

OPINIE I KOMENTARZE FRDL  
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 2/2026

Regiony o statutach specjalnych we Włoszech. Historia, uwarunkowania polityczne, społeczne, ekonomiczne i kulturowe w obliczu współczesnych wyzwań

Dr hab. Bartłomiej Secler, prof. UAM

## Wprowadzenie

Struktura terytorialna i administracyjna Republiki Włoskiej jest jednym z ciekawszych przykładów asymetrycznego podziału kompetencji w państwach europejskich. Spośród dwudziestu regionów tworzących Włochy pięć posiada szczególny status autonomiczny, wynikający z odrębnych uwarunkowań historycznych, społecznych, kulturowych i politycznych. Mowa tu o Sycylii, Sardynii, Dolinie Aosty, Trydencie-Górnej Adydze oraz Friuli-Wenecji Julijskiej. Regiony te nie tylko dysponują szerszym zakresem kompetencji niż pozostałe jednostki, lecz także cieszą się większą niezależnością finansową i legislacyjną.

Geneza przyznania im specjalnego statusu związana była m.in. z chęcią łagodzenia napięć społecznych po II wojnie światowej, ochroną mniejszości językowych i kulturowych oraz przeciwdziałaniem tendencjom separatystycznym. Współcześnie autonomia regionów o statusach specjalnych jest zarówno przedmiotem uznania, np. w kontekście sprawnego zarządzania lokalnego, jak i krytyki, np. ze względu na biurokratyzację czy problemy finansowe.

Celem niniejszego opracowania jest analiza specyfiki funkcjonowania włoskich regionów o statusie specjalnym w perspektywie historycznej i współczesnej. Przedmiotem analizy są zarówno uwarunkowania, które doprowadziły do przyznania autonomii tym regionom, jak i aktualne wyzwania natury politycznej, ekonomicznej, społecznej czy kulturowej. Tekst podejmuje także próbę oceny skuteczności tego modelu oraz refleksję nad jego

przyszłością w kontekście zmian wewnętrznych oraz zewnętrznych. Przy realizacji celu niniejszego opracowania postawiono następujące pytania badawcze: (1) Jakie były główne przyczyny nadania regionom o statusie specjalnym ich autonomii? (2) W jaki sposób autonomia wpłynęła na rozwój tych regionów? (3) Jakie wyzwania stoją przed analizowanymi regionami w XXI wieku? Z kolei założenie pracy sprowadza się do tezy, że autonomia regionów specjalnych była historycznie uzasadniona i przyczyniła się do ich względnej stabilności, nie rozwiązała jednak wszystkich problemów strukturalnych – zwłaszcza natury ekonomicznej i społecznej.

Pod względem metodologicznym artykuł opiera się na analizie źródeł prawnych (Konstytucja Republiki Włoskiej, statuty regionów o statusie specjalnym) oraz literatury przedmiotu z zakresu nauk politycznych i administracji, prawa konstytucyjnego czy socjologii i ekonomii. Warto tutaj podkreślić, że w polskiej literaturze problematyka włoskiego regionalizmu i funkcjonowania regionów o statutach specjalnych została szeroko omówiona m.in. przez Witolda Misiudę-Rewerę, Zbigniewa Machelskiego, Maję Kozłowską, Izoldę Bokszczanin oraz Andrzeja Gacę i Zbigniewa Witkowskiego, którzy analizowali zarówno podstawy ustrojowe, jak i kulturowe oraz historyczne uwarunkowania włoskiego modelu autonomii.

### Zarys samorządu terytorialnego we Włoszech

Samorząd terytorialny we Włoszech stanowi istotny komponent włoskiego systemu ustrojowego, oparty na konstytucyjnie gwarantowanej zasadzie autonomii, subsydiarności oraz demokratycznego uczestnictwa obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi. Zasady te znajdują swoje normatywne podstawy przede wszystkim w Konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 roku, a także w ustawodawstwie szczegółowym dotyczącym organizacji i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego (wł. ente locale), który składa się z następujących szczebli: gmin (wł. comuni), prowincji (wł. province) i miast metropolitalnych (wł. città metropolitane) oraz regionów (wł. regioni). Warto nadmienić, że w wyniku reform ustrojowych, szczególnie od lat 90. XX wieku, system ten podlegał istotnym przekształceniom, zmierzającym ku większej decentralizacji oraz zwiększeniu efektywności zarządzania publicznego. Do najważniejszych kierunków zmian należą m.in.: ograniczenie roli prowincji, wzmocnienie roli miast metropolitalnych, zwiększenie efektywności finansowej regionów oraz pogłębienie autonomii jednostek terytorialnych. Pomimo licznych inicjatyw legislacyjnych system samorządowy nadal stoi przed wyzwaniami związanymi z fragmentaryzacją kompetencji, różnorodnością regionalną oraz zróżnicowanym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych jednostek.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego we Włoszech oparte jest na kilku – wspomnianych już – kluczowych zasadach: (1) autonomii (jednostki samorządu posiadają autonomię normatywną, organizacyjną i finansową, co oznacza m.in. prawo do uchwalania własnych statutów, zarządzania budżetem oraz kształtowania struktury organizacyjnej); (2) subsydiarności (zakłada realizację zadań publicznych na możliwie najniższym szczeblu, najbliższym obywatelowi, przy zachowaniu efektywności i racjonalności działania); (3) demokratycznego uczestnictwa (organy samorządu wybierane są w wyborach powszechnych, co gwarantuje obywatelom bezpośredni wpływ na sprawowanie władzy lokalnej; istnieje także możliwość przeprowadzania

referendów lokalnych); (4) współpracy między jednostkami samorządu (umożliwia zawieranie porozumień międzygminnych, regionalnych oraz tworzenie wspólnych struktur w celu efektywniejszego realizowania zadań publicznych).

Jednostki samorządowe we Włoszech finansowane są z dochodów własnych (lokalne podatki, opłaty i inne należności), a także z transferów środków publicznych pochodzących z budżetu centralnego. Regiony o specjalnym statusie posiadają szerszą autonomię w zakresie kształtowania systemu podatkowego oraz wydatkowania środków publicznych, co wynika ze szczególnych rozwiązań legislacyjnych dedykowanych tym regionom.

Włoski system wyborczy na szczeblu gminnym opiera się na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosu. W gminach do 15 tys. mieszkańców stosuje się system większościowy z jedną turą – burmistrzem zostaje kandydat, który uzyska największą liczbę głosów, natomiast rada gminy wybierana jest w systemie proporcjonalnym, bez przyznawania premii większościowej. W gminach powyżej 15 tys. mieszkańców obowiązuje system dwuetapowy, tj. jeśli żaden kandydat nie zdobędzie ponad 50% głosów w pierwszej turze, przeprowadzana jest druga tura między dwoma kandydatami z najlepszym wynikiem. Rada gminy obsadzana jest w systemie proporcjonalnym, z zastosowaniem premii dla list powiązanych ze zwyciężskim kandydatem na burmistrza, co ma zapewnić mu stabilną większość. Ustawodawstwo przewiduje także głos preferencyjny (wł. preferenza), pozwalający wyborcy wskazać konkretnego kandydata na liście. Wpływa to na kolejność obsadzania mandatów w ramach listy. Obecny model został ukształtowany ustawą nr 81 z 1993 roku, która wprowadziła bezpośredni wybór burmistrzów oraz uregulowała zasady drugiej tury i systemu premii większościowej.

Na poziomie regionalnym i metropolitalnym system wyborczy łączy elementy proporcjonalności z komponentem większościowym. W wyborach regionalnych wyborcy wybierają zarówno przewodniczącego zarządu regionalnego, jak i członków rady regionalnej, przy czym lista wspierająca zwyciężskiego kandydata często otrzymuje premię mandatową, aby zapewnić stabilność większościowej władzy wykonawczej. Prowincje – po reformie z 2014 roku (ustawa Delrio) – utraciły część kompetencji oraz bezpośrednie wybory, co oznacza, że ich władze są wybierane w większym stopniu przez przedstawicieli gmin, a nie bezpośrednio przez mieszkańców. Miasta metropolitalne, ustanowione tą samą ustawą, funkcjonują w odmiennym statusie i w pewnych aspektach opierają się na wyborach pośrednich lub zmodyfikowanych mechanizmach wyborczych, zwłaszcza w przypadku rady metropolitalnej.

Zasady wyborcze we Włoszech nie tylko regulują sposób wyboru burmistrzów, rad gminnych, regionów i władz metropolitalnych, lecz także ustanawiają istotne ograniczenia kadencyjne, które mają na celu zapewnienie rotacji władzy i uniknięcie zbyt długiego kumulowania władzy przez jednego polityka. Zgodnie z art. 51 dekretu ustawodawczego nr 267 z 18 sierpnia 2000 roku (wł. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) burmistrzowie w większości gmin mogą sprawować swój urząd maksymalnie przez dwie kadencje z rzędu, każda trwa pięć lat, przy czym wyjątki przewidziane są dla gmin o bardzo małej liczbie mieszkańców, które mogą dopuszczać również trzecią kadencję. Mechanizm dwukadencyjności pozwala z jednej strony zapewnić stabilność rządu, a z drugiej – sprzyja odnowie

lokalnej reprezentacji i zmniejsza ryzyko nadmiernej koncentracji władzy w rękach jednej osoby. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że reformy rozszerzające możliwość trzeciej kadencji w małych gminach (np. w gminach do trzech tysięcy mieszkańców, a później do pięciu tysięcy) mają wpływ na frekwencję wyborczą, tj. tam, gdzie limit kadencji został „złagodzony”, obserwuje się spadek udziału wyborców w wyborach lokalnych, co może wynikać ze zmniejszonej konkurencji politycznej. Takie obserwacje potwierdzają badania Marca Alberta De Benedetta i Marii De Paoli, którzy wykazują, że liberalizacja limitu kadencji w małych gminach przekłada się na ok. pięć punktów procentowych spadku frekwencji w porównaniu z gminami, w których limit pozostał niezmienny.

Warto nadmienić, że problem dwukadencyjności w samorządach lokalnych we Włoszech od lat budzi dyskusje w środowisku politycznym i naukowym czy w dyskursie medialnym. Zwolennicy tego rozwiązania podkreślają jego rolę jako mechanizmu zapobiegającego nadmiernej koncentracji władzy oraz sprzyjającego pojawianiu się alternatywnych propozycji politycznych. Ograniczenie liczby kadencji ma również zmniejszać ryzyko takich zjawisk, jak nepotyzm, klientelizm czy korupcja, a tym samym wzmacniać standardy demokracji lokalnej. Wskazuje się również na to, że dwukadencyjność otwiera drogę nowym kandydatom i umożliwi rotację elit politycznych. Natomiast krytycy dwukadencyjności zwracają uwagę, że ogranicza ona prawo wyborców do ponownego poparcia urzędujących przedstawicieli, jeśli ci są oceniani pozytywnie i cieszą się zaufaniem społecznym. Problemem pozostaje również praktyka obchodzenia limitu poprzez zmiany w prawie regionalnym lub jego elastyczną interpretację, co w ostatnich latach prowadziło do licznych sporów politycznych. W niektórych regionach aspiracje polityków do ubiegania się o trzecią kadencję generowały napięcia i spory na poziomie lokalnym oraz ogólnokrajowym. Niewątpliwie problem ten jest dość złożony i wymagałby osobnego, pogłębionego studium.

## Ewolucja włoskiego regionalizmu

Rozwój włoskiego regionalizmu po 1948 roku przebiegał etapami i był nierozzerwalnie związany z napięciami pomiędzy centrum a peryferiami oraz ze stopniowym poszerzaniem autonomii jednostek terytorialnych. Kluczowym momentem stały się reformy zapoczątkowane w latach 90. ubiegłego wieku, które miały na celu wzmocnienie samorządności i zwiększenie odpowiedzialności politycznej władz regionalnych. Szczególnie istotna była reforma konstytucyjna nr 1 z 1999 roku (wł. legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999), która wprowadziła w regionach o statucie zwykłym bezpośredni wybór przewodniczących regionów (wł. presidente della regione) oraz zagwarantowała im autonomię statutową, znacząco wzmacniając pozycję organów wykonawczych oraz stabilizując regionalne systemy partyjne. Zmiana ta uruchomiła proces, który w kolejnych latach prowadził do stopniowego upodabniania statusu regionów zwykłych do specjalnych – przynajmniej w zakresie funkcjonowania instytucji politycznych.

Drugim fundamentalnym etapem była reforma konstytucyjna nr 3 z 2001 roku (wł. legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), która zmodyfikowała tytuł V Konstytucji i trwale przekształciła włoskie państwo regionalne. Reforma ta nie tylko zmieniła katalog kompetencji państwa i regionów, lecz także wprowadziła do systemu prawnego art. 116 ust. 3, otwierający drogę do tzw. autonomii

zróżnicowanej (wł. autonomia differenziata). Przepis ten umożliwił regionom zwykłym uzyskanie nowych kompetencji w drodze umowy z państwem, co oznaczało formalne dopuszczenie asymetrycznego regionalizmu także poza regionami o statusie specjalnym. Jednocześnie uchwalona w tym samym roku ustawa konstytucyjna nr 2/2001 (wł. legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001) rozszerzyła model wyborczy także na regiony specjalne, wprowadzając w nich bezpośrednie wybory przewodniczących regionów i autonomicznych prowincji. W efekcie różnice polityczno-instytucjonalne między obiema kategoriami regionów zaczęły w praktyce stopniowo się zmniejszać, co trafnie określa się mianem tendencji dośrodkowych.

Do kolejnego przełomu doszło w obecnym stuleciu – wraz z narastającymi żądaniami większej autonomii ze strony bogatych regionów Północy, przede wszystkim Lombardii, Wenecji Euganejskiej i Emilii-Romanii. Punktem kulminacyjnym stało się uchwalenie ustawy z 26 czerwca 2024 roku (tzw. lex Calderoli), która ustanowiła ramy wdrażania autonomii zróżnicowanej na podstawie art. 116 ust. 3. Reforma ta umożliwi regionom zwykłym przejmowanie kompetencji dotąd charakterystycznych dla regionów specjalnych – m.in. w ochronie zdrowia, edukacji, środowisku, relacjach międzynarodowych regionu czy kulturze. Choć ustawa ma charakter wykonawczy, jej znaczenie ustrojowe jest bardzo duże, przede wszystkim dlatego, że uruchamia formalny proces odśrodkowy, wzmacniając pozycję gospodarczo silnych regionów i budząc obawy o dalsze pogłębienie nierówności terytorialnych. Zestawienie tych procesów, tj. dążenia do harmonizacji instytucjonalnej regionów i jednoczesnych rosnących aspiracji autonomicznych części z nich, sprawia, że współczesny włoski regionalizm rozwija się równolegle w dwóch kierunkach – zbliżania modeli instytucjonalnych oraz różnicowania poziomu autonomii. Reasumując, należy zaznaczyć, że zmiany normatywne dotyczące włoskiego regionalizmu były liczniejsze, a te, które zarysowano, miały największe znaczenie systemowe i najlepiej odzwierciedlają kierunek ewolucji relacji między regionami o statucie zwykłym i specjalnym (por. także tab. 1).

**Tabela 1. Wybrane reformy kształtujące regionalizm włoski**

Rok	Akt prawny	Reforma (zakres)	Znaczenie dla regionów zwykłych	Znaczenie dla regionów specjalnych
1999	Legge cost. n. 1/1999	bezpośrednie wybory przewodniczących regionów; autonomia statutowa	wzmocnienie pozycji egzekutywy; większa stabilność polityczna	pośrednio większa presja na modernizację statutów specjalnych
2001	Legge cost. n. 2/2001	bezpośrednie wybory przewodniczących w regionach specjalnych	–	zbliżenie ustrojowe do regionów zwykłych (tendencja dośrodkowa)
2001	Legge cost. n. 3/2001 (reforma tytułu V)	przebudowa podziału kompetencji; wzmocnienie regionalizacji; art. 116 ust. 3	możliwość ubiegania się o autonomię zróżnicowaną	pozostawienie statusów specjalnych jako konstytucyjnie wyodrębnionych
2024	Lex Calderoli (ustawa wykonawcza do art. 116 ust. 3)	procedura uzyskiwania autonomii zróżnicowanej; przekazywanie kompetencji	realne narzędzie poszerzenia autonomii zwykłych regionów	wzrost presji systemowej; ryzyko relatywizacji wyjątkowości statusów specjalnych

## Podstawy konstytucyjne i prawne autonomii we Włoszech

Przejdźmy do zasadniczego problemu poruszanego w niniejszym opracowaniu. Jak już zostało odnotowane, ustrojową podstawę systemu regionów we Włoszech stanowi Konstytucja Republiki Włoskiej. Artykuły 114-133 ustawy zasadniczej regulują status, organizację, kompetencje i relacje między państwem a regionami. Kompetencje państwa obejmują takie dziedziny, jak: polityka zagraniczna, obrona, finanse publiczne, system monetarny, prawo migracyjne i stosunki z Unią Europejską, natomiast regiony mają kompetencje w dziedzinach: ochrona zdrowia, planowanie przestrzenne, transport regionalny, środowisko, kultura etc. Kluczowy w kontekście autonomii jest art. 116, wskazujący na regiony, które „[...] dysponują szczególnymi formami i warunkami autonomii, w myśl stosownych statutów specjalnych przyjętych w drodze ustawy konstytucyjnej”.

Jako że podstawą funkcjonowania każdego z tych regionów jest specjalny statut autonomiczny (wspomniany już wyżej wł. statuto speciale), który posiada moc ustawy konstytucyjnej, to ewentualne zmiany w statutach muszą być przyjęte nie zwykłą ustawą, lecz w trybie przewidzianym dla rewizji Konstytucji. Statuty określają m.in. organizację władz regionalnych, zasady legislacji lokalnej, zakres autonomii finansowej oraz relacje z państwem centralnym.

Należy podkreślić, że „regiony zwykłe” nie są identyczne w swoich możliwościach z „regionami specjalnymi”, które mają dodatkowe normy statutowe i większą swobodę w określonych dziedzinach. Ponadto istnieje system finansowy, który przewiduje autonomię dochodów regionalnych, transfery ze skarbu państwa, mechanizmy wyrównawcze i fundusze solidarnościowe, aby ograniczyć dysproporcje ekonomiczne między regionami.

Raz jeszcze warto wspomnieć o nowelizacji włoskiej Konstytucji z 2001 roku (tzw. reforma tytułu V), która wprowadziła wiele zmian dotyczących kompetencji regionów, w tym możliwość rozszerzenia zakresu autonomii także dla regionów zwykłych na mocy umowy z państwem (tzw. autonomia zróżnicowana). Mimo to regiony o statusach specjalnych zachowały swoją wyjątkową pozycję, głównie z uwagi na konstytucyjny charakter ich statutów.

Kształtowanie ustroju autonomii regionalnej, polegające na dostosowywaniu prawa Republiki Włoskiej do zróżnicowanych potrzeb terytorialnych, nie zwolniło ustawodawcy z podstawowej odpowiedzialności, jaką jest ochrona integralności państwa przed ryzykiem powstawania nowych form radykalizmów. Zagrożenia te mogą przybierać postać regionalnego etnocentryzmu bądź tendencji separatystycznych, rozwijających się w ramach zdecentralizowanych struktur poszczególnych autonomii. Warto zaznaczyć – za Witoldem Misiudą-Rewerą – że proces regionalizacji stanowi przede wszystkim ewolucję ustrojową, której celem jest usprawnienie funkcjonowania systemu państwowego, a równocześnie ograniczenie potencjalnych napięć prowadzących do dezintegracji terytorialnej. Podmiotowość regionów autonomicznych oznacza zaś nie tylko uzyskanie kompetencji instytucjonalnych, lecz także zapewnienie mieszkańcom prawa do uczestnictwa w zarządzaniu sprawami publicznymi, zakorzenionymi w ich wspólnocie lokalnej i w obrębie tradycyjnych więzi społecznych.

## Geneza i charakterystyka regionów o statutach specjalnych

System terytorialny Włoch, ukształtowany po zakończeniu II wojny światowej, został oparty na idei decentralizacji w ramach jednolitego państwa. Choć włoska Konstytucja formalnie przewidywała powołanie wszystkich dwudziestu regionów, to realizacja tego zamierzenia została rozciągnięta w czasie, a szczególne znaczenie przypisano pięciu regionom:

- 1) Regione Siciliana, Sycylia (wł. Sicilia),
- 2) Regione Autonoma della Sardegna, Sardynia (wł. Sardegna),
- 3) Regione Autonoma Valle d'Aosta, Dolina Aosty (wł. Valle d'Aosta),
- 4) Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Trydent-Górna Adyga (wł. Trentino-Alto Adige),
- 5) Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Friuli-Wenecja Julijska (wł. Friuli Venezia Giulia) (zob. mapa 1).

Już w pierwszym okresie powojennym regionom tym nadano status autonomiczny.

Jak zauważa – wspomniany wyżej – W. Misiuda-Rewera, powstanie regionów specjalnych nie stanowiło jeszcze o powstaniu państwa regionalnego, gdyż w każdym przypadku związane było z różnorodną specyfiką kulturowo-społeczną. Ponadto, co również warto odnotować, była to niejako odpowiedź Włoch, jako państwa republikańskiego, na potrzeby związane ze specyfiką wyrażającą się w autonomii regionalnej.



**Mapa 1. Regiony we Włoszech posiadające statuty specjalne**

Źródło: opracowanie własne. Kontur mapy pobrany z: *5 regioni a statuto speciale*, <https://www.chimica-online.it/geografia/5-regioni-a-statuto-speciale.htm> [data dostępu: 23.04.2025].

Sycylia jest największym włoskim regionem autonomicznym, obejmującym 25 832 km<sup>2</sup> powierzchni. Jej ustrój opiera się na Statuto della Regione Siciliana zatwierdzonym dekretem z 1946 roku, a następnie przyjętym jako ustawa konstytucyjna w lutym 1948 roku. Sycylia posiada szeroką autonomię administracyjną i legislacyjną. Region ten ma własny parlament – Zgromadzenie Regionalne (wł. *Assemblea Regionale Siciliana*), który może uchylać prawo w wielu dziedzinach, takich jak edukacja, rolnictwo czy kultura. Sycylia zarządza również znaczną częścią swoich dochodów podatkowych, co

czyni ją jednym z najbardziej autonomicznych regionów Włoch. Autonomia Sycylii była częściowo odpowiedzią na silne ruchy separatystyczne po II wojnie światowej.

Sardynia (region obejmujący wyspę Sardynię z licznymi sąsiednimi wyspami, m.in. San Pietor, San Antioco, Carrera) uzyskała autonomię na mocy ustawy konstytucyjnej z 1948 roku. Jej szczególny status wynika z geograficznej izolacji oraz specyfiki kulturowo-językowej (język sardyński). Region ma swoją radę regionalną (wł. Consiglio Regionale della Sardegna) i zarząd (wł. Giunta Regionale), z kompetencjami m.in. w zakresie planowania przestrzennego, edukacji czy ochrony środowiska. Sardynia posiada też częściową kontrolę nad systemem podatkowym i może kształtować polityki zgodne z lokalnymi potrzebami.

Dolina Aosty to najmniejszy włoski region, o statucie specjalnym nadanym w 1948 roku, z racji swej górskiej izolacji oraz francuskojęzycznej mniejszości. Co ważne, region ten nie dzieli się na prowincje – całość stanowi jednocześnie prowincję i region. Dolina Aosty ma autonomię w zakresie edukacji (w tym nauczania języka francuskiego), zarządzania dobrami kultury, turystyki czy lokalnych finansów. Również tutaj istnieje dwujęzyczność administracyjna, a regionalne prawo ma pierwszeństwo w wyznaczonych obszarach.

Trydent-Górna Adyga to region szczególny, gdyż jego autonomia jest dwupoziomowa: formalnie region ma statut specjalny od 1948 roku, ale realna autonomia została przekazana dwóm prowincjom autonomicznym – Trydentowi i Bolzano (Południowemu Tyrolowi). Region ten ma dwa języki urzędowe (włoski i niemiecki), a także uznaje język ladański i inne języki mniejszościowe. System administracyjny umożliwia szeroką autonomię w takich dziedzinach, jak: edukacja, ochrona zdrowia, policja lokalna czy stosunki międzynarodowe w ramach UE, szczególnie dla niemieckojęzycznej ludności Południowego Tyrolu.

Friuli-Wenecja Julijska uzyskała status specjalny w 1963 roku ze względu na swoją przygraniczną lokalizację i obecność mniejszości słoweńskiej oraz friulijskiej. Region ten ma prawo do własnego ustawodawstwa w dziedzinach takich jak gospodarka lokalna, ochrona mniejszości językowych czy polityka regionalna. Choć autonomia tego regionu jest nieco bardziej ograniczona niż w przypadku Sycylii czy Sardynii, nadal posiada on istotne uprawnienia w zarządzaniu finansami publicznymi i strukturą terytorialną.

Raz jeszcze należy podkreślić, że nadanie wyżej wskazanym regionom specjalnego statusu wynikało z różnorodnych uwarunkowań – zarówno historycznych, jak i kulturowo-etnicznych czy geopolitycznych. Sycylia i Sardynia, jako wyspy o odrębnej tożsamości społeczno-kulturowej i znacznym stopniu marginalizacji gospodarczej, były szczególnie narażone na tendencje separatystyczne. W przypadku Doliny Aosty oraz Trydentu-Górnej Adygi chodziło przede wszystkim o ochronę mniejszości językowych (francuskiej i niemieckiej), a także o historyczne zaszczości związane z przynależnością tych terytoriów do państw obcych przed I wojną światową. Region Friuli-Wenecja Julijska uzyskał status specjalny w kontekście napięć etnicznych i strategicznego położenia przy granicy z byłą Jugosławią, zwłaszcza po kryzysie wokół miasta Triest, który był jednym z najpoważniejszych sporów terytorialnych powojennej Europy. Po II wojnie światowej obszar ten został przekształcony w Wolne Terytorium Triestu pod zarządem międzynarodowym,

co miało zneutralizować roszczenia Włoch i Jugosławii. Trwające napięcia etniczne i polityczne, a także znaczenie strategiczne portu doprowadziły do długotrwałej niestabilności w regionie, zakończonej dopiero Memorandum Londyńskim z 1954 roku, które przyznało strefę A (z Triestem) Włochom, a strefę B – Jugosławii. Ostateczne uregulowanie granicy nastąpiło wraz z Traktatem z Osimo w 1975 roku, co wzmocniło argumentację na rzecz nadania Friuli-Wenecji Julijskiej statutu specjalnego w celu zapewnienia stabilności i ochrony mniejszości.

Wspólnym mianownikiem dla wszystkich regionów autonomicznych była chęć władz centralnych do zabezpieczenia integralności terytorialnej Włoch i przeciwdziałania wewnętrznej destabilizacji, przy jednoczesnym zagwarantowaniu specyfiki lokalnej w ramach jednego, zjednoczonego w drugiej połowie XIX wieku państwa położonego na Półwyspie Apenińskim.

Statuty specjalne wyżej wskazanych regionów wyznaczają zakres kompetencji wyłącznych przysługujących tym jednostkom i stanowią podstawę ich odrębności ustrojowej. Podstawowa różnica między statutem specjalnym a statutem regionu o ustroju zwykłym polega na źródle ich mocy prawnej. Statut zwykły jest przyjmowany i nowelizowany w drodze ustawy regionalnej, statut specjalny zaś ustanawia się ustawą konstytucyjną, a jego zmiany wymagają tej samej procedury.

W systemie prawnym regionów o statutach specjalnych przewiduje się trzy kategorie władztwa ustawodawczego. Po pierwsze, kompetencję wyłączną, stanowiącą najbardziej charakterystyczny atrybut ich autonomii. Po drugie, kompetencję konkurencyjną, ukształtowaną podobnie jak w regionach zwykłych, lecz obejmującą odmienny katalog dziedzin. Po trzecie, kompetencję integracyjną i wykonawczą, pozwalającą dostosowywać ustawodawstwo państwowe do lokalnych potrzeb, bez przejmowania pełnej kompetencji ustawodawczej. W odniesieniu do sfery administracyjnej, także po reformie tytułu V Konstytucji, utrzymano tzw. zasadę „równoległości funkcji”, tj. region posiada kompetencję administracyjną w tych samych obszarach, w których przysługuje mu kompetencja ustawodawcza. Oznacza to, że (odmiennie niż w regionach zwykłych, gdzie kompetencja generalna przypisana jest gminom) w regionach specjalnych utrzymano model administracji pośredniej, opartej na delegowaniu wykonywania zadań jednostkom lokalnym.

Regiony o statutach specjalnych korzystają z uprzywilejowanej pozycji w zakresie finansów publicznych. Dysponują bowiem możliwością nakładania własnych danin publicznych, a także znacznie wyższym udziałem w podatkach państwowych w porównaniu z regionami o ustroju zwykłym (w niektórych przypadkach udział ten sięgał nawet 100% wpływów). W szczególności na Sycylii cały dochód z podatków państwowych przypada regionowi, podczas gdy w pozostałych regionach państwo zachowuje udział w części tych dochodów. Ta przewaga fiskalna prowadziła niekiedy do prób przyłączania się gmin z regionów zwykłych do regionów specjalnych, co ilustruje chociażby przypadek gmin Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana, Colle Santa Lucia czy Sappada. Na początku XXI wieku wydatki publiczne w regionach specjalnych niemal dwukrotnie przewyższały średni poziom regionów zwykłych. Późniejsze reformy wprowadziły jednak mechanizmy większej harmonizacji finansów regionalnych, przewidując, że szczegółowe rozwiązania w tym zakresie są ustalane w drodze dekretów legislacyjnych, opracowywanych przez wspólne komisje państwowo-regionalne.

## Uwarunkowania polityczne i społeczne regionów o statutach specjalnych

Autonomia regionów o specjalnym statusie we Włoszech była w znacznej mierze odpowiedzią na rosnące napięcia społeczne i polityczne po zakończeniu II wojny światowej, które przybrały formę aktywności ruchów regionalistycznych, a miejscami – separatystycznych. Władze centralne obawiały się eskalacji tendencji odśrodkowych, szczególnie w regionach wyspiarskich i pogranicznych, dlatego status autonomii miał pełnić funkcję politycznego kompromisu i środka stabilizacji.

Najbardziej wyrazistym przykładem była Sycylia, gdzie już w 1943 roku powstał Ruch na rzecz Niepodległości Sycylii (wł. Movimento per l'Indipendenza della Sicilia), domagający się secesji wyspy i utworzenia niezależnego państwa. Ruch ten zdobył istotne poparcie społeczne, a gdy do głosu zaczęły dochodzić frakcje radykalne, domagano się podjęcia działań zbrojnych. Wyrazem tego postulatu było utworzenie Ochotniczej armii na rzecz niepodległości Sycylii (wł. EVIS – Esercito volontaria per l'indipendenza della Sicilia). Jednostka ta nie została uznana przez przywódców ruchu za jego prawomocną część, była aktywna w latach 1944–1946, zorganizowała wiele akcji wymierzonych przeciwko włoskim politykom. Mimo że wpływy separatystów osłabły po przyznaniu autonomii w 1946 roku, postulaty niezależności nie zniknęły całkowicie i okresowo powracają w dyskursie politycznym na wyspie.

Podobne tendencje odnotowano na Sardynii, gdzie w okresie powojennym istniały różne ugrupowania polityczne postulujące szeroką autonomię lub niezależność. Przykładem jest tu Partito Sardo d'Azione – regionalna, sardyńska partia polityczna założona w 1921 roku przez Davide Covę, Camillo Bellieniego, Emilio Lussu i innych byłych żołnierzy Wielkiej Wojny. Po II wojnie światowej ugrupowanie powróciło do działalności politycznej, a jego działania koncentrowały się na promowaniu sardyńskiej tożsamości kulturowej, języka oraz interesów gospodarczych w obliczu marginalizacji wyspy.

W regionach pogranicznych, tj. Dolinie Aosty oraz Trydencie-Górnej Adydze, autonomia miała z kolei zapewnić ochronę mniejszości językowych. W szczególności dotyczyło to niemieckojęzycznej ludności Górnej Adygi (Alto Adige/Südtirol), która po I wojnie światowej znalazła się w granicach Włoch. Napięcia etniczne w tym regionie były szczególnie silne w latach 50. i 60. ubiegłego wieku, kiedy to dochodziło do aktów przemocy i sabotażu wymierzonych w instytucje państwa włoskiego. Podpisane w 1946 roku porozumienie Gruber–De Gasperi oraz statut autonomii z 1948 roku, a później tzw. pakiet z 1972 roku doprowadziły do znacznej deeskalacji konfliktu i uznawane są dziś za przykład udanego rozwiązania problemu mniejszościowego w Europie.

Region Friuli-Wenecja Julijska – położony na północno-wschodnich rubieżach Włoch i graniczący ze Słowenią i z Austrią – stał się niejako strategicznym punktem kontaktu między światem romańskim, germańskim i słowiańskim. Polityczna decyzja o przyznaniu autonomii miała na celu zapewnienie integracji terytorialnej i jednocześnie ochronę interesów mniejszości językowych i narodowych. W kontekście zimnowojennym region ten miał również znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego, będąc buforem wobec bloku wschodniego. Społecznie autonomia miała łagodzić napięcia wynikające z wieloetnicznego charakteru regionu i wspierać rozwój kulturowy oraz językowy lokalnych wspólnot. W rezultacie Friuli-

Wenecja Julijska wykształciła zróżnicowaną tożsamość regionalną, w której integracja europejska i ochrona mniejszości stały się trwałymi elementami debaty publicznej oraz działań administracji lokalnej.

Pomimo konstytucyjnego zagwarantowania autonomii regiony specjalne, zwłaszcza te o silnej tożsamości etnicznej i kulturowej, wielokrotnie wchodziły w spór z władzami centralnymi. Owe napięcia centrum–peryferie przybierały różne formy: od sporów kompetencyjnych po jawne protesty społeczne. Wymownym przykładem były wydarzenia w Kalabrii – co prawda niebędącej regionem autonomicznym – dobrze ilustrujące klimat konfliktów terytorialnych w okresie tworzenia regionalizmu. W 1970 roku, po decyzji o ustanowieniu Catanzaro stolicą regionu, doszło do gwałtownych zamieszek w Reggio Calabria, które trwały wiele miesięcy i miały silny podtekst antycentralistyczny. Choć protesty dotyczyły decyzji administracyjnych, odsłaniały głęboki deficyt zaufania do władz centralnych oraz dostrzeganą marginalizację południowych regionów Włoch.

W przypadku regionów specjalnych konflikty często dotyczyły realizacji kompetencji ustawodawczych, podziału wpływów podatkowych oraz interpretacji przepisów konstytucyjnych. W Trydencie-Górnej Adydze przez dekady trwały negocjacje dotyczące proporcjonalnego udziału mniejszości w administracji publicznej, systemie edukacji i mediach lokalnych. Kluczowe znaczenie miało tu wdrożenie mechanizmów gwarantujących równość udziału Włochów i Niemców w instytucjach publicznych.

Współcześnie napięcia polityczne często przybierają bardziej instytucjonalną formę i zazwyczaj są rozstrzygane przez Corte costituzionale della Repubblica Italiana (Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej), który w licznych orzeczeniach ustalał granice kompetencji między państwem a regionami specjalnymi. Należy tu jednak podkreślić, że debata polityczna na temat sensu i kosztów asymetrycznego regionalizmu na Półwyspie Apenińskim pozostaje ciągle żywa, a niektóre regiony zwykłe domagają się analogicznych uprawnień, co tylko intensyfikuje dyskusję o reformie terytorialnej państwa.

### Uwarunkowania ekonomiczne i finansowe regionów o statutach specjalnych

Regiony o statutach specjalnych we Włoszech korzystają z uprzywilejowanego modelu finansowania, który znacząco odróżnia je od regionów zwykłych. Statuty autonomii przewidują, że regiony te mają prawo do zatrzymywania znacznej części lub całości wpływów z podatków pobieranych na ich terytorium, co stanowi podstawę ich samodzielności budżetowej. Umożliwia to kształtowanie niezależnych polityk rozwojowych, choć wiąże się także z wysokim poziomem odpowiedzialności fiskalnej.

Przykładem tego modelu jest Statut Autonomii Sycylii, który przewiduje, że przychody z podatków bezpośrednich i pośrednich pobieranych na terenie wyspy pozostają w jej budżecie, z wyjątkiem części przeznaczonej na wspólne potrzeby państwowe. Podobne zapisy znajdują się w statutach innych regionów, co de facto czyni je regionami o częściowym charakterze quasifederalnym.

Uprzywilejowany system finansowania omawianych regionów wzbudza jednak liczne kontrowersje. Dochody regionów autonomicznych są wysoce zróżnicowane, co prowadzi do odmiennych możliwości działania w zakresie polityki społeczno-gospodarczej. Region Trydent-Górna Adyga, dzięki

wysokiemu poziomowi rozwoju gospodarczego, turystyce alpejskiej oraz stosunkowo niewielkiej liczbie mieszkańców, regularnie generuje nadwyżki budżetowe, które pozwalają na finansowanie rozbudowanych usług publicznych oraz inwestycji infrastrukturalnych. Odmienna sytuacja występuje natomiast na Sycylii i Sardynii, gdzie – mimo posiadania analogicznych uprawnień fiskalnych – niski poziom produktywności gospodarki, problemy strukturalne rynku pracy oraz większe koszty świadczenia usług publicznych ograniczają realne zdolności fiskalne tych regionów. W praktyce oznacza to częste uzależnienie ich budżetów od transferów wyrównawczych z budżetu centralnego. Problem solidarności między regionami nabiera więc szczególnego znaczenia w kontekście utrwalających się różnic rozwojowych. Włoski Trybunał Obrachunkowy wielokrotnie podkreślał, że aktualny model finansowania regionów autonomicznych nierzadko przyczynia się do pogłębiania nierówności terytorialnych zamiast do ich ograniczania. Wskazuje się na asymetrię: część regionów korzysta z przywilejów fiskalnych bez zdolności do ich efektywnego wykorzystania, podczas gdy inne – zwłaszcza północne (np. Lombardia, Wenecja Euganejska) – wyrażają niezadowolenie z konieczności ponoszenia ciężaru redystrybucji. W tym kontekście coraz częściej formułowane są propozycje reformy mechanizmów podziału dochodów, a także stworzenia bardziej sprawiedliwego systemu kompensacyjnego. Bogatsze, północne regiony współczesnych Włoch domagają się większej kontroli nad własnymi zasobami podatkowymi. Rozwiązanie to, choć oparte na zasadzie federalizmu fiskalnego, budzi jednak obawy o dalsze osłabienie solidarności międzyregionalnej i de facto pogłębienie podziału Północ-Południe we Włoszech.

Choć autonomia, przynajmniej w założeniu, miała sprzyjać rozwojowi gospodarczemu i wyrównywaniu szans między regionami, efekty tego modelu są niejednoznaczne. Zdecydowana większość regionów o statusie specjalnym – z wyjątkiem Trydentu-Górnej Adygi – wciąż boryka się z poważnymi wyzwaniami strukturalnymi. Mierząc według PKB per capita, okazuje się, że Sycylia i Sardynia należą do najbiedniejszych regionów, zarówno we Włoszech, jak i w całej Unii Europejskiej. Dla przykładu dane Eurostatu z 2023 roku wskazują, że PKB na mieszkańca w tych regionach wynosi odpowiednio 63% i 67% średniej unijnej.

Problemem pozostaje wysokie bezrobocie, w szczególności wśród młodzieży, które na Sycylii wciąż przekracza 30%. Innym poważnym zjawiskiem jest tzw. zjawisko ucieczki mózgow (wł. fuga dei cervelli), czyli emigracja wykształconych młodych ludzi do bogatszych regionów Włoch lub za granicę.

Również Dolina Aosty i Friuli-Wenecja Julijska napotykają ograniczenia rozwojowe, choć w ich przypadku mają one raczej charakter demograficzny (np. starzejące się społeczeństwo, wyludnianie się obszarów górskich) oraz logistyczny (np. ograniczony dostęp do dużych rynków). Mimo relatywnego dobrobytu są to regiony podatne na negatywne efekty peryferyjności terytorialnej.

Z kolei Trydent-Górna Adyga stanowi przykład regionu, który zdołał skutecznie wykorzystać autonomię do zrównoważonego rozwoju. Region ten charakteryzuje się wysokim poziomem usług publicznych, efektywną administracją i jednym z najniższych wskaźników bezrobocia w kraju. Kluczowym elementem sukcesu było połączenie zasobów lokalnych z inwestycjami w edukację, turystykę oraz technologie środowiskowe.

## Uwarunkowania kulturowe i językowe regionów o statutach specjalnych

Autonomia regionów specjalnych we Włoszech miała nie tylko wymiar polityczny, administracyjny czy ekonomiczny, lecz także głęboko kulturowy. W wielu przypadkach to właśnie potrzeba ochrony lokalnej tożsamości i dziedzictwa historycznego była jednym z głównych argumentów za przyznaniem odrębnego statusu tym jednostkom. Szczególnym przypadkiem są tu regiony pograniczne oraz wyspiarskie, gdzie różnice kulturowe w stosunku do „centrum” były (i nadal są) historycznie najbardziej wyraziste.

Dolina Aosty i Trydent-Górna Adyga są klasycznymi przykładami autonomii, której celem było zabezpieczenie praw mniejszości językowych oraz utrzymanie specyficznej tożsamości kulturowej. W Dolinie Aosty, zamieszkaney przez frankofonów, wprowadzono system dwujęzyczności – język francuski posiada status równorzędny z włoskim w administracji, edukacji i sądownictwie. Region ten uznaje się za modelowy przykład kulturowej autonomii zgodnej z duchem europejskich standardów ochrony mniejszości.

Z kolei w Górnej Adydze, gdzie większość mieszkańców posługuje się językiem niemieckim, obowiązuje szczegółowy system ochrony językowej. Uregulowany tzw. Statutem z 1972 roku, obejmuje on m.in. obowiązkową znajomość obu języków dla pracowników administracji publicznej, odrębne systemy edukacji oraz prawo do używania języka niemieckiego w kontaktach z instytucjami publicznymi. Ponadto region ten prowadzi aktywną politykę promocji kultury niemieckojęzycznej – od mediów po wydarzenia kulturalne – współfinansowaną przez środki regionalne i federalne Austrii w ramach współpracy transgranicznej.

Szczególnym przykładem regionu o statusie specjalnym jest także Friuli-Wenecja Julijska, której autonomia wynika z położenia na pograniczu włosko-słoweńsko-austriackim oraz obecności licznych mniejszości językowych. Region ten posiada tradycje słoweńskie, friulijskie oraz niemieckie, co znalazło odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawnych dotyczących ochrony językowej i kulturowej. Konstytucja i statut regionalny gwarantują prawa mniejszości słoweńskiej, w tym możliwość używania języka słoweńskiego w administracji lokalnej i edukacji. Szczególne znaczenie ma także ochrona języka friulijskiego, uznanego za część dziedzictwa kulturowego regionu i wspieranego finansowo przez władze regionalne oraz państwowe. Badania pokazują, że w regionie zachodzą równoległe procesy rewitalizacji i erozji języka – mimo wsparcia instytucjonalnego liczba aktywnych użytkowników friulijskiego spada. Z kolei mniejszość słoweńska, skoncentrowana w prowincjach Triest i Gorycja, korzysta z rozbudowanej sieci szkół i mediów własnych, co pozwala na podtrzymanie jej tożsamości. Dzięki temu Friuli-Wenecja Julijska stanowi przykład wielojęzycznego i wielokulturowego modelu autonomii, opartego na współistnieniu różnych tradycji historycznych i etnicznych.

Sardynia i Sycylia, choć nie posiadają statusu regionów z mniejszościami narodowymi, również rozwijają narracje odrębności kulturowej. W przypadku Sardynii istotnym elementem autonomii jest ochrona języka sardyńskiego (sard. limba sarda), który choć nie jest językiem urzędowym, został uznany za dobro kultury i objęty wsparciem finansowym ze strony regionu. W 1997 roku przyjęto ustawę regionalną w sprawie promowania i nauczania języka sardyńskiego w szkołach. Sycylia natomiast akcentuje swoją historię jako

byłego królestwa i promuje tradycje lokalne – od gastronomii po religijne rytuały – jako fundament tożsamości.

Regiony o statusie specjalnym dysponują uprawnieniami legislacyjnymi w zakresie edukacji, co umożliwiło im wdrożenie odrębnych polityk językowych i programów nauczania zgodnych z lokalną specyfiką. Przykład Trydentu-Górnej Adygi pokazuje, że edukacja może być istotnym narzędziem ochrony tożsamości mniejszościowej. System edukacyjny regionu jest podzielony na trzy odrębne ścieżki językowe: niemiecką, włoską i ladińską – każda z własnymi strukturami instytucjonalnymi, nauczycielami i podręcznikami.

Podobne rozwiązania istnieją w Dolinie Aosty, gdzie szkoły oferują pełną dwujęzyczność. Nauczanie w języku francuskim obejmuje nie tylko język jako przedmiot, lecz także inne dziedziny, jak historia czy geografia. Co istotne, dwujęzyczność jest tam zarówno obowiązkiem prawnym, jak i elementem kulturowego prestiżu i lokalnej dumy.

We Friuli-Wenecji Julijskiej system edukacyjny zapewnia nauczanie w językach mniejszości, w szczególności słoweńskim oraz friulijskim. Szkoły z językiem słoweńskim funkcjonują głównie na obszarach przygranicznych, a ich działalność jest wspierana przez państwo włoskie w ramach zobowiązań międzynarodowych wobec Słowenii. Jednocześnie prowadzona jest polityka rewitalizacji języka friulijskiego, obejmująca zarówno nauczanie w szkołach, jak i badania uniwersyteckie nad kulturą i literaturą regionu. Analizy wskazują, że choć instrumenty prawne są rozbudowane, efektywność edukacyjnej polityki językowej zależy w dużej mierze od zaangażowania lokalnych społeczności oraz prestiżu przypisywanego językom mniejszościowym.

Na Sardynii wdrożono programy fakultatywne nauki języka sardyńskiego w szkołach podstawowych i średnich. Choć ich zasięg jest ograniczony, stanowią istotny element procesu rewitalizacji językowej. Region współpracuje również z uniwersytetami i ośrodkami badawczymi, prowadząc badania nad językiem i kulturą wyspy.

W kontekście europejskim włoski model ochrony językowej jest często przywoływany jako przykład dobrej praktyki zgodnej z Kartą Języków Regionalnych i Mniejszościowych Rady Europy. Jednocześnie jednak, co warto zaznaczyć, rzeczywiste efekty polityki językowej zależą nie tylko od ram prawnych, lecz także od aktywnego uczestnictwa społeczności lokalnych i dostępności zasobów edukacyjnych.

### Współczesne wyzwania i perspektywy rozwoju regionów o statusie specjalnym

Współczesne funkcjonowanie regionów o specjalnym statusie we Włoszech napotyka wiele wyzwań ustrojowych. Jednym z głównych problemów pozostaje asymetria kompetencyjna i finansowa, która – choć konstytucyjnie uzasadniona – wywołuje wiele kontrowersji zarówno wśród przedstawicieli władz regionów zwykłych, jak i zamieszkujących te regiony obywateli. Regiony takie jak Lombardia, Wenecja Euganejska czy Emilia-Romania domagają się rozszerzenia autonomii w ramach – wspomnianej już wcześniej – tzw. autonomii zróżnicowanej, zgodnie z reformą konstytucyjną z 2001 roku (art. 116 ust. 3 ustawy zasadniczej).

Dążenia te są argumentowane potrzebą dostosowania kompetencji do realnych możliwości administracyjnych i gospodarczych regionów. Przeciwnicy

takich zmian wskazują jednak, że może to de facto doprowadzić do federalizacji państwa i pogłębienia ekonomicznych różnic między Północą a Południem. Problem ten staje się tym bardziej palący, że niektóre regiony o statusie specjalnym (np. Sycylia czy Sardynia), mimo autonomii, nie osiągnęły oczekiwanego poziomu rozwoju, co budzi zasadne pytania o skuteczność obecnych rozwiązań. Dyskusja na temat ewentualnej rewizji statutów autonomicznych jest coraz bardziej obecna w debacie politycznej. Pojawiają się głosy, że niektóre przywileje mają już charakter anachroniczny i wymagają aktualizacji w duchu przejrzystości finansów publicznych, efektywności administracyjnej oraz spójności terytorialnej.

W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na politykę obecnego rządu, który od 2022 roku – z Giorgią Meloni na czele – sprawuje władzę we Włoszech. Polityka ta wobec regionów o statusie specjalnym stanowi istotny element współczesnej debaty ustrojowej we Włoszech. Dotychczasowe rządy podejmowały raczej działania fragmentaryczne i reaktywne, skupione na doraźnych potrzebach finansowych i administracyjnych regionów autonomicznych. Gabinet Meloni wprowadził jednak pewną zmianę jakościową, polegającą na przyjęciu założenia, że reformy statutów specjalnych powinny być realizowane oddzielnie dla każdego regionu, a nie w ramach jednolitego aktu normatywnego. Takie podejście ma odpowiadać na historyczne i kulturowe uwarunkowania Doliny Aosty, Trydentu-Górnej Adygi, Sardynii, Sycylii czy Friuli-Wenecji Julijskiej, których status wynika z odmiennych procesów politycznych i społecznych. W ten sposób rząd sygnalizuje gotowość do bardziej „indywidualizowanego” traktowania autonomii specjalnych, co w założeniu ma wzmocnić ich legitymację i zwiększyć akceptację dla systemu asymetrii terytorialnej.

Jednym z przykładów wdrażania tej polityki jest projekt modyfikacji statutu autonomii dla Trydentu-Górnej Adygi. Rząd Meloni zatwierdził propozycję ustawy konstytucyjnej, której celem jest rozszerzenie kompetencji legislacyjnych prowincji Trento i Bolzano w takich obszarach, jak: edukacja, ochrona zdrowia czy polityka gospodarcza. Co więcej, reforma ta została pomyślana jako odpowiedź na ograniczenia wynikające z orzecznictwa włoskiego Trybunału Konstytucyjnego, który w ostatnich latach kilkakrotnie ingerował w autonomiczne ustawodawstwo regionu. Równoległe podobne działania podjęto wobec Sycylii, gdzie rząd przyjął nowe normy wykonawcze statutu specjalnego, dotyczące m.in. przekazywania funkcji administracyjnych na poziom regionalny. Warto zauważyć, że takie działania wpisują się w szerszy proces polegający na stopniowym uzupełnianiu i doprecyzowywaniu ram autonomii. W odróżnieniu od projektów dotyczących autonomii differenziata, obejmujących regiony zwykłe, polityka rządu wobec regionów specjalnych dotyczy wyłącznie jednostek, których szczególny status został zapisany w Konstytucji Republiki Włoskiej.

Choć część zapowiadanych reform ma dopiero charakter projektowy, ich znaczenie dla równowagi ustrojowej jest nie do przecenienia. Zmiana podejścia – od prób jednolitej regulacji do modelu indywidualnych reform – może w dłuższej perspektywie przyczynić się do pogłębienia różnic w pozycji prawnej i politycznej regionów. Wyrażane są także obawy o to, czy regiony o statutach specjalnych nie będą przedmiotem eksperymentów ustrojowych i politycznych. W tym sensie działania rządu Meloni nie tylko odpowiadają na tradycyjne postulaty regionów o statusie specjalnym, lecz także generują nowe dylematy

związane z ryzykiem fragmentaryzacji systemu. Ostateczny efekt tych reform zależy jednak od zdolności politycznych gabinetu do osiągnięcia kompromisu z władzami regionalnymi, jak również postawy Trybunału Konstytucyjnego, który wciąż pełni funkcję strażnika jedności państwa.

Innym istotnym wyzwaniem są procesy demograficzne i społeczne, w szczególności: starzenie się populacji, emigracja młodych ludzi oraz spadek liczby ludności w obszarach peryferyjnych. Dane ISTAT wskazują, że w regionach takich jak Sardynia czy Dolina Aosty populacja kurczy się szybciej niż średnia krajowa, co przekłada się na trudności w utrzymaniu usług publicznych, rynku pracy i lokalnych systemów edukacyjnych.

Szczególnie niepokojąca jest emigracja wewnętrzna z południowych regionów do północnych części kraju lub emigracja za granicę. Oznacza to odpływ kapitału ludzkiego – często dobrze wykształconego – co z kolei obniża potencjał rozwojowy i zwiększa presję fiskalną na starzejące się społeczeństwo.

Problemem pozostaje również nierówny dostęp do infrastruktury cyfrowej i transportowej. Mimo autonomii wiele regionów specjalnych boryka się z niedoinwestowaniem – zarówno w zakresie połączeń drogowych i kolejowych, jak i dostępności internetu szerokopasmowego. W dobie transformacji cyfrowej nierówności te mogą się pogłębiać, jeśli nie zostaną skorygowane poprzez zrównoważoną politykę inwestycyjną.

W obliczu wyzwań wewnętrznych coraz większego znaczenia nabiera również wymiar europejski autonomii regionalnej. Regiony o statutach specjalnych, zwłaszcza te pograniczne, odgrywają istotną rolę w polityce spójności Unii Europejskiej oraz we współpracy transgranicznej w ramach programów unijnych.

Przykładem pozytywnego wykorzystania tych instrumentów jest działalność Euroregionu Tyrol-Południowy Tyrol-Trentino, który realizuje projekty w zakresie transportu, edukacji, ekologii i ochrony dziedzictwa kulturowego. Tego typu inicjatywy nie tylko sprzyjają współpracy ponad granicami państwowymi, lecz także wzmacniają legitymację instytucjonalną autonomii w oczach obywateli.

Dla regionów wyspiarskich wyzwaniem pozostaje logistyka i marginalizacja peryferyjna. Również one mogą jednak korzystać z dedykowanych funduszy UE, takich jak: Fundusz Spójności, REACT-EU czy instrument Next Generation EU, który w ramach krajowego planu odbudowy przewiduje specjalne środki dla obszarów o słabszym rozwoju strukturalnym.

W dłuższej perspektywie przyszłość regionów specjalnych będzie zależała od ich zdolności do łączenia autonomii z integracją, tzn. skutecznego wykorzystania swoich kompetencji do poprawy warunków życia mieszkańców przy jednoczesnym wzmocnieniu więzi z państwem centralnym i instytucjami europejskimi.

## Podsumowanie

Regiony o statusie specjalnym we Włoszech, takie jak: Sycylia, Sardynia, Dolina Aosty, Trydent-Górna Adyga oraz Friuli-Wenecja Julijska, stanowią wyjątkowy element włoskiej struktury państwowej, który wyróżnia się odrębnością polityczną, ekonomiczną i kulturową. Analiza tych regionów, uwzględniająca ich historię, uwarunkowania polityczne, społeczne,

ekonomiczne i kulturowe, pozwala dostrzec, jak wielką rolę odgrywają autonomiczne struktury administracyjne i finansowe w kształtowaniu współczesnych tożsamości regionalnych.

Z perspektywy uwarunkowań politycznych regiony o specjalnym statusie są żywym dowodem zastosowania zasady autonomii w państwie unitarnym, co stanowi przykład unikalnej równowagi między centralizmem a decentralizacją. Przypisanie szczególnych kompetencji i uprawnień w zakresie legislacji, administracji oraz finansów pozwoliło tym regionom na rozwój odmiennych strategii zarządzania, które odpowiadają na lokalne potrzeby. Należy jednak zauważyć, że system ten wiąże się również z wyzwaniem, zwłaszcza w kontekście różnic w poziomie rozwoju regionalnego, które mogą prowadzić do napięć wewnątrz kraju oraz do dezintegracji politycznej. W tym kontekście aktualne dążenia do autonomii zróżnicowanej wśród północnych regionów Włoch, które aspirują do większego stopnia decentralizacji, budzą obawy o dalsze pogłębianie różnic między Południem a Północą kraju.

Pod względem uwarunkowań ekonomicznych regiony te stanowią przypadki skrajne: od relatywnie zamożnych, takich jak Trydent-Górna Adyga, po ubogie i zmarginalizowane, jak Sycylia i Sardynia. Nierówności te są częściowo wynikiem odmiennych tradycji gospodarczych i strukturalnych, które wciąż determinują możliwości regionów w zakresie rozwoju sektora publicznego i prywatnego. Regiony o statusie specjalnym często borykają się z wysokim poziomem bezrobocia, w szczególności wśród młodzieży, oraz z problemem emigracji wykształconych osób. Podkreślić należy także zróżnicowaną skuteczność systemu finansowania tych regionów, który – choć przewiduje autonomię w zakresie zarządzania budżetem – nie zawsze zapewnia wystarczające zasoby do przezwyciężenia problemów strukturalnych, w tym związanych z infrastrukturą i dostępem do nowoczesnych technologii.

Uwarunkowania kulturowe i językowe odgrywają nie mniej istotną rolę w kształtowaniu specyfiki regionów o statutach specjalnych. Ochrona tożsamości językowej i kulturowej mniejszości, jak w przypadku Doliny Aosty czy Trydentu-Górnej Adygi, jest fundamentem lokalnej polityki autonomicznej. Dbłość o języki mniejszościowe oraz tradycje kulturowe stanowi nie tylko wartość kulturową, lecz także polityczną – autonomiczne regiony traktują tę ochronę jako element budowy swojej odrębności i legitymacji. W tym kontekście konieczność integracji tych regionów w szersze ramy europejskie, poprzez współpracę transgraniczną i korzystanie z funduszy UE, jest kluczowym elementem ich przyszłości.

W kontekście współczesnych wyzwań należy zauważyć, że przed regionami specjalnymi stoją nie tylko wyzwania demograficzne związane z starzeniem się społeczeństwa i emigracją młodych ludzi, lecz także wyzwania związane z nowymi technologiami, zrównoważonym rozwojem i współczesnymi procesami integracyjnymi w ramach Unii Europejskiej. Regiony te muszą stawić czoła presji modernizacji infrastruktury, szczególnie w zakresie transportu i technologii cyfrowych, które są niezbędne do dalszego rozwoju gospodarczego i społecznego. Dodatkowo ich rola w ramach polityki spójności UE staje się coraz bardziej istotna, ponieważ mają one szansę na wykorzystanie dostępnych funduszy na rzecz poprawy jakości życia swoich mieszkańców i ochrony środowiska.

Spoglądając w przyszłość, warto nadmienić, że regiony o statutach specjalnych będą musiały dostosować swoje modele autonomii do zmieniającego się kontekstu politycznego, gospodarczego i społecznego. Istotnym aspektem pozostaje zrównoważenie aspiracji do większej autonomii z potrzebą integracji w ramach włoskiego państwa oraz Unii Europejskiej. Należy również podkreślić, że autonomia nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem do realizacji bardziej zrównoważonego, sprawiedliwego i konkurencyjnego rozwoju regionalnego.

Z tego względu badania nad regionami specjalnymi we Włoszech powinny koncentrować się na dalszym doskonaleniu modelu autonomii, który może stać się inspiracją dla innych państw unitarnych. Należy badać zarówno skuteczność mechanizmów finansowych, jak i polityki edukacyjnej oraz społecznej, które w tych regionach mogą stanowić element rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego zarówno wyzwania współczesne, jak i potrzeby przyszłych pokoleń. Jednocześnie, w obliczu rosnących napięć społeczno-politycznych, kluczowe będą monitorowanie, w jaki sposób regiony te adaptują się do zmieniającego się układu sił we Włoszech i w całej Unii Europejskiej, a także ich gotowość do współpracy w ramach szerszej polityki integracyjnej.

## Bibliografia:

- Alcock K., *The South Tyrol Autonomy: A Short Introduction*, Südtiroler Landesregierung, Bolzano 2001.
- Baldi B., *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, „Le Istituzioni del Federalismo” 2012, n. 1, s. 245–279.
- Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano, Rapporto annuale 2024*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2024/2024-0004/2404-Trento-Bolzano.pdf>.
- Bier A., Zanello G., Ottogalli A., *The Friulian language in education in Italy*, Regional Dossier, Fryske Akademy, Mercator Research Centre 2024, <https://addi.ehu.es/handle/10810/66484>.
- Bin R., Falcon G., *Diritto regionale*. Terza edizione, Bologna 2024.
- Bokszczanin I., *Hybrydyzacja demokracji lokalnej w państwach Europy Południowej (Francia, Hiszpania, Włochy)*, Warszawa 2019.
- Carli M., Balboni E., *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino 2024.
- Ciprì A., *Le donne trainano l'occupazione in Sicilia. L'isola e la prima regione per crescita dei posti di lavoro*, <https://ilsicilia.it/le-donne-trainano-l'occupazione-in-sicilia-isola-e-la-prima-regione-per-crescita-dei-posti-di-lavoro/>.
- Coloni M., Clegg P., *Reflections on the Status of the Free Territory of Trieste*, „Small States & Territories” 2022, vol. 5, no. 1, s. 179–194.
- Conseil de la Vallée, *Politique linguistique en Vallée d'Aoste*, Aosta 2022.
- Council of Europe, *European Charter for Regional or Minority Languages*, Strasbourg 1992.
- Contu G., Casula F., *Storia dell'autonomia in Sardegna. Dall'Ottocento allo Statuto Sardo*, Cagliari 2008.
- Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto speciale*, Roma 2021.
- Cotta M., Verzichelli, L. *Il sistema politico italiano*. Terza edizione, Bologna 2008.
- D'Antonio M., *La fuga dei cervelli in Italia: cause, dati, proposte*, „Economia & Lavoro” 2022, n. 1, s. 44–56.
- De Benedetto M.A., De Paola M., *Term limit extension and electoral participation. Evidence from a diff-in-discontinuities design at the local level in Italy*, „European Journal of Political Economy” 2019, vol. 59, s. 196–211.
- Euregio, *Relazione sulle attività 2022–2023, Bolzano–Innsbruck–Trento 2023*, <https://www.europaregion.info/it/euregio/amministrazione-trasparente/provvedimenti/provvedimenti-organici-indirizzo-politico/deliberazioni-della-giunta/anno-2023/>.
- Eurostat, *Regional GDP per capita 2023*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250211-2>.
- Falcon G., *La riforma del Titolo V e la nuova configurazione delle autonomie*, „Le Regioni” 2001, n. 1.
- Freschi A.C., Mete V., *The electoral personalization of Italian mayors. A study of 25 years of direct election*, „Italian Political Science Review. Rivista Italiana di Scienza Politica” 2020, vol. 50, iss. 2, s. 271–290.
- Gaca A., Witkowski Z., *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012.
- Gasperoni G., *“Weighed, not counted”: territorial (mis)representation in Italian metropolitan council elections*, „Italian Journal of Electoral Studies” 2024, no. 87(1), s. 73–87.

Gazzola M., Templin T., Language Competition and Language Shift in Friuli-Venezia Giulia: Projection and Trajectory for the Number of Friulian Speakers to 2050, „Sustainability” 2022, no. 14(6).

Golemo K., Małek A., Włochy. Mozaika kultur, Kraków 2019.

ISTAT, Popolazione residente e dinamica della popolazione, <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DELLA-POPOLAZIONE-2023.pdf>.

Konstytucja Republiki Włoskiej uchwalona 22 grudnia 1947 r., „Gazzetta Ufficiale” n. 298, 27 dicembre 1947 (wydanie specjalne).

Kozłowska M., Model państwa regionalnego w Unii Europejskiej: we Włoszech i Hiszpanii, Wrocław 2012.

Kumar D.Z., Identity Changes in the Slovenian and Friulian Linguistic Communities in the Province of Udine, Friuli-Venezia Giulia, Italy, „European Countryside” 2018, no. 10(1), s. 141–157.

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 – Statuto speciale per la Sardegna.

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 – Statuto speciale per la Valle d’Aosta.

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 – Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 – Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, „Gazzetta Ufficiale” n. 248 del 24 ottobre 2021.

Lombardi Satriani L.M., Rivolta e strumentalizzazione. Il caso di Reggio Calabria, Milano 1979.

Lupo S., Storia della mafia, dalle origini ai giorni nostri, Roma 1993.

Paci D., Pietrancosta F., Il separatismo siciliano (1943–1947), „Studi di Storia Contemporanea” 2010, n. 3, s. 1–27.

Palermo F., Asymmetries in the Italian regional system and their role model, w: Federalism and Constitutional Law. The Italian Contribution to Comparative Regionalism, eds. E. Arban, G. Martinico, F. Palermo, London–New York, s. 136–151.

Paulis G., La lingua sarda. Storia, problemi e prospettive, Cagliari 2005.

Postal G., L’attuazione del secondo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, Università degli Studi di Trento, Trento 2024.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, PNRR Italia – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Roma 2021.

Machelski Z., Struktury terytorialne państwa, Warszawa 2015.

Machelski Z., System polityczny Włoch, Warszawa 2010.

Marcantoni M., G. Postal, Südtirol. Storia di una guerra rimossa (1956–1967), Roma 2014.

Melchior L., Il friulano, „Linguistik Online” 2024, no. 130(6), s. 193–209.

Melis G., Storia dell’amministrazione italiana (1861–1993), Bologna 1996.

Misiuda-Rewera W., Języki mniejszości i migracje w pejzażu kulturowym Włoch, Lublin 2015

Misiuda-Rewera W., Regionalna ochrona mniejszości językowych w Republice Włoskiej. Rozważania na tle pojęcia autonomii, Lublin 2014.

Misiuda-Rewera W., Włochy. Republika autonomii, Lublin 2005.

Normattiva.it, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:1999-11-22;1>.

Normattiva.it, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2001-10-18;3>.

Normattiva.it, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2001;2>.

Normattiva.it, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2024;86>.

R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 – Statuto speciale della Regione Siciliana.

Regione Autonoma della Sardegna, Promozione e valorizzazione della lingua e della cultura sarda. Legge Regionale 15 ottobre 1997, n. 26.

Rewera W., Historyczne mniejszości językowe we włoskich regionach o statutach specjalnych. Rozważania o pojęciu autonomii i gwarancjach ochrony prawnej, Lublin 2017.

Romano A., The unique regional Sicilian Statute in the Italian State's political institutional development's context, „lura Vasconiae” 2010, n. 7, s. 387–404.

Secler B., Separatist and autonomous tendencies in modern Italy, „Przegląd Narodowościowy. Review of Nationalities” 2018, vol. 8, no. 1, s. 103–118.

Steinicke E., Jelen I., Lieb G., Čede P., Slovenes in Italy: A Fragmented Minority, „European Countryside” 2016, no. 8(1), s. 49–66.

Stelio M., Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del titolo V, Milano 2014.

Vidau Z., Cultural Autonomies in the Italian Autonomous Region of Friuli Venezia Giulia, *Autonomy Arrangements in the World*, 2023, <https://www.world-autonomies.info/non-territorial-autonomies/italy-friulia-venezia-giulia>.

Viesti G., Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale, Roma–Bari 2019.

## ○ AUTORZE

Dr hab. Bartłomiej Secler, prof. UAM – politolog, pracuje w Zakładzie Najnowszej Historii Politycznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zajmuje się problematyką polityki pamięci, upamiętniania rocznic historycznych, polityką i najnowszą historią polityczną Włoch. W swojej pracy naukowej i dydaktycznej podejmuje także badania nad dziennikarstwem oraz etyką zawodową dziennikarzy.

## STRESZCZENIE

Artykuł analizuje włoskie regiony o statutach specjalnych (Sycylia, Sardynia, Dolina Aosty, Trydent-Górna Adyga, Friuli-Wenecja Julijska), ukazując ich genezę, podstawy prawne oraz współczesne wyzwania. Celem pracy jest ocena skuteczności autonomii w kontekście politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturowym.

Autor dowodzi, że autonomia przyczyniła się do stabilizacji państwa, lecz nie rozwiązała problemów strukturalnych, a zwłaszcza ekonomicznych.

**Słowa kluczowe: autonomia regionalna, Włochy, regiony o statutach specjalnych, decentralizacja, polityka terytorialna**

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

[WWW.FRDL.ORG.PL](http://WWW.FRDL.ORG.PL)