



Horyzonty Polityki  
2(3)/2011

**AGNIESZKA LATOSIŃSKA**  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **Formy demokracji bezpośredniej jako przykład edukacji politycznej we Włoszech**

### *Streszczenie*

Współcześnie za fundamentalne zasady demokracji uznaje się suwerenność narodu, zachowanie praw mniejszości, podział i równowagę władz, konstytucjonalizm i praworządność oraz pluralizm. System demokratyczny zapewnia obywatelom szeroki wybór możliwości uczestniczenia w życiu publicznym. Należą do nich między innymi: bezpośrednie formy demokracji (referendum, inicjatywa ludowa, samorządność), pośrednie formy demokracji (system przedstawicielski), organizacje społeczne i polityczne (stowarzyszenia, partie polityczne), inicjatywy obywatelskie, bezpośrednie formy wyrażania poparcia lub sprzeciwu (listy otwarte, petycje). Artykuł jest zwięzłą próbą przedstawienia form demokracji bezpośredniej we Włoszech, stanowiących niewątpliwie realizację podstawowych zasad demokracji jako takiej, pozwalających obywatelom włoskim na rzeczywiste kształtowanie życia społeczno-politycznego w kraju.

### **SŁOWA KLUCZOWE**

Włochy, demokracja, demokracja  
bezpśrednia, referendum, inicjatywa  
ludowa, weto ludowe

FORMS OF DIRECT DEMOCRACY AS AN EXAMPLE  
OF THE POLITICAL EDUCATION IN ITALY

*Summary*

Today, the fundamental principles of democracy are seen in the sovereignty of a nation, safeguarding minority rights, division and balance of powers („checks and balances”), constitutionalism, the rule of law, and pluralism. The democratic system provides citizens with a wide range of opportunities to participate in the public life. These include, inter alia: direct forms of democracy (referendum, popular initiative, self-government), indirect forms of democracy (representative system), social and political organizations (associations, political parties), civic initiatives, and direct forms of support or objection (open letters, petitions). The article sets out to describe briefly the direct democracy forms found in Italy, doubtlessly embodying the fundamental principles of democracy per se, and enabling Italian citizens to shape the social and political life in their country.

**KEYWORDS:**

Italy, democracy, direct democracy referendum, popular initiative, popular veto

WPROWADZENIE: GENEZA I ROZWÓJ DEMOKRACJI

Termin „demokracja” pochodzi z języka greckiego (*dēmos* – lud, *krátos* – władza), oznacza rządy ludu, inaczej mówiąc, ludowładztwo. Pojęcie to zostało wprowadzone w starożytności, najprawdopodobniej przez greckich sofistów. Zostało następnie rozpowszechnione przez Demokryta z Abdery, a potem przez krytyków demokracji ateńskiej, Platona i Arystotelesa. Po wojnach perskich utrwaliła się w ustroju ateńskiego miasta-państwa szeroko rozwinięta demokracja bezpośrednia. Za wielkie osiągnięcie demokracji ateńskiej uznać trzeba sądownictwo ludowe<sup>1</sup>. Ustrój republiki rzymskiej ulegał wielu zmianom i pewnym ulepszeniom, ale nigdy nie stał się całkiem demokratyczny. Niemal przez cały czas swego istnienia Republika Rzymska była republiką arystokratyczną.

---

<sup>1</sup> Por. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, s. 9-33.

Najważniejszą rolę w państwie odgrywali członkowie starych rodów patrycjuszowskich<sup>2</sup>.

Elementów demokracji można się natomiast doszukać w organizacji i zasadach funkcjonowania wspólnot chrześcijańskich, na przykład w wyborze biskupów i diakonów przez członków wspólnoty czy równości wszystkich wobec Boga.

Wśród wczesnośredniowiecznych plemion germańskich, a później i słowiańskich, dosyć dużą rolę odgrywał wiec, czyli zebranie wszystkich dorosłych członków plemienia, będący podstawą tak zwanej demokracji plemienniej. W czasie pokoju wiec orzekał o najważniejszych sprawach plemienia, na czas wojny swoje uprawnienia przekazywał w ręce naczelnika (wodza) plemiennego.

Bardzo ważną formą rozwojową demokracji była demokracja szlachecka (stanowa), która wykształciła się w Polsce w drugiej połowie XV wieku, zaś największy rozkwit osiągnęła w XVI wieku. Swoisty charakter tej demokracji polegał na przyznaniu tylko jednej grupie społecznej – szlachcie pełni praw politycznych i ekonomicznych w Rzeczypospolitej<sup>3</sup>.

Podstawę rozwoju współczesnej demokracji stanowiła demokracja burżuazyjna. To forma ustroju państwa ukształtowanego po zwycięskich rewolucjach burżuazyjnych w Anglii w XVII wieku i we Francji w XVIII wieku oraz rozwinięta w państwach Europy Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej w drugiej połowie XIX i XX wieku<sup>4</sup>.

Pierwsza połowa XX wieku była okresem kryzysu demokracji i rozwoju totalitarnych reżimów w hitlerowskich Niemczech, faszystowskich Włoszech i komunistycznej Rosji oraz autorytarnych rządów w Portugalii, Hiszpanii, w Rumunii, na Węgrzech, a także w Polsce po przewrocie majowym w 1926 roku. Po II wojnie światowej demokracja zyskała na znaczeniu. Teraz zaczęto ją utożsamiać

---

2 Por. tamże.

3 Demokracja szlachecka to forma ingerencji uprzywilejowanej części społeczeństwa w politykę państwa. Taki ustrój powstał w Polsce już w XV w. i przetrwał do XVIII w., kiedy Rosja, Prusy i Austria dokonały trzeciego rozbioru Polski w 1795 r. Por. J. Wyrozumski, J.A. Gierowski, J. Buszko, *Historia Polski*, t. 1-4, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1984.

4 Por. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 24-33.

z gwarancją światowego pokoju. Przełomowy dla rozwoju demokracji w XX wieku był 1989 rok. Państwa byłego bloku komunistycznego wkroczyły na drogę transformacji demokratycznej<sup>5</sup>.

## FORMY UCZESTNICTWA OBYWATELI W ŻYCIU PUBLICZNYM

Obecnie termin demokracja jest używany w czterech znaczeniach:

- jako władza ludu, narodu, społeczeństwa;
- jako forma ustroju politycznego państwa;
- jako synonim samych praw i wolności politycznych, których podstawą jest równość obywateli wobec prawa;
- jako ustrój społeczno-gospodarczy<sup>6</sup>.

Stosując kryterium zakresu udziału obywateli w wykonywaniu władzy, rozróżnia się demokrację pośrednią i demokrację bezpośrednią. Demokracja pośrednia (czyli demokracja przedstawicielska) jest dominującym systemem władzy we współczesnym państwie, opiera się na okresowej wymianie przynajmniej części członków politycznego aparatu państwowego, przeważnie w formie wyborów powszechnych do parlamentu. System ten opiera się raczej na kontroli działania aparatu państwowego przez obywateli niż na rzeczywistym i stałym braniu przez nich udziału w podejmowaniu decyzji państwowych. Demokracja bezpośrednia polega na bezpośrednim podejmowaniu decyzji państwowych przez ogół obywateli. Aparat państwowy ma za zadanie przygotowanie projektów decyzji o znaczeniu zasadniczym i podejmowanie decyzji wykonawczych lub o charakterze technicznym<sup>7</sup>.

Zarówno w demokracji pośredniej, jak i bezpośredniej władze są powoływane na określony czas na mocy decyzji większości głosów.

---

5 Por. A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc, *Najnowsza historia świata*, t. 3: 1979-1995, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2003, s. 107-136.

6 Por. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 314-318; R. Dahl, *O demokracji*, seria „Demokracja. Filozofia i praktyka”, Wydawnictwo Znak, Kraków 2000; M. Król, *Słownik demokracji*, seria „Edukacja obywatelska”, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Kraków 1999.

7 Por. G. Sartori, *Teoria demokracji*, dz. cyt., s. 145-150.

Prawa mniejszości muszą być jednak przestrzegane i opozycja polityczna może legalnie prowadzić swoją działalność. Najwyższym organem władzy ustawodawczej jest parlament, który posiada prawo do krytykowania rządu, a w systemie parlamentarno-gabinetowym może nawet rząd odwołać. Ważnym czynnikiem w demokracji jest niezależne sądownictwo oraz istnienie różnych partii politycznych, które zmieniają się u władzy<sup>8</sup>.

System demokratyczny zapewnia obywatelom szeroki wybór możliwości uczestniczenia w życiu publicznym. Należą do nich między innymi: bezpośrednie formy demokracji (referendum, inicjatywa ludowa, samorządność), a także pośrednie formy demokracji (system przedstawicielski), organizacje społeczne i polityczne (stowarzyszenia, partie polityczne), inicjatywy obywatelskie, bezpośrednie formy wyrażania poparcia lub sprzeciwu (listy otwarte, petycje)<sup>9</sup>.

Bezpośrednie formy demokracji wywodzą się z tradycji demokracji antycznej. Jedną z form demokracji bezpośredniej jest referendum, inaczej plebiscyt, czyli powszechne głosowanie obywateli mających czynne prawo wyborcze. Do pośrednich form demokracji zalicza się również inicjatywę ludową, która polega na przyznaniu określonej liczbie obywateli inicjatywy ustawodawczej, czyli możliwości zgłoszenia projektu ustawy. Pewną odmianą inicjatywy ludowej jest weto ludowe. Dotyczy ono wyrażania sprzeciwu wobec obowiązującej ustawy. Wpływ instytucji społecznych na decyzje władz umożliwia szeroko rozumiana samorządność, między innymi istnienie samorządów zawodowych<sup>10</sup>.

Referendum można podzielić na kilka rodzajów, ze względu na:

a) treść głosowania

- konstytucyjne – przedmiotem jest uchwalenie lub zmiana konstytucji;
- ustawodawcze – przedmiotem jest konkretny projekt ustawy;
- problemowe – dotyczy rozstrzygnięcia jakiejś konkretnej sprawy, na przykład budowy dróg, najczęściej ma charakter lokalny;

---

8 Por. D. Gawin, *Demokracja i instytucje*, <<http://www.teologiapolityczna.pl/demokracja-i-instytucje-#p,14>> (dostęp: 11.07. 2011).

9 Por. A. Zwoliński, *Dylematy demokracji*, <[http://www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IK/wam\\_2010\\_demokracja\\_02.html](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IK/wam_2010_demokracja_02.html)> (dostęp: 15.07.2011).

10 Por. tamże.

- arbitrażowe – dotyczy rozstrzygnięcia sporu między najwyższymi organami państwa;
  - akcesyjne – dotyczy przystąpienia do organizacji międzynarodowych.
- b) zasięg terytorialny
- ogólnokrajowe;
  - lokalne.
- c) wymóg prawny przeprowadzenia
- obligatoryjne – jego przeprowadzenie jest konieczne, aby decyzje podjęte przez władze można było uznać za ważne;
  - fakultatywne – jego przeprowadzenie nie jest konieczne dla ważności podjętej decyzji.
- d) moment przeprowadzenia
- zatwierdzające – odbywa się po uchwaleniu jakiegoś aktu przez organy państwa;
  - konsultacyjne – jest przeprowadzane przed uchwaleniem jakiegoś aktu, aby poznać opinię społeczeństwa na dany temat.
- Ze względu na przedmiot inicjatywę ludową można z kolei podzielić na:
- konstytucyjną;
  - referendalną;
  - ustawodawczą.

Demokracja bezpośrednia w swych różnych formach ma zarówno zalety, jak i wady. Do zalet można zaliczyć stwarzanie obywatelom i opozycji możliwości bezpośredniego wpływu na bieg spraw państwowych. Odwołanie się do referendum pozwala na rozwiązanie konfliktów i podejmowanie decyzji w sprawach budzących społeczne kontrowersje<sup>11</sup>. Wadą demokracji bezpośredniej jest bez wątpienia wydłużanie procesu podejmowania decyzji, a samo przeprowadzenie referendum jest trudne do zorganizowania i kosztowne. Istnieje również obawa, że formy demokracji bezpośredniej mogą dodatkowo wzmacniać wpływ partii politycznych, zamiast zwiększać wpływ obywateli na bieg spraw w państwie.

---

<sup>11</sup> W Polsce po 1989 r. zostały przeprowadzone dwa ogólnokrajowe referenda: pierwsze dotyczyło przyjęcia nowej konstytucji (25.05.1997), drugie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (7-8.06.2003).

## WŁOCHY JAKO PAŃSTWO DEMOKRATYCZNE

W historii Włoch formy demokracji bezpośredniej uzyskały należne im znaczenie i miejsce dopiero po zakończeniu II wojny światowej. Momentem przełomowym okazał się rok 1946<sup>12</sup>. Włosi po niemal ćwierćwieczu przystąpili do wolnych wyborów, w których po raz pierwszy w historii wzięły również udział kobiety. Frekwencja wyniosła 89%, a wyniki referendum były jednoznaczne: 54,3% obywateli (12 717 923 oddanych głosów) opowiedziało się za republiką, natomiast 45,7% (10 719 284 głosy) poparło monarchię. Za republiką zdecydowanie opowiedziały się północne i środkowe Włochy, monarchię poparło południe kraju. Po skontrolowaniu ważności przeprowadzonego referendum przez Sąd Kasacyjny, w dniu 18 czerwca 1946 roku proklamowano powstanie Republiki Włoskiej<sup>13</sup>.

Konstytucja Republiki Włoskiej została przyjęta dnia 22 grudnia 1947 roku. Tryb uchwalania i zmiany konstytucji jest bardzo skomplikowany. Ustawa o rewizji konstytucji albo inna ustawa konstytucyjna nowelizująca lub dopełniająca ją musi być przyjęta przez każdą z izb parlamentu dwukrotnie, w dwóch następujących po sobie debatach, a przerwa między pierwszym a drugim głosowaniem nie może być krótsza niż trzy miesiące. Ustawa taka musi być przyjęta większością bezwzględną w każdej z izb<sup>14</sup>.

We Włoszech istnieją trzy typy referendum:

a) referendum uchylające<sup>15</sup> – artykuł 75 Konstytucji Republiki Włoskiej stanowi, że w celu rozstrzygnięcia o całkowitym

---

12 Pierwsze referendum w historii Włoch odbyło się 02.06.1946 r. i dotyczyło przyszłej formy państwa. Por. J.A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków 1999, s. 551-555.

13 Por. tamże; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 118.

14 Por. Konstytucja Republiki Włoskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 14. Konstytucja Włoch w latach 1948-2003 była wielokrotnie nowelizowana, m.in. na mocy Ustawy konstytucyjnej z 12.04.1989 r., nr 2 – w związku z referendum w sprawie udzielenia mandatu Parlamentowi Europejskiemu wybieranemu w 1989 r., czy Ustawy konstytucyjnej z 06.08.1993 r., nr 1 – funkcje Komisji parlamentarnej ds. reform ustrojowych i uregulowanie procedury rewizji konstytucji.

15 Il referendum abrogativo di leggi e atti aventi forza di legge (articolo 75).

lub częściowym uchyleniu ustawy albo aktu o mocy ustawy przeprowadza się referendum ludowe na wniosek złożony przez pięćset tysięcy wyborców albo pięć rad regionalnych. W sprawach dotyczących ustaw podatkowych i budżetu, amnestii i abolicji oraz w sprawie upoważnienia do ratyfikowania traktatów międzynarodowych referendum nie jest dopuszczalne. Prawo uczestniczenia w referendum mają wszyscy obywatele posiadający prawo wybierania do Izby Deputowanych. Wniosek, który został poddany pod referendum zostaje przyjęty, jeżeli w głosowaniu wzięła udział większość posiadających do tego prawo oraz jeżeli uzyskał on większość głosów ważnie oddanych<sup>16</sup>;

b) referendum konstytucyjne<sup>17</sup> – artykuł 138 Konstytucji Republiki Włoskiej pozwala na złożenie wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego trzem podmiotom: grupie jednej piątej członków jednej z izb, grupie pięciuset tysięcy wyborców i pięciu radom regionalnym. Ustawa poddana pod referendum nie jest promulgowana, jeśli nie jest przyjęta większością głosów. Natomiast referendum nie jest przeprowadzane, jeśli ustawa została uchwalona w drugim głosowaniu przez każdą z izb większością dwóch trzecich głosów ich członków<sup>18</sup>;

c) referendum regionalne<sup>19</sup> oraz referendum komunalne i prowincjonalne<sup>20</sup> – artykuł 132 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej stanowi, że w drodze ustawy konstytucyjnej, po wysłuchaniu rad regionalnych, można zarządzić połączenie istniejących regionów posiadających co najmniej milion mieszkańców, gdy zażądają

---

16 Por. Konstytucja Republiki Włoskiej, art. 75, dz. cyt., s. 76-77.

17 Il referendum sulle legge costituzionali di revisione costituzionale (articolo 138).

18 Por. La Costituzione della Repubblica Italiana, Titolo VI Garanzie Costituzionali, Sezione II Revisione della Costituzione Leggi costituzionali, art. 138: „Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali”. Por. Konstytucja Republiki Włoskiej, dz. cyt., s. 100-101.

19 Il referendum riguardante la fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove regioni (art. 132 comma 1).

20 Il referendum riguardante il passaggio da una Regione ad un'altra di Province o Comuni (art. 132 comma 2).



tego rady gminne reprezentujące co najmniej jedną trzecią część zainteresowanej ludności, a wniosek będzie zatwierdzony w referendum większością głosów tejże samej ludności<sup>21</sup>. Ustęp 2 artykułu 132 mówi, że można sprawić, aby prowincje i gminy, które tego żądają, zostały odłączone od jednego regionu i przyłączone do innego, na mocy ustawy Republiki, uchwalonej za zgodą większości ludności jednej lub kilku zainteresowanych prowincji oraz jednej albo kilku zainteresowanych gmin, wyrażoną w referendum oraz po wysłuchaniu rad regionalnych<sup>22</sup>.

Inną formą demokracji bezpośredniej we Włoszech jest instytucja ludowej inicjatywy ustawodawczej. Artykuł 71 Konstytucji Republiki Włoskiej z 22 grudnia 1947 roku przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej rządowi, każdemu członkowi izb oraz organom i instytucjom, którym zostanie ono przyznane przez ustawę konstytucyjną. Natomiast lud wykonuje inicjatywę ustawodawczą w drodze wniosku zgłoszonego przez co najmniej pięćdziesiąt tysięcy wyborców w formie projektu zredagowanego w artykułach<sup>23</sup>.

Instytucja ta, od momentu uchwalenia konstytucji, miała przeciwników twierdzących, że będzie ona hamulcem postępowych propozycji zmian w prawodawstwie. Dodatkowo projekty ustaw zgłaszane w drodze inicjatywy ludowej mogły znacząco różnić się od prowadzonej przez rząd polityki, co utrudniałoby kierowanie państwem<sup>24</sup>. Do momentu uchwalenia odpowiedniej ustawy pomiędzy Senatem a Izbą Deputowanych uwidaczniały się rozbieżności odnośnie do stosowania tego przepisu. Senat każdorazowo

---

21 Por. Konstytucja Republiki Włoskiej, art. 132, dz. cyt., s. 98.

22 Por. tamże.

23 Por. tamże, s. 75; La Costituzione della Repubblica Italiana, Titolo I Il Parlamento, Sezione I – Le Camere, art. 71: „L’iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l’iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli”; por. S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2005, s. 82-126; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 198-204.

24 Por. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 198.

przy składaniu przez grupę obywateli projektu ustawy, popartego odpowiednią liczbą podpisów uprawnionych do głosowania, nadawał bieg takiemu projektowi. Odmiennie rzecz miała się z Izbą Deputowanych, która była zdania, że inicjatywa ludowa dotąd będzie niedopuszczalna, dopóki nie zostanie uchwalona ustawa regulująca tryb postępowania w jej sprawie. W związku z powyższymi zastrzeżeniami Izba Deputowanych nie nadała biegu żadnemu projektowi ludowemu przedstawionemu jej prezydium<sup>25</sup>.

Problem rozbieżności między Izbą Deputowanych a Senatem zniknął, kiedy tryb postępowania w sprawie ludowej inicjatywy ustawodawczej uregulowała Ustawa z dnia 25 maja 1970 roku w sprawie referendum przewidzianego przez Konstytucję Republiki Włoskiej oraz w sprawie ludowej inicjatywy ustawodawczej (ustawa 352/1970)<sup>26</sup>.

We Włoszech propozycję projektu ustawy może złożyć grupa, która liczy przynajmniej pięćdziesiąt tysięcy osób, na ręce przewodniczącego jednej z izb parlamentu. Autorami propozycji ustawodawczych mogą być obywatele włoscy, których nazwiska figurują w spisach wyborczych, a także ci, którym gwarantują to przepisy prawa wyborczego<sup>27</sup>. Obywatele, którzy wyrażają poparcie dla projektu ustawy, składają swój podpis na arkuszach do ich zbierania. Muszą też podać imię, nazwisko, miejsce i datę urodzenia osoby składającej podpis oraz gminę, w której spisie wyborczym dana osoba figuruje. Poparcia mogą udzielić tylko te osoby, które mają prawo wybierania członków Izby Reprezentantów<sup>28</sup>.

---

25 Por. tamże.

26 Legge 25.05.1970, n. 352 Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo (G.U. n. 147 del 15 giugno 1970). Por. <<http://www.giurcost.org/fonti/referendum.htm>> (dostęp: 21.07.2011); <<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/elezioni/sottotema002.html>> (dostęp: 21.07.2011); <[http://www.camera.it/Eventi-Costituzione2007/cd\\_rom\\_studi/5\\_Referendum/Legge%20352.70.pdf](http://www.camera.it/Eventi-Costituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf)> (dostęp: 21.07.2011).

27 Por. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 199.

28 Por. tamże; S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 86-87.

Instytucja państwowa, która potwierdza złożone na arkuszach podpisy, wydaje również, jeśli zachodzi taka potrzeba, świadectwo wyrażenia woli przez wyborcę analfabetę i każdą osobę niezdolną do złożenia podpisu.

Za organizatorów inicjatywy ludowej uznaje się pierwsze dziesięć osób, które złożyły swoje podpisy pod projektem ustawy. Mają one obowiązek poinformować kancelarię Sądu Kasacyjnego o zamiarze wystąpienia z inicjatywą ludową, a także złożyć arkusze do zbierania podpisów w sekretariatach gmin i przedstawić odpowiednią liczbę podpisów osób, które popierają projekt ustawy, przewodniczącemu jednej z izb parlamentu<sup>29</sup>.

We włoskim prawie nie ma ograniczenia przedmiotowego materii ludowych projektów ustaw: taki projekt może dotyczyć całości spraw regulowanych ustawodawstwem zwykłym. Włoska ustawa 352/1970 nie przewiduje wniosku o dopuszczenie ludowej inicjatywy ustawodawczej do realizacji. Wskazuje tylko na konieczność poinformowania kancelarii Sądu Kasacyjnego przez organizatorów o zamiarze wystąpienia z ludową inicjatywą ustawodawczą. Kancelaria potwierdza ten fakt, wydając protokół, którego kopię przekazuje organizatorom<sup>30</sup>.

Po zakończeniu akcji zbierania podpisów organizatorzy składają na ręce przewodniczącego jednej z izb parlamentu propozycję ludowego projektu ustawy z podziałem na artykuły, a także z opisem, który stanowi uzasadnienie projektu. Propozycję taką faktycznie można uznać za wniosek o dopuszczenie ludowej inicjatywy

---

29 Por. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 199; Legge 25.05.1970, n. 352. Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo (G.U. n. 147 del 15 giugno 1970), art. 7: „Al fine di raccogliere le firme necessarie a promuovere da almeno 500.000 elettori la richiesta prevista dall’art. 4, i promotori della raccolta, in numero non inferiore a dieci, devono presentarsi, muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica o nell’elenco dei cittadini italiani residenti all’estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero, alla cancelleria della Corte (...)”.

30 Por. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 200.

ustawodawczej, ale dopuszczenie odnosi się tylko do skierowania projektu pod obrady parlamentarne<sup>31</sup>.

Ustawa 352/1970 nie wskazuje żadnego organu, który byłby uprawniony do wszczęcia procedury zbierania podpisów osób popierających inicjatywę ludową. Organizatorzy sami przeprowadzają całą taką akcję: całość spraw związanych z przeprowadzeniem ludowej inicjatywy ustawodawczej spoczywa na jej organizatorach. Organizatorów obowiązuje sześciomiesięczny termin na zebranie odpowiedniej liczby podpisów pod propozycją projektu ustawy: arkusze, które zostały poświadczane ponad sześć miesięcy przed złożeniem propozycji w jednej z izb parlamentu, nie są ważne.

Ta sama ustawa nie reguluje również spraw związanych ze składaniem protestów i skarg odnoszących się do inicjatywy ludowej w sprawie uchwalenia ustawy. W tej kwestii zawiera odesłanie do ustawy o wyborach do Izby Reprezentantów<sup>32</sup>.

Ludowy projekt ustawy, złożony w jednej z izb parlamentu, będzie przez nią rozpatrzony, gdy spełni podstawowe warunki. Jeśli projekt został złożony w Senacie, przewodniczący nakazuje weryfikację i obliczenie złożonych pod projektem podpisów, aby zbadać prawidłowość jego złożenia, a następnie informuje o tym Zgromadzenie. Regulamin Izby Deputowanych nie ma odmiennych uregulowań dotyczących projektów ustaw złożonych w drodze inicjatywy ludowej, co oznacza, że podobnie jak inne projekty ustaw, ludowy projekt jest drukowany i rozpowszechniany natychmiast po zawiadomieniu Zgromadzenia przez przewodniczącego Izby Deputowanych o fakcie jego złożenia w Izbie. Jeśli natomiast ludowy projekt ustawy zostanie złożony w czasie przerwy w obradach Izby, przewodniczący informuje o zaistniałym fakcie Izbę w pierwszym dniu jej obrad<sup>33</sup>.

Włoska ustawa 352/1970 nie zawiera przepisów dotyczących refundacji dla organizatorów inicjatywy ludowej w sprawie złożenia

---

31 Por. tamże, s. 201.

32 Por. tamże, s. 202; <[http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/5\\_Referendum/Legge%20352.70.pdf](http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf)> (dostęp: 21.07.2011).

33 Por. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 203; <[http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/5\\_Referendum/Legge%20352.70.pdf](http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf)> (dostęp: 21.07.2011).

wniosku o uchwalenie ludowego projektu ustawy. Jedynymi kosztami, jakie w tym wypadku ponosi państwo, są wynagrodzenia dla notariusza, który potwierdzał autentyczność zebranych podpisów, sędziego pokoju i sekretarza gminy<sup>34</sup>. Pozostałe wydatki związane z inicjatywą ludową spoczywają na organizatorach.

Włoska ludowa inicjatywa ustawodawcza jest instytucją, z której obywatele stosunkowo często korzystają: do końca roku 2009 do parlamentu włoskiego wpłynęło 126 ludowych wniosków w sprawie inicjatywy ustawodawczej wraz z ustawowo wymaganą liczbą podpisów osób popierających inicjatywę, z tego 13 złożono w Senacie, natomiast pozostałe w Izbie Deputowanych<sup>35</sup>.

Partie polityczne we Włoszech, które wygrały wybory parlamentarne, muszą wchodzić w koalicję z innymi ugrupowaniami politycznymi, aby móc utworzyć rząd. To może oznaczać pewne zagrożenie: inicjatywa ludowa może być instrumentem, który przyczyni się do upadku gabinetu, co z kolei generuje sytuację, w której partie polityczne muszą opowiedzieć się wprost za inicjatywą ludową lub też przeciwko niej<sup>36</sup>.

Poza inicjatywą ustawodawczą włoskie prawodawstwo dopuszcza dwie formy referendum zarządzane na ludowy wniosek: referendum konstytucyjne i referendum w sprawie ustawodawstwa zwykłego, tak zwane weto ludowe<sup>37</sup>. Podstawą prawną istnienia

---

34 Por. <[http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/5\\_Referendum/Legge%20352.70.pdf](http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf)> (dostęp: 21.07.2011); Art. 8: „(...) Le firme stesse debbono essere autenticate da un notaio o da un giudice di pace o da un cancelliere della pretura, del tribunale o della Corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune (...)”.

35 Por. S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 204.

36 Por. tamże.

37 Por. La Costituzione della Repubblica Italiana, Titolo III Parlamento, Sezione I – Le Camere, art. 75: „E' indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la

instytucji inicjatywy ludowej w sprawie przeprowadzenia referendum ustawodawczego w prawodawstwie włoskim jest Konstytucja Republiki Włoskiej (art. 75) oraz Ustawa z dnia 25 maja 1970 roku w sprawie referendum przewidzianego przez Konstytucję oraz w sprawie ludowej inicjatywy ustawodawczej (ustawa 352/1970)<sup>38</sup>. Zgodnie z art. 75 Konstytucji Republiki Włoskiej grupa co najmniej pięciuset tysięcy obywateli lub pięć rad regionalnych może złożyć wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie całkowitej lub częściowej zmiany ustawy, albo innego obowiązującego aktu prawnego<sup>39</sup>. Wszyscy obywatele posiadający uprawnienia do głosowania w wyborach do Izby Deputowanych są również uprawnieni do podpisania wniosku i wzięcia udziału w referendum. Zgodnie z obowiązującymi zasadami wyboru do Izby Deputowanych czynne prawo wyborcze mają ci obywatele, którzy ukończyli 21 lat, a bierne prawo wyborcze – po ukończeniu 25 lat.

Włoska ustawa 352/1970, podobnie jak w wypadku referendum konstytucyjnego, nie przewiduje wniosku o dopuszczenie do realizacji ludowej inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum zwykłego. Organizatorzy inicjatywy ludowej powinni zawiadomić kancelarię Sądu Kasacyjnego tylko o zamiarze wystąpienia z taką inicjatywą. Sąd Kasacyjny zobowiązany jest do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym z dnia następnego, że została zgłoszona nowa inicjatywa ludowa w sprawie przeprowadzenia referendum ustawodawczego<sup>40</sup>.

---

Camera dei deputati. La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del referendum”.

38 La Costituzione della Repubblica Italiana, Titolo I Il Parlamento, Sezione I – Le Camere, art. 75; Legge 25.05.1970, n. 352 Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo (G.U. n. 147 del 15 giugno 1970).

39 Por. La Costituzione della Repubblica Italiana, Titolo I Il Parlamento, Sezione I – Le Camere, art. 75; S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, dz. cyt., s. 230.

40 Por. Legge 25.05.1970, n. 352 Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo (G.U. n. 147 del 15 giugno 1970), art. 33: (...), „La Corte costituzionale, a norma dell’articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza da pubblicarsi

Referendum we Włoszech ma długą historię. Pierwsze referendum dotyczące ustroju państwa (*referendum istituzionale*) zostało przeprowadzone w roku 1946, jeszcze przed uchwaleniem obowiązującej aktualnie konstytucji. Referendum uchylające (*referendum abrogativi*) było przeprowadzone w latach: 1974, 1978, 1981, 1985, 1987, 1990, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2000, 2003, 2005, 2009, natomiast referendum konstytucyjne (*referendum costituzionali*) w 2001 i w 2006 roku<sup>41</sup>.

### WNIOSKI KOŃCOWE

Tradycja Włoch jako zjednoczonego państwa nie jest długa, sięga zaledwie roku 1861<sup>42</sup>. Demokracja przedstawicielska jest obecnie dominującą formą sprawowania władzy we Włoszech. Wzbogacona jest jednakże takimi rozwiązaniami, które są typowe dla demokracji bezpośredniej. Stosowane formy demokracji bezpośredniej są uwarunkowane wieloma czynnikami. Można wśród nich wymienić tradycję, filozofię polityczną, jak również doświadczenia historyczne, które znacząco wpłynęły na rozwój demokracji we Włoszech<sup>43</sup>.

---

entro il 10 febbraio, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione. Della sentenza è data di ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai presentatori entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine il dispositivo della sentenza è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”.

41 Por. <[http://www.comune.viareggio.lu.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2025:-referendum-e-iniziativa-popolare&catid=25:elettorale&Itemid=144](http://www.comune.viareggio.lu.it/index.php?option=com_content&view=article&id=2025:-referendum-e-iniziativa-popolare&catid=25:elettorale&Itemid=144)> (dostęp: 22.07.2011).

42 W 1861 r. parlament ogólnowłoski w Turynie proklamował Królestwo Włoskie, królem został Wiktor Emanuel II, a stolicą państwa – Turyn. Od 1865 r. stolicą była Florencja. W 1866 r. do Włoch przyłączono Wenecję, w 1870 r. – Rzym, który rok później stał się stolicą Włoch. Włochy zmieniły ustrój państwa, stając się republiką w wyniku referendum przeprowadzonego 02.06.1946.

43 Chodzi o doświadczenia zarówno doby *Risorgimento*, jak również okresu po I wojnie światowej (*vitortria mutilata*), a także te, które były związane z faszyzmem i II wojną światową. Wszystkie miały istotny wpływ na

Demokracja we Włoszech przeżywała okresy wzlotów i spektakularnych upadków. Włoski system partyjny od 1948 roku do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku był niemal niezmienny. Dopiero rok 1992 przyniósł ogromne, nieoczekiwane zmiany. Można wymienić dwie zasadnicze przyczyny kryzysu we włoskim systemie partyjnym, co w konsekwencji było powodem kryzysu włoskiej demokracji. Pierwszą przyczyną było wyjście na jaw sprawy o nielegalne finansowanie partii. Natomiast drugim elementem wpływającym na kryzys była ujawniona korupcja najwyższych urzędników państwowych<sup>44</sup>. Rok 1992 był rokiem swoistego przewrotu, upadku starego systemu politycznego i zarazem początkiem drugiego etapu demokratycznej historii Włoch. Zmieniona została również ordynacja wyborcza. W referendum z roku 1993<sup>45</sup> odrzucono proporcjonalny system wyborczy, a parlament przyjął mieszaną ordynację większościowo-proporcjonalną. Była to kolejna przełomowa data w historii demokratycznych Włoch. Od tego momentu polityka przechodziła i nadal przechodzi okresy transformacji w poszukiwaniu idealnych rozwiązań służących lepszemu funkcjonowaniu demokracji włoskiej<sup>46</sup>.

---

kształtowanie się współczesnej demokracji włoskiej. Por. L. Lanna, *Il Fascista Liberatorio*, Sperling & Kupfer, II edizione, Milano 2011, s. 26-189.

- 44 Afera, która odbiła się szerokim echem nie tylko we Włoszech, ale i poza granicami kraju. Termin *Tangentopoli* określał cały system panujący we Włoszech do czasu śledztwa *Mani puli te* („Czyste Ręce”), które rozpoczęło się 17.02.1992 r. aresztowaniem Mario Chiesa, członka Włoskiej Partii Socjalistycznej. Wtedy ujawniono również powiązania niektórych parlamentarzystów z sycylijską mafią.
- 45 W referendum z 18.04.1993 r. wzięło udział prawie 77% uprawnionych do głosowania. Najważniejszy wniosek, dotyczący właśnie systemu wyborczego, poparło 82,7% głosujących.
- 46 Por. A. Di Michele, *Storia dell'Italia repubblicana (1948-2008)*, Garzanti, Milano 2008, s. 9-13.