

Rafał Lis*

Granice włoskiej drogi do federalizmu. Uwarunkowania ustrojowe, historyczno-doktrynalne i kulturowo-społeczne*

The limits of the Italian road to federalism and its systemic, historical-doctrinal and socio-cultural conditions

The aim of this article is to present the limitations of the possibilities of developing Italian federalism, resulting from both systemic and doctrinal conditions, as well as historical and socio-cultural ones. While the significant amendment of Title V of the Constitution of the Italian Republic in 2001 might indeed have heralded a further development in this direction, other relevant factors of Italian statehood did not favour it. Leaving aside the very issue of the limitations of the political system (understandable in the context of the historical and doctrinal choices of Italian statehood), which nevertheless ultimately deviates from federal solutions, it is necessary to mention above all the weaker – and less recognisable – position of the regions as potential components of federal-type sovereignty and the economic disparities between North and South, which are too large and too risky from a federalist perspective.

Keywords: federalism, regional state, regionalism, federal sovereignty, Italian dualism

Celem artykułu jest prezentacja ograniczeń możliwości rozwoju włoskiego federalizmu, wynikających zarówno z uwarunkowań natury ustrojowej i doktrynalnej, jak i historyczno- czy kulturowo-społecznej. Choć znacząca nowelizacja części (Tytuł V) Konstytucji Republiki Włoskiej w 2001 r. mogła istotnie zapowiadać dalszy rozwój w tym kierunku, inne ważne czynniki włoskiej państwowości temu nie sprzyjały. Przy pominięciu samej kwestii ograniczeń systemu politycznego (zrozumiałych w kontekście rozstrzygnięć historyczno-doktrynalnych włoskiej państwowości), odbiegającego jednak ostatecznie od rozwiązań federalnych, chodzi w szczególności o słabszą – i słabiej rozpoznawaną – pozycję regionów jako potencjalnych składników suwerenności typu federalnego oraz o zbyt duże, zbyt ryzykowne z perspektywy federalizmu, dysproporcje ekonomiczne między Północą a Południem.

Słowa kluczowe: federalizm, państwo regionalne, regionalizm, suwerenność federalna, dualizm Włoch

* Dr hab. Rafał Lis, prof. AIK

Akademia Ignatianum w Krakowie, Wydział Pedagogiczny, Polska
Jesuit University Ignatianum in Krakow, Faculty of Education, Poland
rafal.lis@ignatianum.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-8700-0366>

• Niniejszy artykuł został napisany dzięki badaniom przeprowadzonym w ramach stażu naukowego odbytego na uniwersytecie w Neapolu (Università degli Studi di Napoli Federico II, w 2019 r.) finansowanym ze środków przeznaczonych na naukę (konkurs Miniatura 2, Narodowe Centrum Nauki, DEC nr 2018/02/X/HS5/01044; tytuł projektu: *Włoska tradycja federalizmu i republikanizmu: historia i współczesność*).

I. Wprowadzenie

Znamienne, że komentujący sytuację włoskiego regionalizmu niedługo po całkowitej nowelizacji Tytułu V Konstytucji Republiki Włoskiej z 2001 r. Stelio Mangiameli przesądzał, że w przeciwieństwie do doświadczeń państw federalnych włoskim regionom brakuje spójności historycznej zdolnej do wytworzenia – jak stwierdził – „świadomości zbiorowej”¹. Poza tym jej zakorzenieniu nie sprzyjała według włoskiego prawnika tradycja centralizmu. Miało to negatywnie wpływać na proces – jak to określał – samolegitymizacji regionów oraz możliwości federalizmu, obciążone dodatkowo warunkami dualizmu ekonomicznego tego kraju – dużymi dysproporcjami między Północą a Południem². Z podobnymi opiniami zgodziłoby się z pewnością wielu włoskich badaczy. Przykładowo, dają się z nimi w pełni uzgodnić ustalenia Luciano Vandello, wyrażone blisko dekadę później. Rozważając uwarunkowania relacji między centrum a peryferiami w dziejach zjednoczonych Włoch, L. Vandelli wskazywał właśnie na ich trzy determinanty: silną nierównowagę między Północą a Południem, silniejsze zakorzenienie historyczne gmin (niż innych jednostek, w tym regionów), wreszcie silną tradycję unitaryzmu³.

W niniejszym artykule pokazano, że perspektywy federalizmu we Włoszech, jakkolwiek konieczne do rozważenia z powodu czytelnych koncesji na rzecz tego kierunku w zmienionej Konstytucji Republiki Włoskiej, są krytycznie uwarunkowane historyczno-doktrynalnymi i kulturowo-społecznymi determinantami włoskiej państwowości. W tym kontekście dające się łatwo rozpoznać ograniczenia czy wręcz niekonsekwencje włoskiej reformy z 2001 r. wynikają z uwarunkowań o charakterze bardziej strukturalnym czy – by tak rzec – przedpolitycznym. Ściślej mówiąc, artykuł potwierdza właśnie wskazany tu za S. Mangiamelim i L. Vandellim trop (przywoływany także przez innych komentatorów, których opinie zostaną przywołane w dalszej części artykułu), wykazując, że dalszy rozwój federalizmu będzie wymagał ostatecznie – zapewne niezależnie od trudności natury politycznej⁴ – zmierzania się zwłaszcza z dwoma bardziej zasadniczymi problemami dotyczącymi kształtu włoskiej państwowości. Po pierwsze, mowa tu o problemie ograniczonych możliwości regionów jako – jak należy to przedstawić – potencjalnych składników federalnej tożsamości

¹ S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, G. Giappichelli Editore, Torino 2002, s. 40–41. Jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie tłumaczenia z języka włoskiego są tłumaczeniami własnymi.

² *Ibidem*.

³ L. Vandelli, *L'unificazione italiana e il rapporto centro-periferia*, „Il Mulino” 2011, nr 3, szczególnie s. 418–440.

⁴ Odnotujemy tu tylko, że zwłaszcza po przegranym referendum z 2016 r. odrzucającym m.in. propozycję przekształcenia senatu w izbę reprezentacji regionalnej oraz likwidację kompetencji konkurencyjnych (w polskiej literaturze referendum to komentował Rafał Dudala, *vide idem*, *System polityczny współczesnych Włoch. Dynamika zmian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2019, s. 75–76) kierunek ten miał utknąć w martwym punkcie. *Vide* G. Rolla, *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, „Diritto Pubblico Comparato ed Europeo” 2019, [nr specjalny], s. 670.

i suwerenności⁵, możliwości – jak będzie można się przekonać – warunkowanych także rozstrzygnięciami nieprzychylniej federalizmowi włoskiej doktryny konstytucjonalizmu. Po drugie, należy tu wskazać na problem zbyt dużych różnic między Północą a Południem, które groziły z jednej strony tendencją autonomistyczną pierwszej części kraju oraz rosnącą nieufnością drugiej. Dzięki temu będzie można zrozumieć, dlaczego reforma z 2001 r., która zdawała się otwierać częściowo drogę systemowi federalnemu, nie zdołała nabrać – być może nie mogła (i nie będzie mogła) nabrać – rozmachu i spistości właściwej idei federalnej. W ostatniej części artykułu zostaną przedstawione rekomendacje, które będą poprzedzone przydatną ze względu na założone cele próbą konfrontacji obecnych rozwiązań ustrojowych – raczej nieprzekreślających rozstrzygnięć założycielskich tej republiki – z ideą federalną, reprezentowaną bodaj najlepiej jeszcze w połowie XX w. przez Gaetano Salveminię, co pozwoli podsumować i zrozumieć (osadzić w perspektywie historii myśli i doktryny ustrojowej) sygnalizowane tu ograniczenia eksperymentu z 2001 r. Konfrontacja ta pomoże wskazać na bardziej obiecujący (choć oczywiście niepodjęty) model budowy tożsamości subnarodowej (regionalnej) typu federalnego. Pośrednio podpowie również, że problem faktycznego dualizmu Włoch ma charakter bardziej strukturalny.

Tak zaplanowany artykuł stanowi próbę syntezy stanowisk włoskiej nauki, w której krzyżują się jednak dwa słabo dotąd ze sobą kojarzone obszary zainteresowań badawczych, tj. ustrojoznawstwo oraz analiza wybranych elementów szeroko pojętej kultury politycznej i prawnej oraz – głównie dzięki odniesieniu do G. Salveminię – historii myśli polityczno-ustrojowej.

II. Ślady federalizmu w zreformowanym systemie ustrojowym

Włoskie reformy z lat 1997–2001, z wieńczącą ten cykl zmianą Tytułu V Konstytucji Republiki Włoskiej w 2001 r., były szeroko i wyczerpująco komentowane w polskiej literaturze przedmiotu⁶. Dlatego w tym miejscu zostaną wskazane najważniejsze z perspektywy podjętego tematu elementy tego procesu. Regiony przewidziane w konstytucji z 1947 r., lecz wprowadzone dopiero w 1970 r., uzyskały większe uprawnienia w następstwie późniejszych reform, w tym szczególnie tzw. reform Bassaniniego z lat 1997–1998 oraz ustaw konstytucyjnych z 1999 r. Między innymi dzięki nim powiększały się

⁵ Aspekty te można uznawać za ściśle powiązane. Tak pojmował je najwyraźniej np. Mario D'Addio, który jeszcze zanim włoskie reformy nabrały pełnego rozmachu, w 1997 r., przesądzał, że regiony, zresztą – jak zaznaczał – nieuczestniczące w podejmowaniu tych decyzji (podejmowanych jedynie przez parlament), nie mogły być składnikami suwerenności właśnie z uwagi na brak tożsamości regionalnej (*vide Il federalismo degli italiani*, red. J. Jacobelli, Editori Laterza, Roma–Bari 1997, s. 14).

⁶ *Vide m.in.* Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005; M. Lorencka, *Włoskie państwo regionalne*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 4, s. 53–83; I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji w Republice Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6, s. 109–133; Z. Machelski, *Struktury terytorialne państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

kompetencje administracyjne oraz wpływy podatkowe regionów, wreszcie wzmacniał się ich status prawny oraz właściwych dla federalizmu gwarancji autonomii statutowej⁷. O tej ostatniej można było mówić w tym sensie, że zrywano (w wyniku ustawy konstytucyjnej nr 1/1999) z wymogiem akceptacji statutów regionalnych przez władze państwa (parlament). Dodajmy, że w tym rozstrzygnięciu Brunetta Baldi i Gianfranco Baldini doszukują się wręcz przyzwolenia państwa na dokonywanie samodzielnego wyboru formy ustrojowej (i szczegółów ordynacji wyborczej) przez regiony, co ich zdaniem zbliżało Włochy do „systemów federalnych”⁸.

Nowelizacja Tytułu V w jakimś sensie wieńczyła dotychczasowe reformy. Przede wszystkim jednak otwierała nowy etap w dziejach włoskiego ustroju terytorialnego. W zmienionym bowiem Tytule V Konstytucji Republiki Włoskiej pojawiły się rozwiązania, które już bardzo wyraźnie przybliżały Włochy do modelu federalnego. Jak łatwo zauważyć, dotyczyło to w pierwszym rzędzie zasady podziału kompetencji – domniemanie kompetencji ustawodawczych na rzecz regionów (a nie państwa) przy jednoczesnym zastrzeżeniu dla państwa kompetencji co do zasady ogólnonarodowych oraz wskazaniu obszarów kompetencji dzielonych. Istotnie, zgodnie z nowym art. 117: „Władza ustawodawcza jest sprawowana przez państwo i przez regiony”, przy czym „do regionów należy władza ustawodawcza w odniesieniu do każdej materii wyraźnie niezarezerwowanej dla ustawodawstwa państwa”⁹. Odwrotnie zatem niż poprzednio¹⁰ w zmienionym artykule Konstytucji Republiki Włoskiej wyliczono kwestie (w liczbie 17) podlegające na zasadzie wyłączności ustawodawstwu państwowemu i wskazano zarazem zagadnienia należące do ustawodawstwa konkurencyjnego¹¹. W zakresie tego nowego dla Konstytucji Republiki Włoskiej pojęcia, zaczerpniętego z terminologii niemieckiego federalizmu (choć rozumie się je nieco inaczej¹²) – do państwa należy

⁷ Już w tych zmianach doszukiwano się pewnych elementów federalizmu, a dokładniej federalizmu administracyjnego (vide np. C. Desideri, *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, [w:] *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè Editore, Roma 2012, s. 56 i n.) i fiskalnego (jak wykazywała to zwłaszcza B. Baldi, *eadem*, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma–Bari 2006, s. 127). Należy jednak odnotować, że zdaniem wspomnianej badaczki reformy te były inspirowane bardziej koncepcjami decentralizacji fiskalnej niż federalizmem, *eadem*, *I “numeri” del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, “Le Istituzioni del Federalismo” 2010, nr 5–6, s. 497.

⁸ B. Baldi, G. Baldini, *Italia*, [w:] *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, red. S. Ventura, Il Mulino, Bologna 2008, s. 92.

⁹ Confer art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej (*Konstytucja Włoch*, wstęp i tłum. Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004; odwołując się do Konstytucji Republiki Włoskiej, będąc korzystającym z tego tłumaczenia).

¹⁰ Wcześniej, zgodnie z pierwotnym art. 117, regiony dysponować miały uprawnieniami ustawodawczymi w bardziej ograniczonym, określonym enumeratywnie zakresie – pod warunkiem niesprzeczności z „intereselem narodowym”; zestawienie pierwotnej i aktualnej wersji art. 117 w polskim tłumaczeniu vide W. Misiuda-Rewera, *Włochy. Republika autonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 162–169.

¹¹ Confer art. 117, *Konstytucja Włoch*, op. cit.

¹² Vide A. D’Atena, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, [w:] *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, red. S. Mangiameli, Giuffrè Editore, Roma 2012, s. 84, 88–89.

ustalenie „zasad podstawowych”¹³. Dodajmy, że granice tego podziału mogą się jeszcze poszerzyć na korzyść – a w każdym razie regionów zainteresowanych szerszą autonomią, które zgodnie z ustaleniami w art. 116 ust. 3 mogłyby uzyskać dodatkowe kompetencje ustawodawcze z zakresu obszarów ustawodawstwa konkurencyjnego oraz kilku spraw zastrzeżonych dla państwa (w tym służby zdrowia)¹⁴.

Trudno oczywiście przecenić znaczenie wprowadzonej w 2001 r. klauzuli rezydualnej władzy ustawodawczej regionów. W tym zakresie nowe włoskie rozwiązania idą nawet dalej niż hiszpańskie (przewidziane w konstytucji tego kraju z 1978 r.) i z czysto formalnego punktu widzenia bardziej jeszcze upodabniają to państwo do systemów federalnych. Pionierską rolę odegrała w tym zakresie Dziesiąta Poprawka do konstytucji amerykańskiej¹⁵. Paradoksalne poniekąd, że włoska zasada domniemanej władzy idzie w tym względzie nawet jeszcze dalej, bo – jak zauważał Antonio D’Atena – wyrażona „w szczególnie ostrych słowach” jest podobna wręcz do rozwiązań amerykańskich z okresu Artykułów konfederacji i wieczystej unii (z 1777 r.)¹⁶. Znamienne, że to one właśnie mówiły o – jak podkreśla A. D’Atena – „wyraźnie” przekazanej związkowi władzy, a pomijała je dopiero późniejsza konstytucja z 1787 r. Dodajmy, że do sformułowania o „wyraźnie” delegowanej władzy powrócić miała dopiero konstytucja tzw. stanów skonfederowanych z 1861 r. Oczywiście, że zamiary inicjatorów, by zmienić Tytuł V, były inne. Jednak już samo podobieństwo, choćby mylące czy nieprzemyślane, zaskakuje i w przypadku tego państwa zmusza do postawienia pytania o federalizm.

Bliski systemom federalnym podział władz – wraz z opcją powiększenia autonomii – otwierał przed włoskim regionalizmem nowe drogi rozwoju. Dodajmy tu jeszcze, że regiony w dalszym ciągu uzyskiwały wzmocnienie swej pozycji względem władz państwa. Teoretycznie, zgodnie z nowym art. 114, stawały się nawet kolejnymi oprócz państwa (ale też innymi jednostkami podziału terytorialnego) podmiotami czy częściami składowymi Republiki jako takiej¹⁷. W wymiarze praktycznym natomiast wzmacniano z pewnością status prawny regionów, przede wszystkim dzięki przyznaniu im prawa skierowania ustawy państwowej, która naruszałaby ich kompetencje, do Sądu Konstytucyjnego (na mocy art. 127)¹⁸. Wreszcie, potwierdzano gwarancje samodzielności finansowej regionów (jak głosi art. 119), otwierając drogę bardziej terytorialnej ordynacji podatkowej (jak wynika z art. 119)¹⁹.

¹³ Confer art. 117, *Konstytucja Włoch*, op. cit.

¹⁴ Confer art. 116, *Konstytucja Włoch*, op. cit. Dodajmy, że ta ważna część zadań regionów pochłaniała w 2009 r. ponad połowę wydatków regionów (vide B. Baldi, *Differenziazione regionale e federalismo fiscale*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, red. L. Vandelli, F. Bassanini, Societa’ Editrice Il Mulino, Bologna 2012, s. 430).

¹⁵ Confer Poprawka X, [w:] *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, wstęp i tłum. A. Pułło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

¹⁶ A. D’Atena, op. cit., s. 88.

¹⁷ Confer art. 114, *Konstytucja Włoch*, op. cit. Confer także zestawienie treści dawnej oraz nowej wersji art. 114, W. Misiuda-Rewera, op. cit., s. 162.

¹⁸ Confer art. 127, *Konstytucja Włoch*, op. cit.

¹⁹ Confer art. 119, *Konstytucja Włoch*, op. cit.

Przywołane tu zmiany nie są pozbawione wątpliwości interpretacyjnych. Mimo to pozwalają zestawiać czy porównywać Włochy z modelem państwa federalnego. Znamienne w każdym razie, że B. Baldi już kilka lat po reformie gotowa była umieścić Włochy w rzędzie państw zaliczanych do kategorii neoregionalizmu (tj. grupy państw, które zmierzają „w kierunku państwa federalnego”), a nie – jak przed reformą z 2001 r. – państw regionalnych²⁰. W każdym razie w ujęciu B. Baldi o kierunku neoregionalnym decydować miał – poza oczywiście klauzulą rezydualną – „oddolny” (*down-top*) sposób tworzenia stosunków państwo – regiony. Dokładniej mówiąc, regiony mają być w tym modelu – jak to określała autorka – „protagonistami” zmian – „pośrednikami” i „partnery” w negocjacjach z władzami centralnymi²¹.

III. Braki włoskiej reformy z perspektywy porównawczej federalizmu

Istnieją poważne powody, by nie przypisywać regionom w pełni czy bezsprzecznie roli zaproponowanej przez B. Baldi. Jak się zresztą okaże, badaczka również wyrażała ostatecznie w tym względzie poważne wątpliwości. Co więcej, w dalszych częściach artykułu będzie okazja przyjrzeć się krytycznie kwestii jakoby oddolnego charakteru włoskiego regionalizmu. Patrząc jednak na razie z ogólnej perspektywy porównawczo-ustrojowej, można łatwo wykazać, że w zestawieniu z innymi państwami federalnymi brakuje w systemie władz naczelnych Włoch szczególnie dwóch elementów. Po pierwsze, nie ma w tym państwie izby wyższej typu federalnego, tj. reprezentującej w sposób bardziej bezpośredni (właściwy dla systemów federalnych) regiony. Po drugie, konstytucja nie przewiduje udziału samych regionów (ich ciał ustawodawczych) w procedurze zmiany konstytucji²². Niewątpliwie te dwa uzupełnienia zapewniłyby regionom udział w kształtowaniu porządku prawnego i polityki państwa w sposób typowy dla rozstrzygnięć federalnej suwerenności.

Warto jednak wskazać na jeszcze inną rozpoznawaną w literaturze słabość włoskich rozwiązań w porównaniu z ustrojami państw federalnych, pozornie tylko mniej istotną. Można mianowicie tu wskazać na dość nieczytelną we Włoszech – pomimo ambitnej formuły art. 114 – relację między regionami, państwem a jednostkami lokalnymi (gminami, a także miastami metropolitalnymi i prowincjami²³). W przeciwieństwie do regionów władzy ustawodawczej pozbawione są jednostki lokalne wyposażone przez konstytucję jedynie – jak to ujmuje konstytucja – w „funkcje administracyjne”. Jednak w tych ramach realizują zarówno własne, jak i przydzielone zadania – na zasadzie

²⁰ B. Baldi, *Stato e territorio...*, s. 142–143.

²¹ *Ibidem*.

²² Na obydwa aspekty zwracała zresztą uwagę B. Baldi, *Stato e territorio...*, s. 129.

²³ Szerzej na temat tych relacji w kontekście suwerenności i autonomii *vide* np. L. Vandelli, *Sovranità regionale e federalismo intero: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, „Le Regioni” 2012, nr 5–6, s. 845–897.

ustaw państwowych i ustaw regionalnych²⁴. W odróżnieniu od państw federalnych sytuacja jednostek terytorialnych (z gminami na czele), jakkolwiek autonomicznych w zakresie swych zadań, jest w pozostałych kwestiach regulowana zarówno przez państwo, jak i regiony²⁵.

Przyznać można, że w pierwszym rządzie to jednak brak innego elementu świadczy o zajmowaniu przez Włochy jeszcze odległego miejsca w procesie federalizacji. Mowa tu o słabszej pozycji finansowej regionów, jakkolwiek dysponujących już szerokimi kompetencjami ustawodawczymi, w porównaniu z częściami składowymi państw federalnych. Jak już powiedziano, w nowym art. 119 potwierdzono autonomię finansową regionów (jak również innych jednostek) i przyznano im prawo do własnych podatków oraz partycypacji w dochodach z podatków ogólnopaństwowych „odnoszących się” – jak to formułowano w przywoływanym artykule – „do ich terytoriów”²⁶. Dodać trzeba, że w nowym art. 119 zabrakło odniesienia do problemu – jak to ujmowano w jego uprzedniej wersji – „rozwoju Południa”²⁷. Jednak kwestia pomocy słabszym regionom została mimo to kompleksowo ujęta. Na mocy Konstytucji Republiki Włoskiej „terytoria” o – jak czytamy – „mniejszej zdolności podatkowej” będą mogły korzystać z funduszu wyrównawczego, który miała powołać ustawa. Zapewniała przy tym o „środkach dodatkowych” i „interwencjach” wynikających m.in. z potrzeby zagwarantowania „spoistości i solidarności społecznej” czy wyrównywania „nierówności ekonomicznych i społecznych”²⁸.

Teoretycznie, zapisy te nie musiały zasadniczo odbiegać od rozwiązań typowych dla modeli federalnych. Ostatecznie jednak relacje podatkowo-budżetowe we Włoszech nie przybrały charakteru federalnego. Dość powiedzieć, że przepisy konieczne do wykonania tych postanowień zostały wprowadzone dopiero w 2009 r. (w następstwie ustawy nr 42/2009 i wydanych na jej podstawie dekretoń rządowych). Jak zauważa B. Baldi, choć rozstrzygnięcia te miały wydatnie wzmacniać mechanizmy odpowiedzialności terytorialnej za wydatki publiczne i skuteczność ich finansowania (dzięki wprowadzeniu tzw. kosztów i potrzeb standardowych ustalanych w odniesieniu do sytuacji najskuteczniejszych regionów – z uwzględnieniem narzędzi wyrównawczych), to w rzeczywistości nie zmieniały mechanizmu uczestnictwa regionów w procesie decyzyjnym, odległego od modelu federalnego²⁹. Ich wpływy podatkowe miały wciąż charakter pochodny, były bowiem zależne od ustaw państwowych (ustalających ogólnie wpływy z podatków terytorialnych bądź

²⁴ Confer art. 118, *Konstytucja Włoch*, op. cit.

²⁵ Na to podwójne powiązanie jednostek terytorialnych zwraca uwagę M. Fedele, *Ne uniti ne divisi: Le due anime del federalismo all'italiana*, Donzelli Editore, Roma 2010, s. 58; vide także C. Desideri, *La nascita e l'evoluzione delle Regioni...*, s. 62.

²⁶ Confer art. 119, *Konstytucja Włoch*, op. cit.

²⁷ Confer dawną treść art. 119 [w:] W. Misiuda-Rewera, op. cit., s. 165. Szerzej na ten temat np. V.M. Sbrescia, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, „Rivista Giuridica del Mezzogiorno” 2018, nr 1, s. 199–201.

²⁸ Confer art. 119, *Konstytucja Włoch*, op. cit.

²⁹ B. Baldi, *Differenziazione regionale e federalismo fiscale...*, s. 438 i n.; oraz B. Baldi, *I “numeri” del federalismo fiscale...*, s. 511–515.

udział regionów we wpływach z ogólnonarodowych podatków i możliwość tylko bardzo ograniczonej liczby dodatkowych ustaleń regionalnych), a nie od decyzji własnych³⁰.

Zresztą o pozycji Włoch w tym kontekście świadczyła już sama proporcja przychodów podatkowych i wydatków publicznych regionów i jednostek terytorialnych w stosunku do proporcji ogólnonarodowych. Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez B. Baldi, w 2011 r. przychody te wynosiły zaledwie 22,5%, a wydatki – 31,2%, podczas gdy w Niemczech – 50,56 i 44,2%, a w Hiszpanii – 44,4 i 54,1%³¹. Należy do tego dodać, że realizacji założeń ustawy z 2009 r. w ciągu kolejnych lat nie ułatwiały skutki kryzysu finansowego i polityki oszczędnościowej, co nie sprzyjało regionalizmowi³². Znalazły one częściowo odbicie w niewielkich, ale wymownych modyfikacjach przepisów art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej z 2012 r. dotyczących rozgraniczenia zadań regionów i państwa w zakresie – jak to ujęto – „harmonizacji budżetów publicznych i koordynacji finansów publicznych i systemu podatkowego”³³. Odtąd zadanie to, należące po reformie z 2001 r. do ustawodawstwa konkurencyjnego, zostało włączone w zakres kompetencji wyłącznej państwa³⁴. Jak stwierdzał S. Mangiameli w 2017 r., autonomia finansowa regionów (i innych jednostek terytorialnych) miała ostatecznie bardziej zależeć od ustaw budżetowych państwa niż być „rzeczywistą formą autonomii gwarantowanej przez Konstytucję”³⁵. Badacz wskazywał przy tym na znaczną różnicę między – jak to określił – „autentycznymi” systemami federalnymi a rozwiązaniami włoskimi³⁶.

IV. Uwarunkowania doktrynalne klauzuli rezydualnej władzy regionów

Jakkolwiek interpretować motywy reformy (do kwestii tej jeszcze wrócimy), przyznającej regionom domniemane kompetencje ustawodawcze, trudno znaleźć komentatorów, którzy nie byłiby wobec niej krytyczni. Przede wszystkim łatwo wskazać na jej nieprzejrzystość i liczne dowody braku konsekwencji. Można tu wręcz mówić o kolizji zasadniczo przeciwnych typów logiki ustrojowej. Ważnym sygnałem w tym względzie może być już silny kontrast między przyznaniem zaskakująco szerokich kompetencji

³⁰ *Ibidem*; *ibidem*.

³¹ B. Baldi, *Differenziazione regionale e federalismo fiscale...*, s. 441.

³² *Vide np.* A. Barbera, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull’esperienza regionale*, 2 X 2012, <forumcostituzionale.it>, dostęp 9 VII 2020.

³³ *Confer* art. 117, *Konstytucja Włoch*, *op. cit.*

³⁴ *Confer* art. 117, *Costituzione della Repubblica italiana. Edizione con note*, <www.cortecostituazione.it>, dostęp 15 V 2020.

³⁵ S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, Relazione introduttiva per la Presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera de Deputati, Palazzo Montecitorio, 14 III 2017, <issirfa.cnr.it>, dostęp 9 VII 2020.

³⁶ *Ibidem*.

regionom – jak pokazano – czy wręcz dopuszczeniem kolejnych koncesji typu autonomicznego (w art. 116 ust. 3) a dość mocnym zaakcentowaniem jedności – i właściwie unitaryzmu – państwa. Tej ostatniej właściwości można się doszukiwać nie tylko w zasadzie – jak głosi art. 5 konstytucji – „jednej i niepodzielnej” republiki, lecz także – zgodnie z treścią art. 117, 119 i 120 – w przywoływanych już gwarancjach pomocy regionom o „mniejszej zdolności podatkowej” oraz gwarancjach „spoistości i solidarności społecznej” czy „jedności ekonomicznej”, w tym „istotnych poziomów świadczeń” (i „istotnego poziomu świadczeń”) na całym obszarze kraju³⁷.

Nie musi to wykluczać bardziej zbliżonych do federalizmu relacji między państwem a regionami. Jednak w przypadku Włoch te gwarancje jedności i solidarności miały ostatecznie bardzo sprzyjać korzystniejszej pozycji państwa wobec regionów. Nierównowadze tej torowały drogę otwarte rozstrzygnięcia dotyczące samego podziału władzy, wymagające nierzadko dalszych rozwiązań ustawowych, a wobec braku tych ostatnich – według Sandro Staiano – decyzji Sądu Konstytucyjnego, przesądzanych na podstawie – jak to ujmuje – „praktyk centralizmu”³⁸. Co istotne, jak zaznacza S. Staiano, na skutek praktyki orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego sama klauzula rezydualna traci na znaczeniu i w każdym razie nie przypomina rozwiązań znanych z konstytucji amerykańskiej. Jak stwierdza ostatecznie komentator, w tym względzie bowiem obowiązuje „katalog ukryty” – regionom nie przysługują faktycznie uprawnienia wynikające z zapisów w Konstytucji Republiki Włoskiej, lecz „wyroków Sądu”³⁹. Jakkolwiek interpretacja S. Staiano może się wydawać bardzo surowa⁴⁰, wnioskować można, iż daleko Włochom do praktyk dualizmu władzy typu federalnego, a państwo niezależnie od teoretycznie szerokich ram autonomii regionów ma stosunkowo wiele narzędzi współdecydowania o jej ostatecznych granicach.

Można jednak sądzić, że o przewadze tendencji przeciwnej silniejszemu autonomizmowi regionów zdecydowały nie tylko rozstrzygnięcia włoskiej doktryny, lecz także czynniki regionalne. Jak zauważa S. Mangiameli, choć w zakresie ustawodawstwa

³⁷ Confer art. 5, 117, 119 i 120, *Konstytucja Włoch*, op. cit.

³⁸ S. Staiano, *Art. 5. Costituzione italiana*, Carocci Editore, Roma 2017, s. 95. W tym względzie pomocą służyła koncepcja tzw. kompetencji krzyżowych (wyprowadzanych z art. 117 ust. 2, w tym m.in. z punktu m), dotycząca przywoływanej już kwestii „istotnych poziomów świadczeń” (*idem*, op. cit., s. 96; confer art. 117, *Konstytucja Włoch*, op. cit.), a także m.in. zasady subsydiarności, jedności i niepodzielności oraz legalizmu, wyprowadzane z art. 120 ust. 2 i art. 5 (S. Staiano, op. cit., s. 98; vide także np. M. Bertolissi, *Le innovazione e le criticità del nuovo Titolo V*, [w:] *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, red. S. Mangiameli, t. 1, Giuffrè, Milano 2012, s. 114; confer art. 5 i 120, *Konstytucja Włoch*, op. cit.

³⁹ S. Staiano, op. cit., s. 96.

⁴⁰ Przykładowo, wyważoną ocenę sformułował Vincenzo Antonelli – zgodnie ze stosowaną przez Sąd Konstytucyjny wykładnią (w wyrokach z lat 2003–2005) „interes narodowy” nie może legitymizować ograniczenia ustawodawstwa regionalnego i ingerencji państwa w obrębie materii należących do kompetencji regionu (*idem*, *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, [w:] *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2006, s. 56). Jak przyznaje badacz, w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego nie brakowało odniesień do innych narzędzi, które pozwalały na przewagę „kompetencji państwowej” nad regionalną (*ibidem*, s. 56–57).

konkurencyjnego ustalonego na mocy art. 117 ust. 3 prawodawstwo państwa „w wielu przypadkach” miało już rozstrzygnąć o zakresie przedmiotowym objętych nim kwestii, to same regiony nie wykazywały się w tym względzie zainteresowaniem⁴¹. W ujęciu tego włoskiego prawnika obraz tych stosunków był bardziej skomplikowany, zauważał on bowiem jednocześnie, że regiony bywały aktywne w niektórych obszarach leżących wyłącznie w kompetencjach państwa⁴². Obserwacje tego komentatora potwierdzałyby zatem w pierwszym rzędzie nieadekwatność rozwiązań konstytucyjnych względem rzeczywistych potrzeb państwa i regionów. Jednak nie przeczyłyby zasadniczo bardziej ogólnej tezie, że sama aktywność polityczna regionów była słabsza od oczekiwanej⁴³. Ten ostatni pogląd uzasadniały w jakiejś mierze wnioski przedstawione w pracy zbiorowej *Il federalismo alla prova* (2012 r.), przygotowanej przez fundację Astrid, wskazujące na niewykorzystane w pełni możliwości innowacyjnych czy odrębnych rozwiązań poszczególnych regionów w ramach przyznanego im ustawodawstwa⁴⁴.

V. Słabości regionalnej tożsamości politycznej i granice włoskiego pojęcia suwerenności

Jeszcze więcej o miejscu regionów w strukturze włoskiej republiki w kontekście porównania z systemami federalnymi może przesądzić także inna kwestia. Mowa tu o legitymizacji regionów w odniesieniu do porządku republikańskiego, a ostatecznie o problemach tożsamości politycznej i suwerenności w kontekście regionalnym. Przede wszystkim można chyba zakładać, że dopiero względnie silne poczucie wspólnoty o charakterze politycznym na poziomie regionów mogłoby w pełni i bezdyskusyjnie uzasadnić obarczenie ich odpowiedzialnością za szeroki zakres władzy

⁴¹ S. Mangiameli, *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, red. L. Vandelli, F. Bassanini, Societa' Editrice Il Mulino, Bologna 2012, s. 498.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Vide np.* M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, „Le Regioni” 2012, nr 4, s. 680–681.

⁴⁴ *Vide* I. Carlotto, P. Cavaleri, L. Panzeri, *Servizi sociali*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni...*, s. 94; F. Rosa, *Politiche del lavoro*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, s. 114, 126–127. Być może więcej różnic znajdujemy m.in. w obszarze ochrony zdrowia, niemniej na dalszą dyferencjację, zresztą bardziej krytycznie uwarunkowaną zasadą gwarancji art. 119 dotyczących zakresu „świadczeń”, wpływają negatywnie ograniczenia źródeł finansowania (*vide* V. Antonelli, E. Griglio, *Tutela delle salute*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni...*, s. 47, 54). Inną jeszcze kwestią jest trudniejsza sytuacja regionów Południa w obszarze działań antykrzysowych (M. D'Ongia, *Misure regionali anticrisi*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni...*, s. 141–142). Jak rozstrzygał L. Vandelli, aktywność ta oscylowała ostatecznie między „nieśmiałością i tendencjami do powtarzania poprzednich uregulowań państwowych a zróżnicowaniami normatywnymi nie zawsze łatwo zrozumiałymi” (*idem*, *Il federalismo alla prova*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni...*, s. 31).

ustawodawczej⁴⁵. Pośrednio o takim poczuciu przynależności politycznej mogłyby świadczyć odrębne relacje przedstawicielstwa na dwóch szczeblach władzy: państwowym (narodowym) i regionalnym. Tymczasem wskazuje się raczej brak podobnego dualizmu z perspektywy samego wyborcy⁴⁶.

Patrząc z jeszcze innej strony, można zakładać, że wykształceniu we Włoszech stosunków odpowiedzialności politycznej bliskich idei federalnej nie sprzyja wieloszczeblowość tożsamości terytorialnych⁴⁷. Choć granice regionów zaproponowanych w pierwotnym Tytule V Konstytucji Republiki Włoskiej pokrywały się z istniejącymi już w okresie monarchii jednostkami terytorialnymi (tzw. *compartimenti*), złożonymi z prowincji, to – powołane do celów czysto statystycznych – nie mogły dotąd wytworzyć więzi o charakterze regionalnym⁴⁸. Ponad dwudziestoletnie opóźnienie w ich ukonstytuowaniu z pewnością nie sprzyjało wytworzeniu tej więzi. Krótko mówiąc, regionom zapewne brakowało sprzyjającego budowie stosunków federalnych zakorzenienia wspólnotowo-historycznego – przynajmniej równie silnego jak to, które charakteryzować miało jednostki o bardziej historycznym charakterze, tj. gminy i prowincje⁴⁹.

Jak pokazują wyniki badań włoskiej tożsamości regionalnej z pierwszej dekady XXI w., regiony nie musiały – istotnie – należeć do najważniejszych struktur odniesienia wspólnotowego. Obok przynależności o charakterze regionalnym istniały bowiem nie mniej ważne, a często silniejsze stosunki przynależności, w tym miejskie, prowincjonalne, a także związane z makroregionem⁵⁰. W tym kontekście łatwo zrozumieć przywołany we wstępie pogląd L. Vandellogo, który twierdzi, że w przeciwieństwie do państw federalnych najważniejszą rolę w budowie tożsamości terytorialnej we Włoszech odgrywać miały nie większe struktury terytorialne, lecz gminy⁵¹.

Na tym tle bardzo sugestywne może być porównanie Włoch z Hiszpanią. Jak uważa na przykład Marcello Fedele, w przeciwieństwie do Hiszpanii regionalne odrębności polityczno-tożsamościowe są we Włoszech historycznie znacznie słabiej zakorzenione w tradycji państwowości tego kraju⁵². Trzeba tu jednak dodać, że nawet jeśli nie wszystkie hiszpańskie regiony (wspólnoty autonomiczne) mają charakter historyczny, to

⁴⁵ Vide R. Segatori, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, "Le Istituzioni del Federalismo" 2010, nr 5/6, s. 435–436; vide także G. Ferraiuolo, *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, s. 105.

⁴⁶ Vide M. Cammelli, *op. cit.*, s. 680. Wprawdzie Roberto Segatori dostrzegał ślady pewnego zróżnicowania regionalnego, ale jedynie po stronie klasy politycznej (*idem, op. cit.*, s. 445 i n., 466).

⁴⁷ Vide P. Fantozzi, M. Mirabelli, *Una ricerca sul federalismo in itinere*, [w:] *La Federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano*, red. P. Fantozzi, M. Mirabelli, FrancoAngeli, Milano 2017, s. 24.

⁴⁸ Jak wynikało zwłaszcza z krytycznej oceny G. Salvemini (do którego będzie okazała powrócić w zakończeniu tego artykułu); vide *idem, Federalismo, regionalismo, autonomismo*, [w:] *idem, Scritti sulla questione meridionale (1896–1955)*, Giulio Einaudi Editore, Torino 1955, s. 594 i n.

⁴⁹ Można też stwierdzić, że pośrednio o słabszej w porównaniu z tymi ostatnimi tożsamości historycznej świadczyły dostrzegane jeszcze przed reformą 2001 r. problemy związane choćby z heraldyką regionalną (vide C. Sorba, *Identità locali*, "Contemporanea" 1998, nr 1, s. 170).

⁵⁰ Szerzej na ten temat vide R. Segatori, *op. cit.*, s. 461–463.

⁵¹ L. Vandelli, *L'unificazione italiana e il rapporto centro-periferia...*, s. 419–420.

⁵² Vide np. M. Fedele, *op. cit.*, s. 60–61.

sam mechanizm ich tworzenia mógł sprzyjać bardziej otwartemu – a przez to zgodnemu z wolą zainteresowanych podmiotów – modelowi budowy tożsamości regionalnej. Otóż Konstytucja Republiki Włoskiej nie wyliczała odgórnie poszczególnych wspólnot autonomicznych, ale otwierała dopiero przed prowincjami możliwość samodzielnego i dobrowolnego zjednoczenia z innymi prowincjami celem ukonstytuowania wraz z nimi wspólnoty, a nawet szybkiego wejścia na drogę szerszej autonomii, zależnie od woli i stopnia zainteresowania tym rozwiązaniem⁵³. Można chyba zakładać, że taki model tworzenia regionów sprzyjał bardziej – by tak rzec – naturalnemu rozwojowi regionalizmu⁵⁴. Jak stwierdzają B. Baldi i G. Baldini, w ciągu 20 lat autonomii w Hiszpanii procesy rozwoju tożsamości regionalnej objęły także regiony pozbawione silnych korzeni historycznych⁵⁵.

Proces budowy silniejszej tożsamości politycznej regionów – i ich potencjalnego udziału w suwerenności republikańskiej – był także warunkowany rozstrzygnięciami włoskiej doktryny państwowej. Otóż należy tu wyraźnie stwierdzić, że konstytuująca się w 1947 r. republika powstała jako państwo unitarne – w ramach (zgodnie z terminologią Gaspare Ambrosiniego⁵⁶) państwa regionalnego, a nie federalnego. Pomijając tu kwestię nieprzypadkowego znaczącego opóźnienia realizacji Tytułu V, nawet tak pojęty regionalizm miał być budowany w opozycji do idei federalnej, świadomie odrzuconej przez Zgromadzenie Konstytucyjne. Choć reforma z 2001 r. mogła być inspirowana – jakkolwiek niekonsekwentnie – pojęciem federalizmu, nie miała co do zasady zmieniać ustroju Republiki Włoch. Wniosek taki wynika zwłaszcza z tradycji orzecznictwa włoskiego Sądu Konstytucyjnego, które – nieprzypadkowo – wprost nawiązywało do zagadnienia federalizmu i – w jego doktrynalnych ramach – perspektyw przedstawicielstwa oraz suwerenności regionalnej. W tym względzie wymienić trzeba przede wszystkim wyrok nr 365/2007, w którym Sąd Konstytucyjny odmówił prawa do użycia przez ustawodawstwo regionu Sardynii (ustawa nr 7 regionu Sardynii z dnia 23 maja 2006 r. dotycząca organizacji prac nad nowym statutem autonomicznym) pojęć – jak głosił kwestionowany dokument – „suwerenność ludu sardyńskiego” i „suwerenność regionalna”⁵⁷. Znamienne, że w wyjaśnieniu wyroku wskazano właśnie na niezgodność podobnych pojęć, właściwych porządkowi państw federalnych (czy nawet konfederacyjnych), zresztą pojmowanych jako państwa tworzone na zasadzie połączenia części składowych, z uwzględnieniem suwerenności

⁵³ Confer zwłaszcza art. 148 i 151 Konstytucji Hiszpanii (*Konstytucja Hiszpanii*, wstęp i tłum. T. Mołdowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008).

⁵⁴ Na pewne przeszkody regionalizmu hiszpańskiego – inne niż w przypadku Włoch (bo uwzględniające wolę zainteresowanych mieszkańców) – zwraca uwagę G. Rolla, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, „Le Istituzioni del Federalismo” 2005, nr 5, s. 815; vide także *idem*, *Federalismo e Regionalismo in Europa...*, s. 668.

⁵⁵ B. Baldi, G. Baldini, *op. cit.*, s. 111.

⁵⁶ G. Ambrosini, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, red. G. Lucente, Zanichelli editore, Bologna 1957.

⁵⁷ Confer Corte Costituzionale, *Sentenza n. 365/2007, sulla autonomia e “sovrانيتà” del popolo sardo*, <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=8706>>, dostęp 13 X 2021, szerzej na ten temat P. Caretti, *La “sovrانيتà” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte Costituzionale n. 365/2007*, „Le Regioni” 2008, nr 1, s. 218–226.

(narodowej) w odniesieniu do Republiki Włoskiej. Pojęcie suwerenności przyporządkowane jedynie do parlamentu narodowego jako przedstawicielstwa narodu – „całej wspólnoty narodowej” – zostało w uzasadnieniu wyroku wyraźnie odróżnione znaczeniowo od pojęcia autonomii, przysługującego właśnie regionom. Sąd Konstytucyjny potwierdził tym samym wcześniejszą linię orzecniczą, rozwiniętą w wyroku nr 106/2002, odmawiającą radom regionalnym statusu parlamentu – zarezerwowanego jedynie dla parlamentu narodowego jako przedstawicielstwa narodu⁵⁸. Przyznać trzeba, że stanowisko to utrudniałoby wydatnie dalsze możliwości bardziej federalistycznej interpretacji zależności między nimi a państwem.

VI. Niebezpieczeństwo dyferencjacji i egoizmu regionalnego

Dyskutowane tu problemy ograniczenia nie ułatwiają zrozumienia intencji autorów reformy w kwestii ustrojowej roli regionów. Należy dodać, że regiony jako takie nie musiały być najbardziej zainteresowane reformą, a jej uruchomienie miało być wynikiem problematycznej presji politycznej ze strony Ligi Północnej, rosnącej na sile w latach dziewięćdziesiątych XX w.⁵⁹, wiążącej się z dążeniem do jakiegoś rodzaju odrębności czy wręcz separatyzmu, a zatem z rozwojem niebezpiecznych dla poczucia jedności narodowej postaw egoizmu terytorialnego⁶⁰. Jakkolwiek profil ideowy tej formacji ewoluował, a jej elektorat zarazem ujawniał silną włoską identyfikację narodową⁶¹, to postulat niepodległej Padanii wciąż zawarty był w pełnej nazwie partii oraz jej obowiązującym statucie⁶².

Analiza przywoływanych już art. 116 i 119 może istotnie podpowiadać, że autorzy Konstytucji Republiki Włoskiej byli niejako zawieszani między dwoma przeciwnymi motywami, tj. zarówno pragnieniem jakiejś kontroli kierunków rozwoju regionalizmu – jego zgodności z zasadami jedności, solidarności i równości świadczeń – jak i – jednak – przyzwoleniem na zróżnicowanie sytuacji zainteresowanych regionów. Choć art. 116 ust. 3 mógł teoretycznie zapowiadać bliską modelowi hiszpańskiemu metodę poszerzania autonomii potencjalnie przez wszystkie regiony, z południowymi

⁵⁸ Vide Z. Witkowski, *Włochy: sprzeczne z konstytucją Republiki Włoskiej nazywanie w statucie regionu rady regionalnej „parlamentem”*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 179–180.

⁵⁹ Vide np. I. Sales, *Federalismo italiano*, „Meridiana” 2002, nr 4, s. 244 i n.

⁶⁰ Vide np. P. Bevilacqua, *Il paese Italia e la camicia stretta della nazione*, „Dimesioni e problemi della ricerca storica” 2013, nr 1, s. 317–319; na temat groźnych dla idei jedności potencjalnych reakcji Południa vide np. S. Misiani, *Federalismo, ultimo atto? Una nota per riaprire il dibattito*, „Rivista giuridica del Mezzogiorno” 2012, nr 1–2, s. 291–292 i tzw. antymeridionalizmu (*antimeridionalismo*) vide R. Biorcio, *La Lega Nord e la trasizione italiana*, „Rivista italiana di scienza politica” 1999, nr 1, zwłaszcza s. 62–69.

⁶¹ Vide P. Segatti, S. Guglielmi, *Padani o italiani. I segmenti nazionali degli elettori leghisti*, „Il Mulino” 2012, nr 3, s. 431–438.

⁶² Vide G. Passarelli, D. Tuorto, *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*, Il Mulino, Bologna 2018, s. 72.

włącznie⁶³, to jednak w pierwszym rządzie miały być nią zainteresowane regiony z Północy – te, w których skądinąd poparcie dla tendencji odrębnościowej było najsilniejsze. Obecnie procedurę tę zainicjowały trzy regiony północno-wschodnie, tj. Veneto (Wenecja Euganejska), Lombardia oraz Emilia-Romania⁶⁴, ale wobec dużych kontrowersji polityczno-proceduralnych, w tym konieczności zgody obydwu izb parlamentu⁶⁵, jej losy nie są bynajmniej przesądzone. Pewne jest jednak, że perspektywa podobnego zróżnicowania regionalnego wywołuje niepokój wśród regionów Południa, które mogą w niej widzieć zagrożenie dla idei jedności państwa i równości praw obywatelskich⁶⁶. Ogólnie biorąc, kierunek taki potwierdzałby obawy regionów południowych, że federalizm będzie służył jedynie regionom Północy i powiększy nierówności między dwiema częściami kraju⁶⁷.

W toku analizy docieramy zatem do kolejnego uwarunkowania włoskiego federalizmu, którym są bardzo silne, szeroko komentowane dysproporcje ekonomiczne między regionami Północy (i Włoch Środkowych) oraz Południa⁶⁸. Jak pokazują zwłaszcza komentarze B. Baldi, dotychczasowe mechanizmy wsparcia regionów Południa, korzystających z powodu mniejszych wpływów podatkowych ze znacznie mniejszego zakresu autonomii finansowej⁶⁹, nie poprawiły ich sytuacji⁷⁰. Ograniczenia te oczywiście negatywnie oddziaływały na rzeczywistą samodzielność finansową regionów Południa. Idąc dalej, można wręcz twierdzić, że dramatycznie pomniejszają one szanse rozwoju federalizmu niezależnie nawet od wszystkich komentowanych tu trudności. Jak bowiem sugerują liczni komentatorzy, w warunkach zbyt dużych różnic możliwości podatkowych dwóch części kraju, krytycznych z punktu widzenia zasady jedności państwa⁷¹, federalizm we Włoszech musiałby się wiązać z silnymi narzędziami wsparcia i wyrównywania

⁶³ Problematiczne aspekty tej perspektywy ustrojowej omawiają np. A.M. Russo, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, „Le Istituzioni del federalismo” 2018, nr 2, s. 372 i n., 391; S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale...*

⁶⁴ Vide A.M. Russo, *op. cit.*, s. 376.

⁶⁵ Confer art. 116, *Konstytucja Włoch*.

⁶⁶ Vide np. G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Editori Laterza, Bari–Roma 2019.

⁶⁷ Vide np. E. Chiodo, V. Nicoletta, *Dilemmi e opportunità della l.c. 3/2001 in Calabria e Basilicata*, [w:] *La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano*, red. P. Fantozzi, M. Mirabelli, FrancoAngeli, Milano 2017, s. 107–116.

⁶⁸ Vide np. G. Cazzola, *Il paese incoerente*, „Il Mulino” 1998, nr 4, s. 683–695; D. Cersosimo, R. Nistico, *Un Paese disuguale: il divario civile in Italia*, „Stato e mercato”, 2013 nr 93, s. 265–299; A. Spadaro, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano. Il caso delle Regioni meridionali*, „Le Regioni” 2017, nr 5, s. 899–916.

⁶⁹ Przykładowo, w 2009 r. w regionach (zwykłych) Północy aż 40% własnych potrzeb pokrywano z tzw. własnych podatków, podczas gdy w regionach Południa wskaźnik ten wynosił jedynie 22,3%, B. Baldi, *Differenziazione regionale e federalismo fiscale...*, s. 425–426; *eadem*, *I “numeri” del federalismo fiscale...*, s. 498.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 424–437; *ibidem*, 498 i n., s. 510, 512.

⁷¹ Vide S. Mangiameli, *Il federalismo alla prova...*, s. 506–507; *vide także* np. D. Cersosimo, R. Nistico, *op. cit.*, s. 265–299.

położenia regionów Południa, czyli mielibyśmy do czynienia z wariantem solidarystycznym federalizmu⁷², wymagającym budowy autentycznej – jak to ujmuje A.M. Russo – „kultury autonomii” i wspólnoty – odrzucenia tendencji solipsystycznej⁷³. Pamiętać zarazem należy o przywoływanych już zastrzeżeniach przeciwnego rodzaju. Łatwo bowiem argumentować, że posunięty za daleko model wyrównywania niespójności terytorialno-gospodarczych kraju byłby bardzo trudny do pogodzenia z federalizmem w ogóle, wiążącym się przecież ściśle z zasadą szerokiej autonomii i – jednak – samodzielności finansowej jednostek szczebla subnarodowego.

VII. Uwagi końcowe

Problem kierunku autonomistycznego Północy, umieszczony w kontekście słabszej kondycji ekonomicznej Południa, bardzo negatywnie wpływa na rozwój właściwie pojętego federalizmu. Jak zresztą pokazuje to Claudia Petraccone, aspiracje autonomiczne północnej części kraju zaznaczyły się już w ostatnim ćwierćwieczu XIX w. i miały stale towarzyszyć debacie nad przyszłością państwa i narodu⁷⁴. Początkowo wiązały się one z postawą krytyczną wobec Południa, a nawet tendencją separatystyczną⁷⁵. Postulaty autonomii regionalnej Północy mogły być mimo to sprzęgnięte z programem federalizmu, który miał objąć część kraju odzégnującą się od postulatu separatyzmu⁷⁶. Tę ostatnią tradycję w ostatnich dekadach XX w. bodaj najlepiej reprezentował najbardziej znany włoski teoretyk federalizmu tych czasów – Gianfranco Miglio. Ogólnie biorąc, podobną proveniencję włoskiej myśli federalistycznej trzeba raczej uznać za problematyczną. Wyrażona już po raz pierwszy w 1975 r. przez G. Miglio koncepcja Padanii w ramach państwa federalnego, zawierająca postulat podziału kraju na – jak to określał – „trzy wielkie obszary [*aggregazioni* – przyp. R.L.] geo-ekonomicznie jednolite” (Północ, Centrum oraz Południe)⁷⁷, zbliżała się właściwie do stanowiska konfederacyjnego⁷⁸. Można stwierdzić, że wysuwane z podobnych pozycji propozycje koncepcyjne

⁷² *Vide* S. Staiano, *op. cit.*, s. 105–106.

⁷³ *Vide* A.M. Russo, *op. cit.*

⁷⁴ C. Petraccone, *Due civiltà. Settentrionali e meridionali nella storia d'Italia dal 1860 al 1914*, Editori Laterza, Roma–Bari 2000, s. 119 i n., 128 i n.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Taki kierunek reprezentowało środowisko związane z czasopismem „Cisalpino”, powstałym w 1945 r. (*vide* wprowadzenie C. Petraccone do *Il movimento del “Cisalpino”*, [w:] *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi*, red. C. Petraccone, Editori Laterza, Roma–Bari 1995, s. 253–254.

⁷⁷ G. Miglio, *La Padania*, [w:] *Federalismo e autonomia in Italia...*, s. 300.

⁷⁸ Tak oceniał ujęcia G. Miglio A. D'Atena (*vide* *Il federalismo degli italiani*, *op. cit.*, s. 72–73). Znamienna w tym względzie jest ocena Zeffiro Ciuffoletti, który wskazywał, że ujęcie to oddalało się od tradycji włoskiego federalizmu – m.in. z tego względu, że zakładało oddanie inicjatywy federalnej częściom składowym z pominięciem czynnika obywatelskiego, *idem*, *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Editori Laterza, Roma–Bari 1994, s. 180. W polskiej literaturze przedmiotu koncepcje G. Miglio opisywała szczegółowo Dorota Struska, *eadem*, *Między unitaryzmem a federalizmem. Ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 54–69, 113–134.

bardziej zdawały się służyć – jednak – tendencji autonomistyczno-odrębnościowej⁷⁹ niż federalizmowi. Trudno się spodziewać, by – zainteresowane w pierwszym rządzie możliwie najszerszą autonomią finansową bogatszej Północy – wychodziły naprzeciw oczekiwaniom reszty kraju, w tym zwłaszcza uboższego Południa. Co więcej, proponowana struktura trzech głównych części składowych federacji, w tym Padanii, pozbawionych raczej wspólnej tożsamości⁸⁰, rozwiązywałaby także komentowany tu problem słabej samoidentyfikacji regionalnej (subnarodowej).

Na tym tle znacznie bardziej obiecująco prezentował się typ federalizmu tradycji tzw. meridionalistycznej (*meridionalismo*) z przełomu XIX i XX w., zwieńczonej w koncepcjach G. Salveminiego, najlepiej rozwiniętych w eseju *La questione meridionale e il federalismo* (1900 r.)⁸¹. Choć badacz ten opierał się na założeniu, że Północ wykorzystuje ekonomicznie Południe, to ostatecznie rysował (we właściwy reprezentowanej przez niego formacji ideowej socjalizmu – meridonalizmu – sposób) wizję wspólnoty interesów szerokich warstw społecznych obydwu części kraju („mas” Północy i Południa, przeciwko „reakcjonistom” Północy i Południa⁸²). Można przekonywać, że podobny typ federalizmu dawał nadzieję na związanie tendencji unifikacyjnej (dla tego kierunku zasadniczej⁸³) z troską o podniesienie podmiotowości Południa. Nie wchodząc tutaj w szczegóły koncepcji społecznej G. Salveminiego (zresztą z perspektywy współczesnej już dość anachronicznej), warto odnotować, że we wcześniejszym okresie włoski polityk liczył przede wszystkim na to, że wraz z przyszłą reformą federalną dojdzie do wyzwolenia potencjału demokratyczno-obywatelskiego Południa i – wkrótce – przezwyciężenia negatywnych skutków włoskiego dualizmu. Bardzo jednak znamienne, że kilkadziesiąt lat później, w jednym z ostatnich swoich esejów (*Federalismo e regionalismo*, 1949 r.) musiał zrewidować swe pierwotnie optymistyczne stanowisko. Uznawał, że jednak rolnicze Południe, z jego – jak należy wnioskować – problemami społeczno-ekonomicznymi, nie poradzi sobie bez pomocy ze strony uprzemysłowionej Północy⁸⁴. Podobne wyznania tego największego bodaj w historii dwudziestowiecznych

⁷⁹ Można to wnioskować choćby z poglądu G. Miglio z 1975 r. – w kontekście „nieredukowalnych” różnic między poszczególnymi częściami kraju należałoby teraz „mniej myśleć o «Włoszech», które są abstrakcją, a zamiast tego raczej o «Włoszach», którzy są czymś konkretnym” (G. Miglio, *op. cit.*, s. 301).

⁸⁰ Jak w rozmowach z G. Miglio uwypuklał Augusto Barbera, *idem*, G. Miglio, *Federalismo e secesione. Un dialogo*, Mondadori, Milano 1997, s. 94, 145.

⁸¹ *Vide* G. Salvemini, *La questione meridionale e il federalismo*, [w:] *idem*, *Scritti sulla questione meridionale...*, s. 67–107. Myśl G. Salveminiego – a w szczególności jego koncepcję budowy regionów – omawiam szerzej w przygotowywanym artykule, R. Lis, *Towards a more natural structure of Italy? The federalist thought of Carlo Cattaneo, Giuseppe Ferrari, Alberto Mario and Gateano Salvemini*.

⁸² G. Salvemini, *La questione meridionale e il federalismo*, s. 106.

⁸³ Na temat sprzeczności między tendencjami autonomistycznymi związanymi z koncepcją Padanii a federalizmem, który powinien w pierwszym rządzie wiązać się z tendencją unifikacyjną, *vide* np. F. Tessore, *Stato e nazione. L'anomalia italiana*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2013, s. 10.

⁸⁴ Znamienne, że G. Salvemini, powołując się na ważne zadania prefektów w zakresie zwalczania przestępczości, odradzał w tym esaju likwidację urzędu prefekta, zwłaszcza w prowincjach Południa. Wskazywał też na słabość warstwy chłopskiej tej części kraju, potrzebującej – jak to określał – „przewodnika”, a także na brak rozwiniętej klasy burżuazji intelektualnej. Twierdził także, że przemysł Północy

Włoch promotora federalizmu należy uznać za bardzo wymowne w odniesieniu do komentowanych tu kwestii uwarunkowań tego kierunku we Włoszech. Łatwo bowiem argumentować, że stąd już tylko krok do poparcia programu szerzej zakrojonej pomocy dla regionów Południa.

Federalizm G. Salveminiego przedstawiał się jednak najbardziej obiecująco z perspektywy poruszanych tu słabości włoskiego regionalizmu, głównie za sprawą krytyki pomysłu regionów – takiej ich formy, którą ostatecznie zaproponować miało Zgromadzenie Konstytucyjne, a ostatecznie sama republikańska konstytucja z 1947 r. Krótko mówiąc, zasadniczo uznał regiony za jednostki „sztuczne”, pozbawione zakorzenienia historycznego i narzucone odgórnie bez uwzględnienia woli zainteresowanych podmiotów⁸⁵. G. Salvemini domagał się, by rozstrzygnięcia co do kształtu terytorialnego i samej listy regionów pozostawić w całości uzgodnieniom prowincji, a nawet dać tym ostatnim możliwość rezygnacji z podobnych przynależności. To z podobnych powodów Ettore Rotelli wymieniał G. Salveminiego jako jednego z przedstawicieli właściwej tradycji federalizmu, którą zapoczątkował w połowie XIX w. Carlo Cattaneo⁸⁶. Klasyfikacja ta wiązała się z podkreśleniem przez badacza znaczenia – jak to ujął – „aktu federalnego”, z konieczności opartego na inicjatywie gmin⁸⁷, które w ujęciu przypisanym przez E. Rotellego G. Salveminemu miały dopiero tworzyć związki ewentualnych dalszych stopni struktury składowej federalnego państwa⁸⁸. Wychodząc z takich założeń, mógł E. Rotelli z łatwością poddać surowej krytyce rozwiązania reformy z 2001 r. i pojęcie federalizmu fiskalnego, nieuprawnione zresztą jego zdaniem w przypadku włoskim.

Krótko mówiąc, koncepcje G. Salveminiego mogą stanowić doskonały punkt odniesienia ukazujący mankamenty włoskiej drogi do federalizmu. Można chyba za ryzykować twierdzenie, że propozycja G. Salveminiego oddolnej i otwartej ścieżki powoływania regionów – zwłaszcza jeśli inicjatywę taką przypisać prowincjom (choć należy sądzić, że sam G. Salvemini najchętniej przyznałby ją gminom) – przypominałaby model, który później wprowadzać miała konstytucja hiszpańska (z 1978 r.). Zgodnie z przywoływanymi tu już sugestiami włoskich badaczy można twierdzić, że właśnie z uwagi na taki mechanizm samokonstytuowania się regionów rozwiązania hiszpańskie były bardziej obiecujące. Pozwalałyby na bardziej świadomą (bo wymagającą zgodnej woli wielu wspólnot samorządowych i samych obywateli) budowę więzi regionalnej – być może także w przypadkach obszarów o słabszych powiązaniach historyczno-kulturowych. Co więcej, można chyba uznać, że ujęcie G. Salveminiego

powinien być zainteresowany zwiększeniem siły nabywczej mieszkańców Południa. Esej zakończył stwierdzeniem, że „mieszkańcy Północy (*nordici*) nie powinni zajmować się tylko sobą, ale także mieszkańcami Południa” (*sudici*), G. Salvemini, *Federalismo e regionalismo*, [w:] *idem, Scritti sulla questione meridionale...*, s. 611–612, 614–615.

⁸⁵ *Vide* G. Salvemini, *Federalismo, regionalismo, autonomismo...*, s. 592–599 oraz *idem, Federalismo e regionalismo...*, s. 600–615.

⁸⁶ E. Rotelli, *L'eclissi del federalismo. Dal Cattaneo al Partito d'azione*, Il Mulino, Bologna 1991, s. 42 i n.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 10–11.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 43.

jest argumentem wspierającym twierdzenie, że wzrost samoświadomości obywatelskiej – obejmującej wszystkie regiony – doprowadzi także do przełamania nawarstwionych dysproporcji społeczno-ekonomicznych regionów Południa. Wprawdzie sygnalizowane tu późniejsze pesymistyczne wyznania tego autora należy uznać za bardzo symptomatyczne, świadczące być może o tym, że to czynnik dualizmu stanowi największą trudność na drodze do właściwego federalizmu.

Patrząc z perspektywy wniosków z ostatnich części tych rozważań, łatwo stwierdzić, że właśnie kwestia dysharmonii między Północą a Południem nie wróży najlepiej federalizmowi. Z jednej bowiem strony sprzyja tendencji autonomistycznej w takich regionach, jak zwłaszcza Veneto, Lombardia i Emilia-Romania, z drugiej zaś obciąża wyzwania federalizmu ciężarem troski o bardziej rozbudowany, specjalny system wsparcia przez państwo regionów Południa, odznaczających się znacznie słabszymi możliwościami podatkowymi. Jak już zasugerowano, ta ostatnia charakterystyka zdaje się dramatycznie osłabiać sens postulatu federalistycznie pojętej autonomii – samodzielności regionów. Rozważając te kwestie w jeszcze szerszym kontekście argumentacji zaprezentowanej w artykule, można chyba zaryzykować twierdzenie, że odległość dzieląca dwie części Włoch nie ułatwia śmiałego zerwania włoskiej doktryny państwowej (i tradycji orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego) z silnymi pozostałościami tradycyjnego dla tego państwa centralizmu. Sam centralizm byłby w tym względzie odwrotną stroną dualizmu. Czyż petryfikowanych przez włoską tradycję wartości silnie rozumianej jedności państwa (z dającymi się z niej wyprowadzić zasadami solidarności i równości świadczeń itp.) nie można tłumaczyć właśnie troską o całość rozdwojonego kraju i obawą przed silniejszą jeszcze niespójnością?

Z czysto porównawczoustrojowego punktu widzenia wydawać się może, że do tego, by Włochy stały się federacją, brakuje relatywnie niewiele. Wspierając się argumentami czy wnioskami tu przywoływanych badaczy, można by twierdzić, że w tym kierunku działałoby – poza oczywiście wprowadzeniem ściślejszej reprezentacji regionów w mechanizmie prawodawczym i procedurze zmiany konstytucji – bardziej czytelne i korzystne dla regionów ujęcie kompetencji dzielonych (konkurencyjnych) oraz oddanie regionom prawa do odrębnej organizacji struktur samorządu terytorialnego, a także zapewnienie regionom większej autonomii i zwłaszcza samodzielności finansowej, najlepiej drogą przydzielania prawa do nakładania własnych podatków. W kontekście najważniejszych rozstrzygnięć tej analizy, idącej za sugestiami komentatorów wymienionych we wprowadzeniu, można dojść do wniosku, że autentyczna reforma federalna tego państwa nie będzie możliwa bez silniejszego zaangażowania regionów jako składników federalnej suwerenności, a ostatecznie także bez odejścia od podziału kraju na dwie różne pod względem swych zasobów ekonomicznych części – w czym należałoby chyba doszukiwać się przyczyn niechęci tradycji tego państwa do idei federalizmu i powodów – jak można to określić – zarysowanego tu błędnego koła autonomizmu i centralizmu (czy wręcz antyfederalizmu). Przywołana myśl G. Salveminięgo pozwalałaby szukać sposobów wyjścia z tego paradoksu, choć nie można zapominać o wyrażanych przez niego wątpliwościach.

Te końcowe rozważania mają oczywiście charakter czysto teoretyczny czy wręcz spekulatywny. Pamiętać należy, że G. Salvemini – prezentowany przez niego kierunek – nie mógł liczyć na poparcie głównych sił politycznych w okresie tworzenia powojennego porządku ustrojowego⁸⁹. Aprobata tego kierunku nie przywróciła także reforma z 2001 r. i towarzysząca jej debata publiczna⁹⁰.

Bibliografia

Źródła

- Corte Costituzionale, Sentenza n. 365/ 2007, sulla autonomia e 'sovranità' del popolo sardo, <<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=8706>>.
- Costituzione della Repubblica italiana. Edizione con note*, <www.cortecostituzionale.it>.
- Konstytucja Hiszpanii*, wstęp i tłum. T. Mołdowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, wstęp i tłum. A. Pułło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Konstytucja Włoch*, wstęp tłum. Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

Piśmiennictwo

- Ambrosini G., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, red. G. Lucente, Zanichelli editore, Bologna 1957.
- Antonelli V., *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, [w:] *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2006.
- Antonelli V., Griglio E., *Tutela delle salute*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, red. L. Vandelli, F. Bassanini, Società Editrice Il Mulino, Bologna 2012.
- Baldi B., *Differenziazione regionale e federalismo fiscale*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, red. L. Vandelli, F. Bassanini, Società Editrice Il Mulino, Bologna 2012.
- Baldi B., *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, "Le Istituzioni del Federalismo" 2010, nr 5–6.
- Baldi B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma–Bari 2006.
- Baldi B., Baldini G., *Italia*, [w:] *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, red. S. Ventura, Il Mulino, Bologna 2008.
- Barbera A., *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "presso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, 2 X 2012, <Forumcostituzionale.it>.

⁸⁹ Vide np. U. de Siervo, *La ripresa del regionalismo ne dibattito costituente*, [w:] *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma...*, s. 56 i n.; vide także zwłaszcza M. Ganci, *Istanze federalistiche in Italia nella fase dell'Assemblea Costituente*, [w:] *Federalismo, regionalismo, autonomismo*, red. E.A. Albertoni, M. Ganci, vol. 1, Ediprint, Palermo 1989, s. 31.

⁹⁰ Do różnych wątków myśli G. Salveminię sięgali nieliczni badacze, w tym zwłaszcza E. Rotelli, *op. cit.*; G. Ruffolo, *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Giuglio Einaudi Editore, Torino 2011, s. 120–126, 219–234 oraz L. Cafanga, *Nord e Sud nella storia dell'Unità d'Italia*, "Rivista giuridica del Mezzogiorno" 2011, nr 1–2, s. 49–67.

- Barbera A., Miglio G., *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Mondadori, Milano 1997.
- Bertolissi M., *Le innovazione e le criticità del nuovo Titolo V*, [w:] *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, red. S. Mangiameli, t. 1, Giuffrè, Milano 2012.
- Bevilacqua P., *Il paese Italia e la camicia stretta della nazione*, “Dimesioni e problemi della ricerca storica” 2013, nr 1, doi: 10.7376/74379.
- Biorcio R., *La Lega Nord e la trasizione italiana*, “Rivista italiana di scienza politica” 1999, nr 1, doi: 10.1426/1640.
- Bokszczanin I., *Proces decentralizacji w Republice Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- Cafanga L., *Nord e Sud nella storia dell'Unità d'Italia*, “Rivista giuridica del Mezzogiorno” 2011, nr 1–2, doi: 10.1444/34687.
- Cammelli M., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, “Le Regioni” 2012, nr 4, doi: 10.1443/73176.
- Caretti P., *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte Costituzionale n. 365/2007*, “Le Regioni” 2008, nr 1, doi: 10.1443/27128.
- Carlotto I., Cavaleri P., Panzeri L., *Servizi sociali*, [w:] *Il federalismo alla prova*, red. L. Vandelli, F. Bassanini, Società Editrice Il Mulino, Bologna 2012.
- Cazzola G., *Il paese incoerente*, “Il Mulino” 1998, nr 4.
- Cersosimo D., Nistico R., *Un Paese disuguale: il divario civile in Italia*, “Stato e mercato” 2013, nr 93.
- Chiodo E., Nicoletta V., *Dilemmi e opportunità della l.c. 3/2001 in Calabria e Basilicata*, [w:] *La federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano*, red. P. Fantozzi, M. Mirabelli, FrancoAngeli, Milano 2017.
- Ciuffoletti Z., *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Editori Laterza, Roma–Bari 1994.
- D'Atena A., *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, [w:] *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, red. S. Mangiameli, Giuffrè Editore, Roma 2012.
- Desideri C., *La nascita e l'evoluzione delle Regioni*, [w:] *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè Editore, Roma 2012.
- D'Onghia M., *Misure regionali anticrisi*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, red. L. Vandelli, F. Bassanini, Società Editrice Il Mulino, Bologna 2012.
- Dudała R., *System polityczny współczesnych Włoch. Dynamika zmian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2019.
- Fantozzi P., Mirabelli M., *Una ricerca sul federalismo in itinere*, [w:] *La Federalizzazione di uno Stato unitario: il controverso caso italiano*, red. P. Fantozzi, M. Mirabelli, FrancoAngeli, Milano 2017.
- Fedele M., *Ne uniti ne divisi: Le due anime del federalismo all'italiana*, Donzelli Editore, Roma 2010.
- Ferraiuolo G., *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.
- Ganci M., *Istanze federalistiche in Italia nella fase dell'Assemblea Costituente*, [w:] *Federalismo, regionalismo, autonomismo*, red. E.A. Albertoni, M. Ganci, vol. 1, Ediprint, Palermo 1989.
- Il federalismo degli italiani*, red. J. Jacobelli, Editori Laterza, Roma–Bari 1997.
- Lorencka M., *Włoskie państwo regionalne*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 4.
- Machelski Z., *Struktury terytorialne państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Mangiameli S., *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, red. L. Vandelli, F. Bassanini, Società Editrice Il Mulino, Bologna 2012.

- Mangiameli S., *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, Relazione introduttiva per la Presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera de Deputati, Palazzo Montecitorio, 14 III 2017, <issirfa.cnr.it>.
- Mangiameli S., *La riforma del regionalismo italiano*, G. Giappichelli Editore, Torino 2002.
- Miglio G., *La Padania*, [w:] *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi*, red. C. Petraccone, Editori Laterza, Roma–Bari 1995.
- Misiani S., *Federalismo, ultimo atto? Una nota per riaprire il dibattito*, “Rivista giuridica del Mezzogiorno” 2012, nr 1–2, doi: 10.1444/37566.
- Misiuda-Rewera W., *Włochy. Republika autonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Passarelli G., Tuorto D., *La Lega di Salvini. Estrema destra di governo*, Il Mulino, Bologna 2018.
- Petraccone C., *Due civiltà. Settentrionali e meridionali nella storia d'Italia dal 1860 al 1914*, Editori Laterza, Roma–Bari 2000.
- Petraccone C., *Il movimento del “Cisalpino”*, [w:] *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi*, red. C. Petraccone, Editori Laterza, Roma–Bari 1995.
- Rolla G., *Federalismo e Regionalismo in Europa. Alcune riflessioni sulle dinamiche in atto*, “Diritto pubblico comparato ed europeo” 2019, [nr specjalny], doi: 10.17394/93064.
- Rolla G., *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, “Le Istituzioni del Federalismo” 2005, nr 5.
- Rosa F., *Politiche del lavoro*, [w:] *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, red. L. Vandelli, F. Bassanini, Società Editrice Il Mulino, Bologna 2012.
- Rotelli E., *L'eclissi del federalismo. Dal Cattaneo al Partito d'azione*, Il Mulino, Bologna 1991.
- Ruffolo G., *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Giuglio Einaudi Editore, Torino 2011.
- Russo A.M., *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, “Le Istituzioni del Federalismo” 2018, nr 2.
- Sales I., *Federalismo italiano*, “Meridiana” 2002, nr 43.
- Salvemini G., *Federalismo, regionalismo, autonomismo*, [w:] G. Salvemini, *Scritti sulla questione meridionale (1896–1955)*, Giulio Einaudi Editore, Torino 1955.
- Salvemini G., *Federalismo e regionalismo*, [w:] G. Salvemini, *Scritti sulla questione meridionale (1896–1955)*, Giulio Einaudi Editore, Torino 1955.
- Salvemini G., *La questione meridionale e il federalismo*, [w:] *idem*, *Scritti sulla questione meridionale (1896–1955)*, Giulio Einaudi Editore, Torino 1955.
- Sbrescia V.M., *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, “Rivista giuridica del Mezzogiorno” 2018, nr 1, doi: 10.1444/90046.
- Segatori R., *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, “Le Istituzioni del Federalismo” 2010, nr 5/6.
- Segatti P., Guglielmi S., *Padani o italiani. I segmenti nazionali degli elettori leghisti*, “Il Mulino” 2012, nr 3, doi: 10.1402/36947.
- Siervo de U., *La ripresa del regionalismo ne dibattito costituente*, [w:] *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, red. S. Mangiameli, t. 1, Giuffrè, Milano 2012.
- Sorba C., *Identità locali*, “Contemporanea” 1998, nr 1, doi: 10.1409/9927.
- Spadaro A., *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano. Il caso delle Regioni meridionali*, “Le Regioni” 2017, nr 5, doi: 10.1443/90373.

- Staiano S., *Art. 5. Costituzione italiana*, Carocci Editore, Roma 2017.
- Struska D., *Między unitaryzmem a federalizmem. Ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Tessore F., *Stato e nazione. L'anomalia italiana*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2013.
- Vandellii L., *L'unificazione italiana e il rapporto centro-periferia*, „Il Mulino” 2011, nr 3, doi: 10.1443/74020.
- Vandelli L., *Sovranità regionale e federalismo intero: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, „Le Regioni” 2012, nr 5–6, doi: 10.1402/34714.
- Viesti G., *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Editori Laterza, Bari–Roma 2019.
- Witkowski Z., *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005.
- Witkowski Z., *Włochy: sprzeczne z konstytucją Republiki Włoskiej nazywanie w statucie regionu rady regionalnej „parlamentem”*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5.
- Witkowski Z., *Zasady autonomii lokalnej i decentralizacji administracji jako podstawy struktury terytorialnej państwa*, [w:] A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2012.