

Bartłomiej SECLER

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0003-1699-6642

Czy Włosi będą wybierali premiera w wyborach powszechnych? Propozycja reformy konstytucyjnej rządu Giorgii Meloni¹

Streszczenie: Artykuł analizuje propozycję reformy konstytucyjnej przedstawioną w 2023 roku przez rząd Giorgii Meloni, której centralnym elementem jest wprowadzenie bezpośrednich wyborów Prezesa Rady Ministrów. Projekt ten oznacza odejście od klasycznego modelu parlamentarno-gabinetowego i ustanowienie systemu premieratu (wł. *premierato*), w którym szef rządu zyskuje bezpośrednią legitymację wyborczą oraz konstytucyjną gwarancję większości parlamentarnej. W tekście omówiono genezę reformy, jej założenia ustrojowe oraz potencjalne konsekwencje dla włoskiej demokracji. Przedstawiono również argumenty zwolenników, wskazujących na potrzebę wzmocnienia stabilności rządów, jak również przeciwników, podkreślających ryzyko koncentracji władzy i osłabienia roli parlamentu. Analiza została osadzona w szerszym kontekście włoskich prób modernizacji systemu politycznego oraz doświadczeń nieudanych reform z lat 2005 i 2016. Artykuł ocenia także polityczne i proceduralne szanse przyjęcia reformy w świetle wymogów art. 138 włoskiej konstytucji oraz możliwego referendum. W konkluzji wskazano, że projekt premieratu stanowi najdalej idącą próbę transformacji egzekutywy od 1948 roku, lecz jego powodzenie zależy przede wszystkim od zdobycia szerokiej akceptacji społecznej i ponadpartyjnego konsensusu.

Słowa kluczowe: reforma konstytucyjna, *premierato*, system polityczny Włoch, wybory bezpośrednie, Giorgia Meloni

Wprowadzenie

W 2023 roku rząd Giorgii Meloni przedstawił projekt reformy konstytucyjnej, który – jeśli zostanie przyjęty – wprowadziłby do włoskiego systemu politycznego zasadniczą zmianę, tj. bezpośredni wybór premiera Republiki Włoskiej przez obywateli w wyborach powszechnych. Propozycja ta została uzasadniona potrzebą zapewnienia większej stabilności rządów oraz wzmocnienia legitymacji demokratycznej władzy wykonawczej. Choć koncepcja wyboru szefa rządu przez społeczeństwo nie jest całkowicie nowa w debacie ustrojowej we Włoszech, projekt rządu Meloni stanowi pierwszą próbę formalnego jej wprowadzenia na gruncie ustawy zasadniczej.

Reforma ta wpisuje się w szerszy kontekst postulatów i dyskusji dotyczących zmian instytucjonalnych we włoskim systemie politycznym (Lorencka, 2010, s. 75–111). Od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, kolejne rządy – zarówno centroprawicowe,

¹ Artykuł stanowi rozszerzoną i zaktualizowaną wersję referatu wygłoszonego podczas ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. „Wybory i prawo wyborcze. Prawo, gwarancje, standardy, praktyka” (Collegium Politicum UAM w Poznaniu, 26–27 lutego 2025 r.). Analiza w niniejszym tekście obejmuje stan na 30 czerwca 2025 r. Niniejszy tekst uwzględnia stan na dzień 30 czerwca 2025 r.

jak i centrolewicowe – podejmowały próby zmiany Konstytucji Republiki Włoskiej z 1948 roku (wł. *Costituzione della Repubblica Italiana*), wskazując przede wszystkim na chroniczną niestabilność rządów oraz trudności w zapewnieniu ciągłości polityki publicznej państwa (Bokszczanin, 2004). Jednakże dotychczasowe inicjatywy kończyły się niepowodzeniem, czego najbardziej spektakularnym przykładem była porażka referendum konstytucyjnego z 2016 roku, związanego z reformą zaproponowaną przez premiera Matteo Renzi.

Celem niniejszego artykułu jest analiza projektu reformy konstytucyjnej ogłoszonego przez rząd Meloni w listopadzie 2023 roku, ze szczególnym uwzględnieniem jego założeń ustrojowych, motywacji politycznej oraz szans implementacji w świetle mechanizmów przewidzianych w art. 138 włoskiej konstytucji. Autor stawia trzy pytania badawcze: (1) Jakie są główne założenia projektu reformy i jak zmieniają one istniejący model rządów? (2) Jakie argumenty „za” i „przeciw” pojawiają się w debacie politycznej i dyskursie medialnym? (3) Jakie są realne szanse przyjęcia reformy z punktu widzenia zarówno formalnych procedur, jak i uwarunkowań politycznych?

Przyjęta hipoteza badawcza zakłada, że projekt reformy rządu Meloni stanowi najdalej idącą próbę ustrojowej transformacji systemu wykonawczego we Włoszech od czasu uchwalenia konstytucji w 1948 roku, jednak jej powodzenie pozostaje niepewne z uwagi na konieczność spełnienia wysokiego progu poparcia politycznego i społecznego, a także ryzyko powtórzenia losu wcześniejszych nieudanych reform.

Uwarunkowania reform konstytucyjnych we Włoszech

Konstytucja Republiki Włoskiej z 1948 r. ustanowiła system parlamentarno-gabinetowy, w którym parlament odgrywa kluczową rolę, a rola rządu i prezydenta pozostaje stosunkowo ograniczona. Parlament włoski, składający się z Izby Deputowanych (wł. *Camera dei Deputati*) i Senatu Republiki (wł. *Senato della Repubblica*) – izb o równorzędnych kompetencjach, posiada szerokie uprawnienia legislacyjne oraz kontrolne, co czyni go centrum życia politycznego (Machelski, 2019, s. 93–116). Prezes Rady Ministrów jest powoływany przez Prezydenta Republiki, który wcześniej przeprowadza konsultacje z ugrupowaniami parlamentarnymi (art. 92 Konstytucji), natomiast wotum zaufania udzielane jest przez obie izby parlamentu (art. 94). Taki model odpowiadał powojennemu dążeniu do uniknięcia nadmiernej koncentracji władzy wykonawczej, będącej doświadczeniem reżimu faszystowskiego (Zagrebel-sky, 2008).

W praktyce jednak system ten przez dekady cierpiał na permanentną niestabilność rządów. W okresie I Republiki (1948–1993) średni czas trwania rządu wynosił około 11 miesięcy. Koalicje były liczne i chwiejne, a upadki rządów częste – nierzadko bez związku z rzeczywistym konfliktem politycznym czy kryzysem parlamentarnym. Choć sytuacja uległa częściowej poprawie po wprowadzeniu reformy ordynacji wyborczej w 1993 roku (Lorencka, 2021), problem braku stabilności egzekutywy pozostał (Pasquino, 2016).

W odpowiedzi na te trudności podejmowano różne próby modyfikacji ustroju kon-

stytucyjnego. Dla przykładu, w 2005 roku centroprawicowy rząd Silvia Berlusconiego doprowadził do uchwalenia jednej z najbardziej rozległych reform konstytucyjnych w historii Republiki, która zakładała jednocześnie wzmocnienie pozycji premiera (m.in. poprzez rozszerzenie jego kompetencji w kierowaniu rządem) i głęboką decentralizację państwa, polegającą na przekazaniu regionom szerokich kompetencji w zakresie ochrony zdrowia, edukacji oraz bezpieczeństwa publicznego. Projekt stanowił próbę przekształcenia włoskiego modelu parlamentarnego w system bardziej zorientowany na stabilność egzekutywy oraz zwiększenie autonomii terytorialnej. Choć ustawa konstytucyjna została uchwalona większością parlamentarną, została następnie poddana referendum konstytucyjnemu w 2006 roku. W głosowaniu tym, większość Włochów (61,7% głosujących) opowiedziała się przeciw reformie, co uniemożliwiło jej wejście w życie i zamknęło pierwszą tak rozległą próbę zmiany równowagi ustrojowej w najnowszej historii Włoch (Lorencka, 2010, s. 106–108).

Z kolei reforma konstytucyjna zaproponowana w 2016 roku przez rząd Matteo Renziego miała na celu głęboką przebudowę włoskiego bikameralizmu oraz wzmocnienie zdolności decyzyjnej egzekutywy. Projekt przewidywał przekształcenie Senatu w izbę przedstawicielstwa terytorialnego o ograniczonych kompetencjach, pozbawioną możliwości udzielania wotum zaufania rządowi, co oznaczałoby odejście od symetrycznego bikameralizmu będącego fundamentem systemu przyjętego w 1948 roku. Zakładano również uproszczenie procesu legislacyjnego poprzez redukcję liczby sytuacji wymagających podwójnego czytania ustaw w obu izbach parlamentu. Reforma, przedstawiana przez rząd jako kluczowy element modernizacji państwa i zwiększenia efektywności rządzenia, została jednak zdecydowanie odrzucona w ogólnokrajowym referendum 4 grudnia 2016 roku, przy wysokiej frekwencji ponad 65% i wyniku 59,12% głosów przeciw. Wynik referendum doprowadził do dymisji premiera Renziego i na lata zahamował dynamikę debat nad kompleksową zmianą ustrojową (Vespaziani, 2017, s. 93–104; Secler, 2018, s. 106–107).

Zarówno powyższe, jak też inne niepowodzenia pokazują, że we Włoszech zmiana konstytucji w obszarze ustrojowym napotyka na głęboki opór – zarówno instytucjonalny, jak i społeczny. Społeczeństwo włoskie, mimo niezadowolenia ze stanu rządzenia, często traktuje radykalne zmiany ustrojowe jako zagrożenie dla równowagi władzy, zwłaszcza jeśli forsowane są przez silnych liderów politycznych. Warto również wskazać, że w obliczu rozdrobnienia partyjnego, mediatyzacji polityki czy personalizacji przywództwa, system parlamentarno-gabinetowy ulega *de facto* erozji. Rosnące napięcie między rzeczywistością polityczną a formalnym modelem ustrojowym sprzyja zatem powstawaniu inicjatyw, takich jak ta zaproponowana przez Giorgię Meloni w zakresie stworzenia nowego modelu rządów.

Projekt reformy z 2023 roku wpisuje się zatem w długą historię włoskich prób zwiększenia efektywności i stabilności egzekutywy. Tym, co go odróżnia, jest jednak bezprecedensowe odejście od klasycznego modelu parlamentarnego na rzecz modelu premieratu (wł. *premierato*), tj. typu władzy, w którym premier – wyłoniony bezpośrednio przez wyborców – staje się centralną postacią systemu rządów, a parlamentarna większość jest z nim trwale powiązana. Innymi słowy, oznacza to reformę nie tylko funkcjonalną, ale również systemową, dotyczącą podstawowych zasad włoskiej demokracji przedstawicielskiej.

Założenia reformy konstytucyjnej

W latach 2023–2024, debata konstytucyjna we Włoszech została zdominowana przez propozycję rządu Meloni dotyczącą wprowadzenia do ustroju republiki zasady bezpośredniego wyboru Prezesa Rady Ministrów. Należy przy tym odnotować, że po objęciu urzędu premiera, co było następstwem wygranych przez partię Fratelli d'Italia (FdI) wyborów parlamentarnych we wrześniu 2022 roku (Secler, 2022), G. Meloni konsekwentnie akcentowała konieczność przeprowadzenia daleko idących reform konstytucyjnych, których celem miałoby być – w jej narracji – przywrócenie „stabilności rządowej” oraz uczynienie władz wykonawczych bardziej odpowiedzialnymi bezpośrednio przed obywatelami (*Il discorso integrale...*, 2022). Już w pierwszych wypowiedziach programowych nowy rząd zapowiadał, że zamierza podjąć debatę nad przekształceniem mechanizmów powoływania rządu, aby ograniczyć praktykę częstych rządów technicznych i wewnątrzparlamentarnych roszad, które – zdaniem premier Włoch – osłabiały legitymację wykonawczą. Warto zaznaczyć, że również w kampanii wyborczej 2022 roku, ugrupowanie Meloni zawarło w swoim programie politycznym postulat większej przejrzystości i odpowiedzialności rządu oraz wskazywało potrzebę rozważenia reform instytucjonalnych zwiększających efektywność decyzji wykonawczych. Zarówno dokument programowy, jak też wypowiedzi przedstawicieli FdI, sugerowały otwartość na instrumenty dające większą bezpośrednią legitymizację osobie sprawującej funkcje wykonawcze (*Il programma Fratelli d'Italia...*, 2022).

W pierwszych tygodniach po powołaniu gabinetu, premier Meloni rozpoczęła formalne konsultacje z opozycją i ekspertami w sprawie możliwych rozwiązań konstytucyjnych, podkreślając jednak, że nie zamierza rezygnować z głównych założeń projektu nawet w obliczu sprzeciwu politycznego (Amate, 2023). W kolejnych miesiącach rząd prezentował koncepcje, które obejmowały ideę „elekcji” szefa rządu w sposób dający mu bezpośrednią legitymację, a także mechanizmy prawne mające powiązać wybór premiera z gwarancją większości parlamentarnej. Propozycje te były przedstawiane jako „matka wszystkich reform” (wł. *madre di tutte le riforme*), mająca zmienić logikę formowania rządu po wyborach (Guerzoni, 2023). Krytycy zwracali jednak uwagę, że postulaty te były już elementem retoryki kampanijnej Fratelli d'Italia i że ich przesunięcie od sloganu do konkretnych rozwiązań ustawowych wymaga licznych zmian proceduralnych i politycznych, w tym zmiany ordynacji wyborczej oraz – co niezwykle istotne – konstytucyjnej i politycznej roli Prezydenta Republiki. W debacie publicznej i eksperckiej powtarzano, że pomysły z minionej kampanii wyborczej, mimo że formułowane jako odpowiedź na chroniczną niestabilność włoskiego systemu politycznego, niosą ze sobą ryzyko personalizacji władzy i osłabienia mechanizmów kontroli parlamentarnych, co skłaniało rząd do poszukiwania „konsensusu” z różnymi podmiotami politycznymi przed przystąpieniem do konkretnych zmian konstytucyjnych (D'Alfonso Masarié, 2024). W rezultacie, polityczna trajektoria od kampanijnego postulatu do propozycji legislacyjnej przebiegała w atmosferze ambicji reformatorskich z równoczesnym pragmatycznym akcentem na „fazę konsultacji”, którą rząd określał jako niezbędny etap przygotowania trwałych rozwiązań ustrojowych.

Projekt ustawy konstytucyjnej – zainicjowany formalnie 15 listopada 2023 r. przez premiera Giorgię Meloni oraz ministra ds. reform instytucjonalnych Elisabetę Alberti Casellati – został przyjęty przez Radę Ministrów 24 listopada 2023 r. i obejmował nowelizację kluczowych artykułów Konstytucji Republiki Włoskiej, w szczególności 59, 88, 92 i 94 (Senato della Repubblica, no. 935). W toku dalszych prac parlamentarnych, włoski Senat rozszerzył katalog modyfikowanych przepisów o artykuły 57, 83 i 89, co dodatkowo podkreśliło ustrojowy charakter projektowanej zmiany.

Najistotniejszym elementem projektu jest wprowadzenie zasady bezpośredniego wyboru Prezesa Rady Ministrów (wł. *elezione diretta del Presidente del Consiglio*). Zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 92 włoskiej konstytucji, premier miałby być wybierany w powszechnych, bezpośrednich i równych wyborach, odbywających się równocześnie z wyborami do Izby Deputowanych i Senatu. Projekt przewiduje pięcioletnią kadencję szefa rządu oraz maksymalnie dwie kolejne kadencje.

Wybór premiera miałby uruchamiać również automatyczny proces formowania większości parlamentarnej. Prawo wyborcze, zgodnie z omawianym projektem konstytucyjnym, musiałaby zagwarantować ugrupowaniom powiązanym z wybranym premierem większość mandatów w obu izbach. Warto podkreślić, że w pierwotnej wersji projektu, przewidywano premię większościową na poziomie 55%, jednak w toku prac, Senat Republiki zastąpił ten zapis ogólną formułą „gwarancji większości” (wł. *garanzia di maggioranza*), a nie sztywnej liczbie procentowej. Mechanizm ten tworzy nową konstrukcję ustrojową opartą na zasadzie *simul stabunt, simul cadent* (łac. razem stoją, razem upadają). Oznacza ona, że brak wotum zaufania dla nowego rządu – nawet po powtórnym głosowaniu – skutkuje automatycznym rozwiązaniem parlamentu przez Prezydenta Republiki. Model ten, znany dotąd z poziomu regionalnego, miałby zostać przeniesiony na poziom państwa (Casanova, 2024, s. 2–3).

Ponadto reforma przewiduje znaczne ograniczenie tradycyjnej odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Parlament nie mógłby odwołać premiera zwykłym wotum nieufności. Zamiast tego wprowadzono mechanizm wotum konstruktywnego, tj. nowy premier musiałby zostać wskazany spośród członków tej samej większości. Zasadne będzie zatem stwierdzenie, że wyklucza to powstanie alternatywnych koalicji w trakcie kadencji i w praktyce ogranicza elastyczność parlamentu jako organu kontrolnego.

W myśl postulowanych rozwiązań, proponowany model formalnie pozostaje systemem parlamentarno-gabinetowym, niemniej w praktyce przesuwają ciężar władzy w stronę egzekutywy, opartej na silnym mandacie premiera. W odniesieniu do promowanego przez rząd Meloni modelu premieratu, niektórzy badacze tudzież publicyści, wskazują na elementy „prezydencjalizacji” funkcji premiera, choć bez rzeczywistego przekształcenia ustroju w system prezydencki.

Równocześnie reforma nie przewiduje zmian w zakresie podstawowych kompetencji Prezydenta Republiki, co budzi istotne wątpliwości. Dotychczas bowiem głowa państwa dysponowała realną swobodą w powierzeniu misji tworzenia rządu, pełniąc zarazem funkcję stabilizującą w momentach kryzysu parlamentarnego. Projekt reformy znacząco ogranicza tę rolę, tj. wybór premiera w wyborach powszechnych sprawia, że akt powierzenia mu misji tworzenia rządu ma w praktyce charakter formalny. Prezydent zachowuje co prawda możliwość wyznaczenia premiera „zastępczego” z tej samej większości

w przypadku rezygnacji lub odwołania szefa rządu, jednak jego ogólna pozycja w procesie powoływania rządu ulega wyraźnemu osłabieniu. Innymi słowy, zmienia dotychczasową rolę prezydenta w funkcję niemal czysto notarialną.

Drugim filarem reformy jest wpisanie do włoskiej konstytucji, odnotowanej już wyżej, zasady premii większościowej. Umieszczenie jej na poziomie konstytucyjnym znacząco ogranicza swobodę ustawodawcy w projektowaniu systemu wyborczego i w praktyce tworzy swoistą klauzulę sztywności, uniemożliwiając powrót do systemów proporcjonalnych. Rozwiązanie to nie ma odpowiedników w innych państwach europejskich. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że premia większościowa niewiązana z minimalnym progiem poparcia może skutkować tym, iż większość konstytucyjną uzyska ugrupowanie dysponujące np. około 30% głosów. Niemniej, podniesienie elementów systemu wyborczego do rangi konstytucyjnej, jest jednocześnie narzędziem wzmacniającym personalizację władzy wykonawczej, ponieważ gwarantuje, że osoba wybrana na premiera otrzyma także podporządkowaną sobie większość parlamentarną. To z kolei – jak argumentują Luciani i Cavino – osłabia pluralistyczną naturę włoskiego parlamentaryzmu i przekształca parlament w instytucję o charakterze aklamacyjnym (szerzej: *Riforma per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio*).

Zwolennicy reformy podkreślają, że bezpośredni wybór premiera odpowiada standardom „efektywnej demokracji” charakterystycznej dla systemów większościowych, gwarantuje większą przejrzystość władzy i legitymizuje szefa rządu jako „wybór narodowy”, a nie rezultat negocjacji partyjnych. Argument ten odwołuje się do doświadczeń włoskich regionów, w których wprowadzenie bezpośrednich wyborów organów wykonawczych znacząco zwiększyło stabilność ich rządów. Niemniej z drugiej jednak strony, wielu konstytucjonalistów wskazuje, że reforma rządu Meloni prowadzi do nadmiernej koncentracji władzy wykonawczej i erozji logiki parlamentarnej demokracji przedstawicielskiej. Daniele Casanowa zauważa wręcz, że automatyczne powiązanie wyboru premiera z większością parlamentarną czyni odpowiedzialność rządu przed parlamentem niejako fikcją prawną (Casanowa, 2024). Pojawiają się również argumenty, że projekt może być sprzeczny z fundamentalnymi zasadami włoskiego porządku konstytucyjnego, które – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem włoskiego Trybunału Konstytucyjnego (wł. *Corte Costituzionale*) – nie mogą być naruszone nawet poprzez zmianę konstytucji (Mazzola, 2024, s. 5–6).

Reasumując zarysowane wyżej wątki można stwierdzić, że reforma *premierato* proponowana przez rząd Meloni stanowi najbardziej ambitną i radykalną próbę przekształcenia włoskiej formy rządu od czasu wejścia w życie Konstytucji z 1948 roku. Po raz pierwszy w historii Republiki wprowadza ona zasadę bezpośredniej elekcji szefa rządu, konstytucjonalizuje system wyborczy i zmienia relacje między egzekutywą a legislatywą, przesuwając środek ciężkości w stronę władzy wykonawczej. W szerszej perspektywie reforma wpisuje się w strukturalne napięcie między dążeniem do stabilności rządowej a ochroną pluralistycznego, parlamentarnego modelu demokracji. Niezależnie od wyniku procesu legislacyjnego, projekt premier Meloni stanowi cezurę w rozwoju włoskiego konstytucjonalizmu – stawiając pytanie, czy Włochy zmierzają w stronę nowej odmiany parlamentarnego systemu większościowego, czy też ku modelowi, który coraz bardziej zbliża się do demokracji plebiscytarnej?

Argumenty za i przeciw reformie w debacie politycznej i medialnej

Jak już odnotowano wcześniej, propozycja reformy konstytucyjnej zaprezentowana przez rząd Meloni natychmiast wywołała szeroką i zróżnicowaną debatę w środowiskach politycznych, eksperckich oraz medialnych. Argumentacja zwolenników i przeciwników reformy ukazuje głęboki spór nie tylko o sam kształt ustroju państwa, ale także o model demokracji przedstawicielskiej i relację między wolą wyborców a mechanizmami parlamentarnymi.

Opowiadający się za reformą – w szczególności politycy partii rządzącej (Fratelli d'Italia) oraz część centroprawicy – podkreślają, że bezpośredni wybór premiera wzmocni legitymację rządu i ograniczy niestabilność egzekutywy. Wskazują, że Włochy są jednym z nielicznych państw Europy Zachodniej, gdzie rządy często zmieniają się bez udziału obywateli, na skutek wewnętrznych przetasowań partyjnych lub inicjatyw prezydenckich. W tym kontekście reforma przedstawiana jest jako sposób na „oddanie głosu obywatelom”.

W publicznych wypowiedziach, premier Meloni często argumentuje, że reforma nie ogranicza kompetencji parlamentu, lecz jedynie porządkuje relacje władzy wykonawczej i ustawodawczej. Jej zdaniem propozycja nie ma charakteru autokratycznego, lecz przeciwnie – przywraca realny wybór obywatelom, eliminując „gry pałacowe”, które przez lata decydowały o kształcie rządów. Część komentatorów dostrzega w reformie szansę na modernizację ustroju bez pełnego przejścia na system prezydencki – wskazując, że model premieratu może stanowić „trzecią drogę” między klasycznym parlamentaryzmem a systemem prezydenckim.

Z drugiej strony, krytycy reformy, reprezentujący partie opozycyjne, np. Partię Demokratyczną (wł. Partito Democratico) czy Ruch Pięciu Gwiazd (wł. Movimento 5 Stelle), ostrzegają przed nadmiernym skoncentrowaniem władzy w rękach jednego aktora politycznego. Wskazują, że bezpośredni wybór premiera przy braku silnych mechanizmów kontroli może doprowadzić do personalizacji władzy i ograniczenia funkcji parlamentu jako ośrodka debaty politycznej i równowagi całego systemu politycznego (Valbruzzi, Ventura, 2023, s. 6–10).

Częstym zarzutem jest także brak kompleksowego charakteru reformy. Zdaniem przeciwników, projekt nie przewiduje zmian w pozycji Prezydenta Republiki, strukturze włoskiego Senatu ani systemie wyborczym, co może doprowadzić do wewnętrznych sprzeczności i niejasności interpretacyjnych. Krytykowana jest też możliwość, że rządząca koalicja narzuci wyborcom określonego kandydata na premiera, ograniczając rzeczywistą konkurencję polityczną (Alliva, 2023). Pojawiają się również głosy, że reforma może zmierzać do przekształcenia ustroju w system quasi-prezydencki, bez odpowiedniego zakotwiczenia w praktyce konstytucyjnej.

W mediach reforma jest oceniana bardzo różnorodnie. Centroprawicowe dzienniki, takie jak „Il Giornale” czy „Libero”, charakteryzują proponowane zmiany, np. jako „historyczną okazję do uzdrowienia państwa” czy „koniec republiki prowizoryczności”. Z kolei liberalno-lewicowa „La Repubblica” oraz „Il Fatto Quotidiano” podkreślają, że reforma jest próbą zmiany reguł gry pod dyktando jednej partii, przy użyciu chwytliwych, populistycznych haseł o stabilności władzy czy państwa. Niekiedy zwraca się również uwagę na to, że w sytuacji osłabionej kultury instytucjonalnej i słabej pozycji

ugrupowań opozycyjnych, koncentracja władzy może okazać się niebezpieczna dla równowagi ustrojowej.

Niezależnie od oceny merytorycznej, większość głosów zgodnie podkreśla, że ewentualne przyjęcie reformy stanowiłoby zerwanie z dotychczasową logiką parlamentaryzmu włoskiego. Otwierałoby to nową fazę ustrojową, której stabilność i skuteczność pozostaje – na obecnym etapie – trudna do jednoznacznej oceny.

Szanse na wdrożenie reformy *premierato*

Z perspektywy formalnej, procedura zmiany Konstytucji Republiki Włoskiej jest określona w art. 138. Zgodnie z nim, reforma konstytucyjna wymaga dwukrotnego uchwalenia przez każdą z izb parlamentu, w odstępie co najmniej trzech miesięcy. Jeśli przy drugim głosowaniu reforma zostanie przyjęta większością 2/3 głosów w każdej izbie, nie podlega referendum. W przeciwnym razie może zostać poddana referendum ogólnokrajowemu, jeśli zażąda tego 1/5 członków izby, 500 tysięcy obywateli lub pięć rad regionalnych.

Obecny układ polityczny sprawia, że rząd dysponuje stabilną większością parlamentarną, ale nie zdolną do uchwalenia reformy większością kwalifikowaną (Secler, 2025, s. 504–508). W związku z tym, jest niemal pewne, że ustawa – nawet jeśli przejdzie przez parlament – zostanie poddana referendum. Włoska praktyka ustrojowa pokazuje, że wynik takiego głosowania bywa nieprzewidywalny. W ostatnich dwóch dekadach większość prób głębszych reform ustrojowych kończyła się ich odrzuceniem przez obywateli, na co zwróciłem uwagę już wyżej.

W tym kontekście, sukces reformy premier Meloni zależeć będzie nie tylko od siły parlamentarnej koalicji, ale przede wszystkim od zdolności rządu do przekonania opinii publicznej. Choć Fratelli d'Italia cieszą się relatywnie wysokim poparciem, to reforma konstytucyjna może wzbudzić niepokój nawet wśród umiarkowanych wyborców, którzy obawiają się nadmiernej koncentracji władzy.

Z badań opinii publicznej na temat poparcia dla reformy *premierato* – z pierwszej połowy 2025 roku – wynika wyraźny spadek społecznego konsensusu, wobec tego projektu. „Matka wszystkich reform” osiągnęła w lutym poparcie na poziomie 49%, jednak już na początku lipca – 45%, co stanowi najniższy wynik od początku debaty o reformie konstytucyjnej promowanej przez G. Meloni. Trend ten koreluje z szerszym zjawiskiem erozji roli partii politycznych we włoskiej demokracji, w której coraz silniej dominuje logika przywództwa personalnego. Blisko połowa obywateli uważa, że demokracja mogłaby funkcjonować bez partii, a niemal sześciu na dziesięciu deklaruje potrzebę silnego lidera politycznego. Poparcie dla *premierato* jest wyraźnie zróżnicowane partyjnie. Dla przykładu: elektoraty Ligi, Forza Italia i Fratelli d'Italia deklarują aprobatę na poziomie ponad 70%, podczas gdy wyborcy centrolewicy oraz Ruchu Pięciu Gwiazd pozostają wobec reformy sceptyczni. Najwyższe poparcie obserwuje się wśród grupowań o silnym stopniu personalizacji przywództwa, co potwierdza tezę o rosnącym znaczeniu lidera kosztem struktur partyjnych. Proponowana reforma dodatkowo wzmocniłaby tę tendencję, przesuwając akcent z tożsamości ideowych i zakorzenienia terytorialnego partii na centralną rolę jednostkowego przywódcy. Zjawisko to szczególnie odzwiercie-

dla zmiany w tradycyjnie rozpoznawalnej mapie politycznej Włoch, gdzie dotychczas stabilne „regiony czerwone” i „regiony białe” ulegają przekształceniom pod wpływem nowych sił personalistycznych. Rozpad dawnych partii masowych oraz osłabienie struktur społecznych, na których się opierały, sprzyja dalszej koncentracji władzy politycznej w rękach liderów. W konsekwencji przyszłość włoskiego systemu politycznego jawi się jako coraz bardziej zależna od dynamiki przywództwa jednostkowego, co może prowadzić do wzrostu niestabilności instytucjonalnej. Reforma *premierato* wpisuje się więc zarówno w długofalowy proces personalizacji polityki, jak i w towarzyszącą mu erozję tradycyjnych form reprezentacji (Diamanti, 2025).

Istotnym czynnikiem wpływającym na szanse reformy są również podziały wewnątrz samej centroprawicy. Choć obecne partie tworzące koalicję formalnie popierają projekt, to niektóre środowiska – zwłaszcza związane z Forza Italia – wyrażają zastrzeżenia wobec osłabienia roli Prezydenta Republiki oraz Senatu Republiki. Matteo Salvini i Liga (wł. Lega) udzielają reformie jednoznacznego poparcia, jednak ich stanowisko opiera się przede wszystkim na kalkulacji komunikacyjnej i politycznej, a nie na pogłębionej analizie jej konsekwencji ustrojowych.

Z punktu widzenia relacji z instytucjami europejskimi i międzynarodowymi, projekt reformy nie spotkał się dotąd z otwartą krytyką, niemniej jest możliwe, w warunkach dyskusji o praworządności w państwach UE, że radykalne zmiany ustrojowe mogą wpływać na ocenę stabilności instytucjonalnej państwa, istotnej chociażby w kontekście inwestycji czy polityki fiskalnej wspólnoty. Innymi słowy, choć formalnie UE nie ingeruje w systemy rządów państw członkowskich, to jednak w praktyce wspiera model „rządów prawa”, w którym równowaga władz i niezależność instytucji mają kluczowe znaczenie.

Wreszcie, nie bez znaczenia są czynniki kulturowo-polityczne. Włoska kultura polityczna oparta jest na kompromisie, pluralizmie i silnej pozycji parlamentu – także jako instytucji kontrolnej. Wprowadzenie modelu *premierato* może zostać odebrane jako próba przekształcenia tego paradygmatu. Można zatem przypuszczać, że nawet po uchwaleniu reformy konstytucyjnej, zmiany będą w pełni działać tylko wtedy, gdy uzyskają one odpowiednie poparcie zarówno wśród elit politycznych, jak i w opinii publicznej, ponieważ samo brzmienie przepisów konstytucyjnych nie zagwarantuje jej skutecznego funkcjonowania.

Podsumowując, szanse na przyjęcie reformy zaproponowanej przez rząd Meloni są realne, ale nie przesądzone. Choć rząd posiada większość zdolną do przeprowadzenia reformy przez parlament, ostateczny wynik referendum – który najprawdopodobniej zostanie zainicjowany – będzie zależał od skuteczności narracji politycznej, stopnia mobilizacji przeciwników oraz ogólnej atmosfery społecznej. Historia włoskich reform konstytucyjnych uczy jednak, że nawet dobrze przygotowane projekty mogą upaść, jeśli zabraknie szerokiego konsensusu.

Podsumowanie

Propozycja reformy konstytucyjnej przedstawiona przez rząd Giorgii Meloni stanowi jeden z najbardziej ambitnych projektów instytucjonalnych we współczesnej historii

Republiki Włoskiej. Niezależnie od jej dalszych losów legislacyjnych, już teraz można stwierdzić, że inicjatywa ta otworzyła poważną debatę na temat legitymizacji egzekutywy, roli parlamentu i relacji między obywatelami a władzą wykonawczą w warunkach systemu parlamentarnego.

Rząd Meloni zarysował wizję premieratu jako modelu zapewniającego większą stabilność polityczną i klarowność mechanizmów decyzyjnych. Koncepcja ta wpisuje się w szerszy nurt dążeń do wzmocnienia pozycji premiera, obecny we włoskiej polityce od lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Choć reforma zakłada jedynie częściową modyfikację architektury ustrojowej, tj. pozostawia bez zmian pozycję Prezydenta Republiki, Senatu Republiki i Trybunału Konstytucyjnego, to jej polityczny ciężar gatunkowy jest ogromny. Przewiduje bowiem bezpośredni wybór szefa rządu przez obywateli, co w praktyce może prowadzić do głębokiej zmiany logiki działania systemu politycznego.

Analiza argumentów „za” i „przeciw” reformie pokazuje, że jej ocena uzależniona jest nie tylko od stanowisk ideologicznych, ale również od przyjętego rozumienia demokracji i efektywności instytucjonalnej. Zwolennicy podkreślają potrzebę silnej władzy wykonawczej zdolnej do długofalowego działania, przeciwnicy ostrzegają przed ryzykiem nadmiernej koncentracji władzy i osłabienia roli parlamentu jako głównego forum debaty i kontroli. Niepokój budzi również brak szerokiego konsensusu politycznego oraz niepewność co do skutków reformy w praktyce.

Szanse na uchwalenie reformy są realne, ale jej przyjęcie w referendum nie jest przesądzone. Włoska tradycja polityczna, z silnym komponentem deliberatywnym i pluralistycznym, może okazać się odporna na tak głęboką zmianę ustrojową, jeśli nie zostanie ona szeroko zakomunikowana i poparta poza środowiskami rządowymi.

Wreszcie, propozycja reformy premier Meloni stawia pytanie bardziej fundamentalne: czy włoska demokracja wymaga korekty mechanizmów instytucjonalnych, czy raczej zmiany kultury politycznej i sposobu funkcjonowania partii? Odpowiedź na to pytanie przesądzi o tym, czy *premierato* okaże się remedium na chroniczną niestabilność włoskich rządów, czy kolejnym epizodem w historii nieudanych prób reformy konstytucyjnej.

Reasumując, w świetle przedstawionych analiz można stwierdzić, że projekt premieratu rzeczywiście realizuje te założenia, które we wstępie wskazano jako kluczowe, tj. stanowi najdalej idącą próbę przekształcenia egzekutywy od 1948 roku, budzi głębokie podziały w debacie publicznej oraz napotyka na istotne bariery polityczne i proceduralne. Tym samym potwierdzają się tezy postawione we wprowadzeniu – że powodzenie reformy zależeć będzie nie tylko od jej treści prawnej, lecz przede wszystkim od zdolności rządu do zbudowania ponadpartyjnego poparcia oraz uzyskania akceptacji społecznej w referendum.

Bibliografia

- Alliva S., *Tutto quello che non convince nella riforma costituzionale di Giorgia Meloni*, *l'espresso*, it, 31.10.2023, <https://l'espresso.it/c/-/2023/10/31/tutto-quello-che-non-convince-nella-riforma-costituzionale-di-giorgia-meloni/46352>, 15.02.2025.
- Amate A., *Meloni opens talks on constitutional reform, long a mirage in Italy*, *reuters.com*, 9.05.2023, <https://www.reuters.com/world/europe/meloni-opens-talks-constitutional-reform-long-mirage-italy-2023-05-09/>, 29.04.2025.

- Bokszczanin I. (2004), *Reforma instytucji politycznych Republiki Włoskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Warszawa.
- Casanova D. (2024), *La proposta di riforma costituzionale del governo Meloni e la composizione del Parlamento*, „Nomos. Le attualità nel diritto”, nr 2, <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/daniele-casanova-la-proposta-di-riforma-costituzionale-del-governo-meloni-e-la-composizione-del-parlamento/>, 1.02.2025.
- D'Alfonso Masarié E., *A Constitutional Reform in Italy to the Detriment of Systemic Balance*, <https://verfassungsblog.de/italy-constitutional-reform-meloni-president/>, 27.02.2025.
- Diamanti I., *Premierato in minoranza, il consenso si ferma al 45%*, *repubblica.it*, 14.07.2025, https://www.repubblica.it/politica/2025/07/14/news/premierato_sondaggio_cosa_pensano_italia-ni-424729336/, 17.07.2025.
- Gianliborio M., *Riforma del premierato: situazione attuale dell'esame*, 17.12.2024, <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2024/12/17/riforma-del-premierato-situazione-attuale-dellesame/>, 3.03.2025.
- Guerzoni M., *Meloni: „Ecco il premierato, madre di tutte le riforme”*, *corriere.it*, 3.11.2023, https://www.corriere.it/politica/23_novembre_03/meloni-ecco-premierato-madre-tutte-riforme-77472f66-7a91-11ee-b53e-9ce47cd2f4d8.shtml, 27.02.2025.
- Il discorso integrale di Giorgia Meloni alla Camera per la fiducia al governo*, *Repubblica.it*, 25.10.2022, https://www.repubblica.it/politica/2022/10/25/news/discorso_integrale_meloni_camera_fiducia-371646980/, 6.04.2025.
- Il programma Fratelli d'Italia, Pronti a risollevare l'Italia. Elezioni politiche 25 settembre 2022*, <https://www.fratelli-italia.it/programma/>, 18.09.2022.
- Konstytucja Republiki Włoskiej uchwalona 22 grudnia 1947 r.* „Gazzetta Ufficiale”, nr 298 z dnia 27 grudnia 1947 roku (wydanie specjalne).
- Lorencka M. (2010), *Dyskusje wokół konstytucyjnej reformy systemu rządów we Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2†3.
- Lorencka M. (2021), *Ordynacja wyborcza do włoskiej Izby Deputowanych z 4 sierpnia 1993 roku*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 4(19).
- Machelski Z. (2019), *Dwuizbowy parlament i reformy instytucjonalne w Republice Włoskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1.
- Pasquino G. (2016), *La Costituzione in trenta lezioni*, Milano.
- Riforma per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, cronologia materiali*, <https://www.carteinregola.it/riforma-per-lelezione-diretta-del-presidente-del-consiglio-cronologia-materiali/>, 27.04.2025.
- Secler B. (2018), *Włoska scena polityczna w obliczu wyborów parlamentarnych w 2018 roku – wybrane problemy*, w: *Uwarunkowania demokracji przedstawicielskiej we współczesnej Polsce i Europie*, red. N. Kusa, M. Musiał-Karg, A. Stelmach, Poznań.
- Secler B. (2025), *Wybory parlamentarne we Włoszech w 2022 roku: wyniki i konsekwencje polityczne*, w: *W kręgu instytucji i systemów politycznych*, red. Sz. Ossowski, N. Lubik-Reczek, K. Urbaniak, Poznań.
- Senato della Republica, XIX Legiislatura, no. 935, *Disegno di Legge Costituzionale. Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf>, 28.01.2025.
- Valbruzzi M., Ventura S. (2023), *Le riforme costituzionali in Italia. Le proposte della Detra al governo*, Fondazione Friedrich Ebert in Italia, Roma.

Vespaziani A. (2017), *Il referendum costituzionale e la saga delle riforme istituzionali in Italia: Much ado about nothing*, "Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)", nr 9(2).

Zagrebelsky G. (2008), *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Torino.

Will Italians Elect Their Prime Minister by Popular Vote? The Constitutional Reform Proposal of Giorgia Meloni's Government

Summary

The article examines the constitutional reform proposal introduced in 2023 by Giorgia Meloni's government, which aims to introduce the direct election of the Prime Minister. This initiative represents a major departure from Italy's traditional parliamentary-cabinet model, establishing a *premierato* system in which the head of government receives direct electoral legitimacy and a constitutionally guaranteed parliamentary majority. The analysis outlines the origins of the reform, its institutional design, and its potential consequences for Italian democracy. It also discusses the arguments of supporters – who emphasize the need for stronger executive stability, and critics, who warn against excessive concentration of power and diminished parliamentary oversight. The study places the proposal within the broader context of previous, unsuccessful attempts at constitutional reform in 2005 and 2016. Moreover, it assesses the political and procedural prospects for the reform's adoption, particularly in light of Article 138 of the Italian Constitution and the likelihood of a confirmatory referendum. The article concludes that the *premierato* is the most far-reaching attempt to transform Italy's executive since 1948, but its success ultimately depends on achieving broad public support and cross-party consensus.

Key words: constitutional reform, *premierato*, Italian political system, direct election, Giorgia Meloni

Wkład autorów (Author Contributions)

Konceptualizacja (Conceptualization): Bartłomiej Secler

Zestawienie danych (Data curation): Bartłomiej Secler

Analiza formalna (Formal analysis): Bartłomiej Secler

Piśmiennictwo – oryginalny projekt (Writing – original draft): Bartłomiej Secler

Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie (Writing – review & editing): Bartłomiej Secler

Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy.

(Competing interests: The author have declared that no competing interests exist)