

UNIVERSITA KARLOVA
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
Institut politologických studií

Bakalářská práce

Problémy italské tranzice a politické reformy druhé
Berlusconiho vlády

Autor: Pavlína Svobodová

Vedoucí práce: PhDr. Malvína Hladká

Praha 2006

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci zpracovala samostatně a vyznačila v ní veškeré použité zdroje informací.

V Praze, 22. května 2006

.....

studentka, v.r.

OBSAH

ÚVOD	1
1. POLITICKÝ SYSTÉM PRVNÍ A DRUHÉ ITALSKÉ REPUBLIKY	3
<u>1.1 První republika</u>	3
1.1.1 Obecná charakteristika.....	3
1.1.2 Ústava.....	6
1.1.3 Volební a stranický systém.....	7
1.1.4 Institucionální problémy a zablokování politického systému.....	9
<u>1.2 Zánik První republiky a zahájení tranzice</u>	13
1.2.1 Krize režimu.....	13
1.2.2 Volební referenda a zahájení tranzice.....	14
<u>1.3 Druhá republika</u>	16
1.3.1 Volební systém.....	17
1.3.2 Výsledky parlamentních voleb a vlády Druhé republiky.....	18
1.3.3 Stranický systém.....	20
2. REFORMNÍ SNAHY DO ROKU 2001	22
<u>2.1 Ústavní reformy</u>	22
2.1.1 Činnost bikamerálních komisí pro institucionální reformy.....	22
2.1.2 Otázka decentralizace.....	25
<u>2.2 Reformy volebního zákona</u>	26
2.2.1 Reformní snahy za První republiky.....	26
2.2.2 Volební zákon 1993 a pokusy o jeho změnu.....	27

3. HLAVNÍ POLITICKÉ REFORMY ZA DRUHÉ BERLUSCONIHO VLÁDY.....	30
3.1 <u>Reforma druhé části ústavy.....</u>	30
3.1.1 Politické pozadí schvalování reformy.....	30
3.1.2 Vlastní obsah návrhu reformy.....	32
3.2 <u>Reforma volebního zákona.....</u>	36
3.2.1 Politické pozadí schvalování reformy.....	36
3.2.2 Nový volební zákon.....	37
4. Institucionální inženýrství v rámci italského politického systému a zhodnocení reforem druhé Berlusconiho vlády.....	38
4.1 <u>Ústavní inženýrství.....</u>	39
4.1.1 Zhodnocení návrhu na reformu ústavy.....	43
4.2 <u>Volební inženýrství.....</u>	45
4.2.1 Zhodnocení nového volebního zákona.....	48
Závěr.....	52
Résumé.....	54
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	55
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	56

Na tomto místě bych ráda vyjádřila vřelé poděkování své konzultantce PhDr. Malvíně Hladké za cenné rady a připomínky.

Úvod

S nástupem středopravicové koalice Dům svobod v květnu 2001 došlo v Itálii k zásadním politickým reformám. Jedná se zejména o dvě reformy. První z nich se týká kompletní změny druhé části italské ústavy, která se zabývá institucionálním uspořádáním politického systému. Tato reforma vyšla z iniciativy vlády, byla schválena ve všech čteních a vyhlášena jako ústavní zákon v zimě roku 2005. Reforma však nevstoupila v platnost, protože italský zákon umožňuje vyvolání lidového referenda, které ústavní zákon může buď potvrdit nebo zamítnout. Podpisy nutné pro konání referenda byly sebrány v poměrně krátkém čase dvou měsíců a referendum proběhne po parlamentních volbách, které se budou konat na počátku dubna 2006. Osud návrhu na reformu ústavy tedy není jistý, ale v případě jeho přijetí by se jednalo jednoznačně o nejzásadnější zásah do poválečné italské ústavy a zároveň by to mohl být krok k završení reformních snah, které v Itálii trvají již minimálně dvacet pět let.

Druhou změnou v politickém systému, kterou budu ve své práci zpracovávat, je reforma volebního zákona. Italský parlament v prosinci 2005 definitivně schválil zákon, který mění volební systém ze smíšeného na poměrný s platností již pro blížící se parlamentní volby. Jedná se stejně jako v případě reformy druhé části ústavy o významný předěl v politickém systému Itálie, vzhledem k tomu, že to bylo v roce 1993 právě přijetí nového volebního systému smíšeného s převahou většinové části, které představovalo hlavní rozchod Itálie s partitokratickým režimem První republiky a které nastartovalo proces přechodu od stagnujícího režimu k fungující demokracii.

Cílem mé práce je analyzovat obsah těchto reforem a jejich dopad na italský politický systém. Zasazením těchto reformních návrhů do historického kontextu a jejich srovnání s dřívějšími reformními návrhy chci definovat, jaké místo zaujímají v dlouholeté debatě o nutnosti institucionálních reforem.

Hlavní otázkou, kterou se budu snažit zodpovědět je, zda tyto změny představují řešení neduhů nastavení italských politických institucí, a zda je možné je tedy považovat za ukončení italské tranzice.

Hlavní publikací, kterou budu ve své práci využívat, je kniha *Il sistema politico italiano* (Italský politický systém) od boloňského politologa Gianfranca Pasquina. Autor v ní

přehledným a věcným způsobem charakterizuje problémy První italské republiky, důvody krize jejího režimu, a na tomto základě analyzuje současný italský politický systém.

Dalšími zdroji, ze kterých čerpám, jsou odborné články nebo příspěvky do sborníků. V italštině se jedná zejména o články G. Sartoriho a G. Pasquina, v češtině jsou to práce například M. Šustkové, M. Strmisky, či L. Šušlíkové.

Hodně budu využívat i denního tisku, zejména italských novin Corriere della Sera a v nemenší míře dokumentů italské vlády a parlamentu.

Postupovat budu analytickou a komparativní metodou.

První kapitola se zabývá charakteristikou politického systému První a Druhé republiky, jejich hlavních problémů, a zejména pak obtížemi stále neukončené tranzice italského politického systému, které jsou dány neuspokojivým uspořádáním institucí a nevhodným volebním systémem. Tento historický přehled považuji za nezbytný k uvedení do italského politického prostředí.

Druhá část mapuje dlouhodobý proces pokusů o reformu ústavy a volebního zákona, zabývá se institucionálním inženýrstvím až do nástupu druhé Berlusconiho vlády v roce 2001.

Třetí kapitola je věnována zmíněným politickým reformám, které jsou hlavním předmětem mé práce. Nezaměřuji se na celý návrh reformy ústavy, předmětem mého zájmu jsou zejména části, týkající se fungování parlamentu, pravomocí vlády a premiéra, do jisté míry prezidenta republiky. Pozornost věnuji i otázce federalizace země, ale pouze okrajově, tato problematika je natolik široká, že by si zasloužila samostatného zpracování. Rozbor těchto reforem doplňuji debatami, které se kolem nich vedou na politické scéně.

Závěrečná kapitola se věnuje vhodnosti navrhovaných změn pro italský politický systém. Nejprve se zabývám diskusemi o tom, jaké instituce, jaké systémy by byly vhodné pro italský politický systém. Jedná se v nich zejména o formu vlády, tedy zda by měla zůstat Itálie parlamentní demokracií, či se přiklonit k systému prezidentskému, poloprezidentskému či premiérskému, dále o typ parlamentu a zejména pak o volební systém. Zvolení vhodného modelu vlády a volebních pravidel je považováno většinou autorů za nezbytnou podmínku ukončení italské tranzice a zajištění stabilních a akceschopných vlád. V kontextu těchto debat se pokusím zhodnotit reformy Domu svobod, to znamená určit, zda přináší vhodné řešení institucionálním problémům Itálie.

1. POLITICKÝ SYSTÉM PRVNÍ A DRUHÉ ITALSKÉ REPUBLIKY

1.1 První republika

1.1.1 Obecná charakteristika

Italská první republika byla charakterizována nadměrnou mocí politických stran. Nebyla považována jen za vládu stran (party government), ale její režim se označuje za partitokratický. Ve všech západních demokraciích zauímají politické strany důležité postavení, jejich představitelé obsazují vládní posty a činí zásadní politická rozhodnutí. Mezi touto vládou stran a partitokracií jsou ovšem zásadní rozdíly.

Zprvė vláda stran kontroluje mnohem méně funkcí než vláda partitokratická a držitelé úřadů jsou v ní poměrně často nahrazováni, na rozdíl od představitelů partitokracie, jejichž setrvání ve funkci může trvat bez omezení. Dále je stranická vláda neustále vystavena možnosti posouzení ze strany voličů, naproti tomu partitokratický režim nemusí na tato posuzování brát zřetel díky aliancím a tajným dohodám. Třetím rozdílem je, že vláda stran může být kdykoli vystřídána vládou jiné strany (či koalice), zatímco partitokratický režim je nahrazen pouze pokud dojde ke krizi celého režimu.¹

Anglosaská politologie rozlišuje v rámci termínu party government mezi pojmy stranickost vlády (partyness of government) a vládnost stran (party governmentness). Pod první z nich lze zahrnout např. westminsterský model vlády a strany v takovém systému hrají pozitivní roli (například vykonávají kontrolu nad zvolenými představiteli vlády). Pojem vládnost stran naopak označuje systém, v kterém strany ovládají téměř veškerý život společnosti.²

Naskytá se tedy otázka, zda byla Itálie První republiky vůbec demokratickým režimem. Odpověď je rozhodně kladná. Občanská a politická práva byla dodržována, volby byly svobodné a soutěživé, parlament reprezentoval voliče, k dispozici byla funkce referenda a vlády naplňovaly programy, opírající se o přání občanů a směřující k jejich naplnění.³

¹ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 17

² Kunc, J.: Stranické systémy v re/konstrukci, Praha 2000, s.96

³ Klokočka, V.: Politická reprezentace a volby v demokratických systémech, Praha 1991, s. 203; Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 18

Přesto je třeba zmínit dva negativní rysy italského politického systému První republiky. Politické strany využívaly přesměru prostředky ekonomického systému, a umožňovaly vzestup jedincům ve společnosti velmi selektivním a partikularistickým způsobem. Negativně se tak podepsaly se na fungování socioekonomického života v Itálii. Druhým závažným problémem bylo, že nedocházelo k alternaci politické moci. Čtvrtina až třetina politických představitelů z levice (jednalo se zejména o Komunistickou stranu), tak byla systematicky vyloučená z podílu na vládních funkcích a tvorbě veřejné politiky.⁴

Politický systém byl ovládán stranami víceméně centristickými, zejména Křesťanskou demokracií (Democrazia Cristiana, DC), jejíž podpora ve volbách za První republiky neklesala pod 40 procent hlasů. Vlády byly vždy tvořeny právě těmito stranami, neboť z obou stran byly obklopeny antisystémovými stranami (na pravici to bylo postfašistické Italské sociální hnutí).⁵ Hlavní vinu na této situaci nesla sama Komunistická strana, když nebyla ochotná přistoupit k vnitřním reformám⁶.

Itálie První republiky byla demokratickou zemí, její politický systém byl ale zablokovaný. Dlouho převládal názor, že odblokování systému je jen otázkou politickou, tzn. že je možné ho vyřešit přeskupením mocenských vztahů mezi stranami. Ve skutečnosti se ale jednalo i o závažný institucionální problém, kterým se budu zabývat později.

Na tomto místě je zároveň třeba připomenout, že Itálie nebyla ani konsociační, ani konsensuální demokracií, jak je někdy mylně označována.⁷

Systém by mohl být označován za konsociační díky přítomnosti konsociačních prvků (většina politických rozhodnutí byla dílem dohod mezi stranami). Ale protože se Komunistická strana Itálie (Partito Comunista Italiano, PCI) jako jedna z hlavních stran nikdy nepodílela na vládě, o konsociační demokracii se nejedná.⁸ Navíc, jak zmiňuje Giovanni Sartori, tento typ demokracie je vhodný pro společnosti segmentované, kde elity spolupracují a nikoliv pro společnosti polarizované, mezi které se řadila Itálie.⁹

⁴ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 18-19

⁵ Šušlíková, L.: *Proměny stranického systému první a druhé italské republiky. Vztah volební reformy a transformace tohoto systému*, Brno 2004, s. 7-8

⁶ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 36

⁷ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 19-20

⁸ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 20

⁹ Kunc, J.: *Stranické systémy v re/konstrukci*, Praha 2000, s. 94

Pro označení Itálie jako konsensuální demokracie by svědčila nepřítomnost většinových prvků, režim byl nastaven politicky i institucionálně velmi proporčně. Itálie byla demokracií proporcionalistickou. Nikoli ovšem konsensuální, ale konfliktní.¹⁰

Vzhledem k tomu, že nebyla možnost alternace moci, vládní politické strany získaly obrovský vliv, (i na ekonomický a sociální život) na úkor vlád, které byly velmi slabé a neschopné vládnout a prosazovat reformy.

K partitokratickému režimu neexistovaly alternativy, a to z třech důvodů. Jednalo se za prvé o skutečnost, že rozdělování funkcí a prostředků probíhalo na poměrném základě. Za diskusí během poválečného Ústavodárného shromáždění se objevovaly hlasy, například ze strany budoucího prezidenta Einaudiho, které si přály udělit větší moc občanům (zavedením volebního systému anglického typu) a zajistit širší prostor institucím (posílit roli prezidenta jeho přímou volbou). Zvítězilo ale přání politických stran zabezpečit si budoucnost tak, že nastaví systém způsobem, kdy nebude možné dosáhnout jasných vítězství a přidělování výhod se bude dít jen proporčním způsobem (tudíž se nejedná jen o poměrný volební systém). Problémem nebyl fakt, že si vládní strany rozdělily výhody, kdyby je tato skutečnost přiměla k větší zodpovědnosti. K tomu ale nedošlo, jelikož vládním politikům nehrozilo vystřídání v úřadu. Představitelé stran zneužívaly konsensu, který vyjádřili v jejich prospěch voliči a stav, který ponechával veškerou moc stranám, se snažili udržet.¹¹

Stav italské společnosti po Druhé světové válce změně režimu také nenahrával. V Itálii došlo k obnově demokracie, ale občanská společnost byla mimořádně oslabená mnoha lety fašismu. Různá sdružení a organizace, odborové, profesní, náboženské či kulturní, ze kterých obvykle povstávají politické strany, se staly jen přísluhovačkami stran, které byly skutečnými držiteli politické moci. Strany si vydobily na dlouhou dobu nadřizenou pozici zejména díky tomu, že společnost byla tak slabá, protože zabraňovaly vzniku samostatných sdružení a vliv jim dodával také fakt, že ovládaly trh s pracovními místy.¹²

Proto když se později s ekonomickým a společenským rozvojem objevila nová sdružení, která se vymkla moci stran, režim začal být z jejich řad okamžitě kritizován. Společenská situace ale ani tak neumožnila vznik jiného typu režimu.¹³

¹⁰ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 20

¹¹ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 21-22

¹² Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 23-24

¹³ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 24

A v neposlední řadě režim konzervovalo nastavení institucí, což budu rozebírat v jedné z pozdějších podkapitol.

1.1.2 Ústava

Po Druhé světové válce se zrodila potřeba reorganizovat italský politický systém, a distancovat se tak od fašistické minulosti. V roce 1946 proběhlo lidové referendum, na základě kterého došlo ke změně zřízení ze stávající monarchie na republiku.

Zároveň bylo ustaveno ústavodárné shromáždění, které schválilo novou ústavu v roce 1948. Tato platí s určitými úpravami dodnes. Ačkoliv v parlamentních volbách v roce 1948 zvítězily křesťanští demokraté a na dlouho si zajistili vedoucí postavení, nedá se opomenout vliv levice, socialistů a komunistů na vznik republiky a ústavy. Ty se totiž zrodily hlavně z domácího odboje (který byl zejména levicový), nikoli z diktátu velmocí.¹⁴

Italská ústava¹⁵ sestává kromě Základních principů na počátku a Přejížděných a závěrečných ustanovení na konci textu ze dvou částí. První z nich se nazývá Práva a povinnosti občanů a skládá se ze čtyř hlav – Vztahy občanské, eticko-sociální, vztahy ekonomické a politické. A druhá z nich se jmenuje Uspořádání republiky a má šest hlav – Parlament, Prezident republiky, Vláda, Soudní moc, pátá hlava se nazývá Regiony, provincie a obce a šestá Ústavní garance.

Ústava nastavila instituce následujícím způsobem. Italský parlament sestává ze dvou komor, Sněmovny poslanců (Camera dei deputati) a Senátu (Senato). Poslanců je od roku 1963 630, z nichž dvanáct je od parlamentních voleb 2001 voleno Italy v zahraničí, senátorů je 315 – z nich šest voleno v zahraničí – plus několik doživotních senátorů. Obě sněmovny jsou voleny ve stejném termínu, na pět let a mají téměř tytéž pravomoce.

V čele vlády – Rady ministrů (Consiglio dei ministri) stojí její předseda (Presidente del Consiglio dei ministri). Vláda je závislá na důvěře ze strany parlamentní většiny. Prezident republiky je volen na zasedání obou komor na dobu sedmi let. Ač má podle formální ústavy poměrně silné pravomoci, ve skutečnosti je spíše symbolickou hlavou státu.

Itálie má Ústavní soud, který byl ale do praxe zaveden až v roce 1956.

¹⁴ Dvořáková, V., Kunc, J.: Italská republika, in: Říchová, B. a kol.: Komparace politických systémů II., Praha 2004, s. 54-56

¹⁵ www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm

Země je podle ústavy rozčleněna na dvacet regionů a dále na provincie a obce. Pět regionů má specifický status. Jedná se o Sicílii, Sardinii, Friuli – Venezia Giulia, Trentino – Alto Adige a Valle D’Aosta.

1.1.3 Volební a stranický systém

Během celého poválečného vývoje kromě voleb z roku 1953 se volilo do italského parlamentu poměrným systémem. Bylo možné udílet preferenční hlasy, a to maximálně čtyři. Mnoho voličů jich ale nevyužívalo, a o pořadí rozhodovali jen ti, kteří tuto možnost uplatnili. Země byla rozdělena na 31 volebních obvodů, tak aby se nenarušovaly hranice provincií. Speciálním obvodem byl Valle d’Aosta, kde byl volen jen jeden poslanec většinově (taktéž jen jeden senátor). Velikost volebních obvodů byla různá, většinou se jednalo o střední či velké obvody, v průměru se v každém volilo kolem dvaceti poslanců. K přidělení mandátu se používala Imperialiho kvóta (počet získaných hlasů se dělil celkovým počtem mandátů k rozdělení plus dva¹⁶). Straně, tak aby získala křesla v dalším kole, muselo zbýt alespoň 300 tisíc hlasů. Imperialiho kvóta ale nebyla dostatečnou zábranou fragmentace stranického systému, díky nízkým prahům se do parlamentu dostaly i malé strany.¹⁷

Pro volby do Senátu se země rozdělila do dvaceti obvodů (regionů) a každý z nich se dělil na tolik okrsků, kolik v něm mělo být zvoleno senátorů, tudíž se v jednotlivém okrsku přiděloval jen jeden mandát, a to tomu kandidátovi, který v něm získal aspoň 65 procent hlasů. Takto se volily tři čtvrtiny senátorů. Čtvrtina křesel se rozdělovala proporcčně. Ve skutečnosti ale velmi málo kandidátů překročilo procentní hranici, a tak byla většina mandátů do senátu přidělována proporcčně d’Hondtovou metodou.¹⁸

O preferenčních hlasech pro volbu do sněmovny se tvrdilo, že sloužily ke zmírnění moci vládnoucích stran, podle Pasquina se preference naopak staly nástrojem kontroly nad voliči i kandidáty.¹⁹

Negativním důsledkem italského proporcčního systému bylo, že umožňoval vedoucím strany promarnit zmocnění ze strany voličů – tím, že ponechával vůdcům stran volnou ruku

¹⁶ Lebeda, T.: Stručný přehled volebních systémů, in: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání., Plzeň 2004, s. 30

¹⁷ Klokočka, V.: Politická reprezentace a volby v demokratických systémech, Praha 1991, s. 212-218; Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 34

¹⁸ Šušlíková, L.: Proměny stranického systému první a druhé italské republiky. Vztah volební reformy a transformace tohoto systému, Brno 2004, s. 5-6

¹⁹ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 34-35

v sestavování a odvolávání vlád. Dalšími dvěma negativy bylo, že zeslaboval reálné posuny a změny ve volebních výsledcích a preferencích, a zejména pak systém zabraňoval voličům vytvořit řádnou alternaci vládě.²⁰

Jak už bylo výše popsáno, italský režim byl partitokracií, to znamená, že v něm politické strany hrály dominující roli. Po celé meziválečné období se do parlamentu dostávalo okolo devíti stran. Strany se soustřeďovaly na třech pólech, přičemž nejvýznamější postavení měly centristické strany, které tvořily tzv. Velký střed. Za První republiky vládly de facto jen tyto strany, které vytvářely poměrně stálé koalice. Na levici figurovala antisystémová PCI a na pravici taktéž antisystémové Italské sociální hnutí (Movimento sociale italiano MSI), které navazovalo na Mussoliniho stranu. Systém byl asymetrický, přičemž nejvyliďněnější byla určitě pravice.²¹

Komunistická strana, ač byla vyloučena z podílu na vládních funkcích, se těšila po celé meziválečné období veliké voličské podpore. Proto se o italském stranickém systému se také někdy mluví jako o tzv. nedokonalém bipartismu, což vyjadřuje fakt, že existovaly dvě hlavní politické síly – DC a PCI a stav, za kterého se nacházela křesťanská demokracie vždy u vlády a komunisté v opozici.²²

Stranický systém První republiky lze označit jako „multipolární, silně polarizovaný multipartismus (potažmo extrémní pluralismus) s odstředivými tendencemi. Podle Blondelovy terminologie šlo o multipartismus nedokonalý, neboť celé období první republiky bylo charakterizováno naprostou dominancí DC“ (Šušlíková 2004: 7).

Pro italské vlády První republiky byla charakteristická jejich nestabilita, vlády trvaly vesměs krátkou dobu a brzy byly vystřídány. Touto skutečností ale italská demokracie nebyla ohrožena. Nesmí se totiž zaměňovat nestabilita vlád s nestabilitou demokracie. Podle G. Pasquina si vlády mohly dovolit být nestabilní, protože stabilní bylo personální složení vlád (vlády sice padaly, ale v nové vládě seděli často alespoň někteří z bývalých ministrů), a stejně stabilní byly i koalice.²³

Koalice První republiky lze rozdělit do čtyř fází. Za první je to fáze centrismu mezi léty 1948 a 1962, která byla tvořena v první řadě křesťanskými demokraty, dále liberály (Partito

²⁰ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 36

²¹ Šušlíková, L.: *Proměny stranického systému první a druhé italské republiky. Vztah volební reformy a transformace tohoto systému*, Brno 2004, s. 6

²² Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 50

²³ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 37

Liberale Italiano PLI), Italskou radikální stranou (Partito Radicale Italiano PRI) a sociální demokracií (Partito Socialista Democratico Italiano PSDI), následuje fáze koalice středolevice (1962-1976) – ve složení DC, PRI, PSDI a socialisté (Partito Socialista Italiano PSI). Roky 1976 až 1979 jsou léty vlády národní solidarity, tvořené DC, s tichou podporou stran levice a středu, včetně PCI a konečně fáze „pentapartito“ (1980-1992), která byla složená z vlád PLI, DC, PRI, PSDI a PSI.²⁴

Stranický systém První republiky byl dostatečně strukturovaný a stabilní. Přesto uvnitř stran probíhaly boje frakcí, což bylo obzvláště typické pro Křesťanskou demokracii. Ta obsahovala mnoho různých vzájemně soupeřících proudů (correnti). Sestavování a pády vlád byly nejčastěji v režii právě vnitrostranických partikularistických frakcí.²⁵

1.1.4 Institucionální problémy a zablokování politického systému

Jak již bylo naznačeno, bylo to také nastavení institucí První republiky, které konzervovalo partitokratický režim a nedávalo příležitost k jeho změně.

Instituce jsou zásadní pro fungování politického systému, určují pravidla politického boje, k politické soutěži dochází v jejich rámci. Forma vlády a volební systém jsou v tomto smyslu nejdůležitější, stojí nad stranickým systémem a ovlivňují jak jednotlivé strany, tak stranický systém jako celek a působí i na chování voličů.²⁶

O vlivu proporčního systému už padlo několik zmínek, v této části se zaměřím na formu vlády, tedy fungování parlamentu a postavení vlády.

Ústava z roku 1948 zavedla parlamentarismus klasického ražení. Jeho zastánci byla vychvalována zejména tzv. „centrálnost“ (centralità) italského parlamentu. Tu lze chápat jednak tak, že parlament obecně je zastupitelským orgánem a zrcadlí vztah mezi volbami a tvorbou politiky a také tak, že každá vláda musí získat důvěru obou sněmoven. S těmito výhodami se dá podle slov G. Pasquina souhlasit, ale je třeba mít vždy na paměti, že parlament jako takový by nikdy neměl vládnout ani se o to pokoušet.²⁷

²⁴ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 37-38

²⁵ Šušlíková, L.: *Proměny stranického systému první a druhé italské republiky. Vztah volební reformy a transformace tohoto systému*, Brno 2004, s. 8

²⁶ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 24-25

²⁷ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 26

Pro jiné tato centrálnost může vyjadřovat fakt, že parlament je místem politických konfrontací, a má tudíž vyjednávací funkci. Otázkou se pak ale stává, jací aktéři vyjednávají. V italském parlamentu probíhala nepříliš transparentní jednání mezi stranami a jejich proudy a nátlakovými skupinami. Účelem této mediace bylo uspokojit co největší počet skupin, což způsobilo, že tato vyjednávání si žádala mnoho času. Parlament byl ve svých procedurách velmi pomalý. Důvodem bylo i to, že italský parlamentarismus byl rovný (paritario), což znamená, že obě sněmovny měly totožné pravomoci, ale zejména že návrh zákona musel vždy projít schvalovacím procesem v Poslanecké sněmovně i Senátu. Pomalost a neefektivita parlamentu se projevovala nejvíc právě v legislativním procesu. Zákonů bylo přijato sice mnoho, kvalita ovšem neodpovídala kvantitě. Kvůli bojům frakcí bylo těžké prosadit jakýkoliv zákon a postupně se stalo nemožným shodnout se na podobě reformy. Do těch se nikomu nechtělo a systém v důsledku nedostatků inovací začal stagnovat. Návrhy, které vláda vznesla (kromě toho, že se dostaly na pořadí jednání v průměru za devět měsíců), byly pohlceny kolotočem obměn a protinávrhů. Vlády díky tomu nemohly uskutečňovat své programy. Činnost parlamentu První republiky byla kromě zdlouhavosti jednání tedy také nepředvídatelná. Vláda si nikdy nebyla jistá, zda a za jak dlouho parlament schválí její návrhy zákona. Proto se chopila nástroje vládních dekretů, které začaly platit okamžitě. K jejich nadměrnému užívání docházelo zejména mezi lety 1981 – 1987 a až v roce 1996 stanovil Ústavní soud přísnější pravidla pro jejich vydávání. K nadužívání vládních dekretů docházelo zejména kvůli nedostatečné soudržnosti vládní většiny (ta bývala rozštěpená hlavně když byl předsedou vlády člen jiné strany než DC, a disciplína pak byla u poslanců vynutitelná právě jen příklonem k dekretům) a kvůli problematičnosti projednávaných záležitostí, jejichž řešení se raději časově odsunovalo do budoucna.²⁸

Zdlouhavý postup při předávání z jedné sněmovny do druhé měl ovšem i svou „logiku“ – byl výhodný pro strany. Dovolil vládní většině upozornit nátlakové skupiny, kterým toto umožnilo se zaktivovat a zakročit, vláda dále mohla svůj případný neúspěch v jedné sněmovně dohnat v druhé a koneckonců i opozice tak získala dostatek času a prostoru k nabytí určitých výhod.²⁹

Na základě výše popsaného popisu fungování parlamentu se dá říci, že italský případ bikameralismu byl rovný, ale rozhodně ne dokonalý (perfetto), jak bývá někdy označován.

²⁸ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 26-28

²⁹ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 29

Příčinou neinovativnosti italské politiky byl kromě stability koalic institucionální uspořádání. Vláda v něm neřídila parlamentní většinu, ale stala se pouze vykonavatelkou preferencí stranické většiny. Ta byla navíc rozštěpena do mnoha proudů, z nichž každý se ucházel o výsadní vztahy s nátlakovými skupinami.³⁰

Toto slabé postavení italských vlád a jejich nestabilitu má na vině partitokracie. Strany disponovaly nadměrnou mocí, formální ústava byla překroucena do dost odlišné praxe. Podle ústavy z 1948 to měl být prezident republiky, kdo jmenuje předsedu vlády, ve skutečnosti však docházelo k tomu, že premiér byl vždy vybírán uvnitř DC, aniž by do toho prezident jakkoli zasahoval. I ministři byli vybíráni na základě dohod mezi stranami či jejich frakcemi.³¹

Vládní strany, kromě toho že sestavovaly vlády, stály taktéž za vládními krizemi. Za nadvlády DC, již v osmdesátých letech vystřídal PSI, to byla právě přeskupování a přehodnocování mocenských vztahů uvnitř těchto stran, která způsobovala vládní krize. Jejich řešení probíhalo obdobně. Vládní krize byly tedy v důsledku nadvlády stran rozhodně mimoparlamentní.³²

Dalším negativním projevem partitokracie byl jev zvaný „trasformismo“. Označuje skutečnost, že se v parlamentu vytváří dočasná a proměňující se spojení. Poslanci přebíhají, mění spojení, aniž by například vystoupili ze své strany. Je to pro ně výhodné, hlavně když jim nehrozí penalizace. I když je tento jev typický spíše až pro období tranzice, už za První republiky mohli takto opoziční poslanci podpořit vládu v nějaké otázce, za což se jim dostalo příslibu funkcí a různých výhod do budoucna.³³

Příčina obou jevů, mimoparlamentních krizí i trasformisma je třeba vidět v partitokracii, celý politický systém řídily strany a občané vlastně neměli šanci vyslovit se k formě vlády. A právě institucionální uspořádání, nastavení vztahu voliči-strany-parlament-vláda, které takovému jednání nezabraňovalo, ale napomáhalo mu.³⁴

Na konci osmdesátých let se začíná schylovat ke krizi režimu.

Poměrně stálé vládní koalice První republiky se nesnažily o vytváření dynamické politiky, neusilovaly o reformy, vlastně bylo v zájmu DC zajistit, aby změny postupovaly

³⁰ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 30

³¹ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 30-31

³² Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 32

³³ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 32-33; Šušlíková, L.: *Proměny stranického systému první a druhé italské republiky. Vztah volební reformy a transformace tohoto systému*, Brno 2004, s. 13

³⁴ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 33

velmi pozvolna a aby bylo možné předvídat jednání aktérů. (Když ve středu koalice vzniklo napětí kvůli neprosazení změn, které některá ze stran žádala, řešením bylo vytvoření nové konstelace koalic – přešlo se k nové fázi). V období pentapartito dosáhla zakonzervovanost systému svého vrcholu, perspektiva změn byla pramalá a zablokovaný politický systém se stal dlouhodobou strategií stran.³⁵

Jakmile křesťanští demokraté zjistili, že socialisté nejsou ochotni jít do koalice s komunisty, čímž by ohrozili postavení DC, využili toho a sami zastavili pokusy o vnitřní reformy. Ostatní strany, aby přežily, přesouvaly svá těžiště do středu, jen ten jim zajistil přežití.³⁶

S nemožností alternace se dostáváme k důležitému bodu, a tím je systematická korupce. Představitelé křesťanských demokratů a socialistické strany si byli vědomi, že nemohou být vystřídání opozicí, cítili se zabezpečeni, zajištěni, a mohli tak vyžadovat úplatky. Vzhledem k tomu, jak širokou sféru vlivu strany měly ve společenské a hospodářské oblasti, platili téměř všichni, malé i velké firmy. Platil každý, kdo potřeboval povolení, uzavření smlouvy, podniky si zajišťovaly výsadní postavení.³⁷

Korupce se ve svých důsledcích podepsala na ekonomickém životě (vytrácel se volný trh a přirozená konkurence) i na demokracii. Vládnoucí strany potřebovaly velké množství financí (jednak na hrazení nákladných volebních kampaní, jednak, jelikož byly masové, k financování přidružených spolků a organizací³⁸). Tyto strany pak byly zvýhodněné za volební kampaně, a uvnitř stran byla důsledkem situace, největší vliv v jejím rámci měli ti nejzkorumpovanější členové.³⁹

³⁵ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 38-39

³⁶ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 39

³⁷ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 40-42

³⁸ V. Klokočka hovoří o klientelismu a odvolává se na slova N.Bobbia. Odevzdání hlasu už neprobíhá na základě ideálů, programů, ale jedná se o obchodní směnu na politickém trhu (tzv. voto di scambio). Volím klientelisticky, tak, abych za politickou podporu získal výhody. Toto bylo umožněno vlivem samostatně organizovaných proudů v křesťanské demokracii se širokým sociálním zaměřením. Ta byla vlastně jen hnutím, koordinačním centrem proudů a svazů, které měly základny jednak teritoriální, jednak v různých odvětvích společnosti (Klokočka 1991: 208 – 211)

Co se týče druhého rysu v italské společnosti – tradicionalismu, charakteristický partikularismus společnosti nebyl překonán na národním, liberálně-demokratickém základě, ale vztahem dvojího lidu – křesťanského a komunistického. Existovaly rudé a bílé zóny, kde se lidé tradičně identifikovali s jednou či druhou stranou a podle této příslušnosti také volili (tzv. voto di appartenenza) (Kunc 2000: 93-94)

³⁹ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 41

1.2 Zánik První republiky a zahájení tranzice

1.2.1 Krize režimu

Rysem První republiky, zejména od 80.let, bylo trvalé zablokování politického systému a s ním spojená systémová korupce. Veškerý politický, ale i hospodářský život země byl ovládán politickými stranami, v jejichž rukou byla soustředěna reálná moc (oproti vládám, které byly slabé). Strany ovšem na svých bedrech nenesly odpovědnost za své konání. V důsledku toho se objevovala výrazná nespokojenost a ztráta podpory ze strany voličů. Začalo se schylovat ke krizi režimu, které by ale šlo předejít, kdyby se neobjevila řada faktorů, které zasáhly politické strany a jejich vedení.

Na počátku devadesátých let došlo k několika událostem, které měly za následek tak významné změny v italském politickém systému, že se hovoří o konci První a přechodu k Druhé republice.

Výrazným faktorem se v této souvislosti stal pád Berlínské zdi, a následně konec komunistických režimů v Evropě. Tento fakt měl přímý vliv na komunistickou stranu v Itálii, která se pozvolila k vnitřním změnám. I když pro mnoho lidí nadále nepředstavovala řádnou alternativu, přece jen šel její vývoj takovým směrem, že už nemohla být označována za antisystémovou.⁴⁰

To mělo dopad na celý stranický systém. Takzvaný nedokonalý bipartismus, který platil po celou dobu studené války a pro který bylo charakteristické uspořádání – DC ve vládě a PCI v opozici, byl u konce. Křesťanská demokracie už nemohla těžit ze své pozice bijce komunistů a socialistům skončilo privilegované postavení na levici, od té chvíle jim vyrostl konkurent.⁴¹

Objevil se také nový politický hráč, jehož příchod měl dopad na stranický systém. Šlo o Ligu severu, potomka Lombardské ligy, která byla poměrně novým subjektem a pro mnohé voliče v severní Itálii představovala alternativu zejména vůči DC. Volič hlasem pro Ligu vyjadřoval protest proti politice na celostátní úrovni, proti zkorumpovanosti politických tříd

⁴⁰ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 49-50

⁴¹ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 49-50

(strana se významně angažovala při odhalování korupčních afér během operace Mani Pulite). Strana si zároveň zakládala na nové identitě, a to na teritoriální, regionální.⁴²

Co se týče mezinárodního dění, změnu v pohlížení na politiku přinesl i podpis Maastrichtské smlouvy a její implementace.⁴³

Poslední ránu degenerovanému stranickému systému zasadila operace Čisté ruce (Mani Pulite). Tato série vyšetřování odhalila rozvětvenou síť korupčních skandálů (ty jsou známé jako Tangentopoli) v řadách politiků, ale také úředníků a podnikatelů, včetně napojení na organizovaný zločin. Akce Mani Pulite byla oficiálně zahájena v únoru 1992 a příznačné pro ní je, že vycházela zdola, z řad některých soudců, zapojena byla též občanská sdružení a po celou dobu se těšila velké podpoře obyvatel Itálie.⁴⁴

Parlamentní volby v roce 1992 odhalily, že se stranický systém ocitá v krizi. Projevilo se to jednak úspěchem Ligy severu, ale zejména poklesem podpory všem vládnoucím stranám pentapartito, ale i PCI. Po volbách se dlouho nedařilo sestavit vládu, odstoupil v důsledku toho i prezident republiky a když byla vláda vytvořena, došla jen krátkého trvání. Tato situace byla v přímém rozporu s výsledky parlamentních voleb ve Velké Británii, které probíhaly ve stejné době a kde si konzervativní strana zajistila pohodlnou většinu. I tento fakt měl dopad na italské veřejné mínění.⁴⁵

1.2.2 Volební referenda a zahájení tranzice

Pádem První republiky rozumíme konec partitokratického režimu a rozklad jejího stranického systému. Na jeho rozpadu se podílely všechny výše uvedené faktory, ale nejvýznamnějším okamžikem, který dal impuls ke změně režimu, bylo hnutí referend, které vyšlo zdola a řešení krize vidělo ve změně volebního zákona. Cílem bylo vytvořit volební pravidla, která by vládám zajišťovala stabilitu a akceschopnost.

Obrovský politický vliv mělo již první volební referendum v červnu 1991. V důsledku neúspěchu pokusů o volební reformu parlamentní cestou (v podobě bikamerálních komisí), si několik členů DC uvědomilo, že jediným použitelným nástrojem je lidové referendum a Ústavní soud tento způsob reformy volebního zákona schválil. Byl vytvořen Výbor pro referenda, který byl kromě některých představitelů politických stran podpořen mnohými

⁴² Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 50-52

⁴³ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 70-71

⁴⁴ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 62-63

⁴⁵ <http://electionsresources.org/it/>

spolky z oblasti ekonomického a společenského života. Byly shromážděny podpisy na tři referenda – první mělo dát impuls k přeměně volebního Systému senátu na většinový, druhé referendum se mělo zasadit o přímou volbu starostů a předsedů provincií, kteří by se volili rovněž většinově a třetí referendum mělo zrušit preferenční hlasování, kdy každý volič disponoval třemi až čtyřmi preferenčními hlasy a přejít se mělo jen k jediné preferenci (jedním z důvodů byly volební podvody v této oblasti). Kvůli formálním nedostatkům ve formulaci referend umožnil Ústavní soud konání pouze třetího referenda.⁴⁶

Jelikož to byl zejména proporční volební systém, který tvořil pilíř režimu partitokracie První republiky, většina vedoucích představitelů stran o jeho změnu na většinový rozhodně nestála. Voliče nabádali k tomu, aby se referenda nezúčastnili. Přesto se jich dostavilo v létě 1991 přes 60 procent a přes 90 procent se jich vyjádřilo pro reformu. Nejednalo se jen o konkrétní výsledek tohoto referenda, ale voliči tím dali najevo svou nespokojenost se stávajícím politickým děním. To platí ještě víc pro zbylá dvě referenda, která se uskutečnila v dubnu roku 1993. Zastánci volební reformy totiž znovu zahájili sběr podpisů a tentokrát znění referend Ústavní soud odsouhlasil. Vyjádřit svůj názor přišlo 77 procent Italů, z nichž přes 80 procent s reformami souhlasilo.⁴⁷

Ještě téhož roku přistoupili poslanci k vypracování návrhů nového volebního zákona, který se týkal voleb Senátu a voleb předsedů provincií a starostů. Poslanci nebyli nuceni vypracovat také reformu volebního systému pro volbu Sněmovny poslanců. Učinili tak, jelikož se voliči vyjádřili pro většinový systém volby a také protože usoudili, že je vhodné mít podobný systém volby pro komory s tak obdobnými pravomocemi. Nemálo politických představitelů se snažilo dosáhnout co nejvýraznější redukce většinové části, zachovat co nejvíce z proporčního systému. V debatě o formě nového volebního systému do Poslanecké sněmovny se projeví ne příliš čestné cíle mnohých představitelů stran. Největší chybu podle Pasquina udělali křesťanští demokraté, kteří odmítli dvoukolový většinový systém; ten, který se užívá ve Francii při parlamentních volbách (do druhého kola se dostanou více než dva kandidáti), protože ho zaměnili s dvoukolovým hlasováním pro volbu francouzského prezidenta (pouze dva kandidáti do druhého kola) – tento druhý systém by totiž DC pravděpodobně vyloučil z podílu na vládě. Nakonec se zůstalo i pro volbu sněmovny u

⁴⁶ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 53-57

⁴⁷ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 58-59

většinového jednokolového systému s proporční částí, tzn. systému pro volbu senátu, i když k určitým modifikacím došlo.⁴⁸

Kdy lze tedy hovořit o pádu První republiky? Prvním výrazným otřesem struktury režimu se stalo volební referendum v roce 1991. To bylo stejně jako referendum v dubnu 1993 hlasováním proti partitokracii. Pasquino tvrdí, že „kdybychom opravdu museli vybrat jeden okamžik, abychom určili konec zkušenosti První republiky, nejpřesvědčivějším datem se zdá být 18. duben 1993“ (Pasquino 2002: 59-60). Určitým zlomem se stávají parlamentní volby v roce 1994. Je ale nutné říci, že těmito událostmi se nerodí režim nový, ale Itálie nastupuje dlouhou cestu tranzice⁴⁹, která podle většiny autorů není dodnes završená. I když během krátkého trvání Druhé republiky došlo k vícero pokusům o změny v nastavení politických institucí, žádná významná reforma se zatím nekonala (kromě reformy o federalismu).

Krise První republiky totiž nebyla jen krizí čelních politických představitelů či stranických organizací, byla i krizí institucí, pravidel, procedur, prostě krizí režimu.⁵⁰ Gianfranco Pasquino popisuje tranzici jako interval, na jehož počátku stojí příčiny krize jednoho režimu, přičemž tento interval je u konce, když se podaří odstranit negativní rysy původního systému. Nový režim vzniká, až se zrodí nové a lepší instituce. Jak bude popsáno později, v Itálii dosud nedošlo k nutným institucionálním reformám, a tak tranzice prozatím není u konce.⁵¹

1.3 Druhá republika

Ke změnám politického systému ale došlo a největší událostí se stalo přijetí nového volebního zákona, který pomohl přetransformovat stranický systém. Markéta Šůstková v této souvislosti píše, že co se týče rozchodu s minulostí, „krize politických stran a zhroucení původního partitokratického systému je nejdramatičtější a zároveň nejviditelnějším aspektem proměny“ (Šůstková 2005: 113).

⁴⁸ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 81-85

⁴⁹ J. Kunc tyto přechody nazývá od demokracie k demokracii. Obecně se tomuto druhu tranzice věnuje disciplína ústavní a institucionální inženýrství, a z autorů např. Klaus von Beyme (Šůstková 2005: 111).

⁵⁰ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 173

⁵¹ Šůstková, M.: *Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy*, Olomouc 2005, s. 112

1.3.1 Volební systém

Zákony, zavádějící smíšený volební systém pro obě komory parlamentu, byly přijaty v srpnu 1993. Tři čtvrtiny křesel se udělovaly jednokolovým většinovým systémem v jednomandátových volebních okrscích (tj. first-past-the-post system), zbylých 25 procent se volilo proporčně. Z 630 poslanců jich bylo 475 voleno většinově, 155 proporčně. Itálie byla tudíž rozdělena na 475 jednomandátových okrsků (collegi uninominali) a na 26 vícemandátových volebních obvodů (circoscrizioni) pro poměrnou volbu. Jinými slovy křesla byla rozdělována do 26 obvodů (+ region Valle d'Aosta, kde se volil většinově opět jen jeden poslanec). Obvody odpovídaly regionům, jen ty největší z nich byly rozděleny na dva až tři obvody a jejich velikost se dost lišila. Většinový mandát získal ten kandidát, který v daném okrsku získal většinu hlasů, tzn. systém „vítěz bere vše“. Každý volič měl dva hlasy, dostal dva volební lístky – první, obsahující seznam kandidátů v jednomandátovém okrsku, druhý, prezentující politické strany a koalice. Prvním hlasem volič volil jednoho konkrétního kandidáta, udělení druhého hlasu spočívalo ve zvolení politického uskupení – tyto stranické listiny byly uzavřené, volič tudíž nedisponoval preferenčními hlasy a nemohl ovlivnit pořadí na kandidátce.⁵²

Výše popsáním způsobem se tedy přidělovalo 75 procent křesel. Proces byl ovšem podstatně složitější pro poměrnou část volby. Kandidátní listiny jednotlivých stran musely dosáhnout čtyřprocentní hranice, aby se mohly podílet na rozdělování mandátů. Navíc existovala mezi oběma částmi zásadní spojitost. Jednak kandidáti, ucházející se o zvolení v jednomandátovém okrsku, museli být nominováni některou stranou či koalicí, která kandidovala ve volebním obvodě (jednom z 26), kam spadal i tento okrsek v proporční části. A navíc to, jaké stranické listiny obdržely v proporční volbě mandát, záviselo na výsledku ve většinové části, díky mechanismu odečítání – „scorporo“. To znamená, že od počtu hlasů, získaných v poměrné části volby, se odečetla část hlasů, které vedly ke zvolení kandidáta téhož politického uskupení v jednomandátovém okrsku. Jinak řečeno, pokud strana překročila čtyřprocentní klauzuli, od celkového počtu hlasů, které získala v poměrné části se odečetly hlasy, které získali kandidáti ostatních stran, kteří v jednomandátových okrscích daného obvodu skončili druzí. Odečítalo se vždy aspoň 25 procent hlasů, nebo v případě, že ten kandidát, který vyhrál, nezískal 25 procent, odečetly se kandidátní listině všechny tyto jeho hlasy.⁵³

⁵² www.camera.it; <http://electionsresources.org/it/>

⁵³ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 86-87

Volební zákon ale neukládal povinnost kandidátům v jednomandátových okrscích, aby byli přidružení ke kandidátkám svých stran. Při volbách v roce 2001 některé strany své kandidáty připojili na tzv. „liste civetta“ (decoy lists, v překladu lákadla či vábničkové listiny), což byly neexistující strany, které neměli šanci získat potřebná 4 %, byly vytvořené jen proto, aby nashromáždily hlasy odečtené po scorporu, skutečné straně se tak hlasy neodečetly. Tohoto využily při poledních volbách koalice Olivovník a zejména Dům svobod.

Volební systém do Senátu byl také smíšený s převahou většinového. Rozdělovalo se 315 křesel, a to na regionální úrovni. Mandáty byly rozděleny mezi 20 regionů podle počtu obyvatel; každý region měl zajištěn alespoň 7 senátorů (kromě Valle d'Aosta, která měl jednoho a Molise dva). Přibližně 3/4 každého z regionů byly voleny většinově, tedy 232 většinově, 83 proporčně (kromě Valle d'Aosta a Molise, ve kterém se volilo jen v jednomandátových okrscích). Další výjimkou byl region Trentino Alto Adige, kde ze 7 sedmi senátorů byl jen 1 volen poměrně a 3 a 3 v italské a německé části. Zásadní rozdíly od volebního systému do Poslanecké sněmovny byly jednak velikost obvodů, dále se pro Senát nepoužívala volební klauzule ani scorporo a volič měl pouze jeden hlas. Účastnit se navíc mohli i nezávislí kandidáti.⁵⁴

1.3.2 Výsledky parlamentních voleb a vlády Druhé republiky

Podle nového volebního zákona proběhly v Itálii troje parlamentní volby – v roce 1994, v roce 1996 a naposledy v roce 2001. Na jaře 1994 vyšla z voleb jako vítězná koalice Silvia Berlusconiho, podnikatele, který byl na politické scéně novou tváří, stejně jako jeho strana Forza Italia (Vzhůru, Itálie, FI), která zdělila část personálního složení pentapartito a která se snažila získat si jeho elektorát. Berlusconi se podařilo sestavit na jihu země předvolební koalici Pól pro dobrou vládu (Polo del Buongoverno), tvořenou FI a Národní aliancí (Alleanza Nazionale, AN), jejímž vůdcem byl a stále je Gianfranco Fini. Strana vzešla z postfašistické MSI a podpoře se těšila zejména na jihu země, což trvá dodnes. Na severu Berlusconi vytvořil koalici Pól svobod (Polo delle libertà) s Ligou severu (Lega Nord LN) Umberta Bossiho. Součástí koalice byly i některé menší subjekty, např. Křesťanskodemokratický střed (Centro Cristiano Democratico CCD), jeden z dědiců DC.⁵⁵

⁵⁴ <http://electionsresources.org/it/>; Šušlíková, L.: Proměny stranického systému první a druhé italské republiky. Vztah volební reformy a transformace tohoto systému, Brno 2004, s. 11

⁵⁵ <http://electionsresources.org/it/>; Šustková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 113-114

Vzhledem k tomu, že levice po dlouhá léta neměla přístup k vládním funkcím, se v těchto parlamentních volbách očekávalo její vítězství. Hlavním subjektem koalice byla Demokratická strana levice (Partito Democratico della Sinistra PDS, v současnosti Democratici di Sinistra DS), do které se z větší části transformovala Komunistická strana Itálie, přičemž její radikálnější odnož vytvořila Stranu komunistické obnovy (Partito Rifondazione Comunista PRC). Neúspěch levice, která vystupovala pod názvem Progresisté (Progressisti) vycházel z toho, že neuměla sjednotit svých mnoho subjektů a také byla poškozena samostatným postupem bloku středu – Lidové strany (Partito Popolare Italiano PPI) a Paktu pro Itálii (Patto per l'Italia). Pravicový tábor měl výhodu také v tom, že se prezentoval jako nová vlna nezkorumpovaných politiků z předešlých skandálů Silvio Berlusconi se stal předsedou Rady ministrů, avšak jeho vláda se již na konci roku zhroutila odchodem Ligy severu a až do příštích voleb byla ustavena úřednická vláda L.Diniho.⁵⁶

Do dubnových předčasných parlamentních voleb v roce 1996 přicházela nově zformovaná aliance na středolevici, Olivovník (L'Ulivo) v čele s Romanem Prodim. Byla tvořena hlavně PDS, ale také stranami, které vznikly z bývalé křesťanské demokracie – např. Italskou lidovou stranou (jejíž menší část Sjednocení křesťanští demokraté (Cristiani Democratici Uniti CDU) Rocca Buttiglioniho se naopak přidala k pravici) a některé další. Pravice seskupená pod názvem Pól svobod (Polo delle Libertà) prohrála, zejména kvůli samostatnému kandidování Ligy severu, což bylo v kontrastu s faktem, že Komunistická obnova postupovala společně s Olivovníkem. Jednalo se o první historické vítězství levice a premiérem se stal Romano Prodi. Jeho vláda ale ztroskotala v roce 1998 a do příštích voleb se vystřídali ještě dva prezidenti Rady ministrů – M.D'Alema a G.Amato.⁵⁷

Ve volbách, které se konaly v roce 2001, proti sobě stáli vůdci dvou hlavních seskupení – kontroverzní podnikatel a bývalý premiér Silvio Berlusconi a bývalý starosta Říma Francesco Rutelli. Jako vítězná z nich vyšla středopravicová koalice Dům svobod (Casa della Libertà, CdL), která se skládala z FI, AN, LN a CCD-CCU. Významným faktorem bylo právě spojení s Ligou, naopak Olivovník se již na Komunistickou obnovu spolehnout nemohl. Středolevicový blok působil až příliš nekompaktně, vzhledem k tomu, že se skládal

⁵⁶ <http://electionsresources.org/it/>; Šústková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 113-114

⁵⁷ <http://electionsresources.org/it/>; Šústková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 113-114

ze čtyř uskupení a celkem osmi politických stran a levice se navíc celkově těšila po období, kdy vládla, menší důvěře obyvatel.⁵⁸

Vlády Druhé republiky se co do stability příliš neliší od vlád předchozího režimu, vystřídalo se jich celkem deset (včetně současné Berlusconiho vlády). Stejně tak je možno říct, že tyto vlády jsou stále ještě slabé a stávají se snadnou kořistí parlamentních většin. Zásadních rozdílů od vlád První republiky je ale několik. Jsou tvořeny úplně jinými typy stran. Velmi důležitý je moment formování vlád – strany vytváří v důsledku nového volebního systému předvolební koalice, což je nutí spolupracovat. Nejcharakterističtějším rysem ale je, že stranický systém směřuje k bipolarizaci a hlavně že vytváří možnost politické alternace.⁵⁹

Pasquino uvádí, že zejména parlamentními volbami v roce 2001 se Itálie přiblížila ostatním západním demokraciím. V době voleb byla u moci vláda a existovala také opozice, připravená vládu vystřídat. A v neposlední řadě se v nich bipolární soutěž stala ještě jasnější.⁶⁰

Dá se tedy říci, že současné vlády musejí být zodpovědnější, protože volič má možnost dát svůj hlas v dalších volbách druhému uskupení. Volič tak má větší vliv na formování vlád než tomu bylo za První republiky.

1.3.3 Stranický systém

Politolog M. Strmiska tvrdí, že v Itálii došlo nejprve ke kolapsu stranického systému a proces reformy volebního systému probíhal už ve změněném uspořádání a zatímco předchozí stranická soustava byla silná a strukturovaná, „je zcela zjevné, že nová volební pravidla se začala uplatňovat v prostředí nedostatečně strukturované, „nezralé“ stranické soustavy“ (Strmiska 2004: 79-80).

Většina politických stran První republiky zanikla či prošla významnou transformací. Pro Druhou republiku je charakteristický právě vznik mnoha nových subjektů a také jejich neustálé přeskupování. Stranický systém se stává velmi fragmentovaným. Typický je i již zmíněný jev „trasformismo“, tzn. fluktuace politiků v rámci neustále se proměňujících koaličních spojení v parlamentu.⁶¹

⁵⁸ <http://electionsresources.org/it/>; Šušťková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 113-114

⁵⁹ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 157-160

⁶⁰ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 115

⁶¹ Šušťková, L.: Proměny stranického systému první a druhé italské republiky. Vztah volební reformy a transformace tohoto systému, Brno 2004, s.12-13

Z těchto důvodů je obtížné stanovit počet relevantních stran. I díky tomu, že mnoho subjektů získává zastoupení v parlamentu jen díky tomu, že se stávají součástí předvolebních aliancí a o možnosti jejich samostatného působení se dá pochybovat.

Přes tyto obtíže se dá vymezit podle M. Strmisky počet relevantních stran na čtrnáct či patnáct.⁶² Kdybychom byli důslední, do italského parlamentu se v roce 2001 dostalo dvacet jedna stran.⁶³ To je velkou změnou oproti počtu stran První republiky a právě tato fragmentace systému je předmětem diskusí o nutnosti reformy volebního zákona.

Druhá republika také přinesla změnu koaliční logiky. Důvodem se stala hlavně většinová část voleb – systém „vítěz bere vše“ nutí strany k vytváření širokých předvolebních seskupení, vlády se netvoří až dohodami stran na základě výsledků voleb. Systém má tendenci k bipolární soutěži, na pravici a levici se vytvořily poměrně stálé bloky. Bipolarizace soutěže ale dosud nevedla k redukci relevantních stran, natož pak k systému dvou stran. Důvodem je právě ustavování předvolebních aliancí. Ve Strmiskově článku se dočteme, že politologové Bartolini, Chiaramonte a D'Alimonte se domnívají, že „bez jednomandátových obvodů by se v italském kontextu nerozvinula bipolární soutěž...Je však také zřejmé, že fenomén ‚proporcionalizace smíšeného volebního systému‘, resp. ‚proporcionalizace‘ a vnitřní fragmentace aliancí, jenž je rozhodující měrou odpovědný za reprodukci vysokého počtu relevantních stran, by také nebyl myslitelný bez jednomandátových obvodů.“⁶⁴ Systém se tedy bipolarizuje, ale uvnitř koalic strany neztrácejí na významu.

Co se týče dvou hlavních koalic, dá se říci, že Domu svobod se víceméně podařilo narýsovat povahu svého uskupení. To se o levicovém bloku, který se skládá z mnoha rozhádaných malých stran, tvrdit naopak nedá.

Celkově lze systém hodnotit jako dostředivý multipartismus s bipolární strukturou, s umírněnými tendencemi a slabými extrémami, nebo také jako nedokonalý bipartismus.⁶⁵

Současný stranický systém italské republiky ovšem vzhledem k tomu, že „trend k bipolarizaci se bezpodmínečně nepromítl v úrovni vládní stability a přetrvává vysoká stranická fragmentace ...ještě nelze považovat za konsolidovaný“ (Šuštková 2005: 114).

Proměna stranického systému je ale tak jako tak významná a značí největší rozchod s politickým systémem První republiky. Čistě středové strany už nemají šanci uspět a vzniká

⁶² Strmiska, M.: Volební reformy a transformace stranických systémů v Itálii, Japonsku a na Novém Zélandu, in: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranický systém. ČR v mezinárodním srovnání, Plzeň 2004, s. 81

⁶³ Šušlíková, L.: Proměny stranického systému první a druhé italské republiky. Vztah volební reformy a transformace tohoto systému, Brno 2004, s.13

⁶⁴ Strmiska, M.: Volební reformy a transformace stranických systémů v Itálii, Japonsku a na Novém Zélandu, in: Novák, M., Lebeda, T. a kol.: Volební a stranický systém. ČR v mezinárodním srovnání, Plzeň 2004, s. 85

⁶⁵ Šušlíková, L.: Proměny stranického systému první a druhé italské republiky. Vztah volební reformy a transformace tohoto systému, Brno 2004, s. 15

jiný typ koalic – volební systém odměňuje ty, kteří umějí vytvářet koalice a trestá ty, kteří je odmítají. Zásadní pro italský politický systém je, že vznikla dvě seskupení (na středopravici a středolevici), která jsou schopny alternace.

2. REFORMNÍ SNAHY DO ROKU 2001

2.1 Ústavní reformy

Ukázalo se, že mnohé problémy První republiky tkvěly v nastavení institucí, tranzice v tomto smyslu ale prozatím nebyla uzavřena. Na počátku přechodu, když krize režimu kulminovala, hrály svou roli síly vnější politice, například hnutí, která se zasazovala o reformy (pomocí vyvolávání referend), veřejné mínění, silná prokuratura. Tyto faktory ale výrazně zeslabily, a tak se otázka politických reforem v devadesátých letech stala opět problémem dohod mezi politickými aktéry.⁶⁶

Otázka fungování a reforem ústavy ale vyvstala mnohem dřív. Vlastně už několik let po schválení ústavy v roce 1948 se ukázalo, že vládnoucí většina není ochotná uvést v život některé její významné části (zejména zavést Ústavní soud, k čemuž došlo až v roce 1956 a uskutečnit regionální decentralizaci – stalo se až v 1970). Už v šedesátých letech byly vzneseny významné návrhy na změnu ústavy, ale nejen političtí představitelé, ale ani právníci, na ně neslyšeli. Kritické hlasy se začaly postupně ještě více ozývat, neboť se ukazovalo, že materiální podoba ústavy, tzn. politická praxe, začíná mít navrch nad psanou ústavou. Socialisté v čele s B. Craxim se na konci osmdesátých let začali ohánět heslem „velká reforma“, ačkoliv Craxi dělal vše proto, aby nastavení zůstalo nezměněné. Je pravda, že dosavadní „bipolarismus“ křesťanských demokratů a komunistů (součet jejichž hlasů dosahoval v polovině sedmdesátých let přes 70 procent), nedopomohl v oblasti reforem ke konkrétním činům a jedinou dynamikou v té době bylo užívání referend.⁶⁷

2.1.1 Činnost bikamerálních komisí pro institucionální reformy

První konkrétní pokusy o ústavně-institucionální reformy se datují do počátku osmdesátých let. Během několika měsíců v roce 1982 fungovaly dva výbory, které

⁶⁶ Šústková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 115

⁶⁷ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 180-181

vypracovaly návrhy reforem. Jejich závěry se dostaly k předsedům obou sněmoven, ale k dalšímu postupu nedošlo.⁶⁸

Do těchto let spadá počátek období parlamentních komisí pro institucionální reformy, které trvá od roku 1983 ustavením bikamerální komise Bozzi (podle jména jejího předsedy) až do ukončení třetí komise v roce 1998.

Komise Bozzi pracovala v letech 1983 až 1985 za vlády Bettina Craxiho, která byla třetí vládou koalice pentapartito, přičemž spory uvnitř koalice se zjevně projevovaly na činnosti a výsledném neúspěchu této komise. „Největší slabostí práce komise Bozzi byla její evidentní ‚stranickost‘ – tedy průhledná podřízenost egoistickým zájmům jednotlivých stran“ (Šústková 2005: 116). Komunisté se snažili zabránit jakýmkoliv výrazným změnám, které by ohrozily jejich postavení v systému, DC bylo ochotnější, ale potřebovalo si udržet malé strany jako spojence, které se už tak přibližovaly spíše socialistům a které se bily za zachování proporčního volebního systému i celkového proporčního nastavení politického systému. PSI přišla s konkrétními návrhy a i Craxi se vyjadřoval o nutnosti reforem. Proti konkrétním pokusům se ale stavěl rozhodně negativně. „Za jeho reformními postoji se skrývala dlouhodobá strategie, která měla vést k posílení vlastní strany proti zakonzervované ‚polární katolicko-komunistické hegemonii‘“ (Šústková 2005: 116). Závěrečná zpráva předpokládala revizi přes 40 článků ústavy, ale návrhy byly okamžitě odloženy.⁶⁹

Druhá bikamerální komise byla ustavena v létě 1992, tedy již v jiných, poměrně bouřlivých vnitropolitických poměrech. Předsedou byl nejprve C. De Mita, poslanec DC a poté, co začal být soudně vyšetřován, N. Iotti z PDS, nástupnické strany komunistů. Problematickými okruhy byly jednak reforma volebního zákona (požadavek jeho změny vycházel z výsledku referenda v 1991) a na druhé straně otázka federalismu, kterou přineslo jako téma volební vítězství Ligy severu. Revize se měla týkat většiny hlav druhé části ústavy, ale stranám se nepodařilo dosáhnout konsensu.⁷⁰

Poslední komisí snažící se o prosazení institucionálních reforem byla komise D'Alema (D'Alema byl významným členem PDS). Její cíle byly velmi ambiciózní a ustavení komise zároveň budilo veliká očekávání. Důvodem bylo jednak, že v roce 1996, kdy komise zahajovala svou činnost, se prosazení politických reforem stávalo nezbytným – jednak už debaty na toto téma trvaly příliš mnoho let a jednak si i změna volebního zákona směrem k většinovému principu žádala přehodnocení ústavy. Důvodem byla také vzpomínka na

⁶⁸ Šústková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 115

⁶⁹ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 182-183

⁷⁰ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 183

předčasné ukončení první Berlusconiho vlády v roce 1994, zapříčiněný odchodem Ligy z koalice, a snaha takové situaci do budoucna zabránit⁷¹. Situaci příznivě nakloněným faktem bylo i to, že pravý střed, tentokrát v opozici, se jevil jako ochotný spolupráce v této oblasti.⁷²

Komise pracovala od ledna do června 1997 a zabývala se přepracováním druhé části ústavy. Texty, na kterých se politici shodli, se nejvíce věnovaly formě státu a uspořádání parlamentu, dále formě vlády, vztahy s Evropskou unií, nejméně ale problémům v justici (ač to mělo být ústředním tématem; tak o tom mluvil i Berlusconi před zahájením práce). Takto byly předloženy Sněmovně poslanců v červnu 1998, ale Berlusconi dal v ten okamžik na srozuměnou, že nadále spolupracovat nehodlá a M.D'Alema byl nucen ukončit jednání parlamentu.⁷³

Zklamání z neúspěchu této komise vyvolalo nové debaty o tom, proč se nedaří reformy uskutečňovat. Na základě názorů G. Sartoriho, G. Pasquina a dalších italských autorů uvádí M. Šústková ve své článku tři body⁷⁴. Prvním důvodem se zdál být nedostatek politické vůle k reformám. V Itálii došlo v důsledku krize režimu První republiky k situaci, ve které bylo nezbytné provést reformy, ale konkrétní reformní hnutí s jednotnou strategií nevzniklo. Plány a návrhy na reformu se měnily v závislosti na stranických a osobních politických zájmech. V tomto kontextu se hovoří o „institucionálním oportunistu“.

Reformním snahám bránilo také to, že „krize původního strukturního rámce nebyla dostatečně hluboká na to, aby dala vzniknout zásadní potřebě prosazení funkční změny pravidel“(Šústková 2005: 118), předchozí systém nezkolaboval, Itálie se naopak ocitla ve stavu, který se odvíjel od starého režimu s některými jeho prvky, které přetrvaly, v situaci, která nebyla dostatečně naléhavou, aby byla přijata dobrá reforma.

A v neposlední řadě lze říci, že dobrá reforma by měla být vypracována odborníky a nikoli shromážděním, jak k tomu v Itálii došlo, zvláště když byl v italském prostředí parlament ještě značně napojen na minulý režim.

Tím, že Bicamerale, jak se také nazývá D'Alemova komise, nepřinesla očekávané výsledky, skončila také snaha o prosazení reformy touto cestou – tedy usilováním o konsensus a dohodu mezi politickými stranami.

Začala se tedy hledat jiná řešení. Jednou z dalších možností bylo svolání ústavodárného shromáždění, které by vytvořilo novou ústavu. Proti tomuto způsobu reformy

⁷¹ Tento jev, kdy se změní vládní většina, oproti tomu, jak vzešla z voleb, se nazývá italsky „ribaltone“, množné číslo ribaltoni (doslova otřes, náraz).

⁷² Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 184-185

⁷³ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 185; Šústková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 117

⁷⁴ Šústková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 117-118

ústavy mluvil jednak fakt, že už i k tomuto kroku by bylo nutné změnit ústavu a dalším argumentem bylo, že kdyby se jednání o nové ústavě nedařila a nedosáhlo se řešení, mohlo by to vážně ohrozit legitimitu ústavy stávající.⁷⁵

Zbýl tedy způsob revize ústavy na základě článku 138 ústavy. Ten povoluje změnu ústavy tak, že návrh musí být nejprve dvakrát schválen v každé z obou komor, a následně ještě může být svoláno lidové referendum, které by mohlo modifikaci ústavy zamezit. Přesněji to znamená, že návrh musí projít každou sněmovnou dvakrát, a to v rozmezí alespoň třech měsíců. Do třech měsíců od oficiálního uveřejnění zákona je možné vyvolat lidové referendum, které se ale nekoná, pokud je zákon schválen napodruhé v obou sněmovnách dvoutřetinovou většinou.⁷⁶

Tato cesta reformy ústavy, prováděna tzv. „úderem většiny“ (a colpi di maggioranza), se tedy ukázala jako jediná možná. Využila jí poprvé vláda středolevé koalice, když prosadila v roce 2001 dosud největší změnu italské ústavy, konkrétně její páté části, týkající se vztahů mezi regiony, provinciemi, obcemi a státem. To vyvolalo silnou polemiku mezi odborníky. Kritikům reformy se nelíbilo, že byla přijata až na konci volebního období a hlavně bez řádné, široké debaty, která byla doposud obecně přijímaným principem u takto závažných změn. Byla tím údajně narušena neutralizační funkce ústavy a vytvořil se tím jakýsi precedens v tom smyslu, že ústava teď bude vystavena tlaku ze strany měnících se vládních většin. Změna páté hlavy ústavy byla poté, už za vlády pravého středu v říjnu 2001, potvrzena referendem a „institut referenda o ústavní změně je tak schopný účinně zabránit konečnému prosazení většinově nechtěné změny, nedokáže však zamezit možnému rozpoutání mnoha kol, byť nedokončených ústavních revizí“ (Šustková 2005: 120).⁷⁷

2.1.2 Otázka decentralizace

Pro proces regionální decentralizace platí totéž, co pro ústavu – pokusy změnit institucionální nastavení byly po dlouhá léta neúspěšné. Teprve v roce 1970 proběhly první regionální volby a až pár let poté došlo k přenesení určitých pravomocí na regiony, jak předpokládala ústava z roku 1948. Parlamentní komise Bozzi nedospěla ani v této otázce k řešení, italský model byl v osmdesátých letech charakterizován jako smíšený – ani centralizovaný, ani federální. Problematika decentralizace se pak stává aktuálnější s pádem

⁷⁵ Šustková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 119

⁷⁶ Šustková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 119;

www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm

⁷⁷ Šustková, M.: Podivná tranzice: Italské ústavně-institucionální reformy, Olomouc 2005, s. 119-120

První republiky, také díky vzestupu Ligy severu. Ačkoli ani jedna z bikamerálních komisí devadesátých let zásadní změny nepřinesla, federalizace se stala trvalým politickým tématem a rozběhla se série reforem veřejné správy a administrativní decentralizace.⁷⁸

Nejpřevratnější změnou se stal ústavní zákon prosazený vládou Olivovníku. Nazýval se Modifikace Hlavy V druhé části ústavy, jeho text vycházel z práce poslední Bicamerale a schvalován byl od roku 1999 až do přijetí v březnu 2001. Byl nazýván zákonem o federalismu, ačkoliv se v celém textu toto slovo neobjevuje. Zákon představoval novum v těchto oblastech – zavedla se nová úroveň autonomie, a to metropolitní město, přičemž Řím získal název hlavní město. Změna článku 117 ústavy přinesla jednak mnohem širší pravomoci regionům a článek také nově stanovil kompetence, které má ve svých rukou výhradně stát a souběžné legislativní pravomoci. Díky reformě se určitého druhu autonomie mohou dočkat i jiné regiony, nejen ty se speciálním statutem. Zákonem se také ustanovil princip finanční samostatnosti nižších jednotek, přičemž stát má pouze za úkol prostředky přerozdělovat, nasměrovávat a stírat rozdíly v sociální a ekonomické oblasti. Mezi jednotlivými subjekty platí princip subsidiarity a dalším bodem reformy je vznik instituce Rady místních samospráv, která má na starosti vztahy mezi obcemi a provinciemi v jednotlivém regionu (těmi se do té doby zabýval vládní komisař).⁷⁹

Na celé reformě bylo za největší nedostatek odborníky považováno zavedení souběžných pravomocí. Vytvořily se tak oblasti, v nichž se překrývají kompetence státu a regionů, což předznamenalo budoucí konflikty pravomocí.

2.2 Reformy volebního zákona

2.2.1 Reformní snahy za První republiky

Již brzy po zavedení poměrného volebního systému, v roce 1953, došlo k jeho dočasné změně. Od parlamentních voleb v roce 1948 disponovali křesťanští demokraté a jim nakloněné strany pohodlnou většinou, ovšem lokální volby, které se konaly čtyři roky poté,

⁷⁸ Šustková, M.: Itálie: Ústavní reforma 2001 a Bossiho projekt devoluce, in: Kongres českých politologů (eds. Dvořáková, V., Heroutová, A.), Praha 2003, s. 80-81

⁷⁹ Šustková, M.: Itálie: Ústavní reforma 2001 a Bossiho projekt devoluce, in: Kongres českých politologů (eds. Dvořáková, V., Heroutová, A.), Praha 2003, s. 83-85

ukázaly, že tento náskok nebude snadné dále udržet, respektive že postfašistická MSI se může stát výrazným konkurentem DC. Ta se tedy rozhodla pro změnu volebních pravidel.⁸⁰

U proporčního přepočtu se zůstalo, ale systém se podstatně měnil udělováním většinové prémie. To znamená, že koalici, která dosáhla na padesát procent hlasů plus jeden, bylo přiděleno 385 křesel, tudíž šedesát šest procent mandátů (dvě třetiny).

Z důvodů, kterými se zde nebudu zabývat, zákon získal brzy přezdívku podvodný zákon (*legge truffa*). Ve volbách 1953 tato formule nezafungovala, jak si vládnoucí politici přáli a brzy poté byla italským parlamentem zrušena, nicméně v současné době se v souvislosti se zavedením nového volebního systému v roce 2005 odborníci k tomuto zákonu vrací.

Během následujících desetiletí politici vynakládali podstatně více úsilí na to, aby se volební proporční systém zachoval než změnil a případné pozdější pokusy o jeho reformu troskotaly spolu s neúspěchy parlamentních výborů a komisí pro institucionální reformy.

2.2.2 Volební zákon 1993 a pokusy o jeho změnu

Faktickým impulsem, který rozhýbal otázkou reformy volebního systému, se stala až volební referenda v roce 1991, a zejména pak v roce 1993. Voliči se vyslovili jednoznačně ve prospěch zavedení většinových prvků. Nová volební pravidla byla nakonec nastavena jako smíšená – ze tří čtvrtin většinová, z jedné poměrná.

Reformou volebního zákona z roku 1993 ale úsilí o jeho další proměny nekončí. Příliš málo politických aktérů považuje „*Mattarellum*“, jak je tento volební systém také nazýván, za definitivní, nadále se objevují buď pokusy o návrat k plně proporčnímu systému, nebo snahy stávající systém alespoň vylepšit, přičemž „*režim není možné považovat za stabilizovaný, dokud velká většina relevantních politických aktérů nepřestane diskutovat o volebním systému*“ (Pasquino 2002: 80).

Po zkušenosti „*ribaltone*“ v roce 1994 si mnoho politických představitelů uvědomilo, že existuje velmi těsný vztah mezi volebním systémem a sestavováním a fungováním vlády a zároveň, že nový volební systém pozitivní efekt v tomto smyslu na vládu neměl. Životnost vlády nadále závisela pouze na vztazích mezi stranami. Hlavní politické síly se tak na okamžik jevily ochotné přistoupit k reformám a dosáhnout určitého konsensu. Na začátku roku 1996 se řešily dvě otázky – první návrh, o jehož schválení stála středopravice, spočíval v přímé volbě prezidenta republiky, který by zároveň disponoval silnějšími pravomocemi a

⁸⁰ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 175

druhou prosazovanou změnou, o níž se zasazoval naopak levý střed, bylo zavedení dvoukolového volebního systému francouzského typu pro volbu parlamentu. Nakonec kvůli neshodám na obou stranách se žádná změna neuskutečnila a parlamentní volby 1996 probíhaly podle nezměněných pravidel.⁸¹

I období vlády Olivovníku odhalilo, že v italském politickém systému stále chybí prostředky k stabilizaci vlády i že neexistují mechanismy schopné zabránit migracím poslanců z jednoho křídla do druhého, tj. jevu „trasformismo“.⁸²

V červnu 1998 ukončila bezvýsledně svou činnost Bicamerale. Její členové nebyli schopni dohodnout na nejvhodnější formě vlády, a tak obrátili svou pozornost na závěr na volební systém jako na řešení problému vládnutí. Představa byla taková, že by se Itálie navrátila k proporčnímu systému. Stranám by se opět dostalo větší moci, a ty by se tak postaraly o posílení vůdce většiny, a tudíž vlády. Tento pokus o znovuzavedení elementů proporcionality a partitokracie se nezdařil, ale díky němu se opět přihlásilo o slovo hnutí referend snažících se o zlepšení fungování Mattarella.⁸³

Byla svolána dvě volební referenda, v roce 1999 a rok poté. Ani u jednoho z nich nebylo splněno nutné kvorum, aby byl jejich výsledek uznán. Byly zaměřeny na odstranění přepočtu hlasů pomocí mechanismu scorporo. Pokud by otázky, položené v referendech, byly schváleny, znamenalo by to především zrušení druhého volebního lístku, nepředkládaly by se už kandidátní listiny, ale i proporční křesla by se rozdělovala na základě výsledků v jednomandátových volebních obvodech. Účinkem by tedy nebylo postoupení k čistě většinovému systému, jen by se změnil způsob přerozdělování proporčních křesel. Ty by byly přiděleny nejlépe umístěným (i mezi těmi, kteří nezvítězili). Kromě toho by byl efekt takový, že by si strany nemohly udržovat své symboly, což jim právě ten druhý lístek umožňoval a naopak by byly postrčeny k tomu, aby sestavovaly koalice, které by měly jen jediný symbol. A v neposlední řadě by to byly jen stávající dvě hlavní koalice, které by měly šanci vyhrát, a tudíž by byla posílena bipolární soutěž.⁸⁴

Politická scéna byla v době před prvním referendem rozdělená. Středolevicová koalice byla ve svých postojích velmi nejednotná, na pravém středu byla jen Národní aliance pro změnu ve volebním systému. Berlusconiho FI dlouho váhala, jaké stanovisko zaujmout, naopak Liga severu byla jednoznačně proti. Pro ní byl dosavadní způsob přidělování mandátů nezbytný proto, aby si udržela zastoupení, a navíc by i celkově upřednostnila poměrný

⁸¹ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 99-100

⁸² Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 100

⁸³ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 190-191

⁸⁴ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 88, 100-101

system, který by jí nenutil pouštět se do předvolebních závazků a umožnil jí povolit uzdu své kritice v plné míře.⁸⁵

V prvním případě, v dubnu 1999, oficiálně chybělo k uznání výsledku referenda asi 200 tisíc hlasů, ale později se ukázalo, že kvorum splněno bylo, volební listiny totiž obsahovaly jména osob zemřelých nebo emigrantů. Poněvadž toto první referendum nebylo neúspěšné kvůli nezájmu ze strany voličů, mohlo se konat v roce 2000 znovu. Voliči byli znavení mnoha volbami, které za poslední rok absolvovali. Tohoto faktu využil Berlusconi a vyzval své voliče k neúčasti. Tentokrát se k urnám skutečně dostavilo méně občanů, pouze přes 30 procent (přičemž přes osmdesát procent se jich vyslovilo pro navrhovanou reformu). Tento výsledek však neznamenal, že by byli italští voliči spokojeni se stávajícím systémem, „nebylo to lidové uznání existujícího zákona“, ale „projev nedůvěry v politicko-parlamentní třídu a pozvání k tomu, aby reformu volebního zákona udělali ti, kteří jsou pověřeni psaním zákonů“ (Pasquino 2002: 103).⁸⁶

Vzhledem k tomu, že účinky scorpora (tj. účinky kompenzující většinový výsledek) již byly dostatečně známy a nevyšlo jeho zrušení předchozími referendy, za účelem vyhnout se mu předložila jak Forza Italia, tak Democratici di Sinistra listiny „civetta“ – jedna se nazývala Za zrušení scorporo, za vládní stabilitu, ne ribaltonům, druhá Nová země. Jak píše G. Pasquino, příliš voličů se nedalo nachytat a svůj hlas těmto listinám neodevzdali, ale důsledky je možné považovat za vážné.⁸⁷ Viditelným výsledkem bylo, že jedenáct křesel Domu svobod zůstalo šest měsíců neobsazených. Zejména v případě FI došlo k situaci, že jelikož se její kandidáti přihlásili k listině Za zrušení scorporo (atd.), hlasy se Berlusconiho straně neodečetly a na listině FI pro proporční přidělování mandátů nebylo dostatek kandidátů. Za standardních okolností, tj. kdyby se jednotliví kandidáti v jednomandátových okrscích přidružili k listinám své strany, by se postoupilo při udělování křesel ke kandidátům, kteří se umístili jako druzí, to se ale tedy nestalo.⁸⁸

Hlavním následkem zavedení listin civetta bylo, že připravily o několik mandátů strany středolevice. Důsledky by byly ještě mnohem závažnější v případě, že by tato křesla byla rozhodující pro vítězství jedné ze stran. CdL ale měla naštěstí dost velký náskok. Předložením těchto falešných listin nebyla porušena litera zákona, ale jeho duch ano, a proto mimo jiné nelze říct, že volební systém z roku 1993 fungoval, jak měl.⁸⁹

⁸⁵ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 101

⁸⁶ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 102-103

⁸⁷ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 103

⁸⁸ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 103-104

⁸⁹ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 104-105

Účinky volebních systémů v italském prostředí se budu zabývat později, je zde ale možné říci, že mnoho autorů se po celá devadesátá léta shodovalo, že je záhodno přistoupit k pořádné reformě Mattarella.

3. HLAVNÍ POLITICKÉ REFORMY ZA DRUHÉ BERLUSCONIHO VLÁDY

3.1 Reforma druhé části ústavy

3.1.1 Politické pozadí schvalování reformy

Téma federalismu bylo po celá devadesátá léta značně přetřásáno středopravicovou koalicí, zejména Ligou severu a jejím dlouholetým vůdcem Umbertem Bossim. Ten byl znám pro své radikální postoje k otázkám (nejen) regionalizace, v minulosti se zasazoval o secesionismus severní, vyspělé části Itálie, kterou nazývá Padánií. Jelikož se ale LN chtěla podílet na vládě a nepůsobit jako antisystémová strana, částečně změnila rétoriku a do parlamentních voleb 2001 šla v koalici s Forza Italia a dalšími bývalými spojenci. Právě Bossi je otcem termínu devoluce v italském kontextu.

Po volebním vítězství v roce 2001 byl U.Bossi jmenován ministrem pro institucionální reformy a vypracoval řadu návrhů na téma devoluce, zejména návrh ústavního zákona Modifikace čl. 117 ústavy. V něm navrhl předat regionům do výlučné pravomoci oblasti zdravotní péče, školství, části vzdělávacích programů a místní policii.⁹⁰

Bossi stál stoprocentně za návrhem devoluce a nehodlal ustoupit ani o píď. Jeho postoje se také staly zdrojem rozporů uvnitř koalice, ale znamenaly také konflikt s ústavním soudem, samozřejmě s opozicí a kritiku si koalice vysloužila i od prezidenta republiky, který hovořil o nutnosti konsensu mezi vládou a opozicí na toto téma.⁹¹

Šéf LN mnohdy vyhrožoval, že jestli mu nebude ustoupeno, jeho strana odejde z vlády. Překvapením pro mnohé bylo, že se za svého ministra postavil předseda vlády Berlusconi, a nechal dojít i k hlasování o důvěře. Důvody toho jsou nejasné. Někteří autoři se

⁹⁰ Šústková, M.: Itálie: Ústavní reforma 2001 a Bossiho projekt devoluce, in: Kongres českých politologů (eds. Dvořáková, V., Heroutová, A.), Praha 2003, s. 87

⁹¹ Šústková, M.: Itálie: Ústavní reforma 2001 a Bossiho projekt devoluce, in: Kongres českých politologů (eds. Dvořáková, V., Heroutová, A.), Praha 2003, s. 89-91

nad tím pozastavili – Berlusconi by se přeci ve vládě mohl bez Ligy obejít, spíš Bossi by se býval měl bát, že bude za příštích voleb zlikvidován. Jiní se ale shodují, že podporou projektu devoluce se na oplátku těšila pozornosti otázka prezidencialismu, o což stál Berlusconi. Argument politiků pravého středu bylo, že toto spojení by přineslo rovnováhu – mezi centrální silnou vládou, představovanou Berlusconim a decentralizací pravomocí na regiony, které by byly řízeny silnými prezidenty. „S.Berlusconiho opakovaný argument pro prezidentský systém je, že čím více se země stává decentralizovanou, tím více je třeba protiváhy – tedy silného centra“ (Šůstková 2003b: 110). Jaký systém vlády by si ale předseda rady přál, není jasné. V druhé polovině devadesátých let mluví jako o nejlepším způsobu vlády pro Itálii o americkém modelu, pak o francouzském, nakonec se hlásí k německému volebnímu systému a německému typu kancléřství, v roce 2001 zase upřednostňuje švýcarský kantonální systém, jak říká konfederaci, která by ovšem v italském kontextu potřebovala silnou hlavu státu. Před rozpracováním návrhu na ústavní reformu se jeho názor ustálil na prezidentském systému, s preferencí francouzského modelu.⁹²

Co se týče Bossiho dodatku o devoluci do článku 117 ústavy, návrh úspěšně prošel oběma sněmovnami, zároveň ale, jak se dočítáme ze zprávy⁹³ ministra pro institucionální reformy Roberta Calderoliho z LN, který nahradil ze zdravotních důvodů U.Bossiho, se vládní většina rozhodla vypracovat celkovou revizi druhé části ústavy, která by dala zemi fungující federální systém, zefektivnila by parlament a usnadnila vládě, zvolené občany, uskutečňovat svou politiku.

Zde se tedy dostáváme k současnému návrhu ústavního zákona na reformu ústavy, který se nazývá Modifikace druhé části ústavy (Modifiche alla Parte II della Costituzione), 2544-D. Tento návrh vzešel tedy z iniciativy vlády, zároveň byl ale nelehko získaným kompromisem. Podle vlády se jednalo o dlouho potřebný krok k tomu, aby se Itálii dostalo fungujících institucí a aby se stala v plné míře moderním demokratickým státem. Opozice byla naopak velmi proti návrhu, hovořila a i dnes hovoří o porušení demokracie, o narušení ústavy z roku 1948, tvrdí, že tato reforma pouze slouží zájmům jednotlivým stranám vlády a jejich představitelům.⁹⁴

Text reformy prošel všemi potřebnými čteními v parlamentě a byl publikován v Gazzetta Ufficiale 18.listopadu 2005. Zákon byl nejdříve schválen 15.října 2004 ve

⁹² Šůstková, M.: Italské volby a druhá Berlusconiho vláda, Olomouc 2003, s.109-111

⁹³ „Botta e Risposta“ sulla Riforma della Parte Seconda della Costituzione
(www.governo.it/Riforme_Istituzionali/botta_risposta.pdf)

⁹⁴ Nasce il Senato „federale“.Compiti? Da definire, Corriere della Sera, 5.10.2004; Riforme costituzionali, via libera alla Camera, Corriere della Sera, 15.10.2004; „Devolution, la CdL corre verso il baratro“, Corriere della Sera, 21.10.2005

Sněmovně poslanců, následovalo čtení v Senátu 23.března 2005, a k druhému schválení došlo ve sněmovně 20.října a v senátu 16.listopadu 2005. Návrh byl vždy podpořen téměř celou vládní většinou v parlamentu (i když i v rámci poslanců pravého středu se našli odpůrci), středolevice se stavěla absolutně proti. V parlamentu v této souvislosti docházelo k tragikomickým situacím – např. když při hlasování o návrhu v březnu 2005 opouštěli na protest senátoři středolevice sněmovnu, nechali na lavicích ležet italské vlajky a vládní poslanci jim posměšně tleskali, aby po schválení sami vystavili národní vlajky s nápisy jako – Rodí se nová Itálie či Stop ribaltonům.⁹⁵

Opozice se ze začátku hlasování neúčastnila, později přišla s argumentem referenda. Olivovník by si býval přál, aby ke schválení ústavní reformy došlo co nejdříve, aby mohl vyvolat referendum, které by se konalo před parlamentními volbami na jaře 2006. Očekává se totiž, že výsledek referenda bude znamenat odmítnutí reformy, a tento fakt by tak pozitivně působil na obraz středolevice. Logicky se Berlusconi snažil jednotlivá hlasování oddálit, a to se mu podařilo. Zákon byl nakonec uveřejněn 18.11.2005, a sběr podpisů proti němu začal v polovině prosince téhož roku. V únoru a březnu 2006 Kasační soud došel k závěru, že předložené podpisy jsou v pořádku, a otevřel tak cestu referendu za odmítnutí ústavní reformy, které se bude konat pravděpodobně v létě 2006. Kuriózní je, že požadavek referenda vzešel od všech třech subjektů, které jsou k tomu oprávněny, tzn. bylo dosaženo potřebného limitu půl milionu podpisů občanů, návrh přišel také od patnácti regionálních rad (přičemž by jich stačilo být pět) a pro se podepsalo také 112 senátorů a 249 poslanců.⁹⁶

3.1.2 Vlastní obsah návrhu reformy

Za předpokladu, že tento ústavní zákon bude potvrzen referendem, přinese tři hlavní změny v italském politickém systému. Rovný bipartismus zmizí – Senát se totiž stane federálním a obě sněmovny budou mít odlišné kompetence. Dále zákon mění formu vlády – přináší přímo voleného premiéra s výrazně navýšenými pravomocemi. A poslední inovací je devoluce pravomocí na regiony.

Na následujících řádcích se pokusím rozebrat hlavní body reformy. Nebudu se zabývat všemi jeho částmi, například změnami v oblasti justice, zaměřím se na čtyři okruhy, tedy na

⁹⁵ Devolution, sì del Senato, Corriere della Sera, 24.3.2005; Ultimo sì, la devolution è diventata legge, Corriere della Sera, 17.11.2005

⁹⁶ Devolution, sì del Senato, Corriere della Sera, 24.3.2004; Devolution al voto senza l'Unione, Corriere della Sera, 20.10.2005; Devolution, c'è il quorum per referendum, Corriere della Sera, 14.3.2006

uspořádání parlamentu a legislativní proces, pravomoci prezidenta, následně se budu zabývat funkcemi vlády a premiéra a nakonec uspořádáním státu.

V části hlavy I druhé části ústavy, zabývající se sněmovnami (články 55-69) se mění následující. Reforma redukuje počet členů parlamentu z 950 na 773. Sněmovna poslanců má 500 členů plus osmnáct volených Italy v zahraničí. Navíc budou moci být jmenováni prezidentem republiky doživotní poslanci, a to maximálně tři, a také bývalí prezidenti. Věk zvolitelnosti klesl z 25 na 21 let. Zůstává, že poslanci jsou zvoleni na pět let.

Počet senátorů byl ustálen na 252. K nim se ale přidává 42 delegátů regionů, kteří se budou podílet na práci v senátu, ale nebudou mít hlasovací právo. To znamená, že z každého regionu pocházejí dva reprezentanti a dva budou zastupovat autonomní provincie Trento a Bolzano. Pasivní volební právo se snižuje i pro Senát, a to z 40 let na 25. Senátoři budou voleni na regionálním základě, podle počtu obyvatel si zvolí každý region své senátory (až na výjimky musí mít každý region alespoň šest zástupců) zároveň s volbami do regionální rady nebo regionálního shromáždění. Jejich mandát potrvá do té doby, než si region zvolí nové zástupce.

Co se týče legislativního procesu (články 70-82), Poslanecká sněmovna se bude zabývat návrhy zákonů, které jsou podle článku 117 ústavy ve výlučné moci státu. Po schválení bude moci Senát do třiceti dnů přednést pozměňovací návrhy, o kterých nakonec rozhodne opět sněmovna. Naopak veškeré sdílené pravomoci (tj. státem a regiony) budou naopak v plné kompetenci Federálního senátu. Poslanecká sněmovna bude mít taktéž 30 dní pro vznesení návrhů a konečné slovo bude náležet Senátu. Pokud se vyskytnou nejasnosti v kompetencích mezi Sněmovnou a Senátem, rozhodnou o něm předsedové komor, anebo určí čtyři poslance a čtyři senátory, který vytvoří paritní výbor, jež se v této záležitosti usnese.

Kromě toho, že má každá sněmovna své vlastní kompetence, jimiž se zabývá, zůstávají oblasti, ve kterých je třeba společný postup obou sněmoven. Jedná se zejména o tyto oblasti – legislativa v rámci volebního systému, ochrana zdraví a občanských a sociálních práv, veřejné finance a daňový systém.⁹⁷ V případě, že nedojde ke shodě, se vytvoří komise, složená z třiceti poslanců a třiceti senátorů, která se dohodne na společném znění návrhu, které pak postoupí schválení každé komoře.

Co se týče prezidenta republiky (články 83-91 ústavy), v současném textu ústavy stojí, že reprezentuje národní jednotu. Ve stejném článku stávající reformy ústavy se píše, že prezident republiky reprezentuje národ a je garantem ústavy a federální jednoty republiky.

⁹⁷ Leggi, competenze e tempi: le ipotesi di Calderoli, Corriere della Sera, 5.10.2004

Volen bude nadále na sedm let, ale nově na republikovém shromáždění, sestávajícího ze všech členů parlamentu, předsedů regionálních rad a regionálních delegátů. Minimální věk pro zvolení prezidentem se snížil na 40 let. Prezidentu je vymezena pravomoc rozpustit Poslaneckou sněmovnu a vyhlásit nové volby (čl.88), a to v případě, že o to premiér, který za tento akt nese plnou zodpovědnost, požádá, dále když premiér zemře nebo podá demisi a také když je premiérovi vyjádřena nedůvěra (v takové situaci prezident vyhláší volby jen pokud je návrh na nedůvěru podán opozičními poslanci).

V třetí hlavě, nazvané Vláda (články 92-96), dochází k výrazným změnám. Dnes nazvaný předseda Rady ministrů se stává premiérem. Předpokládá se, že bude volen přímo – kandidáti na premiéra budou připojeni na kandidátní listiny pro parlamentní volby do Poslanecké sněmovny. Prezident pak na základě výsledků voleb jmenuje premiérem vůdce vítězné koalice. Premiér se v návrhu těší zvýšeným pravomocím. Jmenuje i odvolává své ministry (dnes to činí prezident na návrh předsedy Rady ministrů), určuje (determina) vládní politiku a je za ní odpovědný (v současném znění článku se píše, že vládní politiku jen řídí (dirige)) (čl.95). Premiér sám nepotřebuje po svém zvolení získat důvěru Sněmovny poslanců, pouze představí program na nastávající volební období a návrh na složení vlády, o čemž pak Sněmovna hlasuje. Premiér také může požadovat, aby Sněmovna odhlasovala konkrétní návrh a spojí to s otázkou důvěry. Pokud jej sněmovna neschválí, je povinen podat demisi.

Sněmovna může téměř za každých okolností podat návrh na vyslovení nedůvěry premiérovi na základě požadavku od pětiny poslanců. Pokud se pro vysloví absolutní většina členů sněmovny, premiér musí odstoupit a prezident rozpustí sněmovnu a vyhlásí nové volby. Odstoupit musí premiér i v případě zamítnutí vyslovit mu nedůvěru (tj. pokud mu hlasováním není vyslovena nedůvěra), pokud v takovém hlasování mají většinu nevládní poslanci. Tento prvek se snaží udržet vládní většinu, tak jak vzešla z voleb, nazývá se norma „anti-ribaltone“. Reforma zároveň přináší nástroj konstruktivního vyjádření nedůvěry, to znamená, že pokud návrh na vyslovení nedůvěry pochází z vládní většiny ve Sněmovně, návrh musí obsahovat jméno nového premiéra, a nevypisují se tedy nové volby.

Článek 70 reformy ústavy, která se zabývá vytvářením zákonů, obsahuje mimo jiné „klauzuli podstatnostiů (clausola di essenzialità). Ta znamená, že vláda, po schválení návrhu zákona Sněmovnou poslanců, může v Senátu předložit pozměňující návrhy. „Kdykoliv se vláda domnívá, že její vlastní modifikace k návrhu zákona, předloženému k prozkoumání senátu...jsou podstatné pro realizaci jejího programu, schváleného Sněmovnou poslanců,... prezident republiky...může povolit premiérovi, aby osvětlil jejich důvody v Senátu, který rozhodne do třiceti dnů. Pokud tyto obměny nejsou Senátem přijaty, návrh zákona je předán

Sněmovně, která o předložených modifikacích rozhodne definitivně absolutní většinou svých členů“ (čl.70).

A dostávám se k hlavě pět nového ústavního zákona (články 114-133). Ta se již nenazývá pouze Regiony, provincie, obce, ale Obce, provincie, metropolitní města, regiony a stát. Nejvíce změn se dá nalézt právě v této části a body, které obsahuje, jsou zároveň nejvíce diskutované širokou veřejností – hovoří se o devoluci či federalizaci země.

Nejnámějším je článek 117. Ten byl výrazně změněn ústavním zákonem z října 2001, vypracovaným středolevicí (tuto reformu jsem zmiňovala v podkapitole 2.1.2). Článek určil záležitosti, v kterých náleží legislativní kompetence výhradně státu a zavedl dále oblasti sdíleného zákonodárství, ve kterých mají legislativní pravomoc až na výjimky regiony. Současný návrh na reformu v něm přináší nově čtvrtý odstavec, o který se Umberto Bossi tak bil. Regiony by podle něj získaly výlučnou legislativní pravomoc v následujících oblastech: a) zdravotní péče a organizace, b) organizace školství, řízení školních a vzdělávacích zařízení, neplatí pro autonomii školních institucí, c) stanovení části školních programů a vzdělávacích programů, které jsou ve specifickém zájmu regionu, d) regionální a místní policie, e) jakákoliv jiná oblast, která není přímo vyhrazena státu (tento poslední bod se vyskytoval už v reformě z roku 2001). Reforma Domu svobod navíc navrácí některé záležitosti, které byly vyňaty státu ústavním zákonem z 2001, zpět do jeho rukou.

Další inovací, kterou zákon přináší, je princip subsidiarity (čl.114). Všechny administrativní jednotky, od obce po stát, mají vykonávat své funkce v duchu spolupráce a subsidiarity. Podobně je určeno, že senátoři a reprezentanti dalších jednotek se mají vzájemně informovat a spolupracovat.

Důležitým momentem je definice národního zájmu a princip supremace (čl.127). V praxi to znamená, že kdykoli by se vláda domnívala, že regionální zákon může poškodit národní zájem, požádá region o jeho odstranění. Když to do patnácti dnů region neudělá, má vláda dalších patnáct dnů, aby otázku předložila na společném zasedání obou komor, které absolutní většinou může zákon zrušit. Dále, když regiony, metropolitní města, provincie a obce nerespektují mezinárodní smlouvy, legislativu EU, v případě ohrožení bezpečnosti a v některých dalších záležitostech, například v otázce občanských a sociálních práv, může stát tyto správní celky nahradit.

Pokud občané v referendu tuto reformu potvrdí, vstoupí v platnost v roce 2011 a Federální senát bude fungovat od roku 2016.

3.2 Reforma volebního zákona

3.2.1 Politické pozadí schvalování reformy

Platnost reformy ústavy není ještě definitivní, jelikož návrh čeká na potvrzení italskými voliči. Reformu volebního systému se Berlusconiho vládě ale naopak podařilo prosadit stoprocentně.

Berlusconiho vláda se během svého volebního období stavěla k proporčnímu systému První republiky negativně, změnu volebního systému neplánovala. Na podzim 2005, půl roku před parlamentními volbami a pár měsíců po porážce vládní koalice v regionálních volbách, ale obrátila svůj postoj o 180 stupňů, když navrhla návrat k proporčnímu volebnímu systému. Vláda byla kritizována za to, že mění volební pravidla na poslední chvíli před volbami a za tímto krokem byla viděna snaha Berlusconiho vyhrát příští volby, což se s volebním zákonem z roku 1993 nečekalo. Nebo bylo cílem podle některých alespoň znepríjemnit středolevicové koalici vládnutí.⁹⁸

Na základě dat vyplývajících z výsledků parlamentních voleb 1994 – 2001, lze podle slov Pasquina tvrdit, že středolevicový blok na rozdíl od svého protějšku doposud nevytvořil společnou identitu, nemá jasné a trvalé složení, strany se mění, jedna deklaruje svou rozdílnost od druhé. Z těchto důvodů má levice větší šanci uspět ve většinové části voleb, tedy v jednomandátových volebních obvodech. Existuje totiž dost voličů, kteří preferují Olivovník, ale nechtějí volit pro žádnou z jejích stran.⁹⁹

Náskok levice v jednomandátových obvodech vyplývá i z jiného důvodu. Vztahy mezi vládními stranami jsou značně napjaté, a to platí i pro jejich programy. Nebylo by pravděpodobné, že by například volič Národní aliance či křesťanských demokratů hlasoval v jednomandátovém okrsku pro kandidáta Ligy severu a naopak. Středopravicový blok mívá větší úspěchy v té části volby, kdy se hlasuje pro kandidátky. Navíc pro Itálii platí, že voliči levice jsou disciplinovanější. Současná vládní koalice také prosazením zákona donutí Romana Prodiho, aby se připojil k jedné ze stran svého bloku, čemuž se levý střed právě snažil vyhnout. Prodi se stal kompromisním vůdcem mezi jednotlivými stranami a nutnost vybrat si jednu stranu by mohlo znamenat odliv hlasů od jiných subjektů.¹⁰⁰

⁹⁸ Legge elettorale, la CdL accelera, Corriere della Sera, 14.9.2005

⁹⁹ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 93-94

¹⁰⁰ Kašpar, J.: Budou volby, zacpěte si nosy, Týden, 24.10.2005

Zákon se nazývá Modifikace norem pro volbu Sněmovny poslanců a Senátu republiky. Sněmovnou prošel 13. října 2005 a Senát jej schválil 14. prosince téhož roku. Uveřejněn byl 21. prosince 2005.¹⁰¹

3.2.2 Nový volební zákon¹⁰²

Italský volební systém se zákonem z prosince 2005 zavádí plně poměrný systém volby. Systém se ale liší od proporčního systému užívaného v době První italské republiky. Třemi určujícími elementy jsou udílení většinové prémie, zavedení klauzulí pro získání křesel a institut koalice.

Předpokládá se, že strany budou před volbami utvářet koalice. Takové koalice pak musí předložit společný program a označit svého vůdce. Totéž ale platí pro strany, které kandidují samostatně.

Oproti smíšenému systému, podle kterého se volilo celkem třikrát, dostane volič pouze jeden volební lístek, dá hlas jedné listině, přičemž nemůže vyjadřovat žádné preference.

Co se týče volby do Poslanecké sněmovny, 617 poslanců se volí v 26 volebních obvodech. Jeden poslanec zůstává být volen většinově v Údolí d'Aosta a dvanáct poslanců je voleno Italy žijícími v zahraničí. Lombardie je rozdělena na tři obvody, Piemont, Benátsko, Lazio, Campania a Sicílie na dva a zbylé regiony tvoří každý jeden obvod. Počet udílených křesel v jednotlivých obvodech závisí na počtu obyvatel, a může se tedy podstatně lišit.

Zákon zavedl tři typy klauzulí, které politické síly musí překročit, aby se mohly podílet na rozdělování mandátů. Koalice musí dosáhnout deseti procent hlasů. V jejich rámci se na zisku křesel podílí ty subjekty, které získaly aspoň dvě procenta hlasů a navíc ta strana, která mezi těmi, co dvou procent nedosáhly, má nejvíc. Politické strany, které jdou do volebního boje samostatně, musí mít čtyři procenta. Zákon také pamatuje na jazykové menšiny. Strany, jež je reprezentují, musí získat v regionech se speciálním statutem, které jsou tyto menšiny ochraňují, 20 procent hlasů, a nezáleží na tom, jestli strana kandiduje sama nebo v koalici.

Při přepočtu hlasů na křesla se používá metody největšího zbytku a postupuje se následovně: nejprve se sečtou hlasy všech politických subjektů, které překročily stanovené klauzule, toto číslo se vydělí počtem všech křesel a získá se tím celostátní volební kvocient.

¹⁰¹ La CdL approva la nuova legge elettorale, Corriere della Sera, 13.10.2005; Legge elettorale, via libera del Senato, Corriere della Sera, 15.12.2005

¹⁰² Il sistema elettorale proporzionale, Corriere della sera, 31.3.2006; La nuova legge elettorale in sintesi (www.governo.it/Riforme_Istituzionali/sintesi_riforma_elettorale2006.pdf)

Potom se počet hlasů každé z těchto stran či koalic vydělí tímto kvocientem a celé číslo ve výsledku se rovná počtu křesel, které strana získá na celostátní úrovni. Zbývající mandáty se přidělí podle největších zbytků (desetinná místa). Na této úrovni je třeba zjistit, jestli nějaká z koalic získala 340 křesel a více. Pokud ano, přistoupí se k přidělování těchto mandátů v rámci obvodů. Pokud ne, uplatňuje se většinová premie. Ta je udělena koalici s nejvyšším počtem hlasů a její výše se rovná rozdílu mezi 340 a počtem křesel, které subjekt získal ve volbách. Vítězná koalice pak získá 340 mandátů a zbylých 277 se rozdělí mezi ostatní politické síly.

Dvanáct kandidátů pro Itálii v zahraničí se na tomto rozdělování nepodílí. Jednotliví kandidáti se pak přidávají ke koalicím podle své příslušnosti.

Pro zvolení Senátu zůstává země rozdělena na dvacet obvodů, které odpovídají regionům. Každý region volí alespoň sedm senátorů, výjimkou je opět Valle d'Aosta s jedním senátorem a Molise se dvěma, odlišně se volí také v regionu Trentino Alto Adige.

Klauzule jsou na rozdíl od voleb do Sněmovny určující na regionální úrovni. Koalice musí v regionu získat alespoň dvacet procent hlasů a musí obsahovat aspoň jednu stranu, která získala tři procenta. Pro strany kandidující samostatně je klauzule stanovená na osm procent hlasů.

Při přepočtu hlasů na křesla se postupuje stejnou metodou jako pro volby do Sněmovny, pouze se tak děje na regionální úrovni. I pro Senát je možné užít většinovou premii, a to v případě, že žádná ze sil nezíská 55 procent křesel či více. Vítěz pak obsadí 55 procent senátorských křesel v daném regionu a ostatní subjekty se podělí o zbylých 45 procent.

4. INSTITUCIONÁLNÍ INŽENÝRSTVÍ V RÁMCI ITALSKÉHO POLITICKÉHO SYSTÉMU A ZHODNOCENÍ REFORM DRUHÉ BERLUSCONIHO VLÁDY

Pro jakýkoli politický systém, který má správně fungovat, je výhodné udělat dobré ústavní reformy. Systém potom nemusí plýtvat energií a prostředky a může se soustředit na kvalitní sociální a ekonomické reformy. Implikace je jasná. Dobré instituce, a myslí se tím zejména typ vlády a volební systém, jsou základem jsou dobrou vládou.

4.1 Ústavní inženýrství

Nejprve se zaměřím na činnost Bicamerale v letech 1997-1998, neboť byla posledním pokusem o reformu institucí širokým konsensem a na jejích návrzích je také možné zčásti demonstrovat, jaký typ institucí je vhodný pro italský politický systém.

Bikamerální komise D'Alema pracovala zejména na třech okruzích – formě státu, formě vlády a uspořádání parlamentu.

Co se týče formy vlády, uvažovalo se nejvíce o zavedení umírněného poloprezidencialismu podle vzoru Páté francouzské republiky, s tím, že italský prezident by měl nižší pravomoci v otázce vypisování referend a vyhlášení výjimečného stavu. Kromě toho, že část členů komise si přála zachování stávajícího parlamentního systému, který navrhovali podpořit návratem k proporčnímu volebnímu mechanismu, druhým významným návrhem bylo vytvořit systém, který by stál na osobě přímo voleného premiéra, tedy premiérský systém.¹⁰³

Podle Pasquina se ale výše představeným návrhům věnovalo příliš energie na úkor struktury a funkcí parlamentu – nikdo nevystoupil proti rovnému bikameralismu.¹⁰⁴ V první kapitole jsem už naznačila, že italský bikameralismus byl rovný v pravomocích, a proto byl považován za velmi nedokonalý. Ne/fungování parlamentu První republiky se nejvíce projevovalo v legislativním procesu. Jelikož byl parlament plný rozličných skupin a proudů, trvalo vždy dlouhou dobu, než byl zákon schválen oběma komorami. Zákon obvykle prošel ve velmi pozměněné podobě, vláda se na svou parlamentní většinu nemohla spolehnout, a to ji přivádělo mimo jiné k praxi vydávání dekretů. Tato pomalost a neefektivnost parlamentu navíc sloužila jak vládě, tak opozici k prosazování vlastních stranických cílů.

V neprospěch Bicamerale mluví právě to, že nepochopila neudržitelnost rovného bikameralismu a nesnažila se tuto dynamiku změnit na bikameralismus diferencovaný, který je podle Pasquina vhodný pro jakýkoli decentralizovaný stát.¹⁰⁵

Komise se v otázce formy vlády zabývala konkrétně zavedením konstruktivního vyjádření nedůvěry a přímou volbou premiéra, což je i obsahem současného návrhu na reformu ústavy. Konstruktivní nedůvěra je podle Pasquina vhodným mechanismem

¹⁰³ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 187-188

¹⁰⁴ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 189

¹⁰⁵ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 189

k stabilizaci exekutivy. S přímou volbou premiéra je ale neslučitelná (jelikož když už má jednou šéf vlády mandát od lidu, neměl by být nahrazen člověkem, vybraným parlamentem).¹⁰⁶

Bicamerale se na žádném z řešení mířících k zefektivnění vlády neshodla a místo toho se snažila prosadit proporční volební systém. Tento návrh ale padl s neúspěšným zakončením činnosti komise.¹⁰⁷

G. Pasquino charakterizuje prezidentské modely vlády jako rigidně uspořádané (navzdory jejich zastáncům, kteří je chválí pro jejich stabilitu), tvrdí, že krize exekutivy v nich může poměrně snadno vést ke krizi institucí, tedy ke krizi režimu. Výhodu parlamentního uspořádání vidí potom právě v pružnosti těchto parlamentních systémů, ač samozřejmě přiznává, že mohou být výrazně nestabilní. Flexibilita znamená, že tyto systémy jsou schopné vnitřní výměny či obnovy, vládní krize tedy mohou být, a v drtivé většině jsou vyřešeny v parlamentu, aniž by byly zanechány negativní stopy na demokracii.¹⁰⁸

Za problémy italského parlamentního systému je obecně považována jednak nestabilita vlád a proměny většiny v parlamentu („ribaltoni“). Jako řešení těchto problémů mnozí političtí představitelé nabízejí nárůst pravomocí premiéra. Zastánci tohoto modelu vidí výhodu v tom, že pokud se dá premiérovi možnost jmenovat a odvolávat ministry, nemusí se při vládnutí spoléhat na únavná a problematická jednání, na dohody s parlamentní většinou. Důležité prý také je, že premiér nesmí být nahrazen, ani v rámci své většiny a už vůbec ne vytvořením jiné většiny, než té, která vzešla z voleb, a z těchto důvodů má premiér disponovat možností žádat rozpuštění parlamentu.¹⁰⁹

S touto argumentací lze souhlasit ve smyslu, že nárůst pravomocí vlády je nezbytný pro její větší akceschopnost, ale je dobré si uvědomit, že politická stabilita nemusí vést k větší možnosti vládnout, naopak může přinést stagnaci. Nestabilita na druhou stranu může být jen přechodná záležitost vyvolaná nějakou nutnou reformou a pozitivní výsledky mohou přijít později. G. Pasquino zdůrazňuje, že nejhorší pro každý politický systém je institucionální rigidita. Naopak pružnost, pod kterou je možné rozumět střídání premiérů, ale i parlamentních většin, je vyvažujícím, stabilizujícím mechanismem, který zajišťuje fungování politického

¹⁰⁶ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 190

¹⁰⁷ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 190

¹⁰⁸ Pasquino, G.: *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in: *Rivista italiana di scienza politica*, č.2, 2003, s. 296-297

¹⁰⁹ Pasquino, G.: *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in: *Rivista italiana di scienza politica*, č.2, 2003, s. 296-298

systemu. Řešení problému akceschopnosti vlád tedy nevidí v navyšování pravomocí premiérovi ústavním inženýrstvím. Přímou volbou premiéra by se vnášely prvky strnulosti do dynamiky parlamentarismu. Pokud by byly soustředěny přílišné pravomoci do rukou šéfa vlády, vyvolávalo by to spory mezi spojenci ve vládní většině, a narušila by se zároveň svobodná debata mezi vládou a opozicí. A stálá hrozba rozpuštění parlamentu a vypsání nových voleb by se proměnila v opotřebování demokracie a institutu voleb.¹¹⁰

Snaha o zavedení prezidencialismu či silné exekutivy obecně souvisí s procesem decentralizace země. Argumentem je, že silné vlády je třeba právě jako protiváhy decentralizaci. M. Šůstková parafrázuje slova G. Sartoriho, který s tímto tvrzením nesouhlasí – „silné centrum je užitečné v případě, kdy je federalismus založen na souběžných pravomocích, na moci sdílené,...ale není na nic, když je založen na postoupení (devoluci) pravomocí“ (Šůstková 2003b: 110).¹¹¹

Pasquino se vrací znova ke zkušenosti První republiky a tvrdí, že i když to bývalo zpravidla z partikularistických a stranických důvodů, ke střídání vlád docházelo v parlamentu, aniž by bylo nutné jít znovu k volbám a takové způsoby výměny vlád přinášely zklidnění napětí, snižovaly konflikty. Z institucionálního hlediska (kromě některých již zmíněných aspektů) fungoval v daných podmínkách italský parlament uspokojivě a důvodem pádu První republiky bylo vyčerpání reprezentativní a vládnoucí schopnosti jednotlivých stran a stranického systému obecně. Hlavní vinu na pádu První republiky tedy nenese forma vlády První republiky, ale její stranický systém.¹¹²

Proud těch, kteří jako cestu k zajištění stability a akceschopnosti italských vlád vidí v zavedení premiérského systému, je mnoho. Premiérský systém znamená, že exekutiva převažuje nad legislativou, je to silný systém, který přináší akceschopnost vlád¹¹³. Snad právě z tohoto důvodu vyvolal takový zájem u zastánců zavedení premiérského systému. Tito reformátoři se rozhlížejí v zemích s premiérským systémem, mylně se ale domnívají, že je možné podobné uspořádání implantovat do úplně jiného prostředí. Například typicky silný britský premiér je silný jen protože je šéfem strany, která má absolutní většinu v parlamentu a

¹¹⁰ Pasquino, G.: Varianti dei modelli di governo parlamentare, in: Rivista italiana di scienza politica, č.2, 2003, s. 298-299

¹¹¹ Šůstková, M.: Italské volby a druhá Berlusconiho vláda, Olomouc 2003, s. 110

¹¹² Pasquino, G.: Varianti dei modelli di governo parlamentare, in: Rivista italiana di scienza politica, č. 2, 2003, s. 300-301

¹¹³ Sartori, G.: Premierato forte e premierato elettivo, in: Rivista italiana di scienza politica, č.2, 2003, s. 285

tento stav nemůže zajistit žádný ústavní mechanismus, ani jednokolový většinový volební systém. I německý kancléř je silný – politicky, protože je vůdcem největší strany a institucionálně, protože díky mechanismu konstruktivní nedůvěry může a musí být do 48 hodin vystřídán.¹¹⁴

Ani ve Velké Británii, ani v Německu, ani v žádné další není premiér volen. Jedinou výjimku tvořil Izrael. O tom, že se jednalo o nepovedený pokus, se shoduje většina autorů. Důvody rozebírá jak Giovanni Sartori¹¹⁵, tak Gianfranco Pasquino. Ten uvádí, že izraelská zkušenost ukazuje, že žádný z tamních přímo volených premiérů neměl většinu v parlamentu, přímá volba nevedla k vyšší rozhodovací schopnosti, nebyla garantem politické moci. Naopak docházelo k přílišným rozpouštěním sněmovny a předčasným volbám. Vinu na tom nese také velmi proporční systém a fragmentovaný stranický systém. „Ale to je právě to – operovat se způsoby vytváření exekutivy, s výběrem/uvedením do úřadu šéfa vlády a s jeho pravomocemi jmenování a odvolávání ministrů a rozpuštění parlamentu, aniž by se bral ohled na volební systém a stranický systém, nepřibližuje žádné řešení“ (Pasquino 2003: 309).¹¹⁶

Pro italský premiérský systém je ale navrhována právě přímá volba a možnost rozpustit parlament. Takovému návrhu Sartori oponuje a uvádí dva argumenty. Když se volí příliš, je to pro demokracii škodlivé. S blížícími se volbami dostávají jak členové vlády, tak parlamentu, volební horečku, odkládají nepopulární rozhodnutí a politické reformy a vydávají se na honbu za hlasy. Problém vidí také v hrozbě rozpuštění Sněmovny, a to proto, že když by se vláda ocitla v nesnázích, měla by tendenci ke zneužívání této pravomoci. Spojení přímé volby premiéra a hrozba rozpuštění „zasahuje do srdce mechanismus, který představuje *raison d'être* a výhodu parlamentních systémů. Jejich pozitivní stránka je, že jsou pružnými systémy, které samy sebe napraví, které samy odčiní cestovní úrazy“ (Sartori 2003: 292).¹¹⁷

G. Sartori vyzdvihuje, že forma vlády přímo závisí volebním mechanismu a na stranickém systému, což ale podle něj žádní političtí představitelé nejsou ochotni brát v úvahu. Cílem institucionální reformy má podle něj systém bipolární alternace, který by přinesl možnost vládnout. Receptem na utváření efektivních vlád je pořádná reforma

¹¹⁴ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 188-189

¹¹⁵ Sartori, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*, Praha 2001, s. 125-127

¹¹⁶ Pasquino, G.: *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in: *Rivista italiana di scienza politica*, č. 2, 2003, s. 309

¹¹⁷ Sartori, G.: *Premierato forte e premierato elettivo*, in: *Rivista italiana di scienza politica*, č.2, 2003, s. 291-292. O riziku opotřeбенí demokracie častými volbami se zmiňuje i Pasquino (2003: 299).

volebního systému.¹¹⁸ S tímto závěrem se kromě upuštění od rovného bikameralismu ztotožňuje i G. Pasquino.¹¹⁹

4.1.1 Zhodnocení zákona o ústavní reformě

Z předchozích stran vyplývá, že italští autoři nevidí řešení otázky akceschopnosti vlád v navyšování pravomocí premiéra ani v jeho přímé volbě. Naopak zavedení diferencovaného bikameralismu považují za správný krok, ačkoliv zavedení Federálního senátu do praxe může být spojeno s nemalými těžkostmi.

Co se týče otázky devoluce, text návrhu je ze strany odborníků povětšinou kritizován. Jednak protože neprovádí změny, které by vedly ke skutečné federalizaci země a protože nepředstavuje snahu navázat na reformu z roku 2001 a vylepšit ji. Bossiho devoluce tedy není pokusem o celkovou ústavní reformu.¹²⁰

Výhodou projektu devoluce v této podobě naopak je, že rozděluje zákonodárné pravomoci jasně mezi stát a regiony. Navazuje tím na reformu z roku 2001, jejímž největším problémem bylo zavedení souběžných pravomocí. Ty způsobují spory kompetencí a nárůst chronické konfliktnosti mezi státem a regiony.¹²¹

Ač vláda tvrdí, že současnou reformou je zaváděn spravedlivý federalismus, který přeje všem jednotkám stejně, mnoho autorů se domnívá, že se jedná o pravý opak – o posílení diferencovaného regionalismu. Region má v současnosti na starost úkoly z oblasti souběžných pravomocí. Kromě toho by mu ale nový zákon udělil exklusivní pravomoci v oblasti zdravotnictví, školství a policie. To si ale ne každý region bude moci dovolit z finančního a administrativního hlediska. Tuto situaci považuje Vandelli za institucionální paradox – regiony si samy udělují výlučné zákonodárné pravomoci, mohou se ale také rozhodnout svých autonomních práv nevyužít a zůstat v národním systému. Toho se Vandelli obával ještě před přijetím zákona, když napsal, že by to znamenalo „možnost koexistence regionů, které mohly získat další formy a podmínky autonomie na základě čl. 116 ústavy; regionů, které by měly exklusivní legislativní kompetenci v této oblasti na základě odstavce o

¹¹⁸ Sartori, G.: *Premierato forte e premierato elettivo*, in: *Rivista italiana di scienza politica*, č.2, 2003, s. 286-287

¹¹⁹ Pasquino, G.: *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in: *Rivista italiana di scienza politica*, č. 2, 2003, s. 310

¹²⁰ Šůstková, M.: *Itálie: Ústavní reforma 2001 a Bossiho projekt devoluce*, in: *Kongres českých politologů* (eds. Dvořáková, V., Heroutová, A.), Praha 2003, s. 87

¹²¹ Šůstková, M.: *Itálie: Ústavní reforma 2001 a Bossiho projekt devoluce*, in: *Kongres českých politologů* (eds. Dvořáková, V., Heroutová, A.), Praha 2003, s. 93

devoluci; regionů, které by nevyužily ani článku 116 ani devoluce a zůstaly by v režimu souběžných (sdílených) kompetencí“ (Šustková 2003a: 89).¹²²

Mnoho představitelů regionů, zejména těch jižních, se proti této dvojí rychlosti bouří. To představuje překážku pro Národní alianci, která ve svých voličských baštách ztrácí hlasy. Proto se také zasadila o prosazení klauzule o národním zájmu do návrhu.¹²³

Jednou z nejproblematictějších stránek devoluce jsou finance. Sartori cituje ministra z AN (!), který se domnívá, že reforma přinese „nárůst daňového zatížení, veřejných výdajů a byrokratické, administrativní a institucionální komplikovanosti“¹²⁴. Není jasné, z jakých zdrojů se budou náklady na zavedení devoluce hradit.

Objevuje se také mnoho hlasů, které tvrdí, že devoluce bude mít za následek rozštěpení Itálie a nárůst lokálních mikronacionalismů, partikulárnosti.¹²⁵

Co se týče reformy ústavy celkově, G. Pasquino se staví proti tvrzení mnohých, že tato reforma je antidemokratická. Není. Což ale neznamená, že jí není možné leccos vytýkat. Její negativní stránkou je, že je zmatená, předznamenává budoucí institucionální konflikty a zdá se také být nepravděpodobné, že by dosáhla toho, co si stanovila. Hlavní nevýhodou ale podle Pasquina je, že nestanovuje žádný specifický institucionální model. Po vstoupení v platnost tohoto zákona by už Itálie nebyla parlamentarismem, nebyla by ale ani prezidentským ani poloprezidentským systémem. Nejedná se ani o jasnou federaci, ani o devoluci v britském slova smyslu.¹²⁶

Referendum tuto ústavní reformu asi nepotvrdí (také díky tomu, že není třeba dosáhnout kvora), ale vítězství to nebude slavné, neboť institucionální problémy přetrvají. Pasquino kritizuje středolevici za to, že ani ona za dvacet pět let těchto debat nebyla schopná přijít s kvalitním návrhem. „Abychom opravdu zachránili ústavu,...je nezbytné systematicky reformovat celou její druhou část...a úkol reformátorů středolevice spočívá tedy ve vymezení nového institucionálního modelu.“¹²⁷

Pokud by Itálie zůstala u parlamentního systému, což se zdá být nejvhodnějším řešením, je třeba jednoznačně zbavit zemi rovného bikameralismu, přinést změny

¹²² Šustková, M.: Itálie: Ústavní reforma 2001 a Bossiho projekt devoluce, in: Kongres českých politologů (eds. Dvořáková, V., Heroutová, A.), Praha 2003, s. 88-89

¹²³ Sartori, G.: Le mosche cieche e la devolution, Corriere della Sera, 14.8.2005

¹²⁴ Sartori, G.: Riforma grande solo nei difetti, Corriere della Sera, 26.3.2004

¹²⁵ Magris, C.: „Devolution“, parola molesta, Corriere della Sera, 18.10.2005

¹²⁶ Pasquino, G.: Ma la Costituzione non è intoccabile, L'Unità, 25.11.2005

¹²⁷ Pasquino, G.: Ma la Costituzione non è intoccabile, L'Unità, 25.11.2005

v kompetencích premiéra, které ale nenaruší vyvažující roli prezidenta republiky a provést reformu volebního zákona ve smyslu francouzského dvoukolového většinového systému pro volbu do parlamentu.

4.2 Volební inženýrství

Poté, co po prvních parlamentních volbách s novým systémem nechala Liga severu svým odchodem padnout vládu (již zmíněný ribaltone), ukázalo se, že existuje velmi úzký vztah mezi volebním systémem a sestavováním a fungováním vlády. Italský volební systém z roku 1993 tento vliv na vytváření vlády neprokázal. Dobrá reforma volebního systému má být svázána s reformou modelu vlády, čehož si reformátoři ve Francii v roce 1958 na rozdíl od těch italských byli vědomí.¹²⁸

Giovanni Sartori uznává, že tendence k bipolaritě současné politické soutěže narůstá, na druhou stranu ale odmítá názor, že to byl jednoznačně nový volební systém z roku 1993, který zavedl systém bipolární alternace a postaral se o vznik výrazných většin, a tím i stabilních vlád. Přejít k většinovému systému může podle něj bipolarizaci usnadňovat, a uvádí právě příklad Francie, rozdíl však vidí v tom, že Francie si zvolila dvoukolový většinový a Itálie smíšený systém.¹²⁹

Sartori trvá na tom, že existují dva typy většinových systémů, mezi kterými je výrazný rozdíl. Jednokolový systém neredukuje stranickou roztržičnost, může pouze zabránit tomu, aby vznikla. V situaci, kdy už stranický systém fragmentovaný je, je k snížení počtu stran nutné přijmout dvoukolový většinový systém.¹³⁰

Zároveň se staví proti smíšeným volebním systémům. Tvrdí, že jak poměrné, tak většinové systémy mohou být samy o sobě smíšené (dvoukolový systém například zeslabuje většinový efekt jednokolového, stejně jako procentní kvóra či malé volební obvody snižují proporční účinek a strany nenásobí). Sestavovat tedy třetí typ volebních systémů, tj. smíšené, považuje Sartori za zbytečnost a za důkaz toho, že politická věda se nevyzná v účincích volebních zákonů. Hlavní nevýhodou smíšených systémů je, že dezorientují voliče a

¹²⁸ Pasquino, G.: *Sistema politico italiano*, Bologna 2002, s. 99

¹²⁹ Sartori, G.: *Il sistema elettorale resta cattivo*, in: *Rivista italiana di scienza politica*, č.3, 2001, s. 472

¹³⁰ Sartori, G.: *Il sistema elettorale resta cattivo*, in: *Rivista italiana di scienza politica*, č.3, 2001, s. 473

produkuje dvojaké strany, které jsou nuceny se spojit pro volbu v jednomandátových obvodech a zároveň mezi sebou soupeřit v proporční části.¹³¹

Volební systém funguje, když dosáhne cílů, pro které byl navrhnout. Mattarellum měl za účel zavést bipolární soutěž a stabilní vlády, ale hlavně redukovat počet stran, a zajistit tak větší akceschopnost. A právě tento výsledek nepřinesl. Naopak se počet italských stran, jak již bylo dříve řečeno, zvýšil. Důvodem nebyla proporční, ale právě většinová část.¹³²

Bipolaritu v italském politickém systému chápe Sartori jako „specifický zápas makrostran s mikrostranami,...jehož podmínky a pravidla (včetně volebního zákona) prozatím příliš nahrávaly mikrostranám. Systém prostých většin v jednomandátových okrscích podle Sartoriho nutí makrostrany k roztodivným spojenectvím s řadou menších partnerů – mikrostran, které je pak mohou účinně vydírat“ (Strmiska 2004: 84).

Větší strany si nemohou dovolit samostatný postup a musí vycházet vstříc straničkám, které požadují více křesel, než jaké by odpovídaly počtu jejich hlasů. Koalice, které se z těchto důvodů před volbami vytvářejí pro většinovou část volby, zachránily ve volbách 2001 všechny malé strany, které přijaly nová pravidla hry (což byly skoro všechny), zatímco poměrná volba eliminovala dva subjekty.¹³³

Co se týče akceschopnosti vlád, G. Sartori nesouhlasí s tvrzením, že stabilita a akceschopnost je totéž. Ve skutečnosti stabilita vlády znamená pouze její trvání v úřadě, což neimplikuje její schopnost vládnout. A problémem, který volební zákon přinesl, je to, že za účelem vítězství v jednomandátových obvodech se začaly vytvářet velmi různorodé koalice. Berlusconiho druhá vláda je jen zdánlivě považována za akceschopnou. Tato vládní koalice je co se týče programů a ideologie dost heterogenní a funguje vlastně jen díky silné ruce jejího předsedy. „Vládnutelnost“ (governabilità) tedy leží jednoznačně v osobě Silvia Berlusconiho, strukturálně zůstává problém akceschopnosti nevyřešen.¹³⁴

Navíc je třeba připomenout, že mnoho zákonů a postupů se prosadilo jen za cenu velikých a nesnadných kompromisů a vedlo to například k situaci, že se Lize severu podařilo prosadit kontroverzní návrh devoluce, ač ve volbách získala od voličů nepříliš silné pověření. Důvodem nebylo ani tak to, že by Bossi skutečně mohl způsobit pád vlády, ale Berlusconi se obával, že by LN mohla jít do voleb na jaře 2006 samostatně, což by mohlo zhatit jeho

¹³¹ Sartori, G.: Il sistema elettorale resta cattivo, in: Rivista italiana di scienza politica, č.3, 2001, s. 473-474

¹³² Sartori, G.: Il sistema elettorale resta cattivo, in: Rivista italiana di scienza politica, č.3, 2001, s. 474

¹³³ Sartori, G.: Il sistema elettorale resta cattivo, in: Rivista italiana di scienza politica, č.3, 2001, s. 474-475

¹³⁴ Sartori, G.: Il sistema elettorale resta cattivo, in: Rivista italiana di scienza politica, č.3, 2001, s. 475-476

případné vítězství. Sartori přirovnává politiky, kteří se domnívají, že nemůžou vyhrát volby bez malých spojenců (Berlusconimu jde o Ligu, Prodimu o Komunistickou obnovu) k mouchám, které poletují v otevřené láhvi a nevidí, že tato situace je způsobena jen a pouze volebním systémem.¹³⁵

G. Sartori se řadil mezi odpůrce volebního zákona už v době jeho přijímání, když tvrdil, že ke splnění požadovaných účinků chybí v Itálii podmínky. M. Strmiska parafrázuje jeho slova a píše, že „vzhledem k fragmentaci stranicko-politického terénu a nadbytku ambiciózních politiků bylo pak v zásadě nevyhnutelným důsledkem zformování aliancí, které nejsou dostatečně strukturované a homogenní, nýbrž připomínají jakési shluky, z nichž mohou vzejít jen nestejnorodé a nesoudržné provládní parlamentní většiny“ (Strmiska 2004: 85).

Volební systém z roku 1993 tedy nesplnil, co jeho tvůrci slíbili.

Dostávám se k Sartoriho opakované tezi, a ta zní, že není vůbec jisté, že bez Mattarella by bipolarita nenastala. Bipolárnost není podle něj následkem volebního systému, ale zmizení středových stran (tj. bipolarita) vychází z depolarizace společnosti, jelikož je možné si všimnout, že voliči se za poslední troje volby rozdělili do dvou dost stabilních seskupení a hlasy fluktuují pouze uvnitř každé z nich, ale nikoli napříč.¹³⁶

Mattarellum je podle Sartoriho tedy spíše než systémem, který převádí hlasy na křesla, systémem spojenectví (alleanze). Uvádí, že v žádné jiné zemi se strany neprezentují v jednomandátových okresech ve spojení, takové volební spojenectví se vyskytuje jen v zemích s proporčním systémem a to ještě jen zřídka za účelem získání většinové prémie. A i takové strany mají větší identitu. V Itálii přichází k volbách smontované seskupení stran, které ale žádnou jednotu nepředstavuje.¹³⁷

„Jestliže se stranám umožní vytvářet spojenectví (pozor: před a ne, jak je to normální, po volbách), je pak jasné, že jednokolový systém nemůže zredukovat počet stran“ (Sartori 2001: 477). Takový systém stojí pouze na vyděračství a jediným možným řešením se jeví být zákaz takového spojenectví.¹³⁸

Jaký volební systém by byl tedy pro Itálii nejvhodnější?

¹³⁵ Sartori, G.: Le mosche cieche e la devolution, Corriere della Sera, 14.8.2006

¹³⁶ Sartori, G.: Il sistema elettorale resta cattivo, in: Rivista italiana di scienza politica, č.3, 2001, s. 476-477

¹³⁷ Sartori, G.: Il sistema elettorale resta cattivo, in: Rivista italiana di scienza politica, č.3, 2001, s. 477

¹³⁸ Sartori, G.: Il sistema elettorale resta cattivo, in: Rivista italiana di scienza politica, č.3, 2001, s. 478

Vyjma autorů, kteří stáli za zachováním Mattarella, se většina odborníků shoduje na dvoukolovém většinovém systému. Jeho jedinečnost podle Sartoriho spočívá v tom, že volič hlasuje znovu a „střídá“ tedy dvakrát. V prvním kole je volič při výběru stejně svobodný jako volič v poměrném systému. První kolo je ale selekcí, a ne elekcí, což ho řadí po bok primárních voleb v americkém prostředí. Jeho výsledkem je tedy určení kandidátů, které preferuje většina voličů. V druhém kole je volič naopak nucen volit strategicky, což je prvek většinových systémů a vybírá třeba až podle své druhé nebo třetí preference, přičemž vinu nemůže svalovat na volební systém, je vlastně tlačěn hlasy ostatních voličů. Co se týče postupu do druhého kola, Sartori preferuje obecně polootevřené nebo polouzavřené řešení, to znamená postup tří až čtyř kandidátů.¹³⁹

I Gianfranco Pasquino se kloní k tomuto typu volebního systému, který by podle něj měl vliv na tvoření vlády a píše, že „pokud se stranický systém ustaluje v rámci utváření dvou soutěživých koalic sestávajících z více stran, dvoukolový volební systém v jednomandátových okresech s procentní klauzulí středně zvýšenou pro postup do druhého kola, by skýtal, tak jak se udalo ve Francii za Páté republiky, nové veliké politické příležitosti“ (Pasquino 2002: 105). Voliči by jednak mohli v prvním kole vyselektovat voliče a stranám by to umožnilo pochopit voličské preference. V následném kole by občané přímo zvolili kandidáta a strany by měly šanci narýsovat své koaliční strategie, což by mělo přímý dopad na vytvoření parlamentní většiny, a tedy na složení vlády. Voliči by tedy mnohem více udělovali politikům pověření, mandát. Pro Itálii by takový systém byl vhodný i proto, že by ubíral na síle malým stranám. Po prvním kole by se ukázala jejich skutečná velikost, a nemohly by tedy požadovat více křesel, než na kolik jich mají z počtu získaných hlasů nárok.¹⁴⁰

4.2.1 Zhodnocení nového volebního zákona

Nový proporční volební zákon byl odborníky i veřejností přijat poměrně negativně. Většina autorů se shoduje na tom, že hlavní nevýhodou nového volebního systému je, že pravděpodobně ještě zvýší počet stran a přinese vážné problémy ve schopnosti vládnout.

Objevil se také argument, kritizující fakt, že volební reforma byla provedena tak krátkou dobu před volbami (ty jsou stanoveny na začátek dubna 2006). Ne všichni s tímto názorem ale souhlasí. Například G. Sartori se domnívá, že špatný volební zákon je možno

¹³⁹ Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství, Praha 2001, s. 73-82

¹⁴⁰ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 105

změnit kdykoli. Mattarellum nebylo možné do dneška reformovat kvůli malým straničkám, které jsou schopny nechat padnout svou vládu jen proto, aby se u stávajícího volebního systému zůstalo. S blížícími volbami ale strany ztrácí svůj vyděračský potenciál, vláda totiž odchází tak jako tak. Ve skutečnosti je tedy možné v Itálii provést volební reformu pouze před volbami.¹⁴¹

Velmi kritizovaným je ale naopak fakt, že reforma není širokou dohodou mezi všemi významnými stranickými aktéry, ale byla přijata pouze na záchranu Berlusconiho koalice.

G. Sartori odmítá tvrzení, že se Itálie vrací k proporčnímu systému. Podle jeho slov je podobnost současné reformy s volebním systémem První republiky tak malý, že nelze hovořit o návratu. O tomto minulém systému je možné říci, že byl svým nastavením velmi proporční, politické strany ale nenásobil. Nevytvořil sice možnost vládní alternace, ale to bylo dáno i neochotou antisystémové Komunistické strany přistoupit k vnitřní přeměně, sám o sobě nezapříčinil větší míru korupce či partitokracie.¹⁴²

Nově přijatý volební zákon je naopak málo proporční, Sartori o něm hovoří jako o falešném proporčním systému a to z toho důvodu, že udílením většinové prémie se vlastně ruší efekt klauzulí pro postup do parlamentu. Sartori nepovažuje systém poměrného zastoupení jako takový pro Itálii za nevhodný. Jedná se ale o to, že každý volební systém by měl mít jasné a čisté působení. Autor preferuje (hned po dvoukolovém většinovém hlasování) systém poměrného zastoupení německého typu, případně španělského. V Německu funguje pětiprocentní klauzule pro vstup do parlamentu, a ta účinně brání množení stran. Každá strana musí jít do voleb sama za sebe.¹⁴³

Zavedením většinové prémie se stávají nutností preventivní volební koalice, strany, včetně malých, vyděračských, se za účelem získání prémie spojují a čtyřprocentní hranice pro ně tak neplatí. Klauzule se tedy mívá účinkem, nebrání nárůstu počtu stran. Slouží jen k tomu, aby odebrala hlasy středolevici. Ta je, jak už bylo řečeno, fragmentovanější, některé její strany se nejsou schopny domluvit na společném postupu, a právě tyto strany, které by se rozhodly jít do volebního klání odděleně, budou touto hranicí odstaveny. Tento postup jednak pravděpodobně připraví celý levý blok o tyto hlasy (udělené stranám, které se nepřipojily ke koalici), zároveň může levice ztratit další hlasy i tak, že se může dost voličů levice,

¹⁴¹ Sartori, G.: La riforma con il veleno, Corriere della Sera, 16.9.2005

¹⁴² Sartori, G.: Il proporzionellum aumentera i partiti, Corriere della Sera, 15.10.2005

¹⁴³ Sartori, G.: La riforma con il veleno, Corriere della Sera, 16.9.2005; Sartori, G.: Il proporzionellum aumentera i partiti, Corriere della Sera, 15.10.2005

znehucených vnitřním bojem stran rozhodnout nejtít k volbám. Naopak samostatný postup kandidátních listin jednotlivých stran středopravice jsou pro jejich voliče přitažlivější.¹⁴⁴

Zavedením nového volebního systému ztrácí na váze jednotliví kandidáti, naopak se opět výrazně posiluje role politických stran a jejich vedení. Nejsou povoleny preferenční hlasy, o tom, jací kandidáti se stanou poslanci, opět rozhodují vrcholní představitelé stran.

Za nejvážnější důsledek reformy je považován fakt, že nový proporční systém vyhroťtí boj v rámci koalic. Už stávající koalice byly různorodými sdruženími, plnými konfliktů. Nicméně disciplinované musely zůstat aspoň do voleb, a až pak nastávaly spory. V novém systému se budou strany snažit bojovat až do konce volební kampaně o hlasy voličů, zvláště malé a střední strany budou dobývat křesla pro sebe mnohem spíše než pro koalici jako celek.¹⁴⁵ To může přinést situace, kdy se strany soustředí paradoxně spíše na boj proti členům své koalice, jež půjde jednodušeji obrátit o hlasy, než proti koalici na druhé straně spektra.¹⁴⁶

Namítnout by se dalo, že strany stmelí vidina zisku většinové prémie. To je ale pravda jen částečně, protože se prémie nenastavila zodpovědným způsobem. Pokud má většinová prémie vytvořit jasnější většinu a usnadnit vládnutí, je nezbytné, aby byla doprovázena závazkem ze strany subjektů, které ji získají. Strany by se měly zavázat, že budou spolupracovat i po volbách a bylo by vhodné, aby tento udělení prémie sebou neslo sankce (třeba její odebrání při rozpadu většiny vzešlé z voleb).¹⁴⁷

Silvio Berlusconi si v otázce volebního zákona protiřečí. Obviňuje své spojence, že kvůli nim a neustálé nutnosti kompromisů nemohl uskutečňovat po celé volební období svůj program, a zároveň obhajuje nový proporční systém. Přitom se dá porovnat, že v roce 2001 byl nepochybným pánem, šéfem své koalice a současnosti jde do volebního klání jen jako leader své strany mezi jinými vůdci. Je znovu kandidátem na předsedu Rady ministrů, ale jeho strana by musela získat výraznou převahu nad spojenci, aby jimi byl uznáván.¹⁴⁸

Hlavním a výrazně negativním důsledkem tedy bude další násobení stran a zejména snížená schopnost vládnout. Komukoli, kdo vyhraje příští volby, se bude velmi obtížně

¹⁴⁴ Sartori, G.: La riforma con il veleno, Corriere della Sera, 16.9.2005; Mannheimer, R.: Proporzionale: Centrosinistra vince, ma meno, Corriere della Sera, 4.10.2005

¹⁴⁵ Panebianco, A.: È tutta colpa del proporzionale, Corriere della Sera, 14.2.2006

¹⁴⁶ Mannheimer, R.: Proporzionale: Centrosinistra vince, ma meno, Corriere della Sera, 4.10.2005

¹⁴⁷ Pasquino, G.: Sistema politico italiano, Bologna 2002, s. 177-178; Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství, Praha 2001, s. 20.

Celkově lepší než přidělování bonusu straně či stranám předem nastaveným mechanismem je umožnit voličům, aby hlasovali v druhém kole. Strany by nebyly nucené ke spojenectví, a volič by tak spíše rozhodoval o budoucí koalici (Pasquino 2002: 177).

¹⁴⁸ Panebianco, A.: È tutta colpa del proporzionale, Corriere della Sera, 14.2.2006

vládnout a vydávat rozhodnutí. Vláda bude nucená rovnat konflikty uvnitř koalice zejména s malými stranami, které budou mít ještě větší váhu.

To je v přímém rozporu s dlouholetými snahami o přijetí volebního systému, který by snížil počet stran, marginalizoval vyděračské strany a přinesl systém bipolární alternace, což by vytvářelo podmínky pro akceschopnost vlád.

Stále ještě v italském politickém prostředí platí, že reformy jsou přijímány na základě partikulárních cílů, nikoli na základě snahy systémově reformovat politický systém.

ZÁVĚR

Analýza tranzice italského politického systému ukázala, že jejím hlavním problémem je reforma institucionálního uspořádání a reforma volebního zákona. Cílem reformy ústavy bylo určit model vlády, tedy narýsovat efektivnějším způsobem vztahy mezi třemi složkami moci ve státě a zároveň vymežit formu státu, respektive míru a způsob decentralizace pravomocí. Volební systém je mechanismem, který určuje spolu s formou vlády, jak se bude vyvíjet stranický systém, ovlivňuje jak kandidáty, tak rozhodování voličů a míra strukturovanosti stranického systému působí na princip sestavování vlád a jejich efektivnost. Volební systém má tedy přímý vliv na fungování vlády, a každá jeho reforma by měla být navrhována tak, aby přinášela konkrétní typ vlády.

Jak se ukázalo, hlavním problémem politického systému První republiky bylo, že veškerou politickou moc v něm měly politické strany, či konkrétně stranické sekretariáty nebo jednotlivé frakce. Partitokratický režim dokázal oslabit ústavní systém natolik, že v praxi neměl reálnou moc ani prezident, ani vláda. Důsledkem toho bylo rychlé střídání vlád, přičemž jejich charakteristickým rysem byla neakcespochopnost, slabost a nízká odolnost vůči vnitrostranickým či mezistranickým bojům. Tato situace byla dána jednak existencí silné antisystémové Komunistické strany, ale také křehkostí občanské společnosti a v neposlední řadě nastavením politických institucí. Rovný bikameralismus a proporční volební systém konzervovaly režim a neumožňovaly jeho změnu.

Na začátku 90. let ale došlo ke krizi a pádu režimu a Itálie nastoupila složitou a dlouhou cestu tranzice, která bude považována za ukončenou až v momentě ustavení lépe fungujících institucí, které usnadní vládnutí.

Jelikož hlavním problémem politického systému První republiky bylo, že neumožňoval účinně vládnout a rozhodovat a že ustrnul kvůli nemožnosti alternace politické moci, cílem politických reforem musí být právě institucionální řešení tohoto problému. Hlavním cílem návrhu na reformu druhé části ústavy Berluconiho koalice bylo právě posílení vlády. Vzhledem k tomu, že ústavní zákon, který by změny zaváděl, čeká na potvrzení či vyvrácení referendem, je možné o jeho dopadech na politický systém Itálie pouze spekulovat. V případě, že by byl schválen, přinesl by změny v kompetencích státu a dalších územně – správních jednotek a zavedl by diferencovaný bikameralismus (návrh počítá se vznikem

Federálního senátu, jež by zastupoval regiony). Zásadní změnou by byla přímá volba premiéra, který by se těšil rozsáhlým pravomocem, a celkové posílení vlády. Reforma celkem vhodně ustavuje konstruktivní vyjádření nedůvěry premiérovi, polemiku mezi politology vyvolává naopak přímá volba hlavy vlády, která podle nich větší akceschopnost nezajistí. Problémem návrhu jako celku je nedomyšlenost některých částí a fakt, že nepředkládá konkrétní formu státu ani vlády.

Velkou částí široké veřejnosti je v návrhu odmítán projekt devoluce, protože by údajně přinesl „dvojrychlostní“ rozvoj regionů. Z tohoto důvodu se předpokládá, že reforma ústavy nebude referendem přijata.

Nový proporční volební zákon, který byl schválen středopravicovou vládou na sklonku roku 2005, byl přijat zejména z politických důvodů, to znamená, aby učinil pravděpodobnějším vítězství vládní koalice v nadcházejících parlamentních volbách. Jeho největším problémem je, že nevhodným zavedením mechanismu většinové prémie nutí strany k formování předvolebních aliancí, a zároveň tak ruší účinek volebních klauzulí, které mají bránit fragmentaci stranického systému. Nový volební systém tedy nejenže nezamezí rozdrobení systému stran, což byl největší nedostatek volebního zákona z roku 1993, ale pravděpodobně počet stran ještě znásobí. Nejvýznamnějším důsledkem reformy se kvůli vyděračským způsobům menších stran stane pravděpodobně snížení schopnosti vládnout. Takové vyústění volební reformy je v přímém rozporu s reformními cíli – tedy zajistit stabilní, akceschopné vlády.

Z tohoto důvodu a také vzhledem k tomu, že návrh na reformu ústavy patrně nevstoupí v platnost lze říci, že se Berlusconiho vládě nepodařilo završit reformní proces a řešení institucionálních problémů italského politického systému se opět oddaluje.