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX. Milano: Giuffrè Editore, 1970.

- Ferrarese Maria Rosaria, „La ‘questione’ della seconda Camera: i progetti di riforma del bicameralismo nel prisma del diritto comparato” *DPCE Online*, 4 (2016). <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/1244/1200/2227>.
- Gambino Giuseppe, „Il semipresidenzialismo debole: riflessioni sulle proposte di riforma italiana” *Astrid-Online.it*. <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/GAMB/GAMBINO-Semipresid-debole.pdf>.
- Giannotti Francesca, „La crisi del parlamentarismo e il ruolo del Capo dello Stato” *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti* 4 (2022). https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2022_02_Giannotti.pdf.
- Herzog Roman, „Pozycja Bundesratu w demokratycznym państwie federalnym”, [in:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. Josef Isensee, Paul Kirchhof, przeł. Bogusław Banaszak. Warszawa, 1995.
- Italy’s Constitutional Reform Debates*. Friedrich-Ebert-Stiftung Library (FES). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/20584.pdf>.
- Kustra Aleksandra, „Przepisy Konstytucji Włoch dotyczące integracji europejskiej” *Państwo i Prawo*, 12 (2018): 57-70.
- L’instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*. Federalismi. it. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=48927>.
- Lanchester Fulco, „Italy, Germany and the Nightmare of Weimar” *Historia Constitutiona*, 20 (2019): 415-434.
- Lupo Nicola, „Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata” *Osservatorio sulle fonti* 2 (2018). <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/speciale-tosi-ricerca-2018-fasc-n-2-2018/1213-il-procedimento-legislativo-ordinario-in-prospettiva-comparata-italia/file>.
- Lupo Nicola, „A Review of the Studies on the Italian Parliament between an Ever-changing Electoral Legislation and a Static Form of Government” *Giornale di Storia Costituzionale*, 36 (2018): 251-270.
- Mamarella Giovanni, Pietro Cacace, *Il Quirinale: storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*. Roma-Bari: Laterza, 2011.
- Martines Temistocle, *Diritto costituzionale*. Milano: Giuffrè, 1992.
- Massari Maurizio, „I partiti nel nuovo sistema politico italiano. Forme della rappresentanza e nuove dinamiche” *Seminario Astrid*. https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Mass/Massari_Il-Nuovo-sistema-partitico-italiano.pdf.
- Michieli Michele, „Il Parlamento e la riforma della forma di governo” *Amministrazione in cammino – LUISS Guido Carli*, lipiec 2024. <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2024/07/MICHELII.pdf>.
- Mojak Ryszard, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2007.

- Opaliński Bartłomiej, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Lex, 2012.
- Opaliński Bartłomiej, „Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.” *Przegląd Prawa Publicznego*, 1 (2012): 25-42.
- Patyra Sławomir, „Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów” *Przegląd Sejmowy*, nr 42 (2001): 17-36.
- Perini Mario, „The Head of the State from the Sixties until the Nineties” *Diritto & Questioni Pubbliche*, nr 2 (2016): 367-392.
- Rescigno Giovanni Maria, „Il Presidente della Repubblica e il sistema costituzionale italiano” *Astrid-Online.it*. https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Resc/Rescigno_Presidente-repubblica_romaluisse.pdf.
- Riforma costituzionale Renzi-Boschi. https://it.wikipedia.org/wiki/Riforma_costituzionale_Renzi-Boschi.
- Śługocki, Jan. Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej we Włoszech. Zagadnienia administracyjnoprawne. Szczecin, 2005.
- Suszycka-Jasch Magdalena, Joanna Wawrzyniak, „O próbie rewizji konstytucji Republiki Italii” *Państwo i Prawo*, nr 6 (2007): 87-103.
- Tolli Domenico, „Il dibattito pubblico per le grandi opere come risposta alla sindrome NIMBY” *Sapienza Legal Papers*, 11 (2024): 135-166.
- „Trasformismo”, [w:] *Enciclopedia Italiana Treccani*. [https://www.treccani.it/enciclopedia/trasformismo_\(Enciclopedia-Italiana\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/trasformismo_(Enciclopedia-Italiana)/).
- Vergottini Giuseppe de., „Geneza i ewolucja Konstytucji Republiki Włoskiej”, [w:] *Konstytucja Włoch*, tłum. i wstęp Zbigniew Witkowski. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2004.
- Vergottini Giuseppe de., *Diritto costituzionale*. Padova: Cedam, 2006.
- Witkowski Zbigniew, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989-2004*. Toruń: TNOiK, 2004.
- Witkowski Zbigniew, „Geneza i ewolucja Konstytucji Republiki Włoskiej” *Przegląd Sejmowy*, 6 (2007): 29-43.
- Wyrzykowski Mirosław, *O wartościach Konstytucji RP*. Warszawa, 2021.
- Zaccone Paolo, „Ewolucja włoskiego systemu wyborczego – od narodzin republiki do reformy z 2015 r.” *Studia Iuridica Toruniensia*, nr 2 (2017): 323-346.

