

WITOLD MISIUDA-REWERA

REGIONY I SAMORZĄDNOŚĆ LOKALNA W ŁADZIE PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE WŁOCH

I. WPROWADZENIE

Działania regionalne w celu usprawnienia funkcji państwa nie-
podzielne go winny być oparte na zasadzie pomocniczości i mieć na
celu realizację dobra wspólnego, czyli solidarności jego mieszkańców jako
antidotum na globalistyczno-liberalną „bez”-„troskę” o człowieka. Naród jest
tu postrzegany przez tworzące go wspólnoty rodzin i gminy (jako pochodzące
wprost od Boga) oraz poprzez związki regionalne i samorządowe powstałe
w oparciu o określoną autonomię przynależną człowiekowi i tworzoną przez
niego wspólnotom na podstawie prawa naturalnego. Kultura trwana
w tradycji regionalnej nie może być zaprzeczeniem wartości narodo-
wych – jest ich emanacją i wzbogacaniem zarazem. Natomiast w wymiarze
uniwersalnym winniśmy trwać w jedności chrześcijań-
skiej jako wartości podstawowej i pierwotnej wobec np. pojęcia Europy,
promując kulturę pokoju w oparciu o dobro wspólne społeczności w huma-
nistycznym porządku gospodarczym.

W V rocznicę pielgrzymki papieża Jana Pawła II do Sandomierza (przypa-
dającą 12 czerwca br.) Wydawnictwo Diecezjalne w Sandomierzu wydało
moją skromną pracę pt.: *Kultura regionalna jako wartość dobrego państwa*¹.

Dr WITOLD MISIUDA-REWERA – nauczyciel akademicki, współpracuje z „Istituto
Internazionale Jacques Maritain” w Rzymie, były konsul RP w Rzymie i Sekretarz Ambasady
RP przy Stolicy Apostolskiej w latach 1995-2001; adres do korespondencji: e-mail:
wrewera@socrates.umcs.lublin.pl, tel. kom. (0)503 129 397.

¹ W. Misiuda - Rewera, *Kultura regionalna jako wartość dobrego państwa*,
Sandomierz 2004. Praca dedykowana „Umiłowanemu Ojcu Świętemu Janowi Pawłowi II Opa-

Cytuję zamyślenia w słowach Ojca Świętego Jana Pawła II, że „[...] wartości kultury regionalnej stwarzają człowiekowi przestrzeń jego rozwoju w płaszczyźnie prawdy (rozwój intelektualny), piękna (rozwój duchowy), dobra (rozwój moralny), świętości (rozwój religijny)”². P r a g n ę w ten sposób utwierdzić się w k u l t u r z e s z k o ł y m y ś l e n i a kategoriami regionalnymi. Proces *zakorzenie się w małej ojczyźnie* polega na odradzaniu się, odnajdywaniu i uświadamianiu sobie przez poszczególne narody, narodowości poprzez wspólnoty regionalne swojej historycznej, geograficznej, społecznej i kulturowej tożsamości. Widzę potrzebę nowej formy *Civium Libertati* czyli wolności społeczności obywateli w zarządzaniu sprawami swych regionów polegającym na jak najbardziej bezpośrednim uczestnictwie obywateli w wykonywaniu administracji lokalnej. Taka partycypacja np. w języku włoskim określana jest jako *paese reale* w przeciwieństwie do *paese legale* – określające kraj tylko w sensie reprezentowania go przez większość parlamentarną i instytucje, które z niej wynikają; zły poziom tych instytucji w Polsce jest powszechnie znany. Natomiast dla normalności potrzeba również określenia „[...] r e a l e”, które stanowi kraj wspólnot mieszkańców w wymiarze regionalnym i lokalnym, respektujący ich wolę i realne potrzeby³. Dlatego zasadniczą tezą artykułu jest założenie, że rozwój autonomii regionalnej w państwie przyczynia się do umocnienia i harmonijnego realizowania jego funkcji. Regionalizacja oparta na autonomii statutowej, legislacyjnej, finansowej i administracyjnej to nie zamach na jedność państwa, ale jego usprawnianie i tworzenie ładu instytucjonalnego. Analiza relacji regionów wobec państwa we Włoszech wyraźnie wskazuje na strukturę ładu publicznego w ustroju republikańskim w warunkach zaistnienia konkretnego modelu autonomii terytorialnej.

Republika Włoska to przykład jak najszerzej praktycznej decentralizacji umożliwiającej optymalne funkcjonowanie społeczności lokalnych i regionalnych w celu budowy ładu w państwie. Dobre państwo umożliwia autarkiczną partycypację społeczności lokalnych w zarządzaniu dla dobra rozwoju człowieka i wymaga uznania praw społeczności do zarządzania swoimi sprawami.

trżności naszych czasów w dojrzewaniu mego pokolenia na przełomie wieków z pokorą i w podzięce za łaskę i naukę płynącą z Tego Pontyfikatu z wdzięcznością za doświadczenie Rzymu, które zaowocowało”.

² H. S k o r o w s k i, *Europa regionu. Regionalizm jako kategoria aksjologiczna*, Warszawa 1998-1999, s. 10, 17.

³ „*Paese legale [...] quello rappresentato dalla maggioranza parlamentare e dalle istituzioni che ne derivano; e contrapposto al paese reale, l'insieme dei cittadini, la loro volontà e i loro bisogni reali*”, DISC Dizionario Italiano Sabatini Coletti, Florencja 1997, s. 1769.

Regionalizm i samorządność lokalna w Italii – przykład zbiorowości ludzkiej, która poprzez poczucie autonomii terytorialnych weszła w wyższe stadium rozwoju, w znaczeniu terminu *autarchia* czyli bycia „administrowanym przez samego siebie (*amministrarsi da se stesso*). [...] termin stosowany we włoskiej doktrynie prawa publicznego [...], oznacza zespół cech i elementów statusu prawnego gmin i prowincji jako osób prawa publicznego, które pozostają w stosunkach prawnych z państwem – osobą prawną”⁴.

II. PODSTAWY USTROJOWE REGIONÓW WE WŁOSZECH

A k s j o l o g i a a u t o n o m i i: „*Liberta' dei Cittadini*” „*Patriae Unitati*” czyli: Wolność Obywateli i Jedność Państwa, która jest niezaprzeczną wartością pod dobrą i trwałą gwiazdą Konstytucji Republiki Włoskiej.

Autonomia regionalna i związany z nią status regionalnych mniejszości językowych dotyczą kluczowych problemów ustroju, w szczególności administracji publicznej współczesnych Włoch. Problematyka ta stanowi o podstawach pojęcia państwa regionalnego, jakim jest Republika Włoska, którą można określić mianem: Republiki autonomii (*Repubblica delle autonomie*). Zagadnienie ustroju regionów w ładzie państwa włoskiego uważam za ważne dla kształtowania standardów decentralizacji, a także ze względu na jego możliwą przydatność dla rozwoju nauki prawa publicznego w Polsce.

Wprawdzie zjednoczenie Włoch (w 1861 r.) w jedno państwo można określić jako zjawisko formalne i potrzebne, to jednak poprzez ten proces pozostały nienaruszone odrębności regionalne. „Problem regionalizmu zjawia się we Włoszech niemalże w tym samym czasie, gdy dochodzi do zjednoczenia kraju”⁵, (stąd naturalna droga w relacjach: państwo unitarne i potrzeba jego decentralizacji); ponadto „[...] współczesne różnice między włoskimi regionami mają zdumiewająco długi rodowód historyczny, [...] ciągłość wskazuje na ważne teoretyczne kwestie, wykraczające daleko poza sprawy Włoch i doty-

⁴ A. W r ó b e l, *Autarkiczna koncepcja samorządu terytorialnego we Włoskiej doktrynie prawa publicznego*, [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 235.

⁵ J. Z a k r z e w s k a, *Włochy, zarys ustroju*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 159.

czące zasadniczych problemów demokracji, rozwoju gospodarczego i życia obywatelskiego”⁶.

Jednym z ważniejszych problemów, stale obecnych we Włoszech, od chwili politycznego zjednoczenia kraju po dzień dzisiejszy jest zasadnicza odmienność bogatej Północy i biednego Południa (tzw. dualizm gospodarczy). Głębokie różnice nie pozostały bez wpływu na życie polityczne, kulturę, świadomość i obyczaje polityczne mieszkańców”⁷. Dualizm ten stał się dodatkowym zagadnieniem rzucającym cień na praktyczną stronę zrównoważonego rozwoju wszystkich włoskich regionów⁸, niewątpliwie stawiając Północ już na starcie w korzystniejszym położeniu.

Poczucie odrębności tożsamości regionalnych dało podstawę do nowożytnej regionalizacji Italii i powstania regionów o statutach specjalnych oraz statutach zwykłych. Proklamowanie Republiki Włoskiej dnia 2 VI 1946 r.⁹ i następnie uchwalenie jej Konstytucji w 1947 r.¹⁰ – stanowi o podstawach regionalizacji i samorządności lokalnej we Włoszech.

⁶ S. B i e l a ń s k i, *Tradycje federalizmu we Włoszech*, Kraków 2002, s. 40. Autor cytuje refleksje dotyczące analizy włoskich instytucji regionalnych zawarte w książce R. Putmana, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech* (Kraków 1995, wersja włoska: *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano 1993).

⁷ „Południe tkwiło jeszcze głęboko w strukturach feudalnych, z zacofanym rolnictwem o charakterze głównie latyfundijskim i zaczątkami rozwoju przemysłu; (pojawił się tu tzw. „transformizm”, którego cechą były częste decyzje polityczne i społeczno-gospodarcze, wpływające z kontaktów i porozumień osobistych. R. Sarti określił ten „klientelizm” jako swoisty relikw stosunków feudalnych). Na Północy, pod której hegemonią nastąpiło polityczne zjednoczenie kraju, już wcześniej dokonywały się stopniowe, kapitalistyczne przemiany struktur społeczno-gospodarczych, pomyślniej rozwijało się rolnictwo, mogące stanowić ważny rynek zbytu dla powstającego przemysłu, a rozwój miast sprzyjał postępowi. Nie bez znaczenia była bliskość rozwijających się krajów europejskich, z których przepływać mogły kapitały, technika i kwalifikowane kadry”. (W. T r z a n d e l, *Przestrzenne dysproporcje gospodarczo-społeczne we Włoszech XIX i XX w. i drogi ich przezwyciężania*, Wrocław 1988, s. 232-233).

⁸ O teorii zrównoważonego rozwoju regionów Italii pisał już w swej rozprawie habilitacyjnej w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Ł. Czuma, *Francois Perroux teoria wzrostu zharmonizowanego a rozwój gospodarczy południowych Włoch* (Lublin 1973).

⁹ „Drugiego czerwca odbyło się we Włoszech referendum dotyczące formy państwa: monarchia czy republika. [...] dzień przed referendum, papież Pius XII zwrócił się do narodu [...] nie mówił wprost o republice i monarchii, a jedynie zwracał uwagę wyborców na konieczność wyboru między materializmem a chrześcijaństwem, między zwolennikami a przeciwnikami chrześcijańskiej cywilizacji. [...] dzień 2 czerwca 1946 r. przyniósł upadek korony i powstanie Republiki Włoskiej”. (Z a k r z e w s k a, dz. cyt., s. 17-18).

¹⁰ „Konstytucja Republiki Włoskiej, uchwalona dnia 22 grudnia 1947 roku i promulgowana 27 grudnia tegoż roku, weszła w życie z dniem 1 stycznia 1948 r.” (tamże, s. 25).

Niewątpliwie wzorcowy układ odniesienia w tej materii stanowią rozwiązania prawno ustrojowe przyjęte w Republice Włoskiej, ze względu na ich trwały już charakter. Dlatego można postawić tezę, że rozwój autonomii regionalnej w państwie może przyczynić się do umocnienia i harmonijnego realizowania jego funkcji. U podstaw leży założenie, że regionalizacja i samorządność lokalna, oparta na autonomii statutowej, legislacyjnej, finansowej i administracyjnej, to nie zamach na jedność państwa, ale jego usprawnianie i tworzenie ładu instytucjonalnego. Istotą tego ładu jest realizacja w rzeczywistości monumentalnych wpisanych w historię Włoch sformułowań: *Unità della Patria, Libertà dei Cittadini*, czyli: Jedność Ojczyzny i Wolność Obywateli¹¹.

Dla udowodnienia postawionej tezy odwołuję się do przykładu doświadczeń Republiki Włoskiej z lat 1947-2001. Równie pomocne mogą tu być także rozwiązania prezentowane przez regionalne wspólnoty autonomiczne przede wszystkim w Hiszpanii, których problematyka wymaga oddzielnego opracowania. Podstawy do powstania regionów poszukiwać należy przede wszystkim w Konstytucji Republiki Włoskiej, zwłaszcza w jej części II dotyczącej ustroju¹². Swoje rozważania ograniczam do stanu prawnego, obowiązującego do dnia 24 X 2001 r., tj. do czasu opublikowania w „Gazzetta Ufficiale” nr 248 zmian dotyczących w drugiej części, tytułu V Konstytucji, wprowadzonych na podstawie ustawy konstytucyjnej z 18 X 2001 r.¹³

Zasadnicze opinie formułuję odnosząc się do bogatych tradycji cywilizacji łacińskiej, które dały niewątpliwie podstawę do pojęcia samorządności i autonomii terytorialnej oraz wartości jej kultury regionalnej. Wartości te są bliskie katolickiej nauce społecznej. W świetle nauczania społecznego Kościoła wartości kultury regionalnej stwarzają człowiekowi przestrzeń do jego rzetelnego

¹¹ Por. art. 5 – „Republika jednolita i niepodzielna uznaje i popiera samorząd terytorialny; urzeczywistnia w służbie państwowej najszerzą decentralizację administracji; przystosowuje zasady i system ustawodawstwa do wymogów samorządu i decentralizacji”, *Konstytucja Republiki Włoskiej*, [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 156.

¹² Zob. pełny tekst Konstytucji Republiki Włoskiej w języku włoskim: „Costituzione della Repubblica Italiana, approvata dall’Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948 (G. U. 27 dicembre 1947, n. 298, Ediz. straordinaria)”, opublikowany w: „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana”, nr 298, dnia 27 XII 1947 r., wydanie specjalne.

¹³ Ustawa konstytucyjna z 18 X 2001 r. nr 3 „Zmiana tytułu V drugiej części Konstytucji”, (*Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*) „*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”, opublikowana w: „Gazzetta Ufficiale”, nr 248 dnia 24 X 2001 r.

i uczciwego rozwoju. W tym sensie zrozumiałe i czytelne są słowa Jana Pawła II, że własna kultura regionalna jest szkołą dokonującą rzetelnego i uczciwego rozwoju osoby¹⁴.

Tradycja stanowi wartość wychowawczą, mającą w konsekwencji na celu ład w państwie. Ład cywilizacyjny we Włoszech, podobnie jak w Europie Zachodniej, był budowany na podstawie aksjologii łacińskiej. Tradycja łacińska jest dla mnie punktem odniesienia w zakresie pojmowania podstawowych zasad życia i ładu publicznego społeczności funkcjonujących w poczuciu autonomii terytorialnych. W kontekście tradycji łacińskiej dla współczesności, pragnę podkreślić istotne znaczenie cywilizacyjne podstawowych determinantów i wyznaczników ładu w ramach państwa pomocniczego, którymi są: *s u b s y d i a r n o ś ć, d o b r o w s p ó l n e, k u l t u r a s o l i d a r n o ś c i i z a s a d a p a ń s t w a p r a w n e g o*. Z tych wyznaczników wynika zasadniczy kanon sensu i celowości zarządzania przez społeczności lokalne i regionalne w państwie.

III. AUTONOMIA REGIONALNA WOBEC JEDNOŚCI PAŃSTWA

Z a ł o ż e n i e: Dobre państwo umożliwi autonomię poprzez autarkiczną partycypację społeczności regionalnych i lokalnych w zarządzaniu i wymaga respektowania praw społeczności do administrowania swoimi sprawami na podstawie podmiotowości jednostki wobec administracji w jedności różnic *nella armonia discors*.

Dostrzegam sens idei regionalizacji jako realizację autarkicznej koncepcji jak najszerszej decentralizacji terytorialnej, służącej w rezultacie ochronie przed terytorialnym separatyzmem, bowiem „doświadczenie polityczne [...] potwierdza tezę, iż nie autonomia pobudza nastroje separatystyczne, ale jej brak”¹⁵. W tym kontekście należy wyodrębnić specyfikę pięciu regionów o statutach specjalnych, ze względu na różnorodności ich tożsamości kulturowo-językowych. Regiony specjalne to: Sycylia (warto zwrócić uwagę na jej

¹⁴ Zob. szerzej: H. S k o r o w s k i, *Europa Regionu. Regionalizm jako kategoria aksjologiczna*, Warszawa 1998/99, s. 17., (autor powołuje się na wypowiedzi Ojca Świętego: „Przemówienie do młodzieży”, zamieszczone [w:] J a n P a w e ł I I, *Nauczanie społeczne*, t. I, Warszawa 1982, s. 41).

¹⁵ M. D o m a g a ł a, *Europejskie oblicza federalizmu – reforma ustrojowa w Belgii*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura, Katowice 2001, s. 186.

jeszcze „przedkonstytucyjną” autonomię statutową)¹⁶ i Sardynia oraz trzy regiony o charakterze dotyczącym wybitnie problematyki językowej i przygranicznej: (bilingwizm francusko-włoski w Dolinie Aosty, wspólnota niemiecka i ladyno-dolomicka w Trydencie–Górnej Adydze i słoweńska we Friuli–Wenecji Julijskiej. Ochrona praw językowych w ramach regionalnych autonomii terytorialnych jest jednym z podstawowych wyznaczników ładu w państwie włoskim. Chodzi o konstytucyjną i regionalną gwarancję praw mniejszości językowych¹⁷. Istotne jest wykazanie tego, że tzw. „separatyzm językowy” i bilingwizm, w systemie autonomii regionów o statutach specjalnych stanowi przeciwdziałanie wobec niebezpieczeństwa separatyizmu terytorialnego.

Analizę pojęcia autonomii regionalnej można rozpocząć od przedstawienia rezultatów autarkicznego uczestnictwa, czyli partycypacji społeczności regionalnych i lokalnych w zarządzaniu sprawami, jakie niosą ze sobą statuty regionów, potwierdzone gwarancjami konstytucyjnymi, wprowadzające określone normatywne formy ładu oraz granice dla autonomii regionalnych i równoczesne gwarancje dla jedności państwa. Istotne są tu rozważania wokół organizacji regionalnej dotyczącej organów administracji publicznej i powiązań podmiotów administracji oraz ich wzajemnych relacji¹⁸. Istotne znaczenie dla zasady ładu w państwie włoskim ma zagadnienie przestrzegania policentrycznej gwarancji dla autonomii regionalnej zawartej w Konstytucji Republiki Włoskiej w perspektywie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, dbającym o właściwe relacje Państwa i Regionów. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest możliwe zarówno z inicjatywy rządu Republiki jak i z inicjatywy regionów lub prowincji Trento i Bolzano¹⁹.

¹⁶ „Regio Decreto Legislativo 15 Maggio 1946 N° 455 Approvazione dello Statuto della Regione Siciliana”, Królewski dekret ustawodawczy (namiestnikowski), nr 455 z 15 maja 1946 zatwierdzający Statut Regionu Sycylia, opublikowany w „Gazzetta Ufficiale”, n° 1333 w dniu 10 czerwca 1946 r.

¹⁷ We włoskim prawodawstwie mówi się bowiem przede wszystkim o prawach językowych i mniejszościach językowych regionalnych, historycznych, rzadziej o mniejszościach etnicznych czy narodowych. Chodzi o wyeksponowanie (głównie w kontekście regionalnym) prawa do opieki dla wspólnot, których językiem macierzystym nie jest język włoski.

¹⁸ Szczególnie (moim zdaniem) należy zwrócić uwagę na relacje między organami regionalnymi: radą, zarządem i jej przewodniczącym w specyficie zarządu w regionach o statutach specjalnych.

¹⁹ Art. 34 – „Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga; w sprawach dotyczących zgodności z konstytucją ustaw i aktów z mocą ustawy państwa i regionów; w przypadkach konfliktów kompetencyjnych między władzami państwa, między państwem a regionami oraz między regionami [...]”, Konstytucja Republiki Włoskiej, s. 192.

W kształtowaniu relacji: państwo i społeczności lokalne oraz autonomie regionalne, specjalne refleksje (mające swe reperkusje w decyzjach państwowych) budzi aktualna problematyka debat nad federalizmem, w związku z procesem zwiększania autonomii terytorialnych, który w wyniku ostatnich reform czyni Republikę Włoską państwem *quasi*-federalnym. Sądzę, że proces federalizacji (już dość wyraźnie dostrzegalny) we Włoszech, będzie się pogłębiał w najbliższych latach. W tym kontekście w jaskrawym świetle pojawia się problematyka polityczna zwiększenia autonomii dotyczącej Północy Włoch. Przywódca tego ruchu, zwanego obecnie Ligą Północną (LP) na rzecz Padanii, Umberto Bossi wykluczał współpracę z klasą polityczną Południa, którą nazwał „mafiozami z południa”; oraz przekonywał o „potrzebie przeniesienia stolicy Włoch z Rzymu (który nazywa złodziejem *Roma ladrona*) do Mediolanu (*notabene* nazywanego przez prasę Łapówkogrodem *Tangentopolis*)²⁰. Koncepcje te w połączeniu z programem gospodarczym LP musiały budzić pewne zaniepokojenie państwowych władz republikańskich. W sposób przemożny i jednocześnie bardzo bezpośredni, zagadnienie to ujął były prezydent Republiki Włoskiej Oscar Luigi Scalfaro: „Strzeżcie się tych, którzy sięją podział; chcę wierzyć, że ten, kto mówi o podziale, chce tylko spowodować większe zaangażowanie na rzecz autonomii²¹”.

W kontekście ekstremalnego czy nawet happeningowego pojmowania federalizmu, konkluzję przełomu ku Drugiej Republice daje Gierowski w swej *Historii Włoch*, przytacza on przykład zorganizowanego przez Bossiego „wielkiego marszu” wzdłuż Padu, który miał zainicjować powstanie Padanii a ukazał słabość tendencji separatystycznych, bowiem źródła tzw. „separatyzmu” Północnych Włoch, tak na dobrą sprawę, nie należy traktować poważnie jako problemu, który miałby godzić w jedność Republiki Włoskiej (chodzi tu po prostu o zwiększenie autonomii regionów bogatszych względem biedniejszych, aby mniej z kasy tych pierwszych odpływało do Rzymu, a w szczególności do południowych Włoch, by wyrównywać tradycyjne tamtejsze dysproporcje gospodarcze). Taki separatyzm LP można by nazwać raczej nie tyle terytorialnym, ile separatystycznym wyrażeniem niezadowole-

²⁰ „W roku 1995 z Ligi wyodrębniła się Włoska Liga Federalna – pod tą nazwą uczestniczyła rok później w wyborach parlamentarnych. W 1997 r. Liga kolejny raz zmieniła swą nazwę, tym razem na Liga Północna na rzecz Niepodległości Padanii. Obecnie zasadniczym celem Ligi jest secesja Padanii [...]”. (Z. W i t k o w s k i, *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000, s. 34-35).

²¹ Najprawdopodobniej chodziło o kazus tzw. „separatyzmu” Ligi Północnej głoszącej hasła nowego podziału Włoch.

nia bogatszego względem biedniejszego²². Niemniej rozwiązania federalistyczne pozostały bliskie znacznej części Włochów, a Liga utrzymała na północy dużą popularność²³.

Pewnym „paradoksem” jest to, że przecież proces regionalizacji, rozpoczęty (w 1946 r. od Sycylii) na tle potrzeby wyróżnienia i umożliwienia jednakowego rozwoju wszystkich części Włoch (począwszy od biedniejszego południa *Mezzogiorno*, które właśnie było jednym z głównych przyczyn dla nowożytnej regionalizacji Italii), znajduje obecnie swych najbardziej zagorzałych kontynuatorów na Północy, pragnącej szerszej ewolucji autonomii w kierunku federalnym. Ale w prawdziwej drodze ewolucji rozwoju form ustrojowych od regionalizmu do federalizmu podstaw wciąż należy upatrywać w Konstytucji Republiki Włoskiej.

Ustrój państwowy opiera się na koncepcji dotyczącej wartości autonomii terytorialnych w różnych wymiarach, które powinny współistnieć harmonijnie, to znaczy m.in. przyjmując sprawiedliwe dochody, co nie suponuje automatycznie równych dochodów, ale na co zwraca również uwagę Katolicka Nauka Społeczna zgodnie z ideą *bona superfluita*, generalnie zaleca się, aby dobra nadmierne z jednego regionu zostawały przekazywane dla biedniejszego, słabiej rozwiniętego czy zorganizowanego, zgodnie z tzw. teorią zharmonizowanego rozwoju regionów. Harmonijność taka powinna dotyczyć zarówno regionów w państwie, jak i w relacjach międzynarodowych opartych na podmiotowości człowieka i społeczeństwa. Winna ona być zachowana (jak trafnie określa znany specjalista w tej dziedzinie Costantino Mortati „*nella armonia discors*”)²⁴, w jedności różnic. Mieszczące się w ładzie jedności różnice, to zasadnicze kwestie dotyczące ładu w państwie zdecentralizowanym i regionalnym.

²² Pikanterii w postulatcie „pełnej secesji północy” i „utworzenia niezależnej republiki zwanej Padanią” – nadaje powoływanie się przez Bossiego na „przykład podziału Czechosłowacji, którego realiów jednak nie znał”. – J. A. G i e r o w s k i, *Historia Włoch*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1999, s. 112.

²³ Tamże, s. 612.

²⁴ „[...] nuova concezione dei pubblici poteri, con uno specifico accento sul valore delle autonomie territoriali di diverso livello, che debbono poter coesistere e convivere in un sistema armonico di rapporti interistituzionali (sintetizzato dal costituente Mortati nella armonia discors)”, G. C. De M a r t i n, *I Rapporti tra regioni ed enti locali*, [w:] *Le Regioni bilancio di venti anni. IV Convegno Nazionale di Studi regionali. Consiglio Regionale della Liguria*, Genova 1990, s. 78. C. Mortati jest znanym w środowisku konstytucjonalistów często cytowanym autorem fundamentalnych prac z dziedziny prawa publicznego, m.in.: *La forme di governo* (Padova 1973), *Le leggi provvedimento* (Milano 1968), *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità* (Milano 1964).

Aby ukazać podstawy prawne ustroju autonomii regionalnej we Włoszech, należy przedstawić proces decentralizacji, oparty na konstytucyjnych rozwiązaniach, których wynikiem jest potwierdzenie tego, że „Regiony zostały przyjęte przez ustawodawcę Włoch jako szczególna forma autonomii terytorialnej”²⁵, która suponuje jej dalszy rozwój w kierunku zwiększenia autonomii regionalnej, budującej ład w państwie włoskim. W świetle obowiązującej Konstytucji Włoch Republika Włoch jest jednolita i niepodzielna, ale urzeczywistnia się „w służbie państwowej” poprzez „najszerszą decentralizację”²⁶, dającą w konsekwencji autonomię terytorialną.

Poznanie zasadniczych kwestii, określających istotę ładu w Italii jako państwie zdecentralizowanym i regionalnym, to doświadczenia ewolucji ustroju państwa z unitarnego w państwo regionalne. Ewolucja ta to proces ponad półwiecza włoskiej drogi, zapoczątkowany postanowieniami Konstytucji Republiki Włoskiej w 1947 r.²⁷, to nie tylko ocena jakichś reform, których skutki mogą być różne, ale spojrzenie na trwałe podstawy republiki regionów we Włoszech, które można jedynie udoskonalać czy reformować, dostosowując do współczesnych czasów, ale podwaliny ustrojowe wciąż pozostają te same.

Idea regionalizmu prezentowana przez księdza Luigi Sturzo, w latach czterdziestych ubiegłego wieku, jest wciąż wyzwaniem aktualnym w perspektywie współczesności. Prorocze okazały się poglądy twórców Konstytucji, pragnących państwa składającego się z autonomii regionalnych. W tym kontekście warto przypomnieć słowa sprawozdawcy projektu Ruiniego, który mówiąc o poświęconych regionom częściach projektu Konstytucji podkreślił: „Jedną z najgłębszych innowacji wprowadzonych przez Konstytucję jest oparcie struktury państwa na podstawie autonomii: dla historii naszego kraju może mieć to znaczenie decydujące”²⁸ i miało. Z perspektywy ostatniego półwie-

²⁵ „Zasadnicza różnica między regionami a innymi jednostkami terytorialnymi polega przede wszystkim na strukturze i kompetencji. Tylko struktura regionów została konstytucyjnie określona, a kompetencje ich różnią się jakościowo od kompetencji innych jednostek terytorialnych, choćby ze względu na uprawnienia ustawodawcze, które Konstytucja regionom przyznaje”. (Z a k r z e w s k a, dz. cyt., s. 167).

²⁶ Zob. szerzej art. 5, Konstytucja Republiki Włoskiej, s. 156.

²⁷ Proces ten jest wystarczająco długi, aby dać ugruntowane podstawy do wyciągnięcia wniosków oraz może być pomocnym przykładem dla reform decentralistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej.

²⁸ „Stwierdzenie to odbijało dość powszechnie panujące wówczas przekonanie, że przekształcenie władz lokalnych i wyposażenie tych władz w stosunkowo rozległe uprawnienia może się przyczynić w sposób istotny do zmniejszenia biurokracji centralnej, odciążenia tej ostatniej od wielu spraw, o których z powodzeniem decydować mogą władze terenowe. Tym samym stworzenie regionów i wyposażenie ich w szerokie uprawnienia mogłoby nie tylko

cza powyższe przesłanie potwierdziło się w całej swej rozciągłości, także można dopełnić je stwierdzając, że dla historii budowy ładu państwowego w Republice Włoskiej: regionalizm (opierający się na autonomii statutowej, legislacyjnej, finansowej i administracyjnej) był tak znaczący, że współcześnie mówi się o powstaniu i funkcjonowaniu w rzeczywistości włoskiej Republiki autonomii.

IV. DOŚWIADCZENIA WŁOSKIE I POTRZEBA PRZYBLIŻENIA ICH WZORU

Podstawy ustrojowe włoskiego prawa regionalnego są zbyt mało (jak na to zasługują) znane w Polsce, co uzasadnia próbę ich przybliżenia. Problematyka regionów nowożytnej Italii w kontekście powojennego okresu historii Włoch, jak zauważył Gierowski, „jest skromnie reprezentowana w publikacjach polskich”²⁹, dlatego pragnąłbym, aby obecny artykuł był przyczynkiem inspirującym do studiów nad współczesnym ustrojem Włoch, stających się państwem *quasi*-federalnym, zgodnie z przesłaniem, że dojrzały regionalizm to droga do federalizmu. „Region uwolnił funkcję integracyjną w społeczeństwie poprzez ciągłe konfrontowanie jej z ustrojem politycznym i instytucjami Państwa”³⁰.

Prezydent Republiki Carlo Azeglio Ciampi zapowiadając otwarcie muzeum narodowego: *Il Vittoriano* (Plac Wenecki w Rzymie)³¹, określanego jako Symbol Jedności Włoch („*Simbolo dell’Unita’ Italia*”), i Wolności Obywateli (*Libertà dei Cittadini*), stwierdził, że Włochy powstały z tradycji centrum swych miast, poprzez regiony, prowincje i gminy. Dzisiaj dajemy silny impuls w celu dalszej budowy w Italii autonomii (regionalnych). Robimy to

wyzwolić inicjatywę terenową, ale również znacznie uprościć funkcjonowanie centralnej maszyny administracji” (Z a k r z e w s k a, dz. cyt., s. 164-165).

²⁹ G i e r o w s k i, dz. cyt., s. 617.

³⁰ „[...] Regione assolve ad una funzione di integrazione della società nei confronti dell’ordinamento politico e istituzionale dello Stato”. (S. G a m b i n o, *Stati nazionali e poteri locali. Riflessioni introduttive*, [w:] *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, red. S. Gambino, Rimini 1998, s. 27.

³¹ *Vittoriano* – często nazywane Ołtarzem Narodu „*Altare della Patria*” lub Pomnikiem króla Wiktora Emanuela II, króla Sardynii w latach 1849-1861, króla Włoch w latach 1861-1878 (*Monumento a Vittorio Emanuela II*), *La grande enciclopedia di Roma*, red. C. Rendina, Newton & Compton editori, Rzym 2000, s. 57.

pod dobrą trwałą gwiazdą Konstytucji republikańskiej”³². Zwracam uwagę na odbudowę Włoch poprzez pojęcia jasne i nie kontrowersyjne. Włochy po II wojnie światowej odbudowały się poprzez przyjęcie pojęć prawnych – łatwych do interpretacji. Do tych zrozumiałych pojęć prawnych należał regionalizm tworzący autonomiczne regiony. Problematyka kształtowania ładu w państwie wiąże się z zaufaniem do programu jego realizacji i nie mogą tu występować pojęcia trudne i wieloznaczne. Jedność państwa w konfrontacji z autonomią regionalną była zrozumiała do twórców Konstytucji Republiki, partii politycznych i dla ogółu obywateli. Ten początkowy model regionalizacji włoskiej począwszy od zapisu konstytucyjnego w 1947 r., i wynikłe z niego doświadczenia mogą być klarownym wzorcem dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, przybliżających się poprzez decentralizację do regionalizacji.

Na przykład dla Rzeczypospolitej Polskiej³³ istotne są modelowe rozwiązania dotyczące przykładów regionów o statutach zwykłych, bowiem nie poszukujemy rozwiązań dla autonomii specjalnych i tym bardziej nie chodzi o pobudzanie jakichkolwiek ruchów zbliżonych do tworzenia odrębnej państwowości, choćby opartej na znanym pojęciu „państwa w państwie”, ale celem jest usprawnianie funkcji państwa niepodzielnego, tworzonego na zasadzie pomocniczości, realizującego się przez dobro wspólne, czyli solidarność jego mieszkańców, gdzie jasną kwintesencją wynikającą z zasady pomocniczości, „w kontekście aksjologicznym, jest zakaz stosowania przez suprasystem (państwo) – działań władczych ponad potrzebę”³⁴.

V. ZAKOŃCZENIE

Włochy są przykładem jak najszerszej praktycznej decentralizacji, gdzie zaniechano praktyki centralistycznych „działań władczych ponad potrzebę”,

³² „[...] l’Italia e fatta delle sue centro citta, delle sue Regioni, delle sue province, dei suoi Comuni. Oggi, stiamo dando un forte impulso alla costruzione dell’Italia delle autonomie. È lo stiamo facendo sul ceppo ben solito della Costituzione repubblicana”, <http://www.italplanet.it/italiachiamaitalia/ici-quirinale/ciampi.htm> (stan na 16 maja 2003).

³³ Zakres problematyki eksponowanej w Tytule V Konstytucji, dotyczący regionów, powincji i gmin, przed reformą tego tytułu w 2001 r. jest zdecydowanie bliższy np. rozumieniu decentralizacji w Polsce, niż reformy i koncepcje *quasi* federalistyczne, którym poddała się Republika Włoch na podstawie ustawy konstytucyjnej z 18 X 2001 r., nr 3 (*Legge costituzionali 18 ottobre 2001, n. 3*), opublikowanej w „G U” nr 248, dnia 24 X 2001 r.

³⁴ A. W i k t o r o w a, *Prawne determinanty samodzielności gminy zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 19.

umożliwiają w zamian autonomiczne funkcjonowanie społeczności terytorialnych, tworzących przez to faktyczny regionalny ład w państwie. Ważne jest elementarne podkreślenie, że regionalizacja to zmiana ustroju państwa dotychczas centralistycznego w celu usprawnienia jego funkcji, wymagająca przede wszystkim zapisu w Konstytucji, czyli jest to *de facto* zmiana ustroju państwa. Droga, jaką przeszła regionalizacja w Italii, z jej rozwiązaniami autonomicznymi, wykazuje wiele cech oryginalnych i z pewnością jest dobrym przykładem budowy ładu w państwie poprzez realizację koncepcji administracji publicznej, opartej na pojęciu autarkii.

O wartościach, które wytwarza jednostka w swych najbliższych społecznościach terytorialnych, możemy mówić, odnosząc je do ustawodawstwa regionalnego, które w perspektywie doświadczeń włoskich wyraźnie zaznacza podmiotowość jednostki wobec administrującej władzy w różnych wymiarach. Władza regionalna stanowi jedną z podstawowych instytucji prawa publicznego również w Unii Europejskiej. Obecnie odnotowuje się duży rozwój prawa europejskiego i to dotyczącego wprost problematyki autonomii regionalnej oraz administracji samorządowej. W kontekście tego rozwoju ważne jest stwierdzenie, że: „[...] o ile prawo europejskie i *aquis communautaire* to gmach Unii, o tyle wewnętrzne porządki prawne [w szczególności regionalne – przyp. W. M.-R.] państw ją tworzących wraz z zasadą subsydiarności (pomocniczości) są jej filarami; rodzi to oczywistą potrzebę ich dokładnego poznania i zbadania”³⁵.

P o z n a n i e i d o ś w i a d c z e n i e (w oparciu o tradycję łacińską) odgrywają niezwykle ważną rolę w teorii i praktyce podejmowanych decyzji w celu przeciwdziałania błędom czy zakłamaniom, podważającym owe powyżej przedstawione filary współżycia społecznego. Problem pojawia się wtedy: „gdy nasze poznanie przestaje kierować się prawdą, a zaczyna się podporządkowywać interesom i przyjemnościom, co nastąpiło u progu nowożytności. Wówczas nauka służy do zawładnięcia człowiekiem, do zinstrumentalizowania człowieka. [...]. Przeciw wykorzystywaniu człowieka, w jego obronie występuje poznanie [...]”³⁶. Również w dziedzinie administracji publicznej poprzez poznanie autarkicznego pojęcia *administrowania samym sobą* spełnia się zarazem autonomia poznawcza i wolność człowieka, współżyją-

³⁵ F. Longchamps de Berier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, seria: *Prawo publiczne porównawcze*, red. J. Boć, K. Nowacki, Kolonia–Wrocław 2001, s. 64.

³⁶ A. M. Krąpiec, *Sens kultury chrześcijańskiej*, Lublin 2004, s. 33.

cego jednocześnie z innymi w ustroju danego państwa, w autonomii jego regionów i w samorządności lokalnej.

P o s t ę p wymaga wielości środowisk ludzkich i regionalnych będących w *harmonii discors* (jedności różnic) dla „rewolucji” społecznej, która winna być moralna, życzliwa pięknem jak widok człowieka drugiego, lub nie będzie jej wcale. Człowiek jest zakorzeniony w swej kulturze regionalnej, będącej szkołą rzetelnego i uczciwego rozwoju osoby w ładzie i prawości państwa pomocniczego. Przykłady tradycji rzymsko-łacińskiej i współczesnej Italii są tu jak najbardziej na miejscu. Ukazuje się nierozzerwalny związek poznania poprzez tradycję i wiarę. A rozum wskazuje na zdroworoządkową potrzebę bycia we wspólnocie z innymi ludźmi w kulturze *s o l i d a r n e g o d o b r a* wspólnego, zakotwiczonego w podstawach ładu począwszy od wspólnoty rodzin, gmin, regionów i danych państw. W regionalizmie i w samorządności jest orientacja dla naszych rodzin w drodze *k u P r a w d z i e*, aby utwierdzać się w Niej jako katolicy³⁷.

REGIONS AND LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE ORDER OF A STATE AS EXEMPLIFIED BY ITALY

S u m m a r y

- 1) THE AXIOLOGY OF AUTONOMY: „*Liberta dei Cittadini*”, „*Patriae Unitati*” i.e.: The Liberty of the Citizens and the Unity of the State, which is an undeniable value under the good and secure guardianship of the Constitution of the Republic of Italy.
- 2) ASSUMPTION: A good State enables an autarchic participation of regional and local communities and demands respect of the communities’ rights to administer their affairs on the basis of the subjectivity of the individual in relation to administration in the unity of differences „*nella armonia discors*”.

The main thesis of the study is the claim that the development of regional autonomy in a State contributes to its strengthening and smooth functioning. The thesis is demonstrated on the example of Italy where regionalisation and local self-government, operating within statute, legislative and financial autonomy, do not undermine the unity of the State; on the contrary, they improve the realization of state functions and accomplish institutional order.

The analysis of the regions in relation to the State clearly reveals the structure of the public order in the republican system in the conditions of a specific model of territorial autonomy.

³⁷ Zob. szerzej: W. M i s i u d a - R e w e r a, *Kultura regionalna*.

Presenting Italy as a Republic of Autonomous States I examine the phenomenon of regionalization as well as consistent implementation of the idea of complementarity in the co-existence of regions and the state. I present an analysis of the polycentric guarantee for regional autonomy provided for by the Italian Constitution of 1947.

In my dissertation I try to show an example of broadest practical decentralization enabling the best possible functioning of local communities; I point to the fact that regionalization means a change of the system of the so-far centralized state in order to rationalize its functions which, first and foremost, requires a provision in the Constitution. Italian solutions concerning regional autonomy exhibit many original features and constitute, without doubt, a good example of creating order in a state.

Słowa kluczowe: regionalizm, autarkia, Włochy, autonomia, państwo, pomocniczość.

Key words: regionalism, autarky, Italy, autonomy, state, assistance.