

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut politologických studií

Bakalářská práce

Regionalismus v druhé italské republice.

Transformace institucionálního a funkčního postavení regionů,

zejména v posledním desetiletí 1997–2007.

Jméno: Lenka

Příjmení: Pavelková

Ročník: IV.

Akademický rok: LS 2009

Konzultant: PhDr. Lada Šušlíková, PhD.

Místo a datum odevzdání: 22. květen 2009

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu uvedené v Seznamu literatury a zdrojů.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 15. května 2009

Lenka Pavelková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí práce PhDr. Ladě Šušlíkové, PhD., za pomoc při psaní této bakalářské práce.

Dále si poděkování za podporu zaslouží moje rodina a přátelé, zejména pak tyto:

Božena Blažková

Zdenko Pavelka

Eva Pavelková

Radmila Pavelková

Veronika Trestrová

Anna Zemanová

Daniel Peder Bagge

Carlo Barbieri

Anna Benedetti

Petr Čermák

Lenka Dutkevičová

Tomáš Jež

Tomáš Mertin

Lenka Nováková

Klára Schneiderová

Jiří Szántó

Kateřina Šlaufová

Ina Wolpert

Kateřina Žáčková

Obsah

Obsah.....	1
Úvod.....	2
1. Definice základních pojmů.....	4
2. Regionalismus od sjednocení Itálie do konce druhé světové války	7
3. Vznik republiky a ústava z roku 1948.....	9
4. Vývoj v první republice (1948–1992).....	14
5. Krize stranického systému první republiky a začátek druhé republiky (1992–1994).....	18
6. Období druhé republiky (1994–2007).....	22
6.1. Období let 1994–1997.....	22
6.2. Období 1997–2007.....	24
6.2.1. Zlomový rok 1997.....	24
6.2.2. Začátek ústavních reforem – rok 1999.....	26
6.2.3. Reforma hlavy V.....	29
6.2.4. Další pokusy o reformu uspořádání státu: 2002–2007.....	33
7. Po roce 2007 – na cestě k federaci?	37
Závěr	39
Summary: The Regionalism in the Second Italian Republic. Transformation of institutional and functional position of the regions, especially in the last decade 1997–2007	41
Seznam literatury a zdrojů.....	43
Obecné zdroje.....	43
Monografie.....	43
Dokumenty.....	45
Internetové zdroje.....	46

Úvod

Jako téma své bakalářské práce jsem si vybrala vývoj regionálního uspořádání v Itálii, a to zejména v druhé italské republice, tedy po roce 1994. Toto téma jsem si zvolila zejména proto, že se Itálií zabývám dlouhodobě: regionalismus byl pro politický vývoj Itálie důležitý, stále je a v současnosti je téma decentralizace jednou z hlavních otázek italské politické scény. Proto jsem se rozhodla toto téma zpracovat ve své bakalářské práci.

Téma regionalismu celkově je dnes velmi aktuální, a to nejen pro Itálii, ale i pro další evropské státy (zejména Španělsko). V Itálii je téma procesu decentralizace aktuální zejména v posledních dvanácti letech, kdy bylo přijato několik reforem zcela zásadních pro způsob organizace státu a potvrzení regionálního uspořádání. Proto se ve své práci zaměřím zejména na toto období – samozřejmě budu postupovat chronologicky se začátkem po sjednocení Apeninského poloostrova. Těžištěm mé práce ale bude právě období v letech 1997–2007, kdy bylo uskutečněno nejvíce změn, které vytvořily z Itálie typický regionální stát¹.

Struktura mé práce tedy bude chronologická, kdy na úplném začátku uvedu definice základních pojmů, které se v práci vyskytují. Poté se již budu věnovat postupnému vývoji státního uspořádání z hlediska regionálních autonomií v jednotlivých obdobích, od sjednocení Itálie až do současnosti. V závěru práce se pokusím tento vývoj shrnout a zamyslet se nad možným vývojem v budoucnosti – kromě zmapování vývoje italského regionalismu bude tedy cílem práce také závěrečná analýza současné situace a odhad budoucího vývoje italského státního uspořádání.

Jako zdroje pro svoji práci budu používat z velké části italsky psanou literaturu – v České republice je totiž toto téma zpracováno v menším rozsahu. Jedná se především o sborník Úloha politických aktérů v procesu decentralizace², který se zabývá procesy decentralizace v sedmi evropských zemích³. Pro detailnější zpracování tohoto tématu nicméně budu muset použít italskou odbornou literaturu, kde je naopak téma regionalismu a procesů decentralizace zpracováno ve velkém množství a z mnoha různých pohledů. Převládá nicméně literatura, která se zabývá aktuálními pravomocemi regionů dle

¹ Regionální uspořádání bylo zakotveno již v ústavě z roku 1948, nicméně opravdovou autonomii získaly italské regiony právě až s reformami z období druhé republiky.

² Fiala, V., Říchová, B.: Úloha politických aktérů v procesu decentralizace, Olomouc 2002.

³ Kromě Itálie je to také Španělsko, Velká Británie, Nizozemsko, Belgie, Norsko a Francie.

jednotlivých oblastí (legislativní, administrativní, finanční, organizační), naopak prakticky neexistuje literatura, která by se zabývala obecně chronologickým vývojem regionálních autonomií. Můj způsob zpracování tohoto tématu je tedy svým způsobem ojedinělý a bude vyžadovat přeskupení získaných informací z tematických bloků do časové linie.

Stěžejním zdrojem pro moji práci proto bude italsky psaná literatura (například *Diritto regionale* od Giovanniho Masciocchiho), k jejímuž doplnění použiji literaturu českou (již zmíněný sborník *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*) a také literaturu anglickou (sborník *Italian Regionalism: history, identity and politics*⁴).

Ve své práci se budu věnovat především vývoji regionalismu ve smyslu postavení regionů a jejich pravomocí – o tomto vývoji samozřejmě nelze pojednávat bez objasnění souvislostí s celkovým vývojem politické scény v Itálii, nicméně stěžejní linií mé práce bude právě institucionální a funkční vývoj regionů a další jevy (např. vývoj politických stran, vliv regionálních hnutí) popíšu jen pro doplnění této hlavní linie a nebudu se jimi zabývat podrobněji.

⁴ Levy, C.: *Italian Regionalism*, Oxford 1996.

1. Definice základních pojmů

Na začátek práce o regionalismu v Itálii je nutné vymezit některé obecné pojmy týkající se tohoto tématu. Pojmy, které je třeba definovat, jsou především tyto: region, regionalizace, regionalismus, decentralizace, regionální stát, regionální politika, regionální strana.

Region jako první termín je základem pro definice pojmů následujících a paradoxně je jeho definice nejmlhavější, v podstatě neexistuje žádná obecně platná definice – o jeho přesné definici se totiž v odborné literatuře vede řada sporů⁵. Jako základní východisko lze přijmout definici, že region je geografickou jednotkou a jako takový označuje určitou část povrchu země. Nicméně tento úsek lze vymezit mnoha různými způsoby. Kritéria pro vymezení regionu mohou být dvojího charakteru – fyzickogeografického nebo socioekonomického, přičemž ve své práci budu pracovat s regiony vymezenými socioekonomicky, tedy na základě činnosti člověka (např. podle průmyslu, zemědělských plodin, urbanizace), a to konkrétně s politicky vymezenými regiony.⁶ Takové regiony mají tu výhodu, že jejich hranice jsou definovány naprosto jasně. V následující práci tedy budu operovat s pojmem region ve smyslu politické jednotky dané historickým vývojem a s již danými hranicemi⁷.

Regionalizace označuje činnost směřující k vymezování regionů na základě různých kritérií⁸. Tento pojem je také používán pro označení procesu přenesení určité pravomoci na regiony. Takový proces probíhá shora dolů.⁹

V pojmu regionalismus je zahrnuto především uvědomění si teritoriální odlišnosti, identifikace a loajality ke konkrétnímu území, vyjádření regionální identity (tedy vědomí příslušnosti k určitému teritoriu). V současné době se k tomuto tradičnímu významu přidal další, mnohem širší obsah, kdy v politickém smyslu znamená regionalismus snahu o získání politické autonomie (v krajním případě úplné nezávislosti). Pro regionalismus jako hnutí je typický požadavek za vytvoření nové regionální politické úrovně samosprávy na celém území státu s novými pravomocemi, které by jednotlivým regionům pomohly

⁵ [Fiala, Říchová 2002: 10]

⁶ [Toušek, Kunc, Vystoupil 2008: 374]

⁷ [Kolektiv autorů 2008: 63-65]

⁸ [Kolektiv autorů 2008: 69]

⁹ [Fiala, Říchová 2002: 13]

zachovat svoje tradice a rozvíjet svůj region dle vlastních rozhodnutí. Regionalismus je tedy jistou ideologií, která se snaží o přenesení pravomocí z centrální vlády na nižší územní jednotky¹⁰. V některých extrémních případech může tato ideologie vést dokonce až k terorismu a dalším násilným akcím¹¹.¹²

Na tento pojem přímo navazuje termín politické decentralizace¹³, který vyjadřuje proces přenášení dílčích kompetencí na orgány územních částí státu. Tyto územní jednotky mohou následně svěřené oblasti spravovat samostatně a svobodně, stát slouží pouze jako jakási pojistka a zajišťuje jen omezený počet povinností (např. bezpečnost, zahraniční politiku). Důležitou součástí procesu decentralizace je ekonomické zajištění systému – pokud totiž regiony nemají na vykonávání svých pravomocí prostředky, zůstávají udělené kompetence pouhou teorií¹⁴.

Přenesením určitého množství pravomocí na územní jednotky (regiony) vzniká regionální nebo federativní stát. V případě regionálního státu existují různé teorie, které se přou o to, zda patří pod unitární stát¹⁵, stát přechodný¹⁶ nebo federální¹⁷. Jasně je ale to, že územní jednotky regionálního státu mají jasně vymezenou a garantovanou oblast pravomocí, v rámci které mohou jednat svobodně a stát může zasahovat pouze v odůvodněném případě (spory poté řeší ústavní soud). Oproti federálnímu státu ale nemají regiony mimo jiné vlastní soudní moc ani nemají pravomoci v otázce bezpečnosti. Regionální stát také nemusí mít nutně senát reprezentující jednotlivé územní jednotky (regiony slouží pouze jako volební obvody)¹⁸. Oproti federálnímu státu je také ve státech regionálním omezena možnost regionu účastnit se legislativního procesu a iniciativ.

¹⁰ [Fiala, Říchová 2002: 15]

¹¹ Jako příklad lze uvést například Baskicko či Severní Irsko.

¹² [Kolektiv autorů 2008: 11–14]

¹³ Je nutné odlišit politickou decentralizaci od administrativní dekoncentrace, tj. pouhého přenesení některých administrativních úkolů na nižší úroveň. V případě dekoncentrace zůstává stát unitárním, politická moc zůstává centrální vládě. [Fiala, Říchová 2002: 20] [Čepová 2002:37]

¹⁴ [Baar 1996: 32]

¹⁵ Např. Manlio Mazzioni di Celso. [Morbidelli, Pegoraro, Reposo, Volpi 2007: 251]

¹⁶ Např. Giuseppe De Vergottini. [Morbidelli, Pegoraro, Reposo, Volpi 2007: 253]

¹⁷ U většiny zemí lze navíc označit daně uspořádání jako smíšené. [Fiala, Říchová 2002: 38]

¹⁸ Italský senát je sice dle ústavy volen na regionální bázi (Ústava Italské republiky, čl. 57, odstavec první), nicméně k těmto regionům není vázán, na rozdíl od federativních uspořádání, mandátem (např. Německo, dle čl. 51 německé ústavy). Senátoři jsou tedy v Itálii voleni na základě regionálních volebních okrsků, ale senát nemá zvláštní pravomoci, které by garantovaly reprezentaci regionů jako autonomních celků. Takovou reprezentaci by naopak zajistila dlouho diskutovaná změna italské ústavy, která by zavedla federální senát (*senato federale*). Tento orgán by pak skutečně reprezentoval regiony jako autonomní celky, jako je tomu ve federálních státech. Takovouto úpravu navrhovala i reforma druhé části italské ústavy, která byla odmítnuta v referendu v červnu 2006. Podle této reformy by nový senát mimo jiné nemohl rozhodnout, pokud by hlasování nebyli přítomni senátoři zastupující alespoň jednu třetinu regionů (Ústavní zákon č. 269/2005, čl. 9) – krom klasického omezení počtu senátorů by tedy přibyla garance reprezentace regionů.

Celkově se tedy stát regionální od státu federálního liší především mírou zastoupení ve státních institucích a pravomocí územních jednotek¹⁹.

Regionální politika vzniká jako důsledek rozdílné socioekonomické úrovně některých regionů a je určena ke zmírnění těchto rozdílů (které mohou být ovlivněny ekonomickými, sociálními, politickými či ekologickými faktory). V Itálii bylo projevem této politiky například zřízení agentury Fond pro jižní Itálii (*Cassa per il Mezzogiorno*) v roce 1950²⁰, která se měla zabývat pomocí zaostalým jihoitalským regionům. Zřízení této agentury je příkladem klasického přístupu k regionální politice, která se snažila problémy jednotlivých regionů řešit z centra. Dnes převládá v regionální politice tendence přenést těžiště této pomoci na samotné regiony a pomoci jim tak, aby byly samy schopné řešit svoje problémy (tato změna ostatně odpovídá celkovému trendu přenášení pravomocí na regiony)²¹.

Nakonec bych se zastavila u pojmu regionální strana. I tento pojem je dost široký a neexistuje jednoznačná a uznávaná definice.²² Regionální strany jsou každopádně politické strany s „regionálně ohraničenou voličskou základnou a mobilizačními zdroji, reprezentující sub-státní, regionální společenství zájmů.“²³ Tyto strany tedy vycházejí ze zájmů určité teritoriálně omezené jednotky. Tyto strany mohou a nemusejí být etnického charakteru, stejně tak jako mohou i nemusejí být zastánci regionalistické ideologie a požadovat tak převedení větších pravomocí na regiony. Málokterá z regionálních je relevantní i na celostátní úrovni, ve většině případů jsou tyto strany ve svém působení omezeny právě na příslušný region – známou výjimkou je ale například Liga Severu, která je již dlouhou dobu aktivním a důležitým aktérem na celostátní úrovni italské politiky.²⁴

¹⁹ [Morbidelli, Pegoraro, Reposo, Volpi 2007: 247-251]

²⁰ [Sabbatucci, Vidotto 2007: 505]

²¹ [Kolektiv autorů 2008: 98-100]

²² [Strmiska 1998: 11]

²³ [Strmiska 1998: 11]

²⁴ [Strmiska 1998: 12]

2. Regionalismus od sjednocení Itálie do konce druhé světové války

Vývoj italského regionalismu lze sledovat již od sjednocení Itálie, ta přišla relativně pozdě²⁵ a po krátkém násilném²⁶ procesu, kdy připojované územní celky (s výjimkou sardinského království a papežského státu pod nadvládou jiných států) neměly žádný zásadní vliv na formování nového státního uspořádání. Oproti původní myšlence vedoucí politické třídy na decentralizovaný stát zvítězili nakonec kritikové decentralizace, a vznikl silně centralizovaný stát, a to v podstatě rozšířením starého Sardinského království²⁷ na větší území²⁸. Nový stát tedy převzal starý piemontský systém centralizované vlády včetně volebního práva (to bylo určeno dle vysokého majetkového censu a naprosto neodpovídalo poměrům ve zbytku Itálie)²⁹.

Může se zdát zvláštní, že na území tak různorodém byla myšlenka regionalismu opuštěna tak rychle – zvláště uvědomíme-li si všeobecný souhlas s potřebou decentralizace po roce 1945. Vliv regionalismu byl po sjednocení omezen hned ze dvou stran: ze strany většiny vládnoucí vrstvy a ze strany měst. Ti první zastávali myšlenku, že nový stát je příliš slabý na to, aby mohl být decentralizovaný, a je nejprve potřeba vytvořit společnou národní identitu (později bylo naopak argumentováno, že se tento model již osvědčil - není tedy důvod nic měnit)³⁰. Byly tak potlačeny názory zastánců decentralizace³¹ a neuspěl ani jediný reálný pokus o administrativní decentralizaci ministra vnitra Marca Minghettiho z roku 1861³². Další ránu utrpěl regionalismus s nástupem předsedy vlády Urbana Rattazziho, který byl zastáncem centralizovaného státu³³. Z druhé strany byl regionalismus v nově vzniklé Itálii omezen ze strany měst. A to proto, že vedle regionální identity

²⁵ Piemontský parlament vyhlásil vznik jednotné Itálie 4. března 1861. Zatím se ale jednalo o stát bez Benátska a Říma, ty byly připojeny až v letech 1866 (Benátsko) a 1870 (Řím).

²⁶ Vznik sjednoceného Italského království doprovázelo více násilných událostí – jako první to byl konflikt s Rakouskem, díky kterému získalo Sardinské království Lombardii. Stejně tak během připojování oblastí střední Itálie a Sicílie docházelo k násilným konfliktům. Díky prusko-rakouské válce pak Itálie získala zbytek Benátska.

²⁷ Sardinské království, ovládané tzv. sardinsko-savojskou neboli piemontskou dynastií, zahrnovalo Savojsko, Piemont, Sardinie a Monteferrat. V čele tohoto království stála savojská dynastie (od roku 1849 Viktor Emanuel II.) a jeho centrem byla oblast Piemontu s hlavním městem Turínem, kde sídlil král a jeho ministři. Proto se také používalo označení piemontský systém vlády.

²⁸ O čemž svědčí i fakt, že král Viktor Emanuel II. i nadále používal číslovku II. i přesto, že byl prvním králem nového státu.

²⁹ [Sabbatucci, Vidotto 2007: 138]

³⁰ [Lyttelton 1996: 34]

³¹ Nejznámějším zastáncem decentralizovaného státu byl Carlo Cattaneo (1801–1869), který navrhoval uspořádání Itálie formou konfederace podle vzoru Švýcarska. [Demmig 2008: 27]

³² [Lyttelton 1996: 34]

³³ [Lyttelton 1996: 39]

přežívala v Itálii i silná tradice městských států, a tedy silná identifikace s městy. To se projevovalo mimo jiné rivalitou mezi jednotlivými městy³⁴, která přirozeně oslabovala postavení jednotlivých regionů³⁵.

Sjednocením tedy, navzdory všem odlišnostem v rámci území Itálie, vznikl centralizovaný stát a regionalismus se stal marginální silou. To ovšem neznamená, že by v národní politice nebyly zastoupeny regionální zájmy. Jde sice o méně prozkoumanou tematiku, nicméně existovala minimálně dvě uskupení založená na regionální příslušnosti, a to „pracovní skupina“ a „trvalá skupina“³⁶ (*consorteria* a *permanente*)³⁷, v prvním případě se jednalo o politiky z Toskánska (včetně předsedy vlády Bettina Ricasoliho), ve druhém o zástupce Piemontu, kteří byli v opozici k toskánskému seskupení.

Celkově se nicméně nový stát vydal cestou centralizovaného státu a myšlenka regionalismu zůstala stranou hlavního politického dění. Částečně byla tato idea vzkříšena po první světové válce díky Italské lidové straně³⁸ PPI (*Partito Popolare Italiano*), nicméně se stále jednalo pouze o decentralizaci administrativy. Všechny myšlenky v tomto směru byly ovšem pohřbeny nástupem fašismu a centralizací všech složek veřejného života.

³⁴ Příkladem může být rivalita mezi Modenou a Boloní, kdy Boloňa měla být stanovena hlavním městem regionu Emilia-Romagna, a Modena se tím cítila ohrožena. Dalším příkladem může být také Umbria, kde Perugia nebyla ostatními městy uznána jako hlavní město regionu.

³⁵ [Lyttelton 1996: 41]

³⁶ Jde o moje orientační překlady, protože jsem nikde nenašla žádný oficiální překlad.

³⁷ [Lyttelton 1996: 46]

³⁸ Lidová strana byla založena v roce 1919, hlavním představitelem byl Don Luigi Sturzo.

3. Vznik republiky a ústava z roku 1948

Fašistický režim v Itálii padl sice již v červenci 1943, ale trvalo to ještě celé dva roky, než byly na italském území ukončeny všechny boje a další tři než mohla Itálie začít fungovat dle řádné ústavy.

Již v období občanské války donutila všeobecná nedůvěra k monarchii³⁹ krále Viktora Emanuela III. ke jmenování svého syna Umberta místodržícím Italského království. Toto jmenování mělo „zmrazit“ institucionální otázku po pádu fašistického režimu. Na pokračující nátlak reagoval Viktor Emanuel III. rezignací právě ve prospěch Umberta II. tím, že v květnu 1946⁴⁰, necelý měsíc před referendem o budoucím státním uspořádání Itálie. To se uskutečnilo 2. června 1946 společně s volbami do ústavodárného shromáždění.

V referendu skutečně zvítězila republika, i když nakonec nebyl výsledek tak jednoznačný, jak by se mohlo zdát; referenda se zúčastnilo skoro 90 % ze všech italských voličů⁴¹ a pro republiku hlasovalo 54,3 % z nich⁴². Pro monarchii hlasovali voliči především na jihu (respektive po severní hranice regionů Lazio a Abruzzo)⁴³. Naopak na sever od této linie získala ve všech regionech většinu republika. Jde o zajímavé rozdělení preferencí, nicméně vychází z dlouhodobě existujících rozdílů mezi severem a jihem poloostrova, především z rozdílu mezi zemědělským a tradicionalistickým jihem a průmyslovým severem.

Voliči tedy vybrali pro Itálii republikánskou budoucnost a ústavodárné shromáždění, zvolené v den referenda⁴⁴, se mohlo začít věnovat přípravě nové ústavy. Práce na této ústavě byly výrazně ovlivněny zkušeností s fašistickým režimem a do ústavy bylo proto ve strachu ze zneužití výkonné moci zahrnuto mnoho pojistných mechanismů. Obecně se

³⁹ Tato nedůvěra byla způsobena především souhlasem (nebo alespoň neutralitou) Viktoria Emanuela III. k fašistickému režimu. Rozšířené antipatie k monarchii král nenapravit ani návratem na scénu v létě 1943, kdy se účastnil odstranění Mussoliniho.

⁴⁰ [Sabbatucci, Vidotto 2007: 495]

⁴¹ Referenda se vzhledem k nedořešeným hraničním sporům nezúčastnili obyvatelé Horní Adige (pouze Trentina) a Friuli-Venezia Giulia.

⁴² [Sabbatucci, Vidotto 2007: 495]

⁴³ Největšími zastánci monarchie se ukázali obyvatelé Kampánie.

⁴⁴ Jako nejsilnější strany vyšly z těchto voleb křesťanská DC (*Democrazia Cristiana* – 35,2 %), socialistická PSI (*Partito Socialista Italiano* – 20,7 %) a komunistická PCI (*Partito Comunista Italiano* – 19 %). Jedná se o strany nově nezahrnuté v procesu sjednocení Itálie. [Sabbatucci, Vidotto 2007: 495]

uvádí pět základních záchranných mechanismů systému⁴⁵: prezident republiky, ústavní soud, Nejvyšší rada pro soudnictví CSM⁴⁶ (*Consiglio superiore della magistratura*), regionální uspořádání, abrogativní referendum⁴⁷. Vzhledem k politické situaci a počáteční převaze Křesťanské demokracie DC (*Democrazia Cristiana*) byl se vstoupením ústavy v platnost (1. ledna 1948) zaveden pouze jeden z těchto mechanismů, a to funkce prezidenta republiky. Zbylé pojistné mechanismy byly zaváděny až postupně podle toho, jak se měnila pozice DC.

Pro tyto účely této práce se přirozeně budu podrobněji zabývat pouze regionálním uspořádáním.

Regionální uspořádání bylo na konci druhé světové války vnímáno v Itálii jako jedna ze základních zbraní proti zneužití centrální moci a oproti období po sjednocení poloostrova jsou po válce regiony chápány jako záruka jednoty státu (posílením jednotlivých regionů se zefektivní celková vláda a stát se stane silnějším). K tomu se připojily aktivity za zachování regionálních tradic, a to zejména v pohraničních regionech. Právě pět hraničních (tento pojem zahrnuje i dva italské ostrovy Sicílii a Sardinii) regionů se stalo průkopníky regionálního uspořádání. Důvodem byla odlišná politická, sociální i ekonomická situace (mezi hlavní příčiny těchto odlišností patří hospodářská zaostalost, jak tomu bylo v případě Sardinie a Sicílie⁴⁸, anebo etnická a jazyková odlišnost, jak tomu bylo v případě Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige a také částečně Friuli-Venezia Giulia) v těchto regionech, která způsobila nutnost jejich situaci řešit ještě před zahájením změn celého státního uspořádání Itálie – tyto regiony tak byly uznány jako regiony se zvláštním statutem a byla jim přiznána určitá forma autonomie, která byla potvrzena přijetím jejich statutů ústavními zákony⁴⁹.

Prvenství v tomto směru patří Sicílii, na které se po osvobození spojenci nejvíce projevíly separatistické tendence, a bylo tedy nutné řešit situaci na ostrově co nejdříve. Proto již 28. prosince 1944 vydala vláda Ivanoe Bonomiho dekret, který ustavil Regionální

⁴⁵ [Guarnieri 2006: 32]

⁴⁶ Orgán zajišťující nezávislost právního systému.

⁴⁷ Abrogativní referendum je prvek specifický pro italský politický systém. Předmětem tohoto typu referenda je již existující a platný zákon (či jeho část), která je předložena voličům k posouzení. Výsledkem může být buď kladný výsledek, tj. zákon zůstává platný, nebo výsledek negativní, kdy je příslušný zákon zrušen. [Morbidelli, Pegoraro, Reposo, Volpi 2007: 381]

⁴⁸ V případě Sicílie a Sardinie byla odlišnost způsobena přirozeně také tím, že byly jako ostrovy oddělené od hlavního italského území.

⁴⁹ [Masciocchi 2007: 6]

radu (*Consulta regionale*)⁵⁰, jež měla za úkol vypracovat návrh regionálního statutu. Tento statut byl vypracován a 15. května 1946 jej schválila Národní rada (*Consulta nazionale*)⁵¹. Po vzniku nové ústavy byl statut přijat jako ústavní zákon (26. února 1948). Statut pro Sicílii zajišťoval nejen administrativní, ale i legislativní pravomoci a vzhledem ke svému prvenství se stal vzorem pro statuty dalších regionů a ovlivnil i vypracovávání samotné ústavy. Díky tomuto statutu byla také v Itálii poprvé zavedena kontrola ústavnosti regionálních zákonů – statutem byl totiž zaveden i Vrchní soud pro region Sicílie⁵², jehož funkce později převzal Ústavní soud⁵³.⁵⁴

Druhým regionem, kde se výrazně projevovaly separatistické tendence, byl Valle d'Aosta, a to především kvůli existenci francouzsky mluvící menšiny. I v tomto případě byl tedy vydán vládní dekret zřizující tento region, a to 7. září 1945⁵⁵. Na rozdíl od Sicílie se ale z počátku jednalo pouze o administrativní region a až po potvrzení statutu ústavodárným shromážděním v lednu 1948 byly regionu uděleny i legislativní pravomoci⁵⁶.

V podobné situaci jako Valle d'Aosta byla i oblast dnešního regionu Trentino-Alto Adige. Zde byl hlavním problémem komplikovaný vztah mezi italsky a německy mluvícími komunitami. Oblast byla k Itálii připojena po první světové válce, kdy byla německy mluvící populaci zaručena ochrana v mírové smlouvě ze Saint Germain z roku 1919. Po druhé světové válce byl jako region ustaven na základě dohody De Gasperi-Gruber (podepsaná 5. září 1945), tedy dohody mezi ministry zahraničí Alcidem De Gasperim a Karlem Gruberem. Tato dohoda v podstatě potvrdila hranice garantované ve smlouvě ze Saint Germain a ochranu německy mluvících obyvatel. Na základě této dohody vznikl statut regionu, který byl ústavodárným shromážděním schválen 26. února 1948.⁵⁷

⁵⁰ [Masciocchi 2007: 6]

⁵¹ *Consulta nazionale italiana* bylo dočasné shromáždění, které bylo vytvořeno po konci druhé světové války během vlády Ferruccio Parriho (první zasedání proběhlo 25. září 1945). Jeho úkolem bylo vykonávat funkce parlamentu až do voleb v červnu 1946.

⁵² *L'Alta Corte per la Regione Sicilia*.

⁵³ Stalo se tak na základě výroku Ústavního soudu, který nařídil změnu ve statutu se zdůvodněním, že tento vyšší soud byl orgánem dočasným a již není potřeba (usnesení č. 38 z března 1957).

⁵⁴ [Demmig 2008: 28]

⁵⁵ [Masciocchi 2007: 7]

⁵⁶ [Demmig 2008: 28]

⁵⁷ [Masciocchi 2007: 8]

Tento statut také ustavil dvě autonomní provincie Trento a Bolzano, z kterých se region až dosud skládá. Tyto provincie měly vždy širší pravomoci než normální provincie, a to z důvodu přítomnosti německé menšiny.⁵⁸

Vznik sardinského regionálního statutu byl podobný jako v případě Sicílie. Důvodem pro zvláštní přístup byla značná zaostalost ostrova, ale roli sehrála i možnost odtržení ostrova. Regionální rada pro Sardinii byla ustavena již v lednu 1944 (tedy ještě dříve než na Sicílii). Příprava regionálního statutu trvala několik let, statut byl schválen 31. ledna 1948 ústavodárným shromážděním a následně přijat jako ústavní zákon.⁵⁹

Posledním regionem se zvláštním statutem dle ústavy z roku 1948 je Friuli-Venezia Giulia. Tento region byl ale ustaven mnohem později vzhledem k dlouhotrvajícím sporům o hranice s Jugoslávií a nejistému statutu města Terst, které zůstalo až do roku 1954 svobodným územím pod ochranou OSN. Terst byl nakonec připojen k Itálii⁶⁰ a 31. ledna 1963 byl ústavním zákonem přijat statut regionu se speciální autonomií Friuli-Venezia Giulia.⁶¹

Tyto regiony tedy byly (s výjimkou Friuli-Venezia Giulia) ustaveny hned po válce a ihned také byly jejich statuty přijaty ve formě ústavních zákonů. Větší problém ale nastal při otázce ustavování regionů s normálním statutem. Ústava sice dle všeobecného souhlasu s regionálním uspořádáním zřídila celkem 19 regionů⁶² a určila základní oblasti, v kterých mohou regiony vydávat rozhodnutí⁶³, a dokonce přisoudila regionům fiskální autonomii⁶⁴, ale zároveň nechal značný prostor běžnému zákonodárství k dořešení způsobu aplikace těchto práv regionů. V případě regionů s normálním statutem byl tedy způsob uvedení do praxe nechán na zákonodárcích. V parlamentu ale po roce 1948 zaujala dominantní pozici DC, která (stejně jako v případě dalších výše uvedených pojistných mechanismů uvedených v ústavě) měla z realizace regionálního uspořádání obavu – důvodem byly především „rudé“ regiony⁶⁵, kde by v případných regionálních volbách s největší

⁵⁸ Ústavní zákon č. 5/1948, především čl. 1 a 11.

⁵⁹ [Masciocchi 2007: 8]

⁶⁰ Jugoslávii byly přiděleny některé vesnice z terstské provincie.

⁶¹ [Demmig 2008: 30]

⁶² Dnešní počet dvaceti regionů vznikl v roce 1963 rozdělením regionu Abruzzi e Molise na dva samostatné regiony Abruzzo a Molise.

⁶³ Ústava, část druhá, hlava V, článek 117. Jde např. o místní policii, muzea, turistický ruch, zemědělství.

⁶⁴ Ústava, část druhá, hlava V, článek 119.

⁶⁵ Tento pojem označuje regiony střední Itálie, tj. Emílii-Romagnu, Toskánsko a Umbrii. Jde o výraz vycházející z rozdělení na tzv. bílou a rudou subkulturu, kdy každá z nich je vázaná na jednu stranu politického spektra. Tyto subkultury se stabilizovaly především během první republiky, kdy voliči z příslušných subkultur automaticky volili svoji

pravděpodobností zvítězila Italská komunistická strana PCI (*Partito Comunista Italiano*), a pozice DC by tak byla oslabena. Proto v roce 1948 v praxi vznikly pouze regiony se zvláštním statutem a ty normální zůstaly pouze na papíře.⁶⁶

stranu. Nicméně náklonnost k levici (ve střední Itálii) či pravici (v severní Itálii) byla znatelná již před vznikem republiky a do značné míry funguje dodnes i přesto, že se tradiční subkultury rozpadly.

⁶⁶ [Demmig 2008: 30–31]

4. Vývoj v první republice (1948-1992)

Jak jsem již uvedla, ústava z roku 1948 sice přiznala pravomoci administrativní a legislativní, včetně finanční autonomie, i regionům bez zvláštního statutu⁶⁷, značnou roli ale nechala běžnému státnímu zákonodárství – a to zejména ve dvou zásadních oblastech: v oblasti finanční autonomie⁶⁸ a ve způsobu voleb do zastupitelstva regionu (*Consiglio regionale*) jako legislativního orgánu⁶⁹. Regiony tak musely vyčkat, až budou vydány příslušné státní zákony, protože zcela evidentně bez těchto zásadních opatření nemohly vykonávat ústavou přidělené funkce.

Na konci ústavního textu z roku 1948 sice byla stanovena přechodná ustanovení⁷⁰, která mimo jiné určovala, že „republika, do tří let po uvedení ústavy v platnost, přizpůsobí své zákony požadavkům místních autonomií a legislativním kompetencím přiděleným regionům“,⁷¹ ale tento termín nebyl dodržen, a to i přes pokusy některých senátorů uvést regiony do praxe. Hlavním důvodem byl především postoj Křesťanské demokracie – DC sice byla nakloněna regionům jako takovým, ale bála se, že by v případných regionálních volbách v některých regionech (zejména ve střední Itálii) vyhrály opoziční strany Italská komunistická strana PCI (*Partito Comunista Italiano*) a Italská socialistická strana PSI (*Partito Socialista Italiano*)⁷². Na počátku existence Italské republiky měla DC převahu v parlamentu, a byla tedy dost silná pozastavit vydání zákonů, které by umožnily fungování regionů. Jako argument proti decentralizaci byla užívána také ekonomická zaostalost některých oblastí, kde měla centrální hospodářská politika moci překonat tyto rozdíly⁷³.

⁶⁷ Organizace a pravomoci regionů se zvláštním statutem byly vyřešeny již v roce 1948 přijetím zvláštních statutů ústavními zákony.

⁶⁸ Ústava, 1948, čl. 119.

⁶⁹ Ústavou z roku 1948 byly pro regiony stanoveny tyto orgány: Zastupitelstvo regionu (*Consiglio regionale*), Regionální rada (*Giunta regionale*) a Předseda regionální rady (*Presidente della Giunta*). Zastupitelstvu byla přidělena legislativní pravomoc a pravomoc vydávat právní nařízení. Regionální rada měla (a má) funkci exekutivní. Předseda této rady měl především reprezentovat region a vyhlašovat regionální zákony. (Čl.121, Ústavní text z roku 1948)

⁷⁰ Tato ustanovení (*le disposizioni transitorie*) měla za úkol upravit fungování státu, než budou uvedena v praxi všechna ústavní pravidla (např. než bude zvolen nový prezident).

⁷¹ *La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.* Ústava (1948), přechodné ustanovení č. IX.

⁷² Během vytváření ústavy byly pozice opačné; DC regiony propagovala, a PCI byla naopak zastáncem centralistického uspořádání. Po začátku studené války se postoje stran obrátily – DC se bála případného vítězství PCI v některých regionech, a PCI naopak propagovala vytvoření regionů, aby mohla využít podporu voličů koncentrovanou v některých regionech. [Šustková 2002: 180]

⁷³ [Čepová 2002: 56]

Navzdory přechodným ustanovením ústavy⁷⁴ tak byl dodržen pouze termín pro konání voleb do zastupitelstev provincií a obcí⁷⁵.⁷⁶

Prvním zákonem, který se zabýval otázkou regionálního uspořádání, tak byl až v roce 1953 tzv. Scelbův zákon (č. 62/1953), který ovšem ustanovil pouze obecné definice fungování regionálních orgánů a kontrol fungování regionů ze strany státu.

Opravdovým začátkem uvedení regionalismu do praxe bylo až oslabení pozice DC a vstup socialistické PSI do vlády v roce 1963⁷⁷. Výsledky voleb z tohoto roku totiž podlomily postavení DC natolik, že byla nucena vytvořit širší koaliční vládu zahrnující také PSI. DC tak ztratila svoji dominantní pozici a byla nucena postupně uvést do praxe záchranné mechanismy zakotvené v ústavě⁷⁸. V roce 1968 tak byl schválen volební zákon (jako zákon č. 108/1968) pro regiony a v roce 1970 zákon finanční (č. 281/1970) – ten vešel v platnost jen několik dní před volbami do regionálních zastupitelstev, které se konaly ve dnech 6. a 7. června 1970⁷⁹.⁸⁰ Na základě těchto voleb byla zformována první regionální zastupitelstva, a byl tak realizován základní předpoklad k naplnění regionalismu dle ústavy. V květnu následujícího roku byly konečně parlamentem schváleny i statuty normálních regionů (s výjimkou Kalábrie a Abruzzo, kde bylo vytvoření statutu o několik měsíců zpožděno vzhledem ke sporům o ustavení hlavního města regionu).⁸¹ Během ledna 1972 pak byly vydány vládní dekrety převádějící určité administrativní funkce na regiony⁸². Klíčová role nicméně zůstala centru – regionům totiž byly tímto dekretem uznány jen přesně určené konkrétní funkce a všechny doslova nevyjmenované funkce zůstaly státu⁸³. Proto byl v červenci 1975 vydán nový zákon (č. 382/1975), který pověřil vládu vydáním dekretů, jež by dokončily převedení funkcí a pravomocí na regiony⁸⁴. Tyto dekrety, na jejichž vytváření se poprvé podíleli i zástupci samotných regionů, vydala vláda

⁷⁴ Krom výše citovaného přechodného ustanovení čl. IX se také jedná o přechodné ustanovení čl. VIII, které stanovilo, že volby do zastupitelstev regionů a provincií se mají uskutečnit během jednoho roku od uvedení ústavy v platnost.

⁷⁵ Schválené zákony č. 48/1951 a č. 122/1951.

⁷⁶ [Guarnieri 2006: 34]

⁷⁷ [Guarnieri 2006: 38]

⁷⁸ Již dříve musela ustoupit ustavení ústavního soudu (1956) a Nejvyšší rady pro soudnictví (1959). [Guarnieri 2006: 33]

⁷⁹ [Masciocchi 2007: 12]

⁸⁰ V těchto volbách se potvrdily obavy DC, která skutečně ve třech regionech utrpěla drtivou porážku ze strany PCI (Emilia-Romagna, Toskánsko, Umbrie). [Historický archiv výsledků voleb italského ministerstva vnitra elezionistorico.interno.it]

⁸¹ [Masciocchi 2007: 13]

⁸² Dnem převedení těchto funkcí byl určen 1. duben 1972.

⁸³ [Masciocchi 2007: 124]

⁸⁴ [Masciocchi 2007: 13]

Giulia Andreottiho během roku 1977 (zejména se jedná o dekret č. 616/1977), a dokončila tak dlouhou realizaci regionálního státu⁸⁵.

Dekrety z roku 1977 byla tedy zakončena první fáze vývoje regionalismu v Itálii, a 70. léta tak byla nejvýznamnějším obdobím pro vývoj regionalismu v první republice. Po tomto období začaly regiony fungovat a samostatně vykonávat přidělené administrativní a legislativní funkce. Pro výkon administrativních funkcí si stát zachoval tzv. funkci zaměření a koordinace (*funzione di indirizzo e coordinamento*, zavedeno zákonem 281/1970), tj. funkci, která dává státu pravomoc určit jednotné principy pro vykonávání administrativních funkcí i v oblastech přidělených regionům⁸⁶. Legislativní pravomoci získaly regiony v rámci tzv. sdílených legislativních pravomocí (*legislazione concorrente*) vyjmenovaných v ústavě ve článku č. 117 (jednalo se například o normy týkající se městské policie, správy muzeí, turistického průmyslu, lovu, zemědělství atd.). Pro tyto oblasti měl stát za úkol vydat zákony určující základní principy – v rámci těchto principů pak mohly jednotlivé regiony vydávat vlastní regionální zákony⁸⁷. Naopak nenaplněná zůstala finanční autonomie regionů, kdy některé zákony tuto autonomii dokonce spíše omezily. Regiony tak sice získaly jistou autonomii, nicméně tato autonomie zůstala omezená vzhledem k podřízenosti státnímu zákonodárství a také k závislosti na rozdělení financí.

Po tomto zásadním období se do konce první republiky podoba regionalismu již zásadněji neměnila. Lze jmenovat jediné dva další důležité momenty vývoje regionalismu v první republice. Tím prvním bylo zřízení Stálé konference pro vztahy státu s regionem a autonomními provinciemi⁸⁸ (*Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome*, běžně je používán zkrácený název *Conferenza Stato-Regioni*). Toto fórum bylo zřízeno do značné míry jako experiment dekretem předsedy vlády Bettina Craxiho 12. října 1983, později bylo zakotveno v zákoně 400/1988. Konference byla

⁸⁵ [Masciocchi 2007: 14]

⁸⁶ [Masciocchi 2007: 125]

⁸⁷ Kromě těchto principů musejí také všechny regionální zákony být v souladu s národním zájmem státu a s ostatními zákony Italské republiky (čl. 117 a 123).

⁸⁸ Autonomní provincie je speciální statut udělený dvěma provinciím, z kterých se skládá region Trentino-Alto Adige. Jedná se o provincie Bolzano a Trento, kterým byl uznán tento zvláštní statut (a zvláštní pravomoci) kvůli lepšímu zabezpečení práv jazykových menšin.

vytvořena jako poradní orgán, složený z prezidentů regionů (tj. předsedů regionálních rad), prezidentů autonomních provincií a předsedy vlády, který jí předsedá⁸⁹.

Druhým důležitým momentem ve vývoji regionalismu v době první republiky byl zákon z června 1990 (č. 142/1990), který zásadním způsobem přepracoval uspořádání administrativních funkcí pro provincie a obce. Zákon přiznal regionům pravomoc organizovat rozdělování administrativních funkcí mezi provincie a obce – což byl zásadní zlom, protože do této doby měl toto rozdělování za úkol stát⁹⁰. Zákon tedy znamenal další důležitý krok směrem k autonomii jednotlivých regionů.

Tyto dva kroky byly jedinými posuny ve vývoji regionalismu do konce první republiky.

⁸⁹ [Masciocchi 2007: 259]

⁹⁰ [Masciocchi 2007: 126]

5. Krize stranického systému první republiky a začátek druhé republiky (1992–1994)

System politických stran byl v letech 1948–1992 velmi stabilní – za celou tuto dobu působilo v Itálii na celostátní úrovni devět relevantních politických stran. K nim se na samém konci první republiky připojily další tři (Liga Severu, PRC⁹¹, PDS⁹²), které se objevily na scéně až v roce 1991⁹³ – byly tedy již spíše známkou začínající změny stranického systému. Devět hlavních stran soustředilo v období první republiky naprostou většinu voličských hlasů, a to především dvě z nich – DC a PCI. V roce 1976 dokonce tyto dvě strany získaly dohromady 73 % všech hlasů⁹⁴. Neměnily se ani vztahy mezi relevantními stranami – nejvíce hlasů vždy dostala DC (i když postupně její převaha klesala)⁹⁵, která měla podporu nejen katolické části obyvatel a pro mnohé voliče také byla volbou opozice ke komunistické PCI. Druhou stranou (z hlediska procenta obdržených hlasů) byla po celou dobu tzv. první republiky komunistická PCI. Na třetím místě se umisťovala socialistická strana PSI, která ale na rozdíl od PCI byla od roku 1963 zahrnuta ve většině vládních koalic⁹⁶. Tyto tři strany si vytvořily pevnou voličskou základnu – obecně se mluví o tzv. subkulturách, bílé a červené, kdy bílá subkultura fungovala především na severu a podporovala DC a rudá subkultura zahrnovala zejména střed Itálie (tzv. rudé regiony – Emilia-Romagna, Toskánsko, Umbrie) a podporovala PCI⁹⁷.

Tento stabilní a velmi nepružný systém se začal rozpadat během 80. let, kdy byla sice stále u moci koalice pěti hlavní stran (*pentapartito*⁹⁸), ale strany byly postupně oslabovány kvůli posunům volební podpory⁹⁹. Rozpad voličské základny byl opět patrný nejvíce u dvou největších stran, tedy DC a PCI. Kromě všeobecné nespokojenosti s neefektivní vládou byl tento rozpad ovlivněn i konkrétními změnami vztahů voličů ke „svým“ stranám. V případě PCI byl pokles hlasů způsoben především krizí východního bloku,

⁹¹ *Partito della Rifondazione Comunista*. Strana komunistické obnovy.

⁹² *Partito Democratico della Sinistra*. Demokratická strana levice.

⁹³ [Guarnieri 2006: 31]

⁹⁴ [Guarnieri 2006: 39]

⁹⁵ [Guarnieri 2006: 31]

⁹⁶ PCI byla do vládní koalice zahrnuta jen jednou, a to v letech 1976–1979, kdy byla v době krize vytvořena „koalice národní solidarity“.

⁹⁷ [Guarnieri 2006: 42]

⁹⁸ Pojem se vžil pro označení koalice zahrnující tyto strany: Italská socialistická strana (*Partito Socialista Italiano*, PSI), Italská sociálně demokratická strana (*Partito Sociale Democratico Italiano*, PSDI), Italská republikánská strana (*Partito Repubblicano italiano*, PRI), Křesťanská demokracie (*Democrazia Cristiana*, DC), Italská liberální strana (*Partito Liberale Italiano*, PLI).

⁹⁹ [Guarnieri 2006: 59]

kteřá ukázala slabost její ideologie. To mělo důsledky i pro katolickou DC, jejíž voličská základna se začala zmenšovat již dříve vzhledem k poklesu významu církve pro italské obyvatelstvo – nicméně hlasy si DC udržovala alespoň u těch voličů, kteří chtěli zabránit PCI účasti na vládě. Krize Sovětského svazu a PCI tedy způsobila i krizi DC, jejíž voliči se už nemuseli obávat komunistické ideologie¹⁰⁰.

K těmto příčinám oslabení systému se navíc přidaly problémy se státním dluhem – vzhledem k maastřichtským kritériím pro zavedení společné měny bylo nutné tento problém urychleně řešit¹⁰¹. Řešením bylo přirozeně zvýšení daní, které nicméně způsobilo další nespokojenost voličů, a to především v severních regionech, kde se v důsledku nespokojenosti s jednáním (či spíše s nečinností) centrální vlády začal rozmáhat fenomén lig¹⁰², kdy Lombardská liga dokonce už v roce 1987 získala zastoupení (i když minimální) v italském parlamentu¹⁰³.

V důsledku všech těchto příznaků krize vlády začínají samy politické strany diskutovat o možných reformách systému, velmi aktivní roli v těchto debatách hrála PSI. Nicméně i zde se projevila zkratkatělost a rozhodovací slabost stran, které nebyly schopné se shodnout na efektivním řešení krizové situace¹⁰⁴.

Rozpad tradiční voličské základny byl navíc potvrzen i referendem z června 1991. To se sice týkalo malé změny ve volebním zákoně, nicméně jasně ukázalo novou nezávislost voličů na instrukcích starých politických stran, kdy tyto strany voliče vyzvaly, aby nešli volit¹⁰⁵ – tato výzva zůstala nevyslyšena a k urnám se dostavilo více než 95 % voličů. Tento nesouhlas voličů byl potvrzen volbami v dubnu 1992¹⁰⁶.

V těchto volbách už vůbec nekandidovala PCI, která se v důsledku krize o rok dříve rozpadla na Stranu demokratické levice PDS (*Partito Democratico della Sinistra*) a Strana komunistické obnovy PRC (*Partito della Rifondazione Comunista*). Ostatní strany zaznamenaly prudký pokles hlasů – DC se dostala na své historické minimum s pouhými

¹⁰⁰ [Guarnieri 2006: 62]

¹⁰¹ [Guarnieri 2006: 63]

¹⁰² Benátská liga (*Lega Veneta*) byla založena dokonce již v roce 1978, následována (mimo jiné) v roce 1980 Piemontským svazem (*Arnassita Piemonteisa*) a v roce 1982 Lombardskou autonomistickou ligou (*Lega Autonomista Lombarda*, od roku 1984 pouze Lombardská liga, *Lega Lombarda*). V roce 1989 se většina (i když ne všechny) těchto lig spojila v Alianci severu (*Alleanza Nord*), která se v roce 1991 přejmenovala na Ligu Severu (*Lega Nord*). [Strmiska 1998: 101–105]

¹⁰³ [Strmiska 1998: 105]

¹⁰⁴ [Guarnieri 2006: 60]

¹⁰⁵ Známa výzva Bettina Craxiho, aby voliči raději jeli k moři.

¹⁰⁶ [Guarnieri 2006: 64]

29,7 % hlasů. Naopak velký úspěch zaznamenala se skoro 9 % hlasů Liga Severu, která se dokonce v Lombardii umístila na druhém místě za DC (rozdíl činil pouhé jedno procento hlasů¹⁰⁷)¹⁰⁸.

Po 1992 volbách vznikla nová koalice čtyř stran bývalé koalice¹⁰⁹, která ovšem měla dohromady pouze 48,8 % hlasů¹¹⁰ a v parlamentu měla většinu jen díky volebnímu zákonu. Krizi ještě více posílila demise prezidenta republiky Francesca Cossigy. Celý politický systém se tak paralyzoval – projevem patové situace byl hned pokus zvolit nového prezidenta republiky, kdy byl pouze s obtížemi zvolen Oscar Luigi Scalfaro¹¹¹. Také nová vláda vznikala dlouho – byla vytvořena až na konci června a jejím předsedou se stal Giuliano Amato¹¹².

Mezitím se ovšem rozběhl další proces, který dokončil zkázu stranického systému v Itálii: začala totiž série vyšetřování, která započala s drobným případem korupce v Miláně, ovšem postupně odhalovala stále další a další nekalé praktiky v pozadí stále vyšší politiky, a vypukla tak známá operace čisté ruce (*le mani pulite*)¹¹³. Tento skandál ještě více oslabil vládnoucí politické strany, což bylo opět potvrzeno i v regionálních volbách na podzim 1992; na severu Itálie stoupla hlavně Liga Severu, která oslovila bývalé voliče DC¹¹⁴, ve středu země pak získala především strana extrémní pravice MSI¹¹⁵.¹¹⁶

Za této zmatené situace, na začátku roku 1994, vstoupil do hry úplně nový hráč, a tím byl Silvio Berlusconi a jeho nová strana Vzhůru Itálie FI (*Forza Italia*). Mezitím se stal předsedou vlády Carlo Azeglio Ciampi a ve vládě byli ministři postupně nahrazováni osobnostmi mimo parlament (ani samotný Ciampi nebyl členem žádné strany ani parlamentu). V dubnu 1993 se také uskutečnilo referendum o volebním systému do senátu

¹⁰⁷ DC získala 24 %, Liga Severu 23 %.

¹⁰⁸ [Guarnieri 2006: 66]

¹⁰⁹ Z koalice úplně vypadla PRI.

¹¹⁰ [Guarnieri 2006: 66]

¹¹¹ Původními kandidáty byli Bettino Craxi, Giulio Andreotti a Arnaldo Forlani. Parlament se několikrát bez úspěchu pokusil zvolit prezidenta, jeho členové se shodli až právě na Oscarovi Luigim Scalfarovi.

¹¹² [Guarnieri 2006: 67]

¹¹³ [Guarnieri 2006: 68]

¹¹⁴ V roce 1993 byl dokonce v Miláně zvolen starosta z Ligy Severu. [Guarnieri 2006: 69]

¹¹⁵ *Movimento Sociale Italiano*. Italské sociální hnutí.

¹¹⁶ [Guarnieri 2006: 69]

a následně byl vytvořen nový volební zákon¹¹⁷. Později (v roce 1995) byl v návaznosti na tyto změny upraven i volební systém v regionech¹¹⁸.

V této nejisté situaci sehrál důležitou roli i prezident Scalfaro, který se rozhodl na březen 1994 vyhlásit předčasné volby. Tyto volby potvrdily zásadní obrat v italské politice – hlasy si rozdělily z velké většiny nové politické strany a bylo zvoleno 71 % nových poslanců¹¹⁹. Krom nových politických stran znamenaly tyto volby také změnu ve způsobu prezentace kandidujících stran – koalice se poprvé tvořily již před volbami a Silvio Berlusconi se v čele své koalice¹²⁰ jasně představil jako možný budoucí předseda vlády. Voliči tuto jasnou nabídku ocenili, a Silvio Berlusconi tak tuto pozici snadno získal. Přesto, že tato jeho vláda vydržela velmi krátce (což ostatně nebylo překvapivé vzhledem k různorodé koalici), volby z března 1994 jasně potvrdily konec starého systému politických stran. Proto se také od tohoto období mluví o druhé italské republice a to i přesto, že neproběhla žádná ústavní změna, která by tomuto označení dala důvod.

¹¹⁷ Byl zvolen systém smíšený s převažujícími většinovými prvky.

¹¹⁸ [Guarnieri 2006: 69]

¹¹⁹ [Guarnieri 2006: 77]

¹²⁰ Na severu Itálie vytvořil Berlusconi koalici Pól svobod (*Polo delle Libertà*) s Ligou Severu, na jihu pak koalici Pól dobré vlády (*Polo del Buongoverno*) s MSI-AN.

6. Období druhé republiky (1994–2007)

6.1. Období let 1994–1997

Se vznikem druhé republiky se do italské politiky vrátilo téma regionalismu, a to v prvních letech především díky Lize Severu. Ta uspěla ve volbách v roce 1994, když dosáhla zisku 8,4 %¹²¹ a následně se stala členkou vládní koalice pod vedením Silvia Berlusconiho, předsedy strany Vzhůru, Itálie FI (*Forza Italia*). Za několik měsíců ovšem právě díky LN padla tato vláda, když předseda Umberto Bossi obvinil Berlusconiho mimo jiné z nedodržování slíbené linie federalismu a navrhl hlasování o nedůvěře, v důsledku kterého byla Berlusconiho vláda nucena odstoupit. V předčasných volbách v roce 1996, kdy Liga Severu kandidovala (po rozkolu ve středo-pravém táboře z roku 1994) sama bez koalice získala přes 10 % v obou komorách parlamentu¹²². Byl to právě tento úspěch, který Ligu Severu povzbudil k radikalizaci své ideologie a vyhlášení samostatné Padánie¹²³ (dne 15. září 1996)¹²⁴. Tato radikalizace měla zpočátku velký úspěch, ale ve výsledku stála Ligu nejednoho člena a také mnoho voličů¹²⁵, pro které bylo odtržení severu Itálie příliš extrémním krokem. Proto se Liga Severu nakonec vrátila k umírněnější linii a k požadavku decentralizace v rámci jednotného státu.¹²⁶

Liga Severu se bezesporu zasloužila o vrácení tématu regionalismu na italskou politickou scénu. Liga totiž byla přinejmenším na začátku druhé republiky jedinou stranou, která se vůbec otázkou uspořádání státu zabývala, stejně tak se jako jediná strana zabývala otázkou jihu a jeho zaostalosti (rétoriku, kterou užívala, nechme pro tuto chvíli stranou)¹²⁷ – a to také voliči ocenili, přirozeně zejména na severu Itálie¹²⁸.

¹²¹ [Signore, Trocino 2008: 82]

¹²² Ve sněmovně získala Liga 10,1 % a v senátu 10,4 %. Úspěch Ligy Severu byl založen především na podpoře v Lombardii (30 %) a v Benátsku (25 %). [Signore, Trocino 2008: 101]

¹²³ Historicky byl termín Padánie používán k označení údolí řeky Pád. Od 90. let má tento pojem spíše politický význam, a to právě kvůli Lize Severu, která jej používá pro označení severní Itálie (po jižní hranici regionů Ligurie a Emilie-Romagne). Podle Gianafranca Miglia, jednoho z hlavních ideologů Ligy Severu v 80. a 90. letech, Padánie zahrnuje i Toskánsko, Umbrii a Marche.

¹²⁴ [Signore, Trocino 2008: 103]

¹²⁵ V roce 2001 získala Liga Severu ve volbách do sněmovny pouze 3,9 % (oproti 10,1 % z roku 1996). [Signore, Trocino 2008: 132]

¹²⁶ [Signore, Trocino 2008: 267]

¹²⁷ Kdy tato rozdílnost mezi severem a jihem Itálie je daným faktem a problémem, který je nutné řešit. Jde o problém poměrně široký, který vznikl v období před sjednocením Itálie. Podstatou problému je odlišný vývoj, kterým se ubírala severní a jižní část poloostrova. Na severu se rozvíjel průmysl i doprava (železniční síť), kdežto na jihu převládala i nadále orientace na zemědělství – Bourboni (v Království Obojí Sicílie) také méně investovali do infrastruktury apod.

Kromě výše uvedené regionální mobilizace byla také důležitým motivem k obnovení procesu decentralizace celková krize systému a hledání nového způsobu uspořádání státu. Krize z let 1992–1994 totiž ukázala, že dosavadní uspořádání státu (především stranický systém) již není efektivní a není schopné odpovědět na požadavky doby, občanů a také mezinárodní politiky. Proto se v Itálii změnil nejen stranický systém, ale i systém volební a také se začalo opět jednat o podobě regionálního uspořádání, které by mohlo pomoci vyřešit problémy státního uspořádání. Regionalizace tedy zapadala do širšího rámce změn formy vlády, volebního systému a přetváření stranického systému¹²⁹.

V prvních třech letech druhé italské republiky nicméně ještě neproběhl žádný zásadní posun k více decentralizovanému státu¹³⁰. Za zmínku stojí pouze zákon ze 23. února 1995 (č. 43/1995), který upravil volební systém do zastupitelstev regionů s normálním statutem. Zákon zavedl smíšený volební systém¹³¹ – stejně jako nový volební systém na celostátní úrovni¹³² měl i tento nový regionální volební systém podpořit tvorbu koalic již před volbami, a umožnit tak vznik jasnějších a stabilnějších regionálních rad¹³³.

Tyto rozdíly přetrvaly i po sjednocení Itálie, a to navzdory centralistické politice – nebo spíše právě kvůli ní. V království byl totiž rozšířen piemontský způsob uspořádání bez ohledu na velmi odlišnou realitu v jižních částech země. Vlády Italského království se také příliš nezabývaly těmito odlišnostmi a příliš se nesnažily řešit situaci na jihu země. Rozdíly mezi oběma částmi země byly posíleny i dalším vývojem po sjednocení země – ve válkách byl jih zasazen bídou více, protože severní Itálie mohla na rozdíl od jihu mít zisk z vojenských zakázek. Během druhé světové války byl jih země okupován spojenci a na severu probíhala občanská válka – ta nicméně neměla takové důsledky, aby odstranila rozdíl v hospodářské rozvinutosti severních a jižních regionů. Jih Itálie tak byl cílem dotací od centrální vlády (tyto dotace byly užívány již v období fašismu, kdy se Mussolini snažil získat podporu na celém území Itálie), často však končily stavbou tzv. katedrál v poušti (tj. staveb nezahrnutých do celkové infrastruktury, a tedy naprosto zbytečných). Dalším aspektem je také častá migrace obyvatel jižní Itálie na sever země za prací i studiem, která dodnes způsobuje projevy nevole ze stran obyvatel severních regionů. Nezanedbatelně k celému problému také přispívá organizovaný zločin, zejména na Sicílii, v Kalábrii a v Kampánii.

¹²⁸ Na jihu země naopak převládala nedůvěra k posílení regionů, a to ze dvou hlavních důvodů. Prvním byla obava o ztrátu finančních zdrojů plynoucích z centra, druhým pak všeobecná nedůvěra k institucím, ať už státním, nebo regionálním. [Čepová 2002: 79]

¹²⁹ [Čepová 2002: 74]

¹³⁰ Což bylo zřejmě způsobeno také tím, že se samotný nový stranický systém musel nejdříve konsolidovat a upevnit své pozice.

¹³¹ Dle tohoto zákona měly být čtyři pětiny členů zastupitelstva zvoleny na základě kandidátních listin v jednotlivých provinciích a to podle pravidel ze zákona č. 108/1968. Zbylá pětina členů zastupitelstva měla být volena pomocí většinového systému na celoregionální úrovni. Čl. 1, zákon č. 43/1995.

¹³² Nový volební zákon pro volby do italského parlamentu byl vytvořen v létě 1993, poprvé se podle něj volilo v březnu 1994. Zákon zavedl velmi komplikovaný volební systém pro obě komory parlamentu, kdy část křesel byla dělena většinovým systémem v jednomandátových obvodech a část systémem proporčním. [Guarnieri 2006: 73]

¹³³ [Masciocchi 2007: 167]

6.2. Období 1997–2007

6.2.1. Zlomový rok 1997

V roce 1997 sice stále nešlo mluvit o naprosto stabilní vládě, nicméně po volbách v roce 1996 došlo k výraznému zlepšení situace, čehož důkazem byl i fakt, že vláda Romana Prodiho vydržela celého dva a půl roku, což bylo více než většina všech vlád v období republiky¹³⁴. I přesto se tato vláda potýkala s problémy, způsobenými především těsnou většinou v parlamentu, která ztěžovala její schopnost akce.¹³⁵

Přes tyto slabé momenty, dosáhl oproti minulosti Prodiho kabinet posílení efektivity vlády v rámci italského politického systému. Za svého působení (do října 1998, kdy mu byla vyjádřena nedůvěra) se jí povedlo několik významných kroků, včetně zavedení eura.

Na začátku roku 1997 vydala Prodiho vláda ústavní zákon, který vytvořil Parlamentní komisi pro ústavní reformy (*Commissione per le riforme costituzionali*), které předsedal Massimo D'Alema (PDS¹³⁶). Tato komise dostala za úkol připravit reformu celé druhé části italské ústavy, tedy části týkající se státního uspořádání (včetně vztahů státu s regiony). Komise vypracovala několik návrhů na změnu ústavy, které by Itálii prakticky změnily ve stát federální¹³⁷. Žádná z těchto změn ale nebyla realizována, a to především kvůli neshodám politických stran¹³⁸. Komise byla nakonec rozpuštěna po roce diskusí, kdy se definitivně potvrdilo, že se hlavní politické strany nedokážou dohodnout na společném plánu změny ústavy¹³⁹.

Přes toto selhání Parlamentní komise se podařilo vládě vydat řadu důležitých zákonů, tzv. zákonů Bassanini, které zásadně upravily uspořádání veřejné administrativy. Tyto zákony byly celkem čtyři (zákony č. 59/1997, 127/1997, 191/1998, 50/1999)¹⁴⁰, pro vývoj regionalismu v Itálii je zásadní především první z nich, zákon č. 59/1997 – „Pověření vlády k přidělení funkcí a úkolů regionům a místním jednotkám k reformě veřejné administrativy

¹³⁴ Průměr trvání vlád první republiky byl necelý jeden rok. [Guarnieri 2006: 83]

¹³⁵ Po volbách v dubnu 1996 měla koalice Olivovníku (*L'Ulivo*) v poslanecké sněmovně 288 křesel (ze 630) a v senátu 158 (ze 315). [Guarnieri 2006: 78]

¹³⁶ Demokratická strana levice PDS (*Partito Democratico della Sinistra*).

¹³⁷ [Masciocchi 2007: 14]

¹³⁸ [Masciocchi 2007: 15]

¹³⁹ [Guarnieri 2006: 101]

¹⁴⁰ <http://www.parlamento.it/leggi/eletenum.htm> – oficiální stránky italského parlamentu obsahující seznam vydaných zákonů.

a jejímu zjednodušení¹⁴¹, který byl vydaný 15. března 1997. Tento zákon představoval významný posun k opravdové autonomii italských regionů – proto se také uvádí, že tento zákon zavedl „administrativní federalismus s nezměněnou ústavou“ (*federalismo amministrativo a Costituzione invariata*),¹⁴² a je mu také obecně přisuzován ústavní význam i přesto, že šlo o běžný zákon, nikoliv o zákon ústavní¹⁴³. Kromě obsahové stránky byl tento zákon významný také proto, že již nesloužil k pouhému naplnění ústavních pravidel (jako tomu bylo v případě předchozí legislativy), ale jeho cílem byl další posun v procesu decentralizace, a zákon tak předznamenal následné změny ústavy za cílem posílení autonomie jednotlivých regionů.¹⁴⁴

Zákon č. 59/1997 se zabýval celkovým zjednodušením administrativy a pověřením vlády k vydání dekretů, a netýkal se tedy pouze regionů, ale i ostatních orgánů veřejné správy. Pro regiony měl z tohoto zákona význam především požadavek rozšíření administrativních funkcí regionů a dalších územních jednotek (zejména provincií a obcí). Zákon doslova určil, že regionům a územním jednotkám mají být přiděleny „všechny funkce a administrativní úkoly spojené se sledováním zájmu a rozvoje příslušného území“¹⁴⁵. Tento pojem je přirozeně velice široký, proto hned ve stejném článku zákona byly uvedeny oblasti vyjmuté z přerozdělování funkcí; státu měly nadále zůstat výhradní administrativní funkce v oblastech zahraniční politiky, obrany, imigrace, měny apod.¹⁴⁶ Nicméně i po tomto vymezení zůstala velmi široká oblast administrativních funkcí, které měly být přiděleny regionům – odtud také pojem administrativního federalismu, kdy kromě jasně vyjmenovaných oblastí, jež zůstaly v plné pravomoci státu, měl být zbytek administrativních funkcí přidělen jednotlivým regionům. Regionům tak byla přiznána „zbytková klauzule“, typický znak federálních uspořádání. Zákon Bassanini tím vlastně oproti platné ústavě z roku 1948 obrátil systém rozdělení administrativních funkcí.

Nejdůležitějším z těchto dekretů realizujících výše uvedený zákon byl legislativní dekret č. 112/1998 z března 1998, který byl následně modifikovaný dalším dekretem č. 443/1999. Dekret č. 112/1998 provedl předeslané převedení administrativních funkcí na

¹⁴¹ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*

¹⁴² [Masciocchi 2007: 14]

¹⁴³ [Masciocchi 2007: 137]

¹⁴⁴ [Šustková 2002: 171]

¹⁴⁵ *Tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi a cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.* Zákon č. 59/1997, čl. 1, odstavec 2.

¹⁴⁶ Zákon č. 59/1997, čl. 1., odstavec 3 a 4.

regiony, a to v kompletních sektorech materií, kterými byly především: řemeslnictví (čl. 12), průmysl (čl. 17), vytváření a distribuce energie (čl. 28), přírodní zdroje (čl. 32), veletrhy a obchod (čl. 39), turistický průmysl (čl. 43). Dekret také obsahuje významné obecné dispozice, z nichž bych vyzvedla např. primární přisouzení administrativních funkcí obcím a provinciím – tyto měly vykonávat administrativní funkce ve všech případech, kdy není nutný jednotný výkon na celoregionální úrovni. Dalším zásadním bodem bylo opatření přiznávající regionům a ostatním územním jednotkám pravomoc vykonávat normy mezinárodní a evropské, pokud nevyžadují akci státu samotného¹⁴⁷.

Důležitým dekretem, který vycházel ze zákona č. 59/1997 (konkrétně z čl. 9), byl také dekret prezidenta republiky Scalfara č. 281/1997. Tento dekret potvrdil funkce udělené Stálé konferenci státu s regiony a dále je rozšířil. Důležitá byla především povinnost vlády vyslechnout mínění této konference v případě přípravy jakéhokoliv legislativního aktu týkajícího se regionů a jejich pravomocí.¹⁴⁸ Konference dále navrhuje zástupce regionů v rámci italského zastoupení u Evropské unie.

Celkově tedy zákon č. 59/1997 a následné výkonné dekrety významně rozšířily funkční oblast regionů, obcí i provincií, a předeslal tak ústavní reformy let 1999 a 2001.

6.2.2. Začátek ústavních reforem – rok 1999

V říjnu 1998 byla Prodiho vládě (většinou jediného hlasu) vyslovena nedůvěra.¹⁴⁹ Bez předčasných voleb (dle rozhodnutí prezidenta republiky Scalfara) byla sestavena nová vláda, tentokrát pod vedením Massima D'Alemy. Tato vláda učinila další významný krok vývoje italského regionalismu, kterým bylo dne 22. listopadu 1999 vydání ústavního zákona č. 1/1999. Tento ústavní zákon upravil články ústavy týkající se statutární autonomie regionů a volby předsedy regionální rady¹⁵⁰. Konkrétně se jedná o články ústavy č. 121, 122, 123 a 126.

¹⁴⁷ [Masciocchi 2007: 128]

¹⁴⁸ Legislativní dekret č. 281/1997, čl. 2.

¹⁴⁹ [Guarnieri 2006: 83]

¹⁵⁰ Ústavní zákon č. 1/1999 – Dispozice týkající se přímé volby předsedy regionální rady a statutární autonomie regionů (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*).

Zákon významně posílil autonomii jednotlivých regionů¹⁵¹, kdy přeepsáním celého čl. 123 regionům přiznal pravomoc regionů vytvořit si vlastní statut (tedy listinu určující vnitřní organizaci regionu). V původním ústavním textu totiž bylo určeno, že „statut (regionu) je schválen regionálním zastupitelstvem, a to absolutní většinou všech členů, a poté potvrzen státním zákonem.“¹⁵² Tím byla samozřejmě autonomie jednotlivých regionů omezena, protože statuty podléhaly schválení parlamentem. Ústavní zákon č. 1/1999 nahradil celý ústavní článek 123 a dle nového znění je „statut přijat a modifikován regionálním zastupitelstvem prostřednictvím zákona přijatého absolutní většinou členů dvěma po sobě jdoucími hlasováními, která se konají v intervalu ne menším než dva měsíce. Pro takový zákon není vyžadováno potvrzení vládním komisařem. Vláda republiky může vznést otázku ústavní legitimacy regionálních statutů u Ústavního soudu do třiceti dnů od vydání statutu.“¹⁵³ Regiony tak dostaly autonomii samostatně vytvářet a měnit vlastní statuty a omezením je pouze povinnost dodržovat ústavu¹⁵⁴ (čl. 3). Centrální vládě samozřejmě zůstala možnost kontroly regionálních statutů, ale pouze dodatečně u Ústavního soudu – vláda tímto ztratila možnost zasahovat do vytváření statutů před jejich vydáním.

Důležitou změnou v čl. 123 byla také úprava povahy statutů. Před vydáním ústavního zákona č. 1/1999 určovala ústava statutům úkol určit vnitřní organizaci regionu¹⁵⁵. Zákon č. 1/1999 tuto formulaci upravil, a statuty tak měly určovat pouze formu vlády a základní principy vnitřní organizace (čl. 3). To v praxi znamená, že statuty měly udat pouze základní organizaci regionů a detaily měly být ponechány regionálním zákonům – tento systém tak měl zaručit větší flexibilitu systému, a tedy větší svobodu jednotlivých regionů v potřebných úpravách fungování jednotlivých orgánů.

Druhým tématem, kterým se zabýval ústavní zákon č. 1/1999, byl volební systém pro regionální orgány. Článek 2 tohoto zákona nahradil celý čl. 122 ústavy z roku 1948. Podle původní ústavy určoval volební systém v regionech státní zákon s tím, že v ústavě samotné

¹⁵¹ Jedná se o normální regiony, organizace regionů se zvláštním statutem je dle čl. 116 ústavy určena právě zvláštními statuty, které jsou schvalovány ústavním zákonem.

¹⁵² *Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica.* Ústava (1948), čl. 123, odstavec 2.

¹⁵³ *Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.* Ústavní zákon č. 1/1999, čl. 3, odstavec 2.

¹⁵⁴ Do roku 1999 musely být navíc statuty v souladu nejen s ústavou, ale také se všemi zákony republiky. Ústava (1948), čl. 123, odstavec 1.

¹⁵⁵ Ústava (1948), čl. 123, odstavec 1.

bylo určeno, že předsedu regionální rady volí regionální zastupitelstvo ze svých členů¹⁵⁶. Podle ústavního zákona č. 1/1999 je nově volební systém v regionech určován regionálními zákony v rámci základních principů daných zákonem státním (čl. 2).¹⁵⁷ Dále se změnil způsob volby předsedy regionální rady, který měl být nadále, pokud není ve statutu určeno jinak, volen přímo a jmenovat ostatní členy regionální rady (čl. 2). V ústavě byl tímto vytvořen základní model volby předsedy regionální rady, který mohou regiony buď přijmout, nebo ne. Pokud ho ale přijmou, musejí tento model přímé volby předsedy regionální rady přijmout kompletní se všemi dalšími pravidly zakotvenými v ústavě¹⁵⁸.

Poslední důležitou změnou, kterou přinesl zákon č. 1/1999, byla úprava čl. 121 ústavy, jež odstranila výhradní pravomoc zastupitelstva vydávat právní nařízení. Tím byla dána svoboda jednotlivým regionům určit si, kdo tato nařízení bude vydávat (čl. 1).¹⁵⁹

Celkově tedy ústavní zákon č. 1/1999 rozšířil autonomii jednotlivých regionů a poskytl jim větší možnost sebeurčení prostřednictvím větší svobody při výběru formy vlády a vnitřního uspořádání.

Po vydání tohoto zákona se ovšem také objevily kritiky, které upozorňovaly na fakt, že po úpravě ústavy jsou normální regiony postaveny minimálně na stejnou úroveň jako regiony se zvláštním statutem, ne-li výše. Tyto kritiky vycházely ze skutečnosti, že změnou ústavy dostaly regiony s normálním statutem větší prostor pro změny vnitřní organizace, zatímco regiony se zvláštním statutem zůstaly omezeny tím, že ve statutech musí být uvedena nejen forma vlády, ale také způsob volby apod.¹⁶⁰ Proto 31. ledna 2001 vláda Giuliana Amata, která v dubnu 2000 nahradila D'Alemovu vládu¹⁶¹, vydala další ústavní zákon (č. 2/2001 – Dispozice týkající se přímé volby prezidentů regionů se zvláštním statutem a autonomních provincií Trento a Bolzano)¹⁶², který prostřednictvím úprav jednotlivých zvláštních statutů rozšířil změny zákona č. 1/1999 i na regiony se

¹⁵⁶ Ústava (1948), čl. 122.

¹⁵⁷ Tyto principy určuje zákon č. 165/2004. Principy jsou velmi široké a nechávají velký prostor regionům. Jsou to: volby předsedy regionální rady a zastupitelstva musejí probíhat vždy současně; je zakázán imperativní mandát; je doporučen volební systém, který by usnadnil vytváření stabilních většin a zastoupení menšin.

¹⁵⁸ [Masciocchi 2007: 161]

¹⁵⁹ Většina regionů si následně zvolila smíšený systém, kdy pravomoc vydávat nařízení je určena typem nařízení. [Masciocchi 2007: 216]

¹⁶⁰ Již dříve pak byl připomínán fakt, že regiony se zvláštním statutem jsou do jisté míry znevýhodněny tím, že jejich statut musí být schválen ústavním zákonem, když normálním regionům stačí schválení běžným zákonem.

¹⁶¹ Massimo D'Alema podal demisi po regionálních volbách v dubnu 2000, kdy v osmi z patnácti regionů vyhrála opozice, a volbní období dovedla do konce další levicová vláda pod vedením Giuliana Amata. [Sabbatucci, Vidotto 2007: 657]

¹⁶² *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano*. Ústavní zákon č. 2/2001.

zvláštním statutem, a umožnil jim tím také určovat detaily vnitřní organizace pomocí regionálních zákonů, a nikoliv změnami statutu, který navíc musí být přijat ústavním zákonem.

6.2.3. Reforma hlavy V

Ještě během vlády Giuliana Amata¹⁶³ byl vytvořen další ústavní zákon, který naprosto zásadně změnil fungování italských regionů. Ústavní zákon č. 3/2001¹⁶⁴ byl schválen v parlamentu 8. března 2001.¹⁶⁵ Berlusconiho koalice vzápětí proti schválenému zákonu vystoupila a žádala referendum (původní požadavek byl na konání referenda v den květnových parlamentních voleb)¹⁶⁶ – hlavním řečníkem byl v tomto případě Umberto Bossi, který reformu považoval za málo federalistickou¹⁶⁷. Středolevá koalice Olivovník (*L'Ulivo*) se referendu nebránila a doufala v podpoření svojí politiky¹⁶⁸. Referendum bylo podpořeno také zástupci regionů, i když z rozdílných důvodů.¹⁶⁹

Dne 7. října 2001 byl ústavní zákon podroben historicky prvnímu ústavnímu referendu v Itálii¹⁷⁰. Zákon byl tímto referendem schválen, a to 64, 2 % kladnými hlasy¹⁷¹ při účasti 34 % všech voličů¹⁷².¹⁷³ V platnost vešel zákon ke dni 18. října 2001.

Nový ústavní zákon (pro velký posun v procesu decentralizace byl také nazýván „zákon o federalismu“)¹⁷⁴ kompletně nahradil sedm článků ústavy (čl. 114, 116, 117, 118, 119, 120, 127), tři změnil (čl. 123, 125 a 132) a pět jich zrušil (čl. 115, 124, 128, 129 a 130).

¹⁶³ Volební období končilo v březnu 2001, Amatova vláda pak byla u moci až do června 2001, kdy byla jmenována nová Berlusconiho vláda.

¹⁶⁴ Ústavní zákon č. 3/2001, Změny hlavy V druhé části ústavy. *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

¹⁶⁵ Dne 8. března 2001 odhlasoval zákon senát, poslanci hlasovali již 28. února. Hlasování se nezúčastnili poslanci ani senátoři středo-pravé koalice Dům svobod (*Casa delle Libertà*) a senátoři Strany komunistické obnovy (*Partito della Rifondazione Comunista* – PRC). [Šustková 2002: 195]

¹⁶⁶ Tento návrh ale zamítl Ústavní soud. [Šustková 2002: 195]

¹⁶⁷ Dům svobod ale rozhodně nezaujal jednotný postoj a ani Liga Severu nebyla ve svém přístupu jednotná – někteří její představitelé považovali reformu za dostatečnou jako základ pro další reformy. [Šustková 2002: 196]

¹⁶⁸ Mezitím (13. května 2001) totiž proběhly parlamentní volby, které vyhrála Berlusconiho koalice. Referendum tak mohlo tuto porážku zmírnit potvrzením reformy vypracované Amatovou vládou. [Šustková 2002: 196]

¹⁶⁹ Důvody se lišily dle politické orientace jednotlivých předsedů regionálních rad.

¹⁷⁰ Dle ústavy je běžně použitelné jen referendum abrogativní (čl. 75).

¹⁷¹ Výsledky byly vyrovnané na celém území Itálie, pouze na jihu byla účast o 10 % pod celostátním průměrem.

¹⁷² Pro ústavní referendum není určena žádná minimální účast, nebylo tedy nutné, aby k urnám dorazila alespoň polovina oprávněných voličů. [Šustková 2002: 196]

¹⁷³ [Šustková 2002: 197]

¹⁷⁴ *La legge sul federalismo*. Označení bylo používáno především v médiích. Bossi následně sdělovací prostředky obvinil, že voliče klamou, protože zákon není federalistický, ba právě naopak. [Šustková 2002: 197]

Změnil tak především logiku pohledu na státní uspořádání a na způsob rozdělování pravomocí. To je patrné především z prvního a třetího článku zákona č. 3/2001, které upravily základní principy regionálního uspořádání.

První článek zákona nahradil původní čl. 114 ústavy tak, že místo původního textu „Republika se dělí na regiony, provincie a obce“¹⁷⁵ je nyní v ústavě uvedeno toto: „Republika je složena z obcí, provincií, metropolitních měst¹⁷⁶, regionů a státu.“¹⁷⁷ Jednotlivé územní jednotky byly postaveny na stejnou ústavní úroveň a nyní je mezi nimi formální rovnost. Hned na začátku zákona je tedy jasně poznat, že regiony už nejsou brány jako jednoznačně podřízené jednotky, nýbrž jako (a to do jisté míry platí i o dalších územních jednotkách) rovnocenní partneři¹⁷⁸ v procesu vytváření legislativy a fungování státu.¹⁷⁹

Třetí článek zákona č. 3/2001 pak potvrdil zásadní změnu smýšlení o regionálním uspořádání a je také považován za klíčovou část zákona. Změnil totiž ústavní článek 117, který rozděluje legislativní pravomoci mezi celostátní a regionální úroveň vlády. Původně tento článek uváděl oblasti, ve kterých vykonávaly legislativní pravomoci regiony. Jednalo se např. o místní policii, veletrhy, turistický ruch, správu muzeí a knihoven, zemědělství, lov a o rybolov. V těchto oblastech mohly regiony vydávat vlastní normy, nicméně vždy musely být tyto normy v souladu se základními principy danými státním zákonodárstvím a také v souladu se státním zájmem a zájmem ostatních regionů. Nový čl. 117 pojímá rozdělení legislativních pravomocí z úplně odlišného pohledu. Základní rozdíl je v tom, že staví oba typy zákonů, tedy státní i regionální, na stejnou úroveň. Stejně jako v prvním článku zrušil i ve třetím článku zákona č. 3/2001 hierarchický pohled na státní uspořádání a stanovil pro oba typy zákonodárství stejné podmínky, jimiž je dodržování ústavy, legislativy Evropské unie a mezinárodních závazků (čl. 3). Krom tohoto zrovnoprávnění je v této části ústavního zákona další zásadní změna v rozdělení legislativních kompetencí – tou je obrácení tzv. zbytkové klauzule. To znamená, že doposud byly vymezeny oblasti legislativních pravomocí regionů a zbytek byl ponechán státu. Po reformě ústavy je tomu

¹⁷⁵ *La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*. Ústava (1948), čl. 114.

¹⁷⁶ Metropolitní města byla prvně zmíněna již v zákoně č. 142/1990, ústavně byla však potvrzena právě až zákonem 3/2001. Jedná se o útvary stejné povahy jako provincie, s vlastním statutem, nicméně normy pro jejich fungování určuje stát. [Masciocchi 2007: 271]

¹⁷⁷ *La Repubblica e costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*. Ústava, nový čl. 114.

¹⁷⁸ Samozřejmě se ale liší pravomoci udělené jednotlivým úrovním vlády. Důležitý je fakt, že nový ústavní text všem těmto jednotkám přikládá rovnocenný ústavní význam a jejich existence a práva jsou tedy chráněny ústavou.

¹⁷⁹ [Masciocchi 2007: 15]

naopak – nový čl. 117 udává oblasti, ve kterých má exkluzivní legislativní pravomoc stát, dále jsou zde uvedeny oblasti tzv. sdílené pravomoci (*legislazione concorrente*), kde stát má za úkol udat pouze základní principy a samotná detailní legislativa je v rukou jednotlivých regionů (sem patří například mezinárodní vztahy a vztahy s EU, zahraniční obchod, vzdělání a výzkum). Všechny neuvedené materie jsou přiděleny regionům (čl. 3). Tím se významně rozšířila oblast, ve které mohou regiony jednat samostatně, a zmizel tedy původní systém omezených pravomocí udělených regionům. Problém přirozeně může nastat při identifikaci jednotlivých problémů a jejich přiřazení do konkrétní tematické oblasti. Tato komplikace může nastat především v případě pravomoci státu jednat v oblasti zajištění základních občanských a sociálních práv a také v případě ochrany životního prostředí, kdy může být interpretace velmi široká – proto zde hraje důležitou roli Ústavní soud, který v praxi často určuje, zda daný úkol spadá do sféry státní nebo regionální.¹⁸⁰

Z výše uvedeného vyplývá, že nový čl. 117 dal regionům výrazně větší autonomii ve vytváření vlastní legislativy, což bylo také stvrzeno zrušením preventivních kontrol regionální legislativy ze strany státu a také zrušením institutu vládního komisaře.^{181 182}

Změna rozdělení a rozsahu zákonodárství přiděleného regionům znamenala zásadní moment procesu decentralizace v Itálii a je také označována jako významný krok k federalismu, protože nově zavedená zbytková klauzule je typickým rysem federálních států.¹⁸³

Dalším důležitým prvkem zákona č. 3/2001 je ústavní zakotvení finanční autonomie regionů¹⁸⁴ a také provincií, obcí a metropolitních měst. V původním čl. 119 ústavy, který se věnuje finanční stránce regionálního uspořádání, byla sice již uvedena finanční autonomie, ale pouze v rámci zákonů republiky¹⁸⁵ – regiony tak byly značně omezeny ze strany státu a byly závislé na jím vydaných zákonech. Naproti tomu nový čl. 119 regionům (stejně jako provinciím, obcím a metropolitním městům) přiznává finanční autonomii bez této podmínky. I tady je po reformě ústavy hlavní podmínkou soulad s ústavou a také

¹⁸⁰ [Masciocchi 2007: 60]

¹⁸¹ Ústavní zákon č. 3/2001 zrušil čl. 124, 130 a první odstavec čl. 125, kde byly tyto kontrolní prvky zakotveny.

¹⁸² Státu zůstala jako kontrolní mechanismus možnost obrátit se na Ústavní soud v případě, že vláda shledá regionální zákon neústavním. Stejná možnost je poskytnuta také regionům. Stát ale také může zasáhnout v případě nedostatečné aktivity regionů či porušování mezinárodních dohod. V takovém případě ale musí situaci nejdříve se zainteresovanými regiony konzultovat.

¹⁸³ [Masciocchi 2007: 20]

¹⁸⁴ V tomto směru byl již v roce 2000 vydán zákon č. 56/2000. Nový čl. 119 tento zákon potvrdil a změny v něm uvedené začlenil do ústavy.

¹⁸⁵ Ústava (1948), čl. 119, odstavec 1.

s celkovým daňovým systémem v Itálii. Od roku 2001 je tedy na jednotlivých regionech, jak si zkoordinují příjmy a výdaje či jak budou hospodařit se svým majetkem.¹⁸⁶ Zákon ale nezapomněl ani na možné potřeby znevýhodněných oblastí a určil tzv. vyrovnávací fond (*fondo perequativo*)¹⁸⁷, jehož pomoc může být nasměrována do jakéhokoliv regionu,¹⁸⁸ a to bez určení konkrétního cíle, čímž byla opět potvrzena větší autonomie regionů, kdy dříve jim byly peníze ze státní pokladny přidělovány vždy pro nějaký konkrétní úkol. Stále ovšem zůstala hlavní role státu, který má za úkol zdroje ze státní pokladny přerozdělovat. Zákon, který by uvedl do praxe tento nový článek ústavy, však dosud vydán nebyl – v současnosti je návrh takového zákona v procesu schvalování italským parlamentem. Zatím tedy není tato finanční autonomie reálně naplněna.

Mezi další změny zavedené ústavním zákonem 3/2001 patří možnost přidělení regionům bez zvláštního statutu speciální prvky autonomie¹⁸⁹ – tento bod vzbudil diskuse, zda je žádoucí další stupeň asymetrie, a tato norma proto nebyla uvedena do praxe.¹⁹⁰

Dále byla do ústavy přidána povinnost regionů zřídit na svém území Radu místních autonomií (*Consiglio delle autonomie locali*)¹⁹¹ jako poradní orgán zprostředkující kontakt mezi regionem a dalšími územními jednotkami, které se nacházejí na jeho území¹⁹². Poslední důležitou změnou bylo ústavní potvrzení hlavního města Itálie, kdy čl. 1 zákona 3/2001 výslovně určuje, že tímto hlavním městem je Řím a jeho uspořádání je určeno státním zákonem. Pro Valle d'Aosta a Trentino-Alto Adige byl zaveden dvojjazyčný název (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste a Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Reforma hlavy V (jak je obecně tato ústavní změna nazývána) tak potvrdila začátek cesty decentralizace daný ústavním zákonem č. 1/1999. Zákon č. 3/2001 posunul Itálii na této cestě o značný kus vpřed, a to i přesto, že ho někteří politici kritizují – příkladem může být Umberto Bossi, který zákonu vytýkal, že není dostatečný a neposkytuje regionům takovou autonomii, jakou by měl. Tento jeho postoj přirozeně vychází z jeho pozice lídra Ligy

¹⁸⁶ [Masciocchi 2007: 142]

¹⁸⁷ Tento fond má být dle nového ústavního textu zaveden státním zákonem.

¹⁸⁸ Oproti původnímu čl. 119, který výslovně určoval tuto pomoc jihu Itálie.

¹⁸⁹ Ústavní zákon č. 3/2001, čl. 2 – změnil ústavní čl. 116.

¹⁹⁰ Při přípravě reformy v roce 2005 vládla shoda o tom, že je potřeba tuto část ústavy odstranit. I přesto, že v poslední době některé z regionů usilují o udělení tohoto dalšího stupně autonomie (např. Toskánsko, Lombardie, Benátsko). [Masciocchi 2007: 24]

¹⁹¹ Ústavní zákon č. 3/2001, čl. 7 – změnil čl. 123 ústavy.

¹⁹² Dříve byla tato úloha určena vládnímu komisaři.

Severu, která je zastáncem federálního uspořádání státu.¹⁹³ Nicméně již v dalším volebním období dostal Umberto Bossi příležitost udělat další krok k vysněné italské federaci.

6.2.4. Další pokusy o reformu uspořádání státu: 2002–2007

Volby v květnu 2001 jasně vyhrála koalice Silvia Berlusconiho a Umberto Bossi obdržel v nové vládě (tzv. Berlusconi II)¹⁹⁴ post ministra pro reformy a devoluci (*Ministro delle riforme istituzionali e devoluzione*)¹⁹⁵ – již samotný název ministerského postu napovídá, co bylo jeho úkolem¹⁹⁶. Byla tak vytvořena reforma ústavy, která tentokrát měla změnit celou druhou část ústavního textu (nikoliv jen hlavu V týkající se regionů). Tato reforma měla dále nejen posílit pravomoci jednotlivých regionů, ale pokud by vešla v platnost, Itálie by se stala státem federálním, a to především kvůli třem bodům této reformy. Tím prvním by bylo vytvoření federálního senátu (*Senato federale della Repubblica*), druhým bodem by bylo vymezení určitých oblastí legislativy, které by byly v exkluzivní pravomoci regionů. Třetím hlavním bodem reformy by bylo jasné zastoupení regionů v Ústavním soudu.

Nejrozsáhlejší změna, kterou by přinesl tento ústavní zákon, by byla reorganizace senátu. Senát se dle zákona měl stát senátem federálním a garantovat reprezentaci jednotlivých teritoriálních jednotek (čl. 3). Volební období senátu již nemělo být dané centrálně, ale senátoři měli být voleni současně s volbami do regionálních zastupitelstev,¹⁹⁷ a obměňovat se tedy v různých obdobích. Pro zastoupení regionů byla také důležitá změna v rozhodovacím procesu uvnitř senátu: nejenže by rozhodnutí muselo být schváleno většinou přítomných senátorů, ale museli by být přítomni také senátoři zastupující alespoň jednu třetinu regionů (čl. 9). Nově by také senát nemohl být (na rozdíl od sněmovny) rozpuštěn prezidentem (čl. 27). Změnil by se také legislativní proces, kdy legislativa

¹⁹³ V období kolem roku 1996 dokonce prosazovala Liga Severu úplné odtržení severní Itálie.

¹⁹⁴ V Itálii je zvykem přidávat číslovky k vládám stejných předsedů, protože bylo zejména v období první republiky časté, že stejný politik vytvořil postupně několik vlád, které měly krátké trvání.

¹⁹⁵ Tuto funkci zastával Umberto Bossi do července 2004 (vzdal se mandátu poslance, jelikož byl v červnových volbách zvolen do Evropského parlamentu), poté tuto funkci zastával Roberto Calderoli.

¹⁹⁶ V současné Berlusconiho vládě zastává Bossi tento úřad znovu, nicméně s novým pojmenováním – je nyní ministrem pro federativní reformy (*Ministro delle Riforme per il Federalismo*), kdy je opět jasné, jakou činnost má toto ministerstvo vyvíjet.

¹⁹⁷ Měla tak být zajištěna politická reprezentace regionů, kdy se změnou regionální vlády mělo být změněno i zastoupení v senátu tak, aby odpovídalo politické orientaci příslušného regionu.

v materiích ústavního čl. 117, druhého odstavce (tj. v oblasti exkluzivních legislativních pravomocí státu), měla být vytvářena ve sněmovně a následně schválena senátem (čl. 14). Naopak senát měl dle reformy vytvářet zákony určující základní principy pro legislativu ve sdílených legislativních pravomocích (Ústava, čl. 117, třetí odstavec) a poté je dát ke schválení poslanecké sněmovně (čl. 14)¹⁹⁸. Společně pak měly obě komory parlamentu vytvářet legislativu v oblasti zaručení základních občanských a sociálních práv volebních systémů pro provincie, obce a metropolitní města (čl. 14). S těmito změnami by tak byla posílena role senátu v legislativním procesu v Itálii a regiony by měly větší možnost účasti na tomto procesu.

Další významnou změnou mělo být posílení vlastních legislativních pravomocí regionů, kdy by regionům byly výslovně přiděleny některé oblasti, ve kterých by měly regiony výhradní legislativní pravomoc – mělo se jednat o zdravotní péči, školství, regionální policie. A samozřejmě další oblasti nepřímo vyjmenované v ústavě. Toto přesunutí některých pravomocí do sféry regionální a výslovné potvrzení některých těchto pravomocí v ústavě by rozhodně bylo jedním z jasných kroků zavádějících federální uspořádání.

Poslední ze tří nejvýznamnějších změn měla být úprava složení ústavního soudu, kdy čtyři z patnácti soudců měl volit federální senát společně se zástupci regionů a autonomních provincií. Tento krok měl umožnit zastoupení regionů v soudnictví a posílení jejich celkové účasti na vytváření systému vlády, stejně jako jejich větší ochranu proti omezování vlastních pravomocí (čl. 51).

Tyto tři výše uvedené body ústavního zákona z roku 2005 byly nejvýraznějšími prvky, které by přispěly k přechodu Itálie od regionálního k federálnímu státu. Nicméně to zdaleka nebyly jediné změny, které by zavedla tato ústavní reforma – k těm dalším patří například snížení počtu senátorů i poslanců, snížení věkové hranice volitelnosti do obou komor stejně jako do úřadu prezidenta, zrušení institutu doživotních senátorů (*senatori a vita*) a přesunutí této funkce do poslanecké sněmovny vytvořením institutu doživotních poslanců (*deputati a vita*), posílení role předsedy vlády a zrušení klauzule, podle které se ústavní referendum nemůže konat, pokud je ústavní zákon v každé z komor parlamentu schválen většinou větší, než odpovídá dvěma třetinám členů každé komory.

¹⁹⁸ V současnosti mají obě komory italského parlamentu stejné postavení – každý zákon musí být schválen oběma komorami, a to tak, že komora, ve které byly zahájeny práce, text vypracuje a schvaluje článek po článku. Druhá komora pak musí text nového zákona schválit beze změn.

Z výše uvedeného vyplývá, že navrhovaná reforma by zcela zásadně změnila uspořádání Italské republiky. Ústavní zákon byl schválen oběma komorami parlamentu na podzim roku 2005¹⁹⁹ a byla následně publikována v Úředním věstníku (*Gazzetta Ufficiale*) dne 18. listopadu 2005. Ještě téhož měsíce se ovšem objevily hlasy pro vyhlášení referenda, které by tento zásadní krok potvrdilo. Oficiální požadavek na toto referendum vzešel během února 2006 celkem ze tří míst – ze strany zástupců patnácti regionálních zastupitelstev, ze strany 248 poslanců a 112 senátorů²⁰⁰. Všechny tyto požadavky byly uznány za oprávněné, a tak bylo 28. dubna 2006, na základě rozhodnutí vlády, dekretem prezidenta republiky Carla Azeglia Ciampiho vyhlášeno referendum, jehož konání bylo určeno na 25. a 26. června 2006.²⁰¹

Společně s parlamentními volbami v dubnu 2006 ukázalo toto referendum opětovný úbytek voličské přízně Berlusconiho koalice a v obou případech byla pravice poražena (i když v parlamentních volbách jen velice těsně). Výsledek ústavního referenda byl negativní – 61,3 % voličů se vyslovilo proti ústavní změně, a ústavní zákon tak nevešel v platnost^{202 203}.

Požadavek na změnu ústavního pořádku se nicméně i nadále ukázal jako přetrvávající téma italské politiky – možností další reformy se totiž dále zabývala i nová středolevá vláda Romana Prodiho. Diskuse v Komisi pro ústavní záležitosti Poslanecké sněmovny (*Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*), která začala v druhé polovině roku 2007, se týkala podobných změn, které byly již obsaženy v předchozím návrhu reformy, především snížení věkové hranice volitelnosti do parlamentu, snížení počtu senátorů a poslanců, posílení role předsedy vlády, zavedení federálního senátu a úpravy legislativního procesu. Podle návrhu měli být členové nového senátu dokonce voleni přímo z řad členů regionálních zastupitelstev, aby tak byla zajištěna jasnější reprezentace politické orientace jednotlivých regionů. Důležitým bodem bylo také posílení role senátu v legislativním procesu, a to především v oblasti legislativy určující principy

¹⁹⁹ V poslanecké sněmovně se hlasovalo 20. října 2005, v senátu pak 16. listopadu 2005.

²⁰⁰ www.camera.it/eventicostituzione2007 – informační server Poslanecké sněmovny Italské republiky.

²⁰¹ www.camera.it/eventicostituzione2007 – informační server Poslanecké sněmovny Italské republiky.

²⁰² Souhlas s ústavním zákonem převládá pouze v Lombardii (54,6 % kladných hlasů) a Benátsku (55,3 % kladných hlasů) a to těsnou většinou. Ještě těsnější většinou podpořili reformu Italové žijící v zahraničí (52,1 % kladných hlasů). Na severu Itálie byly výsledky celkově vyrovnané, ve střední a jižní Itálii jasně převládla negativní odpověď – nejvíce voličů proti reformě se vyjádřilo v Kalábrii (82,5 %).

²⁰³ www.camera.it/eventicostituzione2007 – informační server Poslanecké sněmovny Italské republiky.

pro legislativu regionální.²⁰⁴ Tento rozpracovaný projekt nové změny ústavy byl však ukončen předčasným pádem vlády a vyhlášením předčasných voleb v dubnu roku 2008, které znovu vyhrál Berlusconi se svojí stranou Lid svobody (*Popolo della libertà*)²⁰⁵.

I přes nedokončené či nepřijaté reformy, které by z Itálie udělaly federální stát, měly na konci roku 2007 regiony coby politické jednotky rozhodně posíleny pravomoci oproti stavu před ústavními reformami. Od roku 1997 zaznamenal italský regionalismus významný vývoj, kdy byla regionům dána reálná možnost jednat do značné míry samostatně, a to pouze v rámci obecných principů daných ústavou. Před rokem 1997 sice regiony měly určitou samostatnost, ale pouze v přesně určených oblastech a v rámci zákonů vydaných centrální vládou. V roce 2007 byla možnost samostatného jednání regionů již značně rozšířena.

²⁰⁴ <http://www.camera.it/eventicostituzione2007/riforme> - Informační portál Poslanecké sněmovny Italské republiky.

²⁰⁵ Strana PDL získala ve Sněmovně 37,1 %, její partneři Liga Severu a Hnutí za autonomii (*Movimento per l'Autonomia*, MPA) dohromady získali 8,5 % (LN) a 1,1 % (MPA). V Senátu získala PDL 38 %, Liga Severu 8,2 % a MPA 1 %. Deník *La Repubblica*, číslo 90, 15. dubna 2008.

7. Po roce 2007 – na cestě k federaci?

Jak jsem již uvedla, s pádem Prodiho vlády padl i další pokus o reformu ústavy, která by Itálii změnila ve federaci. Další takto zásadní reforma zatím vytvořena nebyla, ale uspořádání státu zůstává jedním z hlavních témat italské politické scény – je tomu tak přirozeně i kvůli účasti Ligy Severu ve vládě.²⁰⁶ V době, kdy píšu tuto práci, je v procesu schvalování zákon, který by měl uvést do praxe čl. 119 ústavy po reformě hlavy V (tj. po reformě ústavním zákonem č. 3/2001). Je poměrně překvapující, že tento zákon byl vytvořen až nyní, osm let po této reformě, kdy mezitím byla vyvíjena snaha spíše opět změnit samotný ústavní text.

Návrh nového zákona je nazýván zákonem o „fiskálním federalismu“ a Liga Severu ho považuje za svůj velký úspěch. Dle mého názoru je označení fiskální federalismus poněkud nadnesené, a to především proto, že text zákona se zabývá opravdu především normami danými v ústavě v čl. 119 a určuje vládě povinnost vydat do dvou let legislativní dekrety, které by skutečně dané principy uvedly v praxi. Podle mě jde tedy spíše o dokončení reformy z roku 2001, proti které Umberto Bossi vystupoval jako proti nedostatečné či dokonce centralizující, a nejedná se tedy o nový krok směrem k federálnímu uspořádání státu.

Nicméně je evidentní, že proces decentralizace není v Itálii zdaleka u konce – lze tak usuzovat z několika faktorů. Tím prvním je voličská podpora a síla Ligy Severu. Liga Severu má v Itálii stabilní pozici²⁰⁷ a jedním z jejích hlavních cílů je dosáhnout právě federalismu. Dalším faktem, podporujícím předpoklad, že je Itálie spíše na cestě k federativnímu uspořádání, je to, že obě alternující koalice, tedy středo-levá²⁰⁸ a středo-pravá koalice²⁰⁹, se na tomto procesu podílejí, a lze tedy předpokládat, že proces bude pokračovat i v případě změny vládní koalice.

²⁰⁶ Liga Severu má v současné vládě čtyři ministry, a jsou jimi: Umberto Bossi (ministr pro federativní reformy), Roberto Calderoli (ministr pro zjednodušení legislativy), Roberto Maroni (ministr vnitra) a Luca Zaia (ministr pro zemědělskou, potravinářskou a lesnickou politiku).

²⁰⁷ Samozřejmě zejména v severní Itálii (hlavně v Lombardii a Benátsku), nicméně voliče má Liga Severu i ve střední Itálii.

²⁰⁸ V současnosti je jejím hlavním zástupcem Demokratická strana PD (*Partito Democratico*).

²⁰⁹ V čele této koalice stojí v současnosti Silvio Berlusconi a jeho nová strana Lid svobod (*Popolo della Libertà*), která vznikla v březnu roku 2009 sloučením stran Vzhůru Itálie a Národní aliance (je třeba tuto stranu odlišit od původní Berlusconiho koalice Lid svobody - *Popolo della Libertà*).

Otázkou je, zda se některé z budoucích vlád podaří vytvořit takovou úpravu ústavy, která by vyhovovala všem politickým stranám a hlavně voličům, kteří by o ní (s největší pravděpodobností) hlasovali v referendu. Pro tuto chvíli zůstává Itálie regionálním státem, ale vývoj italského státního uspořádání v tomto okamžiku pravděpodobně čeká další posun ve směru větší decentralizace.

Závěr

Na základě vývoje regionalismu v Itálii, jak je zpracován v mé práci, lze tedy konstatovat, že v současnosti je Itálie typickým regionálním státem. Cesta k tomuto stavu byla dlouhá, a to i přes to, že byly regiony jako autonomní jednotky zakotveny již v ústavě z roku 1948. Pro vývoj italského regionálního státu byla nejvýznamnější dvě období – tím prvním jsou sedmdesátá léta 20. století a tím druhým desetiletí 1997–2007. V prvním případě se jednalo o samotné uvedení regionů do praxe dle norem obsažených v ústavě. V druhém případě šlo naopak o významný posun v procesu decentralizace, kdy byly regionům přiznány další pravomoci, a autonomie regionů se tak dostala kvalitativně na vyšší úroveň. V současnosti tak mají regiony značnou míru autonomie, a to i přesto, že některé části reformované ústavy stále čekají na příslušný zákon, který by upravil jejich uvedení do praxe (příkladem je již zmíněný finanční zákon, který by zavedl finanční autonomii regionů bez zvláštního statutu).

Jak jsem již uvedla v poslední kapitole své práce, je jasné, že proces decentralizace není v Itálii zdaleka u konce. Nejen proto, že ještě není plně dokončena realizace norem nového ústavního textu, ale také proto, že v Itálii zůstává důležitou politickou otázkou, zda je současná úroveň autonomie jednotlivých regionů dostačující²¹⁰. Důležitým faktem, který ukazuje na to, že práce na dalších reformách bude pokračovat, je skutečnost, že na potřebnosti dalších reform se shodnou zástupci téměř celého politického spektra, tj. jak zástupci pravice, tak levice. V případě středo-pravé koalice Silvia Berlusconiho je přirozeně orientace na tyto reformy významně posílena přítomností Ligy Severu ve vládě, kdy jedním ze dvou pilířů ideologie této strany je zavedení federalistického uspořádání.

Ale i na druhé straně spektra existují snahy o další posílení regionů – to vyplývá i ze snah Prodiho vlády vypracovat další návrh ústavní reformy²¹¹.

V současnosti (tj. na jaře 2009) vládne v Itálii znovu středo-pravá koalice za účasti Ligy Severu, a lze tedy předpokládat další snahy o posílení decentralizace, či dokonce o zavedení federativního státu.

Nicméně závažným problémem italské politické scény, který může ovlivnit rychlost decentralizačního procesu, je nestálost vlád – vzhledem k relativně častému předčasnému

²¹⁰ Přirozeně hlavním zástupcem zastánců rozsáhlejších pravomocí regionů je Liga Severu jako nejvýznamnější regionalistická strana v Itálii.

²¹¹ Jak jsem uvedla v příslušné kapitole, tyto snahy byly ukončeny předčasným pádem vlády Romana Prodiho na jaře roku 2008.

konci vlád, a především k pravidelné alternaci středo-pravé a středo-levé koalice u moci²¹² je možné předpokládat, že – stejně jako Prodiho plán – i další rozpracované návrhy skončí s koncem příslušné vlády. To může do budoucna proces decentralizace výrazně zpomalit, i když pravděpodobně ho nezastaví, vzhledem k již zmíněnému konsensu o potřebnosti dalších reforem ve směru větší decentralizace.

Otázkou tedy spíše zůstává, zda Itálie bude pouze dále posilovat pravomoci jednotlivých regionů, či se nakonec změní ve stát federativní. Italové již ukázali nesouhlas s tímto směrem vývoje v referendu v roce 2006, nicméně pokud si Liga Severu udrží dosavadní rétoriku a sílu, je možné, že se jí nakonec povede Itálii skutečně přetvořit ve federaci.

²¹² Italští voliči zatím v celém období druhé republiky projeví jasnou tendenci zvolit dosavadní opoziční koalici.

Summary: The Regionalism in the Second Italian Republic. Transformation of institutional and functional position of the regions, especially in the last decade 1997-2007

My thesis deals with the evolution of regionalism in Italy since the unification of the country. At the beginning, I present some definitions of terms used in the following texts, such as region, regionalism, regional state, etc. Then, using chronological point of view, I describe evolution of the regional autonomies in Italy since the unification in 1861.

Although there had been very strong local and regional identities and differences in Italy, after the unification, Italy became a centralized state – partly because of its weakness as a new state, partly because of the simple extension of the political system used in the Kingdom of Sardinia (which was the main actor in the process of the unification). The centralization continued through the whole monarchic period and was even intensified during the fascist period between 1922 and 1943. After the World War II, the republican form of government was chosen in the referendum in June 1946 and a new constitution introduced regions as autonomous entities to the political system. A special status was granted to five border and insular regions (Sardinia, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Sicily and the Aosta Valle); these regions were given a special autonomy established by the constitutional law.

Concerning the rest of the regions, the Constitution recognized a sort of autonomy attributing them competences in defined areas where the regions could, together with the central government, legislate. But the Constitution left too much space for the ordinary law to introduce the regional autonomies – due to the political situation and dominant position of Christian Democracy (DC – *Democrazia Cristiana*) who was opposed to the regions (because of the possible regional victories of the communist party PCI – *Partito Comunista Italiano*), the regions remained only a theory at the beginning of the Italian Republic.

The actual beginning of the working regional system in Italy came into being during the 1970s, when the DC was weakened and forced to accept the regional autonomies. In 1970 the statutes of the ordinary regions were approved by the Italian parliament. The realization of the regional state was not finished until the legislative decrees from years 1972–1977. These decrees provided the regions with some administrative and legislative competences in certain areas. Nevertheless, the central government retained the main role.

The most important stage for the Italian regionalism was the decade of 1997 to 2007. During those years, several very important reforms were approved and the Italian regions got larger autonomy and more competences. This period was started in March 1997 by law Bassanini which was the first step to the new period of the Italian regional state. This law was part of the ordinary legislation, but it actually had a constitutional significance because it contained some important changes to the constitutional order. Above all, it enlarged the administrative autonomy of the regions, giving them all the administrative competences not explicitly given to the state²¹³.

The other reforms which led to the empowerment of the regional autonomies were the constitutional reforms of years 1999 and 2001 (the constitutional laws nos. 1/1999, 2/2001, and 3/2001). By these three constitutional reforms, the Italian regions were significantly strengthened. The most important thing was that after the constitutional law no. 3/2001, the regions have all the legislative competences in all areas which are not explicitly attributed to the state or are not part of the shared competences (where the central government provides the principles for the regional legislation). This means that nowadays, the central government has the right to act only in the specified areas and all the rest belongs to the regions. Obviously, this inversion of the distribution of competences meant big step in the evolution of the regional state in Italy and it gave the regions real and large legislative autonomies.

After 2001 there were several more attempts to reform the constitutional order, especially the one from 2005 which would introduce federal system. They were all unsuccessful, but they all show the general consensus on the process of decentralization in Italy and the need for some further reforms.

At the end of my thesis, I consider the possible future evolution of the Italian regional state. I also see the introduction of the federal system as one of the possibilities. But for now, the only clear thing is that the process of decentralization in Italy is not finished at all and will probably continue with further empowerment of the regional autonomies. The question is how it will happen and where it will finish, which, I suppose, depends also on the government which will succeed with introducing a new reform, because if it is the right-center coalition which governing now, it is probably be another attempt to introduce the federal system (because of the presence of the Northern League).

²¹³ Which were the administrative functions necessary to exercise the exclusive legislative competences of the State, such as defense, foreign policy, immigration, currency, etc.

Seznam literatury a zdrojů

Obecné zdroje

- Baar, V. (1996). *Politická geografie*. Ostrava: Ostravská univerzita. 91 s.
ISBN 80-7042-737-X.
- Kunc, J., Toušek, V., Vystoupil, J. a kol. (2008). *Ekonomická a sociální geografie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 411 s. ISBN 978-80-7380-114-4.
- Morbidelli, G., Pegoraro, L., Reposo, A., Volpi M. *Diritto pubblico e comparato* (2007). Vyd. 2. Turín: Giappichelli Editore. 530 s. ISBN 978-88-348-7596-4.
- Úvod do regionální a veřejné správy* (2008). Vyd. 2. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 455 s. ISBN 978-80-7380-086-4.

Monografie

- Biorcio, R. (1997). *La Padania promessa*. Milano: Il Saggiatore. 280 s.
ISBN 978-88-428-0456-8.
- Chiaromonte, A., Tarli Barbieri, G. (2007). *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*. Boloňa: Mulino. 285 s. ISBN 978-88-15-11533-1.
- Čepová, A. (2002). Decentralizace národních států v západní Evropě (Velká Británie, Španělsko, Francie, Itálie). In Fiala, V., Říchová B. (eds.) *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc: Moneta. S.36-103. ISBN 80-900965-8-1.
- Demming, A.A. (2008). *I poteri delle regioni*. Turín: Giappichelli Editore. 230 s. ISBN 978-88-348-8370-9.
- Fiala, V., Říchová B. (eds.) (2002). *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc: Moneta. 616 s. ISBN 80-900965-8-1.
- Galli, G. (2001). *I partiti politici italiani 1943-2004*. Vyd. 2. Milano: Rizzoli. 494 s.
ISBN 88-17-00288-7.
- Guarnieri, C. (2006). *Il sistema politico italiano*. Boloňa: Mulino. 121 s.
ISBN 88-15-11522-6.
- Hine, D. (1993). *Governing Italy: the politics of bargained pluralism*. Oxford: Clarendon

- Press. 388 s. ISBN 0-19-876172-4.
- Ignazi, P.- Katz, R. (eds.) (1996). *Italian Politics – The year of the tycoon*. Colorado: Westview Press. 261 s. ISBN 0-8133-2976-0.
- Klíma, K. (1995). *Ústavní právo*. Praha: Victoria Publishing. 225 s. ISBN 80-85865-63-7.
- Klokočka, V. (2006). *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde. 423 s. ISBN 80-7201-606-7.
- Kunc, J. (2000). *Stranické systémy v re/konstrukci*. Praha: Sociologické nakladatelství. 262 s. ISBN 80-85850-79-6.
- Lyttelton, A. (1996). Shifting identities: Nation, Region and City, in Italian Regionalism. In Levy, C. (ed.) (1996). *Italian regionalism*. Oxford: Oxford International Publishers Ltd., 1996, s. 33–52. ISBN 1-85973-131-7.
- Masciocchi, G. (2007). *Diritto regionale*. Turín: Giappichelli Editore. 300 s. ISBN 978-88-348-712-9.
- Procacci, G. (2004). *Dějiny Itálie*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. 495 s. ISBN 80-7106-152-2.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. 258 s. ISBN 0-691-07889-0.
- Sabbatucci, V., Vidotto, V. (2007). *Il mondo contemporaneo*. Vyd. 3. Turín: Editori Laterza. 670 s. ISBN 978-88-420-8285-9.
- Signore, A., Trocino, A. (2008). *Razza padana*. Milán: Biblioteca Universale Rizzoli. 398 s. ISBN 978-88-17-02636-9.
- Strmiska, M. (2003). *Liga Severu: její postavení a role v italské stranickopolitické soustavě (1993–2002)*. Stať k dispozici na stránkách časopisu Středoevropské politické studie: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=13>
- Strmiska, M. (2004). *Liga Severu a regionální strany v Itálii*. Brno: Anton Pasienska. 104 s. ISBN 80-902652-4-3.
- Strmiska, M. (1998). *Regionální strany stranické systémy : Španělsko, Itálie, Velká Británie a Severní Irsko*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 201 s. ISBN 80-85959-32-1.
- Šustková, M. (2002). Role politických aktérů v procesu decentralizace Itálie. In Fiala, V., Říchová B. (eds.) *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc: Moneta. S.168-246. ISBN 80-900965-8-1.
- Šušlíková, L. (2006). Decentralizace – případ Itálie v historickém kontextu. In: Kotábová,

V., Říchová, B., Plechanovová, B.(eds.). *Institucionalizace a decentralizace v Evropské unii*. Praha: IPS FSV UK. 228 s. ISBN 80-239-6981-1.

Šušlíková, L. (2006). Elections and Electoral Support in Italy from Regional Perspective.

In: Kotábová, V.- Říchová, B.- Plechanovová, B.(eds.). *Instruments of European Integration*. Praha: IPS FSV UK. 188 s. ISBN 80-239-8399-7.

Dokumenty

Ústava Italské republiky schválená ústavodárným shromážděním 22. prosince 1946.

Dostupná na internetových stránkách Ústavního soudu:

<<http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione%20della%20Repubblica%20italiana.pdf>>.

Zákon č. 59 (tzv. zákon Bassanini) ze dne 15. března 1997 – *Pověření vlády k přidělení funkcí a úkolů regionům a místním jednotkám k reformě veřejné administrativy a jejímu zjednodušení*. Dostupný na internetových stránkách italského parlamentu:

<<http://www.parlamento.it/leggi/eelenium.htm>>.

Ústavní zákon č. 1 ze dne 22. listopadu 1999 - *Dispozice týkající se přímé volby předsedy regionální rady a statutární autonomie regionů*. Dostupný na internetových stránkách italského parlamentu: <<http://www.parlamento.it/leggi/eelenium.htm>>.

Ústavní zákon č. 2 ze dne 31. ledna 2001 – *Dispozice týkající se přímé volby prezidentů regionů se zvláštním statutem a autonomních provincií Trento a Bolzano*. Dostupný na internetových stránkách italského parlamentu:

<<http://www.parlamento.it/leggi/eelenium.htm>>.

Ústavní zákon č. 3 ze dne 18. října 2001 – *Změny hlavy V druhé části ústavy*. Dostupný na internetových stránkách italského parlamentu:

<<http://www.parlamento.it/leggi/eelenium.htm>>.

Ústavní zákon č. 269 ze dne 18. listopadu 2007, neschválený referendem 25. a 26. června 2006. Dostupný na internetových stránkách *Norme in rete*: <

<http://www.normeinrete.it/cgi-bin/StampaFrameURN?URL=http://gazzette.comune.jesi.an.it/2005/269/1.htm>>.

Internetové zdroje (poslední aktualizace 30. 4. 2009)

www.camera.it	Oficiální stránky Poslanecké sněmovny.
www.cepsr.com	On-line časopis Středoevropské politické studie.
www.gazzettaufficiale.it	Gazzetta Ufficiale – Úřední věstník evidující všechny italské zákony.
www.governo.it	Oficiální stránky italské vlády.
www.italia.gov.it	Italský informační portál pro občany Itálie.
www.nir.it	Internetový archiv italské legislativy.
www.parlamento.it	Oficiální stránky italského parlamentu.
www.senato.it	Oficiální stránky Senátu.
www.sisp.it	Italská politologická společnost.

A dále oficiální stránky jednotlivých italských regionů:

www.basilicatanet.it	Basilicata
www.regione.abruzzo.it	Abruzzo
www.regione.calabria.it	Kalábrie
www.regione.campania.it	Kampánie
www.regione.emilia-romagna.it	Emília-Romagna
www.regione.fvg.it	Friuli-Venezia Giulia
www.regione.lazio.it	Lazio
www.regione.liguria.it	Ligurie
www.regione.lombardia.it	Lombardie
www.regione.marche.it	Marche
www.regione.molise.it	Molise
www.regione.piemonte.it	Piemont
www.regione.puglia.it	Apulie
www.regione.vda.it	Valle d'Aosta
www.regione.taa.it	Trentino-Alto Adige
www.regione.toscana.it	Toskánsko

www.regione.umbria.it

Umbrie

www.regione.veneto.it

Benátsko

www.regione.sardegna.it

Sardinie

www.regione.sicilia.it

Sicílie