

Mateusz Kruczkowski

Zasada pomocniczości w prawie publicznym Włoch

The principle of subsidiarity in the Italian public law: The article is an attempt to capture the principle of subsidiarity in the Italian public law. In contrast to Polish solutions the principle of subsidiarity does not comprise general principle of law. In the article this principle is being reconstructed primarily by the principle of decentralization and also it is presented in limited range, in which it is convened by constitution and normal legislation. Nevertheless the author, regarding to the specifications of Italian institutional solutions, is arguing its existence and functioning in public law of Italian Republic. Owing to the fact the article include also comparative legal values.

Keywords: principle of subsidiarity | public law | administrative law | principle of decentralisation | Italy | Italian Republic

Słowa kluczowe: zasada subsydiarności | zasada pomocniczości | prawo publiczne | prawo administracyjne | zasada decentralizacji | Włochy | Republika Włoska

Doktorant Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert w Ministerstwie Sprawiedliwości;
kruczkowski@gmail.com.

Uwagi wstępne

Mimo znacznego oddalenia Włoch od Polski, państwa te mają wiele cech wspólnych. Poczynając od historycznego umiłowania wolności i walk o niepodległość w XIX wieku, a kończąc na podobieństwach natury społecznej, politycznej oraz prawnoustrojowej. Lata 20. ubiegłego wieku rozpoczęły się w tych państwach od stopniowego odchodzenia od demokracji parlamentarnej, włoski ustrój faszystowski miał wyraźne cechy totalitarne i doprowadził do sojuszu z Hitlerem¹.

Po II wojnie światowej Włochy zaczęły kształtować swój ustrój według odnowionej idei republikańskiej². O przyjęciu tego kierunku budowy państwa

¹ Por. *Współczesne Włochy. Państwo i społeczeństwo*, T. Słomka (red.), Warszawa 2009, s. 15.

² Idea republikańska w Polsce „powróciła do głosu” dopiero po 1989 r., a jej ostateczne utrwalenie nastąpiło w art. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli*.

zaważyły przede wszystkim negatywny dorobek monarchii w okresie funkcjonowania systemu faszystowskiego oraz kompromitacja w oczach Włochów rządu marszałka Badoglio i króla Wiktora Emanuela III w 1944 r. Ich ucieczka z Rzymu pod skrzydła aliantów, w sytuacji okupacji niemieckiej, została odebrana jako porzucenie kraju. Głosowanie ludowe, które odbyło się 2 czerwca 1946 r., przesądziło o wyborze republikańskiej formy państwa oraz ostatecznie zadecydowało o wprowadzeniu tego modelu do Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. Jej art. 1 stanowi: *L'Italia è Repubblica democratica, fondata sul lavoro*³.

Różne natomiast pozostaje umiejscowienie zasady pomocniczości w porządku prawnym Polski i Włoch. W Polsce zasada subsydiarności zostaje wyrażona *expressis verbis* w preambule Konstytucji RP z 1997 r. i jako taka leży u podstaw normatywnego porządku Rzeczypospolitej⁴. W Republice Włoskiej natomiast pomocniczość dochodzi do głosu niejako pośrednio i jej uchwycenie staje się celem niniejszego artykułu.

W tym miejscu warto też przedstawić definicję pomocniczości, której podstawą jest zasada, że wyższy szczebel struktury społecznej może interweniować jedynie wtedy, kiedy szczeble niższe wykazują swoją niewydolność (aspekt pozytywny). Z drugiej zaś strony subsydiarność zakłada i wspiera autonomię oraz ją sankcjonuje (aspekt negatywny)⁵.

Przedstawione powyżej podobieństwa i różnice stanowią tło i punkt wyjścia dla opracowania, a także podkreślają walor niniejszych rozważań z punktu widzenia polskiej administratywistyki, dla której idea pomocniczości jest stałym bodźcem dla „umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot”⁶.

³ Włochy są republiką demokratyczną opartą na pracy; por. także *Współczesne Włochy*, *op. cit.*, s. 18–19.

⁴ Zob. M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz, J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), Warszawa 2009, s. 68–70; zob. także E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, Toruń 2000, s. 54–59; zob. także T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 72–77.

⁵ Por. E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 7.

⁶ Por. preambuła Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

Zasada pomocniczości na tle uwarunkowań włoskich

Przyjęcie przez Włochy republikańskiej formy państwa pozwala odwołać się do pojęcia dobra wspólnego czy interesu ogółu, które pozostają w opozycji do zasadnego wymogu autonomii osobistej czy interesu partykularnego. Właśnie w tej *prima facie* konfliktogennej przestrzeni pomocna okazuje się idea subsydiarności. C. Millon-Delsol uważa, że idea pomocniczości wynika ze spotkania pewnego określonego wyobrażenia o interesie ogółu i określonej filozofii działania. Interes ogółu jest rozumiany jako konkretny kształt społeczności politycznej, o własnym przeznaczeniu. Jej celem ostatecznym jest osoba – istota społeczna, jej naturalny egoizm łączy się z tak samo naturalną potrzebą społecznej przyjaźni i solidarności. Człowiek będzie szczęśliwszy, żyjąc w społeczeństwie wolnym od biedy i ignorancji, nawet jeżeli sam będzie musiał się przyczynić do dobra wspólnego, rozumianego jako szczęście czy rozwój nie tylko siebie samego, ale również i innych. Tak pojęte dobro wspólne tworzy uzasadnienie wymogu redystrybucji dóbr, podejmowanej między innymi po to, by najbardziej pokrzywdzeni zachowali swoją godność, nawet pomimo niezdolności do przyjęcia odpowiedzialności za siebie⁷. W filozofii działania natomiast człowiek pojmowany jest jako istota odpowiedzialna za swój los, zdolna do jego udźwignięcia, a więc do działania. Osoba ludzka, stanowiąc osobę *in actu*, określa się bardziej przez to, co czyni, niż przez to, co ma. W społeczności politycznej należy uczynić wszystko, by nikt nie został pozbawiony możliwości działania, możliwości rozwoju⁸.

Powyższa perspektywa z łatwością pozwala nam przyswoić klasyczne ujęcie idei pomocniczości: *As much state as necessary, as much freedom as possible*⁹. Ukazanie pomocniczości przez położenie akcentu na zakaz ingerencji struktur wyższych w funkcjonowanie struktur niższych – aspekt negatywny – należy do jej istoty, ale jej też nie wyczerpuje. Kolejną częścią tej idei jest również jej aspekt pozytywny, zawierający w sobie postulat, że: *misją każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie, a ostatecznie w razie potrzeby, uzupełnianie wysiłku tych podmiotów, które są niesamowystarczalne*¹⁰.

Artykuł 2 Konstytucji Republiki Włoskiej stanowi, że: *Republika uznaje i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka [a więc i jego zdolność do samodzielnego działania – przyp. M. K.] zarówno jako jednostki, jak i uczestnika*

⁷ Powiązanie zasady dobra wspólnego z zasadą pomocniczości wykazuje jasno Marek Piechowiak, *idem*, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 281.

⁸ Por. C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, C. Porębski (tłum.), Kraków 1995, s. 7–8.

⁹ J. Messner, *Freedom as a principle of social order. An essay In the substance of subsidiarity function*, „The Modern Schoolman” 1951, vol. XXVIII, No. 2, s. 109; cytuję [za:] T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja*, *op. cit.*, s. 47–48.

¹⁰ C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, *op. cit.*, s. 8–9.

grup społecznych, w których rozwija on swoją osobowość; wymaga wypełnienia niezbędnych obowiązków politycznej, ekonomicznej i społecznej solidarności¹¹. To postanowienie, łącznie z ustrojem autonomii regionalnej i związanym z nim statusem regionów o konstytucyjnych podstawach, tworzy oryginalne pojęcie państwa regionalnego, jakim jest Republika Włoska. Można określić ją także mianem republiki autonomii (*Repubblica delle autonomie*). Pojęcie to wynika z historycznych uwarunkowań znajdujących swoje ostateczne odbicie w prawnoustrojowej pozycji regionów, które funkcjonują według statutów specjalnych¹² i zwykłych. W ten sposób w zagadnieniu autonomii odnajdujemy pojęcie autonomii regionalnej sprowadzającej się, w swym najgłębszym znaczeniu, do partycypacji społeczności regionalnych¹³, ale także i lokalnych, w zarządzaniu sprawami swojego terenu. Działalność ta opiera się na normatywnym porządku, budującym się na poszczególnych statutach, potwierdzonych gwarancjami konstytucyjnymi, wprowadzających określone formy oraz granice dla autonomii regionalnych i jednocześnie gwarancje jedności państwa. To właśnie w uczestnictwie gmin, prowincji, regionów czy miast metropolitalnych w zarządzaniu swoimi sprawami, zakorzenionymi w duchu dobra wspólnego, zawiera się podstawowa wartość zasady pomocniczości¹⁴.

Należy również podnieść, że obok republikańskiego modelu państwowości włoskiej, w szczególności w czasach tzw. *risorgimento*¹⁵, wysuwano pomysły kreowania państwa regionalnego według koncepcji federalistycznej, której zwolennikami byli przede wszystkim C. Cattaneo i G. Ferrari¹⁶. Mimo że z punktu widzenia funkcjonowania zasady pomocniczości nieistotny jest taki

¹¹ *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, A. Burda, M. Rybicki (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, s. 155.

¹² Regiony specjalne to: Sycylia i Sardynia oraz trzy regiony, w którym występują problemy językowe i przygraniczne: bilingwizm francusko-włoski w Dolinie Aosty, wspólnota niemiecka i ladyno-dolomicka w Trydencie-Górnej Adydze i słoweńska we Friuli – Wenecji Julijskiej. Statuty specjalne dla tych regionów przyjmowane są w drodze ustawy konstytucyjnej, w przeciwieństwie do statutów zwykłych, których uchwalanie jest domeną poszczególnych jednostek lokalnych, w tym także regionów (zwykłych).

¹³ Konstrukcja włoska wpisuje się tutaj w szerszy kontekst polityki regionalnej Unii Europejskiej; zob. T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Warszawa 2004, s. 154–168.

¹⁴ Por. W. Misiura-Rewera, *Włochy. Republika autonomii*, Lublin 2005, s. 10–18; zob. także E. Bojek, *Doktrynalne determinacje włoskich koncepcji podziału terytorialnego państwa*, s. 137–139, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/21961/011.pdf> [dostęp 27 maja 2014 r.].

¹⁵ Zapoczątkowany w 1859 r. proces jednoczenia państw Półwyspu Apenińskiego.

¹⁶ Por. Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch*, Toruń 2004, s. 407–408.

czy inny ustrój polityczny, według P.-J. Proudhona organizacja federacyjna jest jednak taką strukturą społeczną, w której możliwe jest ostateczne pogodzenie obywatela i władzy. W systemie federacyjnym bardzo wyraźnie rysuje się element strukturalny, którego istnienie daje jeden z warunków stosowalności zasady pomocniczości¹⁷. W sposób uprawniony więc C. Millon-Delsol stwierdza, że: *Zasada pomocniczości znajduje na płaszczyźnie ściśle politycznej swój najpełniejszy wyraz w organizacji federalnej*¹⁸. Ostatecznie jednak państwo włoskie, w warunkach głębokiego zróżnicowania geograficznego, ekonomicznego, językowego i społecznego, stojąc przed wyborem jednego spośród trzech wariantów: państwa federalnego, państwa zdecentralizowanego administracyjnie lub scentralizowanego państwa unitarnego, obrało ten ostatni kierunek¹⁹. Jak stwierdza A. Vitale, badacz idei federalistycznych we Włoszech: *za każdym razem, gdy odradzał się włoski federalizm, postrzegany był jako zamach na jedność państwa i chęć powrotu do państw preunitarnych*²⁰.

Niemniej, biorąc pod uwagę ukonstytuowaną autonomię regionów, unitarne państwo włoskie przybliżyło się w swych rozwiązaniach do państwa federalnego i w konsekwencji powstało: *państwo regionalne będące pośrednią formą ustrojową między państwem jednolitym a państwem federalnym*²¹.

Zasada pomocniczości na tle reform decentralizacyjnych

W wyniku referendum konstytucyjnego z roku 1946 w sprawie ustroju politycznego Włochy stały się republiką. Rok później państwo włoskie znalazło swoje oparcie w cytowanej wyżej konstytucji z 1947 r. ze wspomnianą innowacją, dotyczą ustawienia autonomicznych regionów. W poszczególnych częściach terytorium Włoch dało się zauważyć znaczne różnice społeczne, kulturowe i gospodarcze. Stałe różnice kulturowe i gospodarcze obszarów *Mezzogiorno* (południowych regionów) stały się podstawowym elementem polityki włoskiej i nie-

¹⁷ C. Millon-Delsol, oprócz społeczeństwa ustrukturuwanego, wymienia następujące warunki stosowalności zasady pomocniczości: aktywne społeczeństwo oraz redefinicja podziału zadań, zob. *idem, Zasada pomocniczości, op. cit.*, s. 62–66.

¹⁸ *Ibidem*, s. 37.

¹⁹ Por. I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji w Republice Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6(83), s. 112–113.

²⁰ Cytuję [za:] S. Bielański, *Tradycje federalizmu we Włoszech*, Kraków 2002, s. 39; zob. także komentarz I. Lipowicz dotyczący wprowadzenia jednostki federalnej w Polsce w Biuletynie nr 881/II, Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 4 października 1994 r., www.sejm.gov.pl [dostęp 27 maja 2014 r.].

²¹ J. Iwanek, *Współczesne rozumienie autonomii regionalnej [w:] Społeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji*, J. Liszka (red.), Ustroń 2000, s. 173–177.

bagatelny wyzwanie dla rządu centralnego. Z drugiej zaś strony powszechne przywiązanie do terytorium lokalnego zdeterminowało stosunek obywatela do instytucji państwa, inspirując mieszkańców, w szczególności tych z północnych regionów, do wyrażania żądań przekazywania uprawnień „z góry na dół”²².

Trzeba też nadmienić, że we wspomnianej Konstytucji, w katalogu zasad ustrojowych, obok zasady regionalizmu, swoje miejsce znalazły również zasada autonomii samorządu lokalnego oraz zasada decentralizacji²³. W tych pryncypiach możemy dostrzec realizację ogólniejszej (w stosunku do nich) zasady prawa, jaką jest zasada pomocniczości²⁴. Należy zgodzić się z poglądem T. Bąkowskiego, który stwierdza, że: *prawnoustrojowe rozwiązania polegające na decentralizacji administracji publicznej można postrzegać jako konkretyzację zasady pomocniczości*²⁵. Trzeba tu wyraźnie zaznaczyć, że w tym wypadku zasadę pomocniczości rekonstruujemy, zakładamy jako podstawę zasady decentralizacji. Konstytucja Republiki Włoskiej nie podaje subsydiarności jako ogólnej zasady prawa, tylko jej art. 118 wskazuje na nią, ale czyni to też w określonym zakresie.

Podstawowe więc dla realizacji zarówno zasady decentralizacji, jak i pomocniczości, choć jeszcze niewyrażonej *expressis verbis* w ustawie zasadniczej, było uchwalenie ustaw zwykłych, w stosunku do przepisów konstytucyjnych²⁶, torujących drogę dalszej decentralizacji. I tak dopiero po ponad 20 latach zostały wydane ustawy dotyczące regionów o statutach zwykłych, które regulowały wybory do władz w regionach, a także przyjmowane w tym okresie statuty regionów. Wskutek tego nastąpiła tzw. regionalizacja systemu terytorialnego Republiki Włoskiej. Mimo że państwo włoskie zyskało miano regionalnego, owa regionalizacja lat 70. XX wieku miała w znacznej mierze fasadowy charakter. Państwo dalej pozostawało w wysokim stopniu scentralizowane, a jego struktury zdublowane²⁷. Wynikało to z tego, że rząd stanowił o wydatkach publicznych. W latach 70. XX wieku wydatki na regiony pozostawały na stałym poziomie, w przeciwieństwie do wydatków na administrację centralną, których wysokość wzrosła blisko o 100%²⁸.

Niemniej reforma państwa włoskiego postępowała dalej w duchu zasady pomocniczości, w szczególności przez decentralizację władzy publicznej.

²² Por. I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji*, *op. cit.*, s. 113.

²³ Artykuł 5 Konstytucji Włoch z 1947 r.

²⁴ Zob. M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 126.

²⁵ *Idem*, *Administracyjnoprawna sytuacja*, *op. cit.*, s. 182. Podobnie stwierdza E. Popławska, *por. eadem*, *Zasada subsydiarności*, *op. cit.*, s. 126–127.

²⁶ W szczególności przepis art. 5 Konstytucji z 1947 r.: *Republika jednolita i niepodzielna uznaje i wspiera samorząd lokalny; urzędy w służbach podlegających państwu najszerzą decentralizację administracji; dostosowuje zasady i system swojego ustawodawstwa do wymagań samorządu i decentralizacji*.

²⁷ Por. I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji*, *op. cit.*, s. 113–114.

²⁸ Por. Z. Machelski, *System polityczny Włoch*, Warszawa 2010, s. 174.

Szerszym tłem tychże przemian stały się zbieżne tendencje ogólnoeuropejskie, dotyczące procesów decentralizacji i regionalizacji zgodnie z ideą subsydiarności. Państwo włoskie skutecznie weszło²⁹ w tę europejską debatę wokół różnorodnych problemów ustrojowych państw członkowskich oraz w proces przenikania i recepcji wzorców instytucjonalnych i nowych standardów związanych ze wspomnianą wyżej zasadą.

W latach 80. i 90. XX wieku dodatkowo silnie ujawniła się we Włoszech dysfunkcyjność systemu administracji publicznej. Doszedł do tego kryzys finansowy oraz niebezpieczny wzrost długu publicznego. Problem uwypuklił się jeszcze bardziej w 1992 r. na tle pogłębiającej się integracji europejskiej³⁰.

Zjawiska te wyzwoliły swoistego ducha reformatorskiego, którego ucieleśnieniem stały się następujące akty prawne:

- ustawa nr 142 z 8 czerwca 1990 r. o ustroju autonomii lokalnych³¹ (samorządu lokalnego),
- ustawa nr 81 z 25 marca 1993 r. o bezpośrednich wyborach syndyków³²,
- tzw. ustawy Bassaniniego (*Leggi Bassanini*)³³: ustawa nr 59 z 1997 r. o reformie systemu administracyjnego³⁴; ustawa nr 127 z 1997 r. o uproszczeniu postępowania administracyjnego³⁵, które następnie zostały zmodyfikowane i włączone do ustawy nr 191 z 1998 r.³⁶ i ustawy nr 50 z 1999 r.³⁷ oraz dekretu ustawodawczego nr 112 z 1998 r. o przekazaniu funkcji i zadań państwa regionom i jednostkom lokalnym³⁸ (akty te były zapowiedzią zaawansowanej decentralizacji *imperium* państwa włoskiego na rzecz regionów oraz niższych jednostek terytorialnych, sprowadzających się do wzmocnienia autonomii władz lokalnych oraz ograniczenia kontroli i ingerencji władz centralnych w sferę działania władz niższego szczebla)³⁹,
- ustawa nr 265 z 3 sierpnia 1999 r.⁴⁰ całościowo nowelizująca przepisy ustawy nr 142 z 1990 r.⁴¹, wprowadzająca ważne innowacje dotyczące przede wszystkim samodzielności w stanowieniu prawa w formie statutowej i regu-

²⁹ Republika Włoch przystąpiła do EWG/EU już w 1957 r.

³⁰ Por. I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji*, *op. cit.*, s. 115.

³¹ G.U. n. 135 del 12 giugno 1990.

³² G.U. n. 81 del 27 marzo 1993.

³³ Od nazwiska F. Bassaniniego, ministra funkcji publicznych i spraw regionalnych w rządzie R. Prodiego w latach 1996–1998 i D’Alema w latach 1999–2001.

³⁴ G.U. n. 63 del 17 marzo 1997.

³⁵ G.U. n. 113 del 17 maggio 1997.

³⁶ G.U. n. 142 del 20 giugno 1998.

³⁷ G.U. n. 56 del 9 marzo 1999.

³⁸ G.U. n. 92 del 21 aprile 1998.

³⁹ Por. I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji*, *op. cit.*, s. 116.

⁴⁰ G.U. n. 183 del 6 agosto 1999.

⁴¹ G.U. n. 135 del 12 giugno 1990.

laminowej, form współpracy (związki gmin, konsorcja, wspólnoty górskie, konwencje zawierane przez gminy i prowincje) oraz miast metropolitalnych, w których zamiast prowincji tworzy się odmienne jednostki – miasta metropolitalne (Turyn, Mediolan, Wenecja, Genua, Bolonia, Florencja, Rzym, Bari, Neapol, Cagliari).

Pierwsza z wymienionych ustaw (ustawa nr 142 z 1990 r.) gruntownie przebudowała terytorialny system władzy we Włoszech⁴². Przedmiotem tego aktu normatywnego stały się zasady organizacji i funkcjonowania władz lokalnych (*enti locali*) na poziomie gmin i prowincji (art. 1). Nowością tychże rozwiązań było przede wszystkim uzyskanie autonomii statutowej (także finansowej) przez te jednostki (art. 2), co pozwoliło na dostosowanie struktur organizacyjnych gminy do lokalnej sytuacji społeczno-politycznej. Bardzo ważnym elementem tej ustawy, także z punktu widzenia zasady pomocniczości, stały się przepisy dotyczące społecznych form partycypacji w sprawowaniu władzy publicznej na szczeblu lokalnym (art. 6–8). Ustawa proponuje tutaj między innymi referendum w ważnych sprawach lokalnych, prawo odwoływania się do organów sądowych w sprawach dotyczących danej wspólnoty (*azione popolari*) oraz możliwość powołania lokalnego ombudsmana (*difensore civico*), odgrywającego rolę gwaranta bezstronności i strażnika dobrego funkcjonowania administracji.

Ustawę z 1990 r. następnie zastąpiono przez wspomnianą wyżej ustawę nr 81 z 25 marca 1993 r. Założeniem tego ostatniego aktu była zmiana ordynacji wyborczej do władz gmin, prowincji i regionów. Wprowadzenie instytucji bezpośrednich wyborów do władz lokalnych wpłynęło pozytywnie na stabilność tych organów i efektywność ich funkcjonowania⁴³.

Lata 1997–1998 przyniosły włoskiej samorządności lokalnej istotne kolejne zmiany. Ich nośnikiem stały się tzw. ustawy Bassaniniego. Pierwsza z nich, ustawa nr 59 z 1997 r., wszystkie funkcje i zadania administracyjne (*funzioni e compiti amministrativi*), piastowane przez lokalne organy państwowe, przeniosła na regiony i jednostki lokalne. W tej też ustawie została także wyrażona *expressis verbis* zasada subsydiarności: w art. 1 ust. 2 czytamy, że: *Regionom i jednostkom lokalnym zostają przyznane, z zachowaniem zasady subsydiarności (...) wszystkie funkcje i zadania administracyjne związane z zachowaniem interesów i wspiera-*

⁴² Do tej pory samorząd terytorialny oparty był na regulacjach pochodzących z czasów władzy faszystowskiej (1934), a nawet prefaszystowskiej (1915 r.); zob. L. Vandellic, *I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali* [w:] *Regioni e governo locale*, 1990, n. 3, s. 307–317.

⁴³ Por. A. Grilli, *La nascita del nuovo sistema elettorale per i comuni Italiani; l'iter parlamentare della legge 81/1993* [w:] *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, Firenze 1997, n. 38, s. 155.

niem rozwoju tych społeczności⁴⁴, w art. 3 ust. 1 lit. b czytamy następnie, że: *funkcje i zadania mają zostać powierzone regionom (...) zachowując zasadę subsydiarności*⁴⁵, natomiast art. 4 ust. 3 lit. a statuuje zasadę subsydiarności jako jedną z zasad fundamentalnych obowiązujących przy powierzaniu funkcji czy zadań⁴⁶.

Druga ustawa Bassaniniego, nr 127 z 1997 r. (tzw. *Bassanini bis*), jak wskazuje jej tytuł, dotyczyła: *niezbędnych działań dla usprawnienia postępowania administracyjnego oraz procedur decyzyjnych i kontrolnych*⁴⁷. Na mocy tego aktu dokonano zasadniczych zmian w strukturach administracji, dostosowując je do nowych kompetencji oraz usprawniono funkcjonowanie administracji lokalnej.

Najważniejszym aktem reformy administracyjnej Bassaniniego był dekret ustawodawczy nr 112 z 1998 r., który stanowił o: *przyznaniu państwowych funkcji i zadań administracyjnych regionom i władzom lokalnym*⁴⁸.

Reforma administracyjna lat 90. XX wieku⁴⁹ zamknęła się dwoma aktami: ustawą konstytucyjną nr 1 z 1999 r., regulującą w nowy sposób wybór przewodniczących regionów, oraz ustawą nr 265 z 1999 r., wprowadzającą m.in. statutową autonomię regionów⁵⁰ i nowe formy społecznej partycypacji w procesie decyzyjnym władz samorządowych⁵¹.

Zasada pomocniczości w Konstytucji Republiki Włoskiej

Kolejne reformy włoskiej administracji publicznej, zmierzające do szerszej decentralizacji (czy też dalszej federalizacji), znalazły swoje odzwierciedlenie

⁴⁴ *Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà (...), tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.*

⁴⁵ *Le funzioni e i compiti da conferire alle regioni (...) osservando il principio di sussidiarietà.*

⁴⁶ *I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a. il principio di sussidiarietà, por. także V. Finamore, La valutazione della strategia negli Enti Locali: l'applicazione delle Balanced Scorecard, Università degli Studi di Napoli Federico II, 2006, s.17.*

⁴⁷ *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.*

⁴⁸ *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali.*

⁴⁹ Zob. F. Bassanini, *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano 1990–2010*, n. 109 (4/2010), s. 1–3, <http://www.astrid-online.it> [dostęp 27 maja 2014 r.].

⁵⁰ Autonomia w tym wypadku oznaczała prawo do określenia własnej struktury organizacyjnej (autonomia administracyjna), prawo do wyznaczania celów i środków niezbędnych do ich realizacji (autonomia polityczna i normatywna).

⁵¹ Por. I. Bokszczanin, *Proces decentralizacji*, *op. cit.*, s. 122–123.

w nowelizacji Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. Dnia 18 października 2001 r. została uchwalona ustawa konstytucyjna nr 3⁵² radykalnie modyfikująca tytuł V Konstytucji (art. 114–133). Od tego momentu, na mocy art. 114, Republika Włoska składa się z gmin, prowincji, miast metropolitalnych, regionów i z państwa⁵³. Po raz pierwszy podano, że stolicą Włoch jest Rzym. Następnie art. 116 utrzymał podział państwa na 20 regionów, w tym pięć o statusie specjalnym. Artykuł 117 natomiast przyniósł rewolucyjną zmianę dotyczącą regionalizmu włoskiego. Zniesiono stary podział kompetencyjny między państwem a regionami, w którym rola regionów ograniczała się do uszczegółowienia postanowień państwowych. Nowy art. 117 rozróżnia ustawodawstwo zarezerwowane dla państwa⁵⁴, ustawodawstwo konkurencyjne państwa i regionów⁵⁵ oraz tzw. ustawodawstwo pozostałe, niewymienione w Konstytucji, należące wyłącznie do kompetencji regionów (*potestà legislativa regionale residuale*)⁵⁶. Trzeba podkreślić, że poprzednia konstrukcja tego artykułu enumeratywnie określała dziedziny, które regiony mogły prawnie regulować, pozostałe kwestie należały do wyłącznej kompetencji państwa. W chwili obecnej mamy do czynienia z domniemaniem kompetencji na rzecz regionów w zakresie niezarezerwowanym dla prawodawstwa państwowego (autonomia statutowa). Ponadto regiony mają uprawnienie do wnoszenia inicjatywy ustawodawczej⁵⁷.

⁵² G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001.

⁵³ *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.*

⁵⁴ Uprawnienia te obejmują takie obszary, jak: polityka zagraniczna i stosunki z Unią Europejską, imigracja, stosunki państwa ze związkami wyznaniowymi, obrona i bezpieczeństwo państwa, pieniądz, ochrona konkurencji, system podatkowy, struktura organów państwa, przepisy wyborcze, sprawy referendum ogólnokrajowych, obywatelstwo, wymiar sprawiedliwości i normy procesowe, ogólne przepisy o systemie edukacji, ubezpieczenia społeczne, cła, ochrona granic, ochrona środowiska i dóbr kultury.

⁵⁵ Ustawodawstwo konkurencyjne w przypadku włoskim dotyczy tej materii, której zasady podstawowe są regulowane przez ustawodawstwo państwowe, w pozostałym zaś zakresie władza ustawodawcza należy do regionów. Materia ta dotyczy między innymi: handlu zagranicznego, ochrony i bezpieczeństwa pracy, szkolnictwa, badań naukowych, wspierania rozwoju technologii oraz wdrażania innowacji, ochrony zdrowia, obrony cywilnej, zarządzania przestrzennego, portów i lotnisk, sieci transportu lądowego i morskiego, komunikacji, dystrybucji energii, promowania i organizacji imprez kulturalnych, kas oszczędności i regionalnych kas rolniczych.

⁵⁶ Nowelizacja ta zmieniła system źródeł ustawodawstwa oraz wzmocniła hipotezę dotyczącą zrównania pozycji między ustawą państwową i regionalną; por. G. Vergottini, *Geneza i ewolucja Konstytucji Republiki Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6(83), s. 39.

⁵⁷ Por. M. Lorencka, *Włoskie państwo regionalne*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 4(69), s. 72–74.

Artykuł 118 włoskiej Konstytucji jasno wyraził ideę pomocniczości, stanowiąc, że funkcje administracyjne są przyznane gminom (autonomia administracyjna) z wyłączeniem sytuacji, gdy dla zapewnienia ich jednolitego wykonywania zostaną udzielone prowincjom, miastom metropolitalnym, regionom i państwu zgodnie z zasadami subsydiarności, dyferencjacji i proporcjonalności⁵⁸. W ten sposób gmina stała się podstawowym szczeblem włoskiego samorządu terytorialnego o kompetencji ogólnej. Dodatkowo, na mocy ustawy państwowej lub regionalnej, gminie mogą zostać przyznane dodatkowe zadania. Wątro jednak zaznaczyć, że statuowana tutaj zasada subsydiarności zostaje w tym przepisie ograniczona do relacji między gminami, prowincjami, miastami metropolitalnymi, regionami a państwem (ograniczenie podmiotowe) oraz do zapewnienia jednolitego wykonywania funkcji administracyjnych (ograniczenie przedmiotowe).

W art. 118 odnajdujemy również zasadę pomocniczości w ujęciu horyzontalnym (poziomym), rozumianym jako powierzenie wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym, w szczególności organizacjom pozarządowym: *Państwo, regiony, miasta metropolitalne, prowincje, gminy popierają niezależną inicjatywę obywateli, pojedynczych i stowarzyszonych, dla rozwijania aktywności na rzecz interesu powszechnego, zgodnie z zasadą subsydiarności*⁵⁹. Warte zauważenia jest to, że zasada pomocniczości doznaje w tym przepisie ograniczenia przez klauzulę interesu powszechnego (*interesse generale*). Pomocniczość we włoskim przypadku – odmiennie niż w polskich rozwiązaniach – dotyczy więc tylko tej aktywności obywateli, która służy interesowi powszechnemu.

Artykuł 119 natomiast przyniósł wszystkim jednostkom lokalnym tzw. autonomię finansową w zakresie dochodów i wydatków⁶⁰. Posiadają one autonomiczne źródła dochodów, mają prawo ustalać i stosować podatki (w zgodzie z Konstytucją) oraz dysponować współudziałem w zysku z podatków skarbowych państwa odnoszących się do ich terytoriów⁶¹. Zasada pomocniczo-

⁵⁸ Por. art. 118. *Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

⁵⁹ Por. art. 118. *Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

⁶⁰ Por. art. 119. *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*

⁶¹ Por. art. 119. *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.*

ści znajduje również swój wyraz w powołaniu Funduszu Wyrównawczego na rzecz ludności o „mniejszej zdolności podatkowej” oraz w przeznaczeniu przez państwo dodatkowych środków nie tylko na rzecz Południa, ale także na rzecz pozostałych jednostek lokalnych. Na uwagę zasługuje w tym miejscu pogląd T.E. Frosiniego, który uważa, że *Mezzogiorno* to nie tylko obszary południowe, ale to także sposób życia wielu milionów mieszkańców (*non è solo la zona sud del Paese ma è anche „una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti”*), i w ten sposób uzasadnia *ratio* przedmiotowej dyspozycji włoskiej Konstytucji. Bez tej perspektywy sama zasada pomocniczości mogłaby okazać się niewystarczająca (*Basterà la sola sussidiarietà a non far precipitare il Mezzogiorno ancora più a sud?*)⁶².

Trzeba też wspomnieć o ustawie nr 131 z 2003 r.⁶³, zwanej *La Loggia*, zawierającej zalecenia dotyczące dostosowania ustroju Włoch do omawianej nowelizacji Konstytucji.

Wprowadzenie autonomii statutowej dla regionów było wynikiem powszechnie akceptowanej i pożądanego idei pomocniczości⁶⁴. Możliwość tworzenia prawa miejscowego na zasadzie wyłącznej kompetencji dla regionów daje możliwość efektywniejszego organizowania życia na określonym terytorium. Niemniej warto zauważyć, że reforma tytułu V w tym zakresie, w opinii konstytucjonalistów włoskich, niesie za sobą spore problemy kompetencyjne. Przedmiot ustawodawstwa konkurencyjnego i tego zarezerwowanego dla państwa często się pokrywa, co powoduje konieczność interwencji włoskiego trybunału konstytucyjnego (*Corte costituzionale della Repubblica Italiana*). Należy przyjąć, że fakt ten negatywnie wpływa na realizację zasady subsydiarności w tym obszarze.

Analogicznie – autonomia administracyjna u swoich podstaw także zawiera ideę pomocniczości. Praktyka natomiast przyniosła trudności z właściwą interpretacją i następnie z zastosowaniem przedmiotowych norm Konstytucji w tym zakresie. A. D’Atena stwierdza, że art. 118, w przeciwieństwie do swojego pierwotnego brzmienia, nie nakłada zadań, ale stanowi, na jakich zasadach owe kompetencje mogą być przyznane. Dodatkowo tworzy się w tej materii tzw. balet kwalifikacji, składający się z funkcji podstawowych, funkcji własnych i funkcji zleconych (*Il balletto delle qualificazioni: funzioni „fondamentali”, funzioni „proprie” e funzioni „conferite”*)⁶⁵. Ostatecznie problemy te mogą

⁶² Por. T.E. Frosini, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, Quaderni costituzionali, <http://www.forumcostituzionale.it> [dostęp 23 stycznia 2014 r.].

⁶³ G.U. n. 132 del 10 giugno 2003.

⁶⁴ Por. G. Avolio, *Il riparto delle competenze legislative dopo la riforma del Titolo V*, La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione Italiana, Analisi ed effetti per la Provincia autonoma di Bolzano, Bolzano 2004, s. 40.

⁶⁵ Por. A. D’Atena, *Il nodo delle funzioni amministrative*, www.archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/datena.html [dostęp 23 stycznia 2014 r.], krytycznie również: A. Ruggeri, *Teoria e prassi dell’autonomia locale (notazioni di ordine generale ed in-*

zostać zniwelowane i są rozwiązywane, choć z różnym skutkiem, przez włoski trybunał konstytucyjny. Znamienna jest tutaj wypowiedź (w sprawozdaniu dotyczącym orzecznictwa konstytucyjnego) prezesa trybunału, który w 2009 r. zauważył, że jest coś nienormalnego (*qualcosa di patologico*) w liczbie odwołań⁶⁶, a dokładnie w częstotliwości sporów między państwem a regionami, oraz w nieustannej interwencji trybunału w określanie granic odpowiednich kompetencji legislacyjnych (*nella frequenza della controversie tra Stato e Regioni e nel continuo intervento della Corte nel definire confini delle loro rispettive competenze legislative*)⁶⁷.

Podobnie autonomia finansowa, u której podstaw znajduje się realizacja zasady pomocniczości, przyniosła ze sobą pewne zagrożenia. Przede wszystkim wynikają one z dychotomicznego układu podmiotów odpowiedzialnych za wydatki publiczne – państwo i regiony oraz powierzenie funkcji administracyjnej gmin, prowincjom i miastom metropolitalnym⁶⁸. Naprzeciw tym zagrożeniom wychodzi organ pomocniczy, jakim jest Trybunał Obrachunkowy, którego celem, według art. 7 ust. 7 ustawy nr 131 z 2003 r., jest: *koordynacja finansów publicznych poprzez kontrolę przestrzegania równowagi budżetowej gmin, prowincji, miast metropolitalnych i regionów*⁶⁹. Nie trzeba już tutaj wspominać o roli Funduszu Wyrównawczego.

Powyższe regulacje dotyczące autonomii finansowej uległy modyfikacji w wyniku uchwalenia bardzo ważnej w tym zakresie ustawy nr 42 z 5 maja 2009 r.⁷⁰, która przyznała regionom kompetencję do ustalania i pobierania podatków przez regiony, które później same będą decydować o ich przeznaczeniu (tzw. federalizm fiskalny). Od tej chwili wszystkie regiony mają same dbać o swoje sprawy, w szczególności dotyczy to regionów południowych. Zmiana ta, oprócz podkreślenia dynamizmu zasady pomocniczości, może ukazywać pośrednio perspektywę ewolucji ustrojowej Włoch.

Podsumowanie

Wydaje się, że kwestia realizacji zasady pomocniczości w toku działalności jednostek lokalnych i państwa to nie tylko sprawa recepcji samej zasady, jej

troduttivo), federalisimi.it, Rivista telematica, Osservatorio sul federalismo e i processi di governo, 2005.

⁶⁶ W 2009 r. było ich aż 110.

⁶⁷ Por. G. Ferrara, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, Fascicolo 2/2009, www.costituzionalismo.it [dostęp 23 stycznia 2014 r.].

⁶⁸ Por. M. Lorencka, *Włoskie państwo regionalne*, *op. cit.*, s. 76.

⁶⁹ G.U. n. 132 del 10 giugno 2003.

⁷⁰ G.U. n. 103 del 6 maggio 2009.

rozumienia i właściwego umiejscowienia, ale przede wszystkim jest to pytanie o wartości przednormatywne, którymi jest między innymi jasna wizja kształtu państwa. W dyskusji toczony w ramach włoskiej jurysprudencji często można spotkać, obok prób interpretacji konkretnych przepisów, pytania o relacje między zasadą pomocniczości a jednością państwa. Tendencja ta może przedstawia pewien stan ewolucji ustrojowej państwa włoskiego, której dookreślenie staje się istotne również dla funkcjonowania zasady pomocniczości⁷¹.

Pochylając się nad zasadą subsydiarności w prawie publicznym Włoch, nie sposób uniknąć refleksji nad szerszym jej kontekstem, jaki stanowi ustrój Włoch. Z tej perspektywy, oprócz jej prawnoadministracyjnych implikacji, jest ona swoistym zwierciadłem, w którym jesteśmy w stanie zobaczyć inne problemy natury społecznej, kulturowej czy politycznej. Ograniczając się jednak do prawnoformalnego ujęcia pomocniczości, należy zauważyć, że ostatecznie skuteczność jej implementacji zależy od wspomnianych wyżej zewnętrznych uwarunkowań. Już C. Millon-Delsol wysuwa wartę uwagi przypuszczenie, że: *Być może warunkiem realizacji zasady pomocniczości jest ponowne przyswojenie sobie kryteriów etycznych*⁷². Negatywne doświadczenia różnego rodzaju centralizmów skłaniają właśnie do redefinicji porządku doktrynalnego, państwowego i instytucjonalnego⁷³. Droga tych poszukiwań dotyczy całej Europy, nie tylko Włoch.

Warto też dodać, że ukazanie tła (na które składa się historia Włoch, mentalność obywateli, utrwalone zwyczaje itp.) warunkuje nasz punkt wyjścia w rozumieniu funkcjonowania zasady pomocniczości we Włoszech. Z tej perspektywy został napisany ten artykuł, pozostając zresztą w zgodzie z większością komentatorów włoskiego fenomenu. Natomiast w spotkaniu powyższych doświadczeń z polską nauką prawa administracyjnego wyłania się nowa ocena rozwiązań włoskich. Mianowicie, mając na względzie raczej pozytywną ocenę reform samorządowych lat 90. XX wieku w Polsce, opartych na zasadzie decentralizacji, w której tle obecna była zasada pomocniczości, możemy dojść do wniosku, że włoskie reformy równie konsekwentnie realizowały powyższą zasadę. Taką ocenę zakłócają nam tylko terminy: *regionalizm, autonomia regionalna, państwo regionalne*, które możemy uznać za swoistą zasłonę dymną. Zasłonę, która z jednej strony wynika z włoskich uwarunkowań, z drugiej zaś trwa, by utrzymać pewien konsensus spajający, a także i uspokajający włoskie społeczeństwo, gdzie widać postawy ambiwalentne: dośrodkowe i odśrodkowe. Takie ustawienie rzeczy pozwala lepiej zobaczyć faktyczną jedność pań-

⁷¹ Por. Sentenza n. 6 del 2004 della Corte Costituzionale, por. także A. Ruggeri, *Teoria e prassi*, op. cit.; G. Ferrara, *A proposito*, op. cit.

⁷² C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, op. cit., s. 87.

⁷³ Por. D. Struska, *Między unitaryzmem a federalizmem, Ewolucja współczesnej myśli i praktyki ustrojowej Włoch*, Warszawa 2008, s. 188–189.

stwa włoskiego i każe podać w wątpliwość kierunek włoskich przemian ku dalszej federalizacji, skoro decentralizacja władzy publicznej została w skuteczny sposób wprowadzona w życie. Czas na pewno pokaże kierunek owej ewolucji, ale mając na uwadze powyższe, łatwo dojść do wniosku, że droga ku dalszej federalizacji państwa włoskiego nie wydaje się już taka oczywista, jak chce tego większość komentatorów. Przykładem mogą tu być Stany Zjednoczone Ameryki, gdzie ustrój federalny nie powstał jako najdalej idąca decentralizacja władzy publicznej, ale jako efekt zacieśniania więzów pomiędzy suwerennymi od ogłoszenia Deklaracji Niepodległości stanami⁷⁴. W tym względzie trzeba zgodzić się z H. Izdebskim, który uważa autonomię regionalną za stałą formę ustrojową Włoch (bez wyraźnych tendencji przeradzania się w federalizm), która stwarza dobrą przestrzeń dla dalszego rozwoju decentralizacji terytorialnej⁷⁵.

Mimo wszystko, po raz kolejny należy podkreślić wielką siłę oddziaływania i elastyczność zasady prawa, jaką jest zasada pomocniczości. Przypadek Republiki Włoskiej i jej drogi ku dalszej decentralizacji czy federalizacji (jak chce większość), aż nadto to obrazuje.

⁷⁴ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 58.

⁷⁵ Por. *ibidem*, s. 62.