



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 128 (1876), 6 września 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Koalicja Ruchu Pięciu Gwiazd z Partią Demokratyczną jako rozwiązanie kryzysu rządowego we Włoszech

Maciej Pawłowski

*20 sierpnia br. premier Giuseppe Conte podał się do dymisji. Upadek rządu Ruchu Pięciu Gwiazd i Ligi był następstwem dążenia wicepremiera Matteo Salvini do przeprowadzenia przedterminowych wyborów. Według sondaży Liga, której jest on liderem, miała szansę na zwycięstwo. Jednak obawy przed jej rządami, pogłębieniem konfliktu z Komisją Europejską i kryzysem gospodarczym doprowadziły do powstania nowej koalicji M5S z Partią Demokratyczną. Zmiana rządu oznacza odejście od konfrontacyjnej postawy Włoch względem instytucji UE i od otwartej krytyki sankcji UE przeciwko Rosji.*

**Przyczyny upadku rządu.** Pretekstem do zerwania koalicji było głosowanie senatorów Ruchu Pięciu Gwiazd (M5S) przeciwko popieranej przez Ligę budowie alpejskiego tunelu dla kolei dużych prędkości na trasie Turyn–Lyon (TAV). Po głosowaniu Matteo Salvini złożył wniosek o wotum nieufności, mimo że stanowiska M5S i Ligi wobec TAV były rozbieżne już od powstania rządu w maju 2018 r.

Rzeczywistą przyczyną upadku rządu było dążenie Salvini do przejścia władzy. Liga wygrała wybory do Parlamentu Europejskiego (PE), uzyskując 34% głosów, i liczyła na powtórzenie tego wyniku w przedterminowych wyborach parlamentarnych. Salvini już pod koniec maja prowokował kryzys rządowy, żądając pilnej realizacji programu Ligi w zakresie obniżenia podatków, zwiększenia wpływu parlamentu na władzę sądowniczą, liberalizacji prawa zamówień publicznych, zwiększenia autonomii północnych regionów kraju i budowy TAV. Jednak deklarowana przez lidera M5S Luigię Di Maio gotowość do ustępstw utrudniała Salviniemu znalezienie pretekstu do opuszczenia rządu.

Salvini chciał też uniknąć odpowiedzialności politycznej i karnej. W lutym senatorowie M5S rozważali głosowanie za uchynieniem jego immunitetu w związku ze śledztwem w sprawie przetrzymywania, na mocy jego decyzji jako ministra spraw wewnętrznych, statku z migrantami w porcie w Katanii latem 2018 r. Ostatecznie jednak zagłosowali przeciw. Z kolei 10 lipca amerykańskie media opublikowały treść rozmowy, jaką ważny działacz Ligi Gianluca Savoini odbył z rosyjskimi biznesmenami w październiku 2018 r. Rosjanie zaoferowali Savoiniemu zakup od włoskiej firmy ENI paliwa za 1,5 mld dol. i przeprowadzenie za tę kwotę przez ENI szeregu transakcji finansowych. Jedna z nich, na kwotę 65 mln dol., miała sfinansować kampanię Ligi do PE. Gdy M5S zadeklarował gotowość uruchomienia komisji śledczej i udzielenia zgody na proces w tej sprawie, Salvini zagroził wyjściem z koalicji.

**Konsultacje polityczne.** Zgodnie z konstytucją w razie upadku rządu prezydent zarządza przedterminowe wybory lub nominuje kandydata mającego poparcie parlamentu na nowego premiera. W tym celu prezydent Sergio Mattarella, wywodzący się z Partii Demokratycznej (PD), rozpoczął 21 sierpnia konsultacje z liderami partii zasiadających w parlamencie.

Przeprowadzenie wyborów jesienią utrudniłoby rządowi negocjacje z Komisją Europejską (KE) w sprawie budżetu państwa na rok 2020. W październiku 2018 r. i w czerwcu br. KE ostrzegła Włochy

przed ryzykiem wdrożenia procedury nadmiernego deficytu (EDP) w związku z długiem publicznym wynoszącym ponad 130% PKB i ponad 2-procentowym deficytem budżetowym. Zaniechanie jego redukcji może doprowadzić m.in. do wymuszenia na Włoszech podwyżki podatku VAT.

Do zarządzenia wyborów przekonywali prezydenta liderzy partii prawicowych: Salvini, Silvio Berlusconi (Naprzód Włochy – FI) i Giorgia Meloni (Bracia Włoch – FdI). FI i FdI liczyły na utworzenie rządu z Ligą po wyborach. Obecnie Ligę popiera 32% wyborców, PD 24%, M5S – 20%, FI i FdI – po 7%.

Przeciwko wyborom opowiedziała się większość parlamentu złożona z M5S, PD i mniejszych partii lewicy. M5S i PD obawiały się przejęcia władzy przez Ligę, a mniejsze partie dodatkowo utraty miejsc w parlamencie. 23 sierpnia M5S i PD rozpoczęły negocjacje w sprawie powołania rządu. Lider PD Nicola Zingaretti zażądał m.in., by nowy rząd dostosował się do reguł UE w zakresie redukcji deficytu budżetowego i przyjmowania statków z migrantami. M5S z kolei oczekiwało od PD poparcia dla zmniejszenia łącznej liczby deputowanych i senatorów z 949 do 604. Wyzwaniem były też kwestie personalne. PD oczekiwała, że w rządzie nie znajdą się ani Conte, ani Di Maio. M5S odrzuciło ten warunek. Ostatecznie 5 września odbyło się zaprzysiężenie rządu z Contem na czele i z Di Maio jako szefem MSZ.

**Rząd Contego bis.** Pierwszym zadaniem nowego rządu będzie wypracowanie porozumienia z instytucjami UE i uniknięcie kryzysu gospodarczego. M5S szczyli się wprowadzeniem dochodu gwarantowanego dla bezrobotnych i najuboższych oraz obniżeniem wieku emerytalnego. Z kolei PD postuluje zmniejszenie podatku dochodowego i zwiększenie wydatków na oświatę. Obie partie są zgodne co do konieczności usprawnienia ściągальności podatków poprzez m.in. cyfryzację rozliczeń finansowych. Realizacji celów rządu sprzyja jego pozytywny odbiór przez rynki finansowe. W reakcji na powstanie koalicji różnica między oprocentowaniem włoskich i niemieckich obligacji 10-letnich osiągnęła najniższy od marca 2018 r. poziom 175 pkt. bazowych.

M5S i PD mają podobny program w zakresie polityki europejskiej. Opowiadają się m.in. za finalizacją unii bankowej, wprowadzeniem europejskiego ubezpieczenia od bezrobocia i modyfikacją dyrektywy usługowej w celu uniemożliwienia państwom członkowskim konkurowania na rynkach unijnych w oparciu o niskie podatki i koszty pracy. Popierają też propozycję KE dotyczącą wprowadzenia nowych kryteriów przyznawania funduszy UE takich jak wysokość bezrobocia i liczba przyjętych migrantów.

W 2019 r. doszło do zbliżenia między partiami w zakresie polityki migracyjnej. M5S, który dotychczas sprzeciwiał się przyjmowaniu statków z migrantami, uznał, że wobec utrzymującego się od połowy 2017 r. stałego spadku migracji do Włoch działania te straciły swoje uzasadnienie. Liczba migrantów docierających do Europy szlakiem centralno-śroziemnomorskim spadła z 181,3 tys. w 2016 r. do zaledwie 23,5 tys. w 2018 r. Jest to wynik nie tyle działań Salviniego, ile zawartego w 2017 r. przez ministra spraw wewnętrznych w rządzie PD Marco Minnitięgo porozumienia z libijską strażą przybrzeżną w sprawie zatrzymywania statków wypływających z Libii. Jednocześnie M5S i PD domagają się ustanowienia trwałego mechanizmu podziału migrantów między państwa członkowskie UE.

Zmiana rządu zahamowała trwający od marca 2018 r. wzrost poparcia dla Ligi i stworzyła szansę na zbudowanie koalicji gotowej rywalizować z nią w wyborach, które odbędą się najpóźniej wiosną 2023 r. W sierpniu poparcie dla Ligi spadło z 36,6% do 32%, a łączne poparcie dla PD i M5S wzrosło z 39,5% do 44%. Utrzymanie tych tendencji będzie zależec przede wszystkim od polityki gospodarczej rządu. Według badań opinii społecznej Włosi oczekują redukcji bezrobocia i podatków oraz zrównoważenia budżetu. Jednak dla 75% badanych ważniejsze od obniżki podatków jest uniknięcie podwyżki VAT.

**Wnioski i perspektywy.** Salvini przeliczył się, podejmując decyzję o zerwaniu koalicji. Nie udało mu się doprowadzić do przedterminowych wyborów, a nowa większość parlamentarna najprawdopodobniej będzie skłonna uchylić jego immunitet w przypadku kolejnych procesów. Prawdopodobnie powstaną też komisje śledcze mające na celu zbadanie łamania przez niego prawa podczas pełnienia urzędu. Jednocześnie konflikt z Ligą będzie zapewniał trwałość rządu M5S–PD. Dopóki partia Salviniego będzie wygrywała w sondażach, nie należy spodziewać się jego upadku. Prawdopodobnie doprowadzi to do podziału sceny politycznej na prawicę (Liga, FI, FdI) i lewicę (PD, M5S i mniejsze partie). Proeuropejski wizerunek nowego rządu ułatwi mu porozumienie z KE w sprawie uniknięcia EDP. Jej wdrożenie doprowadziłoby do niekorzystnego dla obu stron wzrostu poparcia dla Ligi. W poszukiwaniu oszczędności rząd prawdopodobnie zrezygnuje z obniżania podatków, dążąc jednocześnie do poprawy ich egzekucji. Zachowany zostanie jednak dochód gwarantowany dla bezrobotnych i najuboższych oraz obecny wiek emerytalny. Zmieni się polityka migracyjna. Włochy zaczną przyjmować statki z migrantami, jednocześnie jednak domagając się wprowadzenia mechanizmu ich podziału między państwa członkowskie UE.

Zmiana rządu we Włoszech zmniejsza ryzyko destabilizacji strefy euro, z którą silnie powiązana jest polska gospodarka. Jednocześnie wykorzystywanie podejrzeń o zagraniczne finansowanie Ligi do wewnętrznej walki politycznej utrudni włoskiemu rządowi podejmowanie działań na rzecz zniesienia sankcji UE przeciwko Rosji.