

MACIEJ RAKOWSKI (Łódź)

Głosowanie na listę w wyborach do Izby Deputowanych Królestwa Włoch w latach 1882–1891

1. Proklamowane w 1861 r. Królestwo Włoch przejęło system prawny Królestwa Sardynii, w tym piemontkie ustawodawstwo wyborcze¹. Państwo dynastii sabaudzkiej było od 1848 r. monarchią konstytucyjną. W myśl wydanego wówczas Statutu Albertyńskiego (który po zjednoczeniu stał się konstytucją włoską) władza ustawodawcza należała do obieralnej Izby Deputowanych i Senatu, którego członków mianował król (art. art. 10, 33 i 39 Statutu). Należy zauważyć, że przepisy ustawy zasadniczej nie przesądzały, w jaki sposób mieli być wybierani deputowani, co umożliwiło późniejsze reformy systemu wyborczego². Zasady wybierania deputowanych uregulowane były w kolejnych ordynacjach wyborczych. Pierwsza z nich, wprowadzona w formie królewskiego edyktu w dniu 18 marca 1848 r., przewidywała, że wybory odbywać się będą w jednomandatowych okręgach wyborczych (kolegiach³). W sytuacji, gdy żaden z kandydatów nie otrzymał ponad połowy oddanych głosów przy odpowiednio wysokiej frekwencji – przeprowadzone miało być głosowanie balotazowe (art. 92–94 edyktu)⁴. Przyjęto zatem system wyborów większościowych w jednomandatowych kolegiach wyborczych zwany *scrutinio uninominale*⁵. Te

¹ Zob. J.A. Gierowski, *Historia Włoch*, Ossolineum 1985, s. 470–471.

² W przeciwnym razie nie byłoby to możliwe, gdyż ustawa zasadnicza nie zawierała przepisów określających tryb jej nowelizacji.

³ We włoskim języku prawnym i prawniczym pojęcie *kolegia wyborcze* (*collegi elettorali*) używane jest znacznie częściej niż termin *okręgi wyborcze* (*circoscrizioni elettorali*). Fulco Lanchaster definiuje kolegium jako obszar, terytorium, wewnątrz którego preferencje wyborców są zbierane i przetwarzane na miejsca parlamentarne (F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna 1981, s. 89).

⁴ Zob. E. Cuciniello, *La legge elettorale politica 17 marzo 1848*, Roma 1910, s. 42–43.

⁵ W dosłownym tłumaczeniu oznacza to *głosowanie jednonazwiskowe* czy też *jednoimiennie* – por. P. Juszkiewicz, *O prawie wyborczym*, tłum. J. Szuster, Warszawa 1906, s. 40.

zasady wyłaniania deputowanych powtarzane były w kolejnych piemontskich i włoskich ordynacjach wyborczych: z 20 listopada 1859 r. oraz 17 grudnia 1860 r.

Włoskie prawo wyborcze zmieniano wielokrotnie. Najpoważniejsza z jego dziewiętnastowiecznych reform przeprowadzona została w roku 1882. W jej wyniku nie tylko znacznie rozszerzono zakres czynnego prawa wyborczego obywateli, ale również radykalnie zmieniono system rozdziału mandatów. Na mocy przepisów nowej ordynacji z dnia 22 stycznia 1882 r. zostały złagodzone cenzusy wyborcze – majątkowy, wieku i wykształcenia, w wyniku czego liczba uprawnionych do głosowania zwiększyła się trzykrotnie. W drugim etapie reformy, ustawą z 7 maja 1882 r. wprowadzono system wyborczy oparty na wielomandatowych kolegiach wyborczych, w których rozdział mandatów odbywał się według formuły większościowej (*scrutinio plurinominale*). Obowiązywał on we Włoszech do 1891 r., gdy przywrócono *scrutinio uninominale*.

Utworzone w 1882 r. kolegia wyborcze nie były duże, liczyły od dwóch do pięciu mandatów. W największych z nich – pięciomandatowych – ustawodawca włoski wprowadził tzw. głos ograniczony (*voto limitato*)⁶, polegający na tym, że wyborca dysponował nie pięcioma, a czterema głosami. Mechanizm ten miał służyć zagwarantowaniu niewielkiej reprezentacji parlamentarnej dla politycznej mniejszości. *Scrutinio plurinominale* nazywano w doktrynie włoskiej również *głosowaniem na listę*, mimo że w świetle przepisów znowelizowanej ordynacji wyborczej w wyborach nie konkurowały ze sobą listy zgłaszane przez partie, a poszczególni kandydaci, z których sam wyborca miał skomponować własną listę.

2. Reformy prawa wyborczego z 1882 r., w tym wprowadzenie *głosowania na listę*, zostały przeprowadzone przez *Sinistrę* (tzw. *Historyczną Lewicę*), rządzącą we Włoszech w latach 1876–1891⁷. Motywacja polityczna

⁶ Głos ograniczony polega na tym, że wyborca dysponuje mniejszą liczbą głosów niż jest w danym okręgu mandatów do obsadzenia, w takiej sytuacji parta mająca przewagę nie jest – teoretycznie – w stanie zdobyć wszystkich mandatów parlamentarnych, z których część pozostaje dla opozycji – zob. G. Ambrosini, *I sistemi elettorali*, Firenze 1946, s. 43–47.

⁷ Zob. H. Ulrich, *Sistemi elettorali e sistema politico: dalla riforma del 1882 alla Crisi di fine secolo*, w: *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento. Atti della terza giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 17 novembre 1995)*, red. P. L. Ballini, Venezia 1997, s. 65. Zauważyć należy, że włoska *Sinistra* od końca lat siedemdziesiątych XIX w. nie była ugrupowaniem jednolitym. Po zwycięskich dla *Lewicy* wyborach z 1880 r. w Izbie Deputowanych zasiadło 218 *ministeriali* (tzw. *Sinistra storica*) i 119 *dissidenti* (tzw. *Estrema Sinistra*, która jako grupa parlamentarna wyodrębniła się w 1877 r.), a więc prorządowa część *Sinistry* nie miała w Izbie bezwzględnej większości. W skład ówczesnej *Sinistry* wchodziło pięć grup: umiarkowani deputowani Depretisa, bardziej radykalni Cairoliego i Zanardelliiego z Północy i trzy grupy z Południa – Crispiego, Nicotery i tzw. nowa młoda lewica z Południa – zob. F. Manzotti, *Partiti e gruppi politici dal*

twórców reformy była oczywista. W wyborach 1876 r. klęskę poniosła *Destra* (tzw. *Historyczna Prawica*), która zdobyła niecałe sto mandatów, z czego na południu Półwyspu zaledwie cztery, a pięć na wyspach. Rozszerzenie prawa wyborczego (a więc dopuszczenie wyborców bardziej radykalnych) przy utrzymaniu, a wręcz wzmocnieniu, większościowego charakteru systemu wyborczego miało przypieczętować klęskę *Prawicy*. Stąd też wynikała naturalna opozycja; podczas gdy *Sinistra* forsowała zmiany ordynacji, to politycy *Destry* protestowali wobec zgłaszanych projektów, w tym przeciw wprowadzeniu głosowania na listę⁸.

Projekty reform zgłaszane przez polityków *Sinistry* wpisały się w nurt – trwającej od szeregu lat – debaty nad zmianą formuły wyłaniania deputowanych. Już od lat 60-tych dziewiętnastego stulecia prowadzono dyskusję na temat gwarancji reprezentacji mniejszości politycznych. Zgłaszany był w szczególności postulat zastosowania proporcjonalnej metody rozdziału mandatów⁹. Obok propozycji przedstawianych przez proporcjonalistów pojawiały się projekty rozwiązań prawnych, których autorzy zamierzali w inny sposób zagwarantować parlamentarną reprezentację dla politycznej mniejszości. Postulowano w szczególności zastosowanie *voto limitato*.

Propozycja wprowadzenia *głosowania na listę* zgłoszona została w zjednoczonym Królestwie stosunkowo wcześnie. Już w 1870 r. Ruggiero Bonghi obok propozycji wprowadzenia wyborów powszechnych dla mężczyzn zawarł również projekt zastosowania głosowania na listę w prowincjach z gwarancjami reprezentacji mniejszości przez wprowadzenie *voto limitato*¹⁰.

W roku 1876, gdy do władzy doszła *Sinistra*, nowy premier – Agostino Depretis – w swoim *exposé* reformę prawa wyborczego wymienił jako jeden z istotnych celów rządu. W dniu 23 kwietnia 1876 r. król powołał komisję, która miała zająć się oceną zasadności reformy, a także przygotowaniem projektów ustaw wyborczych dla parlamentu¹¹. Zajęła się ona przede wszystkim problemem rozszerzenia czynnego prawa wyborczego, ale w toku prac analizowano również propozycję wprowadzenia *głosowania na listę*. W tej jednak materii członkowie komisji nie doszli do porozumienia. W zaistniałej sytuacji na ostatnim (siódmym z kolei) posiedzeniu komisji w dniu 18 maja

risorgimento al fascismo, Firenze 1973, s. 11; H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 79 i P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea (1830–1968)*, Bologna 1994, s. 444.

⁸ Por. H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 76–77.

⁹ Ibidem, s. 64.

¹⁰ Ibidem, s. 66.

¹¹ W skład komisji weszli – senatorowie Conforti i Tecchio, deputowani: Cairoli, Correnti, Corte, Crispi, Guerrieri-Gonzaga, Maurigi i Righi, w większości z *Sinistry* – zob. G. Monteleone, *Economia e politica nel Padovano dopo l'Unità (1866–1900)*, Venezia 1971, s. 288–289. H. Ullrich podaje, że komisja powołana została w maju 1882 r. – zob. H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 68.

1876 r., przyjmując sprawozdanie z prac, jej członkowie postanowili, że nie będą się zajmować sposobem przeprowadzania podziału mandatów¹². W konsekwencji 22 listopada 1877 r. minister Nicotera przedstawił w Izbie projekt ustawy o zmianie ordynacji wyborczej, który nie zawierał propozycji zmiany przepisów określających sposób wyłaniania deputowanych, a jedynie zmierzał do rozszerzenia kręgu uprawnionych do głosowania. Nie stał się on przedmiotem debaty parlamentarnej, gdyż 14 grudnia 1877 r. rząd Depretisa upadł, a to skutkowało przerwaniem prac nad projektem ustawy¹³.

W Izbie Deputowanych prace nad wprowadzeniem *scutinio plurinomiale* rozpoczęły się w 1878 r. Wówczas to kolejny projekt reformy prawa wyborczego zgłosił Francesco Crispi (minister spraw wewnętrznych w drugim rządzie Depretisa)¹⁴. Autor projektu przewidywał *głosowanie na listę* w kolegiach utworzonych na bazie prowincji. W sprawozdaniu parlamentarnym o tym projekcie uzasadniano konieczność reformy. Odwołano się do postulatu, aby deputowanych wyrwać z lokalnych powiązań i uczynić ich *deputowanymi narodowymi*, ostrej krytyce poddano *scrutinio uninominale*. Podjęto też próbę polemiki z zarzutami stawianymi *głosowaniu na listę*, że rozrywa ono relacje wyborcy – deputowany oraz że przesądza o przewadze wielkich miast nad terenami wiejskimi¹⁵. W sprawozdaniu wskazywano też na konsekwencje wprowadzenia *głosowania na listę bez formuły voto limitato* przyznając, że może to prowadzić do eliminowania mniejszości¹⁶.

Jeszcze w 1878 r. modyfikacje do projektu Crispiego zaproponował jego następca na funkcji ministra spraw wewnętrznych – Giuseppe Zanardelli. Oceniał on krytycznie projekt wprowadzenia kolegiów na bazie prowincji podnosząc, że mieszkańcy najludniejszych prowincji wybieraliby w ramach jednego okręgu ponad dwudziestu deputowanych. W zamian zaproponował, aby utworzyć kolegia wybierające od dwóch do pięciu deputowanych, co oznaczało konieczność podziału największych prowincji na kilka kolegiów¹⁷. Kolejny projekt – opracowany na podstawie propozycji Zanardelliego – przedstawił w dniu 17 marca 1879 r. w Izbie Deputowanych Depretis jako kolejny szef rządu. Wnioskodawca nie przewidywał wprowadzenia *voto limitato*, a wyborca miał na karcie zapisać tyle nazwisk, ilu deputowanych wybieranych byłoby w danym kolegium. Warunkiem wyboru deputowanego już w pierwszej turze głosowania było spełnienie dwóch warunków: po pierwsze uzyskanie bezwzględnej większości głosów i po drugie – otrzymanie poparcia co naj-

¹² G. Monteleone, op. cit., s. 293.

¹³ Ibidem, s. 294–295.

¹⁴ H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 67.

¹⁵ Ibidem, s. 69–71.

¹⁶ Ibidem, s. 72.

¹⁷ Projekt ten nie został zaprezentowany w Izbie Deputowanych, gdyż upadł rząd Cairoliego – zob. H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 73–74.

mniej jednej czwartej wszystkich wyborców wpisanych na listy w danym kolegium. Na wypadek gdyby w pierwszej turze nie obsadzono wszystkich mandatów przewidywano przeprowadzenie balotażu¹⁸. Projekt Depretisa stał się podstawą prac powołanej w Izbie Deputowanych dziewięciosobowej komisji. Jej sprawozdawcą został deputowany Brin. Komisja zajmowała się także wprowadzeniem *głosowania na listę*, jednak problem ten uznała za drugorzędny wobec zasadniczego celu reformy, którym miało być rozszerzenie prawa wyborczego¹⁹. W sprawozdaniu przedstawionym Izbie 19 listopada 1879 r. komisja ostatecznie opowiedziała się za utrzymaniem głosowania w kolegiach jednomandatowych. Projekt Depretisa nie stał się przedmiotem dyskusji w Izbie, gdyż gabinet upadł²⁰.

W dniu 24 lutego 1880 r. Depretis ponowił swój projekt. Wprowadził doń pewne zmiany, pozostawił jednak przepisy wprowadzające kolegium wielomandatowe. Do tego projektu odnosili się kandydaci podczas majowej kampanii wyborczej. Jeden z twórców reformy 1882 r. – Zanardelli – osiłą swojego programu uczynił postulat zniesienia kolegium jednomandatowego i wprowadzenia *głosowania na listę*²¹. Po wyborach z 16 maja 1880 r. Depretis – nadal jako minister spraw wewnętrznych – zgłosił 31 maja 1880 r. kolejny projekt reformy prawa wyborczego. Nowy projekt Depretisa – obok rozszerzenia praw wyborczych – przewidywał wprowadzenie *scrutinio plurinomiale*. Dla prac nad nim powołano nową komisję parlamentarną, a jej prace zakończyły się przygotowaniem sprawozdania znanego jako *relazione Zanardelli*²². Przewodniczącym jej został Pasquale Stanislao Mancini, a sprawozdawcą – Zanardelli. Wśród jej członków przeważali zwolennicy *głosowania na listę* w wersji zaproponowanej przez Depretisa, jednak część deputowanych opowiadała się za utrzymaniem *scrutinio uninominale*. Pojawiły się również wnioski zmierzające do wprowadzenia reprezentacji proporcjonalnej. Szczególnie interesująca była propozycja stworzenia systemu opartego na kolegium wielomandatowym, w którym jednak wyborca dysponowałby jednym tylko głosem, przedstawiona przez Genalę²³.

Podczas prac komisji Manciniego kwestia wprowadzenia kolegiów wielomandatowych pozostawała w cieniu sporu o rozszerzenie czynnego prawa wy-

¹⁸ Ibidem, s. 74.

¹⁹ Zob. G. Monteleone, op. cit., s. 305.

²⁰ G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848–1898)*, Firenze 1898, s. 354; zob. też G. Monteleone, op. cit., s. 304.

²¹ G. Monteleone, op. cit., s. 304; zob. też H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 79.

²² W komisji znaleźli się: Mancini, Mussi, Zanardelli, Baccelli, D. Berti, Brin, Chimirri, Coppino, Correnti, Crispi, Lacava, Minghetti, Nicotera, Di Rudini i Sella – zob. *Fonti documentarie sulla legislazione elettorale 1848–1882, Quaderni dell'Archivio Storico, n. 1*, red. F. Vincenzo, A. Kolega, A. Lanconelli, M. A. Quesanda, Roma 1991, s. 84 i 85; zob. też G. Monteleone, op. cit., s. 309 oraz G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 355.

²³ Zob. H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 80, zob. też G. Monteleone, op. cit., s. 310 i 327 oraz G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 355.

borczego. Jak podał Gaetano Arangio Ruiz, opór wobec wprowadzenia *głosowania na listę* był poważny – przeciw byli deputowani, także prorządowi, którzy obawiali się, że w powiększonym kolegium zmaleją ich szanse na reelekcję. Obawy te znalazły wyraz w propozycji, którą w 1881 r. zgłosił deputowany Ercole (wraz z siedemdziesięcioma dwoma innymi), aby zawiesić prace nad przepisami wprowadzającymi *scrutinio plurinomiale*. Odniosła ona ten rezultat, że w imieniu rządu Depretis zadeklarował, że w tej materii czasowo wycofuje propozycję reformy²⁴.

Wiedzy o motywacji twórców reformy dostarczają protokoły z posiedzeń komisji, w której zasadnicza dyskusja miała miejsce w czerwcu 1880 r. Za *głosowaniem na listę* opowiadał się przewodniczący Mancini, który wskazywał na to, że wprowadzenie tego systemu zmniejszy ingerencję rządu w wybory²⁵. Argument ten mógł mieć jedynie znaczenie propagandowe, trudno oczekiwać by polityk partii rządzącej był zwolennikiem ograniczenia wpływu wywodzącej się z jego ugrupowania administracji na wynik wyborów. Zanardelli natomiast podnosił, że im większe kolegium tym bardziej utrudnione korumpowanie wyborców²⁶.

Istotnym problemem, przed którym stanęli członkowie komisji było rozstrzygnięcie zasady i zakresu reprezentacji mniejszości, przy czym jako środek zapewnienia tej reprezentacji przyjmowano formułę *voto limitato*. Początkowo w toku prac komisji zdawała się przeważać koncepcja wprowadzenia głosu ograniczonego we wszystkich kolegiach cztero- i pięciomandatowych, a więc łącznie w 81. To wstępne stanowisko uległo wkrótce zmianie i ostatecznie przesądzono, że *voto limitato* obowiązywać będzie jedynie w kolegiach pięciomandatowych²⁷.

Członkowie komisji Manciniego zgłaszali szereg propozycji zmierzających do stworzenia gwarancji dla mniejszości. W czerwcu 1880 r. deputowany Lacova zaproponował, aby stworzyć kolegia ośmiomandatowe, w których wyborcy mieliby głosować na pięciu lub sześciu kandydatów, miał zatem powstać system z formułą *głosu ograniczonego* i to w dość radykalnej wersji²⁸. Z kolei deputowany Nicotera postulował, aby kolegia stanowiły prowincje, przez co liczba przyznanych im mandatów byłaby znacznie zróżnicowana²⁹. Mancini bronił podziału kraju na różnej wielkości okręgi wyborcze: *prawo głosu wykonywane przez obywatela jest prawem całej korporacji; on je wykonuje dla siebie i dla innych, i dlatego jest sprawiedliwe i racjonalne, że głos wyborcy, który jest częścią kolegium liczącego 500.000 mieszkańców*

²⁴ G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 358.

²⁵ *Fonti documentarie...*, s. 110–112 (protokół z 15 czerwca 1880 r.).

²⁶ *Ibidem*, s. 114 (protokół z 15 czerwca 1880 r.).

²⁷ H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 90 i 93.

²⁸ *Fonti documentarie...*, s. 117–118 (protokół z 17 czerwca 1880 r.).

²⁹ *Ibidem*, s. 118 (protokół z 17 czerwca 1880 r.).

ma większe znaczenie, niż tego w kolegium mniej licznym³⁰. Ten sam deputowany proponował również, aby gwarancje praw mniejszości wzmocnić przyznając jej dodatkowo dwadzieścia miejsc w Izbie Deputowanych dla kandydatów, którzy w skali kraju uzyskali największą liczbę głosów spośród niewybranych³¹. Ostatecznie przyjęte rozwiązanie (wybory w kolegiach dwu-, trzy-, cztero- i pięciomandatowych) nawiązywało do propozycji Zanardelliiego zgłoszonej podczas posiedzenia w dniu 24 czerwca 1880 r.³²

Sprawozdanie komisji (*relazione Zanardelli*) zostało przedstawione w Izbie Deputowanych w dniu 21 grudnia 1880 r. i stało się przedmiotem debaty prowadzonej w maju i czerwcu 1881 r.³³ W toku dalszych prac komisji następcą Zanardelliiego na funkcji sprawozdawcy został Michele Coppino, a funkcję przewodniczącego objął Correnti. Komisja przedstawiła projekt ustawy na posiedzeniu Izby Deputowanych w dniu 31 stycznia 1882 r., to jest bezpośrednio po tym, jak 22 stycznia – rozpatrzywszy poprawki Senatu – Izba ostatecznie przyjęła nowelizację ordynacji wyborczej w zakresie przepisów odnoszących się do czynnego prawa wyborczego. Komisja zaproponowała, aby państwo podzielić na 135 kolegiów, z których każde miało się zawierać w granicach jednej prowincji. Miały powstać 33 kolegia pięciomandatowe, 40 – czteromandatowych, 59 – trzymandatowych, 3 – dwumandatowe. W kolegiach pięciomandatowych wyborca miał głosować na czterech kandydatów. Tak zapisana koncepcja *voto limitato* miała zagwarantować polityczną reprezentację mniejszości. Uznając za priorytet zapewnienie w Izbie Deputowanych istnienia silnej i jednolitej większości, komisja opowiedziała się za przyznaniem mniejszości reprezentacji nieodpowiadającej jej rzeczywistemu znaczeniu, a z ugrupowań mniejszościowych szanse na tę reprezentację miały mieć jedynie najsilniejsze. System wyborczy utrzymał więc charakter większościowy, a w kolegium reprezentację otrzymać miała najwyżej jedna – największa – partia mniejszościowa³⁴.

Przedstawiony przez komisję projekt ustawy wywołał w Izbie Deputowanych gorącą i burzliwą debatę. Wobec zgłoszenia licznych i wzajemnie wykluczających się propozycji poprawek³⁵ Izba – na wniosek deputowanego Taianiego – w pierwszej kolejności rozstrzygnęła sprawę co do zasady, przesądając wprowadzenie *scrutinio plurinomiale*. Uchwalono, że *akceptując*

³⁰ Ibidem, s. 127 (protokół z 21 czerwca 1880 r.).

³¹ Ibidem, s. 131 (protokół z 22 czerwca 1880 r.).

³² Ibidem, s. 133 (protokół z 24 czerwca 1880 r.).

³³ G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 355.

³⁴ Zob. G. Monteleone, op. cit., s. 330.

³⁵ Zgłoszone zostały propozycje wprowadzenia *głosowania na listę* według formuły czysto większościowej albo też z zachowaniem reprezentacji mniejszości, przy zastosowaniu różnych wersji *voto limitato*, a także reprezentacji proporcjonalnej – zob. G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 359; G. Monteleone, op. cit., s. 346–347; H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 86–87.

głosowanie na listę, przechodzi [się] do dyskusji nad artykułami. Za propozycją Taianiego padło 286 głosów (*Sinistra*, w tym *Estrema Sinistra*), a 133 przeciw (*Destra* i *Centro*)³⁶. Następnie w dniu 10 lutego 1882 r. komisja przyjęła, że *voto limitato* zastosowany będzie jedynie w kolegiach pięciomandatowych, a ich liczba będzie wynosić od 33 do 38³⁷. Stanowisko to zostało w Izbie Deputowanych przegłosowane w dniu 14 lutego 1882 r.³⁸

Zwolennicy *głosowania na listę* obawiali się opozycji Senatowi. Jednak w izbie wyższej większość uzyskali tzw. nowi senatorowie, wywodzący się z kręgów *Sinistry* i popierający reformę wyborczą. W pracach Senatu nad ustawą padły głosy krytyczne, zarówno ze strony zwolenników utrzymania *scrutinio uninominale* (senatorowie Allievi i Nobili Vitelleschi), jak też ze strony zwolenników *głosowania na listę* w wersji czysto większościowej (senator Manfredi)³⁹. Przepadła poprawka zgłoszona przez senatora Brioschi, który proponował, aby *voto limitato* rozciągnąć również na okręgi czteromandatowe⁴⁰. Ostatecznie projekt ustawy został w dniu 4 maja 1882 r. przez senatorów zaaprobowany 126 głosami, przy 71 przeciwnych⁴¹.

Należy zauważyć, że politycy rządzącej *Sinistry* co prawda zgodnie deklarowali poparcie dla wprowadzenia w Italii *głosowania na listę*, jednakże różnili się między sobą co do rozwiązań szczegółowych, nie jednakowo też uzasadniali konieczność zmiany ordynacji wyborczej. W trakcie prac nad reformą prawa wyborczego wywodzący się z kręgów *Sinistry* zwolennicy wprowadzenia *scrutinio plurinominale* popierając zgłaszane propozycje odwoływali się do zasady reprezentacji narodowej, przekonywali, że chcą ograniczyć wpływ lokalnych interesów na deputowanego, zwiększyć wolność głosu, ograniczyć korupcję⁴². Różnice poglądów dotyczyły zaś przede wszystkim wielkości kolegiów oraz zakresu gwarancji dla politycznej mniejszości.

Za głównego twórcę reformy uważa się w literaturze należącego do *Sinistry* Zanardelliego, któremu do swojej koncepcji udało się przekonać Depretis⁴³. Zanardelli był zwolennikiem wprowadzenia systemu wyraźnie większościowego, bez *voto limitato*. W przypadku wprowadzenia *głosu ograniczonego* miałyby – jego zdaniem – wejść do parlamentu *trzeciorzędne i czwartorzędne partie bez znaczenia, bez siły, bez mocy; kliki i grupy bardziej ekscentryczne i oryginalne, które, zamiast wprowadzić do parlamentu porządek, dyscyplinę, żywotność, przynoszą tam nieład i rozproszenie, osła-*

³⁶ G. Monteleone, op. cit., s. 348; zob. też H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 88.

³⁷ H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 90 i 93.

³⁸ G. Monteleone, op. cit., s. 349.

³⁹ H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 99–100.

⁴⁰ Ibidem, s. 102.

⁴¹ G. Monteleone, op. cit., s. 350.

⁴² Ibidem, s. 328.

⁴³ C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1848–1948)*, Roma – Bari 1974, s. 186.

biając wszystkie prawdziwe partie, czyniąc trudnym, jeśli nie niemożliwym, silne i użyteczne rządzenie. Uniemożliwiłoby to – jego zdaniem – stworzenie większości parlamentarnej i utworzenie rządu, a gwarancje reprezentacji mniejszości miały prowadzić do tego, że w parlamencie znalazłaby się przypadkowa mozaika mniejszości tworząca negatywną większość, zdolną do zniszczenia, niezdolną do budowania, która osłabiłaby każde działanie rządu bez możliwości zastąpienia go, gdyż jest zbyt podzielona w swych aspiracjach, zasadach, zamierzeniach.⁴⁴ Zanardelli wyrażał przekonanie, że w dużych okręgach wyborczych, w których rywalizowałyby wielkie listy, powstać miały rzeczywiste partie polityczne⁴⁵. Ukrywając prawdziwe intencje (ugruntowanie przewagi *Sinistry*), Zanardelli tłumaczył, że głosowanie na listę pomoże mniejszości uzyskać reprezentację. Uzasadniał to przywołując przykład z wyborów z 1880 r., gdy w 13 prowincjach wszystkie mandaty zdobyło jedno ugrupowanie (w dziewięciu – *Sinistra*, w czterech – *Destra*)⁴⁶. Odwoływał się również do faktu, że w *scrutinio uninominale* około jednej trzeciej wyborców nie oddaje głosu skutecznego, to jest głosuje na kandydatów, którzy nie otrzymują mandatów⁴⁷. Zanardelli wskazywał też na to, że powiększenie kolegium miało połączyć elementy wiejskie i miejskie, a nie – jak kolegium jednomandatowe – dawać przewagę wiejskim⁴⁸.

W przeciwieństwie do Zanardelliego, Depretis był zwolennikiem *voto limitato*. W przedstawionym projekcie przewidywał je w kolegiach cztero i pięciomandatowych, a w toku prac parlamentarnych w 1882 r. proponował nawet komisji rozciągnięcie formuły głosu ograniczonego na kolegia trzymandatowe⁴⁹. Zwolennikiem reformy prawa wyborczego był kolejny z przywódców *Sinistry* – Francesco Crispi. Konieczność wprowadzenia *głosowania na listę* uzasadniał odwołując się do konieczności przebudowy włoskiego systemu politycznego i zbudowania nowoczesnych partii politycznych. Wskazywał na to, że w systemie opartym na kolegium jednomandatowym mogą istnieć dwie duże partie o bardzo zbliżonym programie i obie mogą wprowadzić deputowanych do parlamentu, co nie powinno mieć miejsca. Crispi wyrażał przekonanie, że to właśnie *głosowanie na listę* doprowadzi do umocnienia partii politycznych, z ich dyscypliną i przywódcami, co miało być lepsze od lokalnych towarzystw politycznych, które za cel stawiały sobie jedynie wprowa-

⁴⁴ Wystąpienie w Izbie Deputowanych w dniu 8 lutego 1882 r. – cyt. za H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 91.

⁴⁵ Wystąpienie w trakcie prac parlamentarnych w czerwcu 1880 r. – cyt. za H. Ullrich, *Ragione di stato e ragione di partito. Il "Grande Partito Liberale" dall'Unit alla prima guerra mondiale*, w *Il partito politico nella Belle époque. Il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, red. G. Quagliariello, Milano 1990, s. 151.

⁴⁶ G. Monteleone, op. cit., s. 328–329.

⁴⁷ Ibidem, s. 329.

⁴⁸ Ibidem, s. 328.

⁴⁹ Ibidem, s. 348–349.

czenie określonych ludzi do parlamentu oraz *triumf pewnych idei z ich programu*⁵⁰. Przekonywał, że wprowadzenie kolegów wielomandatowych wyrwie deputowanego z lokalnych powiązań i uczyni z niego *deputato nazionale* – posła narodowego. Podczas wystąpienia w Izbie Deputowanych w czerwcu 1881 r. Crispi tak to uzasadniał: *W Izbach [...] powinny zanikać indywidualności ustępując miejsca siłom kolektywnym. [...] w jakim celu wchodzi się do Izby? Po to, aby kontrolować Rząd i tworzyć oraz głosować ustawy*⁵¹. Polityk ten, podobnie jak Nicotera i Taiani, był przeciwnikiem gwarantowania reprezentacji mniejszości⁵².

Zdecydowanego poparcia dla propozycji wprowadzenia *głosowania na listę* udzielało radykalne skrzydło *Sinistry – Estrema*, traktująca je jako środek umocnienia parlamentaryzmu włoskiego, bez którego rozszerzenie prawa wyborczego nie mogłoby zagwarantować prawdziwej reprezentacji politycznej⁵³. *Estrema*, popierając projekt reformy, była jednocześnie przeciw gwarantowaniu reprezentacji mniejszości⁵⁴. Bardziej postępowe skrzydło liberałów opowiadało się przeciw *głosowaniu na listę* w ramach prowincji postulując wprowadzenie kolegów kilkumandatowych. Obawiano się, że w większych kolegiach przewagę uzyskałoby ugrupowanie bardziej zdyscyplinowane, a takim np. w Piemencie mogłyby okazać się siły klerykalne⁵⁵.

Krytyka przygotowywanej reformy płynęła z kręgów *Destry*, której deputowani, dobrze pojmując swój polityczny interes, stawali w obronie kolegium jednomandatowego⁵⁶. Broniący interesów *Destry* Marco Minghetti zgłosił propozycję, aby wybory przeprowadzić w kolegium ogólnokrajowym przy proporcjonalnej metodzie rozdziału mandatów według ilorazów wyborczych, a wyborcy dysponowałiby najwyżej dwoma głosami⁵⁷. Po tym jak przesądzone okazało się wprowadzenie kolegów wielomandatowych deputowanym *Destry* pozostała jedynie walka o zapewnienie reprezentacji mniejszości, najlepiej za pomocą mechanizmów zbliżonych do proporcjonalności, ewentualnie przez wprowadzenie *voto limitato* w możliwie najszerszym zakresie⁵⁸. Hartmut Ullrich zebrał argumenty, które przytaczali przeciwnicy wprowadzenia *głosowania na listę*: wskazywali oni na to, że planowana reforma osłabi więzi łączące deputowanych i wyborców, wprowadzi *dyktaturę komitetów* dając przewagę organizacjom partyjnym nad pojedynczymi politykami, artyku-

⁵⁰ H. Ullrich, *Ragione...*, s. 150.

⁵¹ F. Crispi, *Discorsi parlamentari*, vol. II, Roma 1915, s. 511–513.

⁵² G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 360–361.

⁵³ Ibidem, s. 360.

⁵⁴ Ibidem, s. 360–361.

⁵⁵ H. Ullrich, *Ragione...*, s. 151–152.

⁵⁶ Ibidem, s. 152–153.

⁵⁷ H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 81.

⁵⁸ Ibidem, s. 81–83

łowano też obawę wyeliminowania mniejszości i zbytnej przewagi wyborców miejskich⁵⁹.

Przeciw projektowanej reformie systemu wyborczego opowiadali się też włoscy proporcjoniści. Wprowadzenia proporcjonalności rozdziału mandatów domagali się Francesco Genala i Attilio Bruniati⁶⁰. Genala wyjątkowo negatywnie oceniał wprowadzenie *voto limitato* do zaledwie 33 kolegów: *ograniczona w tych ramach reforma będzie iluzoryczna i nie wywoła żadnych efektów moralnych i politycznych*⁶¹. Natomiast Terenzio Mamiani w imieniu *Associazione per lo studio della Rappresentanza Proporzionale* wskazywał na oczywiste *niebezpieczeństwo, na które narazi nas nieograniczone głosowanie na listę, które pozwoli zaistnieć partiom regionalnym, przeciwstawiając prowincję prowincji, a regiony regionom*⁶². Postulat wprowadzenia systemu proporcjonalnego popierali zarówno politycy *Destry* jak i *Estrema Sinistry*⁶³.

Opisując przebieg prac parlamentarnych nad projektem reformy prawa wyborczego Gaetano Arangio Ruiz niezwykle trafnie zauważył, że przed wprowadzeniem *głosowania na listę* toczyła się szeroka i wyczerpująca debata na płaszczyźnie doktrynalnej, teoretycznej, natomiast w cieniu pozostał aspekt polityczno-socjalny. Tymczasem realia włoskiej sceny politycznej nie przystawały do wyobrażeń i oczekiwań parlamentarzystów. Już wkrótce okazało się, że założenie istnienia zorganizowanych partii politycznych, które miałyby rywalizować między sobą w wielomandatowych kolegiach przyjęto na wyrost⁶⁴.

3. Ostatecznie wybory w kolegiach wielomandatowych zostały we Włoszech wprowadzone ustawą z dnia 7 maja 1882 r. *o głosowaniu na listę w czynnościach wyborczych (Legge sullo scrutinio di lista nelle operazioni elettorali politiche)*. Mimo radykalnej zmiany zasad wybierania deputowanych, ustawodawca włoski nie wprowadził wówczas nowej ordynacji wyborczej, a jedynie znowelizował ordynację uchwaloną 22 stycznia 1882 r., a więc niewiele ponad trzy miesiące wcześniej. W art. 1 ustawy z 7 maja 1882 r. wyliczono, które przepisy ordynacji nowelizowanej zostały zmienione (art. 44, 45, 65, 69, 74, 75, 77, 80) i podano ich nową treść.

Istota reformy została zawarta w dwóch znowelizowanych przepisach – art. 45 i 65; pierwszy z nich wprowadzał jako zasadę *głosowanie na listę* i określał liczbę kolegów, zaś drugi regulował zasady oddawania głosu w ko-

⁵⁹ Ibidem, s. 76.

⁶⁰ Ibidem, s. 94.

⁶¹ List z 19 lutego 1882 r. – cyt. za H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 95.

⁶² Notatka z dnia 12 marca 1882 r. – cyt. za H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 96.

⁶³ G. Monteleone, op. cit., s. 303.

⁶⁴ G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 360.

legium wielomandatowym. Dwa pierwsze ustępy art. 45 miały brzmienie następujące:

Art. 45. Wybór deputowanych jest dokonywany w głosowaniu na listę w 135 kolegiach, których granice (circostrizione) są określone w tabeli dołączonej do niniejszej ustawy i która stanowi jej integralną część.

Każde kolegium wybiera liczbę deputowanych przyznanych jej w tejże tabeli. [...]

Z kolei w art. 65 określony został sposób oddawania głosu, a przede wszystkim liczba głosów przyznanych wyborcy, która zależała od liczby mandatów w danym kolegium. Ustawodawca postanowił, że głosowanie polegać miało na tym, że wyborca na wydanej mu karcie do głosowania zapisywał nazwiska popieranych kandydatów:

a) cztery nazwiska w kolegiach, które powinny wybrać czterech lub pięciu deputowanych;

b) trzy nazwiska w kolegiach, które powinny wybrać trzech deputowanych;

c) dwa nazwiska w kolegiach, które powinny wybrać dwóch deputowanych. [...]

Zasadą było zatem to, że wyborca oddawał głos na tylu kandydatów, ilu deputowanych wybierało dane kolegium. Wyjątkiem były kolegia pięciomandatowe, w których należało wskazać tylko czterech popieranych kandydatów (*voto limitato*).

Ustawa nie dawała wyraźnej odpowiedzi na pytanie, czy wyborca musiał oddać dokładnie tyle głosów, ile przyznano mu w danym kolegium, czy też mógł głosować na mniejszą liczbę kandydatów, w tym na zaledwie jednego z nich. Kwestii tej dotyczył cytowany wyżej art. 65 ordynacji. Z treści tego przepisu zdaje się wynikać zasada, że wyborca nie miał swobody i powinien był oddać głosy w liczbie takiej, jak zapisano w ordynacji. Świadczą o tym sformułowania, którymi posłużył się ustawodawca: *cztery nazwiska, trzy nazwiska, dwa nazwiska*. Gdyby celem ustawodawcy było przyznanie wyborcy prawa oddania mniejszej liczby głosów, to posłużyłby się on sformułowaniem innym, np.: *nie więcej niż cztery nazwiska, nie więcej niż trzy nazwiska*. Przyjmowana w praktyce interpretacja analizowanego przepisu była jednak odmienna niż przedstawiona wyżej wykładnia logiczno-językowa. Wyborcy oddawali bowiem głosy zapisując nazwiska w różnej liczbie, a były one uznawane za ważne zawsze wtedy, gdy liczba zapisanych nazwisk nie przekraczała liczby wskazanej w ordynacji. Interpretacja taka była dopuszczalna dlatego, że ordynacja nie zawierała przepisu, który stanowiłby o nieważności głosów zawierających mniejszą niż wynikająca z art. 65 liczbę wskazań⁶⁵.

⁶⁵ Zob. Istituto Centrale di Statistica e Ministero per la Costituente, *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1934*, vol. II: *Frequenza alle urne – candidati ed eletti – partiti politici – elezioni amministrative comunali e provinciali*, Rzym 1947, s. 57–59;

Mimo zmiany systemu wyborczego nadal przewidywano przeprowadzanie wyborów w dwóch turach głosowania. W wyniku pierwszego głosowania (jak stanowił art. 74) mandaty otrzymywali kandydaci, którzy – w granicach liczby przyznanych danemu kolegium mandatów – zdobyli najwięcej głosów, jednakże liczba ich głosów musiała jednocześnie być większa od jednej ósmej liczby wszystkich wyborców wpisanych w tym kolegium na listy⁶⁶. Jeżeli w ten sposób nie zostały obsadzone wszystkie miejsca, przeprowadzano głosowanie balotażowe, w którym o pozostałe mandaty ubiegać mieli się kandydaci, którzy otrzymali najwięcej głosów, a liczba ich miała być równa dwukrotności pozostałych do objęcia mandatów⁶⁷. Ordynacja nie dawała natomiast odpowiedzi na pytanie, jak należało postąpić, gdy z powodu równowagi głosów pomiędzy kandydatami uprawnionymi do udziału w drugiej turze głosowania ich liczba była większa od przewidzianej w art. 74. W literaturze przedmiotu nie natrafiłiśmy na informację, aby w praktyce zaszła konieczność rozstrzygnięcia tego problemu.

Ustawodawca uregulował tryb postępowania w przypadku opróżnienia mandatu deputowanego w trakcie kadencji. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 80, przeprowadzano nowe wybory w danym kolegium, w którym stosowane miały być odpowiednio reguły *głosowania na listę* w kolegium kilkumandatowym. Włoski prawodawca okazał się na tyle przewidujący, że na wypadek zawakowania aż pięciu mandatów (co wydaje się możliwością jedynie teoretyczną) powtórzył zasadę, że w takim kolegium wyborca oddaje głosy nie na pięciu, a na czterech kandydatów⁶⁸.

G. Schepis, *Le consultazioni popolari in Italia dal 1848 al 1957. Profilo storico-statistico*, Empoli 1958, s. 34.

⁶⁶ Art. 74. Przewodniczący komisji pierwszej sekcji ogłasza, zgodnie z ustaleniami zebrania przewodniczących, wybranymi w granicach liczby deputowanych przyznanych kolegium, tych którzy otrzymali największą liczbę głosów, pod warunkiem, że liczba ta przekroczy ósmą część wpisanych [na listy] wyborców.

⁶⁷ Art. 75. Jeżeli wszyscy deputowani przyznani kolegium nie zostaną wybrani w pierwszym głosowaniu, przewodniczący komisji pierwszej sekcji ogłasza, zgodnie z ustaleniami zebrania przewodniczących, nazwiska kandydatów, którzy otrzymali najwięcej głosów w liczbie [odpowiadającej] dwukrotności liczby deputowanych, którzy pozostali do wybrania; w dniu wyznaczonym królewskim dekretem konwokacyjnym, przeprowadza się głosowanie balotażowe pomiędzy tymi kandydatami.

Także w tym głosowaniu wyborca zapisuje na właściwej karcie: Cztery nazwiska w kolegiach, w których pozostało do wybrania pięciu deputowanych; W innych kolegiach tyle nazwisk, ilu jest deputowanych, którzy pozostali do wybrania. Art. 77. [...] Głosy nie mogą paść inaczej, niż na kandydatów pomiędzy którymi ma miejsce balotaż. Zostają wybranymi kandydaci, którzy otrzymają największą liczbę ważnie oddanych głosów.

⁶⁸ Art. 80. Jeżeli z jakiegokolwiek powodu zawakuje któreś z miejsc deputowanych, kolegium powinno zostać zwołane w terminie miesiąca. Od dnia opublikowania królewskiego dekretu o zwołaniu kolegium do dnia wyznaczonego na wybory powinno upłynąć co najmniej piętnaście dni. Jeśli w wyniku takich wakansów w kolegium będzie miało być wybranych pięciu deputowanych, wyborca pisze cztery nazwiska na swojej karcie; w innych wypadkach pisze tyle nazwisk ilu deputowanych jest do wybrania.

W świetle omawianych wyżej przepisów stwierdzić należy, że powszechnie używane we włoskiej doktrynie określenie *głosowanie na listę* może być mylące, jeśli będziemy rozumieć je tak jak przyjmuje się to współcześnie, czyli jako wybór pomiędzy przedstawionymi przez ugrupowania listami kandydatów. Wybory włoskie w latach 1882–1891 nie polegały na tym, że rywalizujące ugrupowania zgłaszały swoje listy, a wyborca miał dokonać wyboru jednej z nich, oficjalnie zgłoszonej na urzędowej karcie. To w akcie głosowania sam wyborca tworzył listę, na którą oddawał głos, zestawiając ją dowolnie z nazwisk wszystkich kandydatów zgłoszonych przez różne ugrupowania⁶⁹.

4. Wprowadzenie *głosowania na listę* wymagało wyznaczenia nowych granic kolegiów, w miejsce dotychczasowych 508 jednomandatowych, zgodnie z cytowanym wyżej art. 45 ordynacji, powstało 135 kolegiów kilkumandatowych. Ponieważ nowe kolegia nie były jednakowe, miały bowiem liczyć od dwóch do pięciu mandatów, podział Włoch na jednostki wyborcze odgrywał większą rolę niż przed reformą. Szczególnie istotne było określenie, gdzie powstaną kolegia pięciomandatowe, w których wyborca oddawał cztery głosy, a zatem gdzie ułatwiono wprowadzenie reprezentantów politycznej mniejszości.

W art. 44 ordynacji w brzmieniu określonym nowelizacją z maja 1882 r., utrzymano zasadę, że w Królestwie Włoch wybieranych było 508 deputowanych. W tym samym przepisie dokonano rozdziału mandatów pomiędzy wszystkie sześćdziesiąt dziewięć prowincji. Zmiana polegała na nadaniu nowej redakcji ustępowi 1. oraz na niewielkich przesunięciach mandatów pomiędzy poszczególnymi prowincjami, czterem z nich odebrano mandat, dwie prowincje otrzymały po jednym dodatkowym mandacie, a jedna (Avellino) – aż dwa⁷⁰. W art. 45 ustawodawca odsyłał do dołączonej do ordynacji tabeli, w której dokonano podziału prowincji na kolegia wyborcze, określając jednocześnie, ilu deputowanych ma wybrać każde z nich. Rozdział mandatów pomiędzy poszczególne prowincje i kolegia przeprowadzony został w proporcji do liczby mieszkańców tych jednostek. Zasada ta została wyrażona w ordynacji w art. 46 zd. 2. Przepis ten stanowił, że sposób rozdzielania mandatów dokonywany był na podstawie wyników oficjalnego spisu ludności Królestwa przeprowadzanego co dziesięć lat. Na pierwszej sesji następującej po każdorazowym ogłoszeniu wyników spisu ludności Izba Deputowanych miała przyjmować ustawę wprowadzającą odpowiednie zmiany rozdziału mandatów pomiędzy prowincje i kolegia w zależności od zmian

⁶⁹ Zob. H. Ulrich, *Sistemi elettorali...*, s. 63–64

⁷⁰ Art. 44. *Liczba deputowanych dla całego Królestwa wynosi 508 i jest rozdzielona pomiędzy różne prowincje w sposób następujący: [tu następuje wyliczenie].*

demograficznych (art. 46 zd. 1). Należy zauważyć, że zawarty w ustawie z 1882 r. podział Włoch na kolegia przeprowadzony został przez ustawodawcę ze świadomością, że może on nie odpowiadać warunkom demograficznym. Rozgraniczenie kolegiów zostało bowiem dokonane na podstawie danych ze spisu ludności z 1871 r. Kolejny spis przeprowadzono co prawda w roku 1881 r., jednak jego wyniki nie zostały jeszcze opracowane i nie stały się podstawą prac komisji parlamentarnej przygotowującej podział kraju na kolegia wyborcze⁷¹.

Dołączona do ordynacji tabela kolegiów składała się z czterech kolumn. W pierwszej podawano numer kolejny kolegium, w drugiej – jego nazwę i liczbę deputowanych przyznanych kolegium. W kolumnie trzeciej wyliczono jednostki podziału administracyjnego (*mandamenti, circondari* lub całe prowincje), które wchodziły w skład danego kolegium. Z kolei w ostatniej – czwartej kolumnie podane zostały miejscowości będące stolicami kolegiów. Nadawane im nazwy składały się z nazwy prowincji oraz porządkowej liczby zapisanej cyframi rzymskimi (np. Alessandria III, Aquila I). Gdy cała prowincja stanowiła jedno kolegium, w nazwie nie podawano oznaczeń liczbowych, a jedynie nazwę prowincji (np. Ancona, Arezzo).

Z analizy tabeli wynika, że w dwudziestu ośmiu prowincjach utworzono tylko jedno kolegium⁷², w dwudziestu pięciu – dwa, w ośmiu – trzy, w siedmiu – cztery, a w jednej prowincji (Turyn) – aż pięć kolegiów. Według tekstu ustawy zamieszczonego w zbiorze *Collezione celerifera* najliczniejsze były kolegia trzymandatowe – utworzono ich aż 59. Kolegiów czteromandatowych było 40, pięciomandatowych – 32, a dwumandatowe – zaledwie trzy.

Zagadnieniem wymagającym rozważenia jest ustalenie klucza, według którego ustawodawca dokonał podziału prowincji na jednostki wyborcze. Kolegia dwumandatowe tworzone wyjątkowo, jedynie wówczas gdy wymuszała to niewielka liczba mieszkańców danej prowincji i w takiej sytuacji cały jej obszar stanowił jedno kolegium⁷³. Zatem konieczność dokonywania wyboru jak liczne kolegia utworzyć w ramach prowincji istniała jedynie w przypadku tych dwudziestu pięciu prowincji, które miały wybrać po co najmniej ośmiu deputowanych. Tam bowiem gdzie prowincje miały od dwóch do pięciu deputowanych kolegium było jedno, gdy było sześć mandatów – dwa trzymandatowe kolegia⁷⁴, gdy siedem – jedno trzymandatowe i jedno czteromandatowe. Dopiero przy co najmniej ośmiu mandatach w jednej prowincji pojawiała się możliwość wyboru wielkości kolegiów; można było bowiem

⁷¹ Zob. G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 363.

⁷² Były to prowincje mające najmniej mieszkańców, którym przyznano od dwóch do pięciu deputowanych.

⁷³ Prowincjami tymi były: Grosseto, Livorno i Sondrio.

⁷⁴ Zgodnie z przyjętymi założeniami nie mogły wówczas powstać trzy kolegia dwumandatowe albo jedno z dwoma mandatami, a drugie z czterema.

utworzyć kolegia po pięć i trzy mandaty (np. prowincja Bolonia), czy też dwa po cztery (np. prowincja Catanzaro).

Twórcy reformy z 1882 r. głosili, że wskutek ograniczenia do czterech liczby głosów w kolegium pięciomandatowym uda się zagwarantować pewną reprezentację dla mniejszości politycznej. Należałoby zatem przeanalizować, czy mająca wówczas większość parlamentarną *Sinistra* nie podjęła próby usytuowania kolegiów pięciomandatowych tam, gdzie dałoby to jej polityczną korzyść. W interesie *Sinistry* leżało wyznaczenie ich w prowincjach, w których opozycja była najsłabsza, a więc na południu kraju. Istniała wówczas realna szansa, że przy słabości opozycji silniejsza *Lewica* i tak obsadzi wszystkie pięć mandatów. Analizą objąć należy tych dwadzieścia pięć prowincji, które podzielić można było na różne sposoby. Powstało w nich dwadzieścia kolegiów pięciomandatowych, z czego jednaście na południu, siedem na północy, a dwa we Włoszech środkowych. W tym ostatnim regionie istniały jednak zaledwie trzy prowincje mające co najmniej osiem mandatów. Daje się zauważyć, że kolegia z *voto limitato* tworzone chętniej na południu kraju, w prowincji Neapol powstały aż trzy. Koncesje na rzecz opozycji poczyniono zatem tam, gdzie była ona najsłabsza. Politycy *Sinistry* przypuszczali zapewne, że na południu kraju *Destra* okaże się tak słaba, że nie będzie w stanie wywalczyć mandatów nawet w pięciomandatowych kolegiach⁷⁵.

5. W okresie obowiązywania we Włoszech *scrutinio plurinomiale* wybory odbyły się zaledwie trzykrotnie – w latach 1882, 1886 i 1890. Ich wyniki stanowią zatem dość szczupły materiał badawczy, który nie zawsze pozwala na uchwycenie prawidłowości wiążących się z obowiązywaniem w praktyce *scrutinio plurinomiale*. Już wkrótce po wprowadzeniu nowego systemu wyborczy przeszedł egzamin praktyczny – 2 października 1882 r. król rozwiązał Izbę i wyznaczył wybory na 29 października⁷⁶.

Po zmianie systemu wyborczego wyraźnie zauważalną tendencją był postępujący spadek frekwencji. W wyborach przeprowadzonych w 1882 r. wyniosła ona 60,7%; najwyższa była na południu kraju (Calabria – 78,5%, Abruzzi Molise – 76%), a najniższa na północy (Veneto – 49,6%). W jednym z kolegiów – Siracusa II frekwencja wyniosła aż 85,33%, ale za to w Bergamo I zaledwie 27,19%⁷⁷. W wyborach 23 maja 1886 r. do urn poszło zaledwie 58,5% uprawnionych (najwięcej na południu i na wyspach – Puglia – 73,5%, Calabria – 72,9%)⁷⁸. Frekwencja w wyborach 23 listopada 1890 r. była jeszcze niższa i wyniosła 55,86%⁷⁹.

⁷⁵ Por. H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 100–101.

⁷⁶ G. Schepis, *Le consultazioni...*, s. 31.

⁷⁷ Ibidem, s. 32.

⁷⁸ Ibidem, s. 36–37.

⁷⁹ G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 486. Inne dane przedstawił G. Schepis podając, że frekwencja wyniosła zaledwie 53,7% – zob. G. Schepis, *Le consultazioni...*, s. 38.

Nie sposób wykazać, że spadek frekwencji wynikał jedynie ze zmiany sposobu wyłaniania deputowanych, a nie był spowodowany trzykrotnym zwiększeniem liczby uprawnionych do głosowania, co było również rezultatem reformy z 1882 r.⁸⁰ Można to jednak przyjąć za wysoce prawdopodobne, gdyż po przywróceniu *scrutinio uninominale* w 1891 r. frekwencja zaczęła wzrastać i tendencja ta utrzymywała się aż do roku 1909⁸¹. Pamiętać należy także o tym, że w latach dziewięćdziesiątych XIX stulecia walka wyborcza stała się bardziej ożywiona, na scenie politycznej pojawili się socjaliści, a bardziej wyraziste różnice pomiędzy rywalizującymi kandydatami sprzyjały wzrostowi frekwencji. Jeśli zatem przed 1891 r. nie doszło do takiego wzrostu zainteresowania wyłanianiem członków Izby Deputowanych, to można przypuszczać, że wyborców zniechęcał obowiązujący wówczas system wyborczy.

Zbadania wymaga, jak w praktyce realizowały się zamierzenia twórców reformy z 1882 r., którzy zakładali, że wyborcy są zdyscyplinowani i będą oddawać głosy na kandydatów zaproponowanych przez tylko jedno ugrupowanie. Już na pierwszy rzut oka założenie takie wydaje się nadmiernie optymistyczne, w rzeczywistości należało się bowiem spodziewać, że obywatele dysponując kilkoma głosami będą je dowolnie rozdzielać pomiędzy kandydatów różnych ugrupowań, nierzadko wzajemnie przeciwstawnych. Wyjaśnienia też wymaga kwestia, jak często wyborcy rezygnowali z oddania części przysługujących im głosów.

Arangio Ruiz w wydanej w 1898 r. pracy wyraził pogląd, że wyborcy włoscy okazali się być nieprzygotowani do *głosowania na listę*. Uzasadniał to wskazując, że w wyborach z roku 1882 w bardzo niewielu kolegiach – takich jak Mediolan I i Bolonia I – została skutecznie przegłosowana lista zblokowana, po cztery mandaty zdobyli tam radykałowie, a zagwarantowany dla mniejszości mandat zdobyli *moderati*; natomiast w przeważającej części kolegiów wyborcy głosowali bez dyscypliny, wybierając i łącząc zgodnie ze swą chęcią kandydatów, także i tam, gdzie nie było *voto limitato*⁸². Podobnie skutki reformy oceniał Bonghi – w 1887 r. wykazał, że również w kolegiach bez *voto limitato* wybierani byli deputowani należący do różnych partii, którzy później w Izbie Deputowanych głosowali w sposób przeciwstawny, co – zdaniem autora – było prostą konsekwencją wprowadzenia systemu, w którym wyborca sam układał listę, na którą oddawał głos⁸³. Naszym zdaniem dane powyższe świadczą nie tyle o nieprzygotowaniu wyborców, ile o niezdolności polityków do przewidywania postaw wyborczych obywateli. Poważnym

⁸⁰ G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 413.

⁸¹ Istituto Centrale di Statistica e Ministero per la Costituente, op. cit., s. 14.

⁸² G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 372.

⁸³ H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 114.

błędem autorów reformy było bowiem bezpodstawne przypuszczenie, że wyborcy nie będą korzystać z przyznanej im swobody konstruowania własnej listy, a ograniczą się do wykonania poleceń popieranego komitetu wyborczego.

W praktyce wyborcy nie zawsze oddawali wszystkie przysługujące im głosy, zdarzało się, że zapisywali na karcie do głosowania mniej nazwisk niż mogli⁸⁴. Dla zilustrowania tego zjawiska przywołać możemy przykład głosowania w kolegium Alessandria podczas wyborów z 1882 r. Głosy oddało wówczas 15.532 wyborców. Gdyby każdy z nich wykorzystał wszystkie cztery przysługujące mu głosy, to suma głosów oddanych na kandydatów wynieść powinna 62.128. W rzeczywistości wyniosła zaledwie 45.712, a kart nieważnych było jedynie 283. Oznacza to, że przeciętny wyborca głosował nie na czterech, ale na trzech (2,9) kandydatów. Każdy z czterech kandydatów wybranych otrzymał średnio 8.572 głosy, a sześciu niewybranych poparło średnio po 1.857 wyborców⁸⁵.

Dane z wyborów 1882 r. pozwalają na ustalenie, ile głosów faktycznie oddali głosujący i porównanie tych wielkości z liczbą przysługujących im głosów:

*Liczba głosów oddanych średnio przez wyborcę w wyborach 1882 r.*⁸⁶

kolegia	liczba kolegów	liczba głosujących	liczba głosów przyznanych głosującemu	maksymalna liczba głosów do oddania	liczba głosów oddanych bez głosów nieważnych	liczba głosów ważnych oddanych przez głosującego
pięciomandatowe	36	414.581	4	1.658.324	1.486.414	3,59
czteromandatowe	36	338.979	4	1.355.916	1.203.625	3,55
trzymandatowe	60	451.737	3	1.355.211	1.209.761	2,68
dwumandatowe	3	18.554	2	37.108	34.787	1,87
ŁĄCZNIE	135	1.223.851		4.406.559	3.934.587	średnio 3,21

Z tabeli wynika, że włoscy wyborcy nierzadko rezygnowali z oddania wszystkich przysługujących im głosów, jednak zjawisko to nie przybrało znacznych rozmiarów. Jako wytłumaczenie tego stanu rzeczy podać można trzy możliwe przyczyny. Po pierwsze – głosujący mógł nie znaleźć dostatecznie wielu kandydatów, na których gotów był oddać głos; ale mógł też jedne-

⁸⁴ Por. G. Schepis, op. cit., s. 34.

⁸⁵ Zob. Istituto Centrale di Statistica e Ministero per la Costituente, op. cit., s. 57–59.

⁸⁶ Tabela opracowana na podstawie: Istituto Centrale di Statistica e Ministero per la Costituente, op. cit., s. 57.

go (dwóch) kandydatów popierać tak zdecydowanie, że nie chciał wskazywać żadnych innych nazwisk, aby nie wspierać konkurentów. Po trzecie – niewykorzystanie wszystkich przyznanych głosów mogło być spowodowane błędem lub nieznajomością ordynacji wyborczej. Było zapewne i tak, że wyborca przyzwyczajony do zapisywania na karcie tylko jednego nazwiska, mimo zmiany ordynacji postępował podobnie i tworzył listę, na której umieszczał tylko jednego z kandydatów.

W odniesieniu do okresu obowiązywania *głosowania na listę* szczególnie trudna jest analiza problemu *głosów straconych*. Wynika to z faktu, że wyborcy dysponowali kilkoma głosami, co więcej – nie zawsze wszystkie z nich wykorzystywali. Powstaje pytanie, czy można ustalić jaką część wyborców nie uzyskała reprezentacji parlamentarnej, gdyż głosowała wyłącznie na kandydatów przegranych. Dla takich badań konieczna jest wiedza, w jaki sposób każdy z wyborców rozdysonował przysługujące mu głosy, a to ustalić można jedynie na podstawie wszystkich kart do głosowania z danego kolegium. Analiza wyłącznie wyników uzyskanych przez poszczególnych kandydatów jest do tego celu nieprzydatna. Próbę ustalenia odsetka pozbawionych reprezentacji wyborców podjął Giovanni Schepis w odniesieniu do głosowania z 1882 r. Zdaniem tego autora na 1.223.851 głosujących wyborców takich było 468.646. Te niezwykle dokładne ustalenia trudno uznać za prawidłowe. Schepis nie podał, w jaki sposób doszedł do podanych liczb, a przejrzanie ponad miliona kart do głosowania uznać należy za nieprawdopodobne. Autor zdaje się nie dostrzegać, że każdy z wyborców dysponował kilkoma głosami i część z nich mógł oddać na kandydatów zwycięskich, a część na przegranych⁸⁷.

W praktyce *scrutinio plurinomiale* jedynie wyjątkowo dochodziło do głosowania balotażowego. W 1882 r. druga tura głosowania okazała się być konieczna w czterech kolegiach, w 1886 r. – zaledwie w dwóch, a w 1890 r. – w trzech⁸⁸. Świadczy to o tym, że ustanowione w ordynacji warunki uzyskania mandatu w pierwszej turze głosowania okazały się stosunkowo łagodne i w przeważającej większości przypadków kandydaci z największą w kolegium liczbą głosów byli w stanie je wypełnić.

Po 1882 r. mimo zmiany systemu wyborczego równie częste jak wcześniej były oskarżenia o korupcję przy pozyskiwaniu głosów i brak moralności w walce politycznej, a o zwycięstwie kandydatów, tak jak wcześniej, decydowały wydane pieniądze, z tym że w większym kolegium wchodziły w grę większe kwoty. Wprowadzenie *głosowania na listę* z pewnością nie wpłynęło na zmniejszenie skali negatywnych zjawisk towarzyszących wło-

⁸⁷ G. Schepis, op. cit., s. 34.

⁸⁸ Zob. Istituto Centrale di Statistica e Ministero per la Costituente, op. cit., s. 58 (w 1882 r. kandydat wybrany w balotażu zdobył średnio 3.857 głosów, w 1886 r. – 5.674, a w 1890 r. – 3.802 głosy – ibidem).

skim wyborom. G. Arangio Ruiz tak to podsumował: *liczba kandydatów się nie zmniejszyła, obniżył się natomiast ich poziom intelektualny i moralny*⁸⁹, co wydaje się być tezą niezwykle ryzykowną. Zdaniem tego autora *głosowanie na listę* funkcjonowało źle również na poziomie wyborów komunalnych, zwłaszcza w wielkich miastach⁹⁰.

6. Wybory z października 1882 r. przyniosły następujące wyniki – *Estrema Sinistra* zdobyła 42 miejsca (wśród deputowanych znalazł się wybrany w balotażu w Ravnennie pierwszy poseł socjalistyczny – Andrea Costa), rządowi *ministeriali* otrzymali 289 miejsc, dysydenci *Sinistry* – 19, a opozycja konstytucyjna (*Destra*) – wywalczyła 144 mandaty⁹¹. Zdaniem Gaetano Arangio Ruiza, mimo iż liczba deputowanych *Estrema Sinistra* podwoiła się, to Izba Deputowanych stała się bardziej konserwatywna, także porównując z okresem, gdy większość miała *Destra*⁹². Dla głównego twórcy reformy – Depretisa – zmiana sposobu głosowania okazała się korzystna. Utrzymał urząd premiera, a w parlamencie funkcjonującym według modelu *trasformismo* miał za sobą solidną większość⁹³.

Do kolejnych wyborów 23–30 maja 1886 r. doszło po tym, jak w głosowaniu *votum* nieufności dla rządu Depretisa za gabinetem padły zaledwie 242 głosy przy 227 przeciw. W wyniku wyborczego sprawdzianu *ministeriali* Depretisa zdobyli 284 lub – według innych źródeł – 295 mandatów, *progressisti* – 135, opozycyjna *Destra* – 31, a radykałowie – 35 (w tym czterech deputowanych socjalistycznych z PSRI)⁹⁴. Natomiast w głosowaniu 23–30 listopada 1890 r. zwycięstwo odniósł blok Crispiego zdobywając aż 405 mandatów, 38 uzyskała *opposizione costituzionale* (dawna *Destra*), 10 zdobyli deputowani o nieokreślonej przynależności politycznej (*incerti*), opozycja radykalna wywalczyła łącznie 50 mandatów (w tym 21 radykałowie, a 7 socjaliści)⁹⁵. Dane te wskazują, że w badanym okresie utrzymywała się przewaga rządzącej *Sinistry*, która jednak nadal była podzielona na kilka nurtów, nie zawsze popierających rząd. Do Izby dostawali się także politycy radykalni, w tym socjaliści. Reforma okazała się zatem korzystna dla ugrupowania, któ-

⁸⁹ Por. G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 412–413, s. 486.

⁹⁰ Ibidem, s. 456.

⁹¹ P. Pombeni, *Partiti...*, s. 456.

⁹² G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 372.

⁹³ Ibidem, s. 413. W Izbie Deputowanych istniała pięćdziesięciosobowa grupa dysydentów lewicowych z Rudinim i Bertim na czele walcząca z Depretisem – zob. ibidem.

⁹⁴ P. Pombeni, *Partiti...*, s. 456. W 1886 r. wybrany został ponownie A. Costa (i to w dwóch kolegiach – Forli i Ravenna), a także Amilicare Cipriani, anarchista, którego wybór został przez Izbę anulowany – zob. G. Schepis, op. cit., s. 37.

⁹⁵ P. Pombeni, *Partiti...*, s. 459. Według innych danych w wyborach z 1890 r. do Izby weszło 402 *ministeriali* Crispiego, 50 przedstawicieli opozycji konstytucyjnej, a resztę stanowili radykałowie – zob. G. Schepis, op. cit., s. 38.

re ją przeforsowało, a zmiana prawa wyborczego nie wymusiła wzmocnienia ani skonsolidowania rządzącej partii.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że głosowanie większościowe w okręgach wielomandatowych silnie wzmacnia partię zwycięską, która jest w parlamencie wyraźnie nadreprezentowana. Jest to system *bardziej większościowy* od wyborów w okręgach jednomandatowych, gdzie szanse opozycji na zdobycie reprezentacji parlamentarnej są mimo wszystko większe. Maurice Duverger jako przykład wyborów przeprowadzonych w kolegiach wielomandatowych według formuły większościowej przytoczył wyniki tureckiego głosowania z 1954 r. Wówczas Partia Demokratyczna zdobywając 58% głosów objęła 93% miejsc parlamentarnych, a opozycyjna Partia Republikańska za 35% głosów otrzymała zaledwie 5,5% mandatów⁹⁶.

W przemówieniu otwierającym włoską legislaturę wybraną w 1882 r. król Umberto I wyraził nadzieję na utemperowanie politycznych rozdzwieków na rzecz lepszego i bardziej efektywnego rządzenia państwem, a także na konwergencję tradycyjnie opozycyjnych sił politycznych do jednego programu rządowego⁹⁷. W istocie konwergencja taka następowała, z tym że przybrała postać *trasformismo* – modelu politycznego charakterystycznego dla Włoch końca XIX w.

Samo pojęcie *trasformismo* odnosić się miało do przeobrażenia (transformacji – *trasformazione*) starych partii politycznych mających swe korzenie w okresie *Risorgimento*, a więc tzw. historycznych *Destry* i *Sinistry* w mozaikę grup skupionych wokół politycznych liderów⁹⁸. W ocenie Józefa A. Gierowskiego u źródeł *trasformismo* leżała niezdolność włoskich elit politycznych do stworzenia po zjednoczeniu państwa długofalowych, nowoczesnych programów politycznych. W latach siedemdziesiątych zarówno *Destra*, jak i *Sinistra* składały się z luźno powiązanych grup deputowanych, których poparcie rząd kupował w zależności od politycznej potrzeby (oferowano stanowiska, odznaczenia, informacje gospodarcze). Rozwój *trasformismo* kojarzono z osobą Agostino Depretisa – premiera od 1876 r. i głównego architekta reformy prawa wyborczego z 1882 r.⁹⁹ Ten system polityczny rozkwitł w latach osiemdziesiątych XIX wieku, a więc po zmianie ordynacji wyborczej wprowadzającej *głosowanie na listę*. Istotą włoskiego *trasformismo* był rozkład tradycyjnych partii, zanik podziałów ideologicznych, tworzenie większości parlamentarnych z ludzi wywodzących się z różnych formacji politycznych. Towarzyszyło temu umacnianie się osobistej pozycji prezydenta ministrów, czyli Depretisa¹⁰⁰. W Izbie Deputowanych funkcjonowały nie

⁹⁶ M. Duverger, *I sistemi politici*, Roma – Bari 1978, s. 107.

⁹⁷ C. Ghisalberti, op. cit., s. 188.

⁹⁸ P. Pombeni, *Partiti...*, s. 455.

⁹⁹ J.A. Gierowski, op. cit., s. 484–485; zob. też H. Ullrich, *Ragione...*, s. 153–156.

¹⁰⁰ C. Ghisalberti, op. cit., s. 188; E. Rotelli, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna 1981, s. 64.

tyłe partie polityczne, co grupy deputowanych związane z liderami: *rudiniani*, *nicoterini*, *crispini*, *zanardelliani*, a od ok. 1890 r. – *giolittiani*¹⁰¹.

Po reformie prawa wyborczego wykształcił się we Włoszech system polityczny opierający się na tzw. *Pentarchii* – współrzędach pięciu grup parlamentarnych *Sinistry* kierowanych przez Crispiego, Zanardelliego, Nicoterę, Cairoliego, Baccariniego¹⁰². Sam premier Depretis podejmował w parlamencie współpracę z *moderati* Minghettiego (*Destra*), jednocześnie izolując grupę *Estrema Sinistra* i inne bardziej radykalne elementy swej partii¹⁰³. W literaturze spotkać można pogląd, że doszło wówczas do powstania szerokiej większości rządowej, tworzonej przez polityków *Sinistry* i *Destry*¹⁰⁴. O *trasformismo* tak pisał Carlo Ghisalberti: z *Izby Deputowanych uformowanej przez kombinacje wyborcze o naturze personalnej i klientelistycznej i Senatu, rekrutującego się z miłych władzy notabli, mogły powstać tylko większości parlamentarne złożone i pozbawione solidnych podstaw ideologicznych*¹⁰⁵. Autor ten zajął się również analizą wpływu reformy prawa wyborczego na umocnienie modelu *trasformismo*. Wskazywał on w pierwszym rządzie na to, że *głosowanie na listę* wprowadzono w sytuacji braku rzeczywistych partii. Nie istniały siły polityczne zorganizowane na stałej bazie, pojawiły się dopiero dziesięć lat później wraz z narodzinami we Włoszech nowoczesnych partii. Brak wyrazistych ugrupowań skutkowało tym, że nie było możliwe ustalenie przed wyborami homogenicznych list kandydatów dla ukierunkowania głosów wyborców. W ten sposób wprowadzony system faworyzował – ze względu na naturę ówczesnej klasy politycznej – połączenia i kombinacje oparte na paktach i sojuszach osób należących do różnych ugrupowań i o różnej orientacji politycznej. Po to, aby osiągnąć sukces w wielomandatowych kolegiach powstawały listy heterogeniczne z politycznego punktu widzenia. Zdaniem autora powodowało to postępujący upadek jakości i moralności klasy politycznej, a także prowadziło do umocnienia *trasformismo* dominującego w drugiej fazie rządów Depretisa i pogłębiało degenerację systemu politycznego. Wpływ nowego systemu wyborczego na scenę polityczną Ghisalberti oceniał niezwykle krytycznie: *skomplikowanie reformy wyborczej nie ukryło jej rzeczywistej i głównej wady, to jest absolutnej nieefektywności głosowania na listę w warunkach ówczesnego życia politycznego, charakteryzującego się jeszcze w znacznym stopniu rolą pojedynczych indywidualności i hegemonią notabli działających na zewnątrz każdej struktury i [partii]*¹⁰⁶.

¹⁰¹ G. Arangio Ruiz, *Storia...*, s. 487.

¹⁰² F. Manzotti, *Partiti...*, s. 14–15.

¹⁰³ C. Ghisalberti, op. cit., s. 189.

¹⁰⁴ Manzotti – w ślad za Caroccim – zwraca też uwagę na przeciwstawienie grup burżuazji działających na zasadach *trasformismo* siłom demokratycznym i tworzącemu się ruchowi robotniczemu (zob. F. Manzotti, *Partiti...*, s. 12–13).

¹⁰⁵ C. Ghisalberti, op. cit., s. 188.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 186–188.

W ocenie Ghisalbertyego reforma 1882 r. oddaliła Włochy od systemu dwupartyjnego, budowanego na wzór brytyjski w okresie obowiązywania klasycznego systemu większościowego¹⁰⁷. Autor ten wskazywał też, że jednym ze skutków wprowadzenia głosowania na listę było zagwarantowanie większej reprezentacji burżuazji miejskiej kosztem prowincjonalnej¹⁰⁸. Natomiast zdaniem Ferdinando Mazzottiego wprowadzenie *głosowania na listę* ułatwiało manipulacje parlamentarne i przesądziło o zwycięstwie modelu *trasformismo*. W ocenie tego autora wśród polityków przeważały decyzje oportunistyczne nad racjami idei, a korupcja wyborcza okazała się większa niż w jakimkolwiek innym okresie¹⁰⁹.

Dla aktorów i obserwatorów włoskiej sceny politycznej stało się oczywiste, że wprowadzony system wyborczy nie dał rządowi większego bezpieczeństwa i nie doprowadził do stworzenia solidniejszej i bardziej stabilnej większości parlamentarnej¹¹⁰. Nowy system polityczny oparty na *Pentarchii* oznaczał przecież znacznie silniejsze rozdrobnienie, a nie wzmocnienia większości¹¹¹. Z kolei w okresie *trasformismo* i rozbicia rządzącej *Sinistry* doszło do powstania pod wodzą Di Rudiniego tzw. nowej *Destry*, odwołującej się do interesów klasy przemysłowej północnych Włoch. Na początku lat pięćdziesiątych okazała się ona być zdolna do przejścia władzy¹¹².

7. We włoskiej literaturze przedmiotu przeważa wyraźnie krytyczna ocena *głosowania na listę*. Wielu autów podnosiło, że wprowadzony w 1882 r. system wyborczy funkcjonował źle i nie spełnił nadziei wyrażanych przez jego twórców.

Przeciwnikami wyborów większościowych w wielomandatowych kolegiach byli zwolennicy systemu proporcjonalnego i wprowadzenia lepszych gwarancji dla politycznej mniejszości. Należał do nich Francesco Genala, który wskazywał, że w *scrutinio plurinomiale* wszystkie miejsca oddaje się politycznej większości¹¹³. Również Felice Fortunato wyrażał obawę, że wprowadzony w 1882 r. system wyborczy prowadzić może do absolutnej przewagi partii większościowej¹¹⁴. Z kolei Giovanni Sabini zwracał uwagę na to,

¹⁰⁷ Ibidem, s. 189.

¹⁰⁸ Ibidem, s. 216.

¹⁰⁹ F. Manzotti, *Partiti...*, s. 12.

¹¹⁰ H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 114.

¹¹¹ Ibidem, s. 115.

¹¹² F. Manzotti, *Partiti...*, s. 15.

¹¹³ F. Genala, *Scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale. Discorsi del deputato Genala pronunziati alla Camera dei deputati nelle tornate delli 3 e 7 febbraio 1882*, Roma 1882, s. 11.

¹¹⁴ F. Fortunato, *Sulla riforma della legge elettorale politica. Lo scrutinio di lista. Discorso pronunziato alla Camera dei Deputati nella tornata del 25 marzo 1881*, Roma 1881, s. 36. Dla Fortunato głosowanie na listę było *bardziej wstretne i niesprawiedliwe niż głosowanie ludowe* [powszechne] – ibidem, s. 8.

że gwarancje dla mniejszości w postaci *voto limitato* w kolegiach pięciomandatowych mogą okazać się pozorne, gdyż odpowiednio liczna i dobrze zorganizowana większość może i tak obsadzić wszystkie mandaty¹¹⁵. Podobnie Leone Caetani twierdził, że koncesje dla politycznej mniejszości były iluzoryczne, gdyż utworzono zaledwie trzydzieści pięć kolegiów pięciomandatowych¹¹⁶.

Krytycy *głosowania na listę* stawiali też zarzut, że prowadziło ono do zacierania się różnic pomiędzy ugrupowaniami i wymuszało tworzenie koalicji wyborczych, których spoiwem była wola obsadzenia wszystkich mandatów, a nie wspólny program. Dla Caetaniego podstawową wadą systemu głosowania w kolegiach wielomandatowych była konieczność zawierania przedwyborczych sojuszy między ugrupowaniami, które określał jako *niemoralne transakcje pomiędzy partiami*¹¹⁷.

Kolejny zarzut stawiany systemowi wprowadzonemu w 1882 r. sprowadzał się do tego, że nowy system wyborczy rozrywać miał więzi łączące wyborców z deputowanym, osłabiając tym samym istotę stosunku przedstawicielstwa. Argument taki podnosił m.in. Gaetano Mosca, który głosowanie na listę oceniał negatywnie dlatego, że doprowadziło do zniszczenia więzi łączącej kandydata z kolegium, a pozostawiło go jednocześnie we władzy *wielkich wyborców*¹¹⁸. Z kolei Fortunato jako iluzję traktował wyrażane przez propagatorów reformy przekonanie, że wybrani w większych kolegiach deputowani będą bardziej troszczyli się o sprawy ogólnonarodowe, niż o interesy lokalne¹¹⁹. Wskazywał także na to, że akt głosowania uczyniono bardziej skomplikowanym. System wprowadzony w 1882 r. autor ten oceniał negatywnie także dlatego, że zmuszał wyborców do dokonywania wyboru między wieloma kandydatami i zapisywania wielu nazwisk na karcie wyborczej¹²⁰.

W piśmiennictwie trudno odszukać pozytywne oceny *scrutinio plurinomiale*. Zwolennikiem wprowadzenia *głosowania na listę* okazał się być Augusto Santini. W datowanym na 27 stycznia 1882 r. (a więc na krótko przed nowelizacją ordynacji) wstępie do komentarza do ordynacji – wysoko oceniał zgłoszony projekt zmierzający do wprowadzenia głosowania na listę. Projekt reformy z 1882 r. *grupując razem różne obecne kolegia, z systemem głosowania na listę, który wyrzywa wyborcę, kandydata, deputowanego z ciasnego środowiska lokalnego, podnosi [na wyższy poziom] przedmiot walk, które*

¹¹⁵ G. Sabini, *La riforma del sistema elettorale in Italia*, Torino 1910, s. 74–75.

¹¹⁶ L. Caetani, *La riforma elettorale, il sistema proporzionale e l'evoluzione del parlamentarismo*, Roma 1909, s. 16.

¹¹⁷ Ibidem, s. 13–19.

¹¹⁸ M. Griffo, *Sistema elettorale e sistema politico in Gaetano Mosca*, w: *Il partito politico...*, s. 673.

¹¹⁹ F. Fortunato, op. cit., s. 24.

¹²⁰ Ibidem, s. 49.

toczą się w komisjach i w parlamentach, otrzymuje rzeczywistą reprezentację narodową i polityczną; a poza tym kolegium powiększone i wielomandatowe jest bardziej zgodne z zasadą wyrażoną w statucie, że każdy deputowany jest reprezentantem całego Narodu, przyucza wyborcę do prawdziwego życia politycznego, podwyższa poziom intelektualny zgromadzeń, daje większy prestiż wybranemu i, dokonując wyboru na większej przestrzeni i na większym obszarze, czyni bardziej utrudnioną korupcję oraz nielegalny wpływ na wielkie masy wyborców¹²¹. W szczególności wysoko ocenił propozycję wprowadzenia *voto limitato*, który – jego zdaniem – miał gwarantować reprezentację mniejszości, a nawet *wszystkich partii*¹²².

Również Luigi Luzzati w 1911 r. pozytywnie ocenił głosowanie na liście, jako że dawało ono pewne prawa mniejszości w postaci *voto limitato*¹²³. Z kolei A. Cantono był przekonany, że powiększenie kolegiów miało przyczynić się do zmniejszenia korupcji wyborczej, jako że w większym kolegium trudniej jest kupować głosy¹²⁴.

W pracach wydanych po drugiej wojnie światowej zwraca się przede wszystkim uwagę na polityczną motywację twórców reformy z 1882 r. Hartmut Ullrich wyraził przekonanie, że głównym celem, który przyświecał Lewicy wprowadzającej głosowanie na listę, było *zmiażdżenie prawicowej mniejszości*. Natomiast jako uzasadnienie reformy wskazywano zamiar poprawy moralności w życiu wyborczym, umocnienie roli partii politycznych.¹²⁵ Podobne spojrzenie na przyczyny reformy z 1882 r. przedstawił Ghisalberti. Jego zdaniem politycy rządzącej *Sinistry* – wprowadzający *scrutinio plurinomiale* – kierowali się różną motywacją, miała ona jednak w każdym przypadku podłoże czysto polityczne. Jedni dążyli do *zniszczenia władzy tych notabli, którzy stanowili nerw oligarchii moderatów*, drudzy oczekiwali zwiększenia przewagi miasta nad wsią w ramach powiększonego kolegium, inni jeszcze spodziewali się, że dojdzie do konwergencji programów różnych kandydatów w ramach wspólnej platformy wyborczej.¹²⁶

8. Argumenty krytyków reformy z 1882 r. brzmiały przekonująco, a zarzucali oni, że zmiana systemu wyborczego nie przyniosła oczekiwanych skutków, nie podniósł się *poziom moralny wyborów* i nie doszło do powsta-

¹²¹ A. Santini, *Manuale pratico dell'elettore, ossia la nuova legge elettorale politica commentata articolo per articolo. Colle discussioni parlamentari e colla giurisprudenza relativa alle disposizioni non innovate*, Roma 1882, s. XV–XVI.

¹²² Ibidem, s. XVI.

¹²³ L. Luzzatti, *Le cure costituzionali delle democrazie ammalate [(dic. 1911)]*, w *Dio nella libert – studi sulle relazioni tra lo stato e le chiese*, red. L. Luzzatti, Bologna 1926, s. 443.

¹²⁴ A. Cantono, *Il nuovo sistema elettorale. Scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale*, Torino 1919, s. 7.

¹²⁵ H. Ullrich, *Ragione...*, s. 148.

¹²⁶ C. Ghisalberti, op. cit., s. 185–186.

nia nowoczesnych partii politycznych¹²⁷. Sam Crispi (w wystąpieniu wygłoszonym w Palermo w 1886 r.) tak oceniał wynik swej pracy: *Zwiększyliśmy liczbę wyborców i zadekretowaliśmy metodę wyborów, która ma wady kolegium jednomandatowego a nie ma korzyści kolegium wielomandatowego. Głosowanie na listę, tak jak zostało ustanowione i jak się je stosuje, nie odpowiada celowi, który sobie postawiliśmy.[...] Wobec braku edukacji ludowej i wobec braku partii politycznych [...] głosowanie na listę poddaje się wszelkim intrygom, wszelkim podstępom i wszelakim nieuczciwościom.[...] W takim stanie rzeczy powinniśmy je skorygować lub znieść, nie ma pośredniej drogi*¹²⁸. Już w czerwcu 1885 r. Crispi rozpoczął walkę o powiększenie kolegiów i stworzenie okręgów na bazie prowincji, a więc liczących do 19 deputowanych, z *voto limitato* w kolegiach przekraczających 10 mandatów¹²⁹.

Projekty ustaw zmierzających do zniesienia *głosowania na listę* były w parlamencie włoskim zgłaszane już wkrótce po zmianie systemu wyborczego. Bezpośrednio po wyborach, w 1886 r., przedstawione zostały dwa projekty przywrócenia *scrutinio uninominale*, ich autorami byli Nicotera i Ruggiero Bonghi¹³⁰. Natomiast Genala zgłosił propozycję zmierzającą do utrzymania kolegiów wielomandatowych, ale z zasadniczą zmianą polegającą na tym, że wyborca dysponowałby zaledwie jednym głosem (*voto unico*)¹³¹. Dopiero jednak po wyborach 1890 r. i po powstaniu nowej koalicji rządowej Di Rudiniego i Nicotery stało się możliwe zebranie w Izbie Deputowanych większości dla nowelizacji ordynacji wyborczej. Wówczas to los *głosowania na listę* był już w zasadzie przesądzony¹³².

O przywróceniu *scrutinio uninominale* w 1891 r. zdecydowało szereg przyczyn. Zdaniem Hartmuta Ullricha najważniejszymi z nich były:

a) narastająca presja ze strony zwolenników wyborów kolegiów jednomandatowych, wśród których znaleźli się wcześniejsi propagatorzy głosowania na listę,

b) sytuacja w parlamencie w 1891 r., kiedy powstała koalicja rządowa tworzona przez *Destrę* (zwolennicy kolegiów jednomandatowych) oraz grupę Nicotery (która wówczas również była przeciwna głosowaniu na listę),

c) niedostosowanie granic kolegiów wielomandatowych do zmian demograficznych¹³³.

¹²⁷ H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 108.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem, s. 108–109.

¹³⁰ H. Ullrich, *Sistemi elettorali...*, s. 117.

¹³¹ Ibidem, s. 120.

¹³² Ibidem, s. 119–120.

¹³³ Ibidem, s. 110.

Reforma z maja 1882 r. stanowi modelowy przykład rozminięcia się oczekiwań prawodawcy z rzeczywistością. Jej twórcy przekonani byli, że zdyscyplinowani wyborcy popierać będą kandydatów z jednego ugrupowania, w wyniku czego powstać miały we Włoszech silne i nowoczesne ugrupowania polityczne. Tymczasem w kolejnych głosowaniach wyborcy raczej dowolnie zestawiali kandydatów, słabość partii pogłębiała się, a w parlamencie nie pojawiła się czytelna i homogeniczna większość. Opisywane przez krytyków *scrutinio plurinomiale* negatywne skutki reformy nie są jednak prawdopodobnie konieczną konsekwencją wprowadzenia tego systemu wyborczego. Gdyby ustawodawca odszedł od dotychczas stosowanej metody oddawania głosu przez zapisywanie nazwisk na karcie i wprowadził głosowanie na listy zgłoszone przez konkurujące ugrupowania dałoby się uniknąć przypadkowego zestawiania kandydatów różnych opcji. Przy takim rozwiązaniu system wyborczy zdecydowanie silniej wzmacniałby partię większościową. Na to przecież liczyli politycy *Sinistry*, stworzyli jednak system wyborczy, który dało się stosować jedynie przez dziewięć lat i do którego nikt nie zamierzał wracać po 1891 r.

