

*Maria Kulikowska*

*Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

**CASUS REELEKCJI PREZYDENTA REPUBLIKI  
G. NAPOLITANA (2013) I WYBÓR S. MATTARELLI  
NA TEN URZĄD (2015) – OKOLICZNOŚCI  
FAKTYCZNE, UWARUNKOWANIA POLITYCZNE  
I PROCEDURA WYBORU**

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2015.003>

Prezydenci Republiki Włoskiej wypracowali przez lata konkretny model sprawowania urzędu głowy państwa, który opiera się na neutralności, rozwadze i jak najmniejszej ingerencji w pracę parlamentu i Rady Ministrów. Prezydentura Giorgio Napolitana pokazała jednak, że można wykorzystać kompetencje głowy państwa w sposób znacznie wzmacniający jej autorytet w systemie organów państwowych. Chociaż w okresie poważnego kryzysu ekonomicznego Włochy potrzebowały doświadczonego mediatora w Pałacu Kwirynalskim, działania Napolitana były często krytykowane ze względu na jego bezkompromisowość. Pomimo to Napolitano jako pierwszy prezydent w historii Włoch został wybrany na urząd głowy państwa ponownie, głównie z uwagi na kryzys wewnątrz parlamentu, który uniemożliwiał kompromis w kwestii wyboru innej osoby na to stanowisko. Jego następcą – prof. Sergio Mattarella, jest jednak dowodem na chęć powrotu do tradycyjnego sposobu pełnienia obowiązków głowy państwa, wolnego od kontrowersyjnych działań i stanowczych decyzji.

## 1. PROCEDURA WYBORU PREZYDENTA REPUBLIKI WŁOSKIEJ

Zgodnie z art. 84 Konstytucji Prezydentem Republiki może zostać wybrany każdy obywatel, o ile ukończył 50 lat oraz korzysta z pełni praw cywilnych i po-

litycznych. Aż do uchylecia przejściowego art. XIII Konstytucji w 2002 roku, głową państwa Włoskiego nie mógł zostać nikt, kto byłby członkiem lub potomkiem dynastii sabaudzkiej, która jako ostatnia (do 1946 roku) rządziła zjednoczonym Królestwem Włoch<sup>1</sup>.

Prezydent Republiki Włoskiej wybierany jest przez parlament na wspólnym posiedzeniu jego członków, które odbywa się w siedzibie Izby Deputowanych w pałacu Montecitorio<sup>2</sup>. W wyborze prezydenta uczestniczą także delegaci 20 regionów – po trzech z każdego, jedynie region Valle d’Aosta jest reprezentowany przez jednego delegata. Udział delegatów w wyborze prezydenta ma podkreślać funkcję głowy państwa jako reprezentanta jedności narodowej (art. 87). W ostatnich wyborach prezydenckich w 2015 roku we wspólnym posiedzeniu izb wzięło udział 1009 elektorów, w tym: 630 deputowanych, 315 senatorów, 58 przedstawicieli regionów oraz sześciu senatorów dożywotnich.

Przewodniczący Izby Deputowanych zwołuje wspólne posiedzenie Izb na 30 dni przed upływem kadencji aktualnej głowy państwa. W sytuacji, gdy izby są rozwiązane albo brakuje mniej niż trzy miesiące do końca upływu kadencji, wybór prezydenta następuje w ciągu 15 dni od zebrania się nowych izb (art. 86 Konst). Wówczas uprawnienia urzędującego prezydenta ulegają przedłużeniu (art. 85 Konst). Natomiast w przypadku powstania trwałej przeszkody w sprawowaniu urzędu, śmierci lub dymisji prezydenta, Przewodniczący Izby Deputowanych zwołuje wspólne posiedzenie Izb w ciągu 15 dni.

Przepisy Konstytucji stanowią, że delegaci regionalni wybierani są przez radę regionalną w sposób mający zapewnić przedstawicielstwo mniejszości (art. 83 Konst)<sup>3</sup>. Intencją ustawodawcy było nadanie uczestnictwu regionów w wyborze prezydenta wymiaru symbolicznego. Wśród ogólnej liczby członków<sup>4</sup> wspólnego posiedzenia (ponad 1000 osób) – 58 elektorów regionalnych nie ma bowiem realnej szansy wpłynięcia na decyzje głównych sił politycznych. Reprezentatywność delegatów jest tym mniejsza, że nie są wybierani bezpośred-

---

<sup>1</sup> Por. WITKOWSKI Z. (2004), *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń, s. 214.

<sup>2</sup> Zgromadzenie stosuje regulamin Izby Deputowanych.

<sup>3</sup> Istnieje spór w doktrynie co do znaczenia pojęcia „mniejszości” użytego w art. 83 Konstytucji, można jednak stwierdzić że celem przepisu jest zapewnienie mniejszościom politycznym w radach regionalnych wpływu na wybór delegatów (co przybiera różną formę w zależności od rozwiązań przyjętych w konkretnym regionie). Por. BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (2006), *Commentario alla Costituzione*, Torino, s. 1644.

<sup>4</sup> Liczba osób posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach prezydenckich nie jest stała, ponieważ zależy od aktualnej liczby senatorów dożywotnich – mianowanych przez prezydenta w uznaniu ich szczególnych zasług dla państwa oraz z urzędu byłych prezydentów Republiki, jeżeli nie zrezygnują z przywileju.

nio przez obywateli, lecz przez rady regionalne. Ich rzeczywisty wkład w wybór jest zatem pozbawiony większego wpływu politycznego i nie są zdolni w pełni reprezentować interesów poszczególnych regionów.

Zgodnie z art. 114 Konstytucji regiony posiadają własne statuty, władze i kompetencje, w związku z tym same regulują sposób wyboru delegatów przez rady oraz warunki wybieralności biernej<sup>5</sup>. Tylko trzy regiony: Kalabria, Lacjum i Piemont, regulują wybór elektorów w sposób szczególny. W pozostałych regionach o procedurze wyboru delegatów stanowią zarządzenia albo uchwały rady. Procedury większości regionów (poza Piemontem) nie przewidują obowiązku zasiadania w radzie jako przesłanki wybieralności, co jest przedmiotem ostrej krytyki. Rola rad regionalnych ogranicza się do wyboru delegatów, którzy następnie zostają zatwierdzeni przez Przewodniczącego Parlamentu (jest nim Przewodniczący Izby Deputowanych, w pobliżu którego siedzi Przewodniczący Senatu) na wspólnym posiedzeniu izb. Od momentu nominacji do chwili wyboru Prezydenta Republiki delegatom przysługuje taki sam immunitet jak posłom i senatorom<sup>6</sup>.

Wybór głowy państwa wymaga większości dwóch trzecich głosów członków zgromadzenia. Jeśli jednak nie uda się dokonać wyboru w trzech pierwszych głosowaniach, od czwartego wystarczy większość bezwzględna (art. 83), co odtąd znacząco ułatwia wybór. W historii Republiki jedynie trzech prezydenci zostali wybrani w pierwszym głosowaniu: Enrico De Nicola, Francesco Cossiga i Carlo Azeglio Ciampi. Pozostałych dziewięciu zostało wybranych najwcześniej w czwartym, najpóźniej w 23 głosowaniu (Giovanni Leone)<sup>7</sup>.

Głosowanie w wyborach prezydenckich jest tajne i ma zapewniać niezależność prezydenta od partii politycznych. Tajność zwalnia uczestników wspólnego posiedzenia z dyscypliny partyjnej i gwarantuje im wolność głosu. Ponadto w sali obrad zakazano używania telefonów komórkowych<sup>8</sup>. Od 1992 roku w wyborach prezydenckich używana jest specjalna kabina do oddawania głosu (nazywana „katafalkiem”), w której głosujący zapisuje na karcie nazwisko jednej osoby, na którą oddaje głos według własnego uznania (głosować można na osobę niebędącą członkiem Zgromadzenia, a nawet na osobę niebędącą politykiem)<sup>9</sup>, a następnie umieszcza ją w tradycyjnym, zdobionym, wiklinowym koszu (nazywanym „salaterką”). Dla każdej tury przewidziany jest inny kolor kart do

---

<sup>5</sup> Ibid., s. 1641.

<sup>6</sup> Ibid., s. 1642 i n.

<sup>7</sup> <http://presidenti.quirinale.it/>.

<sup>8</sup> Por. GACA A., WITKOWSKI Z. (2012), *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Dom Organizatora, Toruń, s. 193.

<sup>9</sup> Ibid., s. 192.

głosowania. Posiedzenie zaczyna się od odczytania listy delegatów regionów, a następnie odbywa się głosowanie. Najpierw głosują senatorowie, następnie deputowani, a na końcu delegaci regionalni<sup>10</sup>. Delegaci są dwukrotnie wzywani przez Przewodniczącego Zgromadzenia do oddania głosu, jednocześnie zliczana jest liczba uczestników głosowania przez Komisję Skrutacyjną<sup>11</sup>. Po zakończonym głosowaniu Przewodniczący Parlamentu odczytuje nazwiska zapisane na kartach do głosowania.

Warto wspomnieć, że wybór prezydenta przebiega bez dyskusji nad kandydaturami, ponieważ nie są one oficjalnie zgłaszane<sup>12</sup>, tak samo jak nie ma we Włoszech kampanii prezydenckiej. Wszystko to ma swoje źródło w apolitycznej i bezstronnej naturze urzędu głowy państwa<sup>13</sup>. Wspólne posiedzenie izb ogranicza się zatem głównie do głosowań, zliczania głosów i ogłaszania wyników. Do protokołu wpisywane są jedynie nazwiska kandydatów, którzy uzyskali wynik przynajmniej dwóch głosów, pojedyncze głosy są bowiem zaliczane jako stracone i nieważne<sup>14</sup>. Procedura przeprowadzenia jednego głosowania może trwać od czterech do pięciu godzin, dlatego przyjęto, że dziennie odbywają się maksymalnie dwa głosowania – poranne i wieczorne, także w sobotę i niedzielę (jeśli zachodzi taka potrzeba).

Nowo wybrany prezydent rozpoczyna kadencję w pałacu Montecitorio od złożenia na wspólnym posiedzeniu izb<sup>15</sup> przysięgi wierności Republice i przestrzegania Konstytucji (art. 91 Konst). Ponieważ urząd głowy państwa jest niepołączalny z jakimkolwiek innym stanowiskiem (art. 84 Konst), jeśli nowo wybrany prezydent wcześniej nie zrezygnował z pełnionych funkcji, chwila złożenia przez niego przysięgi uznawana jest za rezygnację z mocy prawa, dotyczy to także funkcji partyjnych. Po zaprzysiężeniu na wieży zegarowej pałacu Montecitorio zaczynają bić dzwony, a na wzgórzu Janiculum oddana zostaje honorowa salwa armatnia złożona z 21 wystrzałów. Po wygłoszeniu swojego pierwszego orędzia do narodu, prezydent opuszcza pałac Montecitorio, dokonuje przeglądu kompanii honorowych Sił Zbrojnych, a następnie w eskorcie kirasjerów i motocyklistów udaje się (tradycyjnie w samochodzie Lancia Flaminia) do Ołtarza Ojczyzny, czyli Grobu Nieznanego Żołnierza, gdzie, jak każe obyczaj, składa

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Dyskutowane mogą być jedynie kwestie proceduralne.

<sup>13</sup> Por. ARCIDIACONO L., CARULLO A., CASTORINA E. (2013), *Diritto Costituzionale*, Padova, s. 424.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Delegaci regionalni nie są na nim obecni, gdyż ich rola ogranicza się do udziału w wyborze głowy państwa.

wieniec. Vittoriano jest miejscem symbolizującym jedność ojczyzny i wolność Włoch. Przybywszy na Kwirynał, nowa głowa państwa ponownie odbiera honory wojskowe, zostaje odznaczona orderem *Ordine al Merito della Repubblica* w najwyższej randze<sup>16</sup>, a następnie w Sali Corazzieri ustępujący prezydent (a także nowy, jeśli wyrazi taką chęć) wygłasza przemówienie z pozdrowieniami dla narodu.

Prezydent Republiki Włoskiej wybierany jest na długą – siedmioletnią kadencję. Konstytucja gwarantuje byłym Prezydentom Republiki udział w życiu politycznym także po zakończeniu kadencji, ponieważ każdy z nich zostaje senatorem dożywotnim z mocy prawa, o ile nie zrezygnuje z przysługującego mu przywileju (art. 59 Konst)<sup>17</sup>. We wszystkich sytuacjach, kiedy Prezydent nie może wypełniać swoich funkcji, zastępuje go Przewodniczący Senatu (art. 86 Konst).

Pozycja Prezydenta jest oparta na apolitycznym, bezstronnym i neutralnym charakterze oraz na zadaniu pełnienia funkcji gwarancyjnych i kontrolnych w taki sposób, by równoważyć system ustrojowy<sup>18</sup>. Prezydent reprezentuje jedność narodową nie tylko w sensie jedności terytorialnej, ale przede wszystkim w znaczeniu spójności i harmonijnego funkcjonowania władzy i polityki, jest również gwarantem przepisów Konstytucji<sup>19</sup> (Wyrok Sądu Konstytucyjnego nr 1 z 2013 roku). Ponadto głowa państwa nie kreuje własnych kierunków polityki, lecz stymuluje pozostałe władze w podejmowaniu decyzji.

Zadaniem prezydenta powinno być reagowanie w sytuacjach, gdy polityka partii politycznych nie pozwala na znalezienie rozwiązania w istotnych kwestiach dotyczących państwa np. kreacji rządu. Odgrywa wówczas aktywną rolę polegającą na podejmowaniu działań pomagających zażegnać zaistniały pat polityczny. W realizacji wspomnianego celu prezydentowi przysługują dwa uprawnienia: prawo nominowania Szefa Rady Ministrów (art. 92) oraz rozwiązania izb (albo jednej z nich) przed końcem upływu kadencji (art. 88). Dzięki temu może wyznaczyć misję stworzenia rządu osobie niezwiązanej z partią, która uzyskała większość w wyborach, jeśli sytuacja polityczna tego wymaga<sup>20</sup>. Decyzja prezy-

---

<sup>16</sup> Por. *ibid.*, s. 194.

<sup>17</sup> Instytucję senatorów dożywotnich szczegółowo omawia Zbigniew Witkowski: WITKOWSKI Z. (1990), *Godność senatora dożywotniego w Republice Włoskiej (w związku z kontrowersjami wokół interpretacji art. 59 Konstytucji Italii)*, „Studia Prawnicze”, 1(103), s. 203-227.

<sup>18</sup> Por. GACA A., WITKOWSKI Z. (2012), *op. cit.*, s. 189.

<sup>19</sup> Znaczeniem prezydenta Republiki jako reprezentanta jedności narodowej zajął się Sąd Konstytucyjny w wyroku nr 1 z 2013 roku.

<sup>20</sup> Decyzja prezydenta może mieć na celu kreację rządu eksperckiego w sytuacji, gdy uzna że jest to niezbędne z uwagi na trudną sytuację państwa. Z możliwości takiej skorzystał Giorgio Napolitano w 2011 roku, kiedy powierzył misję stworzenia rządu Mario Montiemu, który nie reprezentował większości parlamentarnej.

denta podlega jednak kontroli parlamentarnej, która teoretycznie uniemożliwia głowie państwa powołanie „własnego” rządu, kontrola ta polega na konieczności uzyskania przez każdą Radę Ministrów zaufania obu izb (art. 94). Wymienione prerogatywy należą do specjalnych uprawnień prezydenta, w okresie gdy dialog między partiami politycznymi jest efektywny, jego rola ogranicza się do wykonywania zwyczajnych obowiązków, ewentualnie stymulowania dialogu politycznego, aby prowadził do maksymalnej współpracy między partiami np. w celu stworzenia koalicji rządzącej<sup>21</sup>.

## 2. REELEKCJA PREZYDENTA GIORGIO NAPOLITANA I POCZĄTKI RZĄDU MATTEO RENZIEGO

W wyborach parlamentarnych w lutym 2013 roku nieznaczną przewagę wobec centroprawicy w Izbie Deputowanych odniosła koalicja centrolewicy skupiona wokół Partii Demokratycznej. Nie udało się jej jednak uzyskać większości w Senacie, co w konsekwencji doprowadziło do poważnego kryzysu politycznego. Trzeci wynik po centroprawicy i centrolewicy uzyskała populistyczna partia Ruch Pięciu Gwiazd<sup>22</sup> ze znanym komikiem Bepem Grillem na czele.

Już w kwietniu 2013 roku nowy parlament (w składzie powiększonym o delegatów regionalnych) otrzymał trudne zadanie wyboru głowy państwa. Wybory prezydenckie, o których mowa, miały przełomowe znaczenie w historii włoskiego konstytucjonalizmu z dwóch powodów<sup>23</sup>. Po pierwsze, ta sama osoba – Giorgio Napolitano – została wybrana ponownie na urząd, co wydawało się niemożliwe ze względu na panujące dotychczas wśród włoskich polityków

---

<sup>21</sup> Por. BIN R., PITRUZZELLA G. (2001), *Diritto Costituzionale*, Torino, s. 255.

<sup>22</sup> Partia polityczna Ruch Pięciu Gwiazd (Movimento 5 Stelle) powstała w 2009 roku z inicjatywy Beppe Grilla. Ruch nie uważa siebie za partię polityczną (choć *de facto* nią jest), nie sytuuje się również ani po prawej, ani po lewej stronie sceny politycznej. Partia głosi hasła eurosceptyczne, antykorupcyjne, ekologiczne, promujące e-demokrację oraz demokrację bezpośrednią. W swoim programie Ruch obiecuje internet dla wszystkich i tanią służbę zdrowia. Lider partii obarcza współodpowiedzialnością za kryzys polityczny tradycyjne włoskie media, ograniczając swoją kampanię wyłącznie do internetu. Nazwa Ruchu pochodzi od pięciu tematów wokół których skupia swoją działalność: woda, środowisko, transport, rozwój i energia. Najwyższą władzą partyjną w Ruchu Pięciu Gwiazd jest internetowy plebiscyt, w którym mają prawo wziąć udział wszyscy działacze partii. Poparcie dla Ruchu zaczęło gwałtownie spadać już w 2013 roku, kiedy okazało się, że główne założenia partii paraliżują ją w wykonywaniu funkcji politycznej, przez co nie jest zdolna wchodzić w koalicje i uczestniczyć w sprawowaniu władzy.

<sup>23</sup> Por. LATTUCA E. (2015), *Cronaca dell'elezione di Sergio Mattarella al Quirinale: il „secondo presidente” della XVII Legislatura*: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/lattuca.pdf> dostęp: 26.05.2015).

i konstytucjonalistów przekonanie, że istnieje niepisana umowa odrzucająca możliwość reelekcji<sup>24</sup>, mimo że konstytucja nie zabrania wyboru tej samej osoby na urząd po raz drugi<sup>25</sup>. Po drugie, wybór polityka w podeszłym wieku łączył się z jego szybką dymisją, dlatego w 2015 roku w następstwie dymisji Napolitana, parlament tej samej kadencji (po raz pierwszy w historii Włoch) zmuszony był wybrać głowę państwa ponownie.

Powstały w wyniku niezyskania przez PD większości w Senacie pat polityczny skutkowało niepowodzeniem wyboru w kwietniu 2013 roku nowego prezydenta Republiki w pierwszych pięciu głosowaniach. W pierwszym z nich najwięcej głosów oddano na kandydata koalicji PD, PdL i SC<sup>26</sup> – byłego przewodniczącego Senatu Franco Mariniego<sup>27</sup>. W drugim, trzecim i piątym głosowaniu najwięcej głosów uzyskał wspierany przez Ruch Pięciu Gwiazd profesor prawa – cywilista i polityk Stefano Rodotà, natomiast w czwartej turze największe poparcie otrzymał kolejny kandydat PD i SEL (Lewica, Ekologia, Wolność) – były premier Włoch i Przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi. Wraz z kolejnymi turami głosowania rosła liczba oddawanych czystych kart, a wraz z tym powiększał się poważny kryzys wynikający z niemożności wyłonienia silnego kandydata przez żadną z partii. Kolejne nieudane kandydatury, a zwłaszcza niepowodzenie Romano Prodiego, odniosły skutek w postaci narastania kryzysu wewnątrz Partii Demokratycznej, której dotychczasowy przewod-

---

<sup>24</sup> Przedłużający się kryzys na scenie politycznej i niemożność wyboru prezydenta w powtarzających się głosowaniach doprowadziły jednak do odejścia od wspomnianego zwyczaju. Istnieje również drugi niepisany zwyczaj, od którego powoli się odchodzi, czyli tradycja wybierania na urząd prezydenta Republiki wyłącznie mężczyzn. Wśród kandydatów na urząd pojawiają się jednak kobiety, a w ostatnich wyborach prezydenckich Anna Finocchiaro była poważnie brana pod uwagę jako kandydatka na pierwszą w historii Włoch kobietę na tym stanowisku.

<sup>25</sup> Zdaniem niektórych, z przepisów Konstytucji wynika, że można zostać wybranym ponownie jeden raz, bezpośrednio po zakończeniu pierwszej kadencji. Por. Witkowski Z. (2004), *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch...*, s. 215.

<sup>26</sup> Koalicja brała pod uwagę także byłego przewodniczącego Izby Deputowanych Giuliano Amata oraz sędziego Sądu Konstytucyjnego Sergio Mattarellę. Ostatecznie, w przypadku braku porozumienia, głosy wewnątrz koalicji podzieliły się pomiędzy kilku kandydatów.

<sup>27</sup> W pierwszych trzech głosowaniach, aby zostać wybranym, należało uzyskać wynik 672 głosy. Gdyby Marini uzyskał wynik z pierwszego głosowania (czyli 521 głosów) w czwartym głosowaniu, w którym wystarczyło uzyskać wynik 504 głosy, żeby zostać wybranym, wówczas zostałby prezydentem Republiki. W drugim głosowaniu uzyskał jednak wynik 15 głosów, w trzeciej turze 6, w czwartej 3, w piątej 2 i w ostatnim (szóstym) głosowaniu – 0 głosów. Pozostałym kandydatom nie udało się uzyskać zadowalającego wyniku, jedynie Romano Prodi w czwartym głosowaniu uzyskał 395 głosów, które jednak nie pozwoliły mu na objęcie urzędu. Jego kandydaturze sprzeciwiała się przede wszystkim centroprawica (PdL), która nie wzięła udziału w głosowaniu. Ruch Pięciu Gwiazd wspierał Stefano Rodotè, natomiast koalicja Mario Montiego głosowała na minister spraw wewnętrznych Annamarię Cancellieri.

niczący Pier Luigi Bersani przytłoczony klęską swojego kandydata, postanowił zrezygnować z dalszego pełnienia funkcji w partii.

Przedłużające się wybory prezydenckie osłabiają pozycję nowo wybranej głowy państwa, dlatego główne siły polityczne (z wyjątkiem Ruchu Pięciu Gwiazd, który pozostał w opozycji) rozpoczęły starania o wyjście z impasu poprzez reelekcję cieszącego się dużym poparciem obywateli oraz szacunkiem na arenie międzynarodowej Giorgio Napolitana<sup>28</sup>. On sam wykluczał jednak swoją kandydaturę. Przyczyną odmowy startu w wyborach był nie tylko podeszły wiek (87 lat)<sup>29</sup>, ale również przeświadczenie o tym, że republikańska forma rządów wymaga zmiany na fotelu prezydenckim po i tak długiej, siedmioletniej kadencji.

Idea ponownego wyboru Napolitana powstała w szeregach PD, Ludu Wolności (PdL), Wyboru Obywatelskiego (SC), Unii Centrum (UdC) i Ligi Północnej, które w reelekcji zobaczyły jedyną szansę na zakończenie przedłużającego się patu, mimo że nie była wcześniej brana pod uwagę.

W dniu piątej tury głosowania (20 kwietnia) Monti, Bersani i Berlusconi wraz z kilkoma delegatami regionów przeprowadzili serię indywidualnych spotkań z Giorgio Napolitanem w celu nakłonienia go do ponownego kandydowania. Na skutek zmasowanego nacisku politycznego Napolitano zgodził się wreszcie zostać kandydatem PD, PdL, SC i Ligi Północnej w ostatnim – szóstym głosowaniu. Decyzja prezydenta podyktowana była poczuciem obowiązku wobec narodu w obliczu poważnego kryzysu politycznego wewnątrz parlamentu. Napolitano został wybrany miążdzącą większością 738 głosów przeciwko 217 głosom oddanym na Rodotę.

W kwietniu prezydent wyznaczył Enrica Lettę z PD kandydatem na premiera. Rząd Letty nazywany był rządem tzw. szerokiego porozumienia, ponieważ składał się z przedstawicieli centrolewicy oraz centroprawicy – PdL Silvio Berlusconi, wspieranych przez centrową koalicję Z Montim dla Włoch byłego premiera Mario Montiego (w której skład wchodziły SC oraz UdC). Wśród kluczowych reform rządu Letty warto wymienić zmianę sposobu finansowania partii politycznych we Włoszech<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Por. BIN R., PITRUZZELLA G. (2014), *Diritto Costituzionale*, Torino, s. 266.

<sup>29</sup> Druga kadencja Giorgio Napolitana zakończyłaby się planowo w 2020 roku, prezydent miałby wówczas 95 lat.

<sup>30</sup> Ustawa ma na celu zaprzestanie finansowania partii politycznych ze środków publicznych. Zgodnie z jej założeniami w 2014 roku środki publiczne przeznaczone na finansowanie partii politycznych zostały ograniczone o 25%, w 2015 roku o 50%, w 2016 roku o 75%, a w 2017 roku partie całkowicie przestaną być wspierane pieniędzmi z budżetu państwa. Od 2015 roku obywatele mają możliwość odprowadzenia 0,2% swojego podatku dochodowego na rzecz finansowania partii politycznych, ponadto partie mają opierać swoje finansowanie na darowiznach.



W listopadzie 2013 roku nastąpił poważny kryzys i rozłam we włoskiej centroprawicy, która z PdL przekształciła się w opozycyjne wobec Rady Ministrów ugrupowanie berluskonistów Forza Italia (FI) oraz przeciwników zmian proponowanych przez byłego premiera, którzy utworzyli nową partię pod nazwą Nowa Centroprawica (NCD) wspierającą w dalszym ciągu koalicyjny rząd Enrico Letty.

Zmiany mające na celu zażegnanie kryzysu politycznego nastąpiły w lutym 2014 roku, kiedy władze PD zażądały od Enrico Letty podania się do dymisji. Powodem była utrata zaufania politycznego w stosunku do osoby premiera wynikająca z faktu, że Letta wraz ze swoją chwiejną koalicją rządzącą nie był w stanie przeprowadzić żadnych istotnych reform, w tym najważniejszej – dotyczącej reformy prawa wyborczego<sup>31</sup>. Po przyjęciu dymisji Letty prezydent powierzył misję stworzenia rządu nowemu liderowi PD, syndykowi Florencji Matteo Renziemu.

Sześćdziesiąta trzecia włoska Rada Ministrów zaprzysiężona 22 lutego 2014 roku składa się podobnie jak poprzedni Rząd z przedstawicieli PD, NCD, UdC i SC. Jest to najmłodszy Rząd w historii kraju, średni wiek wynosi w nim zaledwie 47 lat. Renzi, nazywany przez media „Il Rottomatore”, czyli „człowiekiem demolką”, był też w chwili tworzenia jego rządu najmłodszym premierem w historii Włoch (39 lat). W swoim programie zawarł postulat pilnej reformy prawa wyborczego, ponieważ przepisy poprzedniej ordynacji Sąd Konstytucyjny uznał za niezgodne z treścią ustawy zasadniczej. Zdaniem premiera, Włochy potrzebowały zdecydowanych i radykalnych decyzji mających rozwiązać główne problemy, z którymi boryka się państwo, takie jak: kryzys ekonomiczny, bezrobocie i korupcja. W związku z tym zapowiedział kampanię na rzecz uproszczenia prawodawstwa, nowelizację tytułu V Konstytucji, reformę szkolnictwa oraz rynku pracy. Efektem tej ostatniej ma być wprowadzenie ułatwień dla firm zatrudniających pracowników w okresie wysokiego bezrobocia. Kolejnymi zmianami mają być: reforma systemu

---

<sup>31</sup> Przepisy poprzedniej ordynacji wyborczej tzw. *Legge Calderoli* z 2006 roku zostały zakwestionowane przez Sąd Najwyższy i przekazane do zbadania Sądowi Konstytucyjnemu, który stwierdził ich niezgodność z przepisami ustawy zasadniczej w wyroku nr 1/2014 ze stycznia 2014 roku. Zarzuty dotyczyły premii większościowej ( bonusu dla zwycięskiej koalicji mającego wpływać na możliwość uzyskania większości w parlamencie) oraz list zablokowanych, które ograniczały wyborców w wyborze konkretnego kandydata. Ordynacja wyborcza, o której mowa, została nazwana przez samego jej twórcę „świństwem” (*una porcata*) i dlatego często jest nazywana *Porcellum*. Od momentu jej uchwalenia mówiło się, że głównym celem nowych przepisów jest szkodenie interesom lewicy. Szerzej na temat *Legge Calderoli*: MACHELSKI Z. (2010), *System polityczny Włoch*, Warszawa, s. 239 i n.

podatkowego i administracji publicznej. Renzi planował także kontynuację pracy nad zapowiedzianą jeszcze przez rząd Letty likwidacją prowincji<sup>32</sup>, która miałyby zmniejszyć przerost administracji państwowej i wprowadzić duże oszczędności.

Po raz pierwszy we Włoszech, w rządzie Renziego, rzeczywistą połowę stanowią kobiety, ponieważ aż osiem pań pełni funkcję ministrów (w tym trzy są ministrami bez teki)<sup>33</sup>. Co więcej, pierwsza w historii kraju kobieta – Roberta Pinotti – została ministrem obrony. To samo dotyczy Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego, którego szefem jest Federica Guidi.

Wśród projektów szefa rządu znalazła się poważna zmiana dotycząca organizacji włoskiego Senatu, który ma zostać przeistoczony w izbę złożoną ze 100 senatorów, którymi będą przedstawiciele regionów (74) i wybrani burmistrzowie (21), co skończy erę idealnej dwuizbowości włoskiego parlamentu. Członkowie senatu nie będą wybierani w wyborach powszechnych, lecz przez rady regionalne, zniknie instytucja senatorów dożywotnich, pojawi się jednak pięciu senatorów mianowanych przez prezydenta na siedmioletnią kadencję. Do kompetencji Senatu nie będzie już należało głosowanie nad wotum zaufania dla Rady Ministrów. Dzięki wprowadzeniu reformy legislacyjna ma pracować szybciej i efektywniej, a państwo zaoszczędzi nawet pół miliarda euro<sup>34</sup>.

Złożone wyborcom obietnice okazały się trudne do zrealizowania, co znacznie spowolniło pracę rządu. Mimo wszystko, premier wniósł dużo świeżości do włoskiej klasy politycznej, konsekwentnie promuje swoje pomysły i próbuje przekonać Włochów do tego, że dzięki niemu Republika podźwignie się z kryzysu i ogromnego bezrobocia. Młodym wyborcom podoba się, że Renzi gwarantuje znaczne odmłodzenie klasy rządzącej i zmianę języka przez nią używanego na bardziej dla nich zrozumiały. Mało kto wierzy jednak w realizację wszystkich obietnic premiera, co sukcesywnie obniża jego poparcie wśród wyborców.

---

<sup>32</sup> Pozostaną jedynie prowincje graniczne o statusie specjalnym – Trento i Bolzano, w których część mieszkańców jest niemieckojęzyczna.

<sup>33</sup> Relacja ta nie przenosi się jednak na resztę administracji państwowej, która nadal zdominowana jest przez mężczyzn. Włochy od lat zmagają się z problemem równego dostępu do stanowisk państwowych, czego efektem było wprowadzenie zmian do Konstytucji (art. 117 ust. 7 i art. 51 Konstytucji) oraz parytetów, czyli tzw. różowych kwot (*le quote rosa*), w wyborach różnych szczebli.

<sup>34</sup> Reforma dotyczy również wyborów prezydenckich, w których nie będą brali udziału dawni delegaci regionalni, zmieni się także wymagane kworum.

### 3. DYMISJA GIORGIO NAPOLITANA ORAZ JEGO SYLWETKA POLITYCZNA

Giorgio Napolitano to polityk o długoletnim i ogromnym doświadczeniu, często określany mianem męża stanu. Jest uznawany za polityka uprzejmego, wyważonego, eleganckiego, precyzyjnego w swoich działaniach, pracowitego i przede wszystkim zaangażowanego w sprawy Republiki. Co więcej, jest szanowany na arenie międzynarodowej, a partnerzy zagraniczni uważają go za rozmówcę godnego zaufania. Jest też człowiekiem bezkompromisowych reform i trudnych decyzji, czemu niejednokrotnie dał wyraz. Charakterystyczne dla niego poczucie odpowiedzialności za państwo zmusiło go do zaakceptowania reelekcji, kiedy dotychczas wrogie mu środowiska partyjne, wystraszone głębokim kryzysem w wyborach prezydenckich, zdecydowały się przekonać go do pozostania na urzędzie. Zgoda na reelekcję była jednak obarczona świadomością i zapowiedzią szybkiej dymisji głowy państwa, chociaż jej data nie była znana, a sam Napolitano uzależniał ją od ukształtowania się stabilnego rządu oraz zakończenia prezydencji Włoch w Unii Europejskiej.

Pierwsze doniesienia na temat planowanej dymisji prezydenta pojawiły się na początku listopada 2014 roku, Kwirynał pozostawiał je jednak bez komentarza. Przewidywania, o których mowa, znalazły potwierdzenie w orędziu Napolitano na koniec roku, w którym ogłosił swoją decyzję. W dniu 14 stycznia 2015 roku przewodniczący izb<sup>35</sup> otrzymali oficjalną dymisję na piśmie, co dla Pietro Grassa (przewodniczącego Senatu), oznaczało konieczność tymczasowego przejęcia obowiązków głowy państwa. W momencie rezygnacji z dalszego pełnienia urzędu, Napolitano był najstarszym prezydentem w historii Europy.

Chcąc ocenić prezydenturę Napolitana, należy najpierw nakreślić chociażby w skrócie jego sylwetkę polityczną. Pochodzący z Neapolu Giorgio Napolitano rozpoczął swoją karierę polityczną we Włoskiej Partii Komunistycznej w 1945 roku i kontynuował ją później w szeregach Demokratycznej Partii Lewicy, co przyczyniło się do nadania mu po wygranych wyborach prezydenckich przydomka „czerwony książę”. W rzeczywistości odchodził z czasem od poglądów komunistycznych i dzisiaj należałoby określić go raczej socjalistą. W 1953 roku po raz pierwszy został wybrany do Izby Deputowanych (II kadencji), następnie był deputowanym V–XII kadencji, co dało mu doświadczenie polityczne nieporównywalne z doświadczeniem innych włoskich polityków<sup>36</sup>. W parlamencie XI kadencji pełnił funkcję przewodniczącego Izby Deputowanych, był również

---

<sup>35</sup> Laura Boldrini i Pietro Grasso.

<sup>36</sup> Często mówi się o nim, że jest znawcą włoskiej sceny politycznej od początku Republiki.

ministrem spraw wewnętrznych w rządzie Romano Prodiego oraz senatorem dożywotnim mianowanym za zasługi na polu społecznym w 2005 roku przez prezydenta Carlo Azeglio Ciampiego.

Napolitano jest euroentuzjastą, co przekłada się na jego doświadczenie w Parlamencie Europejskim. Po raz pierwszy został wybrany eurodeputowanym w 1989 roku, jednak w związku z objęciem stanowiska przewodniczącego Izby Deputowanych, zrezygnował z pełnienia mandatu po trzech latach. Ponownie wybrano go w 1999 roku, należał wówczas do frakcji socjalistycznej i przewodniczył Komisji Spraw Konstytucyjnych<sup>37</sup>.

Po wygranych przez centrolewicę wyborach parlamentarnych w 2006 roku, będący senatorem dożywotnim, Napolitano został kandydatem lewicy na urząd prezydenta Włoch. Wygrał wybory 10 maja 2006 roku, zdobywając 543 głosów<sup>38</sup> w czwartym głosowaniu. Jako prezydent rozpoczął urzędowanie 15 maja, co wiązało się z rezygnacją z mandatu senatora. Do Senatu wrócił jednak w 2015 roku po zakończeniu piastowania urzędu głowy państwa.

Zarówno pierwsza, jak i druga kadencja Giorgio Napolitana nie należały do łatwych. Trzeba podkreślić, że wybór właśnie tego polityka, podyktowany był trudną sytuacją we Włoszech. Szukano wówczas odpowiedniego człowieka na czas kryzysu, który swoją charyzmą zapewniłby Republice stabilizację sceny politycznej i wiarygodność na arenie międzynarodowej. Realizując te zadania, Napolitano szukał efektywnych rozwiązań przyspieszających pracę legislatury i zapobiegających konieczności rozwiązania izb.

Początek pierwszej kadencji Napolitano opierał się na bezstronnym sprawowaniu funkcji mediatora między partiami wchodzącymi w skład parlamentu. Prezydent dobrze wypełniał to zadanie, mimo że Rada Ministrów Silvio Berlusconi była gabinetem prawicowym, a więc ideologicznie dalekim jego własnym poglądom politycznym. Kilkakrotnie zdarzyło się nawet, że Napolitano oficjalnie poparł premiera w jego działaniach. Pomimo to często zarzucano mu wspieranie lewicy, a później doprowadzenie do upadku rządu Berlusconi w 2011 roku<sup>39</sup>.

Charakterystyczne dla Napolitana było częste kierowanie oświadczeń do Izb, w których motywował, uzasadniał i tłumaczył swoje oficjalne działania i akty. Napolitano zwracał się również często wprost do obywateli, poddając swoje akty pod ocenę opinii publicznej, co dawało mu możliwość zyskania większej

---

<sup>37</sup> Mandat eurodeputowanego sprawował do 2004 roku.

<sup>38</sup> Uprawnionych do głosowania było 1009 osób.

<sup>39</sup> W 2011 roku.

autonomii i poniekąd kontroli nad środowiskiem politycznym<sup>40</sup>. Można stwierdzić, że używał wspomnianego narzędzia nie tylko do pokazania swojego zaangażowania w życie polityczne Republiki, lecz również do wzmocnienia swojej pozycji w systemie organów państwowych, co przez wielu było uznawane za nadmierne i nieuzasadnione. Nie bez powodu na koniec prezydentury zyskał sobie przydomek „króla Jerzego”.

Najważniejszym momentem pierwszej kadencji Napolitana była jego odpowiedź na kryzys rządowy w 2011 roku. Wówczas, w efekcie utraty większości w Izbie Deputowanych przez centroprawicową koalicję, premier Silvio Berlusconi zaraz po uchwaleniu ustawy stabilizacyjnej zawierającej pakiet kroków antykryzysowych<sup>41</sup>, zmuszony został podać się do dymisji<sup>42</sup>. W odpowiedzi na te wydarzenia, prezydent podjął szybką decyzję o nominacji Mario Montiego na stanowisko nowego szefa Rady Ministrów. W osobie tego znanego w całej Europie ekonomisty Napolitano upatrywał szansę na stworzenie rządu o charakterze eksperckim, którego głównym zadaniem miała być realizacja pakietu antykryzysowego i uzdrowienie finansów publicznych. Wybór Montiego był podyktowany również jego autorytetem w Unii Europejskiej, gdzie przez blisko 10 lat był komisarzem. Nowy gabinet, nazywany prezydenckim, miał zapobiec konieczności przeprowadzenia przedterminowych wyborów, wpłynąć na uspokojenie rynków finansowych i ograniczenie spadków na giełdach. Chociaż radykalna decyzja głowy państwa spotkała się z falą krytyki, w parlamencie poparła ją zarówno centroprawicowa, jak i centrolewicowa opozycja. Krytyczna ocena działań prezydenta była jednak po części uzasadniona, bo choć pozostawały one w zgodzie z Konstytucją, a Rada Ministrów uzyskała zaufanie obu izb, było to skorzystanie z prerogatywy mającej znaleźć zastosowanie tylko w sytuacji głębokiego kryzysu będącego realnym zagrożeniem dla państwa. Należy dodać, że kilka dni przed nominacją prezydent mianował Montiego senatorem dożywotnim za jego zasługi naukowe i społeczne, w obliczu czego nowy premier powszechnie uznany został za osobę należącą do obozu politycznego Napolitana.

W grudniu 2012 roku Monti postanowił podać się do dymisji, czym przyspieszył wybory parlamentarne o dwa miesiące. Jego gabinet funkcjono-

---

<sup>40</sup> Por. SALERNO G. M. (2013), *Il primo messaggio di Napolitano alle Camere tra novità e conferme*, federalismi.it, s. 1-2: <http://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=282> (dostęp: 26.05.2015).

<sup>41</sup> Wśród kroków antykryzysowych znalazło się podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat, cięcia w administracji państwowej oraz liberalizacja handlu.

<sup>42</sup> Trzeba podkreślić, że IV rząd Berlusconiego był mimo wszystko drugim najdłuższym w historii Republiki, trwał bowiem aż 1283 dni, czyli około trzy i pół roku. Silvio Berlusconi był również szefem najdłuższego rządu w historii Republiki Włoskiej, który trwał 1409 dni.

wał jednak kilka miesięcy dłużej, wypełniając swoje podstawowe obowiązki. Dopiero w kwietniu powołano nowy, koalicyjny rząd Enrico Letty, który utrzymał się 300 dni i w lutym 2014 roku został zamieniony na gabinet Matteo Renzi.

Elementem wyróżniającym drugą kadencję prezydencką Napolitana jest zwrócenie uwagi na złe warunki panujące we włoskich zakładach karnych, a zwłaszcza na ich przeludnienie. Prezydent naświetlił ten problem w swoim komunikacie, sporządzonym po wizycie w zakładzie karnym w Poggioreale w 2013 roku. Zawarł w nim pogląd o konieczności ułaskawienia części skazanych w celu przywrócenia minimalnych warunków życiowych we włoskich więzieniach. Decyzja ta była podyktowana nie tylko wrażeniem, jakie zrobiło na nim odwiedzone więzienie, ale przede wszystkim chęcią zapobiegnięcia płaceni wysokich odszkodowań. Europejski Trybunał Praw Człowieka w maju 2014 roku wydał wyrok skazujący Włochy za nieludzkie i poniżające warunki panujące w więzieniach, wyznaczył w nim rok czasu na poprawienie sytuacji<sup>43</sup>. W przypadku braku podjęcia odpowiednich środków Republika Włoska musiałaby zapłacić wysokie sankcje finansowe, dlatego prezydent wezwał parlament do współpracy i szybkiego rozwiązania problemu w drodze amnestii lub zbiorowego aktu łaski. Celem tych działań miało być szybkie obniżenie liczby więźniów w zakładach karnych<sup>44</sup>. Część środowiska politycznego poparła wówczas prezydenta, Partia Demokratyczna z Matteo Renzim na czele była jednak sceptycznie nastawiona do tego pomysłu. Jej zdaniem problem powinien zostać rozwiązany w drodze poważnych reform instytucjonalnych, a nie amnestii i aktów łaski, które naruszają zasadę pewności kary<sup>45</sup>.

Najtrudniejszym momentem prezydentury Napolitana było włączenie jego nazwiska w proces w sprawie prowadzonych rzekomo 20 lat temu rozmów władz i administracji państwowej z mafią. Sprawa dotyczy ewentualnego układu mającego na celu przerwanie brutalnych ataków bombowych Cosa Nostry dążących do zastraszenia władz państwowych. Prezydent złożył pisemne oświadczenie dotyczące jego wiedzy na temat, które przekazał Sądowi w Palermo. Oświadczenie dotyczyło okresu, gdy pełnił stanowisko przewodniczącego Izby Deputowanych, wiadomości w nim zawarte zostały jednak uznane za niewystarczające i Napolitano został wezwany do osobistego złożenia zeznań. Przesłuchanie prezydenta odbyło się w Kwirynale za zamkniętymi drzwiami w październiku 2014 roku,

---

<sup>43</sup> Jest to wyrok o charakterze pilotażowym.

<sup>44</sup> Prezydent powołał w tym celu specjalną grupę roboczą, która miała zająć się kwestią odpowiednich reform.

<sup>45</sup> Por. SALERNO G. M. (2013), op. cit., s. 7.

zeznania głowy państwa nie wniosły jednak nic nowego do sprawy, nie wykazały również, że Napolitano wiedział o pertraktacjach z Cosa Nostrą.

Prezydentura Napolitano była często krytykowana, zwłaszcza po mianowaniu Mario Montiego premierem. Zarzucano mu, że interpretuje swoje uprawnienia konstytucyjne rozszerzająco i stosuje techniki charakterystyczne dla systemu prezydenckiego. Niewątpliwie prowadzona przez Napolitana polityka była oparta na autorytecie, a swoje prerogatywy wykorzystywał w kontrowersyjny sposób. Jego działania były podyktowane przekonaniem, że działa w interesie państwa. Zgoda na reelekcję potwierdziła tylko poczucie obowiązku wobec Republiki, którym kierował się w czasie obu kadencji. Biorąc pod uwagę sytuację polityczną, ekonomiczną i gospodarczą we Włoszech, należy zauważyć, że Napolitano był skutecznym prezydentem w czasach kryzysu i efektywnie realizował zadania, jakie przed nim postawiono. Kreując swoją prezydenturę w omawiany sposób, Napolitano mocno naruszył jednak ideę bezstronnej i apolitycznej głowy państwa, która nie podejmuje samodzielnych działań, a jedynie wspiera dialog polityczny i stymuluje polityków do pracy. Odszedł tym samym od idealnego wzorca, któremu wierni starali się być jego poprzednicy, i stworzył dość niebezpieczny precedens, który parlament musiał brać pod uwagę przy wyborze jego następcy.

#### 4. REPUBLIKA WŁOSKA PO DYMISJI GIORGIO NAPOLITANA

Dymisja Giorgio Napolitana przypadła na moment, gdy rząd Matteo Renzi intensywnie pracował nad wprowadzeniem ważnych dla państwa ustaw. Dlatego, w czasie gdy rady regionalne zajmowały się wyborem swoich delegatów, obie izby parlamentu pracowały nad wprowadzaniem planowanych reform. Partii Demokratycznej zależało na przyjęciu przez parlament kilku ustaw jeszcze przed wyborami prezydenckimi, jednak prace nad ich przyjęciem zostały przerwane przez wniosek o ich zawieszenie umotywowany specyficzną sytuacją wakatu na fotelu prezydenta<sup>46</sup>. Zdaniem niektórych, wystarczyłoby kilka tygodni, podczas których wstrzymano by planowaną dymisję Napolitana, by umożliwić sprawne przeprowadzenie planowanych przez rząd premiera Renzi ustaw i uniknąć przeszkód związanych z zamieszczeniem, jakie wywołuje wybór nowej głowy państwa. Decyzja o dymisji została już jednak podjęta<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Por. LATTUCA E. (2015), op. cit., s. 3-4.

<sup>47</sup> Por. SALERNO G. M. (2013), op. cit., s. 7.

Aktualna sytuacja polityczna we Włoszech jest trudna nie tylko ze względu na wysoki stopień bezrobocia (zwłaszcza wśród młodych ludzi) oraz kryzys ekonomiczny, ale przede wszystkim ze względu na tradycyjną włoską wielopartyjność i konieczność tworzenia koalicji, które często okazują się nietrwałe. Dlatego, mówiąc o gabinecie Renziego, trudno nie wspomnieć o jego współpracy politycznej z partią Forza Italia Silvio Berlusconi. Koalicyjny rząd młodego premiera opiera się bowiem na chwiejnych podstawach, które zmuszają go do współpracy z innymi ugrupowaniami. Dowodem na więzi łączące do niedawna lidera PD z „berluskonistami” był tzw. Pakt nazareński (*Patto del Nazareno*), czyli umowa polityczna zawarta między Renzim i Berlusconim w styczniu 2014 roku. Celem paktu był wspólny wysiłek obu partii w dążeniu do przeprowadzenia reformy prawa wyborczego. Renzi w opublikowanym w styczniu 2014 roku liście otwartym proponował współpracę przy tworzeniu reformy ordynacji wyborczej nazywanej *Italicum* wszystkim partiom politycznym i to właśnie były premier, Silvio Berlusconi, jako pierwszy odpowiedział na zaproszenie do rozmów, widząc w tym możliwość uczestnictwa swojej partii w realnym sprawowaniu władzy w państwie<sup>48</sup>.

We Włoszech często porównuje się Matteo Renziego z Silvio Berlusconim, podkreślając zwykle, że jest jego lepszą, mniej rubaszną wersją. Postulaty polityczne Renziego przypominają zresztą te głoszone przez Berlusconiego w latach dziewięćdziesiątych, kiedy zakładał partię Forza Italia. Należały do nich m.in.: odnowa moralna włoskiej sceny politycznej, walka z bezrobociem, tworzenie nowych miejsc pracy, obniżenie podatków i ulgi dla przedsiębiorców. Podobnie jak w przypadku Berlusconiego, także sukces młodego premiera tłumaczony jest często doskonałym PR, umiejętnym wykorzystaniem telewizji oraz mediów społecznościowych. Renzi jest błyskotliwy, dowcipny i szybko zyskał sobie sympatię przywódców państw europejskich, którzy zobaczyli w nim szansę dla Włoch na wyjście z kryzysu.

Współpraca centrolewicy z centroprawicą była szansą na stabilizację sceny politycznej w obliczu gospodarczej zapaści i dużego bezrobocia, budziła jednak liczne kontrowersje<sup>49</sup>. Niechęć Włochów do Berlusconiego jest efektem licznych

---

<sup>48</sup> W kwestii reformy prawa wyborczego wypowiedział się na swoim blogu także lider Ruchu 5 Gwiazd Beppe Grillo, który sprzeciwił się planowanym zmianom i wezwał do rozwiązania obu izb oraz przeprowadzenia nowych wyborów.

<sup>49</sup> Warto przy tej okazji przytoczyć słowa Zbigniewa Witkowskiego, który przyszłość włoskiej sceny politycznej widzi następująco: „W moim przekonaniu dalszy proces bipolaryzacji, a jednocześnie stopniowe zmniejszanie się dystansu ideologicznego między rywalizującymi koalicjami będzie miało zasadnicze znaczenie dla stabilizacji sceny partyjnej Włoch” (Por. GACA A., WITKOWSKI Z., *op. cit.*, p.173). Z całą pewnością za wcześniej jest na głoszenie stabilizacji poli-



afery związanych z osobą byłego premiera, zwłaszcza afery korupcyjnej i seks-afery nazywanej „bunga bunga”, które przyćmiły fakt, że był on szefem najdłużej funkcjonujących rządów i wciąż jest przywódcą Forza Italia, z którą premier Renzi zmuszony był współpracować w celu wprowadzenia nowej ordynacji wyborczej. Wspomniany cel został osiągnięty, jednak nie udało się utrzymać porozumienia przez czas wystarczający na realizację innych zapowiadanych reform.

Dymisja głowy państwa oznaczała konieczność przeprowadzenia nowych wyborów, trudnych tym bardziej, że obarczonych niepowodzeniem poprzednich, w których nie udało się wyłonić głowy państwa w pierwszych głosowaniach i potrzebne było przeprowadzenie rozmów z dotychczasowym prezydentem – Giorgio Napolitanem, aby pomimo podeszłego wieku zgodził się na reelekcję. W tej sytuacji istniało ogromne prawdopodobieństwo, że ten sam parlament XVII kadencji po raz drugi będzie miał problem z wyłonieniem głowy państwa.

Przed wyborami media informowały, że brakuje jednego silnego kandydata na nowego prezydenta, a rządząca centrolewicowa Partia Demokratyczna nie wybrała jeszcze osoby, na którą zagłosuje. Rzeczywiście rozmowy PD z centroprawicą mające na celu wybór wspólnego kandydata trwały do samego końca i tak jak planowano, wybór głowy państwa nastąpił dopiero w czwartym głosowaniu.

Najczęściej pojawiającymi się nazwiskami w kontekście zbliżających się wyborów były: Amato, Mattarella i Finocchiaro. Giuliano Amato (ur. 1938) jest włoskim prawnikiem, profesorem prawa i szanowanym politykiem z ogromnym doświadczeniem parlamentarnym. Jest socjalistą, jednak w głośniejszej aferze korupcyjnej Tangentopoli nie postawiono mu żadnych zarzutów o korupcję. Dwukrotnie pełnił funkcję szefa Rządu, kilka razy dzierżył tekę ministra, był parlamentarzystą i współautorem traktatu lizbońskiego. Sergio Mattarella (ur. 1941) to również profesor – prawnik (sędzia i wykładowca uniwersytecki), wieloletni parlamentarzysta z doświadczeniem na stanowisku ministra, kojarzony z prawą stroną sceny politycznej. Anna Finocchiaro to natomiast jedyna kobieta mająca jak dotychczas realną szansę na zostanie prezydentem Republiki. Jest włoską prawniczką, urzędniczką, politykiem i parlamentarzystką pełniącą wcześniej funkcję ministra do spraw równouprawnienia w Rządzie Prodiego. Podobnie jak Mattarella pochodzi z Sycylii, jest jednak związana z centrolewicą.

Ostatecznie najwięcej głosów w pierwszych trzech głosowaniach (kolejno: 120, 123 i 126) uzyskał Ferdinando Imposimato (ur. 1936) – prawnik i polityk kojarzony z procesami przeciwko Cosa Nostrze, Camorrze oraz z walką z ter-

---

tycznej w Republice, jednak wspomniany Pakt Nazareński jest przykładem na poparcie poglądu Z. Witkowskiego.

roryzmem. Imposimato jest honorowym przewodniczącym Sądu Kasacyjnego, a w swojej karierze prokuratora zajmował się takimi sprawami, jak zamach na Jana Pawła II czy porwanie i zabójstwo Aldo Mora.

Taktyka Partii Demokratycznej polegała na przeczekaniu pierwszych trzech głosowań, oddaniu czystych kart (*scheda bianca*) i zagłosowaniu na wybraną wcześniej osobę w czwartym – planowo decydującym głosowaniu. Kandydat centrolewicy zdaniem Renziego powinien być osobą mającą poparcie PD, jednak będącą na tyle szanowanym politykiem, żeby pozostałe partie nie sprzeciwiały się jego wyborowi. Musiał też spełniać podstawowy warunek: być osobą akceptowaną na stanowisku głowy państwa nie tylko przez partie, ale przede wszystkim przez społeczeństwo<sup>50</sup>. Wybór PD ograniczał się zatem do dwóch kandydatów: Amata albo Mattarelli, ostatecznie wybór padł na Sergio Mattarellę.

Decyzja partii była o tyle dziwna, że sam Mattarella dystansuje się od Forza Italia będącej jedną z największych partii w parlamencie. Jego stosunek do centroprawicy jest efektem afery politycznej związanej z działalnością byłego premiera i aktualnego lidera Forza Italia – Silvio Berlusconi. W 1990 roku Mattarella jako jeden z pięciu ówczesnych ministrów podał się do dymisji w proteście przeciwko nowej ustawie medialnej (tzw. *legge Mammi*), której treść sprzyjała interesom medialnego magnata – Berlusconi. PD, mając zamiar doprowadzić do wyboru Mattarelli, musiała liczyć się ze sprzeciwem Forza Italia i uzyskać wsparcie innych partii. Ostatecznie udało się zdobyć głosy: SEL, SC, CD, DS i Area Popolare, dzięki czemu Sergio Mattarella został wybrany 31 stycznia 2015 roku nowym prezydentem Republiki, uzyskawszy 665 głosów w czwartym głosowaniu.

## 5. SYLWETKA SERGIO MATTARELLI – DWUNASTEGO PREZYDENTA REPUBLIKI WŁOSKIEJ

Sergio Mattarella urodził się w Palermo (Sycylia) w 1941 roku<sup>51</sup>. Jest politykiem, prawnikiem oraz profesorem – specjalistą prawa parlamentarnego. Przez wiele lat był posłem, później ministrem bez teki w rządzie premiera Giovanniego Gorii oraz Ciriaco De Mity, ministrem edukacji publicznej w rządzie Giulio Andreottiego, wicepremierem w rządzie Massimo D'Alemy, następnie ministrem

---

<sup>50</sup> Por. LATTUCA E. (2015), op. cit., s. 3-4.

<sup>51</sup> Mattarella jest pierwszym Sycylijczykiem, który został wybrany na urząd prezydenta Republiki Włoskiej.

obrony w rządach D'Alemy i Giuliano Amata oraz od sędzią Sądu Konstytucyjnego (w latach 2011–2015).

Życiorys Matterelli jest ściśle związany z politycznym życiem Republiki. Jego ojciec Bernard był działaczem politycznym i jednym z twórców powojennej chadecji, przeciwnikiem Partii Faszystowskiej oraz ministrem w rządach De Gasperiego. Natomiast starszy brat przyszłego prezydenta – Piersanti, aktywista Akcji Katolickiej, lokalny polityk i prezydent Sycylii w latach 1978–1980 – został zamordowany przez mafię w odwecie za swój sprzeciw przeciwko mafijnej kontroli branży budowlanej na wyspie. Właśnie to zdarzenie zmotywowało Mattarellę do rozpoczęcia kariery politycznej.

Sergio Mattarella z wykształcenia jest prawnikiem, po ukończeniu studiów prawniczych na Uniwersytecie La Sapienza w Rzymie został w 1967 roku wpisany na listę adwokacką w Palermo, gdzie zaczynał swoją karierę zawodową i gdzie został wkrótce wykładowcą na tamtejszym uniwersytecie, co trwało do momentu, kiedy zdecydował się zostać członkiem Izby Deputowanych w 1983 roku. Mattarella wykładał procedurę parlamentarną, a wśród jego zainteresowań naukowych znajdowały się zwłaszcza procedura legislacyjna i bikameralizm. Z racji pochodzenia i wychowania interesował się również administracją rodzimego regionu – Sycylii. Jego kariera polityczna zaczęła się w szeregach Chrześcijańskiej Demokracji, następnie działał we Włoskiej Partii Ludowej i Partii Demokratycznej. Był posłem w Izbie Deputowanych nieprzerwanie od 1983 roku: w parlamencie IX–XV kadencji. Jego kariera jako deputowanego zakończyła się w 2008 roku. W październiku 2011 roku parlament powołał go na funkcję sędziego Sądu Konstytucyjnego, którą pełnił aż do momentu wyboru na urząd prezydenta Republiki. Obowiązki głowy państwa wypełnia od 3 lutego 2015 roku.

Mattarella przed objęciem urzędu nie był rozpoznawalnym włoskim politykiem, rzadko udzielał wywiadów i pokazywał się w mediach. Jego nazwisko jest jednak znane ze względu na ordynację wyborczą z 1993 roku, której był autorem, a której nazwa *Mattarellum* pochodziła od jego nazwiska<sup>52</sup>. Do jego największych politycznych osiągnięć zaliczyć można także reformę edukacji z lat dziewięćdziesiątych oraz zniesienie obowiązkowej służby wojskowej.

Po zaprzysiężeniu w Pałacu Montecitorio, Prezydent mówił o konieczności bezkompromisowego podejścia do problemu przestępczości zorganizowanej we

---

<sup>52</sup> *Mattarellum* wprowadziło istotne zmiany do włoskiego prawa wyborczego, stanowiąc istotną modyfikację wcześniej obowiązującego systemu proporcjonalnego i wprowadzając nowy – mieszany system wyborczy. Jego przepisy były zastosowane w wyborach z 1994, 1996 i 2001 roku.

Włoszech, o korupcji i coraz większym problemie związanym z rosnącą falą imigracji oraz o konieczności współpracy w Europie w celu rozwiązania tych problemów. Poruszył także problem terroryzmu i wojen, podkreślając wartość tolerancji, pokoju i wolności. W jego wystąpieniu pojawił się również wątek nierówności społecznych, rosnącego bezrobocia wśród młodych ludzi (zwłaszcza na południu), dyskryminacji i przemocy wobec kobiet, konieczności wprowadzania ułatwień dla niepełnosprawnych i potrzeby wzrostu innowacyjności. Prezydent jasno wskazał, że kraj potrzebuje poważnych reform socjalnych, gospodarczych i administracyjnych, a zwłaszcza pilnego wprowadzenia nowej ordynacji wyborczej. Poparł reformę ustrojową zapoczątkowaną przez rząd premiera Renzi, podkreślając, że zmiany są konieczne i mają na celu stymulować procesy demokratyczne. Mattarella już we wstępie wystąpienia wzywał do jedności pomimo trudności, kryzysu i problemów, z jakimi zмага się państwo. Podkreślił, że liczy na wsparcie ze strony klasy politycznej poprzez jej uczciwość i realizowanie „dobrej polityki”. Jasno wyraził również wizję swojej prezydentury, kładąc nacisk na zamiar pełnienia funkcji bezstronnego arbitra między partiami.

Sergio Mattarella jest okreśłany mianem prezydenta ascety, zwłaszcza po niedawnej decyzji o rezygnacji z emerytury, która przysługiwała mu jako byłemu profesorowi uniwersytetu. Rezygnacja z dodatkowego dochodu została przyjęta bardzo pozytywnie przez całą scenę polityczną, uznano ją za działanie mające na celu zmotywowanie innych polityków do zaprzestania kumulowania dochodów z różnych źródeł, co jest powszechną praktyką wśród włoskiej klasy politycznej (tzw. *superpensja*). Wcześniej prezydent ograniczył wydatki Kwirynału, obniżając przychody pracowników Pałacu Prezydenckiego. Łączny pułap zarobków w wynosi od tego roku 240 tys. euro rocznie, zarówno dla pracowników pałacu, jak i dla samego prezydenta. Mattarella przed objęciem urzędu mieszkał w 50-metrowym mieszkaniu w okolicy Sądu Konstytucyjnego, jadał posiłki w stołówce pracowniczej i jeździł skromnym samochodem. Z jego małżeństwa z Marisą Chiazzese (siostrą żony jego zamordowanego brata) pochodzi troje dorosłych dzieci: córka i dwóch synów. Od 2012 roku Mattarella jest wdowcem.

Prezydent jest uważany za człowieka o znakomitych manierach, spokojnego i wyważonego. Cechy te z całą pewnością ułatwiają mu pełnienie funkcji reprezentacyjnych, poważne wątpliwości budzi jednak kwestia, czy w sytuacji kryzysu politycznego będzie umiał podejmować równie bezkompromisowe działania, jak jego poprzednik w Pałacu Kwirynalskim – Giorgio Napolitano. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest wyważone sprawowanie funkcji przez prezydenta, wolne od kontrowersyjnych wystąpień i działań mogących ingerować w pracę Rządu, opierające się na apolitycznym charakterze urzędu i pełnieniu funkcji arbitra w dialogu między partiami. Właśnie taką rolę przewiduje dla

głowy państwa Konstytucja, dlatego Mattarella wydaje się właściwą osobą w Pałacu Kwirynalskim. Pierwsze miesiące jego kadencji rozpoczęły się od otwarcia targów EXPO w Mediolanie oraz od poważnego problemu związanego z rosnącą falą imigracji w południowych regionach kraju, wobec którego reszta Europy pozostaje obojętna.

## 6. PODSUMOWANIE

Ostatnie lata pokazały, że w sytuacji kryzysu parlamentarnego wybór głowy państwa we Włoszech jest trudny i może prowadzić do zaskakujących rezultatów. Ponowny wybór Giorgio Napolitana zerwał z tradycją odrzucającą reelekcję, był jednak konieczny ze względu na niemożność wyłonienia innego kandydata. Krytyczna ocena prezydentury Napolitana, który wykorzystał posiadane doświadczenie polityczne w celu wzmocnienia swojego autorytetu, doprowadziła do wyboru na jego następcę osoby uosabiającej dawną tradycję sprawowania urzędu włoskiej głowy państwa. Jednakże Napolitano został wybrany właśnie ze względu na swój silny charakter. Poważny kryzys ekonomiczny we Włoszech wymagał bowiem, aby prezydent aktywnie pełnił funkcję mediatora w dialogu między partiami politycznymi i aktywnie stymulował parlament oraz rząd do realizacji programu antykryzysowego.

Następca Napolitana – Sergio Mattarella – gwarantuje natomiast powrót do modelu prezydenta statecznego, apolitycznego i wyważonego. Jego wybór należy uznać za zdecydowany sygnał ze strony parlamentu, że odrzuca on model prezydencji zaangażowanej w prace rządu i parlamentu, wypracowany przez Napolitana. Warto zauważyć, że kandydatura Mattarelli została zaproponowana przez Partię Demokratyczną, która tworzy koalicję rządzącą z Matteo Renzim na stanowisku szefa Rady Ministrów. Młody premier ma silną osobowość i planuje przeprowadzić szereg reform w państwie, w czym mógłby przeszkadzać mu kolejny charyzmatyczny polityk w Pałacu Kwirynalskim.

## Streszczenie

CASUS REELEKCJI PREZYDENTA REPUBLIKI G. NAPOLITANA (2013)  
I WYBÓR S. MATTARELLI NA TEN URZĄD (2015) –  
OKOLICZNOŚCI FAKTYCZNE, UWARUNKOWANIA POLITYCZNE  
I PROCEDURA WYBORU

Prezydenci Republiki Włoskiej wypracowali przez lata konkretny model sprawowania urzędu głowy państwa, który opiera się na neutralności, rozwadze, a także jak najmniejszej ingerencji w pracę parlamentu i Rady Ministrów. Prezydentura Giorgio Napolitana pokazała jednak, że można wykorzystać kompetencje głowy państwa w sposób znacznie wzmacniający jej autorytet w systemie organów państwowych. Chociaż w okresie poważnego kryzysu ekonomicznego Włochy potrzebowały doświadczonego mediatora w Pałacu Kwirynalskim, działania Napolitana były często krytykowane ze względu na jego bezkompromisowość. Pomimo to Napolitano jako pierwszy prezydent w historii Włoch został wybrany na urząd głowy państwa ponownie, głównie z uwagi na kryzys wewnątrz parlamentu, który uniemożliwiał kompromis w kwestii wyboru innej osoby na to stanowisko. Jego następcą – prof. Sergio Mattarella, jest jednak dowodem na chęć powrotu do tradycyjnego sposobu pełnienia obowiązków głowy państwa, wolnego od kontrowersyjnych działań i stanowczych decyzji.

**Słowa kluczowe:** Prezydent Republiki Włoskiej; Sergio Mattarella; Giorgio Napolitano; głowa państwa; Republika Włoska

## Summary

THE CASE OF REELECTION OF PRESIDENT G. NAPOLITANO (2013)  
AND THE ELECTION OF S. MATTARELLA TO THIS OFFICE (2015) –  
CIRCUMSTANCES, POLITICAL CONDITIONS AND MODALITIES OF  
THE ELECTION

The article has informational purposes and is focused on explaining the procedure of electing the President of the Italian Republic. It also describes the silhouettes of two Italian presidents. The first is Giorgio Napolitano, whose presidency aroused much controversy and is accused of abuse of asserting his prerogatives. The second is Sergio Mattarella – the current president, elected in 2015 after the resignation of Napolitano. His presidency is an example of performance of the functions in apolitical and balanced way. These two very different presidencies are shown on the background of accompanying events in Italian politics, such as changes in the position of prime minister, party crises and major reforms. Article contains also an information about the government of Matteo Renzi – the youngest Italian Prime Minister, who while assuming the office,

announced far-reaching changes including tax reform, labor law reform and changes to the constitution.

**Keywords:** The Constitution of the Italian Republic, The President of the Italian Republic, presidential election, Renzi Cabinet.

### Riassunto

#### IL CASO DELLA RIELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA G. NAPOLITANO (2013) E LA SCELTA DI S. MATTARELLA A QUEST'UFFICIO (2015) – CIRCOSTANZE, CONDIZIONI POLITICHE E MODALITÀ DELL'ELEZIONE

L'articolo ha la funzione divulgativa e ha per oggetto la modalità dell'elezione del Presidente della Repubblica Italiana. Descrive anche i profili personali di due presidenti italiani. Il primo è Giorgio Napolitano, la cui presidenza ha suscitato molte polemiche in quanto gli è stato da alcuni addebitato di abusare delle sue prerogative. Il secondo è Sergio Mattarella – l'attuale Presidente, eletto nel 2015 dopo le dimissioni di Napolitano. La sua presidenza appare un esempio dell'esercizio delle funzioni presidenziali in modo apolitico ed equilibrato. Queste due presidenze molto diverse sono mostrate sullo sfondo degli avvenimenti che hanno caratterizzato la vita politica italiana in quel periodo, soprattutto i cambiamenti personali a Palazzo Chigi, le riforme importanti e le crisi degli partiti. L'articolo contiene anche una breve analisi del governo di Matteo Renzi – il dei giovane Primo Ministro italiano, che appena assunto l'incarico, ha annunciato cambiamenti di vasta portata tra i quali la riforma fiscale, la riforma del diritto del lavoro e la revisione costituzionale.

**Parola chiave:** Costituzione della Repubblica Italiana, Presidente della Repubblica Italiana, elezioni presidenziali, Governo Renzi.

### BIBLIOGRAFIA:

- ARCIDIACONO L., CARULLO A., CASTORINA E. (2013), *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di) (2006), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino.
- BIN R., PITRUZZELLA G. (2001), *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Torino.
- BIN R., PITRUZZELLA G. (2014), *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Torino.
- GACA A., WITKOWSKI Z. (2012), *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, TNOiK, Toruń.

- LATTUCA E. (2015), *Cronaca dell'elezione di Sergio Mattarella al Quirinale: il „secondo presidente” della XVII Legislatura*, <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/lattuca.pdf> (dostęp: 26.05.2015).
- MACHELSKI Z. (2010), *System polityczny Włoch*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- SALERNO G. M. (2013), *Il primo messaggio di Napolitano alle Camere tra novità e conferme*, federalismi.it, <http://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=282> (dostęp: 26.05.2015).
- WITKOWSKI Z. (1990), *Godność senatora dożywotniego w Republice Włoskiej (w związku z kontrowersjami wokół interpretacji art. 59 Konstytucji Italii)*, „Studia Prawnicze” 1 (103), s. 203-227.
- WITKOWSKI Z. (2004), *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.