

Izolda Bokszczanin

Meandry reform wyborczych w Republice Włoskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

prawo wyborcze do parlamentu, reformy instytucjonalne, inżynieria wyborcza, Republika Włoska

Uwagi wprowadzające

W literaturze politologicznej kwestia systemów wyborczych i ich skutków dla reżimu politycznego zajmuje szczególnie eksponowane miejsce. Za podstawowy punkt odniesienia przyjmuje się klasyczne rozważania M. Duvergera, G. Sartoriego, A. Lijpharta¹. W świetle tych ustaleń systemy wyborcze przetwarzając głosy wyborcze na mandaty w ciałach przedstawicielskich wpływają (w sposób determinujący) na kształt i naturę funkcjonowania systemu partyjnego². W formułach wyborczych kryje się silny potencjał oddziaływania na sferę polityczną, który G. Sartori określił jako „najbardziej specyficzny instrument manipulacji poli-

¹ M. Duverger, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris 1950, s. 11–68; M. Duverger, *Actors in a Two-Party and Multiparty System*, „Party Politics and Pressure Groups”, New York 1972, s. 23–32; R. Taagepera, B. Grofman, *Rethinking Duverger's Law: Predicting Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems – Parties Minus Issues Equals One*, „European Journal of Political Research” 1985, nr 13, s. 341–352; G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata: strutture, incentivi ed esiti*, Bologna 2002; A. Lijphart, *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies*, Oxford 1994.

² A. Pappalardo, *Sistemi elettorali, sistemi partitici, cause e conseguenze*, „Rivista Italiana di Scienza Politica” 2003, nr 2, s. 195–224.

tycznej”³. Decyzja ustawodawcy o modelu systemu wyborczego ma więc fundamentalne znaczenie i powinna wynikać z logiki systemu, przyjętego modelu rządów oraz być zorientowana na wytworzenie funkcjonalnego systemu partyjnego⁴. Dokonywanie zmian w systemach wyborczych, chociaż stanowi ogromną pokusę dla podmiotów politycznych, może zarazem oznaczać dla sił inicjujących te procesy ryzyko poniesienia nieoczekiwanych kosztów politycznych⁵. W praktyce gruntowne reformy prawa wyborczego podejmowane są w sytuacjach kryzysów instytucjonalnych, w okresach tranzykcji ustrojowych, natomiast relatywnie rzadko występują w państwach o stabilnych reżimach demokratycznych. Zachodzące w takich systemach modyfikacje prawa wyborczego dotyczą raczej drugorzędnych elementów, w tym gerrymanderingu⁶.

Prawo wyborcze jest jednym z elementów konstrukcyjnych reżimu politycznego i jako taki powinien logicznie wynikać i korespondować z przyjętym modelem rządów⁷. Do naczelnych funkcji prawa wyborczego zaliczyć można zapewnienie reprezentacji społecznej poprzez odzwierciedlenie orientacji ideologiczno-programowych społeczeństwa i interesów grup społecznych (*rappresentanza*) a także ustanowienie warunków dla stabilnych i efektywnych rządów (*governabilità*). Preferencje hierarchii wzajemnych relacji tych funkcji prawa wyborczego może być odmienne określona w poszczególnych systemach politycznych i fluktuować w zależności od faz rozwojowych. Prawo wyborcze nie działa jednak w próżni, ale w określonym kontekście formy rządów, całego systemu instytucjonalnego, systemu partyjnego w jego wymiarze strukturalnym oraz w ramach specyficznej kultury politycznej, dlatego efektywność przyjętych rozwiązań podlega dodatkowym zróżnicowaniom.

Na tle doświadczeń państw europejskich szczególnie interesujący, a zarazem mało eksponowany w polskim piśmiennictwie, przypadek stanowią włoskie odmiany systemów wyborczych. W Republice Wło-

³ G. Sartori, *Political Development and Political Engineering*, [w:] J.D. Montgomery, A.O. Hirschman (red.), „Public Policy” 1968, nr 3, s. 273; G. Sartori, *Ingenieria costituzionale comparata. Strutture, incentive ed esiti*, Bologna 1996, s. 11.

⁴ G. Sartori, *Premierato forte e premierato elettivo*, „Rivista Italiana di Scienza Politica” 2003, nr 2, s. 292.

⁵ A. Renwick, *The politics of electoral reform: changing the rules of democracy*, Cambridge 2011; P. Norris, *Electoral engineering: voting rules and political behavior*, Cambridge 2004; G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, Bologna 2006.

⁶ M. Leyenaar, R.Y. Hazan, *Reconceptualising Electoral Reform*, „West European Politics” 2011, nr 3, s. 445.

⁷ S. Curreri, *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, fasc. 2/2011, Osservatorio sulle fonti.it.

skiej ustanawiane były cztery różne systemy wyborcze do parlamentu. W 2013 r. rozpoczęte zostały prace parlamentarne nad nowelizacją ordynacji wyborczych, dodatkowo katalizowane przez decyzję Sądu Konstytucyjnego o niekonstytucyjności obowiązujących przepisów (sentencja nr 1 z 2014 r.).

Demokracja włoska nazywana „demokracją trudną” (*democrazia difficile*)⁸ doświadczała licznych wysiłków (w dużej mierze nieskutecznych) instrumentalizacji systemu wyborczego podejmowanych dla osiągnięcia celów takich jak restrukturyzacja sceny partyjnej, stabilizacja i podniesienie efektywności rządów, sanacja systemu politycznego. Reformy ordynacji wyborczej służyły natomiast najwyraźniej realizacji doraźnych celów politycznych wyznaczanych poprzez partie dysponujące większością parlamentarną. W konsekwencji przez 60 lat trwania Republiki Włoskiej nie udało się stworzyć systemu wyborczego, który nie budziłby kontrowersji konstytucjonalistów i politologów, a zarazem byłby akceptowany przez ugrupowania polityczne i wyborców.

We włoskiej literaturze przedmiotu problematyka reformy wyborczej i jej skutków dla systemu politycznego obejmuje ogromny dorobek. Włoska debata naukowa w tym zakresie została wprzęgnięta w krąg procesów politycznych i interesów partyjnych. Przyczyniła się również do ukierunkowywania podejmowanych reform instytucjonalnych. „Konstytucyjni inżynierowie” niemal w pierwszej kolejności sięgali po nowelizację prawa wyborczego, traktując je jako remedium na dysfunkcje systemu politycznego⁹.

W Republice Włoskiej kilkakrotnie próbowano używać ordynacji wyborczej jako narzędzia służącego racjonalizacji ustroju¹⁰. Zgodnie z założeniem, że łatwiej zmienić ustawę niż konstytucję, sięgano po nowelizację prawa wyborczego. Ponadto, można było w tym celu zastosować referendum uchylające¹¹. Negatywnym, ubocznym rezultatem zmian ordynacji był spadek zaufania społecznego do klasy politycznej, zniechęcenie do udziału w głosowniach, wzrost absencji wyborczej. Podnoszony przez ekspertów argument stabilności i efektywności rządze-

⁸ G. Sartori, G. Sani, *Frammentazione, polarizzazione e cleavages: Democrazie facili e difficili*, „Rivista Italiana di Scienza Politica” 1978, s. 339–361.

⁹ A. Pappalardo, *Sistemi elettorali, sistemi partitici. Cause e conseguenze*, „Rivista Italiana di Scienza Politica” 2003, nr 2, s. 222.

¹⁰ L. Morlino, *Crisis of parties and change of party system in Italy*, „Party politics” 1996, vol. 2, nr 1, s. 5–30.

¹¹ T. Groppi, *Forma rządu a systemy wyborcze we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6, s. 59.

nia, przedkładany nad wymogi reprezentatywności, wywoływał ambivalentne oceny i kontestację ze strony korpusu wyborczego. Analiza dokonywanych zmian przepisów oraz praktyki ustrojowej pokazuje jak łatwo ulega się złudzeniu, że konstrukcja ordynacji wyborczej ma moc zmieniającą złożoną rzeczywistość polityczną. W praktyce bieżące cele i strategię polityczne rozstrzygały o kierunkach podejmowanych reform, a koniunkturalnie dokonywane modyfikacje nie spełniały pokładanych w nich oczekiwań. Przeprowadzane we Włoszech w ostatnich dwóch dekadach zmiany instytucjonalne *de facto* przynosiły szereg niezałożonych, nieprzewidzianych i niepożądanych rezultatów.

System wyborczy I Republiki

Fundamenty systemu wyborczego w Republice Włoskiej położone zostały w okresie budowania podstaw ustrojowych i kształtowania nowego modelu instytucji politycznych państwa, których zwieńczeniem była konstytucja Republiki uchwalona w grudniu 1947 r.

Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. w centrum systemu władzy postawiła dwuizbowy parlament, złożony z Izby Deputowanych i Senatu. Ustanowiła bikameralizm o charakterze symetrycznym oznaczający brak dyferencjacji kompetencyjnej izb oraz podobną zasadę reprezentacji (formalnie izba druga jest reprezentacją regionów). Izba Deputowanych liczy sześciuset trzydziestu członków. Czynne prawo wyborcze do Izby Deputowanych przysługuje obywatelom, którzy ukończyli osiemnaście lat, bierne prawo wyborcze – tym, którzy ukończyli dwadzieścia pięć lat. W skład Senatu wchodzi trzystu piętnastu senatorów pochodzących z wyborów oraz z mocy prawa – byli prezydenci Republiki i pięciu senatorów mianowanych przez głowę państwa. Czynne prawo wyborcze do Senatu mają obywatele, którzy ukończyli dwadzieścia pięć lat, bierne – czterdzieści lat. To zróżnicowanie czynnego prawa wyborczego do izb parlamentu powoduje, że korpus wyborczy nie jest tożsamy, co może wpływać na zróżnicowanie składu izb parlamentu (ten efekt ulega wzmocnieniu w połączeniu z innymi mechanizmami wyborczymi)¹².

Konstytucja Republiki Włoskiej nie reguluje *explicite* prawa wyborczego do izb parlamentu. Tym niemniej, w doktrynie reprezentowany jest pogląd, że ustawa zasadnicza *implicite* ustanawia zasadę proporcjonalności. Za podstawę takiej wykładni służy treść art. 72.3 i art. 82.2

¹² Por. T. Groppi, *Forma rządu...*, s. 58.

wprowadzających zasadę proporcjonalności przy ustalaniu składu komisji parlamentarnych oraz art. 83.2 określający podstawę wyłaniania delegatów regionów uczestniczących w wyborach Prezydenta Republiki „w sposób gwarantujący reprezentację mniejszości”. Z tych przepisów konstytucji wywodzony jest nakaz poszanowania zasady proporcjonalności w ustawodawstwie wyborczym, które powinno zawierać „gwarancje” reprezentacji dla mniejszości¹³.

Preferencja dla proporcjonalnego systemu wyborczego wpisana była w logikę procesu politycznego i kierunków przeobrażeń systemu ustrojowego w okresie powojennym. Pierwsze przepisy wyborcze uchwalone w 1946 r. na potrzeby wyłonienia Zgromadzenia Konstytucyjnego (w formie rozporządzenia z mocą ustawy D.Lgs. Lgt nr 74 z 1946 r.) miały na celu możliwie wierne odzwierciedlenie politycznych orientacji społeczeństwa¹⁴. W toku prac Konstytuanty wybór ordynacji proporcjonalnej stał się „oczywistą” opcją, postrzeganą przez członków Zgromadzenia jako najbardziej kompatybilna z właśnie konstruowanym parlamentarnym modelem rządów¹⁵. Porozumienie w kwestii ustanowienia proporcjonalnego systemu wyborczego obejmowało w praktyce wszystkie partie bloku antyfaszystowskiego (wywodzące się z Narodowej Rady Wyzwolenia – CNL).

Uchwalone w lutym 1948 r. ustawy wyborcze do izb parlamentu szczegółowo normowały stadia procedury, aktu głosowania i obliczania głosów. Pierwszy artykuł ordynacji do Izby Deputowanych ustanawiał zasadę proporcjonalności. Ordynacja stanowiła egzemplifikację modelu proporcjonalnego, czym wpisywała się w tendencje typowe dla procesów konstytucyjnych okresu powojennego. Preferencja klasy politycznej dla opcji systemu proporcjonalnego potwierdzona została w ordynacji wyborczej DPR nr 361 z 1957 r. (obowiązującej do 1993 r.)¹⁶. Skutkiem przyjęcia systemu proporcjonalnego było utrzymywanie się dużej fragmentacji systemu partyjnego, charakteryzującej się obecnością w parlamencie licznych klubów partyjnych i formowaniem wielopartyjnych gabinetów rządowych.

¹³ Interpretacja przepisów konstytucji w odniesieniu do zasady proporcjonalności była przez doktrynę prawa określana w sposób niejednolity i podlegający wyraźnej (konjunkturalnej) fluktuacji. Por. P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Torino 1996, s. 143.

¹⁴ T. Groppi, *Forma rządu...*, s. 59.

¹⁵ M. Luciani, *Il voto e democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma 1991, s. 21.

¹⁶ P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni...*, s. 140.

Początkowy powszechny konsensus przedstawicieli ugrupowań parlamentarnych dla systemu proporcjonalnego został naruszony już w pierwszych latach powojennych. Wybory do parlamentu z 18 kwietnia 1948 r. przeprowadzone w oparciu o ordynację proporcjonalną, pozwoliły na wyłonienie większości parlamentarnej spośród ugrupowań centroprawicowych skupionych wokół Chrześcijańskiej Demokracji (DC). Koalicja DC z małymi partiami centrowymi ulegała szybkiej dezintegracji (najpierw wycofali się liberałowie, potem socjaldemokraci). To doświadczenie pokazało, jak trudnym wyzwaniem jest utrzymanie stabilności rządowej. Pod koniec pięcioletnich rządów, partie centrowe były przekonane, że system proporcjonalny zapewnia reprezentację, ale nie gwarantuje stabilnych rządów. W efekcie zrodziła się koncepcja wprowadzenia ordynacji z premią większościową. Projekt ustawy sygnowany przez Mario Scelbę został uchwalony przez Izbę Deputowanych 21 stycznia 1953 r. Ordynacja zmieniła reguły wyborcze do Izby Deputowanych, wprowadzając 65-procentową premię większościową dla koalicji wyborczej, która zdobędzie powyżej 50 proc. głosów. W przypadku nie osiągnięcia wymaganej większości przez żadne z ugrupowań, następował podział mandatów według zasady proporcjonalnej. Ustawa znalazła swoje zastosowanie tylko raz w wyborach w 1953 r. Przy czym mechanizm premii większościowej nie został uruchomiony, ponieważ żadna z partii ani koalicji nie osiągnęła 50 proc. głosów. Całej czteropartyjnej koalicji centroprawicowej nie udało się przekroczyć ustalonego progu (zabrakło 55 038 głosów), zaś wynik wyborczy DC pogorszył się w stosunku do rezultatu z poprzedniej elekcji (48,5% w 1948 r. i 40,1% w 1953 r.)¹⁷. Założeniem reformy było zmodyfikowanie systemu proporcjonalnego poprzez włączenie mechanizmu zapewniającego stabilną większość rządową, zaś doraźnym politycznym celem A. De Gasperiego miała być konsolidacja sił centrowych i marginalizacja skrajnej prawicy (MSI)¹⁸. Żaden z tych celów nie został osiągnięty. Ordynacja M. Scelby została odnotowana w historii ustrojowej Włoch pod niechlubną nazwą „*legge truffa*” – „oszukańcza ustawa”¹⁹.

¹⁷ Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010, s. 113 i n.

¹⁸ G. Pasquino, *La promozione dei referendum elettorali*, [w:] F. Anderlini, R. Leonardi (red.), *Politica in Italia. I fatti del anno e le interpretazioni*, Bologna 1991, s. 46.

¹⁹ Posiedzenie Izby Deputowanych, na którym rozpatrywany był projekt przebiegało w bardzo gwałtownej atmosferze. Z inicjatywy deputowanych komunistycznych w sali plenarnej Izby doszło do bijatyki. Socjaldemokratyczny deputowany Piero Calamandrei nazwał ustawę oszustwem (*una truffa*). W Senacie po ponad 77-godzinnej debacie ustawa została przyjęta większością 174 głosów. Opozycyjni senatorowie w proteście opuścili salę posiedzeń. W Senacie również doszło do incydentów napaści słownych i fizycznych.

Akt ten został uchylony, wkrótce po wyborach, na mocy ustawy nr 615 z 31 lipca 1954 r. Za odrzuceniem systemu większościowego (obok racji *stricte* politycznych) przemawiały argumenty prawne – przyjęta wówczas interpretacja konstytucyjnej zasady proporcjonalności²⁰.

Nowa ustawa wyborcza do ID uchwalona w maju 1956 r. (ustawa nr 493 z 1956 r.) przywracając logikę systemu proporcjonalnego, wprowadziła pewne dodatkowe rozwiązania, między innymi dotyczące zasad zgłaszania kandydatów wyłącznie przez oznaczone symbolami partie polityczne oraz zorganizowane grupy, bez możliwości łączenia list ze sobą. Założenia systemu wyborczego eksponowały zasadę proporcjonalności, zarazem sprzyjały dużym ugrupowaniom. Dekret Prezydenta Republiki (DPR nr 361) z 30 marca 1956 r. przewidywał w odniesieniu do Izby Deputowanych system proporcjonalny z okręgami wielomandatowymi (*collegi plurinominali*), z rywalizującymi listami partyjnymi i głosowaniem na listę (*voto di lista*) oraz głosem preferencyjnym (*voto di preferenza*). Terytorium państwa zostało podzielone na 32 okręgi wyborcze (*circo-srizioni*) i każdemu z nich przyznano odpowiednią (od 1 do 53) liczbę miejsc proporcjonalnie do liczby mieszkańców. Partie polityczne wystawiały w każdym z okręgów, gdzie uznawały to za korzystne, listę zawierającą nazwiska kandydatów w liczbie nie większej od liczby mandatów do obsadzenia i nie mniejszej niż 3. Listy opatrzone własnym znakiem wyborczym mogły być przedstawiane wyłącznie przez zorganizowane partie i ugrupowania polityczne. Wyborca oddawał głos na listę, stawiając znak przy symbolu wybranej listy i mógł również oddać trzy głosy preferencyjne w okręgach, w których wybierano do 15 deputowanych lub cztery w okręgach, w których wybierano 16 i więcej deputowanych. Allokacja mandatów odbywała się w fazie początkowej w każdym z okręgów przy zastosowaniu *metody Imperiali*. W ramach każdej listy kandydaci byli uszeregowani według liczby głosów preferencyjnych. Mandaty otrzymywali ci kandydaci, którzy zdobyli najwięcej głosów preferencyjnych. Ostateczny podział pozostałych miejsc odbywał się w jednolitym okręgu krajowym. Na szczeblu krajowym stosowano metodę *Hagenbach-Bischoffa*, w tej fazie rozdziału mandatów mogły uczestniczyć wyłącznie te listy,

Po przyjęciu ustawy przez parlament senatorowie lewicy Umberto Terracini i Sandro Pertini zwrócili się do prezydenta E. Einaudi'ego z apelem, aby skorzystał z prawa weta i nie podpisywał ustawy.

²⁰ Interpretacja przepisów konstytucji w odniesieniu do możliwości wprowadzenia systemu większościowego była przez doktrynę prawa określana w sposób niejednolity i podlegający wyraźnej (koniunkturalnej) ewolucji, por. P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni...*, s. 143.

które otrzymały przynajmniej jeden mandat w jednym z okręgów lub co najmniej 300 000 głosów w skali całego kraju²¹.

Ordynacja wyborcza do Senatu (ustawa nr 29 z 1948 r.) została również poddana drobnym modyfikacjom w drodze ustawy z 27 lutego 1958 r. (ustawa nr 64 z 1958 r.). Przepisy wyborcze od Senatu opracowane jeszcze przez Konstytuantę przewidywały, przynajmniej formalnie, system większościowy. Terytorium każdego regionu zostało podzielone na okręgi jednomandatowe, w których każda z partii politycznych mogła wystawić jednego kandydata. Liczba okręgów była mniejsza od liczby mandatów przypadających na dany region (z trzema wyjątkami). Kandydatury mogły być zgłaszane wyłącznie przez partie polityczne. Ten sam kandydat mógł ubiegać się o mandat nawet w trzech okręgach. Kandydat, który zdobył 65 proc. głosów w swoim okręgu otrzymywał mandat senatorski. W praktyce taki wynik był wręcz nieosiągalny. Mandaty nie obsadzone w wyniku wyborów większościowych powiększały pulę mandatów rozdzielanych proporcjonalnie na szczeblu regionu. System większościowy przeistaczał się zatem w proporcjonalny. Regionalna Komisja Wyborcza określała wynik wyborczy dla każdej z grup kandydatów (partii politycznej) a następnie liczbę głosów oddanych na każdego kandydata oddzielnie w ramach każdej z grup. Alokacja mandatów dla poszczególnych partii politycznych była realizowana według metody najwyższych średnich *d'Hondta*. Region Valle d'Aosta, dysponujący jednym miejscem do obsadzenia, był traktowany odrębnie i stosowano w jego odniesieniu zasadę względnej większości (*plurality system*).

Pierwsze ordynacje wyborcze miały odzwierciedlać filozofię nowego ustroju oraz utrzymać w proporcjonalnych ryzach kształtującą się rywalizację polityczną pomiędzy największymi ugrupowaniami: chadecją i komunistami. Inicjatywa posłużenia się mechanizmem wyborczym dla zapewnienia stabilnej większości w parlamencie i podniesienia efektywności rządu leżąca u podstaw próby wprowadzenia w 1953 r. zasady premii większościowej dla koalicji wyborczej okazała się nieskuteczna.

²¹ W literaturze odnotowany został przypadek PSIUP (Socjalistyczna Partia Jedności Robotniczej, *Partito Socialista di Unita Proletaria*), która w wyborach z 7 maja 1972 r. nie zdobyła żadnej reprezentacji w parlamencie. W wyborach do Senatu jej kandydaci znaleźli się na listach PCI. W wyborach do Izby Deputowanych, mimo zdobycia 648 763 głosów (1,9%) nie osiągnęła całkowitego współczynnika i w konsekwencji nie mogła uczestniczyć w rozdziale mandatów w jednolitym okręgu krajowym. Inaczej było w przypadku Partii Radykalnej. W 1976 zdobyła 394 000 głosów (1,1%), jednocześnie osiągnęła całkowity współczynnik i dlatego otrzymała dodatkowe 3 mandaty z rozdziału miejsc na podstawie reszt.

Próba odejścia od logiki systemu proporcjonalnego systemu wyborczego zyskała sobie miano „oszustwa” („*una truffa*”).

W kontekście trwałych trudności w reformowaniu instytucji Republiki zmiana systemu wyborczego okazała się prawdziwym węzłem gordyjskim. Konstytucjonalista Gustavo Zagrebelsky podkreślał ten paradoks: „(we Włoszech) powszechnie uznaje się konieczność zmiany zasad ustroju politycznego, ale podmioty, które mogą te zmiany przeprowadzić nie są nimi zainteresowane, ponieważ naruszyłyby one podstawy ich władzy”²². Prawidłowość ta w sposób szczególny odnosiła się do reformy wyborczej. Na tym tle stabilność systemu wyborczego trwająca od 1954 r. do 1993 r. jawi się raczej jako rezultat nakładania się partykularnych interesów partyjnych niż konsekwencja konsensusu głównych sił politycznych w odniesieniu do obowiązującego systemu wyborczego.

Referenda wyborcze

Przełom lat 80. i 90. XX w. oznaczał w historii Włoch okres intensywnych przeobrażeń systemu politycznego dokonujących się w warunkach głębokiego kryzysu instytucjonalnego²³. Symptomatycznym przejawem traktowania systemu wyborczego jako klucza do zmiany systemowej okazały się próby wymuszenia zmian ordynacji wyborczej w trybie referendum abrogacyjnego. Inercja parlamentu i niezdolność do przeprowadzenia reformy wyborczej doprowadziła do pojawienia się inicjatywy zewnętrznej wobec parlamentu, niewymagającej negocjacji międzypartyjnych, która zarazem mogłaby skutecznie spowodować zmianę dotąd nienaruszalnych mechanizmów systemowych. Jedyną instytucją pozostającą w gestii zwolenników reformy wyborczej było referendum uchylające. Podstawowym wyzwaniem było zaprojektowanie nowego systemu wyborczego na podstawie obowiązującej ordynacji mając do dyspozycji tylko jeden instrument wynikający z charakteru referendum uchylającego: możliwość wykreślenia z tekstu odpowiednich fragmentów przepisów²⁴. Rozwiązanie podsunął reformatorom, kierowanym przez Marco Pannellę (PR) i Mario Segniego (DC), profesor Sergio Galeotii, który zapropro-

²² G. Zagrebelsky, *I paradossi della riforma costituzionale*, „Politica del Diritto” 1986, nr 11, s. 165, 173–175; A. Barbera, *Une riforma per la Repubblica*, Roma 1991, s. 301.

²³ Zob. I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych Republiki Włoskiej w latach 90. XX wieku*, Warszawa 2004.

²⁴ A. Pizzorusso, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Torino 1996, s. 26.

nował zmianę ordynacji do Senatu z proporcjonalnej na większościową, w okręgach jednomandatowych poprzez skreślenie zaledwie kilku słów w obowiązującej ordynacji²⁵. Na tej podstawie przedstawiono w lutym 1990 r. propozycję referendum, a ściślej mówiąc, trzy referenda – jedno pierwszorzędnej wagi, dotyczące prawa wyborczego do Senatu i dwa drugorzędne, odnoszące się do rozszerzenia systemu większościowego na wszystkie gminy w wyborach lokalnych oraz ograniczenie liczby głosów preferencyjnych w wyborach do Izby Deputowanych – z czterech do jednego. Lista osób firmujących wniosek zawierała reprezentantów szerokiego spektrum sił politycznych.

W ramach przeciwdziałania inicjatywie referendalnej rząd G. Andreottiego skierował wniosek do Generalnej Adwokatury Państwa o obronę przed Sądem Konstytucyjnym hipotezy niekonstytucyjności referendów wyborczych. Stanowisko Sądu w tej kwestii było niejednoznaczne²⁶. Sędziowie nie dostrzegając w prawie wyborczym materii *explicite* wyłączonej przez przepisy konstytucji z możliwości poddania pod referendum, jednocześnie sugerując się zapisaną w konstytucji zasadą proporcjonalności uznali za niedopuszczalne pytania zmierzające do ustanowienia zasady większościowej, pozostawiając jako dopuszczalny tylko wniosek redukujący głosy preferencyjne. W styczniu 1991 r. Sąd Konstytucyjny w swoim orzeczeniu uznał dopuszczalność tylko jednego pytania dotyczącego pozostawienia pojedynczej preferencji udzielanej w wyborach do Izby Deputowanych²⁷.

Pierwsze referendum wyborcze zostało przeprowadzone w dniach 9 i 10 czerwca 1991 r. Frekwencja w głosowaniu wyniosła 62,3 proc. zaś 95,6 proc. głosujących opowiedziało się za uchyleniem przepisów poddanych pod rozstrzygnięcie ludowe. Po raz pierwszy w historii włoskich referendów za propozycją opowiedziała się absolutna większość wyborców (56,8 proc.). Głosowanie miało charakter plebiscytu, o bezprecedensowym w dotychczasowej praktyce referendalnej, przebiegu i znaczeniu. Oznaczało masowy społeczny sprzeciw wobec obowiązujących reguł wyborczych, wobec działalności partii politycznych broniących *status quo*, wobec stagnacji charakteryzującej tradycyjną politykę, wobec odda-

²⁵ Zob. S. Galeotti, *Un referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, „Parlamento” 1989, nr 9, s. 11–15. Por. T.E. Frosini, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano 2008, s. 218.

²⁶ A. Gigliotti, *Lammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano 2009, s. 80 i n.

²⁷ W uzasadnieniu decyzji stwierdzono m.in., że proponowane zmiany przepisów spowodowałyby nieskuteczność i dysfunkcjonalność systemu wyborczego. Corte Costituzionale, Sentenza nr 468, del 1990. <http://www.giurcost.org/decisioni/1990/0468s-90.html>.

lania się interesów partyjnych od idei interesu publicznego. Z drugiej strony, referendum pokazało społeczne zapotrzebowanie na nowy typ przywództwa i otwarcie na nowy styl uprawniania polityki. Głosowanie w kwestii względnie drugoplanowej, jaką był drobny element ordynacji wyborczej, osiągnęło wymiar symboliczny potwierdzając słuszność tezy zwolenników referendum, że jedynie z pominięciem parlamentu i partii politycznych można zreformować system polityczny. Rezultat referendum dostarczając ważnego impulsu do zmian systemu wyborczego i politycznego w rzeczywistości normatywnej oznaczał jedynie redukcję liczby głosów preferencyjnych, a zatem modyfikował zaledwie drobny element systemu wyborczego. W wymiarze politycznym efekt głosowania miał doniosłe znaczenie, był wyrazem społecznego konsensusu dla dalej idących przekształceń systemu wyborczego w kierunku większościowym oraz dla przeobrażeń całego systemu politycznego.

Ze względu na inercję parlamentu, który nie zdołał na czas podjąć właściwych decyzji w celu realizacji kierunku zmian prawa wyborczego wyznaczonych wynikiem pierwszego referendum z 1991 r., złożony został wniosek o rozpoznanie kolejnego referendum. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego dopuszczające instytucję demokracji bezpośredniej jako instrument realizacji zmian przepisów wyborczych stanowiło podstawę formalną, a sukces głosowania z 9 czerwca 1991 r. dodatkowe okoliczności sprzyjające złożeniu przez społeczny Komitet Referendalny ds. reform wyborczych (COREL) ponownej inicjatywy. Nowy wniosek dotyczył reguł wyborczych do Senatu i gminnych organów przedstawicielskich. Został tak sformułowany, aby uwzględniał kryteria postawione przez Sąd Konstytucyjny w sentencjach orzekających o dopuszczalności pytań²⁸. Decyzja Sądu dopuszczająca referendum oznaczała *de facto* zmianę uprzedniego stanowiska i porzucenie argumentacji przyjętej w stosunku do referendum z 1991 r.²⁹ Wśród proponowanych pytań referendalnych jedno poruszało kwestie związane z prawem wyborczym do parlamentu, jego celem było wprowadzenie systemu większościowego w okręgach jednomandatowych w wyborach do Senatu w trzech czwartych ogólnej liczby

²⁸ Rola Sądu Konstytucyjnego w procesie zmiany prawa wyborczego na drodze referendum jest szeroko i krytycznie dyskutowana w literaturze przedmiotu. Por. F. Lanchester, *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio e il miracolo di Lazzaro*, in www.federalismi.it. (n. 1872011); A. PIZZORUSSO, „Zone d'ombra” e „zone franche” della giustizia costituzionale italiana, www.giurcost.org.

²⁹ Trybunał odrzucił wniosek o niekonstytucyjności referendum w orzeczeniu nr 32 z 1993 r. (Corte Costituzionale, Sentenza n. 32 del 1993, G.U.R.I., seria specjalna, nr 6 z 8 lutego 1993) <http://www.giurcost.org/decisioni/1990/0468s-90.html>.

okręgów. W głosowaniu, które odbyło się 18 i 19 kwietnia 1993 r. udział wzięło 77,1 proc. wyborców. Blisko 83 proc. głosujących wypowiedziało się za zmianą ordynacji w kierunku zasady większościowej w wyborach do Senatu Republiki³⁰.

Mattarellum – eksperyment z ordynacją większościowo-proporcjonalną

W sierpniu 1993 r. zostały uchwalone nowe ordynacje do izb parlamentu (ustawa nr 276 i ustawa nr 277 z 4 sierpnia 1993 r.). Nowelizacja była podyktowana bezpośrednio rezultatami referendum z czerwca 1991 r. i kwietnia 1993 r., które skutkowały uchynieniem niektórych przepisów prawa wyborczego³¹. Nowy system wyborczy został przez publicystów nazwany *Mattarellum* (od nazwiska posła sprawozdawcy Sergio Mattarella). Celem reformy miało być zapewnienie stabilizacji egzekutywy oraz wykształcenie formuły sprzyjającej bezpośredniej relacji między wyborcą a przedstawicielem („*democrazia immediata*”)³².

Wprowadzony w 1993 r. system miał charakter mieszany, łączył regułę większościową z elementami proporcjonalności³³. Zmiana zasad wyborczych dotyczyła przede wszystkim mechanizmów przekształcania głosów wyborczych na mandaty, ale również liczby i rozmieszczenia obwodów, sposobu zgłaszania list, sposobu głosowania, liczby i kształtu okręgów jednomandatowych. Wybory do Izby Deputowanych przeprowadzane były w jednej turze. Znakomita większość miejsc w izbie – czterysta siedemdziesiąt pięć mandatów (75 proc.) była obsadzana w jednomandatowych okręgach w systemie większości względnej, pozostałe sto pięćdziesiąt pięć (25 proc.) – na podstawie list partyjnych w systemie proporcjonalnym³⁴. W repartycji mandatów proporcjonalnych uczestni-

³⁰ Pytanie referendalne dotyczyło uchylenia fragmentów artykułu 17, § 2 i artykułu 18, § 1 ustawy 29 z 6 lutego 1948 roku określającej zasady wyborów do Senatu.

³¹ M. Volpi, *Niemiecki system wyborczy a reforma prawa wyborczego we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 57.

³² S. Gambino, *Rappresentanza e governo, tra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, „Politica del diritto” 2008, nr 2, s. 209.

³³ Zob. Szerzej na temat mieszanych systemów wyborczych: L. Massicotte, A. Blais, *Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey*, „Electoral Studies” 1999, vol. XVIII, s. 341–366.

³⁴ Z dwoma wyjątkami: Valle d'Aosta oraz Molise. Por. Z. Witkowski, *Reforma włoskiego prawa wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 96.

czyły wyłącznie partie, które przekroczyły czteroprocentowy próg wyborczy w skali całego kraju. Metoda przeliczania wyników wyborczych na liczbę mandatów zawierała oryginalny i skomplikowany mechanizm *scorporo*, który miał na celu zapewnienie reprezentacji mniejszym partiom politycznym. Senat był wybierany w dwudziestu obwodach wyborczych utworzonych w oparciu o kryterium regionalne. Liczba mandatów przypadających na poszczególne regiony kraju ustalana była w zależności od liczby mieszkańców, przy czym 75 proc. wszystkich mandatów było przydzielanych w okręgach jednomandatowych (dwieście trzydzieści dwa mandaty) według zasady większościowej, a pozostałe 25 proc. foteli senatorskich (osiemdziesiąt trzy mandaty) było obsadzanych na szczeblu regionu, proporcjonalnie do zdobytych głosów wśród kandydatów połączonych w grupy i niewybranych w okręgach jednomandatowych. W wyborach do Senatu również obowiązywał mechanizm *scorporo*, ale już bez progów wyborczych.

Zastosowanie mieszanej ordynacji wyborczej wywołało szereg głębokich zmian systemowych³⁵. Pod rządami nowej ordynacji wyborczej został uruchomiony mechanizm alternacji władzy (*de facto* nieobecny w polityce włoskiej do 1994 r.) oraz zaczęła się krystalizować dwubiegowość sceny partyjnej. Zarysowująca się dwublokowość systemu partyjnego miała jednak w dużej mierze sztuczny, taktyczny charakter. Koalicje tworzone były przede wszystkim dla celów rywalizacji wyborczej, po akcji elekcji konfiguracja ta okazywała się jednak niestabilna i krucha. Kandydaci wybrani z list koalicji niejednokrotnie zaraz po wyborach porzucali przedwyborczy sojusz, czasem tworząc zupełnie nowe ugrupowania polityczne³⁶. Trudno zatem mówić o konsolidacji dwublokowości i utrwaleniu się stylu „polityki koalicyjnej”³⁷.

Efekt dwublokowości został złagodzony przez aspekt kompensacyjny kwoty proporcjonalnej, chroniącej małe ugrupowania polityczne. Z czasem partie polityczne „odkryły” techniki służące obchodzeniu mechanizmu kompensacyjnego, przyczyniając się do dalszych defor-

³⁵ R. D'Alimonte, *I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del «mattarellum», „Quaderni costituzionali”* 2004, nr 3, s. 501; Por. G. Sartori, *L'Italia tra sbagli e abbagli costituzionali*, [w:] G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna 1998, s. 221.

³⁶ G. Sartori, *Il sistema elettorale resta cattivo*, „Rivista italiana di scienza politica” 2001, nr 3, s. 471–479.

³⁷ A. Di Virgilio, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, [w:] R. D'Alimonte, S. Bartolini (red.), *Maggioritario Finalmente? La transizione elettorale 1994–2001*, Bologna 2002, s. 79–129.

macji założeń ordynacji. Taki charakter miała praktyka wystawiania tzw. list puszczyka (*liste civette*), które służyły kandydatom reprezentującym duże partie do ominięcia zasady *scorporo* osłabiającej wyniki tychże formacji³⁸.

Paradoksalnym efektem ustawy był wzrost znaczenia małych partii, jako autonomicznych sił politycznych dysponujących realnymi możliwościami wpływania na większość parlamentarną³⁹. W wyniku wyborów w 2001 r. ugrupowania stowarzyszone z centroprawicą zdobyły 3,2 proc. głosów, jednak dysponowały liczbą 40 mandatów w ID i 49 w Senacie, co pozwalało przesądzać o powodzeniu rządowych inicjatyw ustawodawczych czy przechylać szalę głosowań nad wotum zaufania dla rządu⁴⁰. Tym niemniej – pod rządami tej większościowo-proporcjonalnej ordynacji – można było zaobserwować stopniową redukcję fragmentacji politycznej w parlamencie: w XI kadencji parlamentu (1992–1994) utworzonych zostało 14 frakcji parlamentarnych, w XII (1994–1996) było ich 10, a w XIV (1996–2001) kadencji już tylko 8. Natomiast w XV kadencji (2006–2008) w parlamencie wyłonionym po zmianie ordynacji wyborczej w 2005 r. liczba klubów ponownie wzrosła do 14.

Funkcjonowanie systemu *Mattarellum* stymulowało ponadto proces personalizacji wyborów. Wzrastająca personalizacja charakteryzowała kampanie i głosowania przeprowadzane w okręgach jednomandatowych. Zjawisko to oddziaływało na zmianę modelu przywództwa i funkcjonowania partii politycznych.

W świetle doświadczeń reformy wyborczej z 1993 r. należy zauważyć, że zdolność prawa wyborczego do modelowania reżimu politycznego i wykreowania efektywnego bipolarnego systemu większościowego została przeszacowana. W 1993 r. reformatorzy błędnie założyli, że można osiągnąć zmianę logiki funkcjonowania systemu politycznego jedynie poprzez zmianę prawa wyborczego, nie uwzględniając uwarunkowań płynących

³⁸ Listy „*civetta*” były rejestrowane przez kandydatów należących do głównych partii politycznych, którzy z dużym prawdopodobieństwem mogli wygrać w okręgach jednomandatowych. Jednocześnie listy te nie miały szans osiągnąć progu 4 proc. głosów w skali kraju. Głosy oddane na taką listę w okręgu większościowym nie były uwzględniane w podziale mandatów proporcjonalnych przypadających danemu blokowi wyborczemu, z którego w rzeczywistości wywodził się kandydat i pomniejszały zarazem liczbę mandatów przypadających innym ugrupowaniom.

³⁹ G. Sartori, *Il sistema elettorale resta cattivo*, [w:] G. Pasquino, *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 15 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 114.

⁴⁰ V. Cozzoli, *Ewolucja roli ugrupowań parlamentarnych w Regulaminie Izby Deputowanych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 76.

z tradycyjnej wielopartyjności⁴¹, nie dokonując skutecznych interwencji w materii formy rządu (próby całościowej i gruntownej reformy ustrojowej nie przyniosły trwałych, substancjalnych rezultatów), ignorując istotne czynniki pozakonstytucyjne takie jak kultura polityczna.

***Porcellum* – restytucja systemu proporcjonalnego z premią większościową**

System wyborczy *Mattarellum*, wymuszony przez wyniki referendum, wpisany został się w proces tranzykcji włoskiego reżimu politycznego, przejścia od „Pierwszej Republiki” do „Drugiej Republiki”⁴². Model większościowo-proporcjonalny jednak był od początku poddawany wielostronnej krytyce⁴³. Efektem krytycznego odbioru obowiązującej od 1993 r. ordynacji były ponowne próby wykorzystania instytucji referendum do zmiany przepisów wyborczych. Pod koniec lat 90. XX w. wniesione zostały kolejno dwa nowe wnioski o przeprowadzenie referendum w tej sprawie. W obu referendach podjęta została próba uchylenia przepisów dotyczących kwoty proporcjonalnej i ustanowienie tym samym czystego systemu większościowego. W referendum z dnia 18 kwietnia 1999 r. wzięło udział 49,6 proc. wyborców. Za propozycją zmian głosowało 91,5 proc. przeciw – 8,5 proc. Do 50-procentowego quorum wymaganego dla uznania rozstrzygnięcia za wiążące zabrakło 207 tysięcy głosów⁴⁴. Referendum nie było odrzucone, ale jego wynik był niewiążący ze względu na poziom frekwencji. Jest to warte podkreślenia, ponieważ odrzucony wniosek nie może być ponownie poddany pod głosowanie, jednak ograniczenie to nie dotyczy referendum uznanego za niewiążący ze względu na brak *quorum*. Wkrótce pod ponowną, identyczną inicjatywą referendalną podpisali się Mario Segni, Emma Bonino i Marco Pannella. Następne referendum przeprowadzone 21 maja 2000 r. również nie osiągnęło *quorum* i nie przyniosło wiążącego rozstrzygnięcia. Udział

⁴¹ V. Lippolis, *La riforma elettorale*, „Rivista telematica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti” 2013, nr 3, s. 1; http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/3_2013_Lippolis.pdf.

⁴² I. Bokszczanin, *Reforma...*, s. 44 i n.

⁴³ R. D’Alimonte, *I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del «mattarellum»*, „Quaderni costituzionali” 2004, nr 3, s. 507–509.

⁴⁴ Inicjatorzy referendum podnosili, że listy wyborcze nie były aktualizowane i uwzględniały nazwiska osób mieszkających na stałe zagranicą a nawet zmarłych, czym przyczyniły się do zawyżenia *quorum*. Por. G. Pasquino, *La transizione a parole*, Bolonia 2000, s. 173.

w głosowaniu wzięło tylko 34 proc. uprawnionych. Wyniki głosowania dowodzą wyczerpania się reformatorskiej energii obywatelskiej, osłabienia społecznej mobilizacji, a także pokazują brak konsensusu wśród formacji politycznych co do kierunku zmian ordynacji wyborczej (nie tylko ze strony małych ugrupowań, bezpośrednio zainteresowanych utrzymaniem dotychczasowych rozwiązań ale także dużych partii, które mogłyby potencjalnie na nowelizacji zyskać)⁴⁵. Idea ustanowienia systemu całkowicie większościowego nie znalazła zatem wystarczającego wyrazu społecznej akceptacji, jednak zarazem nieupoważnionym byłby wniosek, że w ten sposób wyborcy wyrazili wolę powrotu do proporcjonalnego systemu wyborczego. Referenda nie przyniosły zmian normatywnych, ale znaczące skutki dla samego systemu partyjnego. Efekt był odwrotny od zamierzonego, wyrażał się w osłabieniu kruchej konfiguracji dwublokowej i przetrwaniu wielu, drobnych ugrupowań. Małe partie uniknęły ryzyka w postaci wdrożenia systemu większościowego i z tej konfrontacji wyszły wzmocnione⁴⁶.

Pierwszą parlamentarną próbę zmiany systemu wyborczego *Mattarellum* podjęła centrolewica w końcu XIII kadencji (1996–2001). Jednak inicjatywa ta została zarzucona ze względu na niemożność wypracowania porozumienia z ugrupowaniami opozycji. Centroprawicowa większość parlamentarna wyłoniona w wyborach w 2001 r., nie zważając na deficyt konsensusu wokół koncepcji reformy, zdecydowała się na zmianę prawa wyborczego w kierunku wzmocnienia zasady proporcjonalności⁴⁷. Choć debata na konieczności reformy wyborczej toczyła się nieprzerwanie od 1991 r. jednak uchwalona w 2005 r. nowelizacja prawa wyborczego nie była efektem porozumienia w tej kwestii z opozycją, ale dyktatem większości parlamentarnej. Ponadto, co nie mniej istotne, projekt ordynacji z 2005 r., w przeciwieństwie do tej z 1993 r., był „pisany nie przez ekspertów, lecz przez polityków”⁴⁸. Uchwalone prawo stanowiło egzemplifikację i efekt praktyki podporządkowywania reguł wyborczych partyjnym

⁴⁵ R. Cartocci, *Come prima, più di prima: il quarto referendum elettorale*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2000, nr 5, s. 56–58.

⁴⁶ M. Donovan, *La fine dell'anomalia referendaria in Italia?*, [w:] M. Gilbert e G. Pasquino (red.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna 2000, s. 69.

⁴⁷ R. D'Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. La riforma elettorale della Casa delle libertà*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2006, nr 1, s. 34.

⁴⁸ A. Renwick, C. Hanretty, D. Hine, *Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005*, „Electoral Studies” 2009, nr 1–11, s. 1, doi:10.1016/j.electstud.2009.04.003.

interesom⁴⁹. Celem podstawowym nowelizacji było wzmocnienie własnej pozycji politycznej, rozumianej jako maksymalizacja szans na zdobycie mandatów w izbach parlamentu⁵⁰. Projekt ustawy przygotowany przez ministra ds. reform ustrojowych Roberto Calderolię z Ligi Północnej, został przedłożony w parlamencie na kilka miesięcy przed wyborami 2006 r. Ordynacja wyborcza – Ustawa nr 270 z 21 grudnia 2005 r. (tzw. *Legge Calderoli*) została uchwalona w grudniu 2005 r. głosami deputowanych *Forza Italia*, Ligi Północnej, Sojuszu Narodowego, Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej oraz Nowej PSI⁵¹. Ustawa zyskała sobie wkrótce dodatkowo miano *Porcellum*⁵².

Ustawa z 2005 r. dokonała przekształcenia systemu wyborczego, eksponując proporcjonalną zasadę formuły wyborczej i przewidując mechanizm premii większościowej. Ordynacja wyborcza do izb parlamentu, wprowadziła szereg nowych rozwiązań mających na celu, po pierwsze, skłonienie partii politycznych do łączenia się w duże bloki wyborcze; po drugie, zapewnienie zwycięskiej koalicji znacznego marginesu większości w parlamencie. Najważniejsze postanowienia nowelizacji dotyczyły wprowadzenia obwodów wielomandantowych i zblokowanych list partyjnych (nieprzewidujących głosów preferencyjnych). W przypadku wyborów do Izby Deputowanych utworzonych zostało dwadzieścia sześć obwodów (oraz region Dolina Aosty), w których kandydaci wpisani na listy partyjne ubiegają się o głosy wyborcze. Repartycja mandatów dokonywana jest proporcjonalnie do liczby głosów zebranych przez partie polityczne. Jednocześnie ustanowione zostały trzy progi wyborcze. Pierwszy z nich, dziesięcioprocentowy, dotyczy koalicji partii, a jego wprowadzenie ma skłaniać partie do budowania jak najszerzych koalicji (bloków wyborczych); nieosiągnięcie wymaganego dziesięcioprocentowego poparcia wyborców skutkuje wyeliminowaniem takiego bloku partyjnego z alokacji mandatów. Drugi próg, co do zasady, wymusza tworzenie koalicji, ponieważ ugru-

⁴⁹ G. Sartori, *Il proporzionellum aumenterà i partiti*, „Corriere della Sera” 15.10.2005; G. Sartori, *Proporzionellum, il caos delle idee*, „Corriere della Sera” 20.10.2005.

⁵⁰ K. Benoit, *Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions*, „Annual Review of Political Science” 2007, nr 10, s. 378–382, L. Massicotte, A. Blais, *Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey*, „Electoral Studies” 1999, vol. XVIII, s. 341–366.

⁵¹ G. Baldini, *The Different Trajectories of Italian Electoral Reforms*, „West European Politics” 2011, nr 3, s. 644–63.

⁵² Określenie *Porcellum* upowszechnione zostało przez Giovanniego Sartoriego nawiązywało do słów autora projektu R. Calderolię, który w programie telewizyjnym Matrix nazwał akt ten „świństwem” („una porcata”).

powania, które startując samodzielnie, nie osiągną czteroprocentowego poparcia w skali kraju, nie uczestniczą w rozdziale mandatów. Trzeci z progów, ustanowiony na poziomie 2 proc. dotyczy formacji politycznych zrzeszonych w koalicjach. Ugrupowania, które nie zdobędą wskazanego odsetka głosów, również zostają pominięte w podziale mandatów.

Ponadto ustanowiona została premia większościowa, mająca na celu zapewnienie zwycięskiej koalicji partyjnej większości zdolnej do skutecznego rządzenia. W myśl nowych przepisów blok partyjny, który zwycięży w wyborach, otrzymuje premię w postaci dodatkowych mandatów brakujących do uzyskania liczby trzystu czterdziestu mandatów (54 proc. mandatów w Izbie). Liczba ta gwarantuje nadwyżkę dwudziestu czterech mandatów w stosunku do liczby stanowiącej większość absolutną w Izbie Deputowanych (trzysta szesnaście mandatów).

Zbliżone zasady zostały zastosowane w wyborach do Senatu (zblokowane listy partyjne otrzymywały liczbę mandatów proporcjonalną do zdobytych głosów wyborczych). Najważniejszą różnicę stanowił sposób liczenia głosów, który zakładał podstawę regionalną. W wyborach do Senatu obowiązywały progi wyborcze działające według podobnych zasad, jednak o podwyższonych kryteriach, wynoszących odpowiednio: 20 proc. dla koalicji, 18 proc. dla partii występujących poza blokami oraz 3 proc. dla partii zrzeszonych w blokach wyborczych. Także i w tym przypadku przewidywana była premia większościowa, skalkulowana jednak na podstawie regionalnej. Blok wyborczy, który wygrał w danym regionie, miał zagwarantowaną liczbę mandatów senatorskich, odpowiadającą mandatom należnym w tym regionie w wyniku uzyskania 55-procentowego poparcia wyborczego.

W przekazie propagandowym i medialnym reforma prawa wyborczego była prezentowana jako odejście od formuły większościowej i powrót do systemu proporcjonalnego. Tymczasem ta symplifikacja nie oddawała rzeczywistego charakteru modyfikacji systemu. Obie ordynacje ustanawiały *de facto* systemy mieszane: łączące elementy większościowe i proporcjonalne. Dystynkcja między nimi polegała w większym stopniu na przesunięciu akcentów niż na jakościowych różnicach. Model *Mattarellum* można określić jako większościowy z korektą proporcjonalną (*maggioritario con recupero proporzionale*), natomiast system *Porcellum* – proporcjonalny z premią większościową (*proporzionale con premio di maggioranza*)⁵³.

⁵³ R. D'Alimonte, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, [w:] R. D'Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna 2007, s. 51.

Nowelizacja z 2005 r. nie oznaczała rewolucji w systemie wyborczym, tym niemniej sposób jej przeprowadzenia jak również negatywne skutki przyczyniły się do fali intensywnej krytyki ze strony oponentów politycznych, przedstawicieli opinii publicznej i środowiska naukowego⁵⁴.

Na podstawie systemu *Porcellum* zostały przeprowadzone trzykrotnie wybory parlamentarne: 9–10 kwietnia 2006 r., 13–14 kwietnia 2008 r. i 24–25 lutego 2013 r. Już pierwszy praktyczny sprawdzian nowej ordynacji wyborczej ujawnił liczne wady systemu, a w kolejnych wyborach doszło do dalszej dyskredytacji⁵⁵. Wybory z 2006 r. przyniosły zwycięstwo blokowi centrolewicy – Oliwka (*Ulivo*), jednakże w parlamencie miała miejsce wyjątkowo duża fragmentacja sił politycznych. Utrzymująca się dwublokowość nie przyczyniła się do redukcji liczby partii politycznych, które były w stanie skutecznie walczyć o miejsca w parlamencie⁵⁶. Utworzony na bazie szerokiej centrolewicowej koalicji gabinet kierowany przez R. Prodiego, grupował eksponentów 12 ugrupowań politycznych (na stanowiskach ministrów i sekretarzy stanu). Tak szeroka i niespójna koalicja rządowa jest zjawiskiem wręcz niespotykanym we współczesnych demokracjach, uniemożliwiającym skuteczną realizację wspólnej linii politycznej i w efekcie dość efemerycznym. Próba skonstruowania nowego gabinetu na bazie tożsamego układu sił w parlamencie nie powiodła się i prezydent G. Napolitano zmuszony był do rozpisania przedterminowych wyborów. W rezultacie elekcji z 2008 r. większość w obu izbach parlamentu zdobyła centroprawicowa koalicja Lud Wolności, kierowana przez S. Berlusconi. Po dwóch latach (w 2010 r.) nastąpił jednak głęboki kryzys polityczno-rządowy. Centroprawica, która zdobyła w wyborach 47 proc. głosów, dysponowała po zastosowaniu premii imponującą liczbą 344 mandatów w ID (55 proc. ustawowej liczby mandatów). Tym niemniej gabinet S. Berlusconi wstrząsany był

⁵⁴ Przed wyborami parlamentarnymi w 2008 r. G. Sartori na znak protestu przeciw obowiązującej ustawie proponował głosowanie rozłączne: sugerował głosowanie na koalicję centroprawicą PDL w wyborach do ID i jednocześnie na centrolewicę PD do Senatu. W ten sposób żadna z partii nie miałaby większości niezbędnej do sformowania gabinetu. Według scenariusza rozpisane przez politologa miałyby w takiej sytuacji powstać przejściowy gabinet techniczny, którego naczelnym zadaniem byłoby opracowanie założeń reformy prawa wyborczego.

⁵⁵ R. D'Alimonte, *Rapresentanza e stabilità. Il maggioritario ha difetti, questa legge li peggiora*, „Il Sole 24 Ore” 11.10.2005; R. D'Alimonte, *Senato, se 4 regioni fanno la differenza*, „Il Sole 24 Ore” 13.11.2005.

⁵⁶ S. Fabbrini, *Salvare il bipolarismo e ridurre la frammentazione*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2008, nr 1, s. 67.

ustawicznymi perturbacjami (krytycznym dla rządu momentem było odejście koalicjanta w osobie G. Finiego)⁵⁷. Premier nieustannie musiał odbudowywać większość parlamentarną niezbędną dla przyjmowania inicjatyw ustawodawczych i obrony przed wnioskami opozycji o wotum nieufności. Rząd przetrwał z trudem do jesieni 2011 r. Po dymisji S. Berlusconi, wobec niepowodzenia misji sformowania większości parlamentarnej, odwołano się do formuły przejściowego rządu technicznego, na czele którego stanął Mario Monti. Wybory parlamentarne przeprowadzone w 2013 r. nie przyniosły jednoznacznego rozstrzygnięcia: pojawiły się znaczne rozbieżności w konfiguracji sił w izbach, które spowodowały niespotykane dotąd trudności w sformowaniu rządu. W Izbie Deputowanych większość mandatów przypadło koalicji centrolewicy, natomiast w Senacie siły obu bloków były zrównoważone. W efekcie uzyskanie wotum zaufania dla gabinetu w obu izbach parlamentu stało się wyzwaniem nieosiągalnym dla żadnej z dwóch największych formacji politycznych. Nad Włochami zawisła groźba scenariusza belgijskiego – „państwa bez rządu” (*stato senza governo*). Nieunikniona okazała się „nadzwyczajna interwencja” prezydenta G. Napolitano, która pozwoliła na wyjście z impasu i powołanie rządu szerokiej koalicji, pod kierownictwem Enrico Letty.

W świetle tych doświadczeń zmiana systemu wyborczego stała się kwestią nie cierpiącą zwłoki. Reforma wyborcza została definitywnie wpisana w program koniecznych i pilnych reform ustrojowych i gospodarczych. Na kanwie trzech ostatnich elekcji parlamentarnych uwypuklone zostały problematyczne efekty systemu wyborczego ustanowionego ustawą z 2005 r. Po pierwsze, nastąpiła częściowa redukcja fragmentacji politycznej dzięki mechanizmowi premii większościowej oraz progów wyborczych, które wymuszają formowanie koalicji wyborczych (jednak nie hamuje ich dezintegracji zaraz po objęciu mandatów parlamentarnych, co z kolei kreuje dysfunkcjonalność areny parlamentarnej i rządowej). Po drugie, mechanizm premii większościowej odmiennie naliczanej w wyborach do Izby Deputowanych i do Senatu (na bazie regionalnej) podnosi prawdopodobieństwo wyłonienia się w obu izbach różnych większości parlamentarnych, nie gwarantując niezbędnych warunków dla formowania i efektywnego funkcjonowania egzekutywy. Po trzecie, zblokowane listy minimalizują kontrolę kandydatów ze strony wyborców, w rezultacie

⁵⁷ G. Zagrebelsky, *Storia dei sistemi elettorali: dal Regno d'Italia alla Repubblica*, [w:] G. Zagrebelsky, *Questa repubblica*, s. 131, 134.

wyłaniany jest parlament „nominatów” partyjnych, a nie przedstawicielstwo elektoratu⁵⁸.

Szczególnie dysfunkcjonalna okazała się niejednorodność i niestabilność większości parlamentarnej, labilność składów klubów parlamentarnych związana z nagminnym procederem zmiany przynależności klubowej deputowanych⁵⁹. Kluczowe znaczenie dla ukształtowania pozycji poszczególnych formacji politycznych w parlamencie miała zachodząca dynamika wewnętrzna.

Jednak naczelny zarzut pod adresem nowelizacji prawa wyborczego z 2005 r. dotyczył „manipulacji wynikami” głosowania. Podkreślana była nieczytelność z punktu widzenia wyborcy zasad systemu, niedostateczne poszanowanie reguły reprezentacji a zarazem nieosiągnięcie efektu stabilności i efektywności rządzenia. Uwypuklany był problem wykorzystywania formuły wyborczej dla realizacji interesów partyjnych⁶⁰. Właśnie „manipulacja ordynacją wyborczą” przez partie jest postrzegana jako jeden z istotnych czynników, które legły u podstaw głębokiego kryzysu włoskiej demokracji przedstawicielskiej⁶¹. Niepożądane efekty ordynacji osiągnęły swe apogeum w głosowaniu z 2013 r., dostarczając koronnego argumentu protagonistom reformy wyborczej i zwolennikom całościowej reformy ustrojowej. Na tle rezultatów trzech, kolejnych elekcji można było odnotować wzmocnienie znaczenia partii kosztem bloków politycznych, utrzymującą fragmentację partyjną, wrastający dystans między rządem a opozycją, a także pogłębiający się rozdziewiek między obywatelami a polityką. W formule wyborczej dopatrywano się podstawowego zagrożenia dla stabilności i efektywności rządzenia (*governabilità*), szczególne niebezpieczeństwa kryły się – zdaniem krytyków ordynacji z 2005 r. – w systemie wyborów do Senatu.

Po wyborach 2008 r. zintensyfikowana została publiczna akcja na rzecz kolejnej reformy prawa wyborczego, ponownie z wykorzystaniem mechanizmu referendum uchylającego. Równolegle do działań politycz-

⁵⁸ P.L. Petrillo, *Legge elettorale e Parlamento in Italia, tra contraddizioni e ipotesi di riforma*, [w:] G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, Padova 2007, s. 187.

⁵⁹ V. Lippolis, *La XVI legislatura tra bipolarismo in affanno, neotrasformismo e partiti personali*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2011, 26 gennaio 2011, p. 5.

⁶⁰ G. Sartori, *Il proporzionellum aumenterà i partiti*, „Corriere della Sera” 15.10.2005; G. Sartori, *Proporzionellum, il caos delle idee*, „Corriere della Sera” 20.10.2005.

⁶¹ L. Spadacini, *La manipolazione del sistema elettorale proporzionale e il decline della democrazia rappresentativa*, [w:] A. D'Andrea, L. Spadacini, *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di cetrodestra (2001–2006)*, Gussago 2008, s. 730.

nych toczyła się pogłębiona debata naukowa przyczyniając się do wyartykułowania różnic poglądowych przedstawicieli doktryny prawa ustrojowego⁶². Oprócz eksponowania negatywnych efektów formuły wyborczej i postulowania zmian wedle wzorów instytucjonalnych z powodzeniem stosowanych w innych państwach (model niemiecki, hiszpański, francuski), zaczęto formułować hipotezy o niekonstytucyjności obowiązujących przepisów. Odnotować można pewną koincydencję jaka zachodziła między aktywnością środowiska prawniczego a decyzjami sądów, które zostały zaangażowane w toczący się proces zmiany systemu wyborczego.

Po raz kolejny w celu wymuszenia zmian w ordynacjach wyborczych sięgnięto po mechanizm referendum⁶³. W głosowaniu przeprowadzonym w dniach 21 i 22 czerwca 2009 r. na trzy pytania referendalne dotyczące zmiany wysokości progów wyborczych, premii większościowej oraz zniesienia możliwości kandydowania w kilku okręgach wyborcy udzielili pozytywnych odpowiedzi, które oscylowały między 77 a 87 proc. głosów za proponowanymi zmianami. Ze względu na zbyt niską frekwencję sięgającą niecałych 24 proc. wynik referendum nie przyniósł wiążącego rozstrzygnięcia.

Wkrótce, jesienią 2011 r. w Najwyższym Sądzie Kasacyjnym został złożony nowy wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie ordynacji wyborczej podpisany przez ponad 1,2 mln osób. W styczniu 2012 r. Sąd Konstytucyjny uznał jednak pytania referendalne za wadliwie skonstruowane i niedopuszczalne, argumentując tym, że wynik referendum mógłby wywołać lukę prawną⁶⁴. W swej sentencji w sprawie dopuszczalności referendum w sprawie uchylecia częściowego ustawy podniósł problem legitymności konstytucyjnej niektórych jej przepisów. W toczącą się debatę nad zasadnością zmiany obowiązującego od 2005 r. systemu wyborczego w sposób szczególny wpisała się zatem decyzja organów sądowniczych. Najwyższy Sąd Kasacyjny w swej sentencji z 2013 r. powziął wątpliwość, że przepisy obowiązującego prawa wyborczego do ID i Senatu dotyczące zasad atrybucji premii większościowej i wykluczenia głosów preferencyjnych są zgodne z konstytucją Republiki. W zapytaniu

⁶² F. Bassanini, *Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo Italiano*, Astrid Rassegna, n. 46, del 15 marzo 2007, <http://www.astrid-online.it/rassegna/15-03-2007/index.htm>; ASTRID, *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, (red.) F. Bassanini, Firenze 2004.

⁶³ E. Palumbo, *La via referendaria per tornare alla legge Mattarella*, „Forum Costituzionale” 2011, s. 5, <http://www.forumcostituzionale.it>.

⁶⁴ L. Imarisio, *Referendum elettorale e reviviscenza, tra fine intrinseco del quesito e intenzione dei proponenti*, „Nomos” 2012, nr 1.

prawnym skierowanym do Sądu Konstytucyjnego podnosił w szczególności, że obowiązujące regulacje są nieracjonalne, niezgodne z zasadą równości głosu i reprezentacji demokratycznej, jak również ograniczają prawa wyborcze obywateli, gwarantowane w art. 3 Protokołu 1 Konwencji Europejskiej Ochrony Praw Człowieka i Praw Podstawowych⁶⁵. W orzeczeniu z 4 grudnia 2013 r. Sąd Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność niektórych przepisów ustawy nr 270 z 2005 r. Za niezgodne z konstytucją sąd uznał dyspozycje ustawy przewidujące przyznanie premii większościowej listom lub koalicji list oraz przepisy ustanawiających zamknięte listy wyborcze, w zakresie, w którym „nie pozwalają wyborcy wyrazić swej preferencji”⁶⁶. Przewodniczący SK w nawiązaniu do sentencji nr 1 z 2014 r. podkreślił, że „ustawy wyborcze powinny przewidywać mechanizm przekształcania głosów w mandaty, gwarantując niezbędną reprezentację różnych odłamów społeczeństwa obywatelskiego, umożliwić sformowanie stabilnych rządów, bazujących na trwałej i wyraźnej większości”⁶⁷. Decyzja Sądu Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ordynacji z 2005 r. przesądziła nie tylko o konieczności dokonania zmian w przepisach ustaw wyborczych, ale wytyczyła również kierunek potencjalnych nowelizacji.

Dylematy ustrojowe i kierunki reformy prawa wyborczego. Reforma wyborcza remedium na kryzys instytucji politycznych?

W ramach procedur konsultacji społecznych dotyczących reform ustrojowych uczeni związani z ruchem referendalnym (m.in. A. Barbera, C. Fusaro, S. Ceccanti, G. Guzzetta, R. D'Alimonte, D. Verdini) postulują przemodelowanie systemu politycznego Włoch w kierunku „bipolarnego neoparlamentaryzmu”. Tej koncepcji podporządkowane są aktualne poszukiwania rozwiązań jakie oferować może system wyborczy. „Czyste” modele zarówno większościowe jak i proporcjonalne mają nielicznych zwolenników, natomiast rozwiązania kompromisowe wydają się również nikogo nie satysfakcjonować, ponieważ zawierają wady obu rozwiązań nie gwarantując ich zalet. Tym niemniej, właśnie koncepcja

⁶⁵ *Ordinanza nr 12060/2013*, I sezione civile della Corte di Cassazione.

⁶⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014.

⁶⁷ R. Pastena, *Operazione di chirurgia elettorale. Note a margine della sentenza n. 1 del 2014*, AIC „Osservatorio”, febbraio 2014.

systemu mieszanego, opartego na zastosowaniu premii większościowej wydaje się być stale powracającym motywem debaty publicznej i uznać ją można wręcz za swego rodzaju „*l'idée fixe*” włoskiej klasy politycznej. Po raz pierwszy, pomysł zastosowania premii został wprowadzony we Włoszech w 1923 r. na mocy tzw. ustawy Acerbo, po raz drugi w 1953 r. w formie „oszukańczej” ustawy przeforsowanej przez rząd A. De Gasperiego. Trzecim przypadkiem uwzględnienia premii większościowej były dyspozycje przyjęte w ustawie Calderoliego z 2005 r. Rozwiązania te można potraktować jako swoistą włoską specjalność, bowiem w praktyce państw demokratycznych systemy mieszane z premią większością są niezwykle rzadko przyjmowane⁶⁸.

W obecnej fazie prac nad reformą systemu wyborczego punktem wyjścia jest projekt premiera Matteo Renziego (od lutego 2014 r.), lidera Partii Demokratycznej. Założenia projektu zostały uzgodnione z opozycyjnym obozem politycznym S. Berlusconi⁶⁹. W grudniu 2013 r. rozpoczęte zostały prace nad tekstem projektu ustawy wyborczej w Izbie Deputowanych. W świetle projektu przyjętego przez Izbę 12 marca 2014 r. – nowe prawo wyborcze przewiduje system proporcjonalny z korygującymi elementami. Jego cechy charakterystyczne obejmują: progi wyborcze (12 proc. dla koalicji, 4,5 proc. dla list zrzeszonych, 8 proc. dla pojedynczych list niezrzeszonych); podział terytorium krajowego na obwody regionalne, podzielone z kolei na kilkumandatowe okręgi (w których do obsadzenia będzie od 3 do 6 mandatów); premię większościową w wysokości do 340 mandatów przyznawaną koalicji lub partii zwycięskiej, która w pierwszej turze uzyska ponad 37 proc. głosów; drugą turę głosowania (przeprowadzaną pomiędzy dwiema koalicjami lub listami w przypadku, gdy żadna z nich nie zdobędzie w pierwszej turze 37 proc. głosów); zamknięte listy liczące od 4 do 5 kandydatów; dystrybucję mandatów dokonywaną na poziomie krajowym⁷⁰. W toku prac parlamentarnych wniesione zostały liczne propozycje poprawek (do końca stycznia 2014 r. zgłoszonych zostało 450 poprawek), niektóre z nich o charakterze strukturalnym, mogące skutkować istotną modyfikacją projektu (grożące upadkiem bazowego porozumienia między PD i FI), inne mające wymiar „taktyczny”. Zgłaszane poprawki zmierzały

⁶⁸ D'Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. La riforma della Casa delle libertà*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2006, nr 1, s. 34.

⁶⁹ Tekst projektu ustawy był konsultowany przez konstytucjonalistów i politologów, między innymi przez prof. R. D'Alimonte.

⁷⁰ Camera dei Deputati, Temi dell'attività Parlamentare: *La riforma elettorale*, <http://www.camera.it/leg17/465?tema=972&La+rimforma+elettorale>.

do uczynienia systemu bardziej elastycznym, uwzględniały interesy mniejszych partii sojusznicych. W samej PD nie udało się wypracować jednolitego stanowiska w sprawie projektu ordynacji wyborczej. Grupa skupiona wokół Giovanniego Cuperlo postulowała korekty obejmujące: wprowadzenie parytetu płci, obowiązkowe prawyборы w celu selekcji kandydatów na listy, przesunięcie wejścia w życie ustaw wyborczych dopiero po dokonaniu reformy Senatu. Premier M. Renzi, stojący na czele demokratów zapewnił, że w jego partii będą przeprowadzane prawyборы oraz będzie przestrzegana zasada alternacji płci na listach kandydatów, jednak te kwestie nie znajdują swego odzwierciedlenia w przepisach ustaw wyborczych. Decyzja ta była podyktowana sprzeciwem ze strony *Forza Italia* wobec zamieszczenia takich uregulowań w projekcie⁷¹.

Przedłużające się prace nad wyborczą inicjatywą ustawodawczą M. Renziego pokazują jak trudno wypracować racjonalne rozwiązanie, które byłoby satysfakcjonujące dla wszystkich zainteresowanych stron – partii politycznych, wyborców, ekspertów⁷². Stworzenie idealnego systemu wyborczego, który miałby stanowić remedium na wszystkie dysfunkcje systemu politycznego i ustrojowego Włoch pozostaje niedościgłą iluzją⁷³. Tymczasem system włoskich instytucji ustrojowych pozostaje dysfunkcyjny i wymaga istotnych legislacyjnych interwencji. Wśród propozycji potrzebnych i pilnych reform ustrojowych wymienia się, obok reformy prawa wyborczego, redukcję liczby członków parlamentu, odejście od formuły symetrycznego bikameralizmu (poprzez zróżnicowanie uprawnień, funkcji ustrojowych i zasad reprezentacji obu izb); wzmocnienie pozycji premiera; zmiany zasad finansowania partii politycznych, uproszczenie systemu samorządu terytorialnego, redefinicję modelu państwa regionalnego⁷⁴. Przeprowadzenie tych reform wciąż stanowi podstawowe wyzwanie stojące przed przedstawicielami klasy politycznej.

⁷¹ *Legge elettorale, Renzi vara l'Italicum „Sia approvata in Aula entro maggio”, „La Stampa” 20.01.2014, <http://www.lastampa.it/2014/01/20/italia/politica/legge-elettorale-oggi-la-conta-nel-pd-alfano-no-al-rimpasto-s-a-un-letta-bis-UBTgdfjQpdwbl4bQsZYrEL/pagina.html>.*

⁷² G. Melis, G. Orsina, A. Panebianco, G. Pasquino, *Sulla prossima legge elettorale*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2013, nr 6, s. 978–991.

⁷³ R. D'Alimonte, *La legge elettorale fra illusioni e pericoli*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2012, nr 3, s. 402–412.

⁷⁴ *Quali sono le misure immediate da adottare per far fronte alla crisi politico-istituzionale, alla crisi economica, alla crisi sociale? – Rispondono: B. Carravita, S. Ceccanti, A. Ferrara, T.E. Frosini, M. Libertini, O. Massari, I. Nicotra, P. Rodola, S. Staiano, „Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato” 2013, nr 5; G. Melis, G. Orsina, A. Panebianco, G. Pasquino, Sulla prossima legge elettorale*, „Il Mulino. Rivista

Instrumentalizacja prawa wyborczego została wpisana w praktykę ustrojową Republiki Włoskiej. Parlamentarzyści włoscy niejednokrotnie podejmowali próbę konstruowania systemu wyborczego, który miałby posłużyć jako antidotum na kryzys legitymizacji i nieefektywność systemu organów władzy. Specyfiką włoską stało się to, że grono podmiotów zaangażowanych w proces zmiany systemu wyborczego objął nie tylko izby parlamentu, partie polityczne, ośrodki naukowe i ekspertów (co naturalne), ale ponadto zbiorowy podmiot – korpus wyborczy włączony w ten proces kilkakrotnie poprzez mechanizm referendum (co zaliczyć można do włoskiej specyfiki), a także *last but not least* – Sąd Konstytucyjny (w dwojakiego rodzaju rozstrzygnięciach: w sprawie konstytucyjności obowiązujących przepisów wyborczych oraz w sprawie dopuszczalności referendum w odniesieniu do materii wyborczej). Sąd Konstytucyjny swoim orzeczeniem z grudnia 2013 r. dokonał istotnej w skutkach „operacji” na systemie wyborczym a zarazem wprowadził ograniczenie swobody parlamentu w kreowaniu przyszłych rozwiązań ustawowych. Tym samym organ władzy sądowniczej stał się podmiotem zaangażowanym w proces zmiany zasad elekcji parlamentu. Działanie to zyskało sobie miano już nie inżynierii, ale „chirurgii” wyborczej⁷⁵.

Jaki system elekcji włoskiego parlamentu wyłoni się z długoletniej debaty i prac parlamentarnych w zakresie „reformowania reformy wyborczej”? Kwestia ta na razie pozostaje nierozstrzygnięta. Szczególnym zainteresowaniem włoskich analityków cieszą się modele wyborcze stosowane w Niemczech, Francji, Hiszpanii, rozważane są warianty systemu mieszanego, w tym zmodyfikowana wersja *Mattarellum*. Koniecznym choć niewystarczającym, warunkiem reformy jest zapewnienie spójności między ustawodawstwem wyborczym a konstytucyjnym systemem instytucjonalnym. Jednakże reforma powinna również uwzględniać logikę systemu partyjnego oraz specyfikę kultury politycznej społeczeństwa włoskiego. Można przeprowadzić „dobrą reformę” wyborczą, w sensie zapewnienia zgodności i kompatybilności jej postanowień z zasadami ustanowionymi w Konstytucji, ale zawsze pozostanie ona instrumentem w rękach partii

Mensile di Attualità e Cultura” 2013, nr 6, s. 978–991; R. D’Alimonte, *La legge elettorale fra illusioni e pericoli*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2012, nr 3, s. 402–412; *Quali sono le misure immediate da adottare per far fronte alla crisi politico-istituzionale, alla crisi economica, alla crisi sociale? – Rispondono:* B. Carravita, S. Ceccanti, A. Ferrara, T.E. Frosini, M. Libertini, O. Massari, I. Nicotra, P. Rodola, S. Staiano, „Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato” 2013, nr 5.

⁷⁵ R. Pastena, *Operazione di chirurgia elettorale. Nota a margine della sentenza n. 1 del 2014*, www.rivitaic.it/osservatorio.

politycznych. Ustawy wyborcze są narzędziami a ich skuteczność zależy w dużym stopniu od sposobu ich stosowania. Ordynacje mogą warunkować politykę, ale same z siebie nie kreują „dobrej polityki”. Nieracjonalnym wydaje się być oczekiwanie, że wszystkie defekty systemu i niedostatki klasy politycznej zostaną usunięte lub naprawione za pomocą reformy wyborczej⁷⁶.

Tocząca się we Włoszech od dwóch dekad permanentna debata na temat konieczności zmiany mechanizmów wyborczych, kreuje stan „pro-wizoryczności” reguł gry politycznej i destabilizuje system polityczny, nie gwarantując wybieralnym organom właściwej legitymizacji, pogarszając społeczny odbiór funkcjonowania sfery politycznej (czego dowodem jest utrzymujący się krytyczny stosunek obywateli oraz niski poziom zaufania wobec partii politycznych i instytucji ustrojowych państwa). Zmiana nie tylko formalnych instytucji, ale gruntowna przebudowa modelu funkcjonowania włoskiej demokracji jest więc coraz powszechniej dostrzeganą koniecznością.

STRESZCZENIE

Artykuł ma na celu omówienie kierunków i specyfiki reform prawa wyborczego do parlamentu w Republice Włoskiej. Włoskie reformy instytucjonalne stanowią interesujący przykład inżynierii wyborczej, postrzeganej jako remedium na dysfunkcje systemu politycznego. W okresie 65 lat funkcjonowania Republiki zasady prawa wyborczego, w szczególności formuła rozstrzygająca o metodzie alokacji mandatów, były zmieniane czterokrotnie. W praktyce ustrojowej stosowane były warianty systemu proporcjonalnego, proporcjonalnego z premią większościową, mieszanego (proporcjonalno-większościowego). W 2013 r. włoski parlament rozpoczął prace nad kolejnym projektem reformy wyborczej.

⁷⁶ V. Lippolis, *La XVI legislatura...*, s. 5.

Izolda Bokszczanin

THE SPECIFIC FEATURES OF THE REFORM OF THE ELECTORAL LAW IN THE REPUBLIC OF ITALY

Article aims to discuss the directions and specific features of the reform of the electoral law to parliament in the Republic of Italy. The Italian institutional reforms are an interesting example of electoral engineering, which is treated as a remedy for the dysfunctions of the political system. During the 65 years the principles of the Italian electoral law, especially the method of allocation of mandates, were changed four times. In practice, there were used variants of the proportional system, proportional with majority bonus, and mixed system (proportional-majority). In 2013, the Italian Parliament has started works on the new electoral reform.

KEY WORDS: *the parliamentary vote, institutional reform, electoral engineering, the Italian Republic*

Bibliografia

- G. Baldini, *The Different Trajectories of Italian Electoral Reforms*, „West European Politics” 2011, nr 3.
- K. Benoit, *Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions*, „Annual Review of Political Science” 2007, nr 10.
- I. Bokszczanin, *Reforma instytucji politycznych Republiki Włoskiej w latach 90. XX wieku*, Warszawa 2004.
- R. Cartocci, *Come prima, più di prima: il quarto referendum elettorale*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2000, nr 5.
- V. Cozzoli, *Evolucja roli ugrupowań parlamentarnych w Regulaminie Izby Deputowanych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3.
- R. D’Alimonte, *La legge elettorale fra illusioni e pericoli*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2012, nr 3.
- R. D’Alimonte, *Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza*, [w:] R. D’Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna 2007.
- R. D’Alimonte, A. Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo. La riforma elettorale della Casa delle libertà*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2006, nr 1.

- M. Donovan, *La fine dell'anomalia referendaria in Italia?*, [w:] M. Gilbert, G. Pasquino (red.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna 2000.
- M. Duverger, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris 1950.
- S. Fabbrini, *Salvare il bipolarismo e ridurre la frammentazione*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2008, nr 1.
- T.E. Frosini, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano 2008.
- S. Gambino, *Rappresentanza e governo, tra riforme elettoralistiche (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, „Politica del diritto” 2008, nr 2.
- A. Gigliotti, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano 2009.
- T. Groppi, *Forma rządu a systemy wyborcze we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- L. Imarisio, *Referendum elettorale e reviviscenza, tra fine intrinseco del quesito e intenzione dei proponenti*, „Nomos” 2012, nr 1.
- M. Leyenaar, R. Y. Hazan, *Reconceptualising Electoral Reform*, „West European Politics” 2011, nr 3.
- A. Lijphart, *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies*, Oxford 1994.
- Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010.
- G. Melis, G. Orsina, A. Panebianco, G. Pasquino, *Sulla prossima legge elettorale*, „Il Mulino. Rivista Mensile di Attualità e Cultura” 2013, nr 6.
- L. Morlino, *Crisis of parties and change of party system in Italy*, „Party politics” 1996, vol. 2, nr 1.
- P. Norris, *Electoral engineering: voting rules and political behavior*, Cambridge 2004.
- A. Pappalardo, *Sistemi elettorali, sistemi partitici, cause e conseguenze*, „Rivista Italiana di Scienza Politica” 2003, nr 2.
- G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, Bologna 2006.
- G. Pasquino, *La transizione a parole*, Bologna 2000.
- P.L. Petrillo, *Legge elettorale e Parlamento in Italia, tra contraddizioni e ipotesi di riforma*, [w:] G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, *Riforme costituzionali e itinerario della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, Padova 2007.
- A. Renwick, *The politics of electoral reform: changing the rules of democracy*, Cambridge 2011.
- A. Renwick, C. Hanretty, D. Hine, *Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005*, „Electoral Studies” 2009, nr 1–11.
- G. Sartori, *Il sistema elettorale resta cattivo*, „Rivista italiana di scienza politica” 2001, nr 3.

- G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata: strutture, incentivi ed esiti*, Bologna 2002.
- G. Sartori, *Premierato forte e premierato elettivo*, „Rivista Italiana di Scienza Politica” 2003, nr 2.
- L. Spadacini, *La manipolazione del sistema elettorale proporzionale e il decline della democrazia rappresentativa*, [w:] A. D’Andrea, L. Spadacini, *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di cetrodestra (2001–2006)*, Gussago 2008.
- M. Volpi, *Niemiecki system wyborczy a reforma prawa wyborczego we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5.
- Z. Witkowski, *Reforma włoskiego prawa wyborczego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.