

**Univerzita Karlova v Praze**

**Filozofická fakulta**

**Ústav politologie**

**Bakalářská práce**

**Antonín Seidel**

**Sartoriho kritika reformy italského volebního zákona z roku 1993**

**Sartori's Criticism of Italian Electoral Law from 1993**

**Praha 2012**

**vedoucí práce: PhDr. Radek Buben**

Tímto prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Sartoriho kritika reformy italského volebního zákona z roku 1993 vypracoval samostatně a výhradně s použitím uvedené literatury.

Antonín Seidel

Rad bych tímto chtěl poděkovat vedoucímu této práce PhDr. Radku Bubnovi a to především za jeho trpělivost a cenné rady, které mi během její přípravy poskytoval. Vím, nebylo to jednoduché. Dále bych chtěl poděkovat svým učitelům ze střední školy, kteří mě přivedli k zájmu o Itálii a kteří mě naučili zvládat její jazyk.

## Obsah:

<b>1. Úvod</b>	<b>str. 5</b>
<b>2. První republika a východiska volební reformy</b>	<b>str. 8</b>
2.1. Itálie jako příklad polarizovaného pluralismu	str. 8
2.2. Polarizovaný pluralismus v Itálii - alternativní pohledy	str. 11
2.3. Zablokovaný politický systém – zlatá éra „Pentapartita“	str. 16
<b>3. Konec první italské republiky</b>	<b>str. 20</b>
3.1. Transformace italské komunistické levice	str. 20
3.2. Další změny v italském stranickém systému – vznik „ <i>Forza Italia</i> “	str. 22
3.3. „Čisté ruce“ – soudní cesta k novému režimu	str. 23
3.4. Referenda k novému volebnímu zákonu	str. 24
<b>4. „Il Mattarellum“</b>	<b>str. 27</b>
4.1. Typologie smíšených volebních systémů a zařazení „Mattarella“	str. 27
4.2. Naděje a očekávání od nového zákona	str. 29
4.3. Dopady „ <i>Mattarella</i> “ na italskou politiku	str. 31
4.4. Konec „ <i>Mattarella</i> “ – „ <i>Porcellum</i> “	str. 34
4.5. Sartori: Proč „ <i>Mattarellum</i> “ selhalo	str. 35
<b>5. Závěr</b>	<b>str. 37</b>
<b>6. Seznam použitých zkratk</b>	<b>str. 39</b>
<b>7. Seznam použité literatury</b>	<b>str. 40</b>
<b>8. Anotace</b>	<b>str. 42</b>
<b>9. Klíčová slova</b>	<b>str. 43</b>

# 1. Úvod

Italská republika prošla v uplynulých dvaceti letech hlubokou transformací politického systému. Proměna byla tak zásadní, že se stávající italský režim označuje za druhou republiku, která se vymezuje proti republice první, trvající od ústavního referenda v roce 1946 do reformy volebního systému z roku 1993 resp. podle prvních voleb dle něho konaných v roce 1994.

Změny se týkaly především volebního zákonodárství a systému politických stran, přičemž roli v této proměně italské politiky hrál právě onen nový volební systém nazývaný „*Mattarellum*“ (legge Mattarella), pojmenovaný dle jeho tvůrce ministra spravedlnosti Sergia Mattareilly (DC). Druhým významným faktorem vedoucí k transformaci Itálie byl soubor skandálů označovaných jako „*Mani pulite*“ (čisté ruce), nebo také jako „*revoluce soudců*“. Toto dalekosáhlé vyšetřování a jeho odhalení měly za následek faktickou eliminaci části politických elit prvorepublikové Itálie. V jeho důsledku zanikly, nebo byly nuceny se transformovat tradiční politické strany, které se podílely na správě země v její poválečné historii. Dalším faktorem, jak později uvidíme, byl i konec studené války, který měl dalekosáhlé důsledky na transformaci anti-systémové Komunistické strany Itálie. **Jednou z otázek, na které se budu snažit najít odpověď je, do jaké míry právě tyto výše popsané faktory proměnily italskou politiku ve smyslu opuštění modelu „sartoriovského“ polarizovaného pluralismu a jeho nahrazení pluralismem umírněným a jaký vliv měl v tomto smyslu nový smíšený volební zákon.**

Hlavním tématem této práce bude sice první faktor, tedy změna volebního zákona a její dopady na stranický systém a způsob vládnutí v Itálii, přičemž hlavní důraz bude kladen na pohled respektive kritiku, kterou si nový smíšený volební zákon vysloužil od slavného italského politologa Giovanniho Sartoriho, ale důležitou součástí práce bude také popis a zhodnocení fungování stranického systému první italské republiky, přičemž při jeho popisu budu vycházet z konceptu zmíněného „sartoriovského“ polarizovaného pluralismu a alternativních pohledů na něj. Právě onen důraz na Sartoriho pohled na nový volební zákon tuto práci odlišuje od studií, které již na obdobná témata v českém prostředí vznikly.

Jedná se především o disertační práci Tomáše Foltýna z roku 2009 nesoucí název „*Utváření stranického systému v podmínkách transformace politického systému, Italský stranický systém*“

v letech 1994 – 2008“, ve které se komplexně zabývá transformací italského stranického systému.

Druhou prací je bakalářská práce Anety Pavlatové taktéž z roku 2009 pod názvem „*Reforma volebního systému v Itálii v roce 2005 – příčiny, cíle, naplnění*“, která se však již podle názvu věnuje především volebnímu zákonu z roku 2005, obsahuje však i popis a zhodnocení předešlého volebního zákona.

Jak již tedy bylo řečeno, hlavní důraz bude především kladen na kritické postoje, které ve svých četných statích publikoval na účet „*Mattarella*“ Giovanni Sartori. Zajímat mě bude především zhodnocení vytčených cílů a očekávání, která se na „*Mattarellum*“ kladla a jejich realizace ve skutečném fungování italské politiky v nových podmínkách.

Pro pochopení „*touhy*“ po změně, která motivovala Italy k přijetí nového způsobu volby zákonodárního sboru a tedy i k porozumění požadavkům kladených na nový volební zákon, je třeba hlubší analýzy fungování italské politiky v období již zmíněné první republiky, neboť negativní zkušenost z politické praxe „*partokracie*“ tedy vlády stran vedla k odmítnutí čistého poměrného volebního systému. Především se zaměřím na období tzv. „*Pentapartita*“ tedy koalice pěti politických stran (DC, PSI, PSDI, PL, PR), které lze označit za vyvrcholení první republiky.

Ona touha po změně italských voličů, jak později uvidíme, totiž plyne z tzv. „*zablokované demokracie*“ tedy demokracie, ve které nedocházelo k alternaci vlád resp. v případě Itálie vládních koalic, které vládu podporovaly.

Následně se budu věnovat samotné podobě „*Mattarella*“ a jeho klasifikaci z hlediska typologií stranických systémů, přičemž se budu zabývat i jeho zvláštnostmi (např. tzv. *scorporo*) Dále rozvedu důvody, proč dle Giovanniho Sartoriho „*Mattarellum*“ selhalo jako systém, který měl vytvářet stabilní a efektivní vládní většiny.

Vzhledem ke skutečnosti, že změna volebního systému se zdá být v Itálii v uplynulých letech běžným a často diskutovaným tématem, hodlám se okrajově zabývat i dosud poslední změnou volebního zákona z roku 2005 kdy „*Mattarellum*“ nahradilo „*Porcellum*“. Tato novela volebního zákona přijatá na sklonku roku 2005 krátce před parlamentními volbami konanými na jaře 2006, je často označována za produkt „špatného volebního inženýrství,“ neboť tehdejší Berlusconiho vláda jej navrhla v rozporu s původně deklarovanými principy. Drtivá většina tehdejších aktérů a to včetně Silvia Berlusconiho samotného se v té době klonila

k většinovému volebnímu systému. „*Porcellum*“ je však formálně „*podmíněným poměrným*“ systémem, který však v obou případech, kdy byl uplatněn, produkoval umělé většiny, resp. dle slov Sartoriho přetvářel menšinu ve většinu.

Zde bych možná jen dodal, že účelové změny volebního zákona nejsou Itálii cizí a že k nim docházelo i v minulosti. Jako například v roce 1951, kdy se změnou zákona, která by posilovala vítěze voleb, přišel sám otec zakladatel Křesťanské demokracie Alcide De Gasperi, aby své straně podporované menšími subjekty zajistil pohodlnou většinu v parlamentu. Tehdejší kritici tohoto záměru připomínali Mussoliniho volební zákon z roku 1923, který straně se ziskem přesahujícím více jak 25 procent hlasů zajišťoval  $\frac{3}{4}$  mandátů.<sup>1</sup> Je třeba však dodat, že v případě z roku 1951 se autorům „*legge truffa*“ tedy cinknutého či podvodného zákona, jak jej přezdívala opozice, nepodařilo dosáhnout kýženého cíle, neboť aby ve volbách v roce 1953 dosáhli potřebných 50 procent hlasů, které by jim zaručili rovněž  $\frac{3}{4}$  mandátů, scházelo jim kolem 57 000 hlasů.

---

<sup>1</sup> „*Nestabilní koalice byly vytvářeny a rozpouštěny; vlády přicházely a odcházely... V tváři tvář této skutečnosti se jí De Gasperi snažil vyhnout brutálně jednoduchým způsobem – změnou pravidel hry. On a Gonella, tajemník Křesťanské demokracie, tvrdili, že systém poměrného zastoupení zmíněný v ústavě by neměl být nahlížen jako nedotknutelný. Navrhli nový volební zákon, podle kterého by aliance politických stran, která by získala o jeden hlas více než 50 procent hlasů v celonárodních volbách získala dvě třetiny hlasů v poslanecké sněmovně... Vládnoucí strana navrhovala v polovině volebního období metodu, která by zaručila její setrvání u moci... Komunistická a socialistická opozice rozpoutala divokou avšak neúspěšnou kampaň proti volebnímu zákonu. Ihned ho pojmenovali „*legge truffa*“ podvodný zákon, a upozornili, že snese srovnání s Mussoliniho volebním zákonem z roku 1923“... (Ginsborg 1990, str. 142)*

## 2. První republika a východiska volební reformy

První italská republika trvala, jak již bylo řečeno, od ústavního referenda konaného po druhé světové válce v roce 1946 až do parlamentních voleb v roce 1993. Na tomto místě se sluší krátce vysvětlit rozdíl mezi první a druhou republikou resp. důvod, proč se vůbec mluví o změně „*režimu*“.

Za prvé nedošlo ke změně ústavního uspořádání. Itálie i přes mnohé diskuse kolem ústavních změn vedené zůstala parlamentní republikou a unitárním státem. Ani během následujícího období nedošlo k žádným významným změnám ústavního uspořádání. Zachován zůstal i často zmiňovaný „*symetrický bikameralismus*“, který je často a řekl bych právem obviňován z potíží italského politického systému, neboť k sestavení vlády je vyžadována většina v obou komorách parlamentu, což při zdánlivě detailních rozdílech ve volebních pravidlech pro obě komory může představovat a často i představuje značné potíže. I nepatrné odlišnosti ve volebním systému jako například věk nabytí aktivního volebního práva pro danou komoru, nebo velikost volebních obvodů a podobně, totiž mohou vést k odlišnému složení sborů a tedy i k odlišným většinám. Této problematice se samozřejmě věnuje i Sartori, který „*symetrický bikameralismus*“ považuje za příklad špatného konstitucionalismu.<sup>2</sup>

### 2.1 Itálie jako příklad polarizovaného pluralismu

Italská první republika je označována za klasický příklad „*partokracie*“ a „*zablokované demokracie*“, ve které nedocházelo ke střídání jinak řečeno alternaci vládních koalic. Klíčovou úlohu v této situaci hrála podoba stranického systému, ale také dle Sartoriho terminologie „*slabý*“ volební systém. Připomeňme si, že se italský parlament v té době volil téměř čistým poměrným volebním systémem v relativně velkých volebních obvodech. Pro postup do skrutinia nebyla zavedena uzavírací klauzule.

---

<sup>2</sup> „*Co tedy máme dělat, když jsou většiny ve dvou rovných komorách rozdílné a navzájem nepřátelské? Dovolují si prohlásit, že na tuto otázku lze odpovědět jen jediným způsobem. V takovém případě máme co dělat s neřešitelným problémem – anebo spíše s problémem, jehož jediným řešením je nemít silný (symetrický) dvoukomorový systém. Dvě sněmovny, které musí být ovládnuty podobnými většinami, protože jinak systém nebude fungovat, bijí do očí jako nepřehlédnutelný příklad špatně pojatého konstitucionalismu*“. (Sartori 1997, str. 188)



Často je v této souvislosti zmiňována existence dvou anti-systémových stran: Komunistické strany Itálie (Partito comunista italiano) a postfašistického Sociálního hnutí (Movimento sociale italiano), které redukovaly prostor pro demokratické soutěžení stran, čímž nezbytně odsuzovaly Itálii k „*nehybné*“ či „*zablokované demokracii*“.

Zde je však třeba zmínit ještě jeden klíčový prvek onoho systému, který vedl k vytvoření výše popsané situace. Dle Sartoriho typologizace stranických systémů, kterou souhrnně přestavil ve svém světoznámém díle „*Strany a stranické systémy*“ (Sartori 1973) byl italský stranický systém typickým příkladem polarizovaného pluralismu. Mezi charakteristikami takového systému je i existence „*středové strany*“. Sartori totiž na rozdíl od Maurice Duvergera předpokládá existenci politického středu ne jako průsečíku dvou pólů, ale jako plnohodnotného pólu. A dále tvrdí, „*že když nemáme středovou stranu, je pravděpodobné, že budeme mít středovou tendenci.*“ (Sartori 1973, str. 135). A naopak pokud je politický střed obsazen, má to dalekosáhlé následky pro podobu celého stranického systému.

*„Fyzické obsazení středu má samo o sobě velké důsledky, protože předpokládá, že středová oblast politického systému je mimo soutěž (v té dimenzi, v níž k soutěži dochází). Jinak řečeno, samotná existence středové strany (nebo stran) odrazuje od „středovosti“, tedy od dostředivých sil v politickém systému. A dostředivé síly jsou právě umírňující síly. Proto je tento typ odstředivý, a tudíž napomáhá nesmírné a extrémistické politice.“* (Sartori, 1973 str. 139)

V Itálii první republiky dominovala politickému středu celé popisované období křesťanská demokracie (Democrazia cristiana, DC), která zaujímalá dominantní postavení i v rámci celého stranického systému, přičemž postupně od prvních voleb konaných v roce 1946, kdy získala skoro 50% hlasů, pomalu ale vytrvale slábla. Její středová pozice tedy způsobovala onu multipolaritu italské politiky a nahrávala ideologické polarizaci, která se promítala v silné pozici komunistické strany, neboť dle Sartoriho znemožňovala dostředivou soutěž. Ke stejnému závěru se dostává i Václav Bělohradský.<sup>3</sup>

A tak vedle demokratických stran existovaly ony dvě již zmíněné antisystémové (PCI, MSI), které dohromady zabíraly 30-40% hlasů. Jen málo tedy překvapí, že Itálii spravovaly koalice

---

<sup>3</sup> „... polarizovaný pluralismus fungoval jen díky tomu, že střed byl pevně obsazen DC. Křesťanská demokracie nekonkuruje ostatním stranám na politickém trhu, ale snaží se posílit své středové postavení spolčováním se s ostatními stranami, později i se stranou komunistickou. V systému není žádná opozice a funguje neefektivně, protože bez kontroly.“ (Bělohradský 1999, str. 49)

vedené téměř výhradně premiéry z DC (až na Craxiho období), které se od sebe příliš nelišily, což je jedním ze systémových vzorců „polarizovaného pluralismu“.<sup>4</sup>

K zajímavým závěrům ohledně postavení a antisystemovosti PCI a MSI dochází Giacomo Sani ve své práci „*Mass Constraints on Political Realignment: Perceptions of Anti-System Parties in Italy*“ z roku 1976. Tvrdí, že delegitimizace postfašistů, komunistů a původně také socialistů v poválečné historii země vybavila středové strany „*vysoce efektivní zbraní použitelnou pro různé účely*“. Zaprvé antagonismus směrem k těmto stranám „držel pohromadě“ centristické koalice a udržoval jednotu mezi středovými stranami. Dále zabraňoval odlivu podpory od středových stran. Neboť, jak říká Sani, „*být nespokojený s Dc nebo PSDI<sup>5</sup> je jedna věc, ale opustit je a volit anti-systémové strany je úplně něco jiného*“ (Sani 1976, str. 16). Existence těchto stran zároveň mohla být využita k odvedení pozornosti veřejnosti od chyb vládních politik a od neschopnosti vládních stran provádět nezbytné reformy, neboť „*debata o nebezpečnosti komunismu a fašismu je mnohem vzrušující než diskuse o plánech – nebo o jejich absenci – k modernizaci železničního systému*“ (Sani 1976, str. 16).

Přítomnost antisystémových stran tak podle Saniho umožňovala středovým stranám, aby se prezentovaly jako základní vyvažovací síla proti dvěma extrémům. Antikomunistické a antifašistické postoje středových stran jim dávalo opakovanou možnost potvrzovat své postavení garantů demokratických tradic Západu v Itálii. Delegitimizace a vyloučení PCI a MSI a s ní související „*delimitace demokratického prostoru*“ tak zajistil dle Saniho středovým stranám praktický monopol na vládní pozice. Z tohoto pohledu tedy vyplývá, že přítomnost „nepřijatelných stran“ mohla být v konečném důsledku výhodnou pro strany

---

<sup>4</sup> „Z typologie, kterou jsem podrobně rozvinul jinde ... si dovoluji odvodit tři hlavní systémové vzorce: 1. dvoustranický mechanismus, tj. bipolární střídání vždy jedné strany ve vládě; 2. umírněný multipartismus, tj. bipolární posuny mezi koaličními vládami; 3. polarizovaný multipartismus, tj. systémy charakterizované polární soutěží středově situovanými koalicemi s nevýznamnými přesuny hlasů a antisystémovými stranami. (Sartori 1994, str. 56)

<sup>5</sup> PSDI – Partito del socialismo democratico italiano (Strana demokratického socialismu). Sociálně demokratická strana vzniklá odštěpením skupiny politiků kolem Giuseppe Saragata od Italské socialistické strany v roce 1948 na základě nesouhlasu se společnou kandidaturou s Pci v parlamentních volbách. Od padesátých let byla považována za stranu patřící k italskému politickému středu.

středu, které si takto udržovaly prostřednictvím ostrakizace části stranického systému privilegované postavení.

## 2.2. Polarizovaný pluralismus v Itálii - alternativní pohledy

Pro Sartoriho vnímání dynamiky italského stranického systému je klíčovou právě úloha politického středu pojímaného jako jednoho z pólů. Z podoby stranického systému vycházel i při formulování svých alternativ a kritiky k soudobému i minulému volebnímu zákonodárství v Itálii. Z tohoto důvodu se chci nyní ve zkratce věnovat některým studiím, které zpochybňují univerzálnost principu „*polarizující*“ politické strany středu (Scully, Daalder) nebo naznačují, že Itálie minimálně od sedmdesátých let minulého století přestávala díky změněné strategii Pci vykazovat podstatné rysy polarizovaného pluralismu.

První studií, kterou zmíním a která odmítá obecnou představu o destruktivní „středové straně“ je jedna z prací Hanse Daaldera „*In Search of the Centre of European Party Systems*,“ kde se věnuje přímo Sartoriho argumentům týkajících se odstředivé soutěže v systémech polarizovaného pluralismu a dostředivosti soutěže v systémech pluralismu umírněného. Dle jeho názoru by bylo lepší přiznat, že obě dvě tendence jsou přítomny ve všech stranických systémech tří a více politických stran. Dále se ptá, proč by velké politické strany jako PCI nebo MSI neměly soupeřit o voliče se středovou DC,<sup>6</sup> přičemž odkazuje na případ Nizozemí.

*„Sartoriho argument je možná ovlivněn skutečností, že DC představuje střed, který je skutečně založený na jiném kritériu, než jakým je formální pravo-levé spektrum... Srovnání italského a nizozemského případu se zdá potvrzovat tento závěr. V obou systémech je střed obsazen a byl obsazen již po mnoho let. V případě Nizozemska, byla tato skutečnost hlavním prvkem, který nutil jak socialisty, tak i liberály zmírnit jakékoliv antiklerikální sklony, jaké kdy mohli zastávat a který je dále skutečně vedl k soutěžení jak v programové oblasti, tak i ve volbách a to především dostředivým způsobem.“* (Daalder 1984, str. 103)

Tuto práci zmiňuje také Timothy Scully ve studii „*Rethinking The Centre, Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile*.“ V práci se, jak již její název naznačuje, věnuje stranickému systému Chile v průběhu dvou posledních století. Chile se po většinu této doby vyznačovalo tří stranickým formátem. Mohlo by se zdát, že Scully na základě analýzy

---

<sup>6</sup> „*Na vizuální prezentaci soutěže mezi pěti stranami (Sartori, 1976, str. 349) se velké extrémní strany na levici a pravici překrývají pouze s bezprostředně sousedícími stranami a ne s větší stranou umístěnou ve středu. Ale proč by se velké okrajové strany neměly pokoušet o pohyb do středu na úkor svých bezprostředních sousedů a zároveň středové strany? Nesoutěží snad PCI a MSI přímo s DC o hlasy v současné Itálii?*“ (Daalder 1984, str.103)

fungování Chilského stranického systému dochází ke zcela opačnému názoru na roli středových stran než Sartori. Bipolární soutěž v rámci multipartismu totiž může posílit politickou polarizaci systému místo toho, aby ji oslabil. Střed v takovém případě může sehrát pozitivní roli mediátora, který udržuje stranický systém pohromadě (Scully 1992, str. 185)

Zároveň však rozděluje středové politické strany na dva typy. První skupinu v Chile historicky tvořili liberálové a následně radikálové. Tyto strany se totiž spíše snažily o nalezení podpory nutné k vytvoření stabilní vládní většiny, nežli o prosazování konkrétního politického programu. Opačným případem pak byla chilská křesťanská demokracie, která reprezentovala programovou středovou stranou, která odmítala hrát roli mediátora, který svůj program založil na explicitním odmítnutí jak pravice, tak i levice, čímž přispěla k odstředivosti stranické soutěže v zemi. V tomto bodě tedy dává Sartorimu částečně za pravdu.<sup>7</sup>

Další okruh námitek se týká samotné Itálie respektive antisystémovosti PCI a MSI. V již zmiňované práci Giacoma Saniho najdeme důležité poznatky o chování těchto politických stran. Sani říká, že obě dvě strany shodně odmítly, že by byly nedemokratické, přihlásily se (alespoň formálně) k demokratickému politickému procesu a odmítli nelegální prostředky k získání či udržení moci. A obě politické strany se ohradily proti „implicitní diskriminaci vyplývající z pojmu antisystémové strany“.

Sani dále uvádí, že obě dvě formace vyvinuly snahy, které je měly učinit přijatelnějšími pro alespoň některé z partnerů. Tato taktika se měla projevat v hledání témat, která by jim otevřela cestu k úspěšné spolupráci s nějakou z vládních sil. Mezi příklady takového snažení Sani jmenuje například nabídku podpory ze strany MSI v kampani před referendem o novém zákonu o rozvodech konaném v roce 1974. Toto referendum bylo zajímavé i z hlediska chování komunistů, kteří nechtěli vrážet další klín mezi sebe a DC a kteří se snažili po mnoho

---

<sup>7</sup> „Křesťanští demokraté stanuli ve středu třídně založeného stranického systému na konci padesátých let a stále více nechtěli a nebyli schopni hrát roli mediátora mezi pravíci a levíci. Giovanni Sartori a Arturo Valenzuola mají pravdu, když tvrdí, že křesťanští demokraté hráli odlišnou roli nežli jejich předchůdci ve středu stranického systému. Není to ovšem jen proto, že by byli ideologičtější nežli radikálové; byli ideologičtí jiným způsobem... Křesťanští demokraté byli třetím pólem ve středu Chilského stranického spektra. Pólem, který představoval programový závazek k určitým z křesťanství vycházejícím politickým alternativám-explicitně odmítající jak pravici tak levici-čímž přispěl vzorcům odstředivé stranické soutěže.“ (Scully 1992, str. 186)

let prezentovat jako obránci rodinných hodnot, rovní v tomto ohledu křesťanským demokratům.<sup>8</sup>

Dalším příkladem snahy o opuštění „ghetta antisystémovosti“ je koncept „historického kompromisu“ Enrica Berlinguera ze sedmdesátých let. Dle Saniho se jedná o pokračování myšlenky zakladatele PCI Palmira Togliattiho<sup>9</sup>. Základním předpokladem je závažná krize, které čelí italská společnost a která může být překonána pouze a jen spojenými silami všech „progresivních demokratických sil“ (Sani, 1976, str. 16). Dle této teorie DC i PCI reprezentovaly dvě odlišná ideologická řešení „stejných základních potřeb širokých segmentů společnosti“. Případný vznik levicové většiny v parlamentu by dále měl za následek rozmlíšku mezi katolíky a socialisty s ničivým dopadem na celou společnost. „Ze všech těchto důvodů by se měly tyto dvě strany snažit shodnout za účelem dosažení kompromisu v otázce, která je rozdělila v minulosti a případně by měly společně zaujmout odpovědnou pozici ve vládě.“

Východím Berlinguerovým bodem bylo předejit v Itálii chilskému scénáři, kde v roce 1973 byla svržena demokraticky zvolená vláda prezidenta Alendeho vojenským pučem. Zároveň však měla komunisty přivést zpět do středu italského politického dění. (Ginsborg 1990, str. 351)

V tomto případě je důležitá reakce ze strany Křesťanské demokracie, která nabídku tolerance ze strany komunistů neodmítla. Důvody změny odmítavého postoje směrem k PCI lze hledat kromě v té době neustále posilujících výsledcích komunistické strany ve volbách i ve výsledku referenda o rozvodech, který byl interpretován jako porážka DC a ve špatných výsledcích DC v regionálních volbách v Sardinii. Tyto skutečnosti tedy dovedly křesťankou demokracie k myšlenkám na možné přehodnocení tradičního postoje, k čemuž ovšem nakonec nedošlo (Sani, 1976, str. 27).

---

<sup>9</sup> „Togliatti byl přesvědčen a jeho přesvědčení je zakořeněno v původu toho, co se dá nazvat trvalým omylem strategie PCI, že křesťanští demokraté byli potenciální progresivní silou v italské společnosti. Když Camilla Ravera vyjádřila pochybnosti o této myšlence, řekl jí: „Ale ne, věř mi, De Gasperi a já se shodujeme na spoustě věcech od agrární reformy až po sjednocení odborů. Uvidíš, společně dosáhneme mnohého“. Nejednalo se pouze o podcenění De Gasperiho, ale i o chybné zhodnocení povahy křesťanských demokratů. Mezi lety 1945-1947, kdy komunisté dělali ústupek za ústupkem, aby udrželi spojení nedotknuté, se křesťanští demokraté stávali pevnými reprezentanty těch sil italské společnosti, pro které byl koncept progresivní demokracie prokletím. (Ginsborg 1990, str. 83)

Dalším autorem, který se zabýval italským stranickým systémem o postavení Italské komunistické strany v jeho rámci, je Sidney Tarrow, z jehož práce „*The Italian Party system Between Crisis and Transition*“ hodlám nyní vycházet. Tarrow tvrdí, že vzájemný vztah mezi DC a PCI spíše nedopovídá vztahu mezi „*buržoazní a radikální stranou, které se utkávají na ideologickém území nikoho.*“ (Tarrow 1977, str. 211) Dle jeho názoru byly jak křesťanská demokracie, tak i komunistická strana „*mezitřídními stranami-jedna opírající se o nižší střední a střední třídu a druhá o nižší střední třídu a proletariát.*“

Tarrow dále uvádí konkrétní případy, ve kterých jednání Italské komunistické strany neodpovídá jejímu antisystémovému postavení v rámci italského stranického systému. Za prvé dle jeho názoru právě onen „mezitřídní“ přesah ve strategiích obou stran způsobuje, že obě soupeří o značnou část stejného elektorátu, což za druhé vede i k částečné konvergenci v programových strategiích. To se podle Tarrowa projevuje u Pci na příkladu jejich postoje k rozvodům, potratům nebo reformě vzdělávacího systému, kdy tyto prvky svého programu postupně upozadují ve snaze získat na svou stranu katolíky a více tradicionalisticky založené voliče. (Tarrow 1977, str. 212)

Tyto argumenty zpochybňují do značné míry určité prvky a jednání připisované antisystémovým stranám v systémech polarizovaného multipartismu. Komunisté se dle Tarrowa nejen nenechali ve svých volebních strategiích zahnat k radikální politice zaměřené výhradně na extrémně levicové voliče, ale přímo soutěžili s křesťanskými demokraty o část jejich elektorátu.

K této otázce se ve své práci „Sartoriovský polarizovaný pluralismus a jeho explanační potenciál na případu Itálie v letech 1946-1979“ vyjadřuje Nikola Hynek. Dle tohoto textu lze tedy italský politický systém již od šedesátých let hodnotit spíše dostředivě, což naznačuje spíše kombinaci formátu extrémního a umírněného pluralismu.<sup>10</sup>

Všechny výše uvedené práce nějakým způsobem zpochybňují alespoň z části fungování sartoriovského polarizovaného pluralismu jako teoretického konceptu (Daalder, Scully), kdy se jako v případě Scullyho studia Chile snaží ukázat na možný pozitivní vliv středové strany

---

<sup>10</sup> „Výsledkem bylo převládnutí dostředivých tendencí, což je možné i v Sartorioho typologii vyjádřit nestandardní (ale možnou) kombinací formátu extrémního pluralismu a typu umírněného pluralismu. Pakliže operujeme s MSI a PCI jako se stranami zabírajícími prostor pravé, respektive levé periferie kulturně-ideologického kontinua italského stranického systému (ale ne jako se stranami antisystémovými), můžeme opravdu hodnotit systém od 60. let spíše dostředivě (umírněně).“ (Hynek 2004, str. 5)

fungující jako moderátora mezi pravým a levým křídlem stranického systému a nebo zpochybňují jeho platnost v Itálii minimálně od sedmdesátých či dokonce šedesátých let dvacátého století (Sani, Tarrow), což dokladují na chování Italské komunistické strany, která ve zmiňovaném období přestává odpovídat chování antisystémové strany v systému polarizovaného pluralismu (historický kompromis, programové ústupky ve snaze získat „středový elektorát“).

Scully však ve své práci nakonec dává Sartorimu za pravdu, když rozděluje středové strany na ty, které jednaly spíše pragmaticky s cílem sestavit stabilní vládní většinu, čemuž podřizovaly svůj program (chilští radikálové a liberálové) a na středové strany výrazněji ideologické, které spíše prosazovaly konkrétní politická opatření (chilská křesťanská demokracie), přičemž ty první systém stabilizovaly a druhé ho naopak polarizovaly.

Jednou z podmínek polarizovaného pluralismu totiž je, že střed se stává samostatným pólem. Předpokládá se tedy samostatná středová politika vnímaná nejen jako průsečík mezi např. pravicí a levicí, ale jako svébytná programová alternativa. Pokud se však politická strana formálně okupující politický střed dlouhodobě vzdá z drtivé části realizace svého programu v zájmu ustanovení stabilní vlády s jakoukoliv stran reprezentující pravé či levé křídlo daného stranického systému, nedá se o ní hovořit jako o plnohodnotném pólu.

Italská Křesťanská demokracie byla po celou dobu své existence středovým pólem v rámci italského stranického systému z hlediska programového centrismu. Zároveň svou poválečnou legitimitu stavěla za prvé na antifašismu a odmítání fašistické minulosti země, což vylučovalo koaliční spolupráci s MSI a za druhé na antikomunismu a prozápadním směřování Itálie, což vylučovalo koaliční spolupráci s PCI a z počátku také s PSI. Obecně však lze říct, že svou legitimitu od antifašismu a antikomunismu odvozovala nejen DC, ale všechny italské politické strany od levého k pravému středu (PLI, PRI, PSDI a později i PSI především v Craxiho období), což prakticky všechny tyto strany přidržovalo v „těsném okruhu“ kolem DC.

Je sice pravda, že v průběhu více jak čtyřicetileté historie první italské republiky došlo k oboustranným pokusům o prolomení zmíněné bariéry mezi DC a oběma antisystémovými stranami, oba významné pokusy však skončily neúspěchem a vedly k pokračování či dokonce upevnění středových koalic kolem DC. Prvním pokusem o integraci antisystémové strany byla aktivní podpora MSI na půdě parlamentu vládě křesťanského demokrata Fernanda Tambroniho na jaře 1960, která však rychle skončila po krvavých střetech mezi policií a

antifašistickými demonstranty v červenci toho roku (Ginsborg 1990, str. 257)<sup>11</sup>. Následovalo téměř desetileté období koaliční spolupráce mezi DC a PSI nazývané centro-sinistra (středolevice), které znamenalo faktickou integraci socialistů mezi strany středu (na jeho levém křídle samozřejmě).

Již zmiňované období historického kompromisu bylo sice podstatně úspěšnějším pokusem o integraci antisystémové PCI a to i z hlediska délky trvání, ale skončilo po parlamentních volbách konaných v roce 1979, které znamenaly citelné oslabení PCI ze 34,4 procenta na 30,4 procenta a ztrátu více jak jednoho a půl milionu hlasů. V důsledku těchto voleb pak tajemník PCI Enrico Berlinguer prohlásil konec „historického kompromisu“, který měl být v politice PCI nahrazen „demokratickou alternativou“ (Ginsborg 1990, str. 402). Celá osmdesátá léta až dokonce první italské republiky byla pak Itálie spravována centristickou koalicí „pentapartito“ (pětistranní) tvořené DC, PSI, PSDI, PLI, PRI. Tato koalice si udržovala moc a vládní postavení, ze kterého plně vylučovala jak MSI tak i PCI, které byly z jejich strany označovány jako nedemokratické a antisystémové strany a které nemohly v žádném případě představovat alternativu ke stávající vládě.

Vše výše uvedené vedlo k imobilitě a zablokování italské politiky, což jsou průvodní znaky sartoriovského polarizovaného polarismu. Na této skutečnosti nemění nic ani občasné pokusy samotných PCI a MSI o prolomení bariery onoho „ghetta antisystémovosti,“ neboť jejich výsledkem bylo jen další posílení „vlády středu“, což potvrzuje i skutečnost, že k rozpadu rovnováhy stranického systému italské první republiky nakonec došlo především na základě zhroucení vnějších faktorů, mezi které lze přiřadit pád železné opony a významné změny uvnitř italské společnosti.

### **2.3 Zablokovaný politický systém – zlatá éra „Pentapartita“**

V předešlé podkapitole jsem došel k závěru, že neúspěch „historického kompromisu“ vedl k návratu koalice stran středu, která se nově nazývala Pentapartito. V této podkapitole se budu věnovat závěrečné éře italské první republiky, která otevřela cestu k jejímu pádu a ke změně volebního zákona. Výše uvádím, že k rozpadu rovnováhy italského stranického systému došlo především na základě vnějších faktorů. Avšak na základě studie Nobuhiry Hiwatari „*Why*

---

<sup>11</sup> „...křesťanskodemokratické vedení se snažilo Tambroniho nahradit nejrychleji jak jen to bylo možné. Moro nazval svou stranu „lidovou a antifašistickou“; Tambroniho jednání popřením obojího. 22 července byl Tambroni donucen rezignovat.“ (Ginsborg 1990, str. 287)



*Electoral Reform and Party System Reorganization? The Impact of Global Mobility on the Consensus Democratic Institutions of Italy and Japan*“ lze konstatovat, že se jednalo o kombinaci vnějších podnětů a tlaků spojených s důsledky vnitřního fungování italské politiky.

Hiwatari tvrdí, že po období hospodářských krizí sedmdesátých let, která byla provázána oslabením vládnoucích stran, se podařilo vládnoucím stranám v Itálii po krátkém období „historického kompromisu“ mezi DC a PCI opět získat a stabilizovat voličskou podporu na základě Pentapartita (Hiwatari 2001, str.3), které přineslo novou rovnováhu italskému systému. Tato rovnováha, jak nyní uvidíme, vedla k jedné z nejsilnějších a nejhlubších forem partokracie v dějinách.

Zdá se být paradoxem mluvit o Itálii i přes pověstnou nestabilitu italských vlád jako o „zahnívající“, nehybné „partokracii“, ale stranický systém podporovaný volebním zákonem čistého poměrného zastoupení společně se dalšími výše zmíněnými faktory vytvořily situaci, ve které voliči neměli žádnou skutečnou alternativu, jež by mohla nahradit vládu. Opozice byla, jak jsem již několikrát zmínil tvořena antisystémovými stranami a jen stěží si lze představit, že by v období studené války byla komunistická strana demokratickou možností.

*„Až do poloviny sedmdesátých let charakterizuje italskou politiku conventio ad excludendum: PCI je (v podstatě s vlastním souhlasem) vyloučena z vládní moci, ale je respektována jako „velká lidová strana a loajální partner v rozvoji italské demokracie.“ (Bělohradský 1999, str. 49)*

Byť lze, jak již bylo několikrát řečeno, od poloviny sedmdesátých let v souvislosti s „historickým kompromisem“ pochybovat o antisystémovosti PCI, ani později se nedalo o komunistech uvažovat jako o věrohodné alternativě.

*„Trvající, ale spíš neproduktivní spojenectví Dc-Psi je jedním z elementů zablokovaného italského politického systému. Dalším je absence jakékoliv věrohodné alternativy. Osmdesátá léta byla smutnou dekadou pro komunisty. Konec kolektivních hnutí sedmdesátých let, porážka ve FIATu v listopadu 1980, úpadek jejich spřátelených komunistických stran na západě udělaly své... Náhlá smrt Enrica Berlinguera v roce 1984 připravila komunisty o muže s dostatečnou politickou schopností a mezinárodním uznáním nutným k překonání obtíží osmdesátých let. Mimořádná manifestace během jeho pohřbu s více jak milionem účastníků v ulicích Říma byla posledním momentem, kdy Pci byla ve středu národní pozornosti.“ (Ginsborg 1990, str. 420)*

Paradoxně tedy země, která střídala vlády téměř každý rok, byla spravována stejnými politickými stranami, téměř totožnými koalicemi a především politiky. Politické strany od levého k pravému středu měly v důsledku skutečností uvedených v předchozí podkapitole, téměř jistý podíl na moci. Střídání jejich představitelů u moci nebylo ani tolik ovlivňováno

rozhodnutím voličů jako spíše jejich aktuální pozicí uvnitř koalice. Nekontrolovaní politici a politické strany, které nebyly vystaveny hrozbě ztráty podílu na moci tak, jako to mu bylo v jiných demokraciích západní Evropy, zplodily systém, který se vyznačoval vysokou mírou korupce na všech politických úrovních a vedl ke „stranické privatizaci“ veřejného sektoru (Ginsborg 1990, str. 422).

Nobuhiry Hiwatari se v již zmiňované práci věnuje konkrétním ekonomickým důsledkům vlády „*Pentapartita*“ v Itálii. Tvrdí, že právě ony v kombinaci s posílením finanční globální mobility kapitálu vedly ke změně režimu v zemi. Hiwatari zmiňuje významné změny ve fungování světové ekonomiky, přičemž klade důraz na posílení vlivu finančních trhů a jejich důvěry k makroekonomické stabilitě států. Tato skutečnost ještě více zdůraznila rozpor mezi ekonomicky odpovědnou politikou (*responsible policy*) a politikou zodpovídající se voličům (*responsive policy*). (Hiwatari 2001, str. 6)

Pro Hiwatariho představuje jasný příklad neodpovědné politiky, neboť „*vlády v tomto období přijaly populární, ale fiskálně neodpovědné politiky, které podkopaly důvěru trhů a vedly k měnovým spekulacím.*“ (Hiwatari 2001, str. 12) Ekonomická politika tehdejších italských vlád byla dle něj předmětem intenzivní stranické soutěže o mobilizaci voličů. V podmínkách silné „*partokracie*“ hluboce zakořeněné do státních institucí a kontrolující veřejné zdroje způsobila taková soutěž nemožnou jakoukoliv fiskální rekonstrukci země. (Hiwatari 2001, str. 13)

„*Partokracie*“ zároveň měla značný vliv na rozšíření korupce v rámci státu. Příjmy z této nelegální činnosti měly dále plynout k zajištění monopolního mocenského postavení stran „*Pentapartita*“ v rámci italského stranického systému.

Důsledky této politiky se v Itálii projeví na začátku devadesátých let, kdy byla země zasažena měnovou a fiskální krizí a kdy začalo „*Tangentopoli*“ označované také jako „*Mani pulite*“ (čisté ruce). Jednalo se o policejní vyšetřování rozsáhlé korupce prorůstající celý italský politický systém, které změnilo revolučním způsobem italskou politickou scénu.

Potřebu změny vyjadřovaly i průzkumy veřejného mínění:

„*Politický systém je tedy zablokovaný s vládou, která pouze z poloviny vládne a s opozicí která pouze z poloviny oponuje. Zájem o politiku zůstává mimořádně vysokým. Volební účast ve všeobecných volbách dosahuje průměru 90 procent a v místních a regionálních udivujících 75-80 procent. Při této úrovni se demokratická politika v Itálii stejně jako v jiných evropských zemích udrží při životě. Na druhou stranu je zde hluboká frustrace vyplývající z politického systému založeném na velmi špatné verzi poměrného zastoupení, která naprosto zřejmě*

nefunguje. Tzv. Eurobarometry, průzkumy veřejného mínění prováděné v zemích EHS již od roku 1973, poskytují drtivé potvrzení této frustrace. V odpovědi na otázku „Jste spokojen se způsobem, jakým ve vaší zemi funguje demokracie?“, odpovědělo v letech 1978-87 průměrně 75 procent Italů „nezcela spokojen“ nebo velmi nespokojen. Takový průměr byl mnohem vyšší než v jakékoliv jiné větší evropské zemi.“ (Ginsborg 1990, str. 421)

Nespokojenost Italů s fungováním demokracie v jejich zemi se obrátila proti platnému volebnímu zákonu, který byl označován za jednoho z viníků „špatného výkonu politiky“. Dle již několikrát citované studie Nobuhiry Hiwatari politici napříč stranami přistupují k volební reformě v případě, pokud jsou splněny dvě základní podmínky.

„Za prvé volební systém musí být nahlížen jako nástroj, který umožňoval vládám pokračovat v prosazování neodpovědných politik... Za druhé zvolení představitelů včetně vládních, kteří profitovali z tohoto systému, musí shledat výhodným otevření se novým politickým možnostem vyplývajícím ze zavržení starého volebního zákona.“ (Hiwatari 2001, str. 8)

V Itálii začátku devadesátých let skutečně vzrostla poptávka po novém volebním zákonu. Mezi hlavní politické síly, které požadovaly jeho zavedení, patřily nové formace vznikající na přelomu osmdesátých a devadesátých let, které již v té době tvrdě kritizovaly ekonomické výsledky politiky „*Pentapartita*“. (Hiwatari 2001, str. 15). Jednalo se především o „*Liga severu*“ (Lega Nord) Umberta Bossiho, která kritizovala především redistribuci ekonomických zdrojů produkovaných v severní části země v prospěch mnohem zaostalejšího jihu a dále o „*Rete*“ (sít'), což bylo hnutí aktivní na jihu Itálie a vystupující proti mafii.

### 3. Konec první italské republiky

V předchozí kapitole jsem se věnoval fungování politického a především stranického systému v rámci první italské republiky. Jak jsme viděli, v zemi společně s fiskálními potížemi, upevňováním „*partokracie*“ a rozmachem korupce a klientelismu postupně rostla také nespokojenost veřejnosti s výkonem správy státu a „věcí veřejných“ obecně. Italové dožadující se nového způsobu vládnutí, nové politické elity a stranického systému tedy své naděje upřeli k novému volebnímu zákonu, který si vymohli v sérii referend.

Nový volební systém měl skoncovat se „zahnílymi“ koalicemi první republiky a očekávalo se, že přinese bipolární snad i bipartijní systém a především alternaci stran u moci.

V samotném politickém a stranickém systému však začalo docházet k hlubokým změnám již před jeho přijetím a před prvními volbami dle něj konanými. O některých proměnách jsem se zmínil na konci poslední kapitoly a souvisely se vznikem nových politických formací (Legga Nord, La Rete).

Další nastaly v letech 1990-1994 v důsledku dvou již zmíněných zásadních událostí. První souvisí s pádem východního bloku a historickou porážkou komunismu v Evropě, která poznamenala další vývoj italské levice, především však PCI. O druhé jsem se již zmiňoval v předešlé kapitole, neboť je vnímána jako výsledek politické praxe „*Pentapartita*“. Jedná se o proces známý jako „*Tangetopoli*“ či „*Mani pulite*“ (čisté ruce).

#### 3.1. Transformace italské komunistické levice

Již jsem se zmínil, že v rámci italského stranického systému, který se, jak jsem ukázal výše, vyznačoval až do konce osmdesátých let značnou imobilitou, začalo docházet k podstatným změnám již před přijetím nového zákona, respektive před prvními volbami, které se konaly dle něj.

Jak jsem uvedl výše, klíčovou pro pochopení italské politiky v letech 1946-1992 je nejen středová pozice křesťanské demokracie, ale také síla a antisystémové postavení komunistické strany a okolnosti, které k němu vedly. Velmi dobře je shrnuje Václav Bělohradský.<sup>12</sup>

*„Připomeňme si, že demokratická ústava vznikla po válce dohodou mezi Křesťanskou demokracií, Komunistickou stranou, Stranou socialistickou a menšími stranami liberálními... Vznikl tak kulhavý systém: komunistická strana, která byla druhou nejsilnější v zemi, nesměla vyhrát volby a vládnout, protože by změnila režim, tedy pravidla politické hry, zahraniční politiku, ústavu... Jejím vítězstvím by bylo nebezpečným „skokem do tmy“ také proto že, by změnilo rovnováhu sil v Evropě... (Bělohradský 1999, str. 48).*

Významnou okolností formující italskou politiku byla tedy studená válka. S jejím ukončením a s koncem komunistického nebezpečí v Evropě se tak změnily i podmínky na italské politické scéně. Hlavní smysl křesťansko-demokratické dominance v Itálii, tedy udržení obrané hráze proti komunismu, se rázem vytratil. Sama komunistická strana se vydala na postupnou cestu transformace, na jejímž konci se stala legitimní demokratickou stranou-součástí nové Itálie.

Změna, kterou italské komunisty prošli je z českého pohledu ohromující a do značné míry později souvisí, jak uvidíme, i s podobou nového volebního systému. Začátkem devadesátých let se však PCI transformuje především na základě vnějších podnětů<sup>13</sup> ve „Stranu demokratické levice“ (Partito della sinistra democratica, zkr. PDS).<sup>14</sup> Tato změna nebyly pouze formálního charakteru, ale dotýkala se programové orientace strany, která tak započala cestu ke své integraci do evropské sociálnědemokratické rodiny. Zvláštností pak je, že tato změna se tolik nedotýkala vůdčích osobností strany, mezi které patří politici aktivní již v PCI jako například Massimo D'Alema, Pier Ferdinand Fassini, Giorgio Napolitano a další.

---

<sup>13</sup> „Dokonce již před samotným konáním voleb v roce 1994 prošel italských stranický systém radikální transformací: Mnoho ze stran účastnicích se tohoto procesu bylo zcela nových nebo se jednalo o strany, které prošly zásadní proměnou. Levice byla prvním segmentem politického spektra, který prošel hlubokou transformací. V případě PCI proces započal s pádem berlínské zdi. Nová strana byla vytvořena v únoru roku 1991 s novým jménem (Strana demokratické levice, PDS) a novými symboly. Část staré PCI s více ortodoxními komunistickými názory vytvořila odštěpeneckou stranu Rifondazione comunista, odpovídající zhruba jedné třetině velikosti PDS. Ve stejnou dobu se vytratila extrémně levicová strana, Democrazia proletaria, která pod různými názvy působila nalevo od PCI téměř dvacet let.“ (Morlino 1996, str. 13)

<sup>14</sup> „Tato změna sama o sobě byla jen začátkem dlouhé transformace italských komunistů a jejich integrace. Strana demokratické levice mění opět název v roce 1998 „Levicové demokraty“ (Democratici di sinistra). Ti poté v roce 2007 fúzí s křesťanskou-demokratickou „Kopretinou“ (Margherita) a vytváří tak Demokratickou stranu (Partito democratico).

Pád berlínské zdi tedy stál na počátku transformace italských komunistů, kteří se začali integrovat mezi demokratické strany a přestávali tak být antisystémovou stranou, což s sebou samozřejmě neslo důsledky pro fungování celého stranického systému.

Komunistická strana však nebyla jedinou politickou formací první republiky, která se od základů změnila. Hlubokým změnám nebyla ušetřena ani Křesťanská demokracie, která se prakticky rozštěpila do několika dalších subjektů.

*„Křesťansko demokratická strana byla taktéž radikálně transformována. Následně po nahrazení svého stranického vedení v roce 1993 a po dlouhém vnitrostranickém boji se v lednu roku 1994 zrodila nová Partito Popolare Italiano (PPI). Přeměnu DC také předcházela a provázela odštěpení jak zprava tak zleva: někteří její představitelé vstoupili do pravicové Alleanza Nazionale (bývalá MSI)... jiní vytvořili Centro Cristiano Democratico a stali se součástí středo-pravicové volební koalice Polo delle Liberta; v létě roku 1993 jiní vytvořili další skupinu vedenou bývalým politikem DC Antoniem Segnim, další zformovali pátou stranu a vstoupili do levicové koalice nazývající se Cristiano sociali.“ (Morlino 1996, str. 14)*

Celý stranický systém se tedy jako celek začal měnit již před přijetím „Mattarella“, ovšem jen stěží lze odhadovat, jaký vliv na jeho další fungování by ony proměny měly, nebýt jeho přijetí. Dá se však konstatovat, že jeho dva základní komponenty – silná středová DC a antisystémová PCI – zmizely, respektive změnilly formu i obsah své politiky.

### **3.2. Další změny v italském stranickém systému – vznik „Forza Italia“**

Transformace antisystémových stran tedy PCI a MSI a rozpad DC však nebyly jedinými změnami v italském stranickém systému, ke kterým došlo ještě před volbami dle nového volebního zákona.

Po faktickém vymizení zbývajících stran „Pentapartita“ (jedná se o PSI, PSDI, PLI a PRI) v důsledku událostí, o kterých bude řeč v další podkapitole, se na italské politické scéně objevila další politické formace, která do ní významným způsobem zasáhla. Jedná se o stranu významného italského podnikatele, televizního magnáta a majitele fotbalového klubu AC Milan Silvia Berlusconiho, nesoucí název Forza Italia, která se stala nástrojem Berlusconiho slavné „*discesa in campo*“. Spíše než o stranu se však zpočátku jednalo o „politickou firmu“, neboť jejími hlavními organizační složkou byla Berlusconiho vlastněná společnost Publitalia součást Fininvestu (Morlino 1996, str. 15). Tato taktika odpovídala i hlavní myšlence, kterou se Berlusconi snažil vštípit Italům – že bude jejich zemi řídit jako své společnosti.

Strana vyplnila Křesťanskou demokracii a menšími liberálními stranami uprázdněné místo v pravém středu. Dalším významným prvkem Berlusconiho úspěchu bylo silné vymezení se vůči komunistům dle stylu Bettina Craxiho (Morlino 1999, str. 15), který byl již v té době na svém odchodu/úteku do Hammamet. Právě onen převzatý antikomunismus byl samotným Berlusconiho často zmiňován jako důvod jeho vstupu do politiky.

Plány Silvia Berlusconiho se do značné míry naplnily. Jeho „Forza Italia“, se stala vůdčí silou napravo od středu a přinesla mu několikrát pozici premiéra Itálie.

### 3.3. „Čisté ruce“ – soudní cesta k novému režimu

Dovolím si věnovat několik odstavců i tomuto světoznámému skandálu nebyvalého rozsahu<sup>15</sup>, neboť měl zásadní vliv na urychlení procesu změny volebního zákona, o jehož úpravě se mluvilo již delší dobu a byl také jedním procesů vedoucích k pádu první italské republiky. Významnou roli v tomto procesu totiž hrála nejen justice, ale také italská veřejnost.<sup>16</sup>

Reakce veřejnosti na odhalení praktik politiků první republiky může do značné míry vysvětlit, proč byla změna volebního zákona vnímaného jako viníka špatného fungování politiky najednou schválena během několika mála měsíců roku 1993.

Nechám tedy stranou hodnocení této události z hlediska průběhu a budu se věnovat jejím dopadům. Jisté je, že se podepsala na delegitimizaci prvorepublikánských politických stran a

---

<sup>15</sup> „Výsledky vyšetřování „čisté ruce“ aktualizované k roku 1998 zahrnovaly 4000 vyšetřovaných osob, 2970 žádostí prokuratury k vyšetřujícímu soudci o vznesení obvinění, 1063 osob obviněných vyšetřujícími soudci, 438 odsouzených.“ (Della Porta 2001, str. 12)

<sup>16</sup> „Důležitým dodatečným zdrojem, na který se mohla vyšetřování „čisté ruce“ spolehnout byl skutečně vysoký stupeň podpory ze strany veřejného mínění. Během let terorismu v sedmdesátých letech, podporovalo veřejné mínění vyšetřující soudce jako obránce občanů v kontrastu se slabou a rozdělenou politickou třídou. Tento odstup se ještě zvýšil v osmdesátých letech, kdy vraždy soudců Falconeho, Borselliniho a dalších proti mafii jednajících soudců prokázala závazek justice vůči státu, kterého politici nebyli schopni... Ačkoli se zvýšila důvěra v justici, korupce a špatná správa země způsobily dramatické oslabení již chronicky nízké důvěry ke způsobu, jakým fungovala demokracie. V devadesátých letech se spojily těžká ekonomická situace, očekávání (a obavy) spojené se zvýšenou mezinárodní konkurencí, a především pád socialistických režimů ve východní Evropě, aby přivodily kolaps politického systému první republiky.“ (Della Porta 2001, str. 14)

politiků, čímž vedla k odstranění podstatné části politické třídy, která spravovala zemi v éře „*Pentapartita*“.

„*Deligitimizace politické třídy vedla k novým podnětům pro vyšetřování politické korupce, jehož výsledkem bylo další snížení legitimacy politické třídy. Zatčení a obvinění podkopaly autoritu stranických lídrů, čímž snížily jejich schopnost jednat proti těm, kdo je obvinili.*“ (Della Porta 2001, str. 14)

Tangentopoli se tak zároveň stalo jakousi „lidovou vzpourou“ proti stávajícím politikům a politickým stranám. Zafungovalo zde jako katalyzátor hlubokých proměn, kterými celá země v tomto období procházela.

„*Během vyšetřování „čisté ruce“ soudci našli dva hlavní spojence: a) veřejné mínění, které vyjadřovalo podporu soudcům protestními demonstracemi stejně jako opuštěním tradičních vládních stran během klíčových voleb let 1992 a 1994, b) Partito Democratico della Sinistra (PDS), nástupce Komunistické strany, považovanou již delší dobu za „stranu soudců“.*“ (Della Porta 2001, str. 15)

### **3.4. Referenda k novému volebnímu zákonu**

Tato vzpoura veřejnosti proti politikům se dále projevovala referendy<sup>17</sup>, ve kterých se Italové vyjadřovali k úpravám svého volebního systému. Této problematice se věnuje Richard Katz ve své studii „*Reforming the Italian Electoral Law, 1993.*“

První referendum se konalo ještě před vypuknutím „*Čistých rukou*“ v roce 1991 a týkalo se otázky omezení počtu preferenčních hlasů, které byly spojovány s korupcí. Zároveň bylo toto referendum vnímáno jako začátek procesu hlubší změny volebního systému. „*Volební reforma – a institucionální reforma obecněji – se dostaly mezi hlavní témata v zemi*“ (Katz, 2003 str. 97)

Rozhodující referendum se však konalo až v roce 1993, jeho přípravy ovšem začaly již v říjnu 1991. V polovině ledna 1992 bylo Kasačnímu soudu předloženo přes 1 250 000 podpisů občanů požadujících vypsání dalšího referenda, jehož termín byl stanoven na duben 1993. Hlasován měl být balíček osmi otázek zahrnující problematiku veřejného financování politických stran a problematiku reformy volebního zákona do Senátu. (Katz 2003, str. 97)

---

<sup>17</sup> „*V italské cestě k většinovému systému hrají klíčovou roli referenda, považovaná většinou veřejného mínění za nejúčinnější nástroj boje proti „tyranii stran“ a systémovou podmínkou přechodu k druhé republice*“ (Běl 53)



Zdálo by se, že se v tomto referendu Italové vyjadřovali pouze k volebním pravidlům pro horní komoru parlamentu. Ve skutečnosti se však toto hlasování týkalo, byť nepřímou i volebního systému pro poslaneckou sněmovnu. Jak jsem již v úvodu poznamenal, italský parlament je příkladem „*symetrického bikameralismu*“, což v praxi znamená, že obě komory mají totožné kompetence. Pro sestavení a efektivní fungování vlády je tedy potřeba dosáhnout většiny v obou sněmovnách.

Tohoto cíle je možné dosáhnout „*synchronizací*“ voleb do obou sněmoven a stejným volebním zákonem pro jejich ustanovení. Oba předpoklady byly v Itálii více méně splněny. (Katz 2003, str. 99) Mezi volebními zákony pro volby Poslanecké sněmovny a Senátu sice totiž formálně existoval velký rozdíl, ale v praxi oba systémy produkovaly téměř totožné výsledky.

Poslanecká sněmovna byla volena poměrným systémem v 31 volebních obvodech při použití volebního dělitele Imperiali. O zvolení jednotlivých stranických kandidátů pak rozhodovali voliči prostřednictvím svých preferenčních hlasů. „*V roce 1992 získalo mandáty ve sněmovně šestnáct listin při efektivním počtu stran (Ns) 5,71 a indexu disproportionality (D) 5,08 %.*“ (Katz 2003, str. 99)

Volební zákon pro volbu Senátu byl však formálně zcela odlišný. Volebními obvody či oblastmi (*circoscrizione*) byly dle ústavy regiony, které se dále dělily na jednomandátové obvody! (*collegi*), ve kterých se volilo 238 senátorů ze 315 tedy zhruba tři čtvrtiny. Důležitou podmínkou však bylo, aby kandidát pro zvolení v jednomandátovém obvodu získal více jak 65 procent hlasů, což bylo velmi vzácné. Mandáty, které nebyly uděleny kandidátům, kteří dosáhli více jak 65 procent (tedy v podstatě všechny), pak byly přerozděleny pomocí d'Hondtova dělitele na regionální úrovni a na základě součtů všech hlasů odevzdaných stranickým kandidátům nezvoleným v jednomandátových obvodech. (Katz 2003, str. 100). S jistou mírou nadsázky by se tedy dal již tento volební zákon označit za „podmíněný smíšený volební systém“ a to podmíněný právě potřebou překročení 65 procent hlasů v jeho většinové složce. Tento volební zákon však produkoval čistě poměrné výsledky.

„*V roce 1992 získalo mandáty v senátu šestnáct stran při  $N = 5,71$  a  $D = 5,08$  %. S výjimkou PDS, jejichž rozdíl mezi podílem křesel ve sněmovně a podílem křesel v senátu dosáhl 3,33 %, nepřesáhl u jiné strany tento rozdíl 1,6 %.*“ (Katz 2003, str. 100)

Italové v referendu měli rozhodnout u zrušení právě oné podmínky, že v jednomandátovém volebním obvodu bude zvolen pouze kandidát s 65 % všech odevzdaných hlasů. Pro zvolení

senátora by bylo dle onoho návrhu zapotřebí prosté většiny. (Katz 2003, str. 101) Ona podmíněná většinová složka volebního zákona by se tak najednou stala složkou čistě většinovou.

Úspěch referenda a tedy vynucená změna pravidel pro volby horní komory parlamentu si vynutily i přípravu změn volebního zákona pro komoru dolní. Lze totiž předpokládat, že odlišná pravidla pro volby obou komor by měla za následek jejich odlišná složení, což by při existenci symetrického pluralismu učinilo téměř nemožné sestavit akceschopnou a stabilní vládu.

## 4. „Il Mattarellum“

V předešlých kapitolách jsem se věnoval popisu fungování italského stranického systému v období tzv. první republiky a dále důvodům jejího pádu. Zároveň jsem ukázal hlavní důvody, které dovedly Italy ke změně volebního systému, kterému se nyní budu již konečně věnovat.

Nový volební zákon pro volbu italského parlamentu schválily obě sněmovny dne 4. srpna 1993 jako zákon č. 277. Tento volební systém byl platným v letech 1993 až 2005 a proběhly podle něj parlamentní volby v letech 1994, předčasné volby v roce 1996 a řádné volby v roce 2001. Nahrazen byl až v roce 2005 novým „podmíněným poměrným systémem, který vstoupil ve známost jako „*Porcellum*“ a kterému věnuji v závěru jednu podkapitolu.

Dříve než začnu rozebírat konkrétní podobu „*Mattarella*“, jeho fungování, očekávání do něj kladená a jeho dopady na italskou politiku, krátce se zmíním obecně o typologiích smíšených volebních systémů.

### 4.1. Typologie smíšených volebních systémů a zařazení „*Mattarella*“

Politologové se shodují na hodnocení, že formálně a prakticky *Mattarellum* bylo „smíšeným systémem“. Jejich definice je poněkud složitější a proto se jí budu ve zkratce věnovat. Pro začátek však stačí poznamenat, že se do této skupiny volebních systémů řadí, neboť složení obou komor italského parlamentu bylo určováno jak většinovou tak poměrnou metodou. Tak alespoň definuje smíšené systémy Giovanni Sartori.<sup>18</sup>

Uvedu zde však další typologie smíšených volebních systémů. Podrobně se jejich charakteristice věnují například Matthew Soberg Shugart a Martin P. Wattenberg, ve studii „*Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology*“ nebo Louis Massicotte a Andre Blais ve studii *Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey*. V českém prostředí pak z obou prací vycházejí Roman Chytílek, Jakub Šedo a další v knize „*Volební systémy*“, ve které typologie předešlých autorů shrnují a porovnávají. Z této práce zde budu čerpat.

---

<sup>18</sup> „*Skutečný smíšený volební systém je pouze takový, ve kterém jak volební metoda, tak i alokace mandátů probíhají na základě z části většinové a z části poměrné logiky. Takže skutečný smíšený volební systém musí kombinovat poměrné s většinovým převáděním hlasů v křesla.*“ (Sartori 2002 str. 22)

Obě dvě dvojice autorů definují smíšené volební systémy obdobně, tedy jako systémy, které pro volbu stejného zákonodárského tělesa kombinují „*rozdílné volební formule. Jde přitom vždy o kombinaci nějaké formy většinového systému se systémem poměrného zastoupení.*“ (Chytílek, Šedo 2009, str. 233)

Jejich typologie smíšených volebních systémů se však liší z hlediska přístupu k nim. Massicotte a Blais je analyzují především na základě jejich vstupů a zabývají se tedy například vztahem většinové a poměrné složky daného systému, což však dostatečně nereflektuje, „zda volební systém ve svém důsledku povede spíše k poměrnému zastoupení nebo v něm zvítězí většinové prvky“ (Chytílek, Šedo 2009, str. 238). Shugart s Wattenbergem na druhou stranu hodnotí smíšené volební systémy z hlediska výstupů respektive výsledků. To však vede dle Chytílka a Šeda k „přinejmenším spornému“ zařazení Itálie a Maďarska do jedné speciální kategorie většinových smíšených systémů s částečnou kompenzací.

Shugart s Wattenbergem rozdělují smíšené systémy do dvou základních kategorií: 1) většinové smíšené systémy a 2) poměrné smíšené systémy. K tomuto rozdělení dospěli na základě skutečnosti, že každý smíšený systém inklinuje svými celkovými dopady buď k většinovým, nebo k poměrným výsledkům, přičemž hlavní proměnou je přítomnost vztahu respektive interakce většinové a poměrné složky v daném volební systému. (Shugart-Wattenberg 2001, str. 13) Tvrdí, že pokud interakce mezi složkami chybí, pak tedy zůstává zachován princip, který zvýhodňuje větší strany a systém je řazen mezi většinové smíšené volební systémy. Pokud však mezi poměrnou a většinovou složkou dochází k interakci, je výhoda větších stran vyplývající z většinové složky odstraněna kompenzací mandátů v poměrné složce. Hovoří poté o poměrných smíšených systémech.

Do této poslední kategorie však nezapadá případ „*Mattarella*“, které se vyznačovalo interakcí mezi složkami (tzv. scorporo), která však nebyla dostatečná natolik, aby kompenzovala, respektive neutralizovala dopady většinové složky na celkový výsledek voleb. Tato skutečnost dovedla autory k vytvoření již zmíněné speciální kategorie většinového smíšeného systému s částečnou kompenzací, kam vedle Itálie zařazují také Maďarsko (Chytílek, Šedo 2009, str. 241).

Typologie vypracovaná Massicottem a Blaisem také vychází z existence interakcí mezi jednotlivými složkami smíšeného volebního systému, je však mnohem komplexnější (Chytílek, Šedo 2009, str. 241). Systémy dělí na nezávislé kombinace a na kombinace závislé, v souvislosti s existencí či neexistencí interakce mezi složkami. Ty však dále dělí na další

podtypy, konkrétně koexistenční systémy, systémy navrstvení a fúzní systémy v případě nezávislé kombinace, v případě kombinace závislé pak na systémy korekční a podmíněné.

„Mattarellum“ je v rámci této typologie řazeno mezi systémy korekční a to právě díky již zmíněnému scorporu, tedy odpočtu hlasů využitých stranickými kandidáty k jejich zvolení v jednomandátových obvodech od počtu hlasů jejich stranou získaných v obvodech poměrných. Tento mechanismus měl tedy snižovat disproporcionalitu „*produkovanou většinovým systémem*“ (Chytílek, Šedo 2009, str. 248).

## **4.2. Naděje a očekávání od nového zákona**

V kapitole věnované konci první italské republiky jsem nastínil základní motivy, které vedly Italy k odmítnutí starého volebního systému, který byl vnímán jako jeden z viníků špatného výkonu politiky v zemi. V této podkapitole je tedy pouze shrnu.

Ono odmítnutí proporčního volebního zákona vedlo v Itálii k přijetí systému s většinovou logikou. Mezi požadavky kladené na nová pravidla výběru zákonodárců však byly i takové, které byly v přímém rozporu s většinovou logikou, jako například zastoupení názorových menšin. Kombinace těchto různých požadavků pak stála u zrodu smíšeného volebního systému.

Komplexní výčet očekávání a požadavků od nového systému provádí Richard Katz ve své již zmíněné studii „*Reforming the Italian Electoral Law 1993.*“ Byť se o problematiku italské volební reformy zajímám především z hlediska Giovanniho Sartori, uvedu pro ilustraci jejich výčet.

Z této Katzovy studie lze vyvodit zhruba devět základních úkolů či požadavků od nového volebního zákona: 1) Vytváření jistějších většin v parlamentu pro vládu s cílem posílení její akceschopnosti a stability, 2) Ustanovení přímějšího a průhlednějšího spojení mezi vůlí voličů vyjádřenou ve volbách a vznikajícími vládami, 3-4) Agregace stranického systému respektive snížení počtu politických stran, případně konec polarizovaného pluralismu, 5) Nastolení reálné alternace vládních většin, 6) Posílení odpovědnosti (accountability) zákonodárců směrem k jejich voličům, 7) Omezení moci stranických organizací a jejich vlivných představitelů, 8) Zachování možnosti parlamentní reprezentace menšinových názorů, 9) Zlepšení obecného charakteru (morálky) italské politiky (Katz, str. 102-103).

Sám Giovanni Sartori zdůrazňuje především dva až tři hlavní cíle nového volebního zákona, které si jeho autoři vytkli a které zmiňuje v dodatku k pátému italskému vydání „Srovnávacího ústavního inženýrství: **1) zjednodušení stranického systému a 2-3) vznik bipolárního systému, z něhož by vyplývaly akceschopné vlády** (Sartori 2004, str. 3). Dále bych jako další cíl přidal **4) alternaci stran u moci**, neboť právě v ní respektive v její absenci byla spatřována jedna z největších chyb první republiky.

### 4.3. Výsledná podoba zákona

V této podkapitole pouze stručně nastíním hlavní parametry nového zákona, jak pro volbu Poslanecké sněmovny tak i Senátu, neboť pravidla pro obě komory se liší. Obě dvě normy se v jistých rysech, do jisté míry podobaly italskému prvorepublikovému volebnímu zákonu pro volby do Senátu, s podstatným rozdílem právě v oné hranici potřebné ke zvolení kandidáta v jednomandátovém obvodu (collegio). Nejprve se budu tedy věnovat pravidlům pro volbu dolní komory. Vycházet přitom budu z práce Roberta D'Alimonte a Alessandra Chiramonte „*Il Nuovo sistema elettorale italiano: Le Opportunita e le scelte*“, ve které se autoři zabývají nejen jeho účinky na stranický systém, ale i volebními strategiemi jednotlivých stran a kandidátů.

Celá země byla rozdělena na 26 „velkých volebních obvodů“ či oblastí (circonscrizione), které odpovídaly regionům, přičemž větší z nich byly rozděleny ve dva či tři další. V každé oblasti (circonscrizione) bylo 75 procent mandátů rozdělováno v jednomandátových obvodech (collegio) na základě relativně většinového principu (prvního v cíli) a zbývajících 25 procent na úrovni celé oblasti listinným, poměrným systémem. Do skrutinia postupovaly všechny strany, které v celostátním měřítku překročily 4 procentní hranici počtu hlasů. Rozdělení mandátů mezi listiny se určovalo prostřednictvím volebního kvocientu na celonárodní úrovni. Pořadí uvedených kandidátů bylo neměnné, neexistovala tedy možnost preferenčního hlasování. Celkově se většinovým způsobem volilo 475 poslanců a poměrným 155.

Každý kandidát usilující o mandát v jednomandátových obvodech zároveň musel být „spojen“ s jednou z listin, které se prezentovaly na úrovni oblasti (circonscrizione) na základě svého prohlášení potvrzeného zároveň jedním z představitelů takové listiny. Přičemž kandidát ucházející se o zvolení v jednomandátovém obvodu může být uveden na kandidátní listině pro volbu poměrné složky, ale pouze na té, se kterou se na základě svého prohlášení „spojil“.

Každý volič disponoval dvěma hlasy. První slouží pro volbu kandidáta v jednomandátovém obvodu a druhý pro volbu v poměrné složce.

Zde se dostáváme k zajímavé součásti „*Mattarella*“, kterou bylo tzv. „*scorporo*“. Jednalo se o odečet hlasů, které získal druhý kandidát v pořadí, tedy nejlepší poražený od hlasů, které získaly kandidátní listiny vítězů. Jednalo se o korekci disproporcí účinků většinového volebního systému prvního v cíli, o které jsem již mluvil v souvislosti s typologizací smíšených volebních systémů. Tato korekce však dle autorů Chytílka a Šeda ztratila smysl s rozšířením praxe tzv. vábníčkových kandidátek (*liste civette*) (Chytílek, Šedo, 2009).

Nyní se budu věnovat volebnímu systému pro volbu horní komory. Jedná se opět o smíšený volební systém se stejným poměrem většinové a poměrné složky (3:1), nicméně nalezneme zde několik podstatných rozdílů, které uvádí Roberto D'Alimonte a Alessandro Chiramonte. Pokusím se shrnout ty nejpodstatnější: 1) Neexistují zde listinné kandidátky. V poměrné složce jsou voleni kandidáti ucházející se o mandát ve složce většinové. 2) Voliči disponují pouze jediným hlasem. 3) V rámci „*scorpora*“ jsou odečítány všechny vítězem získané hlasy od zisku volební strany. 4) Poměrné rozdělení mandátů je uskutečňováno na úrovni regionů prostřednictvím d'Hondtovy formule. 5) Absence celostátní klauzule potřebné pro získání mandátů.

Z výše uvedeného vyplývá, že i kandidát nezvolený v jednomandátovém obvodu (*collegio*) může nakonec získat mandát v oblasti (*circoscrizione*) a to na rozdíl od sněmovny, aniž by bojoval o místo na kandidátní listině pro proporcí složku.

#### **4.4. Dopady Mattarella na italskou politiku**

Dříve než přistoupím k závěrům, shrnu pohledy již dříve citovaného autora, konkrétně Roberta D'Alimonte, které odrážejí povahu a směr změn, které v italském stranickém systému nastaly.

Dle něj nedošlo vlivem zavedení „*Mattarella*“ ke splnění jednoho z jeho cílů, a to sice ke snížení fragmentace stranického systému.

*„Ve volbách v roce 1987 získalo 14 stran více jak 0,5 % hlasů. V roce 1992 toto číslo vzrostlo na 16 a v roce 1994 se vrátilo na 14; v roce 1996 pak kleslo na 11. V roce 1994 získalo stran více jak 4 % listinných hlasů ve sněmovně; v roce 1996 se toto číslo zvýšilo na 8 ve srovnání s 4 v roce 1987. Při pohledu na tyto údaje je obtížné*

*dospět k názoru, že zde je nějaká radikální změna volebního systému ve směru k většinovému mezi lety 1987/92 a 1994/6.“ (D’Alimonte 2003, str. 324)*

Dále hovoří o poklesu počtu hlasů získaných dvěma hlavními subjekty. V dobách první republiky totiž konkurenční PCI a DC získávaly kolem 50-70 %. PDS a Forza Italia však společně dosáhly sotva na 42 %. *„Poměr mezi první a čtvrtou stranou byl zhruba 1:6 v roce 1987 ale v roce 1996 pouze 1:2. Zjednodušeně největší strany mají menší podíl hlasů než předtím, zatímco podíl těch menších se zvýšil“ (D’Alimonte 2003, str. 325).*

Navíc D’Alimonte zmiňuje další podstatný průvodní jev fungování „*Mattarella*“, a to sice, že v letech 1994 a 1996 získalo parlamentní reprezentaci méně stran v poměrné složce, kde byla nutná hranice pro získání mandátů 4 % získaných hlasů než ve složce většinové, kde je přirozeně vyšší. Tato skutečnost je totiž výsledkem „vyděračského potenciálu“ malých stran, které však mohou svou účastí ve volbách v jednomandátových obvodech se systémem prvního v cíli zhatit větším subjektům s vládními ambicemi šanci na získání cenných mandátů v některých oblastech. Tyto subjekty se tedy nakonec ubírají k dohodám s menšími „vydírajícími“ stranami, na jejichž základě jim, respektive jejich kandidátům přenechávají několik „jistých“ volebních obvodů.

Tento trend souvisí s podmínkami, za kterých byla volební reforma prováděna. Jak bylo uvedeno již výše, na začátku devadesátých let procházela Itálie procesem „*destrukce starého stranického systému s dramatickým oslabením starých dominantních stran a vzestupem nových*“ (D’Alimonte 2003, str. 323). Taková situace dle D’Alimonteho nevedla k redukci počtu stran, ale spíše je přinutila k vytváření **předvolebních koalic**, které změnily „*vzorče soutěže a vytvořily podmínky pro systém alternujících se vlád...“*

„*Mattarellum*“ tedy selhalo z hlediska redukce fragmentace stranického systému, ale po jeho zavedení došlo ke vzniku bipolární stranické soutěže a to na základě nejdříve čtyř a následně dvou silných koalic. Nyní ponechám stranou úvahu, zda by k jejímu ustanovení nedošlo i bez „*Mattarella*“ a zaměřím se na její stručný popis.

„*V roce 1994 došlo k vytvoření čtyř koalic..., jejichž vznik může být připsán vlivu nového smíšenému většinovému systému, ale jejich vnitřní složení odráží změny na stranické úrovni, ke kterým došlo před i po jeho zavedení obzvláště v důsledku rozpadu tří hlavních stran starého stranického systému: DC, PCI a PSI. Na levici představilo šest skupin od levicových katolíků k neo-komunistům sjednocené uskupení pod názvem Progresisté. V této koalici najdeme nástupce PCI tj. Stranu demokratické levice (PDS)... Ve středu nalezneme hlavního nástupce DC – Italskou lidovou stranu (PPI) a skupinu nazývanou Segniho pakt... Dohromady pak tyto dvě*



*komponenty vytvářely „Pakt pro Itálii.“ Na pravici byly dvě koalice „Pól svobod“ a „Pól dobré vlády.“ Vedoucí stranou v obou případech byla Forza Italia (FI).“ (D’Alimonte 2003, str. 327).*

Existence dvou pólů na pravici byla dána jistou geografickou inkompatibilitou mezi dvěma významnými stranami pravice MSI-AN (Aleanza nazionale), která trvala na jednotě a nedělitelnosti státu a Ligy severu prosazující autonomii severu respektive federalizaci Itálie. První volby konané dle nového volebního zákona v roce 1994 vyhrála pravice tedy obě zmíněné koalice. Jejich již zmíněná vnitřní nekompatibilita však stála i na počátku pády první Berlusconiho vlády, který způsobila Liga severu opuštěním koalice s FI (D’Alimonte 2003, str. 328).

Vládní stabilitu tedy na první pokus „*Mattarellum*“ nepřineslo. To samé se dá říct i o pokusu druhém, ke kterému došlo předčasnými volbami v roce 1996, jež vyhrála nová koalice „*Olivovník*“ tvořená PDS, PPI, Diniho listinou a zelenými. Role troublemakerů se v této koalici ujala Rifondazione comunista, která nebyla sice její součástí, přesto však uzavřela s „*Olivovníkem*“ tzv. stand-down dohody. Volební období sice levicová koalice s obměnami přežila celé, ale během její vlády se vystřídaly celkem čtyři vlády (Prodi I, D’Alema I, II a Amato II). Třetí pokus, kterým byly volby z roku 2001, byl již z hlediska vládní stability úspěšnější, ale i ten měl za následek dvě vlády (Berlusconi II a III). Toto období však bylo již posledním. Čtvrtý pokus již „*Mattarellum*“ nedostalo, neboť bylo nahrazeno novým volebním zákonem.

Nyní si dovoluji na základě výše uvedeného stručně shrnout dopady tohoto smíšeného volebního zákona ve smyslu výše zmíněných očekávání: **1) Ke zjednodušení respektive k redukcí fragmentizace stranického systému nedošlo. 2) Bipolární systém a 4) alternace stran u moci sice byly nastoleny, ale nevedly k 3) akceschopným a stabilním vládám.**

Nový volební zákon tedy splnil dvě ze čtyř očekávání, která považuji za nejzásadnější, a to ještě za předpokladu, že bychom vyloučili, že by body 2) a 3), tedy bipolarismus a alternace stran u moci, nepřišly již s výše popsány faktory – koncem studené války a z něho vyplývající integrací PCI a koncem stran „*Pentapartita*“ v čele s DC a PSI v důsledku „*Čistých rukou*.“ Na tuto otázku se pokusím najít odpověď na konci následující kapitoly.

## 4.5. Sartori: Proč „*Mattarellum*“ selhalo

Byť Giovanni Sartori nešetřil „*Mattarellum*“ a vlastně všechny italské volební zákony v mnoha svých knihách, odborných studiích ale i novinových člancích, já zde budu vycházet především ze dvou zdrojů, ve kterých jednoduše, ale za to důrazněji „účtuje“ s italským smíšeným volebním zákonem, který přímo označuje za kontraproduktivní (Sartori 1999, str. 2, a 2004 str. 22). Jedná se o studii „*The Party-Effects of Electoral Systems*“ z roku 1993, a o Srovnávací ústavní inženýrství především pak dodatek k jeho pátému italskému vydání z roku 2004.

V první jmenované studii si klade otázku, proč se podařilo ve Francii zavést prostřednictvím většinového systému v roce 1959 efektivní bipolární soutěž (byť ne zcela bipartijní) redukující fragmentaci stranického systému a v Itálii v roce 1993 obdobný pokus, byť na základě smíšeného systému, přesto však s většinovou logikou, selhal (Sartori 1999, str. 17-18)? Kromě specifík vyplývajících z ústavních odlišností (semiprezidencialismus a přímá volba prezidenta ve Francii) identifikuje jako hlavní příčinu rozdílného výsledku většinových systému mezi dvoukolovým hlasováním ve Francii a jednokolovým v Itálii, neboť Italové chybně předpokládali, že jednokolový systém automaticky povede k redukci počtu stran. Dle Sartoriho „*Mattarellum*“ ale fragmentaci nesnížilo. Právě naopak!

Potíž totiž spočívá v již zmiňovaném „*vyděračském potenciálu*“ malých, ale v předešlém poměrném volebním systému již etablovaných stran.

*„Smysl toho je jednoduchý. V systému vítěz bere vše, může o vítězství či prohře rozhodovat jedno či dvě procenta. Takže i velmi malé strany – alespoň po dobu, po kterou si udrží silně uvědomělé voličské jádro – může dosáhnout klíčového vyděračského potenciálu. Skutečně v systémech prosté většiny nemůže malá stran vyhrát, ale může ohrozit šance na vítězství těch větších... italská volební hra je skutečně hrána na základě „vyplácení“ menších stran garancí daného počtu bezpečných křesel výměnou za jejich stáhnutí se z předem dohodnutého počtu jiných obvodů“ (Sartori 1999, str. 18).*

Ve druhém ze zmíněných textů zároveň odmítá smíšené volební systémy již z principu, neboť je přesvědčen, že by volby měly sledovat jednu jedinou logiku (Sartori 2004, str. 2). Opakuje argument, že v již strukturovaných stranickém systémech povede jednokolové hlasování prvního v cíli k posílení fragmentace a ne k její redukci a to právě na základě „*vyděračského potenciálu*“ malých stran. A zároveň se pouští přímo do „*Mattarellistů*“, kteří odmítají přijmout jeho argumenty a tvrdí, že se počty stran zvýšily v důsledku poměrné složky, což Sartori sám odmítá.

Dále se věnuje proklamovanému dosažení bipolarismu pod novým smíšeným volebním zákonem. Jeho existenci v nových podmínkách připouští, ale pouze v rámci rozhádaných bloků (Sartori 2004, str. 2). *„A co se nyní objevuje (jak se mělo již dávno vědět), že bipartismus je jedna věc a bipolarismus úplně jiná. Z čehož vyplývá, že náš bipolarismus nezajišťuje předvídanou a žádanou akceschopnost vlády.“*

Jako řešení problému, se kterým se Itálie ve zmiňovaném období potýká, navrhuje nahrazení jednokolového systému prvního v cíli dvoukolovým hlasováním.

Dalším podstatným bodem, o kterém se chci zmínit je totiž Sartoriho pochybnost týkající se „Mattarella“ jako nástroje vytvářejícího bipolarismus v Itálii, neboť tvrdí, že bipolarismus typu pravice-levice není vlastní jenom většinovému systému, ale dochází k němu i v systémech poměrných.

*„Neboť skutečností je, že skoro všechny země západní Evropy jsou poměrné v hlasování a bipolární v jeho výsledku. Jak si to vysvětlit. Z mého pohledu zhruba takto: bipolární rozdělení hlasování se stává fyziologickým v případě zmírnění ideologického konfliktu vedeného anti-systémovými stranami. Jinak řečeno: v „normální“ zemi... je i bipolarismus normálním. Můžeme připustit, že v Itálii došlo k určité výjimce a byl tedy potřeba systém většinový... Pokud je ovšem mé vysvětlení správné, již není většinového systému zapotřebí: zůstaneme bipolárními i se systémem poměrným (Sartori 2004, str. 3).*

Zde se totiž dostáváme k podstatnému bodu, který se týká opět událostí, které formovaly italskou politiku na začátku devadesátých let, a které zřejmě vedly ke konci polarizovaného pluralismu spíše než „Mattarellum“: 1) konec studené války a integrace anti-systémové PCI a 2) „Čisté ruce“ a konec DC a dalších stran „Pentapartita“.

#### **4.6. Konec „Mattarella“ - „Il Porcellum“**

V úvodu této práce jsem slíbil, že se budu ve stručnosti věnovat normě, která „Mattarellum“ nahradila. Jedná se o zákon 270 z 21. prosince 2005 nesoucí název „Úpravy norem pro volby Poslanecké sněmovny a Senátu republiky“, formálně ustanovuje poměrný volební systém pro volbu všech 630 poslanců a 315 senátorů a zavádí tzv. většinovou prémii pro vítěznou koalici politických stran v obou komorách parlamentu. Budu zde vycházet z práce Petry Bartákové z Parlamentního institutu „*Italský volební systém*“ a dále ze samotného textu zákona.

Zákon ruší jednomandátové volební obvody a zavádí vázané kandidátky bez možnosti preferenčního hlasování pro jednotlivé kandidáty. Dalším bodem je možnost předvolebních koalic více kandidátních listin, které však musí předem odevzdat společný volební program a vybrat osobu, které se stane tzv. „Capo della coalizione,“ tedy lídrem koalice. Tento kandidát však není z hlediska ústavy kandidátem na předsedu vlády. Kompetence vybrat hlavu exekutivy stále formálně zůstává v rukách prezidenta republiky. Volební systém zavádí pro volbu Poslanecké sněmovny 4% uzavírací klauzuli pro jednotlivé listiny a 10% klauzuli pro koalice více politických stran.

Nyní se již budu věnovat rozdělení mandátů. Po sečtení výsledků hlasování se nejdříve přistoupí k tzv. „virtuálnímu rozdělení“ hlasů, při kterém se používá Haareovy kvóty a metody nejvyššího zbytku. Dělitelem je číslo 617 (počet volených mandátů bez „zahraničního regionu“). Hlasy pro jednotlivé koalice kandidátních listin jsou v tento moment rozdělovány v bloku bez ohledu na vnitřní rozdělení hlasů. Pokud podle tohoto rozdělení dosáhne kandidátní listina nebo koalice kandidátních listin s nejvyšším počtem získaných hlasů 340 mandátů v Poslanecké sněmovně, pak je přidělení křesel považováno za definitivní.

V případě, že žádná z kandidujících politických stran nebo koalic nedosáhne většiny 340 hlasů, pak je takové straně nebo uskupení uděleno toto množství mandátů automaticky. Následně jsou jednotlivé mandáty rozděleny podle zisku hlasů v rámci dvou bloků: většinového a menšinového. I zde se používá Haareovy kvóty metodou nejvyššího zbytku. Dělitelem pro mandáty většinové koalice je 340 a pro zbytek 277. Toto rozdělení mandátů je pak považováno za definitivní.

Vzhledem k již několikrát uvedené skutečnosti, že podle italské ústavy z roku 1948 je vláda odpovědná obou komorám parlamentu, je na místě se krátce zmínit i o volebním systému do Senátu republiky. Zde probíhá přidělování senátorských křesel jednotlivým kandidátním listinám zhruba stejným způsobem s tím rozdílem, že mandáty jsou přidělovány v 27 volebních obvodech. Vítěz tedy získává „většinovou prémii“ na úrovni obvodů a ne na celostátní úrovni. Při nerovnoměrném rozdělení podpory pro jednotlivé politické strany či koalice pak může dojít ke zvolení rozdílných většin v obou komorách.

## 5. Závěr

V této práci jsem se zabýval italským volebním zákonem z roku 1993, který v této zemi zavedl smíšený volební systém, tedy metodu kombinující většinovou a poměrnou složku pro volbu jednoho zákonodárského sboru. Kromě kritiky na účet tohoto zákona vznesené ze strany předního italského politologa Giovanniho Sartoriho, která je součástí názvu této práce, mě zajímaly důvody, které vedly Itálii k opuštění čistého poměrného systému uplatňovaného v éře první republiky. Ony důvody společně s vnějším faktorem, který představuje konec studené války, totiž byly na počátku hluboké transformace politického a stranického systému do té doby zdánlivě stabilního, nehybného a neměnného. Na této proměně je především zarážející její rychlost, neboť k ní došlo během zhruba čtyř let (pokud za její počátek budeme považovat konec studené války).

Výchozí pro pochopení fungování první italské republiky je koncept „sartoriovského polarizovaného pluralismu“, kterému jsem v této práci, věnoval podstatnou část, respektive podstatnou část práce jsem se zabýval jeho uplatněním v Itálii. I přes značnou vypovídací hodnotu zde uváděných prací, které s platností konceptu polarizovaného pluralismu polemizují, se domnívám, že Itálie po drtivou část, ne-li prakticky po celou dobu existence své první republiky, nepřestala být příkladem „polarizovaného pluralismu“. Jedinou výjimkou je snad pouze období „historického kompromisu“ v sedmdesátých letech, kdy PCI podporovala křesťanskodemokratické vlády. Toto období však bylo vystřídáno desetiletou vládou středové koalice „Pentapartita“ tvořené DC, PSI, PSDI, PLI, PRI během něhož byla PCI opět vyloučena z podílu na vládě.

Právě v období „Pentapartita“ lze hledat upevnění negativních prvků, které nakonec vedly k pádu starých stran a celého systému. „Pentapartito“ jako ztělesnění „partokracie“ zesílilo již tak dost rozvinutou korupci a klientelismus prorůstající italskou politikou. Dlouho hromaděný odpor veřejnosti ke způsobu správy věcí veřejných v Itálii se nakonec projevil na začátku devadesátých let a to v důsledku fiskálních a s nimi spojených monetárních potíží, které na zemi v této době dolehly a dále pak v důsledku vyšetřování jejich příčin a to sice ve skandálu nesoucí název „Tangentopoli“ nebo také „Čisté ruce“.

Tyto procesy doslova rozmetaly středové politické strany a vedly ke konci dominance DC, čímž došlo k zániku respektive významnému oslabení „středového pólu“, tolik významného pro fungování „polarizovaného pluralismu. Dále v důsledku konce studené války se změnila

pozice komunistické strany, která zahájila postupnou transformaci s cílem plné integrace do italského stranického systému a opuštění „ghetta anti-systémovosti“, do kterého byla odsouzena po prakticky celou existenci první republiky. Pokud jde o prosazení nového volebního zákona, došlo k němu více v důsledku odmítnutí starého pošmurného systému, ve kterém byl spatřován jako jeden z hlavních viníků špatného výkonu politiky v Itálii.

Domnívám se tedy, že na systémovou proměnu italského stranického systému z polarizovaného na umírněný pluralismus měly vliv především konec studené války a „Čisté ruce“. Nový stranický systém bipolární tendenci v jeho fungování sice potvrzoval, ale lze se domnívat, že by k ní stejně tak jako tak došlo (Sartori 2004, str. 3). Ze Sartoriho hlediska navíc nový smíšený volební systém selhal a to jak v otázce redukce fragmentace stranického systému, tak i v otázce vytváření stabilních a akceschopných vlád, přičemž na vině byla hlavně jeho většinová komponenta uplatňující systém prvního v cíli.

## 6. Seznam použitých zkratk

AN	Aleanza Nazionale (Národní aliance)
DC	Democrazia Cristiana (Křesťanská demokracie)
FI	Forza Italia (Vzhůru Itálie)
LN	Legga Nord (Liga severu)
MSI	Movimento Sociale Italiano (Italské sociální hnutí)
PCI	Partito Comunista Italiano (Italská komunistická strana)
PDS	Partito Democratico della sinistra (Strana demokratické levice)
PLI	Partito Liberale Italiano (Italská liberální strana)
PPI	Partito Popolare Italiano (Italská lidová strana)
PRI	Partito Repubblicano Italiano (Italská republikánská strana)
PSDI	Partito del Socialismo Democratico Italiano (Italská socialistická strana)
PSI	Partito Socialista Italiano (Italská socialistická strana)

## 7. Seznam použité literatury

- 1) BARTÁKOVÁ PETRA. (2006) *Italský volební systém*, Parlament České republiky-Parlamentní institut
- 2) BĚLOHRADSKÝ VÁCLAV (1999): Italská cesta k většinovému systému, in: Klíma, Michael (ed.) *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*, str. 40-57, Praha
- 3) D'ALIMONTE ROBERTO: Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System Change in Italy, in: Shugart, Matthew S. – Wattenberg, Martin P. (ed.): *Mixed-Member Electoral systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford – New York 2003, s. 323 – 346
- 4) D'ALIMONTE ROBERTO, CHIARAMONTE ALESSANDRO (2005): Il Nuovo sistema elettorale italiano: le oportunita e le scelte, In: *MAGGIORITARIO MA NON TROPPO. LE ELEZIONI POLITICHE DEL 1994*, p. 37-81. Bologna
- 5) DAALDER HANS (1984): In Search of the Center of European Party Systems, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 1, str. 92-109
- 6) DELLA PORTA DONATELLA. (2001) A judges' revolution? Political corruption and the judiciary in Italy, *European Journal of Political Research*, Vol. 39, str. 1-21
- 7) ČALOUŠ DALIBOR, FOLTÝN TOMÁŠ: Electoral engineering in use? The case of Italy, *Evropská volební studia*, Vol. 1, No.2, str. 185-195
- 8) FOLTÝN TOMÁŠ (2009): *Utváření italského stranického systému v podmínkách transformace politického systému, Italský stranický systém v letech 1994-2008*, Disertační práce, Masarykova univerzita, Brno
- 9) GINSBORG PAUL (1992): *A History of Contemporary Italy, 1943-1980*, Penguin Books
- 10) HÝNEK NIKOLA (2004): Sartoriovský polarizovaný pluralismus a jeho explanační potenciál na případu Itálie v letech 1946-1979, In: *Středoevropské politické studie*, Vol. 1 , roč. 4
- 11) HIWATARI NOBUHIRO. (2001) *Why Electoral Reform and Party System Reorganization? The Impact of Global Capital Mobility on the Consensus Democratic Institutions of Italy and Japan*, Institute of Social Sciences, University of Tokyo
- 12) CHYTILEK ROMAN a kol. 2009: *Volební systémy*, Portál



- 13) KATZ RICHARD (2003),: Reforming the Italian Electoral Law, 1993, In: Shugart, Matthew S. – Wattenberg, Martin P. (ed.): *Mixed-Member Electoral systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford – New York s. 96 – 122
- 14) MORLINO LEONARDO (1996): *Which democracies in Southern Europe*, Università di Firenze
- 15) PAVLATOVÁ ANETA. (2009), *Reforma volebního systému v Itálii v roce 2005 – příčiny, cíle, naplnění*, Bakalářská práce, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně
- 16) SARTORI GIOVANNI: *Strany a stranické systémy*, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno
- 17) SARTORI GIOVANNI: *Srovnávací ústavní inženýrství*, Sociologické nakladatelství Praha 2011, druhé vydání
- 18) SARTORI GIOVANNI, (2004): Verso una costituzione incostituzionale? Doslov k 5. Italskému vydání, *Srovnávací ústavní inženýrství*, Mulino
- 19) SARTORI GIOVANNI (1994): The Party-Effects of Electoral Systems, *Israel Affairs*, Vol. 6, str. 3-28.
- 20) SCULLY TIMOTHY (1992): *Rethinking The Center, Party Politics in Nineteenth a Twentieth Century Chile*, Stanford University Press, Stanford
- 21) SHUGART SOBERG MATTHEW, WATTENBERG P. MARTIN (2003), *Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology*, In: Shugart, Matthew S. – Wattenberg, Martin P. (ed.): *Mixed-Member Electoral systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford – New York, str. 9-52
- 22) TARROW SIDNEY. (1977), The Italian Party System Between Crisis and Transition, *American Journal of Political Science*, Vol. 21, No 2, str. 193-224
- 23) SANI GIACOMO. (1976) Mass Constraints on Political Realignment: Perception of Anti-System Parties in Italy, *British Journal of Political Science*, Vol. 6, No 1, str. 1-32

### **Další zdroje:**

- 24) Ústava Italské republiky
- 25) Zákon č. 277 ze 4. srpna 1993, Nová pravidla pro volbu Poslanecké sněmovny

## 8. Anotace

### **Sartoriho kritika reformy italského volebního zákona z roku 1993**

Tématem bakalářské práce je analýza slavné italské volební reformy z poloviny devadesátých let, přičemž její hlavní zaměření je postoj italského politologa Giovanniho Sartoriho. Práce se nejdříve zaměřuje na popis fungování stranického systému v období tzv. italské první republiky, která je známa jako jeden z příkladů polarizovaného pluralismu, přičemž jsou představeny i s tímto modelem polemizující přístupy. Práce se dále věnuje závěrečnému období první republiky, které reprezentuje éra tzv. „*Pentapartita*“, které bylo jednou z nejhlubších partokracií v historii.

Dále se práce zaměřuje na důvody vedoucí k odmítnutí poměrného volebního zákona a zavedení smíšeného volebního systému nazývaného „*Mattarellum*“, který je následně hodnocen z hlediska svého fungování a vlivu na stranický systém. Hodnoceno je především naplnění očekávání a cílů kladených na nový volební systém.

### **Sartori's Criticism of Italian Electoral Law from 1993**

The theme of the thesis is an analysis of the famous Italian electoral reforms of the mid-nineties, with its main focus is the attitude of the Italian political scientist Giovanni Sartori. First, the work focuses on the description of the functioning of the party system in the period of the Italian First Republic, which is known as one of the examples of polarized pluralism, which are introduced with this model disagreeing approaches. The thesis also deals with the final period of the First Republic, which represents the era of "Pentapartito" which was one of the deepest partocracies in history.

The thesis focuses on the reasons for rejection of the proportional electoral law and the introduction of mixed electoral system called "Mattarellum", which is then evaluated for their impact on the functioning and the party system. Rated is above expectations and the fulfillment of targets placed on a new electoral system.

## **9. Klíčová slova:**

Smíšený volební systém, polarizovaný pluralismus, „Mattarellum“, partokracie, Itálie, Giovanni Sartori, volební reforma

## **Keywords:**

Mixed electoral system, polarized pluralism, "Mattarellum" partokracie, Italy, Giovanni Sartori, electoral reform