

**Anna Rakowska-Trela<sup>1</sup>**

## **Inicjatywa obywatelska we Włoszech – regulacja prawna i praktyka**

**Słowa kluczowe:** inicjatywa ustawodawcza, inicjatywna obywatelska, Włochy, Konstytucja Włoch, droga ustawodawcza

**Keywords:** right to introduce legislation, citizens' legislative initiative, Italy, Constitution of Italy, the legislative process

### **Streszczenie**

Konstytucja Włoch z 1947 r. przewiduje dwie formy demokracji bezpośredniej: inicjatywę ludową oraz referendum. Zgodnie z jej art. 71 ust. 2, lud wykonuje inicjatywę ustawodawczą w drodze wniosku zgłoszonego przez co najmniej pięćdziesiąt tysięcy wyborców w formie projektu zredagowanego w artykułach. Szczegóły procedury są uregulowane w ustawie 352/1970 *Norme sui referendum previsti in Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo*. Włoska regulacja dotycząca obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej jest uboga i niepełna. Procedura zbierania podpisów jest skomplikowana, wymaga zgromadzenia wielu oświadczeń i potwierdzeń.

Przegląd obywatelskich projektów ustaw, wnoszonych do izb włoskiego Parlamentu od 1996 r. do dziś, wskazuje, że liczba tych projektów oscyluje między dwudziestoma a trzydziestoma kilkoma w kadencji (kilka w ciągu roku). Do 2020 r. nie był dostrzegalny żaden wyraźny trend w tym zakresie: ani wzrostowy ani spadkowy. Bardzo niewielka część składanych projektów obywatelskich staje się prawem. Należy ocenić, że prawo składania projektów obywatelskich jest traktowane także – a może nawet przede wszystkim – jako narzędzie polityczne, instrument służący do inicjowania dyskusji na ważne społecznie i politycznie tematy.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-2470-8893, doktor habilitowany, Zakład Prawa Konstytucyjnego Porównawczego, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki. E-mail: arakowska@wpia.uni.lodz.pl.

**Abstract****Citizens' Legislative Initiative in Italy – Legal Regulation and Practice**

The Italian constitution of 1947 regulates two forms of direct democracy: people's initiative and a referendum. According to its Art. 71 sec. 2, at least fifty thousand voters have the right to introduce legislation, a draft must be formulated in articles. Details of the procedure are laid down in Law 352/1970 "Norme sui referendum previsti in Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo". The signature collection procedure is complicated and requires the collection of many declarations and confirmations.

A review of citizens' bills submitted to the chambers of the Italian Parliament from 1996 to today shows that the number of these bills varies between twenty and thirty some in a term (several per year). Until 2020, there was no discernible trend in this respect, neither upward nor downward. A very small proportion of the citizens' bills submitted becomes law. Therefore, it should be assessed that the right to submit citizenship bills is also treated – or perhaps even primarily – as a political tool, an instrument used to initiate discussions on socially and politically important topics.

✱

Zgodnie z Konstytucją Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.<sup>2</sup>, Włochy są Republiką demokratyczną opartą na pracy. Suwerenność należy do ludu, który wykonuje ją w formach i w granicach określonych w Konstytucji (art. 1). Parlament składa się z Izby Deputowanych i Senatu Republiki (art. 55). Inicjowanie ustaw należy do Rządu, służy też każdemu członkowi izb parlamentu oraz organom i instytucjom, którym zostało przyznane odrębną ustawą konstytucyjną (art. 71 ust. 1).

Za symboliczny początek demokracji bezpośredniej we Włoszech uchodzi referendum z 2–3 czerwca 1946 r., dotyczące formy państwa<sup>3</sup>. Wówczas 12.672.767 obywateli opowiedziało się za republiką, 10.688.905 za monar-

---

<sup>2</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (15.03.2021).

<sup>3</sup> Zob. więcej: Z. Witkowski, *Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. (w sześćdziesiątą rocznicę jej uchwalenia)*, „Przeгляд Sejmowy” 2007, nr 6, s. 12 i n.

chią<sup>4</sup>. Konstytucja Włoch z 1947 r. przewiduje dwie formy demokracji bezpośredniej: inicjatywę ludową oraz referendum. Co do referendum, to przewidziany trzy jego formy: referendum abrogacyjne (uchylające)<sup>5</sup>, referendum konsultacyjne<sup>6</sup> i fakultatywne referendum konstytucyjne<sup>7</sup>.

Odnosnie zaś do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, to przepisy Konstytucji w tym zakresie są ogólne<sup>8</sup>. Zgodnie z jej art. 71 ust. 2, lud wykonuje inicjatywę ustawodawczą w drodze wniosku zgłoszonego przez co najmniej pięćdziesiąt tysięcy wyborców w formie projektu zredagowanego w artykułach. Szczegóły procedury są uregulowane w ustawie.

---

<sup>4</sup> W. Misiura-Rewera, *Republikańska i regionalna wzajemność funkcji państwa we Włoszech*, „TeKa Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych – OL PAN” 2011, z. 6, s. 181.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 75 Konstytucji Włoch, jeżeli zażąda tego pięćset tysięcy wyborców albo pięć rad regionalnych w celu rozstrzygnięcia o całkowitym lub częściowym uchyleniu ustawy albo aktu o mocy ustawy przeprowadza się referendum ludowe. Nie jest przy tym dopuszczalne referendum w sprawach ustaw podatkowych i budżetu, amnestii i abolicji oraz w sprawie upoważnienia do ratyfikowania traktatów międzynarodowych. Prawo uczestniczenia w referendum abrogacyjnym mają wszyscy obywatele posiadający prawo wybierania do Izby Deputowanych. Wniosek poddany pod referendum zostaje przyjęty, jeżeli w głosowaniu wzięła udział większość posiadających do tego prawo oraz jeżeli uzyskał on większość ważnie oddanych głosów.

<sup>6</sup> Art. 132 Konstytucji Włoch: referendum zatwierdzające wniosek rad gminnych reprezentujących co najmniej jedną trzecią część zainteresowanej ludności o połączenie istniejących regionów lub utworzenie nowych regionów posiadających co najmniej milion mieszkańców, poprzedzające ustawę konstytucyjną w tej sprawie lub referendum w sprawie odłączenia prowincji lub gmin od jednego regionu i przyłączenia ich do innego.

<sup>7</sup> O charakterze ratyfikacyjnym: zgodnie z art. 138 ust. 2 Konstytucji włoskiej, ustawy o zmianie Konstytucji i inne ustawy konstytucyjne są uchwalane przez każdą z izb w trakcie dwóch następujących po sobie debat, z przerwą między nimi nie krótszą niż trzy miesiące. Są uchwalane w drugim głosowaniu większością bezwzględną członków każdej z izb. Ustawy te są poddawane referendum ludowemu, jeśli w ciągu trzech miesięcy od ich ogłoszenia zażąda tego jedna piąta członków jednej z izb lub pięćset tysięcy wyborców albo pięć rad regionalnych. Ustawa poddana pod referendum nie jest promulgowana, jeśli nie zostanie przyjęta większością ważnie oddanych głosów. Nie przeprowadza się referendum, jeśli ustawa została uchwalona w drugim głosowaniu przez każdą z izb większością dwóch trzecich głosów ich członków (art. 138 ust. 2). Zob. więcej: A. Latosińska, *Formy demokracji bezpośredniej jako przykład edukacji politycznej we Włoszech*, „Horyzonty Polityki” 2011, nr 2, s. 217–219.

<sup>8</sup> Nt. postępowania ustawodawczego we Włoszech zob. Z. Witkowski, *Postępowanie ustawodawcze we Włoszech*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 252–253.

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest w doktrynie włoskiej postrzegana jako efektywne prawo obywatelskie<sup>9</sup>. Konstytucja stawia w istocie w art. 71 ust. 2 dwa warunki wniesienia projektu: po pierwsze, musi to być projekt sformułowany (zredagowany w artykułach), po drugie musi go przedstawić grupa co najmniej 50.000 wyborców.

Bardziej szczegółowa regulacja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej została zawarta dopiero w ustawie 352/1970 *Norme sui referendum previsti in Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo*<sup>10</sup>, uchwalonej ponad 20 lat po Konstytucji, mimo że przedstawiciele doktryny już w latach '50 zwracali uwagę na konieczność ustawowego uregulowania tej instytucji<sup>11</sup>. Warto też zaznaczyć, że od momentu wejścia w życie Konstytucji do czasu uchwalenia ustawy, pomiędzy Izbą Deputowanych a Senatem można było dostrzec rozbieżności co do stosowania art. 71 ustawy zasadniczej. Senat bowiem każdorazowo nadawał bieg projektowi, jeśli był on poparty odpowiednią liczbą podpisów. Izba Deputowanych natomiast stała na stanowisku, iż dopóki nie zostanie uchwalona ustawa regulująca tryb składania inicjatyw obywatelskich, są one niedopuszczalne. W związku z tym Izba ta nie nadała biegu żadnemu projektowi w tym okresie. Warto też wspomnieć, że niektórzy wprowadzenie możliwości składania inicjatyw obywatelskich uważali nadto za hamulec dla postępowych zmian w ustawodawstwie<sup>12</sup>.

Problem ten został wyeliminowany po uchwaleniu 25 maja 1970 r. ustawy 352/1970. Ustawa ta, składająca się z 53 artykułów, jedynie dwa z nich wprost poświęca regulacji instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 48 i 49), zaś dalsze dwa nakazuje stosować odpowiednio (art. 7 i 8). Pozostałe jej przepisy poświęcone są referendum przewidzianym w Konstytucji Republi-

---

<sup>9</sup> Zob. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano 2007, s. 90.

<sup>10</sup> [http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/5\\_Referendum/Legge%20352.70.pdf](http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf) (9.03.2021).

<sup>11</sup> Zob. N. Rodean, *La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma (Popular initiative in the Italian legislative procedure: from its ineffectiveness to the reform proposals)*, „Oñati Socio-legal Series” 2017, nr 5, *El Reto de la Profundización Democrática en Europa: Avances Institucionales en Democracia Directa*, s. 1121.

<sup>12</sup> S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 198.

ki. Do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zastosowanie także znajduje art. 14 ust. 1 ustawy 53/1990<sup>13</sup>, dotyczącej pilnych środków gwarantujących większą skuteczność procedury wyborczej, który to przepis wskazuje osoby kompetentne do uwierzytelniania podpisów na listach wyborczych (i – odpowiednio – listach poparcia dla inicjatywy ustawodawczej). Tak skąpa regulacja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w prawie włoskim powodowała problemy teoretyczne i praktyczne oraz spotyka się z krytyką w doktrynie<sup>14</sup>. Mimo to oraz mimo upływu czasu, ustrojodawca ani ustawodawca nie zdecydował się doprecyzować kwestii wątpliwych.

Konstytucja Republiki Włoskiej w art. 71 ust. 2 nie wymienia jakichkolwiek materii, które nie mogłyby być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Ustawa 352/1970 w tym aspekcie również milczy. Dlatego też kwestia określenia, czy istnieją materie, które stanowiłyby przedmiot wyłączeń spod projektu obywatelskiego jest przedmiotem sporu w doktrynie prawa. Niektórzy z analityków opowiadają się bowiem za odpowiednim stosowaniem w tym przypadku art. 75 ust. 2 Konstytucji Włoch, który dotyczy referendum ogólnokrajowego i stanowi, że w sprawach ustaw podatkowych i budżetu, amnestii i abolicji oraz w sprawie upoważnienia do ratyfikowania traktatów międzynarodowych nie jest możliwe przeprowadzenie referendum abrogacyjnego. Spotkać można jednak także stanowisko przeciwne, zgodnie z którym, skoro w art. 71 ust. 2 nie ma odesłania do wyłączeń z art. 75 ust. 2, to nie można go stosować w przypadku obywatelskiej inicjatywy. Zwolennicy odpowiedniego stosowania tego przepisu podnoszą jednak, że konieczne jest ograniczenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, analogicznie do ograniczeń w prawie obywateli do inicjowania referendum abrogacyjnego, w sprawach, w których „Naród może nie brać pod uwagę w wystarczającym stopniu interesów państwa”. Z kolei przeciwnicy tej możliwości odpowiadają, że przecież obywatelska inicjatywa ustawodawcza nie jest prawem do wprowadzania ostatecznych rozwiązań, a jedynie prawem składania propozycji legislacyjnych, o których ostatecznie decydują Izby, nie ma więc konieczności wprowadzania ograniczeń na tym etapie<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Zob. Ripubblicazione del testo della legge 21 marzo 1990, op.cit. (8.03.2021).

<sup>14</sup> Zob. A. Pirro, *Un istituto di democrazia diretta „sui generis”: l’iniziativa legislativa popolare*, „Nuovi Studi Politici” 1995, t. 25, s. 97–105.

<sup>15</sup> Zob. N. Rodean, op.cit., s. 1121; zob. też M. Della Morte, op.cit., s. 88–89.

Co do wymogów formalnych, to Konstytucja włoska w art. 71 ust. 2 wymienia takie dwa, które musi spełnić obywatelski projekt ustawy. Po pierwsze, musi być „zredagowany w artykułach” (inicjatywa sformułowana), po drugie, musi być opatrzony podpisami co najmniej 50.000 wyborców.

Konieczność przedłożenia inicjatywy sformułowanej oznacza, że obywatele muszą wnieść projekt spełniający te same wymogi formalne, jakie są stawiane projektom innych uprawnionych podmiotów (Rząd, każdy członek izb Parlamentu oraz organom inne organy i instytucje, którym inicjatywę przyznaje ustawa konstytucyjna: np. rady regionalne i C.N.E.L. – *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*). Takie rozwiązanie bywa krytykowane we włoskiej literaturze przedmiotu. Michele Della Morte ocenia, że nie pozwala ono na jednoznaczną odpowiedź na pytanie o charakter prawny obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, ale także nie sprzyja efektywności działań podejmowanych przez obywateli w procedurze ustawodawczej oraz w relacjach z innymi organami<sup>16</sup>.

Projekt obywatelski może zostać skutecznie wniesiony do jednej z izb Parlamentu<sup>17</sup>, jeśli jest poparty podpisami co najmniej 50.000 wyborców. Udzielić poparcia poprzez złożenie podpisu mogą obywatele, którzy są ujęci na listach wyborczych prowadzonych przez gminy, jako osoby posiadające prawo wybierania do włoskiej Izby Deputowanych, a także mający prawo głosu obywatele przebywający za granicą. Pierwsze 10 osób podpisanych pod projektem uważane są za organizatorów danej inicjatywy ludowej.

Zgodnie z art. 48 ustawy 352/1970, propozycja grupy co najmniej 50.000 wyborców dotycząca projektu ustawy przewidzianych w art. 71 akapit drugi Konstytucji musi zostać przedstawiona, wraz z podpisami popierających ją wyborców, przewodniczącemu jednej z dwóch izb włoskiego Parlamentu<sup>18</sup>. Do tej Izby, do której wpłynął projekt, należy weryfikacja i obliczenie podpisów wyborców go popierających w celu ustalenia prawidłowości wniosku.

---

<sup>16</sup> M. Della Morte, op.cit., s. 33–52.

<sup>17</sup> Nt. włoskiej dwuizbowości zob. np. R. Piotrowski, *Paradoksy dwuizbowości – doświadczenia włoskie*, „Studia Iuridica” 1995, nr XXVIII, s. 107–120; J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław 1974, s. 85, M. Lorencka, *Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 80.

<sup>18</sup> Praktyka wskazuje, że wyborcy chętniej składają projekty obywatelskie w Izbie Deputowanych, o czym dalej.

Zgodnie z kolei z art. 49 tej ustawy, wniosek musi zawierać projekt zredagowany w artykułach, wraz ze sprawozdaniem przedstawiającym jego cele i zasady (czyli niejako uzasadnieniem). Do projektu należy nadto załączyć arkusze zawierające podpisy osób popierających projekt, dokumenty dotyczące ich uwierzytelnienia i certyfikaty. W tym zakresie stosuje się odpowiednio art. 7 i 8 ustawy. Arkusze opatrzone podpisami muszą powielać tekst projektu i być uwierzytelnione. Arkusze zatwierdzone ponad sześć miesięcy przed przedstawieniem projektu są nieważne, nie są brane pod uwagę. Należy więc rozumieć, że na zebranie podpisów inicjatorzy projektu mają maksymalnie 6 miesięcy. Jeżeli tekst projektu przekracza trzy strony, musi być zawarty w arkuszu razem z arkuszem zawierającym podpisy, aby nie można go było odłączyć i osobno podpisać.

Ustawodawca stawia więc warunki uniemożliwiające manipulowanie projektem w ten sposób, że wyborca podpisywałby listę poparcia bez załączonego projektu. Ma to wyłączyć zastosowanie podstępu przy zbieraniu podpisów. Obok podpisów należy podać pełne imię i nazwisko, miejsce i datę urodzenia podpisującego wyborcy oraz wskazać gminę, w której jest on wpisany na listę wyborców, lub, w przypadku obywateli Włoch mieszkających za granicą, wskazać na ich rejestrację w rejestrze wyborczym obywateli włoskich mieszkających za granicą. Podpisy muszą być uwierzytelnione przez notariusza lub sędziego pokoju lub przez urzędnika sądu pokoju, sądu lub sądu apelacyjnego, w którego okręgu gmina, w której zarejestrowany jest wyborca, którego podpis został złożony, jest wpisany na listę wyborców. W przypadku wyborców mieszkających za granicą uwierzytelnienie przeprowadza właściwy włoski konsul. Uwierzytelnianie musi wskazywać datę i może być również zbiorcze, arkusz po arkuszu; w takim przypadku oprócz daty należy podać liczbę podpisów zawartych w arkuszu. Za usługi notariusza, sekretarza, sędziego rozjemcy i sekretarza miasta uiszcza się opłat urzędowych. Do wniosku o inicjatywę ustawodawczą muszą być wreszcie dołączone zaświadczenia, nawet zbiorowe, wójtów poszczególnych gmin, właściwych dla podpisujących, którzy poświadczają ich rejestrację na listach wyborczych tych samych gmin lub, w przypadku obywateli Włoch mieszkających za granicą, znajdują się na liście obywateli Włoch zamieszkałych za granicą. Urzędnicy ci muszą wydać takie certyfikaty w ciągu 48 godzin od odpowiedniego wniosku. Procedura zbierania podpisów jest więc skomplikowana, wymaga zgromadzenia wielu oświadczeń i potwierdzeń.



Po zebraniu podpisów i wstępnej formalnej ocenie, projekty są rozpatrywane przez Izbę, do której wpłynęły. Jak wspomniano, projekt może być złożony zarówno w Senacie, jak i w Izbie Deputowanych. Regulamin Senatu przewiduje termin, w którym komisje muszą zacząć prace nad obywatelską inicjatywą ustawodawczą; wynosi on miesiąc od momentu złożenia projektu. Ponadto w Regulaminie Senatu wprost zapisano, iż projektów obywatelskich nie dotyczy zasada dyskontynuacji prac Parlamentu. Jeżeli projekt został złożony w Senacie, to jego przewodniczący zarządza weryfikację i obliczenie podpisów poparcia złożonych pod projektem. Regulamin Izby Deputowanych natomiast zawiera jedynie termin, w którym projekt musi zostać wstępnie zbzdany i przekazany celem rozpatrzenia na posiedzenie plenarne<sup>19</sup>.

Jak wskazano wcześniej, ustawa 352/1970 wielu kwestii związanych z obywatelską inicjatywą ustawodawczą nie precyzuje: nie stanowi nic o protestach czy skargach, które mogłyby być przewidziane w tej procedurze. W tym zakresie jednak zawiera odesłanie do ustawy o wyborach do Izby Deputowanych (art. 50)<sup>20</sup>. Milczy także na temat ponoszenia czy zwrotu ewentualnych kosztów związanych z przygotowaniem i wniesieniem obywatelskiego projektu; w szczególności nie przewiduje refundacji tych kosztów. Jedyne obciążenie dla państwa to konieczność uiszczenia wynagrodzenia notariusza, sędziego pokoju lub sekretarza gminy za czynność poświadczenia podpisów (art. 8 ustawy).

Dostępne dane ilustrują ilość inicjatyw obywatelskich składanych począwszy od czasów XIII Legislatury (od 9 maja 1996 do 29 maja 2001 r.)<sup>21</sup>. Wówczas złożono 32 projekty obywatelskie, z czego 6 do Senatu i 26 do Izby Deputowanych. Stanowiło to jedynie 0,27% wszystkich przedkładanych inicjatyw (łącznie do obu izb wszystkie uprawnione podmioty złożyły aż 11.859 pro-

<sup>19</sup> Zob. art. 107 ust. 4 Regolamento della Camera dei Deputati, <https://www.camera.it/leg18/437?conoscereilacamera=237> (1.03.2021), art. 74 Regolamento del Senato, [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/Costituzione\\_e\\_Regolamento\\_Senato\\_2018.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/Costituzione_e_Regolamento_Senato_2018.pdf) (1.03.2021).

<sup>20</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957 Leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1957-03-30;3611vig> (29.03.2021).

<sup>21</sup> Statystyki dostępne na stronie Senatu: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Statistiche/Iniziativa//DDLPerIniziativa.html> (9.03.2021).



jektów ustaw). Z tego tylko jeden projekt został uchwalony. Dotyczył on wynajmu i udostępniania budynków do celów mieszkaniowych<sup>22</sup>. Pracowano nad nim 709 dni<sup>23</sup>. Projekty obywatelskie składane w tej kadencji dotyczyły różnych materii<sup>24</sup>.

W okresie XIV Legislatury (30 maja 2001 r. do 27 kwietnia 2006 r.) do Izby wpłynęły łącznie 34 inicjatywy obywatelskie<sup>25</sup>, z czego 29 do Izby Deputowanych, a 5 do Senatu<sup>26</sup>. Stanowiło to łącznie 0,36 wszystkich złożonych projektów ustaw (9.433). W tej kadencji żaden spośród projektów obywatelskich nie został uchwalony<sup>27</sup>.

W okresie funkcjonowania kolejnej, XV Legislatury (28 kwietnia 2006 r. do 28 kwietnia 2008 r.) pracowano łącznie nad 20 inicjatywami obywatel-

---

<sup>22</sup> Legge 9 dicembre 1998, n. 431. Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo; <https://www.camera.it/parlam/leggi/984311.htm> (9.03.2021).

<sup>23</sup> [http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Statistiche/Leggi//DDLElencoLeggiPerIniziativa\\_4.html](http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Statistiche/Leggi//DDLElencoLeggiPerIniziativa_4.html). (9.03.2021).

<sup>24</sup> Środków odurzających i psychotropowych, AIDS, pomocy socjalnej, wzmocnienia rolnictwa, najmu mieszkań i polityki mieszkaniowej (kilka projektów), zasad składania oświadczeń woli co do bycia dawcą narządów i tkanek, kwestii podatkowych, policji lokalnych (kilka projektów), zmian w kodeksie postępowania karnego, produkcji i przesyłu energii elektrycznej, praw osób z niepełnosprawnością intelektualną, odpowiedzialności politycznej, zabezpieczenia emerytalnego, wjazdu, pobytu i pracy cudzoziemców na terenie Włoch, rent rodzinnych dla opiekunów osób z poważną niepełnosprawnością, minimalnego dochodu socjalnego, referendum konstytucyjnego w sprawie Parlamentu Padańskiego, ustanowienia ministerstwa ds. północnych, kwestii imigracji, a także prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Pojawił się nadto projekt zmiany Konstytucji; <http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Ddliter/10971.htm> (9.03.2021).

<sup>25</sup> Z czego 20 stanowiło już przedmiot prac XIII Legislatury.

<sup>26</sup> <http://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Statistiche/Iniziativa//DDLPerIniziativa.html> (9.03.2021).

<sup>27</sup> W projektach obywatelskich składanych w tej kadencji podnoszono m.in. tak różne zagadnienia, jak: zatrudnienie publiczno-prywatne, wspieranie organizacji non-profit, działających w interesie publicznym lub w celach użyteczności publicznej, wygląd etykiety produktów spożywczych, kwestie podatkowe, wdrożenie zasady odrzucenia wojny, wyrażonej w art. 11 Konstytucji Włoch oraz Statut ONZ, wprowadzenie przedmiotu „nauka o prawach człowieka” do szkół średnich, prostytucja, polityka zatrudnienia i aktywizacji zawodowej na południu Włoch, ochrona pracowników przed chorobami zawodowymi i wypadkami przy pracy, edukacja przedszkolna, przyszłość młodego pokolenia, interwencje finansowych państwa, liberalizacja sprzedaży leków bez recepty <http://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Statistiche/Leggi//DDLLeggiApprovatePerIniziativa.html> (9.03.2021).

skimi, z których 4 były złożone w Senacie, 16 w Izbie Deputowanych. Żaden z tych projektów nie został uchwalony. Stanowiły one 0,37% wszystkich rozpatrywanych projektów ustaw (5.388)<sup>28</sup>.

W latach XVI Legislatury (2008–2013) inicjatyw obywatelskich było łącznie 27: 6 złożonych w Senacie, 21 w Izbie Deputowanych. Jeden z tych projektów stał się w wyniku pracy izb ustawą, przyjętą 6 lipca 2012 r.; dotyczył on finansowania partii politycznych<sup>29</sup>. Projekty obywatelskie stanowiły 0,30% wszystkich rozpatrywanych w tej kadencji projektów (8.977)<sup>30</sup>.

W czasie funkcjonowania XVII Legislatury (2013–2018) Izby pracowały łącznie nad 43 projektami obywatelskimi, z czego 35 było wniesionych do Izby Deputowanych, 8 do Senatu. W tej kadencji uchwalono dwie ustawy na skutek rozpatrywania inicjatywy obywatelskiej: pierwszą z nich przyjęto 6 maja 2015 r. – dotyczyła prawa wyborczego do Izby Deputowanych<sup>31</sup>. Druga z nich,

---

<sup>28</sup> Projekty obywatelskie wnoszone w tej kadencji dotyczyły m.in. wynagrodzenia za pracę, systemu edukacji i opieki nad dziećmi, zasad wyboru wybieralnych organów, parlamentarnego prawa wyborczego (kwalifikacje kandydatów, odwołanie ze stanowiska, utrata mandatu), ochrony wody i zarządzania zasobami wodnymi, reformy „zawodów intelektualnych”, proklamowania terytorium Republiki Włoskiej strefą wolną od broni nuklearnej.

<sup>29</sup> Legge 6 luglio 2012, n. 96, Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali; <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012;96> (15.03.2021).

<sup>30</sup> W tej kadencji Parlamentu obywatele przygotowali i wnieśli projekty dotyczące: wynagrodzeń niektórych kategorii pracowników, świadczeń emerytalnych, płacy minimalnej i płacy socjalnej, minimalnych emerytur, sytuacji ekonomicznej osób z niepełnosprawnościami, traktatów międzynarodowych, baz wojskowych, prawa wyborczego m.in. do Izby Deputowanych, systemu edukacji, poprawny szkolnictwa wyższego, wspierania studentów i ich mobilności, związków zawodowych i układów zbiorowych pracy, zmian w okręgach sądowych, rozwoju efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł ochrony klimatu, ochrony dziedzictwa narodowego, obywatelstwa, finansowania partii i ruchów politycznych, przyjęcia środków w celu łagodzenia skutków kryzysu gospodarczego, harmonizacji zatrudnienia publicznego i prywatnego. W tej kadencji ponownie pojawił się obywatelski projekt reformy ustrojowej; dotyczył zmiany art. 114, 117, 118, 119, 120, 132 i 133 Konstytucji Republiki Włoskiej <http://leg16.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/37479.htm> (8.03.2021).

<sup>31</sup> Legge 6 maggio 2015, n. 52. Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati; <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015;52> (15.03.2021).

uchwalona 17 października 2017 r., dotyczyła zmiany przepisów karnych<sup>32</sup>. Inicjatywy obywatelskie stanowiły w tych latach około 0,58 wszystkich projektów poddanych procedurze ustawodawczej (7.434)<sup>33</sup>.

Trzeba też wspomnieć o obecnej kadencji włoskiego Parlamentu, która rozpoczęła się 23 marca 2018 r. W czasie XVIII Legislatury dotychczas obradowano nad 25 projektami obywatelskimi; z tego 5 zostało złożonych w Senacie, 20 w Izbie Deputowanych<sup>34</sup>. Projekty te stanowią 0,69 wszystkich projektów rozpatrywanych przez Izby. Z tego uchwalono jedną: ustawę z 20 sierpnia 2019 r.,

---

<sup>32</sup> Legge 17 ottobre 2017, n. 161, Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate. (17G00176), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/11/4/17G00176/sg> (15.03.2021).

<sup>33</sup> Projekty obywatelskie wnoszone w tej kadencji dotyczyły m.in. autonomii regionów i ich majątków, przeprowadzenia referendum w sprawie przywrócenia demokratycznej i federalnej Unii Europejskiej opartej na narodach i regionach, przynależności do strefy euro ograniczonej do terytoriów, które szanują zrównoważony budżet i zaangażowania obywateli w procedury zatwierdzenia traktatów europejskich, zasad dopuszczalności referendum dotyczących uchylecia przepisów podatkowych i ratyfikowania umów międzynarodowych, gwarantowanego dochodu minimalnego, godzin otwarcia placówek handlowych, ochrony pracowników, zaprzestania uporczywego leczenia i legalizacji eutanazji, polityki „zero odpadów”, maksymalnych limitów wynagrodzeń dla menadżerów w spółkach akcyjnych, referendum w sprawie przyjęcia nowej waluty w systemie krajowym w celu zastąpienia euro, zakazu hazardu i związanej z tym ochrony zdrowia, obrony koniecznej (związanej z ochroną domu), nienależnego wzbogacenia przedsiębiorstw dotowanych wkładami publicznymi w przypadku strajku, ochrony praw pracowników w „łańcuchach zamówień”, ustanowienia i warunków finansowania Departamentu Obrony Cywilnej, spraw podatkowych, zwalczania fałszywych spółdzielni, powszechnych praw pracowniczych, uprawy i podawania marihuany do użytku medycznego, szkolnictwa wyższego, sytuacji i integracji cudzoziemców spoza UE, pracowników wymiaru sprawiedliwości.

<sup>34</sup> Projekty obywatelskie składane w obecnej kadencji dotyczyły m.in. wspierania bezrobotnych, wspierania macierzyństwa i ojcostwa, zawieszenia obowiązkowych szczepień, wprowadzenia edukacji obywatelskiej do edukacji szkolnej, ustanowienia zasiłku rodzinnego dla matek pracujących wyłącznie w domu. Pojawił się także projekt nowelizacji Konstytucji. Dotyczy on zmiany jej art. 199, w celu uwzględnienia niekorzystnej sytuacji wynikającej z wyspiarskiego położenia; <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/50760.htm> (29.03.2021). Dnia 29 marca 2021 r. prace legislacyjne nad tym projektem nie były zakończone.

o wprowadzeniu do edukacji szkolnej edukacji obywatelskiej<sup>35</sup>. Od 2020 r. nie złożono jakiegokolwiek projektu obywatelskiego, do żadnej z izb. Można założyć, że tak radykalne wygaśnięcie aktywności obywatelskiej w zakresie inicjowania zmian prawodawczych spowodowane jest pandemią COVID-19, która w istotnym stopniu dotknęła Włochy.

Przedstawiony przegląd obywatelskich projektów ustaw, wnoszonych do izb włoskiego Parlamentu od 1996 r. do dziś (a więc przez ostatnie 25 lat), wskazuje, że liczba tych projektów oscyluje między dwudziestoma a trzydziestoma kilkoma w kadencji (kilka w ciągu roku). Do 2020 r. nie był dostrzegalny żaden wyraźny trend w tym zakresie: ani wzrostowy ani spadkowy. Analiza treści projektów wskazuje natomiast, że szczególnym zainteresowaniem autorów tych projektów cieszą się kwestie socjalne i społeczne (prawa pracowni- cze, wynagrodzenia, renty, emerytury, inne świadczenia), edukacja, ale także zagadnienia polityczne i ustrojowe (prawo wyborcze, partie polityczne, poja- wiały się nawet projekty zmian Konstytucji). Obywatelskie projekty ustaw sta- nowiły także jeden z narzędzi reakcji obywatelskiej na kryzysy gospodarcze.

Trzeba też odnotować, że bardzo niewielka część składanych projektów obywatelskich staje się prawem; nie zdarzyło się, by izby uchwały dwie usta- wy „obywatelskie” w czasie kadencji. Należy więc ocenić, że prawo składania projektów obywatelskich jest traktowane także – a może nawet przede wszystkim – jako narzędzie polityczne, instrument służący do inicjowania dyskusji na ważne społecznie i politycznie tematy.

## Literatura

Della Morte M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano 2007.

Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.

Latosińska A., *Formy demokracji bezpośredniej jako przykład edukacji politycznej we Włoszech*, „Horyzonty Polityki” 2011, nr 3.

Lorencka M., *Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.

---

<sup>35</sup> LEGGE 20 agosto 2019, n. 92, *Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2019;92> (29.03.2021).

- Misiura-Rewera W., *Republikańska i regionalna wzajemność funkcjo państwa we Włoszech*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych – OL PAN” 2011, z. 6.
- Piotrowski R., *Paradoksy dwuizbowości – doświadczenia włoskie*, „Studia Iuridica” 1995, nr XXVIII.
- Pirro A., *Un istituto di democrazia diretta „sui generis”: l’iniziativa legislativa popolare*, „Nuovi Studi Politici” 1995, t. 25.
- Rodean N., *La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma (Popular initiative in the Italian legislative procedure: from its ineffectiveness to the reform proposals)*, „Oñati Socio-legal Series” 2017, nr 5, *El Reto de la Profundización Democrática en Europa: Avances Institucionales en Democracia Directa*.
- Witkowski Z., *Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r. (w sześćdziesiątą rocznicę jej uchwalenia)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
- Witkowski Z., *Postępowanie ustawodawcze we Włoszech*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.
- Zakrzewska J., *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław 1974.