

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

UNIVERZITA KARLOVA

Katedra západoevropských studií

evropská studia

Martina Rozsivalová

DIPLOMOVÁ PRÁCE

EUROPEIZACE ITALSKÉ POLITIKY.

CASE STUDY: ITALSKÁ REGIONÁLNÍ POLITIKA PRO JIH

VEDOUCÍ PRÁCE: PhDr. Michel Perottino, Ph.D

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Europeizace italské politiky vypracovala samostatně na základě uvedených pramenů.

Praha, 22. Květen 2006

Poděkování

Děkuji vedoucímu práce, panu PhDr. Michelovi Perottino PhD. za velmi podnětné rady a kritiku, zejména v počátcích formování této práce. Děkuji delegaci IN/DEM za umožnění stáže v Evropském parlamentu v Bruselu v červnu a červenci 2005, protože tato práce vznikla z velké části na základě zdrojů tamní rozsáhlé knihovny.

Můj největší dík však patří těm, kteří tvoří mou rodinu za to, že mi umožnili studium.

OBSAH

ÚVOD.....	5
I.) EUROPEIZACE.....	7
1. EUROPEIZACE JAKO METODA PRO ANALÝZU.....	7
1.1 Nesnáze s vymezením konceptu	
1.1.2 Co je to europeizace? Aneb europeizace má mnoho tváří	
1.2 Převládající směr	
II.) EUROPEIZACE ITALSKÉ POLITIKY.....	24
1. TRANSFORMACE ITALSKÉ POLITIKY	24
1.1 Studie zabývající se italskou tranzicí	
1.2 Pojetí v této práci	
2. ITALSKÁ REGIONÁLNÍ POLITIKA.....	31
2.1 Sever a Jih: kořeny zaostalosti Mezzogiorna.....	32
2.2 Počátky regionální politiky pro Mezzogiorno.....	37
2.2.1 <i>Cassa per il Mezzogiorno</i>	38
2.2.2 Krizový systém.....	38
2.2.3 Katalyzátor změn.....	42
2.3 Změna paradigmatu v regionální politice.....	43
2.3.1 1988-1992 Období úpadku politiky speciálního rozvoje.....	43
2.3.2 1992-1996 Období nečinnosti.....	49
2.3.3 1996-2000 Období vzniku nové politiky pro Mezzogiorno.....	52
2.4 Nová politika pro Mezzogiorno.....	57
2.4.1 Itálie dnes.....	61
2.5 Shrnutí a analýza použití konceptu europeizace.....	65
ZÁVĚR.....	71
SUMMARY.....	73
LIST OF REFERENCES.....	74
PŘÍLOHY.....	84

ÚVODEM

Italské prostředí nás zajímá z toho důvodu, protože nacházíme určité paralely s českým vývojem. Podobné rysy nacházíme například v prvcích na politické scéně (proměny ve stranickopolitickém uspořádání, kdy také u nás vznikaly nové politické strany, nezatížené minulostí, jiné se zase proměnily, polemika nad poměrným volebním systémem) a v projevení palčivých problémů v konfliktní linii centrum-periferie a se zesíleným akcentem vstupující linie Evropská unie versus národní stát – to vše v transformačním procesu na počátku 90.let, jehož součástí se stala v Itálii také reforma v oblasti regionální politiky (s dopadem na místní samosprávu a regionalizaci). Vybraný case study nás zajímá jako inspirativní pohled na období evropského vlivu na proměnu italského přístupu v regionální politice s ohledem na nejzaostalejší část země, protože se domníváme, že pro české prostředí může být zajímavý..

Záměrem této práce je seznámit čtenáře se známými studii o europeizaci italské regionální politiky pro Jih (Mezzogiorno). V této práci se zamýšlíme nad konceptem europeizace a jeho aplikací v souvislosti s italskou tranzicí. Europeizaci pojmáme podle vymezení Claudia Radaelli jako proces primárně v souřadnicích národní politiky a její tvorby: tedy proces utváření, difuze a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, paradigmat *policy*, stylů, způsobů utváření a sdílených hodnot, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci utváření rozhodnutí EU a poté inkorporovány do logiky domácího diskursu, identit, politických struktur a veřejných politik.

Tato definice zdůrazňuje zejména proměny logiky politického chování na domácí politické scéně pod vlivem evropských politik. Výchozím bodem je myšlenka změny paradigmatu v italské regionální politice, k níž došlo pod vlivem dvou různých procesů. Vlivem europeizace a transformace na domácí scéně s ohledem na události na počátku 90.let. Z důvodu

komplexnosti celé problematiky a možných souvislostí a prolínání různých rovin pohledu muselo dojít k vymezení určité cesty, kterou budeme v práci postupovat. Vycházíme z toho, že čtenář je obeznámen se základními principy a mezníky evropské regionální a kohezní politiky a proto se nebudeme zohledňovat vývoj této roviny a zaměříme se na pohled *bottom-up*, tedy adaptace a specifika domácího italského prostředí a na daný evropský input vždy pouze upozorníme .

Nejprve se podíváme obecně na možné způsoby aplikace konceptu europeizace podle různých autorů a poté na aplikaci tohoto konceptu v Itálii a v oblasti italské regionální politiky.

Přestože je tato práce pojata deskriptivně-analyticky a částečně také historicko-narativně, měla by být také určitým zamyšlením. Protože se týká europeizace italského kontextu, není možné, abychom si činili nároky na to, co vyprodukovali již druzí, či objevení nových principů.

První otázkou v naší práci je ta, jestli má europeizace dopad na změny v paradigmatu italské regionální politiky pro Jih a případně jaké další relevantní faktory zde působily.

Budeme pracovat v širším kontextu událostí, které na počátku 90.let otrásly italskou politickou scénou.

Druhou otázkou je má-li koncept europeizace vůbec smysl a k jakým dalším otázkám by měl výzkum směřovat.

I. EUROPEIZACE

V metodologickém úvodu této práce si nečiníme nároky na zaplnění jakési mezery ve studiích o europeizaci ale chtěli bychom poukázat na různé způsoby uvažování při práci s tímto konceptem.

1. EUROPEIZACE JAKO METODA PRO ANALÝZU

Europeizace jakožto analytický nástroj se vyvíjí v posledních dvou desetiletích. Boom studií zabývajících se europeizací je možné datovat od druhé poloviny 90.let. Problém s tímto konceptem je však ten, že byl vždy užíván v příliš rozsáhlém spektru významů. Na počátku 21.století již těžko budeme polemizovat s tím, že evropská integrace měla ohromný dopad na domácí politickou scénu členských států. Na domácí scéně dochází ke změně způsobené vlivem evropské integrace, europeizací.

Tato nová výzkumná agenda v poslední době velmi kvete. Je to logické, neboť od druhé poloviny 80.let dochází nejen k podstatnému rozšíření integrace ale zejména k jejímu prohloubení. Nárůst intenzity užití europeizace v souvislosti s vyhodnocováním změn, které evropská integrace prodělala a stále prodělává o něčem svědčí – o kvalitativních změnách, které potvrzují význam a efekt evropské dimenze. Nová agenda výzkumu, která se rozvinula, se zaměřuje zejména na změny v národních politických systémech, jež mohou být připsány evropské integraci.¹ Oproti liberálnímu institucionalismu a jeho důrazu na domácí

¹ Vink, M.:What is Europeanization? and other Questions on a New Research Agenda (Paper for the Second YEN Research meeting on Europeanization, University of Bocconi, Milan, 22-23 November 2002), pp.3.

zdroje evropské politiky přinesla nová výzkumná agenda *europeizace* do evropských studií obrácený přístup, tzv. "second image reversed".²

Podle obhájců europeizace dokonce tento koncept zpochybnil tradiční přístupy v teorii evropské integrace - nejen mezivládní paradigma a jeho důraz na vyjednávání. Klasický neofunkcionalismus a jeho součást supranacionalismus a určitému rozsahu také multilevel governance se také soustředí na evropské instituce a jejich výstupy.³ Europeizace není novou nálepkou neofunkcionalismu, zajímají ji efekty, které však nemusí být nevratné. Výzkumná agenda europeizace obohatila studium evropské integrace právě tím, že upozornila na dříve nezkoumané (nebo na nedostatečně zkoumané) otázky zejména s ohledem na domácí implementaci evropských politik.

Výzkum v oblasti evropských studií se v průběhu integrace posunul z oblasti soustředěné na vysvětlení fungování zákonitostí integračního procesu, neboli chápání Evropy jako *závislé proměnné*, do oblasti, kdy tyto studie analyzují dopad a důsledky integračního procesu na domácí scénu. V centru zkoumání je dnes dopad EU na instituce, formulace politických cílů, interakce domácích systémů se systémem EU a dopady na obě strany – tady je ten posun, kdy je Evropa vnímána jako *nezávislá proměnná*.⁴ Podle Featherstone však může nastat problém při samotném určování přesného vymezení závislých a nezávislých proměnných. Featherstone v tomto názoru navazuje na Olsena, podle něhož působení může být vzájemné.⁵

² Featherstone, K.: Introduction: In the Name of 'Europe', In Featherstone, K.; Radaelli, C.M. (eds.): The politics of Europeanization. (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp.7.

³ Rosamond, B.: *Theories of European Integration* (Basingstoke: Macmillan, 2000), pp.109-129.

Idea *multilevel governance* má původ v díle autorů Hooghe a Markse. Kombinuje dvě věci: za prvé, obsahuje kritiku akademických prací, které vysvětlují integraci jako produkt vyjednávání mezi zainteresovanými vládami, a za druhé, roli evropských institucí. Pohlíží na státy jako fragmentované. *Multilevel governance* tak zdůrazňuje dopad EU v decentralizovaném způsobu vládnutí (tzv. třetí úroveň vládnutí) v Evropě. Rozsah působnosti je různorodý v závislosti na státním uspořádání. In Hooghe, L. a Marks, G.: *Multilevel governance and European Integration* (Oxford: Rowman&Littlefield Publisher, 2001).

⁴ Plechanovová, B. (2005): Ústavní smlouva a proces europeizace v nových členských státech EU. In Dančák, Fiala, Hloušek (eds.): *Europeizace. Nové téma politologického výzkumu*, pp.116-124.

⁵ Featherstone, K.: Introduction: In the Name of 'Europe', In Featherstone, K.; Radaelli, C.M. (eds.): The politics of Europeanization. (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp.3.

1.1 NESNÁZE S VYMEZENÍM KONCEPTU EUROPEIZACE

Europeizace jako koncept k určení množství změn zvedla v poslední době velmi intenzivní vlnu zájmu a stala se centrem debat o evropské politice a mezinárodních vztazích.

Zajímavé je, že kromě politologů a teoretiků evropské integrace, ostatní sociálně vědní odvětví užívají tohoto termínu méně často.⁶

Časté použití konceptu europeizace potvrzuje módnost tohoto termínu, otázkou však zůstává, zda je také užitečný a k čemu jeho vyžití vede.⁷ Přestože nárůst studií a publikací je ohromný, neexistují stále vyhraněné školy, natož ustálená samotná definice konceptu europeizace.

Problém spočívá v tom, že koncept europeizace je užíván k popisu řady jevů a procesů probíhajících změn v dnešní Evropě. Časté použití tohoto konceptu tak může v různých kontextech snadno zatemnit jeho význam a učinit jej bezvýznamným. Neexistuje jednotící definice a tak se jednotlivá pojetí vztahují obvykle ke konkrétní studii, článku či kapitole věnované určitému jevu, popsanému jako europeizace v rámci případové studie.

Přesto někteří autoři věří, že europeizace může být užitečným ukazatelem k lepšímu pochopení významných změn, které se objevily v politice a společnosti na domácí scéně.

Autor studie však musí dbát na přesný význam. Europeizace má malou výpovědní hodnotu, pokud by pouze opakovala stávající teorie. Europeizace také není synonymem vžitým

⁶ Ibidem, pp.4.

⁷ V českém prostředí se můžeme setkat s pojmy „evropeizace“ například v nedávno vydaném sborníku Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V.: *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. (Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita v Brně, 2005), nebo „europeizace“, někdy ale také „europeanizace“ méně často „europeifikace“. Česká podoba ustáleného výrazu se ještě dotváří. V anglosaském prostředí je výskyt pojmů „europeization“ a „europeanization“ s mírnou převahou druhého označení (Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V.: *Evropeizace*, pp.11.), podle odhadu autorky v italském prostředí mírně převládá „europeizzazione“ před „europeanizzazione“.

například pro evropskou regionální integraci, či konvergenci, ačkoli se týká obou. Protože jde o termín v sociálních vědách, může zahrnovat a také zahrnuje historii, kulturu, politiku, společnost či ekonomiku. Je to proces strukturální změny, který různým způsobem ovlivňuje různé aktéry, instituce, ideje a zájmy. V širším pojetí jde o strukturální změny, projevující se jako různé jevy, či znaky obdobné s dalšími, které jsou identifikovány v Evropě a určitým způsobem jsou převládající. V užším pojetí je europeizace odpovědí na politiky Evropské unie. Ale i v tomto vymezení je europeizace rozsáhlá, protože se týká jak členských států, tak kandidátských zemí spolu s rostoucí vahou EU na celém kontinentu.⁸

1.1.2

CO JE EUROPEIZACE? ANEB EUROPEIZACE MÁ MNOHO TVÁŘÍ

Co je a co již není europeizace? Co je evropského na europeizaci? Odkud pochází a co způsobuje? Znamená harmonizaci (či konvergenci) v Evropě? Jak ovlivňuje domácí politickou scénu? A je tento proces nezvratitelný? Proč vznikla nová agenda výzkumu? Jaký má vztah europeizace k teoriím evropské integrace? Proč je ten pojem tak důležitý? K čemu nám slouží? Otázky tohoto typu si kladou teoretici europeizace.⁹

Na mnoho otázek spojených s účinkem Evropské integrace odpovídali politologové a teoretici evropské integrace mnoha odpověďmi. Výčet různorodých jevů fenoménu zvaného europeizace, tedy odlišných mechanismů, kterými je daná změna přivozena, je dnes hlavní výzvou pro ty, kteří mají ambice v teorii evropské institucionální dynamiky. Nedisponujeme

⁸ Featherstone, K.: Introduction: In the Name of 'Europe', pp.3.

⁹ Vink, M.: What is Europeanization? and other Questions on a New Research Agenda, (Paper for the Second YEN Research meeting on Europeanization, University of Bocconi, Milan, 22-23 November 2002), pp.1-22.
Olsen, J.: The Many Faces of Europeanization (*ARENA Working Papers*, WP 01/2, 2002), 1-43.
Caporaso, J., A.: Third Generation Research and the EU: The Impact of Europeanization (*Presentation at Conference on Impact of Europeanization on Politics and Policy in Europe*, Toronto, Canada, May 7-9, 2004), 1-9., Featherstone, K.; Radaelli, C.M. (eds.): *The politics of Europeanization*. (Oxford: Oxford University Press, 2003).

sice ustálenou definicí konceptu (europeizace), ale máme k dispozici určitá bližší vymezení procesů, pro něž lze pojem použít v závislosti na jednotlivých teoretických východiscích.¹⁰

Různé definice nabídli například Börzelová¹¹, Caporaso¹², Featherstone¹³, Hix a Goetz¹⁴, Ladrech¹⁵, Olsen¹⁶, Radaelli¹⁷, Vink¹⁸ a další.

Protože v pojetí různých autorů europeizace nemá přesný ani jednotný rámec, je často argumentováno s tím, že je tento pojem tak těžkopádný, že je v podstatě prázdný a bezvýznamný v případě jeho použití jakožto teoretického konceptu.¹⁹

V čem spočívá jeho hlavní slabina? Co přesně chce europeizace vysvětlovat?

Podle některých autorů se studia o evropské integraci přesouvají do tzv. post-ontologické fáze, kdy se výzkumní badatelé méně soustřeďují na „kategorizaci“ Evropské unie a orientují se na to, jak vysvětlit integrační „průběh“ a jeho „důsledky“. Příčiny a důsledky europeizačního procesu však mohou být záludné: některé relativně malé evropské závazky

¹⁰ Plechanovová, B.: Ústavní smlouva a proces europeizace v nových členských státech EU., In Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V.: *Europeizace. Nové téma politologického výzkumu.* (Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita v Brně, 2005), pp. 273.

¹¹ *Europeizace jako proces, v němž jsou oblasti domácí politiky ve zvýšené míře podřízeny evropské policy making a zejména změna v domácí politické praxi, kde dochází k adaptaci.* Börzel, T. a Risse, T. : Conceptualizing the domestic impact of Europe in Kevin Featherstone a C.M.Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 57-80.

¹² *Europeizace jako institucionalizace.* In Featherstone, K.: Introduction: In the Name of 'Europe', pp. 13.

¹³ *Europeizace jako proces strukturálních změn, které různorodým způsobem ovlivňují aktéry, instituce, ideje a zájmy.* Ibidem, pp. 19.

¹⁴ *Europeizace jako procesy změny v národních institucích a politikách, praktikách, které můžeme připsat evropské integraci.* Vink, M.: What is Europeanization?, pp. 4.

¹⁵ *Europeizace jako proces měnící směr a tvar politik v takovém rozsahu, že dynamika politiky a hospodářství evropských společenství se stává součástí organizační logiky národní politiky a policy-making.* In Featherstone, K.: Introduction: In the Name of 'Europe'. pp.12.

Také viz Gualini, E.: Multi-level Governance and the institutionalization of European policy space: reflections on the reform of state-local relationships in regional policy in Italy (*Multi-level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 28-30 June 2001), pp.4.

¹⁶ viz níže

¹⁷ Radaelliho koncept europeizace se zaměřuje na *procesy utváření, rozšíření a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, způsobů vytváření a sdílení věr a norem, které jsou nejprve konsolidovány a pak inkorporovány v rámci dané domácí logiky, identity, politické struktury a veřejné politiky.* Radaelli, C. Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change (*European integration Online paper*) available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008t.htm>

¹⁸ *Europeizace jako domácí změna způsobená evropskou integrací,* Vink, M.: What is Europeanization? and other Questions on a New Research Agenda, pp.1.

¹⁹ Olsen, J.: The Many Faces of Europeanization, pp.1.

mohou působit na domácí scéně dále mít rozsáhlou působnost (tzv. větvení) a stát se stimulem k dalším změnám.²⁰

Jak bylo řečeno, studie, které operují s europeizací, vznikly teprve nedávno a stále ještě chybí množství relevantních komparací různých užití tohoto pojmu, ačkoli některé pokusy již byly publikovány. Celkově je však úsilí o vytvoření modelového vzoru dynamiky europeizace spíše ojedinělé, zejména kvůli nedostatečnému empirickému zázemí.

Johan P. Olsen patří k citovaným, ale skeptičtějším autorům. Ve své stati o *Mnoha tvářích europeizace*, poukázal na rozsah možné působnosti tohoto fenoménu.²¹ Kladl si přitom otázku, zdali a jak je tento termín užitečný k pochopení dynamiky vývoje evropské polity²². Jak nám může pomoci lépe vysvětlit vznik, rozvoj a dopady vládnutí EU. Výskyt relevantních a trvalých změn v politickém uspořádání Evropy jsou chápány jako významné příklady toho, jak politické řády a systémy vládnutí vznikají, udržují se a jak se mění.

Většina autorů se shoduje v tom, že s europeizací by mělo nakládat opatrně, podle některých až úsporně. Olsen považuje za čistší brát v úvahu skutečnou povahu procesů změny a klade důraz na to, že jejich konečné výsledky by měly být podloženy empiricky než pouhou definicí.

Pětí možnými výskytů europeizace se Olsen pokusil zodpovědět otázku, co se vlastně mění. A zdali to, jak dochází ke změnám v rámci institucionálních procesů, nám může pomoci pochopit také způsob prosazování europeizace.

²⁰ Featherstone, K.: Introduction: In the Name of 'Europe', pp.4.

²¹ Olsen, J. (2001): The Many Faces of Europeanization (*ARENA Working Papers*, WP 01/2), pp. 1-43.
http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm

²² politické zřízení, forma vlády

Olsen rozlišil pět jevů europeizace jako:

1. *Změnu a expanzi vnějších územních hranic Evropské unie*
2. *Europeizaci jako rozvoj institucí vládnutí na evropské úrovni.*
3. *Europeizaci jako průnik evropské dimenze na národní a subnárodní úroveň -*
europeizace pohledem rozvrstvení a rozdělení odpovědností a pravomocí mezi odlišné úrovně vládnutí.
4. *Europeizaci jako „poevropštění“, neboli vývoz určité formy politické organizace a způsobu vládnutí,* typické a odlišující Evropu od neevropských území. V tomto případě se europeizace zabývá vztahy s neevropskými aktéry, institucemi.
5. *Europeizaci jako politický projekt směřující k unifikované a politicky silnější Evropě.* To, jak se Evropa stává stále významnější politickou entitou je spojeno s jejím teritoriálním územím, utvářením centra a následným přizpůsobováním na domácí úrovně vládnutí.²³

ad1.) Již první příklad naráží na problémy. Evropská unie se nerovná automaticky celé Evropě, ke změnám v hranicích sice dochází, ale některé státy mají určité výjimky a naopak v případě Norsko či Švýcarsko do Unie nepatří, ale jsou „evropské“.

ad2.) Standardní pojem pro rozvoj institucí vládnutí na evropské úrovni je *evropská integrace*.

V případě posilování pravomocí institucí EU hovoříme také o *centralizaci*.²⁴

²³ Olsen, J.: The Many Faces of Europeanization, pp.4.

²⁴ Loužek, M.: Europeizace – užitečný nebo módní pojem? In Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V. (eds.): *Europeizace. Nové téma politologického výzkumu.*, pp. 244-245.

ad3.) Hlavní charakteristikou tohoto typu europeizace je balanc mezi jednotou a rozmanitostí, centrální koordinací a lokální samosprávou . Europeizací je pak přizpůsobení národních a subnárodních systémů vládnutí evropskému politickému centru (například šíření a dopad evropských norem). Pojetím *multilevel governance* se zabývá v poslední době rostoucí počet statí, stejně jako těch o europeizaci.²⁵

ad 4.) V dnešní době k takovému exportu, a to zejména institucionálnímu (o politickém či kulturním bychom mohli uvažovat – např.dohody ACP), snad již v dnešní době nedochází. Evropská unie má své zájmy v blízkém pohraničí (Evropská politika sousedství) a k uplatňování této politiky má rozvinuté nástroje, nicméně označení těchto akcí jako europeizace s významem poevropštění či export institucí je sporné. Prosazování zájmů, nebo „export demokratických export“ hodnot, zdá se být adekvátnější .

ad5.) Ani samotné posilování EU (prohlubováním a rozšiřováním) není bez problému možné nazvat jako europeizace. V případě návrhů na posílení evropských institucí, jednání o budoucnosti či finalitě EU dochází k jednání o prohlubování politické integrace, případně o federalizaci. Ten projekt či jeho finalita však stále není určena a tak není možné pojímat europeizaci jako jev rovný unifikaci kontinentu.

Podle Olsena se různá pojetí se v zásadě spíše doplňují než vylučují – v některých případech tak může jít sice o odlišné, ale vzájemně příbuzné fenomény. Autor předkládá způsob chápání institucionálních změn a kontinuity v evropském kontextu jako omezený počet určitých procesů, které jsou ve skutečnosti zcela běžné, mohou však produkovat výjimečný výsledek nebo množství různorodých výsledků při změně okolností. K pochopení europeizace je však nezbytné vymezit přesně procesy a mechanismy, jedině tak bude interpretace relevantní.

²⁵ Hooghe, L. a Marks, G.: *Multilevel governance and European Integration* (Oxford: Rowman&Littlefield Publisher, 2001).

Olsenovo vymezení europeizace v pěti základních oblastí možného výzkumu je poměrně rozsáhlé a jakožto koncept nepoužitelné, zejména svou charakteristikou a rozsáhlým záběrem. Tato stať je dokladem toho, že europeizace má opravdu „mnoho tváří“ a je to problematický pojem, protože by mohla být (a také je) používána v příliš mnoha různých kontextech. Například jen to, že nejméně čtyři z pěti možných jevů *europeizace* určených Olsenem je sporných, svědčí o tom, s jakými nesnázemi se autoři potýkají z důvodu neexistence unifikovaného pojetí.

Ve studii Olsena jsou však vyjádřeny jen mírné aspirace na zkoumání toho, proč jisté procesy změny mohou být užitečné. Olsen je poměrně skeptický co se týče přínosu konceptu europeizace pro výzkum procesů v současné Evropské Unii: tvrzení o povaze evropeizačních procesů a jejich konečném výsledku je možné jenom na základě empirické analýzy. Podle něho však výzvou výzkumu europeizace by nemělo být jakési vynalézání definic. Výzvou je modelovat dynamiku změny způsobem, který umožní zjednodušující předpoklady v rámci různých definic empiricky testovat.²⁶

Důraz na empirickou analýzu klade také Featherstone, která podle něho jako jediná umožňuje určit přesný rozsah a význam příslušných evropeizačních dopadů, jejich stupeň a dynamičnost: strukturální účinky europeizace nejsou nezbytně stálé či nezvratné. Dopad europeizace je narůstající, nepravidelný a nestejněměrný v čase i v umístění (v národní a subnárodní úrovni). Protože zůstávají značné rozdíly v dopadu europeizace, je to inherentně asymetrický proces, přitahující tolik odborníků k jejich objasnění.²⁷

²⁶ Olsen, J.: *The Many Faces of Europeanization*, pp.24.

²⁷ Featherstone, K.: *Introduction: In the Name of 'Europe'*, pp.4.

Kevin Featherstone, je dalším z citovaných autorů, který se pokusil vymezit obecné trendy ve výzkumné agendě.²⁸ Na základě zkoumání studií o europeizaci vymezil čtyři oblasti, v nichž dochází k nejčastějšímu popisu tohoto fenoménu.

Za prvé, europeizace jako *historický fenomén*.

V průběhu dějin přejímala europeizace různé významy. Zde jde spíše o europeizaci v moderní době jakožto přijetí západních evropských norem a praxe následkem exportu evropské autority a jejích sociálních norem (zde shoda s Olsenem). Europeizaci v tomto případě používají historikové jako popis vyvážení kulturních norem a vzorců, tj. europeizace v kontextu imperiálního ovládnutí a institucionálního uspořádání a projev v přesvědčení, hodnotách a chování. První kategorie použití konceptu europeizace se vztahuje k tomu, jak jsou ovlivňováni aktéři a instituce.

Za druhé, europeizace jakožto narůstající *nadnárodní šíření kulturních norem, idejí a identit a rysů chování* napříč národní základnou celé Evropy.

Featherstone uvádí užití konceptu europeizace v tomto případě k popisu změn v politické kultuře, nebo ve změně v ideologii: například europeizace jako kulturní asimilace evropského pojetí lidských práv a občanství. V tomto kontextu je pak europeizace přinejmenším v nepřímém spojení s politikami EU. Druhá kategorie konceptu je používána k určení míry adaptace státní správy na závazky vyplývající z členství v EU.

Za třetí, europeizace jako *institucionální adaptace*.

Pojem europeizace je dnes nejčastěji spojován s domácí adaptací na tlaky, přímo či nepřímo vycházející ze členství v EU. Tento pohled je podle Featherstone zlomový: integrační procesy

²⁸ Featherstone, K.: Introduction: In the Name of Europe. In Featherstone, K.; Radaelli, C.M. (eds.): *The politics of Europeanization*. (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 3-26.

mohou být pozorovány v procesu na úrovni EU nebo jako součást tzv. “*second image reversed*“, pohled na působení obráceným směrem.²⁹

Studium, v nichž mají domácí a evropské instituce *intervenční efekt na preference a zájmy aktérů* v kratším údobí a které mají relevantní dopad v dlouhodobém údobí, se propůjčil historický institucionalismus (zabývá se vývojovými směry v politikách a institucích).

Europeizace je také ztotožňována s *adaptací* dalších institucionálních činitelů v domácím politickém procesu – Featherstone uvádí jako příklad změny na úrovni parlamentní politiky a v chování organizačních zájmů ve střední Evropě. Tady europeizace pojata jako rozsáhlá transformace demokratického regionu.

Množství studií z této kategorie se zabývá europeizací ve vztahu k posilování subnárodního vládnutí. Tato interpretace odpovídá přístupu, který pojímá Evropskou unii jako *multilevel governance*: stát převádí některé dříve národně centralizované funkce na supranacionální úroveň, jiné zase směrem dolů, na lokální, regionální úroveň. Zde se uplatňují případové studie, case studies jako empirická podpora této tezi.

Další řada studií, zabývajících se utvářením evropské politiky se zabývá pojetím a participací na moci. Tyto studie zkoumají angažovanost aktérů v politických sítích, tzv. *policy networks*, které jsou horizontální a vertikální povahy. Tyto studie se zabývají zvláštní charakteristikou politického zřízení Evropské unie a její multilevel struktury, která je kombinací supraracionalismu a mezivládních elementů. Podle nich „jsme svědky postupné změny směrem k síťovému způsobu vládnutí na úrovni Evropského společenství“.³⁰

Restrukturalizaci moci v rámci pozic vyjednávání zase nejčastěji objasňuje *institucionalismus racionálního výběru*. Europeizace zde klade důraz na to, jak by mohly být definovány zájmy a možnosti v rámci struktury vyjednávání tzv. *two-level game* podle Putnama anebo v tzv. *nested games* podle Tsebelise. Složitost pronikání mezi evropskou a domácí úrovní vytváří

²⁹ Featherstone, K.: Introduction: In the Name of ‘Europe’, pp.7.

³⁰ představitelem tohoto pojetí je např. Kohler-Koch, Ibidem pp. 8.

množství příležitostí pro aktéry, aby toho zneužívali. Vlády mohou ze závazků k Evropské unii vytěžit strategické výhody. Rozdílnost mezi jádrem a periferními státy je dána relativního dopadem na výsledky jednání a politik. Domácí aktéři mohou usilovat o vázanost EU různými „omezeními“ aby docílili reformy, kterou by jinak neprosadili, a o strategické výhody nad rivaly uvnitř či vně vládních institucí.

Dyson a Featherstone nazývají strategii koncepčního využití vnějšího vlivu či omezení poutem - *vincolo esterno* (anglicky *external tie*) a jako příklad uvádějí zavádění hospodářské měnové unie v Itálii, kde k tomu došlo právě s využitím strategie tohoto vnějšího tlaku fiskální a měnové disciplíny v prostředí, kde přebývaly návyky staré partitokracie.³¹

Europeizace může být také chápána jako *defenzivní strategie ve vztahu ke globalizaci* (a neoliberalismu s ní spojeném).³² V tomto pojetí je hospodářská a měnová unie zónou, která nabízí měnovou stabilitu a zároveň ochranu před dolarem v Evropě. Globalizace je také pojímána jako hrozba evropskému sociálnímu modelu jednota v Evropě by měla umožnit ho udržet.

Za čtvrté, europeizace jako adaptace politik a politických procesů. Největší kategorie užití konceptu europeizace se týká dopadů veřejné politiky vycházející z členství v EU, i když tato skupina obsahuje také množství různých pohledů. Někteří autoři kladou důraz na omezování domácí politiky evropskou regulací - studie takto pojaté umožňují srovnání systémů (EU a

³¹ Tento pojem je ve studiích zabývajících se europeizací poměrně ustálen a zajímavé je jak často se objevuje právě s prosazováním maastrichtských konvergenčních kritérií, nejčastěji je tomu tak v italských případových studiích. Někteří pod vlivem těchto tlaků někteří shledávají dokonce posilování domácí scény. Featherstone, K.: Introduction: In the Name of 'Europe', pp. 9., také Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics*. (Cambridge: Polity Press, 2005), pp. 222.

³² viz například studie z italského prostředí, kde se autor pokusil odlišit vliv europeizace a globalizace na domácí politickou scénu, efekt globalizace v Itálii nazývá jako *nové vincolo esterno*, Graziano, P.: Europeanization or globalisation? Empirical insights from the Italian case, (*Paper presented at the First YEN Research Meeting Workshop "Europeanization, Globalization and Regulatory Policies.*, Siena, November 2, 2001), pp.1-29.

národního dopadu) v čase a v procesu změn. Jiní zase uvádějí *nepřímé účinky* role EU v národní politice.³³

Domácí imputy do evropské politiky jako europeizace jsou tradičním chápáním procesů v evropské integraci, kdy dochází k odevzdání části domácí suverenity na evropskou úroveň, na níž vzniká nová politika.

U výzkumných pracovníků na poli mezinárodních vztahů je europeizace pojímána jako *termín reflektující vývoj evropské zahraniční politiky*.³⁴

Europeizace také může být chápána jako *posilování evropských institucí* a shoda národních politik v tom, co se považuje za „potřeby Evropy“. Participace v institucích a na procesech EU je tudíž spojena s domácí politickou konvergencí. Studie se pak zabývají tím, v jaké míře, případně na kterých úrovních je europeizace *konvergenčním procesem*, který může v širší perspektivě může fungovat na třech úrovních (evropská politická agenda, formy zájmové reprezentace a typy jednání různých aktérů), Konvergence důsledkem participace v EU je však zpochybňována, jelikož integrace je také charakteristická právě svými *asymetrickými účinky*, je sice narůstající (nebo spíše prohlubující), ale nepravidelná.³⁵

Featherstone představil rámec různých dimenzí, ve kterých je možné europeizaci aplikovat. Podle něho by však bylo zavádějící vyvozovat, že europeizace je skutečně užívána jako samostatný koncepční rámec. Relevantní studie jsou totiž naopak často formulovány (a vkládány) do meta-teoretických rámců, jako je např. *nový institucionalismus*, *liberální intergovernmentalismus*, *multilevel governance* nebo *teorie policy networks*, s europeizací jakožto volným přívlaskem. Hlavní problém však zůstává. Zatímco mnoho autorů užívá termín europeizace, málokterý přitom skutečně definuje přesný význam.

³³ Například Radaelli, viz níže.

³⁴ Featherstone, K.: Introduction: In the Name of 'Europe', pp.10.

³⁵ Ibidem, pp. 12.

Podle Featherstone je pak nejčastější výskyt europeizace spolu s určitým typem institucionální perspektivy: například jako politické interakce, které se vzájemně překrývají a jsou interpretovány v rámci *historického institucionalismu* (jako obdoba multilevel governance ale v dějinách).

Jiné přístupy jsou například explicitně *top-down*, což Featherstone považuje za jeden z nejzřetelnějších rámců europeizace. Tzv. *Top-down přístup* podle Knilla a Lehmkuhla (1999) se vyznačuje 3 mechanismy, na kterých se podle Featherstone zakládá většina studií.

1. *Pozitivní integrace* je modelem, který vznikl v EU a musí se mu přizpůsobit domácí uspořádání: mohou to být některé aspekty ze sociální politiky, životního prostředí, spotřebitelské politiky a měří se pak institucionální uzpůsobení, „*tzv. fit*“. Je předmětem výzkumu *nového institucionalismu*

2. *Negativní integrace* (kdy EU legislativa mění domácí funkce, měří se rozsah působení legislativy EU) je předmětem zkoumání *MLG, teorie vyjednávání, racionálního výběru*.

3. Evropská politika mění *přesvědčení a očekávání* domácích aktérů – téma *sociologického institucionalismu*.

Tento top-down přístup také zdůrazňuje význam rozdílností u států a klade důraz na asymetričnost europeizačního procesu.³⁶

A nakonec, samotný rámec *nového institucionalismu* je přístupem, který zahrnuje *nezávislé proměnné* ve vysvětlení výsledků a zkoumá právě schopnost adaptability, „*the goodness of fit*“ domácího prostředí na evropskou politiku. Tanja Börzelová a Thomas Risse jsou představiteli přístupu, podle něhož potřeba europeizační změny nastává výhradně v případech určité inkompatibility (*misfit*) mezi evropskou a domácí rovinou. Tato inkompatibilita pak vyvolává *adaptační tlak* a následnou změnu, pokud aktéři či instituce, jichž se týká, na ni

³⁶ Ibidem, pp. 15-16.

zareagují - adaptací. Samotný dopad pak může proběhnout buď procesem socializace (tzv. learning processes), tedy ve změně chování aktérů, nebo významnou institucionální změnou na domácí úrovni. V druhém případě pak podle Börzelové a Risse není konvergence mezi evropskou a domácí úrovní způsobena přímo evropským dopadem. Regulace a postupy, které navrhuje Komise, jsou uváděny do praxe, kde vytvářejí testovací pole, v němž poté probíhá politické experimentování již bez podpory vnějších autorit.³⁷

1.2 PŘEVLÁDAJÍCÍ SMĚR

Přes výše naznačené komplikace tedy můžeme říci, že existuje určitý dominantní názor, který výzkum europeizace uvádí do přímé souvislosti s evropskou integrací. Jeden rozměr europeizace je dán předpokladem, že současná úroveň evropské integrace vytváří a rozvíjí určité struktury vládnutí na evropské úrovni, ale také interakce mezi těmito institucemi a vznikání politických sítí (*policy networks*) k řešení politických úkolů. Výzkum europeizace pak vychází z premisy, že postup evropské integrace ovlivňuje domácí politiku a to v rozměru *politics, polity* i *policy*.³⁸

Europeizace pak může nastat různými způsoby, nesmí však být předmětem apriorních představ, ale spíše detailního zkoumání jednotlivých jevů. Ovlivňuje nejen státy, které se již plně podílí na projektu Evropské unie, ale také státy kandidátské a (v některých rovinách - *polities*) koneckonců i ty evropské země, které z různých důvodů na evropském integračním procesu neparticipují vůbec. Jak zdůrazňují čeští politologové, výzkum orientovaný na propojování národní a evropské roviny a na jejich vzájemné ovlivňování byl však dlouhou

³⁷ Börzel, T. a Risse, T. : "Conceptualizing the domestic impact of Europe" in Kevin Featherstone a C.M.Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 58.

³⁸ Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V.: *Europeizace: Pojem a jeho konceptualizace.*, In Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V. (eds.) : *Europeizace. Nové téma politologického výzkumu.* (Brno: Mezinárodní politologický ústav, Brno: Masarykova univerzita, 2005), pp. 11-23.

dobu poměrně opomíjen a studium politických systémů bylo oddělováno od výzkumu evropské integrace.³⁹

Převládající směr v pojetí europeizace také poukazuje na to, že evropská integrace obsahuje dva vzájemně propojené procesy. Jednak dochází k delegaci politických kompetencí na supranacionální rovinu tak, aby bylo dosaženo konkrétních politických výsledků a jednak dochází k etablování nové struktury politických institucí s exekutivní, legislativní a judikativní pravomocí.

Europeizace je pozorovatelný proces, neustále pokračující a soupeřící, více či méně dobrovolný, ne neodvratný ani uniformní – je to proces, v němž politiky, instituce, normy, cíle a aktéři EU ostatních evropských zemí mají viditelný (zřejmý) a významný dopad na jednotlivé evropské státy v celém rozsahu politik, institucí, norem, cílů a aktérů: může být „vyslán“ k Evropě stejně tak jako naopak „zaváděn“ do jednotlivých zemích (a jimi samotnými). Způsob, jakým se politici zabývají těmito a dalšími problematikami a mění se instituce, v nichž pracují a které se také mění, vystihuje přístup *multilevel governance*.⁴⁰ Výše uvedená vymezení tak zahrnují jak rovinu utváření de facto politického systému EU, tak rovinu domácích reakcí a podnětů.

Mnoho definic europeizace tedy představuje alespoň možnost vzájemně oboustranného vztahu mezi evropskou (EU) a národní úrovní politického rozvoje *bottom-up* a *top-down*.⁴¹

My budeme v této práci vycházet z pojetí Claudia M. Radaelli⁴², který definoval koncept europeizace primárně v souřadnicích národní politiky a její tvorby. Europeizace pak podle

³⁹ Ibidem, pp.19.

⁴⁰ Bale, T.: *European Politics: A Comparative introduction* (London: Palgrave, 2005), pp.21-22.

⁴¹ viz níže

⁴² Radaelli, C.: *Europeanization of Public Policy* In Featherstone, K.; Radaelli, C.M. (eds.): *The politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp.29., Radaelli, C.: *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change.* (*European integration Online paper, 2002*) available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008t.htm>

také In Bull, M. a Baudner, J.: *Europeanization and Italian policy for Mezzogiorno* In Franchino, F. a Radaelli (eds.) *Journal of European Public Policy*, special issue, Vol.11, No 6, 2004, pp. 1062.

něho představuje „proces utváření, difuze a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, paradigmat *policy*, stylů, způsobů utváření („jak dělat věci“) a sdílených hodnot, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci utváření rozhodnutí EU a poté inkorporovány do logiky domácího diskursu, identit, politických struktur a veřejných politik.“ Tato definice totiž zdůrazňuje zejména proměny logiky politického chování. V tomto smyslu zdůrazňuje (a doplňuje převládající institucionálně zaměřený) pohled na oblast politických procesů jež nejsou řízeny pouze *formálními* pravidly, ale také řadou *neformálních* zvyklostí, které v našem zkoumaném případě považujeme za důležité.

Radaelli rovněž naznačil klíčovou výzkumnou otázku po internalizaci vzorců politického chování (v nejširším slova smyslu) z evropské na národní rovinu.

Také jeho definice však svým předpokladem, že reakcí domácí politiky bude adaptace ve směru přijetí evropských vzorců politického chování, opakuje metodologickou nedokonalost europeizačního konceptu. Stejně tak je ovšem možné, že evropské vzorce budou odmítnuty a vyvolají rezistentní reakci ze strany aktérů národních politik, která se nemusí projevit přímým odmítnutím, ale snahou o obcházení evropských modelů politického jednání.

II. EUROPEIZACE ITALSKÉ REGIONÁLNÍ POLITIKY

Význam europeizace je v práci hodnocen také v souvislosti s přerodem tzv. *první italské republiky*, počínající lednem 1948, kdy byla schválena nová ústava, až do r.1993, kdy došlo k definitivnímu pádu tradičních politických stran a nastala transformace politického prostředí, byla přijata reforma volebního systému v Itálii⁴³, v tzv.*druhou republiku*, kterou označili nejprve žurnalisté k popisu italského politického systému po r. 1993 a později tuto frázi převzala do své terminologie politická věda.

K celkovému pochopení europeizačních vlivů na proces transformace považujeme za důležité věnovat se také událostem na domácí politické scéně, připomenout kořeny některých problematik a podrobněji se zastavit u institucionálních opatření, která měla řešit propad Jihu.

1. TRANSFORMACE ITALSKÉ POLITIKY DŮSLEDKEM EUROPEIZACE?

Po více než čtyřech dekadách neměnného stavu postihly Itálii na počátku 90.let dynamické zvraty, které vyústily v politickou změnu. Jaký vliv měla evropská integrace na situaci v Itálii?

⁴³Původní téměř čistě proporční volební systém uvrhl Itálii pravidelně do extrémní formy multipartismu, nový volební systém měl podnít vnik systému bipartismu či systému dvou bloků (podobně jako ve FRA či GB), ačkoli nový systém počet stran reguloval jen nepatrně, významnou změnou je větší stabilita vlád a tendence politických stran tvořit dvě hlavní volitelné koaličních uskupení tzv. *Mattarello* - název pro italský smíšený volební systém (přibližuje se anglo-americkému systému většinovému systému: do PS i S voleny $\frac{3}{4}$ „britským“ většinovým systémem = 1 mandátové okrsky, prostá většina, $\frac{1}{4}$ poměrně (podle hlasů pro poražené kandidáty) – zde do PS 4% klauzule, celkem 2 hlasy: 1 pro kandidáta a 2.pro stranu, In Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics.*, pp.73-77.

1.1 Studie zabývající se italskou tranzicí⁴⁴

Zajímavé je, že většina publikací a studií, které se zabývají možnou souvislostí transformace italské politiky jakožto důsledku evropské integrace začíná typicky ilustrací krize (a většinou všech třech hlavních součástí: krize systému politických stran, hospodářská krize a institucionální krize), které Itálie na počátku 90.let čelila a hodnotí změny pohledem na politiku (politics) nebo na vládu (policy), případně jejich vzájemné působení. a jejich vyhodnocení v delším časovém horizontu. Rozsah a průběh změn, jinými slovy celková komplexnost krize vysvětlují, proč tak málo prací pojímá italskou tranzici jako uzavřené údobí.⁴⁵

Europeizaci a její účinek na italský politický systém v transformaci se pokusili shrnout Fabio Franchino a Claudio M.Radaelli.⁴⁶ Podle nich jsou práce akademiků, zabývajících se tímto obdobím, rozdělené ve vysvětlení transformace, tj. na směr, který klade důraz více na změny na domácí scéně a druhý, který přičítá význam evropským faktorům.

Vznikla celá řada publikací, využívajících přístupů a metod *komparativní politologie* a *policy analysis* k rozuzlení vzájemného významu evropských a domácích faktorů, které působily na volební soutěž, legislativní proces, administrativní reformu místních orgánů, lobbingu, dále na povahu italského kapitalismu a reformu politik, zejména regionální, penzijní a měnovou. Komparativní politologie se tak obecně zaměřuje spíše na změny na domácí

⁴⁴ „tranzice“ viz níže

⁴⁵ Viz například Bufacci, V. a Burgess, S.: *Italy since 1989* (Basingstoke: Palgrave 2001).

McCarthy, P.(ed): *Italy since 1945* (Oxford: Oxford University Press 2000).

Fabbrini, S.: *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane* (Roma-Bari: Laterza 2003).

Fabbrini, S. a Della Sala, V.: *Italy between Europeanization and Domestic Politics, Italian Politics*, Vol.19 (Istituto Cattaneo 2004).

Marletti, C.(eds.): *Politica e societa in Italia* (Milan: Agnelli 2000).

⁴⁶ Franchino, F. a Radaelli, C. M., Analysing political change in Italy, In *Europeanization and Italian Political System, Journal of European Public Policy*, special issue, Vol.11, No 6, 2004, pp. 941-953.

politické scéně a dává proměnným veličinám na evropské úrovni status exogenní proměnné.⁴⁷

Výzkumníci z *evropských studií*, zabývající se evropskou integrací a jejím účinkem, se ve svém vysvětlení zaměřují spíše na to, jak Evropská unie (a zvláště vliv některých jejích politik jako politiky v oblasti hospodářské a měnové unie a Evropská regionální politika) působila a co změnila v italském státě.

A konečně terminologie, kterou autoři užívají, také podporuje výše popisované rozdvojení.

1.1.2.

Komparativní politologie používá pojem *tranzice*⁴⁸ jako přechodové období, transformaci, „*transition*“ a debata tu probíhá nad původem, procesem a výsledkem. Pojem tranzice pak vychází z tranzitologie, vědy o systémové transformaci od diktatury či autoritářského režimu k demokracii. Transformační procesy formuloval například Klaus Offe, podle něj je tranzice specifickým komplexem, probíhajícím souběžně ve třech sférách: v *transformaci politického řádu* (kde dochází k normativnímu nastolení politického systému, k úpravě a reorganizaci hlavních orgánů určených ke správě systému), *ve sféře ekonomické transformace* (typicky přechod od modelu státního plánování k liberálně ekonomickým modelům) a *v transformaci politické kultury* (kde neexistují žádné přesné vzorce). To, jak se politická kultura v dané zemi promění, jakým způsobem dojde ke změně ritualizovaných pravidel ve společnosti, je velmi individuální. Liší se jak samotné fáze transformace, ale také celkově tento proces probíhá v každé zemi jinak intenzivně a s rozdílnou úspěšností. Hlavní role je připisována různým faktorům, které vstupují do tohoto procesu.⁴⁹

⁴⁷ Franchino, F. a Radaelli, C. M., *Analysing political change in Italy*, pp. 946-947.

⁴⁹ In Cabada, L.; Dvořáková, V. a kol: *Komparace politických systémů III*. (Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2004). Užití pojmu „tranzice“ v italském kontextu: v českém výzkumném prostředí Markéta Šustková: *Podivná tranzice: italské ústavně-institucionální reformy* (Politologica. Acta Universitatis Palackianae)

1.1.3

Autoři z evropských studií zase častěji volí koncept *européizace* a vyberou si případovou studii k testování svých modelů. Příležitostně se tyto dvě pojetí setkávají a to je náš případ.⁵⁰

Ještě častější výskyt „Evropy“ se objevuje ve výkladových studiích o italské tranzici, změnách na poli domácí italské politiky (například ovlivněné a zformované dopadem hospodářské a měnové unie či jinou „evropskou“ proměnnou).

Radaelli a Franchino si uvědomují omezení *européizace*: souhra evropské a domácí politiky hraje v italské tranzici velkou roli, ale problém nastává jakými přístupy a metodami ji uchopit. Opět se potvrzuje, že *européizace* jako koncept, zvláště v tomto případě zkoumaných změn spojených s italskou tranzicí, nese určité riziko předpojatosti v dopadu EU na domácí politiku a podle nich zejména v rámci přístupu *top-down* až určitou strnulost.⁵¹

V přístupech vycházejících naopak z domácí politiky *bottom-up* je *européizace* podle nich vnější, intervenující proměnnou. V důsledku toho je zase obtížné tuto sílu *européizace* změřit, pokud nejsme schopni ji přímo vymezit vůči „síle“ proměnných v domácí politice. Jinak řečeno, máme celkem dobrou představu o *závislých proměnných* (ty které se vysvětlují - změna politická a na úrovni vlády), ale máme problémy s vysvětlením změny prostřednictvím dvou možných *nezávislých proměnných*, *européizace* a domácí politiky.⁵²

Olomucensis, Issue No. 4/2005), available at: <http://www.cceol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=618ec925-cd4e-4828-a7b5-a72a024abd8d&articleId=c741de69-6096-4578-8b6e-10c925b6a022>

⁵⁰Franchino, F. a Radaelli, C. M., *Analysing political change in Italy*, pp. 943.

⁵¹To ale neznamená, že *top-down* studie jsou irelevantní, na tomto poli již bylo také vydáno mnoho studií, v přístupu *multilevel governance*, které v případových studiích zkoumají *européizaci* v oblasti zastupování regionálních zájmů na evropské úrovni viz např. Fargion, V., Morlino L., a Profetti, S.: *Europeanization and Territorial Representation in Italy (University of Florence, Italy, 2006)*, available also at:

http://www.iue.it/SPS/Research/Seminars20052006/Europeizzazione_Morlino_LB_WorkshopS06.pdf

⁵²Ibidem, pp. 943.

Autoři studií o *européizaci italské politiky* se tak často zmiňují o použití záminky evropské politiky ze strany italských politiků, usilujících o reformu, k legitimaci nepopulárních opatření a ke zdolání zájmů bránících reformě. V italském prostředí pak byla Evropa typicky vnímána jako univerzální všelék či mytický spasitel: jako prostředek vyřešení problémů v domácí politice, kde vládnoucí elita sama o sobě nebyla z různých důvodů schopná (a někdy neochotná) cokoli vyřešit.⁵³

Italské studie tak často ukazují na to, jak européizace posilovala instituce a politiky a zlepšila úroveň vytváření politiky na domácí scéně – jak v efektivitě, tak transparentnosti. Zkoumané případové studie analyzují vstupování země do hospodářské a měnové studie a vliv na změnu v oblasti kultury makroekonomické stability, kde européizace jako *vincolo esterno*, vnější omezení, umožnila vyprodukovat výsledky, které by domácí politický systém za normálních okolností nebyl schopen.⁵⁴

Přestože je většina autorů při závěrech o stabilitě dosažených výsledků a účincích na transformaci italského politického systému opatrných, shodují se v charakteristice „Evropy - jako řešení“, spíše než „problém“.⁵⁵

V současnosti probíhá diskuze o výsledném efektu italské tranzice.⁵⁶ Zajímavé je že autoři, kteří se zabývali zkoumáním vlivu hospodářské a měnové unie na institucionální změny v Itálii, hovoří přinejmenším o přetrvávající křehkosti, kdežto ti, kteří se zajímají o jeho vliv na tranzici, mluví o uzavřeném procesu. Ne všichni chápou italskou tranzici za ukončenou,

⁵³ Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics.*, pp.210-226.

⁵⁴ Ibidem, pp.220-223.

⁵⁵ Nejen pro Itálii byla Evropská integrace „řešením“, například státy jako Portugalsko, Španělsko a Řecko se také upínaly k Evropě jako k řešení problémů pokud jde o demokratizaci, modernizaci, efektivní hospodářskou vládu, strukturální reformy a tak dále. In Franchino, F. a Radaelli, C. M., *Analysing political change in Italy*, pp. 952.

⁵⁶ Viz Gualini, E.: *Multi-level Governance and the institutionalization of European policy space: reflections on the reform of state-local relationships in regional policy in Italy (Multi-level Governance: Interdisciplinary Perspectives, Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 28-30 June 2001)*, pp. 28-30., no longer available.

protože inovační opatření, které vedlo ke změnám během 90.let minulého století a na počátku 21.století ještě zdaleka v italském kontextu nedosáhla kýžené stability, a to jak v institucionální, tak v politické či hospodářské rovině.⁵⁷

1.2 POJETÍ V TÉTO PRÁCI

Nás v této studii zajímá transformace italské politiky, se zvláštním zaměřením na oblast regionální politiky pro Jih, jako možný efekt *européizace*. Zajímá nás odpověď na adaptační tlaky ze strany Bruselu, tedy samotné přizpůsobení a důsledky v souvislosti s italskou tranzicí. Přijali jsme rámcové pojetí *européizace* podle Radaelliho⁵⁸ a protože nás zajímá specifikum italského prostředí v procesu proměny, vycházíme dále z pojetí Börzelové a Risse, kteří vedli debatu o adaptačních tlacích.

Vycházíme přitom ze studií Bulla, Baudnera a Gualini, kteří se zabývali *européizací* italské regionální politiky jako změně v určitých postupech, které nabyly takového významu, že lze hovořit o změně paradigmatu v této politice.⁵⁹ Inovační změny, které v Itálii nastaly, se nadále stabilizují, a to jak na poli institucionálním, tak i politickém (a hospodářském), budeme se soustředit na období, kdy transformace začala. Ještě předtím se však zastavíme u samotné otázky a kořenů problematiky italského Jihu.

⁵⁷ Franchino, F. a Radaelli, C. M., *Analysing political change in Italy*, pp. 945, také Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics*, pp.209.

⁵⁸ viz výše

⁵⁹ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy* (Aldershot: Ashgate, 2004), Bull, M. a Baudner, J.: *Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno*, In Richardson, J. (ed.): *Europeanization and the Italian Political System: Politics and Policy*, *Journal of European Public Policy*, special issue, Vol.11, No. 6, 2004, pp. 1058-1076., nebo Baudner, J.: *Baudner, J.: Two logics of Europeanisation. The Impact of European regional policies in Southern Italy and Eastern Germany (Presentation at Munk Centre for International Studies, University of Toronto, May 7.-9., 2004)*, pp. 1-25, available at: <http://individual.utoronto.ca/wittenbrinck/europeanization/Baudner.doc>

Druhou částí pak bude europeizace italské regionální politiky pro italský Jih, v níž pod vlivem evropského tlaku došlo ke změně v přístupu a tím i k určitému posunu italské tranzice.

Uvědomujeme si křehkost této premisy a považujeme za vhodný postup pokračovat v analýze v souladu s Radaelliho pojetím, který dává přednost rovině „bottom-up“ pohledu, ale zároveň upozorňuje na jeho slabiny.⁶⁰ V souladu s ním, také my považujeme tento přístup spíše za schematický: pokud bychom se na věc dívali takto, pak by proces europeizace spouštěla samotná domácí scéna. Dále, společně Radaellim, nesdílíme premisy některých autorů, kteří tímto v podstatě předurčují to, zda se EU mění zezdola nebo seshora. Proto v této práci se sice hlásíme k přístupu „bottom-up“, který směřuje výzkumný projekt spadající do úrovně domácí politiky a postupů (politics a policy) – národní a lokální, ale zároveň si snažíme uvědomovat si další faktory včetně toho, že se obě fáze europeizace v určitých intervalech také protínají alespoň se u významných událostí spojených s reformami jak na domácí tak na evropské scéně.

⁶⁰ Radaelli, C.M: The Europeanization of public policy, In Featherstone, K. a Radaelli, C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press), pp. 27-56.

2. ITALSKÁ REGIONÁLNÍ POLITIKA JAKO ZMĚNA PARADIGMATU

V Itálii bezprostředně po druhé světové válce, byla evropská integrace nezávislým a samostatným aspektem zahraniční politiky státu. Dnes je evropská politika součástí domácí politiky stejně jako v „zahraničí“, v ostatních členských státech a to také díky dopadu, který má na národní politické systémy, *europeizaci*. Pro Itálii však mělo členství v evropských společenstvích velký význam, protože bylo součástí procesu společensko-hospodářské modernizace a ukotvením nezralé demokracie. Není proto překvapivá jednoznačná podpora procesu evropské integrace po celé poválečné období.⁶¹ Kombinace modernizace a evropanství implikuje úspěšnost tohoto vztahu. Skutečnost je však mnohem složitější. Při podrobnějším zkoumání debaty o europeizaci regionální politiky v Itálii vychází najevo potenciál institucionální transformace spojené s procesem europeizace. Europeizace regionální politiky je popisována také jako *negativní integrace* či vytváření trhu. Již v preambuli Smlouvy z Říma bylo jasné tvrzení, že Evropské společenství řadí sociální a hospodářskou kohezi mezi nejvýznamnější cíle. Tato politika se realizovala až v 70. letech a v 90. letech došlo ke značnému prohloubení. Strukturální fondy pak představují odlišnou formu, významnou *pozitivní integraci*, která nabízí odpovídající finanční zdroje namířené na cíl. V Itálii byla kohezní politika spojena primárně s přetrvávajícími teritoriálními rozdílnostmi v hospodářském vývoji a byla využívána zejména jako nástroj intervence v italském Jihu.

Změna v hlavní italské regionální politice pro Mezzogiorno během 90. let 20. století je představována jako příklad europeizace *prima facie*, či *par excellence*. V Itálii byla přijata nová politika, jasně inspirovaná evropskou regionální politikou po reformě v roce 1988.⁶²

⁶¹ Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics* (Cambridge: Polity Press, 2005), pp. 210-226.

Na tyto změny se podíváme nejprve pohledem autorů Bulla a Baudnera, tedy *bottom-up*, který zhodnocuje dopad europeizace v dimenzi časových změn a působení domácích faktorů jež v tomto procesu intervenovaly.

2.1 SEVER A JIH: kořeny zaostalosti Mezzogiorna

Itálie je od počátků sjednocení poznamenána dichotomií mezi Severem a Jihem. Jižní otázka byla často stavěna jakožto anomálie nebo deviantní status ve srovnání se severní Itálií nebo s ostatními státy Evropského společenství. Jižní otázka nám také hodně objasňuje italské cesty k modernitě.

Jižní otázka v italských dějinách přetrvává. Svou jižní otázku mělo již liberálně-oligarchické období (1861-1882), stejně jako liberálně-demokratické období (1882-1922), ale i fašistická Itálie (1922-1995) i během celé 1.republiky.

Problém studií o italském Jihu spočívá v tom, že čtenář někdy nemá na výběr mezi buď entusiastickým přístupem, v němž Jihu dnes vládne „nový duch“ a který jej chápe jako „laboratoř sociálních změn“ a druhým extrémem je pesimistický pohled na „zaostalé a beznadějně Mezzogiorno“.⁶³

Podle autorů „optimistických studií“ co se Mezzogiorna týče, není absolutní dichotomizace mezi Severem a Jihem ospravedlnitelná. Například Salvatore Lupo je proti spojování Mezzogiorna s klientelismem.⁶⁴

⁶³ Rossi, U.: New Regionalism Contested: Some Remarks in Light of the Case of Mezzogiorno of Italy, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28.2, June 2004, pp.466-76.

⁶⁴ Podle Lupa by měly být naopak tradice městských států označené za „anomálii“, protože na Jihu vítězil střídavě feudalismus, absolutismus, liberalismus a demokracie. Lupo tak popírá Putnamovo přisuzování bludného kruhu italskému Jihu. Lupo, S.: The changing Mezzogiorno, In Gundle, S. and Parker, S.: *The New Italian Republic. From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi* (London and New York: Routledge 1997), pp. 247-9.

Nicméně někteří badatelé sledovali tuto linii výzkumu do hlubších struktur jižanské komunity a hledalo zde kořeny jejího anomálního statutu. Patří sem například Banskfieldova kategorie amorálního familismu.⁶⁵

Studie o klientelismu zase trvají na naprostém převládnutí osobních vazeb klientelského typu na Jihu. jedním z hlavních představitelů je například, Sociolog Robert D. Putnam ve své práci *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy* rozvíjí teorii původu regionálních odlišností Severu a Jihu Itálie v minulosti. Zabýval se tím, proč jsou některé regionální vlády úspěšnější, kreativnější a efektivnější v realizaci svých předsevzetí než ty druhé. Primárně zkoumal účinnost regionálních institucí a změny, které v regionech proběhly zhruba během 20 let po červnu 1970, roku založení regionálních vlád v Itálii.

Došel ke stanovisku, že ač mají vlády v regionech identické struktury a ekvivalentní zákonné a finanční zázemí, přesto se v některých regionech „vládne“ lépe než v druhých. Tedy jinými slovy, proč se liší nejen italský Sever a Jih, ale proč jsou rozdílné i regiony v rámci Severu?

Nabídl dvě možnosti jako odpověď:

1. Je to důsledek průmyslové revoluce⁶⁶
2. Občanská společnost – typy a rysy občanské smlouvy a sociální solidarity

Putnam se domníval, že bohatství a ekonomický rozvoj nemohou celou věc vysvětlit. Proto se tázal zda existuje nějaká spojitost mezi „občanskou uvědomělostí“⁶⁷ komunity a kvalitou její vlády. Rozlišil dvě skupiny občanů v Itálii. Do první skupiny zařadil přirozené „asociátéry“, a

⁶⁵ Pojem *amorální familismus*, „il familismo morale“, označuje způsob života obyvatel některých částí Itálie, jejichž jedinou tendencí je dosáhnout co nejvíce výhod (zejména materiálních) pro svou rodinu a projevující neschopnost udělat cokoli „pro blaho všech, tedy pro jakýkoli cíl, který by přesahoval rámec hmotného zájmu rodinného kruhu.“ Jde o jakýsi druh společenského uzavření, pramenící z nízké důvěry ve společnost. viz in Putnam, R.: *Making Democracy Work*, pp.183.

⁶⁶ zastáncem této teorie je Arnaldo Bagnasco, viz In Bagnasco, A.: *Le trompe-l'oeil' of regions*, In Le Galés, P. a Lequesne, Ch.(eds.): *Regions of Europe* (London and New York: Routledge, 1998), pp. 253-267.

⁶⁷ "civicness"

obyvatele ostatních regionů, jako jejich protipól, nazval „amorálními familisty.“⁶⁸

Hospodářsky rozvinuté regiony mají podle něho úspěšnější regionální vlády proto, že jsou „více občanské“ s fungující občanskou společností. Participace na politice se neliší v kvantitě, ale v kvalitě.⁶⁹ Hraje zde roli větší úroveň solidarity na rozdíl od Jihu, kde chybí určitá kolektivní dohoda, forma uspořádání společnosti, tedy i vztahy a politika tu fungují na neměnné bázi jako „bludný kruh“, z něhož není východiska. Tzv. „*Virtuous Circles*“ (významově „ctnostné kruhy“ nemají v českém jazyce odpovídající ekvivalent) jsou charakteristikou pro tradiční občanskou společnost na Severu Itálie, vyznačující se kontinuitou s občanskou smlouvou, rovností elity a masy, fungujícími nepsanými normami a vzájemnou důvěrou, vysokou sociální mobilitou, vytvářením různých organizací a spolků, větším zájmem a participací občanů na správě věcí veřejných, kompromisním typem politiky, flexibilitou a inovacemi ve všech sférách společnosti. Souhrnně řečeno zde fungují tzv. „horizontální vztahy“, založené na rovnosti, soužití zdravé kooperace a konkurence.

Naopak na Jihu se upevnily tzv. „vertikální vztahy“, charakteristické závislostí. Spojují nerovné v asymetrických vztazích, uplatňuje se pouze typ patronsko-klientelské politiky. Vznikají tzv. „*Vicious Circles*“ („bludné kruhy“), které se vyznačují nerovností vztahů ve společnosti. Neexistuje zde „sankční aparát“, zabraňující opakování chyb, neexistuje ani dobrovolná spolupráce, protože tu neexistují vztahy založené na důvěře, soudržnosti a reciprocitě. Putnam tvrdí, že tyto vztahy jsou tradiční, uzavřené v bludném kruhu, z něhož není cesty ven.⁷⁰

Otázku, proč tomu tak je a proč jsou některé regiony „civilizovanější“, se snaží Putnam

⁶⁸ Pojem „**amorální familisté**“ je poměrně ustálený výraz, který Putnam nevymyslel, používá ho například Roberto Biorcio, který se odvolává na Bansielfa. Koncept *amorálního familismu*, „il familismo morale“, označuje způsob života obyvatel některých částí Itálie, jejichž jedinou tendencí je dosáhnout co nejvíce výhod (materiálních) pro svou rodinu a neschopnost udělat něco „pro blaho všech, tedy pro jakýkoli cíl, který by přesahoval rámec hmotného zájmu rodinného kruhu.“ Jde o jakýsi druh společenského uzavření, pramenící z nízké důvěry ve společnost. Ibidem, pp.183.

⁶⁹ to neznamená, že by občané „méně občanských regionů“ byli „méně političtí“, avšak členství ve straně má v obou oblastech odlišný význam.

⁷⁰ Putnam, R.: *Making Democracy Work*, pp. 185-186.

zodpovědět vystopováním kořenů občanské společnosti. Vlastnosti typické pro část společenského prostředí na Severu a ve středu Itálie, jsou datovatelné až do dob italských městských států v 11. století. Oproti tomu občanská společnost v jižní Itálii nebyla a tak je tomu dodnes.⁷¹

Lupo má proti Putnamovým závěrům argument: „nesmíme zapomínat, že politická angažovanost nezabraňuje přetrvávání nebo vzniku klientelských sítí.“⁷² Podle něho je Itálie natolik politicko-geograficky rozrůzněná, že nemůže být zjednodušována užitím binárního modelu, nebo chápat Mezzogiorno jako anomálii. Navíc amorální familismus jakožto specifický model jižní rodiny nebyl nikdy empiricky podložen. Také v otázce hospodářského dualismu, který většina autorů nepopírá, je Lupo opatrný: přestože přiznává větší zaostalost Jihu, rezolutně popírá jeho srovnávání se třetím světem a zdůrazňuje, stát se transformuje jako celek.⁷³

Další autor, Arnaldo Bagnasco, se orientoval na vysvětlení zaostalosti Mezzogiorna. Rozlišil tzv. „tři Itálie“ s rozdílným vývojem kapitalismu po druhé světové válce.⁷⁴ Poválečná Itálie se transformovala skutečným ekonomickým zázrakem, který neovlivnil celou zemi stejně. První Itálií je „industriální trojúhelník“, což je průmyslová oblast soustředěná na severozápadě, založená na velké produkci. Tato oblast byla ekonomicky vyspělejší. V 60. a 70. letech se tu rozvíjela urbanizovaná průmyslová společnost. Tento model můžeme pozorovat v autentických fordistických městech⁷⁵, jako je například Turín.

⁷¹ viz schéma ukazující italské a stupeň jejich občanskosti, zdroj: Putnam

⁷² Jako příklad uvádí rozvoj katolického hnutí na severovýchodě Itálie a spjatost s politickou stranou DC, křesťanskou demokracií, dále socialismus a pak komunismus v tzv. rudém pásu ve střední Itálii. In Lupo, S.: *The changing Mezzogiorno*, pp. 248-249.

⁷³ Ibidem, pp. 247-249.

⁷⁴ Bagnasco, A.: *Le trompe-l'oeil* of regions, In Le Galés, P. a Lequesne, Ch.(eds.): *Regions of Europe* (London and New York: Routledge, 1998), pp.156-161. Bagnasco na základě rozdělení Itálie po stránce ekonomické vysvětluje také vznik regionální otázky a fenoménu ligismu tlakem některých oblastí po osamostatnění se od státní politiky.

⁷⁵ Fordismus-model ekonomického rozvoje založený na masové produkci a konzumu s integrovanými sociálními skupinami: pracující a zároveň spotřebovávající.

Druhá Itálie, kterou Bagnasco vymezil, je „Mezzogiorno“, italský Jih, který zůstal z větší části fordovým zázrakem nedotčený. Je typický celkově méně rozvinutým industriálním sektorem s nízkou produkcí. Ekonomika tu byla po dlouhou dobu regulovaná politikou státního mechanismu, jehož následkem je závislost na Severu. Podnikatelská vrstva se tu nevyvinula, zato zde byl masivní počet podhodnocených dělníků na půl úvazku s nejistou existencí. Jediná stabilizovaná vrstva byli drobní farmáři. Další skupinu tvořili obchodníci ve styku s Mafií, jejichž vztah vyjadřuje termín „politický klientelismus“. Narostla vrstva zaměstnanců veřejného sektoru závislá na politické sféře. Celým lokálním systémem prorůstaly různé rodinné vazby, místní konexe, propojeny s politikou. Neboli komplex vztahů vyznačujících se klientelismem a recipitou. Politická, odborová a profesní organizace byla slabá a tradiční vztahy v městském prostředí měly charakter osobní závislosti, loajality k ochránci vyhrazené skupiny atp. Nedostatek důvěry v instituce umožnil ekonomii, aby se rozvíjela dál a dál na nelegálním terénu, kde působila Mafie v některých regionech na Jihu, i když velmi lokalizovaně, jak dodává Bagnasco.⁷⁶

A konečně třetí Itálii od 60.let zaujímají významně ekonomiky malých a středních podniků, dynamické lokality průmyslu, prosperující v regionech střední a severozápadní Itálie jako nedotčené fordismem. Jsou typické velkou obchodní tradicí a řemesly. Na druhou stranu, patří k nim i některá střední města, kolem nichž vzrostly průmyslové oblasti specializované na jeden či několik druhů produkce.

⁷⁶ Kampánie, Kalábrie, Sicílie

2.2 POČÁTKY REGIONÁLNÍ POLITIKY PRO MEZZOGIORNO

Po válce bylo nejprve nutné odstranit dědictví fašismu, který nejen svou autarktistickou a potom válečnou politikou narušil výrobní aparát a hospodářský život země, a provést celkovou hospodářskou rekonstrukci a zároveň od základů obrodit národní společnost.

Výrobní kapacita v severní Itálii sice když zdaleka nezůstala nedotčena, přesto byla v plném rozsahu využita, především v průmyslové výrobě. A naopak na trhu v jižní a střední Itálii byl velký nedostatek průmyslových výrobků i některých základních potravin.

Realizace Marshallova plánu v Itálii byla velmi úspěšná. Cílem byla modernizace průmyslových závodů, redistribuce půdy na venkově a zajištění plné zaměstnanosti. Faktem zůstává, že Marshallův plán byl takovým obrovským stimulem, který uvedl italskou ekonomiku do dlouhého období nepřetržitého boomu v letech 1948-63, s průměrným ročním nárůstem téměř 6% HDP. Přispěl k tomu také přesun pracovní síly ze zemědělství do průmyslové výroby a pokles nezaměstnanosti. Hlavním původcem tohoto velkého nárůstu však byla Marshallova hospodářská pomoc a ortodoxní měnová politika, včetně stabilizace liry a zvýšené rezervy tvrdé měny.

Řešení otázky ekonomického propadu italského Jihu bylo bolavým místem pro Sever. Po druhé světové válce se v jižních regionech nerozvinul soběstačný výrobní systém. Hlavní politické strany přistupovaly k problému Jihu jako k národnímu problému a jeho řešení bylo prioritním závazkem pro Itálii. Stát tento problém "řešil" přerozdělováním zdrojů, což v praxi znamenalo, že to, co průmyslový, vysoce produktivní Sever vydělával, bylo z vybraných daní přerozdělováno na průmyslové a agrární reformy na Jihu, protože ten byl zaostalý a neprodukoval.⁷⁷

⁷⁷ Manzocchi, B.: *Ekonomika Itálie* (Řím: Editori Riuniti, 1960), pp.35-50.

2.2.1 Cassa per il Mezzogiorno

Počátky poválečné italské regionální politiky, které měly za cíl snížit hospodářský dualismus mezi italským Severem a Jihem, byly založeny na principu investování „dovnitř“ (tzv. “inward investment”). Italská vláda tak v souladu s Marshallovým plánem vypracovala poválečný rozvojový plán, připravený státní holdingovou společností, tzv. *IRI, Institutem pro průmyslovou obnovu*. Tato politika byla založena na premise poskytování veřejné intervence speciálního typu, řízené a kontrolované z centrální vlády, zejména pomocí tzv. **Fondu pro Jih, Cassa per il Mezzogiorno**.⁷⁸ Fond vznikl v roce 1950 a jeho cílem měla být stimulace rozvoje hospodářství na Jihu. Byl to nezávislý orgán s vlastním právním statutem a dokonce měl vlastního ministra, který byl za tento orgán odpovědný. *Cassa* se zabývala modernizací zemědělství, ale i výstavbou infrastruktury, která je považována za nutnou podmínku k industrializaci. V 60. a na počátku let 70. let pak byl kladen největší důraz na průmysl – zejména těžký, podniky však vlivem celostátních a celoevropských tendencí neobstály, a tak se později zaměřovala na stimulaci růstu malých a středních firem. V 70. letech také *Cassa* naráží na obtíže s nedostatečnou koordinací, plánováním, a byrokracií a zvláště s korupcí.⁷⁹

2.2.2 KRIZOVÝ SYSTÉM

Cassa per il Mezzogiorno ani zisk velké půjčky od Světové Banky nepomohly modernizovat Jih. Některé výsledky byly sice pozitivní, zejména projekty, které měly zvýšit civilizační úroveň (například omezování malárie, stavba stok, bydlení a komunikací), nicméně nebyly dostačující ke zlomení *vicious circles*. Intervence tohoto typu byly totiž příliš slabé a šířily se do rozsáhlých oblastí. Naopak investice do průmyslu které byly zase příliš koncentrovány

⁷⁸ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, pp. 84-100.

⁷⁹ La Spina, A.: *La politica per il Mezzogiorno* (Bologna: Il Mulino, 2003), pp. 11-15.

v oblastech již rozvinutých. Pokusem jak uniknout z pasti koncentrací státní intervence bylo určení růstových oblastí, tzv. „pole růstu“.⁸⁰ V 60. letech pak součástí této politiky byl vznik státem ovládaných společností a soukromé italské i zahraničních firem zde uskutečnily významné průmyslové iniciativy (v oblasti oceli, chemického a petrochemického průmyslu). Na počátku roku 1970 tvořil podíl průmyslových iniciativ na Jihu 20-30% z celkového celonárodního podílu.⁸¹

Jedním z problémů úspěšné realizace plánů *Cassy* byla mezera mezi legislativou a jejím převedením do praxe. Jako problém se jevilo například to, že velké společnosti, instalované z vnějšku, nedokázaly vytvořit výchozí prostředí pro malé a střední podniky. A zůstávaly zde jen ty velké, obří ocelové a chemické továrny, pejorativně označované jako „katedrály v poušti“. Tyto podniky byly postiženy chronicky nízkou produktivitou a kvalitou a vysokými náklady, z čehož vyplývala neschopnost konkurovat v Evropě a proto mnoho z nich bylo nakonec zavřeno. Růstové oblasti tak nedokázaly samy o sobě vyprodukovat zdravé prostředí pro podnikání a vládní politika křesťanské demokracie, DC se vrátila k původnímu investicím ve stylu roztržštěném a v rozsáhlém spektru oblastí.

Křesťanská demokracie dala Jihu šanci participovat na vládě a pomáhala překonat hospodářskou a společenskou situaci odcizení, které zde zakořenilo po válce. Zdroje, kterými disponovala, však byly přerozdělovány klientelským způsobem osobám a asociacím, spojeným se stranou. Mezi DC a Mafií fungovalo spojení právě v redistribuci významných zdrojů. Byly to zejména pozemky, které byly vykupovány a redistribuovány mafiánskými prostředníky za podpory DC a státních orgánů, které ovládala. Tato intervence se rozvinula po celé oblasti a živila „bludný kruh“ patronsko-klientelské politiky, zatímco industriální investice byly soustřeďovány v oblastech již průmyslově rozvinutých.⁸² Růst

⁸⁰ Manzocchi, B.: *Ekonomika Itálie*, pp. 46.

⁸¹ Lupo, S.: *The changing Mezzogiorno*, pp. 254.

⁸² „Virtuous and vicious circles“ - In Putnam: *Making Democracy Work*, pp. 183.

takových průmyslových center byl nekonečný. Společnosti, které vznikly tímto způsobem „z vnějšku“, nebyly schopné prosperovat. Tok státních investic se rozléval z mohutného hlavního proudu do tenkých vlásečnic, které končily neznámo kde. Jih v té době přispíval jen 18% do státních příjmů a pohlcoval 35% výdajů.⁸³

Tento typ podpory přestal v polovině 80.let fungovat, když zapůsobil daňový tlak a vysoké finanční náklady na státní dluh začaly ohrožovat vysoký standard životní úrovně obyvatel Severu. Inlace, která Itálii zasáhla, ji dostala na předposlední místo před Řeckem, a vyvrcholila jejím odchodem z EMS.

Veřejné politiky podle Piersona a Di Palmy samy o sobě utvářejí formální omezení chování a ovlivňují tak kulturní styl a politické aktéry. V tomto smyslu italská politika pro Jih vytvořila zavedené jakési paradigma vládnutí. Povaha evropské politiky pak byla v rozporu s téměř všemi aspekty italské politiky pro Jih – v hlavní ideologii, cílech, metodách a nástrojích a v institucích.⁸⁴ Bull s Baudnerem pak hovoří o paradigmatickém střetu mezi italskou a evropskou regionální politikou.⁸⁵ Jiní nazývají nesoulad evropských politik a institucí s italským prostředím jako institucionální *misfit*.⁸⁶ Bylo to dáno také strukturou státu. Itálie byla postupně regionalizující se unitární stát, charakteristický specifickou formou státních politik: politika tu byla utvářena bez participace sociálních aktérů, a realizace byla spojena se spoustou výjimek.

Regionální samospráva byla sice v italské ústavě zakotvena, ale v praxi byla tato část ústavy realizována až na počátku 70.let. I poté však zůstává Itálie v oblasti redistribuce financí jedním z nejvíce centralizovaných států v Evropě.⁸⁷

⁸³ Lupo, S.: The changing Mezzogiorno, pp. 255.

⁸⁴ Bull, M. a Baudner, J.: Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno, pp. 1060.

⁸⁵ Ibidem, pp. 1060.

⁸⁶ Viz Börzel, T. a Risse, T.: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, p.57-80.

⁸⁷ Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics*, pp.158-161.

Dalším problematickým aspektem byla neschopnost personálu na regionální úrovni čerpat z evropských zdrojů, z důvodu neexistujících zkušeností v plánování procedur.

Protože neexistovala prakticky ani debata o italské evropské politice, natož o reprezentaci italských zájmů, není divu, že selhávalo pak čerpání fondů. Nedostatek jednotného přístupu měl za efekt dlouhodobou neschopnost regulovat evropskou politiku aktéry z národní scény.⁸⁸

Na národní úrovni byl za koordinaci evropských politik tradičně zodpovědný ministr bez portfeje, který byl málokdy byl spřátelený (případně málokdy vyvažoval) s ministerským předsedou. Neexistovala koordinace evropské politiky mezi různými ministerstvy a když postupně vznikla až v 80.letech, byla zajišťována nedostatečnými silami.⁸⁹ Dalším charakteristickým rysem bylo, to, že iniciativy byly spojeny s určitými ministry do značné míry tak, že při výměně personálu bylo mnohdy od příslušné iniciativy upuštěno. Časté změny ministrů také podkopávaly důvěryhodnost země, protože zahraniční protějšky si nebyly nikdy jisté, zda daný závazek bude později respektován. Důsledkem těchto charakteristik byla diskontinuita povahy a realizace italské linie. Tyto nedostatky pak občas vyústily v dohody proti italským zájmům, nicméně ospravedlnitelné v zájmu „evropském“. Například výsledek jednání o společné zemědělské politice v 60.letech měl dlouhodobě negativní dopad na italské zemědělství, zejména na Jihu, což podporovalo stav propadu mezi Severem a Jihem (a také mezi Itálií a ostatními členskými státy společenství). Tato situace nebyla samozřejmě neměnná. V 70. letech byla sice Itálie přezdívaná „nemocný muž Evropy“ (toto přívěsk se jí pár let po přijetí eura vrátilo a dodnes zůstalo), v následující dekádě se však image Itálie zlepšila a také na evropské úrovni byla mnohem více aktivní v důsledku nárůstu dynamičnosti italské zahraniční politiky.⁹⁰

⁸⁹ Hine, D.: European policy making and the machinery of Italian government, *Southern European Society and Politics*, 15 (2), Autumn 2000, pp. 38.

⁹⁰ Hine, D.: European policy making and the machinery of Italian government, pp.39.

2.2.3 Katalyzátor změn

Pro stimulaci rozvoje vnitřních procesů změn zapůsobily evropské strukturální fondy jako katalyzátor. Tento efekt se ale vyvinul až po létech neefektivity, v období od r.1986-1996, tedy v prvním programovém období, do poloviny druhého. Italské vlády se jen zřídka zajímaly o strukturální fondy, zejména z důvodu, že je nedokázaly ovládat. Italské ministerstvo nebylo připraveno zvládnout tak komplexní politiku, protože národní leadeři preferovali volnější postup v procedurách evropských fondů. A právě kvůli nedostatečnému zaměření na řešení problémů a nepřipravenosti italské byrokracie a centralistickému přístupu italské diplomacie k evropským záležitostem se vlády v této fázi kohezní politiky prokázaly jako málo vlivné a nedostatečně prezentující italské zájmy v evropském politickém prostoru. Významná změna nastala až v roce 1996 po parlamentních volbách.⁹¹

⁹¹ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, (Aldershot: Ashgate, 2004), pp. 118-122.

2.3 ZMĚNA PARADIGMATU V REGIONÁLNÍ POLITICE

Autoři studií o europeizaci italské regionální politiky, kteří ji vnímají jako změnu paradigmatu v 90. letech, dělí toto období na tři období: 1988-1992, 1992-1996 a 1996-2000.⁹²

2.3.1

1988-1992 OBDOBÍ ÚPADKU POLITIKY SPECIÁLNÍHO ROZVOJE

Politika speciální intervence⁹³, *intervento straordinario*, která spočívala ve speciálním přerozdělení vůči Jihu, měla za efekt navyšování příjmů na Jihu a zlepšování životních podmínek obecně, ale neredukovala severo-jihní propad. Až do počátku 90. let. zůstával příjem na hlavu na o něco více než 50% z celkového příjmu Severu, nezaměstnanost byla třikrát vyšší a hospodářský růst byl setrvale pod národním průměrem. Speciální intervence tak učinila tuto část země vysoce subsidizovanou ekonomikou, protože nedokázala stimulovat vnitřní růst lokálních a regionálních ekonomik a byla zneužívána jako zdroj klientelismu. Několik pokusů o reformu sice proběhlo, z nichž nejvýznamnější byl ten v roce 1986, kdy institucionální uspořádání bylo zcela reorganizováno a došlo k delegaci odpovědností regionálním vládám, ty se však ukázaly jako technicky neschopné využívat své nové pravomoci. Následně skupina proreformních politiků začala volat po reformách, které by dokázaly stimulovat vnitřní rozvoj a po zlepšení státní administrativy na Jihu.⁹⁴

⁹² Bull, Baudner, Gualini, Graziano

⁹³ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, pp. 117-118.

⁹⁴ Bull, M. a Baudner, J.: *Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno*, pp. 1065.

Nový rámec státní podpory

Úpadek italské regionální politiky pro Jih a odhalení institucionální neschopnosti obzvláště v této části země posílilo potřebu uvést novou regionální politiku.⁹⁵ Transformaci nastartovalo ukončení činnosti *Cassy* v roce 1984 a přijetí zákona 64/1986, který znamenal změnu z politiky „přímé makro-intervence“ k „nepřímé mikro-intervenci“, což znamenalo, že průmyslový rozvoj a infrastruktura zůstaly centrální, ale nově zaměřené na rozvoj malého a středního podnikání, školení, výzkum a služby.

Rozhodným krokem ke zrušení speciální intervence⁹⁶ a celého systému subvencí byla definice *nového rámce státní podpory* v souladu s pravidly evropské regionální pomoci. Schémata státní pomoci byla nově koncipována podle definice cílových regionů evropské kohezní politiky regionům, které zaostávaly nebo byly v úpadku.

Realizace nového rámce politiky vyžadovala rozsáhlá opatření a později došlo také zásadní konfrontaci s evropskými institucemi. Opatření představená v novém zákonu 488/1992 a 96/1993 definovala nový režim státní pomoci, ale v praxi byla uplatněna až po roce 1995, kdy se italská vláda střetla s DG IV v Komisi (Generálním ředitelstvím pro soutěž) ohledně státních subvencí.

Evropská politika soudržnosti se střetla s transformací na domácí politické scéně a stimulační efekt v regionální politice se dostavil až po dlouhém období neefektivity. Problém byl například ten, že se Itálie ve využívání fondů řadila k zemím s největším počtem podvodů. Italská administrativa a celý politický systém se ukázaly jako neschopné efektivně reagovat na evropské procedury a požadavky, například v navrhování či plánování rozvojových

⁹⁵ do konce roku 1993 bylo utraceno jen 47% zdrojů v oblasti Obj. I, ve srovnání s 90% v Portugalsku a Španělsku a nakonec 95% v Řecku. In Bull, M. a Baudner, J.: *Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno*, pp.1066.

⁹⁶ Samotné *intervento straordinario* bylo zrušeno v roce 1992 jako odpověď vlády na abrogativní referendum.

projektů. Bylo těžší splnit tyto požadavky právě v regionech než na celostátní úrovni. Chyba byla také na straně státu, který nedokázal zakročit v úpadkových oblastech a pouze nastartoval podpůrné schéma pro určité reformy v roce 1991.

V období let 1988-93 byly výsledky provádění evropské regionální politiky v jižní Itálii téměř katastrofální, což svědčilo o přetrvávajícím nedostatku administrativní kapacity na Jihu.⁹⁷ V této době se začala poněkud rozvířená debata o celkovém stažení státních politik z „otázky Mezzogiorno“ ve prospěch neoliberální „normalizace“.⁹⁸

Regionální i národní úroveň byly ve formulaci programových dokumentů slabé a ještě slabší v efektivitě utrácení. *Rozvojový plán*, prezentovaný italskými autoritami, reflektoval tradiční přístupy a chyběla také například technická asistence, vyhodnocování a monitoring nebo byly nedostatečně organizovány. Evropská komise návrh tohoto plánu otevřeně kritizovala a včlenila šest prioritních cílů, které v původní Rámcové podpoře Společenství chyběly. Tím nastavila a doslova prosadila italské návrhy směrem k evropským cílům.⁹⁹

Politická situace

Rok 1992 přinesl změnu v italské politice, která zanechala hlubokou stopu.

V průběhu 80. se na italské politické scéně začínají projevovat prvky nestability, tradiční báze křesťanské demokracie byly narušeny a DC se spoléhala na patronát, aby získala hlasy Jihu. V 80. letech si snažila zoufale udržet klíčové posty¹⁰⁰ a poté, co byla

⁹⁷ Gualini toto období charakterizoval jako „funkcionální adaptaci bez strategie“ Gualini, E.: Multi-level Governance and the institutionalization of European policy space: reflections on the reform of state-local relationships in regional policy in Italy (*Multi-level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 28-30 June 2001), pp. 14.

⁹⁸ Ibidem, pp.14.

⁹⁹ La Spina, A.: *La politica per il Mezzogiorno* (Bologna: Il Mulino, 2003), pp. 267.

¹⁰⁰ V 80. letech se získává vliv druhá nejsilnější strana, **PSI/ Italská socialistická strana**, do vlády se dostala v letech 83-87 v čele s Bettinem Craxim

prokázána četná obvinění z korupce, byla narušena legitimita její vlády a došlo k rozpadu této strany ve volnou alianci mnoha frakcí.¹⁰¹

V 80.letech vládly koalice pěti stran a na konci 80.let získala DC naposled zpět své premiérství, Itálii opět ovládla partitokracie¹⁰², která postupně uchvátila všechny sféry vlivu. Postupně došlo ke klasické krizi legitimacy politických stran, jejichž ideologie byly zastaralé a absurdní, aktivity zkorumpované a neschopné provést nutné reformy. Od konce 70.let probíhala debata o institucionální reformě, jejímž důsledkem bylo 14 národních referend mezi roky 1981-90, která měla přispět k odblokování systému. Neexistovala však žádná shoda v tom, jak systém reformovat a tak nakonec došlo v letech 1992-3 jen k dílčím reformám.¹⁰³ Volby v roce 1992, které se konaly na základě upraveného volebního systému, byly výzvou starému systému partitokracie. Během dalších dvou let došlo ke kolapsu režimu, a to v důsledku několika faktorů: jedním z nich byl nárůst regionálních lig na Severu (jako důsledek odložení regionální vlády v 70.letech), podle nichž byl stát a jeho přerozdělování brzdou ve vývoji. V roce 1991 byly tyto regionální ligy sjednoceny pod taktovkou politického leadera Umberta Bossi v jednu stranu Ligu Severu, LN. Bossi navrhoval federalizaci země v tři autonomní makroregiony (či republiky), které by byly zastoupeny v senátu. Liga Severu

¹⁰¹ DC/ křesťanská demokracie se podílela se na všech vládách od druhé světové války do r. 1993, k rozpadu ji donutil roku 1992 korupční skandál Tangentopoli, pak transformace v PPI/ Italská lidová strana pod vedení Rocca Buttiglione, poté další dělby v roce 1994 na PPI a CCD/ Křesťansko-demokratické centrum, v roce 1995/6 se samotná PPI ještě dělí na PPI (levý střed) a CDU/ Spojení křesťanští demokraté (pravý střed) a spojuje se CCD v „tandem CDU+CCD“ In Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics*, pp.53-56.

¹⁰¹ PDS/postkomunistická Demokratická strana levice se v roce 1996 transformovala v DS/ Demokratická levice

¹⁰² „partitokracie“, neboli „režim stran“, italský politický systém po druhé světové válce až do počátku 90.let, strany se stávaly rozhodujícím zdrojem moci a distribuce mocenských prostředků i materiálních statků s klientelismem a orientací na bezprostřední skupinové a korporativní zájmy. Vlády se tak staly bází pro nesmírnou politickou korupci a nereprezentovaly své voliče. In Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics*., pp.81-2., Strmiska, M.: *Italské politické strany 1945-1994* (Brno: Masarykova Univerzita, 1995), pp.7.

¹⁰² Například rychlost a efektivita úřadů byly přímo úměrné tlaku a motivací úředníka. Pobídky k větší efektivitě měly byrokracie měly charakter různý: od relativně neškodných kontaktů, až po korupci.

¹⁰³ První z referend se konalo v roce 1991, zrušilo preferenční hlasy ve volbách do poslanecké sněmovny, které v minulosti posilovaly proporce hlasů pro DC. Hine, D.: *Italian political reform in comparative perspective*, In Gundle, S. a Parker, S.: *The New Italian Republic. From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi* (London and New York: Routledge, 1997), pp. 314 -316.

pak postupně ovládla většinu lokálních vlád na Severu Itálie.¹⁰⁴ Tato strana se prezentovala jednak kritikou starého režimu provázaného s korupcí, státního přerozdělování a zejména výraznou hostilitou vůči Jihu.

Jedním z faktorů krize byla hospodářská situace v Itálii v širším evropském kontextu.

Itálie měla problémy s rozpočtem, vládnoucí strany nebyly schopné předložit potřebnou reformu z obavy ze ztráty volebních bází, nastala rozpočtová krize, která se opět odrazila ve zvýšené míře hostility vůči Jihu. Seveřané argumentovali s tím, že regionální politika, která je náhražkou za reformní politiky, je neefektivní, rozsáhlá, což stát zároveň sžírá, protože Jih v podstatě funguje jen z produktivity Severu. Existence vážné územní nerovnováhy jen zhoršovala distribuční problém. Krize, která vystupňovala na počátku 90.let, byla spojena s hlubokým velkým veřejným zadlužením, který produkoval dlouhodobý model regionálních transferů, spolu s klientelismem ve státním sektoru a tlaky v evropském měnovém systému.¹⁰⁵

Hlavní spouštěcí událostí pádu starého režimu se stalo šetření korupčních skandálů, které začalo v roce 1992 v Miláně operací „mani pulite“ (čistě ruce), které odhalilo rozsáhlou síť korupce (korupční skandál Tangentopoli) a nastartovalo proces prošetřování politiků po celé zemi (až 3000 politiků z vrcholu). Díky závažným odhalením rozsáhlé korupce a dohod politiků s organizovaným zločinem došlo ke svržení celé politické a hospodářské třídy

¹⁰⁴ **LN/Liga Severu**, nositelka makroregionalisticko-federalistického projektu. LN šlo o federalizaci celého politického systému Itálie jakožto východisko řešení v podstatě všech nejdůležitějších problémů ekonomického, politického a sociálního charakteru. V polovině 90.let tato představa získala ještě jasnější rysy: Padánii, multiregionální společenství se stejnorodou kulturní bází. V této době bylo v jejím zájmu odtržení této prosperující části Itálie od zbytku země a prezentace na evropské scéně v rámci „Evropy regionů“. Ve spolenectví s Berlusconiho hnutím FI a přímou účastí v Berlusconiho vládě v roce 1994 tato strana získala koaliční potenciál. Z periferního a regionálního protestního hnutí se LN stala žádanou součástí protikomunistické aliance, starým režimem nezkompromitovaná. Ve volebním spolenectví s Berlusconiho FI získala koaliční potenciál a vládní legitimitaci, od té doby kandiduje pouze v koalici pravého středu. Viz In Biorcio, R.: *La Padania promessa*. (Milano: Il Saggiatore, 1997), pp.54-89.

¹⁰⁵ Na konci 80.let již ekonomové tuto krizi předvídali při příležitosti vstupování Itálie do poslední fáze ERM a vzdala se užívání mechanismu směnných kursů jako makroekonomického nástroje. Následkem toho byla zpřísněna rozpočtová pravidla a vládě byl omezen prostor k manévrování. In : Hine, D.: *Italian political reform in comparative perspective*, pp. 312-313.

významných činitelů. Ve volbách v roce 1992 se pak tyto události odrazily v preferencích právě pro Ligu Severu, která získala na Severu 17%.¹⁰⁶

Krise přinutila vládu ke změně směru a přijala nový zákon, který ukončil speciální intervenci pro Jih a efektivně odstranila nejtěžší překážku politické reformy: klientelismus.. Tento převrat znamenal pád tradičního stylu italské regionální politiky pro Jih, spojeného s využíváním této části země jakožto základny klientelismu vládních stran, zejména křesťanské demokracie, DC a také socialistické strany, PDS.¹⁰⁷

Role Evropské komise

Evropská komise byla významným evropským prvkem vstupujícím na domácí scénu, když požadovala přijetí konkrétních opatření k urychlení využití strukturálních fondů v jižních regionech. Velký kontrast ve schopnosti využívat fondy na Jihu a zbytkem části země zdůraznil význam role subnárodních vlád v hospodářském rozvoji a nárůst přesvědčení, že rozvoj závisí více na samotné institucionální kapacitě subnárodních vlád využívat svých pravomocí efektivně než množství pomoci seshora. Evropská regionální politika a zkušenost s jižními regiony měla za účinek nastartování ve směrem k lepšímu a efektivnějšímu uspořádání regionálních vlád. Na domácí scéně potom dochází ke střetu mezi centrální vládou (která usilovala o jednotný plán rozvoje) a regiony o decentralizaci.

Nový režim státních podpor značil cestu návratu od decentralizované administrativy a kompetencí zpět k běžné centrální administrativě a státu. Nakonec konečně došlo k reformě regionální správy a regiony byly uznány jako aktéři v pluralitním, decentralizovaném systému odpovědností, což mělo následně za efekt narušení penzijního systému, upozornilo na

¹⁰⁶ Biorcio, R.: *La Padania promessa*, pp. 81.

¹⁰⁷ PDS/postkomunistická **Demokratická strana levice** (v roce 1996 se transformovala v DS/ Demokratická levice) In Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics*, pp.54.

nerovnou distribuci institucionálních zdrojů a konečně také na odlišnosti ve stupni politické kultury.¹⁰⁸

Evropská komise usilovala o rozvoj přímých vztahů s každým z regionů zvlášť (z důvodu odlišného čerpání strukturálních fondů). Italské ministerstvo pro koordinaci komunitárních politik pak bylo úspěšné jen částečně.¹⁰⁹

To, že v tomto období převládly domácí podmínky, neznamená, že by se neprojevoval také europeizační účinek. K projevení a zesílení europeizačního vlivu došlo na konci 80.let, kdy evropská integrace zaznamenala nový drive a zejména pod vlivem reformy Evropské regionální politiky. Zde se projevila převaha exogenních principů, což se projevilo v synchronizaci národní legislativy s evropskou, novou orientací v soutěžní politice.¹¹⁰

A jak dodává Bull nakonec tyto „přímé“ europeizační efekty doplnily další, „nepřímé“, spojené s vyjednáváním Maastrichtské dohody.¹¹¹

2.3.2

1992-1996 OBDOBÍ NEČINNOSTI

Druhé období fáze změny paradigmatu v italské regionální politiky pro Jih je na tomto poli obdobím politického vakua. Europeizační efekt v předchozím stádiu jako příklad *negativní integrace* znamenal pád celého stávajícího politického paradigmatu.

Specifickou dimenzí tohoto období je reorganizace na místní úrovni – rozvoj nového regionálního a lokálního uspořádání v důsledku institucionálních reforem ve státně-lokálních vztazích.

¹⁰⁸ Italský model formy státu je charakterizován smíšeností – není ani centralizovaný ani federální, Ibidem, pp.159-161.

¹⁰⁹ Gualini, E.: Multi-level Governance and the institutionalization of European policy space: reflections on the reform of state-local relationships in regional policy in Italy, pp.7.

¹¹⁰ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, pp. 117-118.

¹¹¹ Bull, M. a Baudner, J.: Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno, pp. 1067.

Druhé období europeizace italské regionální politiky také charakterizuje změna v režimu mezivládních interakcí: významným příkladem toho je tzv. „*Masera-Wulf Matthies*“ dohoda z roku 1995, důsledkem jednání italského Ministerstva financí s Generálním ředitelstvím XVI. Komise pro regionální politiku a soudržnost. Dohoda byla ujednáním o podmínkách pro rozšíření programů na období 1989-93 strukturálních fondů jako odpověď na hrubé nedostatky v realizačním provedení. Na základě těchto dohod a dohody mezi státem a regiony byla v červenci roku 1994 ustanovena tzv. „*Cabina de Regia*“ (řídící komora), která měla centrální úlohu koordinovat a urychlovat proces za účelem plného využití dostupných strukturálních fondů. Jejím hlavním úkolem nebyla tolik technická asistence jako čistě varování před možností ztráty fondů a různá poradní opatření, aby se zabránilo možnosti ztráty fondů z důvodu neschopnosti je utratit.¹¹²

Cabina však postrádala autoritu a potřebnou expertízu k efektivnímu řízení procesu decentralizace. Odpovědnost byla delegována na subnárodní úroveň ale bez její podporovat nezbytná utváření kapacit.¹¹³

K přijetí nové regionální politiky, která by kopírovala evropskou ale zatím nedocházelo. Což se ukázalo jako velký problém, protože zmražení investičních pobídek ve výrobní sféře způsobilo průmyslovou krizi Jihu, provázenou nárůstem nezaměstnanosti (na 18%) a nárůst migračního toku na Sever, přičemž Jih byl poznamenán migrací ze třetího světa.¹¹⁴

Rétorika neoliberálů a Ligy Severu byla velmi kritická vůči celé politice *speciální intervence* v Mezzogiornu, Jih byl označován za „parazitní region“, který přispívá do státní kasy pouhými 18% a pohlcuje 35% státních výdajů.¹¹⁵

¹¹² La Spina, A.: *La politica per il Mezzogiorno* (Bologna: Il Mulino, 2003), pp. 292.

¹¹³ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, pp. 149.

¹¹⁴ Lupo, S.: *The changing Mezzogiorno*, pp. 255.

¹¹⁵ Biorcio, R.: *La Padania promessa*, pp. 88.

Politická situace

Itálie celkově byla v této době slabá a to hned z několika důvodů: italský politický systém se ocitl v krizi, která se vyznačovala absencí etablované centrální vlády. V parlamentních volbách, které v roce 1994 se konaly na základě nového volebního systému, sice uspěly nové politické subjekty, které se profilovaly jako výzva starému režimu, nicméně tyto nedokázaly být koherentní a prosadit reformy. Na politickou scénu vstoupil jeden z největších italských podnikatelů Silvio Berlusconi s novou politickou stranou Forza Italia (Vzhůru Itálie) v koalici s další novou nezdiskreditovanou politickou stranou AN (Národní aliance) a LN (Liga Severu). Berlusconiho vláda nicméně padla poté, co ji přestala podporovat Liga Severu.¹¹⁶ Následovalo období technokratického kabinetu Lamberta Dini, v oblasti regionálního rozvoje nebyly žádné změny a to navzdory tomu faktu, že okamžitý hospodářský dopad po ukončení italské politiky pro Jih byl vážný.

Shrnutí tohoto období

Europeizační stimul se vyvinul po reformě strukturálních fondů, spolu se začátkem druhého programovacího období.¹¹⁷

V druhém programovacím období v letech 1994-99 se přesunula podstatná část veřejných financí do těchto regionálních programů: regiony získaly 49% a multi-regionální intervence 51%. Avšak z důvodů nutnosti rychle utratit značné množství zbylých zdrojů z prvního CSF, pokračovaly nadále konvenční politiky a dotace do průmyslu dokonce vzrostly. Programová

¹¹⁶Bossi zjistil, že ke slibované federalizaci nedojde a proto po hlasování o důvěře vládě po sedmi měsících v úřadě Berlusconi rezignoval in Clark, M.: *The collapse of the "First Republic"?* pp.423-424.

¹¹⁷Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, pp.151.

část podporující produktivní aktivity získala více než 30% zdrojů ve srovnání s 22% z předchozího období.

Druhé období změny regionální politiky v Itálii spadá dohromady s vývojem ve třech významných oblastech:

1. Urovnání sporů s Komisí ohledně schémat státní pomoci.
2. Vznik nového rámce regionální podpory.
3. Redefinice státních kompetencí v záležitosti regionálního programování.

Europeizační účinky se projeví v tlaku na politiku hospodářské soutěže, nezbytné podmínky pro rozvoj nové italské regionální politiky pro Jih.¹¹⁸

2.3.3

1996-2000 OBDOBÍ VZNIKU NOVÉ POLITIKY PRO MEZZOGIORNO

Třetí období europeizace italské regionální politiky je změnou k lepšímu institucionálnímu uspořádání: přichází reformy strukturálních fondů a začíná nové programové období vyjednáváním státních aktérů, kteří této příležitosti využili k redefinování svých rolí.¹¹⁹

V tomto období se stranickopolitický systém stabilizoval do dvou soupeřících koalic.¹²⁰ Po volbách v roce 1996 se dostala k moci levice v čele s Romanem Prodim a dochází k reformulaci politiky pro Jih.

V roce 1997 vznikl Odbor pro rozvojové politiky, *Dipartimento per le politiche di sviluppo*, **DPS**¹²¹ což byla instituce, působící při Ministerstvu hospodářství a financí, pověřená

¹¹⁸ Bull, M. a Baudner, J.: Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno, pp. 1068.

¹¹⁹ Ibidem, pp. 171-200.

¹²⁰ pravicová koalice, *Polo*, dnes známá jako *Casa delle Libertà*, *Dům svobod* a koalice levého středu, *Olivovník*, dnes také *Unione*, *Jednota* In Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics*, pp.52-53.

dohledem nad implementací evropských politik v italské administrativě a mimo to byla pověřena také řízením inovačních politik.¹²² Strukturální politiky byly oblastí, ve které DPS například navrhl nový model vztahů mezi centrálními a regionálními vládami. Ke změně institucionálních vztahů mezi národní a subnárodní úrovní došlo také díky alokaci velké části (přibl. 70%) zdrojů regionům.

V regionální politice došlo k posílení odpovědností regionů a nástrojů regionální politiky, k podpoře administrativních reforem a participaci hospodářských a sociálních aktérů v regionech a obcích. Stávající politické nástroje tak byly decentralizovány a propojeny se strukturálními fondy, přičemž nástroje vycházející ze směrnic strukturálních fondů měly rozhodující funkci.¹²³

Institucionální uspořádání bylo spojeno se změnami v hospodářské politice, která kladla důraz na zahrnutí lokálních a regionálních aktérů, a hlavní prioritou byla opatření k posílení a stimulaci vnitřního regionálního rozvoje. Nový přístup zredukoval automatickou podporu a měl podněcovat produkci spojenou s regionálním rozvojem. Státní dotace byly proto spojeny s cílem posílit kraje nebo oblasti s vyjednaným programováním, zatímco přímé pobídky podnikům byly snižovány a redefinovány. Navzdory velkému tlaku ze strany italské konzervativní konfederace průmyslníků byly pobídky v průmyslu drasticky redukovány. Vyšší podíl zdrojů tak mohl být ponechán k financování projektů navržených místní infrastrukturou a středisky pro výzkum a školení.¹²⁴

Jednou z důležitých inovací byly na tomto poli tzv. „*patti territoriali*“ (regionální dohody) a tzv. *regionálně integrované projekty* k posílení utváření sítí a koalic sociálních a hospodářských aktérů na subnárodní úrovni v odpovídající oblasti hospodářství. Zahrnují

¹²¹ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, pp. 149., *Dipartimento per le politiche di sviluppo, DPS* In <http://www.dps.tesoro.it/>.

¹²² La Spina, A.: *La politica per il Mezzogiorno*, pp.293.

¹²³ Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics*, pp.155-170.

¹²⁴ Barca, F.: *New Trends and the Policy Shift in the Italian Mezzogiorno*, *Daedalus*, 2000, pp. 106.

spolupráci nejen na úrovni lokální ale i provinční. Kromě toho tyto nástroje berou v úvahu tradičně silnou pozici lokálních autorit a měst. Regionální dohody zlepšily efektivitu procedur a podpořily podnikání a přispěly ke zvýšení zaměstnanosti, školení, flexibility odborů v pracovních vztazích a banky zvýšily možnost investičních úvěrů.¹²⁵

Strukturální fondy se tak ukázaly být oblastí politiky inovace a politických experimentů také pro subnárodní vládu.

Role Komise

Evropská komise pouze zabezpečovala, aby regionální operační programy zrealizovaly to, co bylo již vyjednáno v *Rámcové podpoře Společenství* pod vedením DPS, představitele národní úrovně který hrál významnou roli v orientaci italského přístupu směrem k evropským záležitostem.¹²⁶ Partnerství s hospodářskými a sociálními partnery bylo ještě více zdůrazněno na subregionální úrovni. Regionální dohody zlepšily efektivitu postupů, podporovaly podnikání ke zvýšení zaměstnanosti a školení, dále způsobily to, že odbory byly flexibilnější v pracovních vztazích a banky zvýšily možnost opatření investičních úvěrů.¹²⁷

Evropské dohody regionálního rozvoje byly představeny jako Multiregionální operační plán rozvoje, *Sviluppo locale – Patti territoriali per l'Occupazione* a musely být schváleny ministerstvem podle kvality rozvojových plánů a souhlasného protokolu všech aktérů. Tyto dohody měly velký význam, protože ve srovnání s italskými regionálními dohodami do nich bylo alokováno více zdrojů a obsahovaly podrobnější rámec podmínek. Obecně měly lepší účinnost právě díky vymezení směrnicemi a poskytnuté technické asistenci. V rámci

¹²⁵ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, pp.134-135.

¹²⁶ La Spina, A.: *La politica per il Mezzogiorno*, pp.293.

¹²⁷ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, pp.154.

strukturálních fondů bylo navrženo podobné institucionální uspořádání v strukturálním období CSF 2000-2006 v *regionálně integrovaných projektech*. Odpovědnost za navržení přesných pravidel byla přenesena na regiony.

Významnou součástí administrativních reforem se stalo tzv. „*nové programování*“ s objektivními indikátory a nezávislým vyhodnocením (což Evropská komise hodnotila zvláště pozitivně) a celkově systematictější přístup k vyhodnocení. Tzv. *vyhodnocení ex ante* se stalo součástí *Rozvojového plánu pro Mezzogiorno* na základě detailní *analýzy SWOT* (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threads) v rovině priorit a sektorů a dále rozvoj tzv. *ad hoc modelu* k vyhodnocení dopadu plánu a analýzy shody a důslednosti správné alokace prostředků.¹²⁸

Vyhodnocení, monitoring financování a tzv. *náhradní prémie* se staly hlavní součástí reformy administrativy a vytváření kapacit na Jihu. Na technickou asistenci, realizační studie (feasibility studies) a celkové vyhodnocení bylo vyčleněno mnohem více zdrojů, což bylo důležité v plánování strukturálního období CSF 2000-2006, protože posílily odpovědnost jednotlivých autorit.¹²⁹

Přístup *nového programování* je zaměřen na spojení nadnárodních, národních a subnárodních inputů do rozvojové politiky ve společném rámci dohodnutého postupu hospodářského rozvoje. Integrací politik a programů pro evropské strukturální fondy do systému institucionálních dohod mezi státem a regiony, se nakonec vyvinulo systematické propojení mezi národním a evropským regionálním programováním. V rovině lokální pak docházelo k rozvoji politik pro místní systém rozvoje a poté jejich integraci do systému národních rozvojových politik s pomocí užití nástrojů „vyjednávání“ v novém programování (tzv. *contratti di programma, patti territoriali, contratti d'area*).

¹²⁸ Ibidem, pp.155-156.

¹²⁹ La Spina, A.: *La politica per il Mezzogiorno*, pp.293.

Tento model alokace státních zdrojů určených na rozvoj byl založen na nejširší možné výměně mezi všemi aktéry v různých programových liniích a ve světle různých potřeb a cílů.¹³⁰ Rozvoj nového stylu politiky, označený jako „nové programování“ představuje snahy o realizaci jednotného plánu na začlenění iniciativ pokrytých evropskými strukturálními fondy. Dalším významným aspektem nového programování je obrat v otázce regionalismu a regionálních reforem ve spojitosti s evropským regionálním programováním. Tyto novinky byla završeny návrhem na tzv. „reformu Bassanini“, která posílila autonomii.¹³¹

Regionální politika v tomto období možná ještě nezašla dost daleko, ale poskytla nové italské politice určitou legitimitu a důvěryhodnost. Tyto změny byly dále posíleny také *nepřímými europeizačními efekty* spojenými s kritérii v Maastrichtské smlouvě. Hospodářská a měnová unie přitom působila jako vnější nátlak, *vincolo esterno*, který podnítil reformu nedisciplinované rozpočtové politiky.¹³²

Jak již bylo řečeno, v Itálii jsou evropské politiky pojímány jako spouštěcí stimul k domácím reformám. Evropským vlivem se změnilы vztahy mezi centrální a regionální úrovní vládnutí, a to nejen v pravomocech, ale také v nové politice hospodářského rozvoje, která je často popisována jako politika endogenní, vnitřního rozvoje.

Kromě reformulace italské regionální politiky pro Mezzogiorno podle evropské linie tak v polovině 90.let došlo k decentralizaci ve správě což bylo stimulem k obnovení politické třídy a využití vlastních zdrojů. Vláda se snažila uložit na regiony určité pravomoci spojené s odpovědností, což v kombinaci s redukcí státních dotací mělo, jak píše Bull, racionalizující účinek na italský průmysl a podniky na Jihu a vedlo také v určité míře k oslabení role Mafie.

A ačkoli italský Jih nebyl na konci 90.let prosperující oblastí (což platí to i nadále), tyto

¹³⁰ Gualini, E.: Multi-level Governance and the institutionalization of European policy space: reflections on the reform of state-local relationships in regional policy in Italy, pp.25.

¹³¹ Zákon Bassanini (59/1997) navrhl tzv. „administrativní federalismus“, umožnil, aby vláda vypracovala legislativní dekrety, jimiž měly být na regiony a jednotky místní samosprávy převedeny funkce a úkoly, které se do té doby realizovaly na centrální úrovni, mimo oblast zahraničí, obrany, justice, policie a vnitra. Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics*, pp.166.

¹³² Bull, M. a Baudner, J.: Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno, pp.1068.

změny způsobily, že se začal rozvíjet vnitřní potenciál. Vysvobození z koloběhu státní asistence a narušení klientelských vztahů navodilo, že teprve koncem 90.let a na přelomu století začaly jižní regiony odhalovat potenciál vlastních zdrojů. Evropské politiky pak zajistily těmto novým pravidlům legitimitu a spolehlivost.¹³³

2.4 NOVÁ POLITIKA PRO MEZZOGIORNO

Během desetiletí po nastartování reformy evropské regionální politiky prošla italská regionální politika pro Jih paradigmatickou změnou. Nová politika vycházela z obecné, evropské politiky regionální konkurenceschopnosti a byla rozvinuta ve specifickém rozvojovém plánu pro Jih. Změna paradigmatu spočívala v tom, že tyto politiky byly již zřetelně kompatibilní s evropskými normami a procedurami.

Základem nové politiky teritoriální konkurenceschopnosti byla myšlenka, že stát i Evropská unie by měly bránit převodům firemních investic do méně rozvinutých oblastí. Tato nová politika je založena na zvyšování konkurenceschopnosti regionů posilováním jejich vnitřního potenciálu. Projekty jsou tak namířeny více na posilování místních zdrojů, aglomerace a sítě spolupráce, než na specifické sektory průmyslu či služeb. Dále se zaměřuje na zlepšování „rámcových podmínek“ na Jihu: tedy na instituce a utváření institucí, přístupnost přírodních a kulturních zdrojů spotřebitelům a producentům, na infrastrukturu a strukturální zázemí v městských a venkovských oblastech, komunikační sítě a další.¹³⁴

Tato nová politika poskytla rámec pro *Nový plán rozvoje pro Mezzogiorno*, který byl navržen na konci 90.let na období 2000-2006. Jeho cílem je realizace nové politiky pro teritoriální

¹³³ Ibidem, pp. 1069-70.

Baudner, J.: Two logics of Europeanisation. The Impact of European regional policies in Southern Italy and Eastern Germany, pp. 33-34., viz také Tab.2

¹³⁴ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, pp. 151.

konkurenceschopnost Jihu v souvislosti s třetí fází evropských strukturálních fondů a tím zesílení potenciálu účinného uvedení do praxe.

Evropská komise, která byla zahrnuta v procesu politické formulace, 1.8. 2000 schválila plán rámcové podpory společenství, tzv. *Rozvojový plán pro Mezzogiorno* (CSF –MDP).

CSF-MDP obsahuje několik inovací, které znamenají konec staré politiky pro Mezzogiorno.

1. Regionům je v souladu s národními směrnicemi, rozhodnutími na základě partnerství, připsána zodpovědnost za řízení přes 70% z celkových zdrojů podle plánu. Žádný region ve středu a na Severu Itálie neovládá takové množství kapitálových zdrojů.
2. Byly ustanoveny indikátory měření, spojující indikátory na mikroúrovni a indikátory a mikroúrovni.
3. Rezervní alokace (10% ušetřených zdrojů) byly vytvořeny za účelem poskytnutí pobídky pro projekty vysoké úrovně.
4. Byla zřízena síť monitorujících jednotek.¹³⁵

2.4.1 ZHODNOCENÍ ZMĚNY PARADIMATU

Nová politika pro Jih značí paradigmatickou změnu z přístupu založeném na pobídkách a státních (inward) investicích k politice zaměřené na stimul rozvoje samotných regionálních zdrojů. Tato politika nebyla zcela bez rozporů, ani jednohlasně odsouhlasena regionálními a lokálními aktéry na Jihu. Evropská komise pak prosazovala principy evropské regionální politiky jako například zahrnutí sociálních aktérů, princip partnerství, subsidiarity a decentralizace, větší efektivitu a monitoring, které se prosadily natolik, že se staly

¹³⁵ Baudner, J.: Two logics of Europeanisation. The Impact of European regional policies in Southern Italy and Eastern Germany, pp. 29-30.

Bull, M. a Baudner, J.: Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno, pp.1061.

charakteristickým rysem nové národní politiky. V jejím rozvoji pak Komise hrála konzultativní roli.¹³⁶

Podle Bulla a Baudnera, je-li možné hovořit o střetu paradigmat, převládlo v tomto případě jasně to evropské. Podle nich se prosadila síla europeizačního procesu, protože na domácí scéně nedošlo k pouhým změnám, ale k celé proměně logiky politického chování, která se etablovala a změnila staré přístupy.

Potvrdila se tedy Radaelliho definice: „procesu utváření, difuze a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, paradigmat *policy*, stylů, způsobů utváření a sdílených hodnot, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci utváření rozhodnutí EU a poté inkorporovány do logiky domácího diskursu, identit, politických struktur a veřejných politik.“ Neboli důkaz o europeizaci je nepopiratelný.¹³⁷

Z hlediska procesu tranzice *italského politického systému*, působila europeizace jako katalyzátor a ospravedlnění pro mnoho dalších reforem, celkově však byla spíše posilující než samotná příčina italské tranzice. Je nutné podotknout, že transformace Itálie, započatá na počátku 90.let stále ještě nebyla ukončena a proto musíme oddělovat období *europeizace italské regionální politiky* (jako změnu paradigmatu pod evropským vlivem) a italskou *tranzici*. Na domácí politické scéně tak europeizace působila spíše jako *intervenující* než *nezávislá proměnná*, která se projevila skrze měnící roli evropských politik v domácím kontextu. Evropské politiky byly domácími aktéry využity k prosazení domácích reforem.

Podle Bulla a Baudnera by se stará regionální politika pro Mezzogiorno nezávisle na europeizačním efektu s největší pravděpodobností stejně zhroutila, zároveň je vysoce

¹³⁶ La Spina, A.: *La politica per il Mezzogiorno*, pp. 295.

¹³⁷ Bull, M. a Baudner, J.: *Europeanization and Italian policy for the Mezzogiorno*, pp. 1070.

pravděpodobné, že by následně ustrnula ve druhém stádiu nečinnosti, což by mohlo znamenat katastrofální důsledky pro Jih. Pokud by ale vznikla nějaká nová regionální italská politika sama o sobě, zcela určitě by nedokázala být tak efektivní jako pod vlivem europeizace ve třetí fázi.¹³⁸

Významnou roli hraje zároveň domácí rovina, která určuje definitivnost či dočasnost europeizace. Samotná europeizace, jako kopírovaná aplikace, není zárukou úspěchu. Vždycky tu hraje roli domácí odezva - jenom změna vládního kabinetu může způsobit také změnu či dokonce návrat.

Úspěch nového paradigma

Zhodnocení úspěšnosti změny paradigmatu vyžaduje časový odstup, ten by mohl být pak vyhodnocen ve čtvrté fázi, období konsolidace, nebo naopak, může dojít k jeho zpochybnění. V současné době se po deseti letech vrátila na scénu opět diskuze o síle a limitech politiky pro Mezzogiorno, která byla nastartována v roce 1996.¹³⁹ Mezzogiorno sice podle určitých ukazatelů roste, ale na jeho vývoj má vliv také celková italská a evropská konjunktura, která v období 2002-3 zaznamenala spodní část cyklu a podle kritiků k tomu přispěla politika pravicové vlády posledních let. Někteří se tak domnívají, že nová regionální politika nepomohla ke změně statutu Mezzogiorna jakožto „závislé ekonomiky“ a že tato oblast nemá vlastní růstový potenciál a dobré výsledky jsou dány výlučně systémem vnějších podpor. Spolu tím se vrací známé klišé, které připisuje Jihu zakořeněnou zaostalost a nenapravitelnost.¹⁴⁰

¹³⁸ Ibidem, pp.1073.

¹³⁹ Rossi, N.: A proposito di politiche per il Mezzogiorno, *Il Mulino*, 52 (405), 2003, pp.177-183.

¹⁴⁰ Triglia, C. a Viesti, G.: Politiche per il Mezzogiorno cercasi, *Il Mulino*, 51 (304), 2002, pp.1143-1147.

2.4.2 JIŽNÍ ITÁLIE DNES

Problém Mezzogiorna odráží celkové problémy Itálie, se nimž se potýká již více jak jednu desetiletí. Je to celkový hospodářský úpadek také vlivem globalizace, která nepříznivě působí na malé tradiční italské rodinné podniky. Například region okolo Neapole byl proslavený malými podniky s textilem. Jiný region, Basilicata zase ztratil svou tradiční výrobu nábytku. Ale jsou to více známá a přetrvávající schémata: korupce, tragizovaný zločin, drogy a ilegální přistěhovalci. Ani Mezzogiorno však není jedno a to stejné. V minulosti byla Neapol jedním z hlavních měst v Evropě a hlavním městem prosperujícího království. Dnes se možná vyhrabala z bahna, ve kterém spočinula během posledních 15 let, ale stále má ještě co dohánět. Snad největším problémem tohoto města je reputace ohromné korupce a násilných trestných činů. *Camorra*, neapolská verze mafie si zde totiž udržela moc. Kalábrie má zase *Ndranghetu*, s reputací nejtvrďší a nejhůře proniknutelné zločinné organizace na Jihu. A potom je tu *Mafie*, která má tradičně sídlo na Sicílii. Právě tato organizace byla největším problémem pro stát za poslední dvě desetiletí. Podle palermských soudců se Mafie, oslabená v 90. letech, dnes znovu posiluje a to částečně také díky éře bývalého premiéra Silvia Berlusconiho, který práci soudců těžce narušil. Mafie je zcela nepochybně zapojena do obchodů na Sicílii. Ve všech oblastech Mezzogiorna je nezávažnějším problémem ekonomika a vysoká nezaměstnanost. Sicílie má pět milionů obyvatel ale jen jeden milion pracuje. Mohla by těžit z turismu ale nemá rozvinuté služby. Sicílie je takový ukazatel toho, jak na tom je celý Jih. Ubohé ekonomické podmínky nedávají možnost výběru hromadě nezaměstnaných na Jihu a ještě ve druhé polovině 90. let nic nenaznačovalo tomu, že by počet nové mafie, která se tu uhnízdila po vymícení té staré, klesal. Tzv. "nová mafie" byla z velké části tvořena albánskými uprchlíky, kteří zde vytvořili novou, chudou populaci.¹⁴¹

¹⁴¹ Po roce 1990, když padl albánský komunistický režim, překračovali migranti Jaderské moře s nadějí, že najdou lepší život v Itálii, přestupní stanicí se jim měl stát Jih, plavili se sem s nadějí, že se nakonec „propašují“ do severních měst. Namísto toho tu povětšinou zůstali a stali se členy mafie, anebo tu vykonávali nějaké nelegální práce. Během poslední dekády 20. století sem proniklo 80 000 albánských uprchlíků a vytvořili tu

Významným faktorem byl vstup do eurozóny, kdy došlo k tlaku na snížení státního utrácení a tím i na tradiční vysoce deficitní italskou ekonomiku a který také odhalil nedostatky v mikroekonomice: zejména rigidní pracovní trh a nízká konkurenceschopnost. Hroživá demografická charakteristika (v současnosti je jeden Ital z pěti starší 65 let), chronicky nízký růstový potenciál a klesající schopnost konkurovat se stále od počátku 90.let v zemi drží.¹⁴² Nicméně tyto strukturální problémy má v určitém rozsahu celá Evropa. Stejně jako ostatní členové eurozóny tato země potřebuje nezbytnou strukturální reformu k liberalizaci trhů, stimulovat konkurenceschopnost a reformovat přebujelý a zkorumpovaný státní sektor.¹⁴³ Určité oživení italské ekonomiky sice nastalo od 2.poloviny 90.let a některá čísla z OECD značila, že Itálie v HDP překonala Velkou Británii. Italská média začala oslavovat 5.místo v žebříčku nejbohatších zemí na světě, brzy však bylo vše podle přesnějších ukazatelů jinak, když byly zveřejněny výsledky měření tzv., „černé ekonomiky“. Itálie se snažila o zmírnění rozpočtového deficitu, zemi však zasáhlo snížení evropské poptávky a pokračující recese na počátku 90.let.¹⁴⁴

Bývalá pravicová vláda Silvia Berlusconiho (2001-2006) byla kritizována za pasivitu vůči korupci a organizovanému zločinu, které sužují Jih.¹⁴⁵ Tato vláda však také přinesla ústavní změny, největší za posledních padesát let, které přinesly regionům více pravomocí. Regiony a provincie tak sice regulují některé daně, většina financí je však stále přerozdělována centrálně. Další posilování regionální autonomie (které je prezentováno jako federalizace země) bude brzy schvalováno v celostátním referendu Otázkou je, jestli to Jihu spíše

novou, mladou a agresivní mafii, která opět ovládla obchod s narkotiky, bílým masem a zbraněmi. In Graham, P.: Albanian mob invades Italy, *the National Post*, Apríl 24, 2000.

¹⁴² Viesti, G.: Poche e grandi scelte per il Mezzogiorno, *Il Mulino*, 54 (480), 2005, 261-269
Corriere della Sera, The Economist

¹⁴³ Viaciago, G.: La quadratura dei conti, *Osservatorio Italiano*, No.37, 2005, pp.1025-1033.

¹⁴⁴ V roce 1993 poprvé poklesl HDP Itálie od roku 1975. Nezaměstnanost tvořila 10% na počátku 90.let.

¹⁴⁵ Itálie je ve zprávách Transparency International stále řazena mezi státy s vyšší mírou korupce, v roce 2002 například obsadila s indexem CPI 5,2 31.místo. V roce 2004 vykazuje na 42.pozici zhoršení,
<http://www.transparency.org/surveys#cpi>

neuškodí, a to právě kvůli velké převaze státu v ekonomice, stále závislé na veřejném sektoru, přetrvávající korupci a organizovaném zločinu. Tyto problémy nemohou být vyřešeny samotným posílením regionální autonomie.¹⁴⁶

Současná vládní levicová koalice Jednota (*Unione*) Romana Prodiho navrhla nový balík opatření pro stimulaci růstu, které vycházejí z premisy, že za určitých okolností Mezzogiorno nemůže nepřejít k silné a samostatné občanské společnosti s odpovědnou lokální politickou třídou. K tomu je nutné prolomit současný stav například podněcováním přátelského prostředí pro podnikatelské aktivity, lepší inter-regionální spoluprací a sérií specifických ekonomických opatření. Má se zlepšit regionální administrativa v oblasti čerpání strukturálních fondů, kde chybí kvalitní projekty. Při každém takovém nedokonalém projektu pak hrozí, že se odůvodnění neúspěchu zvrátí k otázce inherentní maladministrativy v potenciálu Mezzogiorna.¹⁴⁷

Protože koalice Unione je vnitřně nejednotná a Romano Prodi bude zejména v Senátu bojovat o každý hlas při schvalování reformy a zákonů, není jisté, jestli se novou reformu pro Mezzogiorno nakonec podaří prosadit.

A akademici z univerzit připomínají *vincolo esterno*. Tvrdí, že italské vlády umí tvrdá reformní opatření, ale jenom za předpokladu, že jsou splněny dvě podmínky: musí nastat stav akutní nouze a za druhé silný tlak z vnějšku. Jako tomu bylo na počátku 90.let.

Vstupem do eurozóny narostla cena za živobytí, teritoriální dualismus se nemění a Italům již tolik se nedaří (mimo jiné projevílo poklesem spotřeby) se také změnil tradiční italský

¹⁴⁶ V březnu 2005 došlo ke schválení revize italské ústavy (po národních volbách 2006 proběhne konfirmativní referendum) decentralizace, regiony tak získaly větší pravomoci v organizaci zdravotnictví, školství a v lokální a regionální administrativě (vláda však může zablokovat regionální legislativu, pokud poškozuje národní zájem).

Pro reformu devoluce viz Šústková, M.: Itálie: Ústavní reforma 2001 a Bossiho projekt devoluce In Dvořáková V. a Heroutová, A. (eds.), *II. Kongres českých politologů* (Praha: Suchdol, 5.-3.9.2003), pp.80-96

¹⁴⁷ Rossi, N.: A proposito di politiche per il Mezzogiorno, pp.182.

entusiasmus ve skepticismus vůči všemu, co je evropské.¹⁴⁸ Podle *Financial Times*¹⁴⁹ spočívá problém Itálie v její nepřipravenosti na život v měnové unii. Celkové náklady na pracovní síly zde vzrostly o 20% ve srovnání s Německem. Zatímco německé přerozdělení mezd reaguje na agregátní poptávku, italské mzdy pokračují v tempu růstu 3% ročně. Itálie zaznamenala také problém v konkurenceschopnosti cen v mnoha hospodářských sektorech. Citlivý program hospodářských reforem by se tak měl soustředit na ujednání mezd a úpravu řízení trhu s nemovitostmi a službami. Podle *Financial Times* ale Romano Prodi navrhuje špatný typ reform, prý stejného typu jako ty, které v ostatních evropských zemích již selhaly.

A OECD ve zprávě z roku 2005 říká: „někdy je ironií, že členství v hospodářské a měnové unii může zeslabit vnímání nutnosti provádět strukturální opatření“.¹⁵⁰

Zdá se, že od stavu nouze není tak daleko. Teď už jen chybí onen vnější tlak.

¹⁴⁸ Della Porta, D.: The Europeanization of Public Discourse in Italy, A Top-Down Process?, *European Union Politics*, Vol. 7 (1), 2006, pp.77-112.

¹⁴⁹ *Financial Times*, April 16th, 2006.

¹⁵⁰ A survey of Italy, *The Financial Times*, November 26th, 2005, pp.6.

2.5 SHRNUTÍ A ANALÝZA POUŽITÍ KONCEPTU

Sociologický institucionalismus rozvinul vysvětlení za jakých podmínek převezmou organizace principy a postupy.¹⁵¹ Tlak Komise na státy je v oblasti regionální politiky omezený. Mohou se uchýlit k symbolické změně nebo jsou neschopné převzít nová pravidla jako tomu bylo na Jihu v první polovině 90.let. Nejistota, kterou sociologický institucionalismus rozvinul jako z jednu z podmínek „adaptace“, hrála v tomto případě velkou roli. V Itálii byl zároveň velký kontrast ve vysoké míře legitimacy evropské vlády a naopak nízké míře legitimacy u politik pro Jih, které ve snaze navodit rozvoj selhaly. To vede **Baudnera** k závěru, že *selhání domácí politiky* tak jako v tomto případě, je důvodem pro mocnější dopad evropských politik, dokonce je to podle něho lepším predikátor změny než samotný princip institucionální inkompatibility, *misfitu*. „*Misfit*“ je problematický v krizové situaci kdy působí různé domácí tlaky a proto se odečítá hůře než princip pádu domácí politiky.¹⁵²

Gualini zase vycházel z rekonstrukce změny v italské regionální politice pomocí přístupu *multilevel governance*. Europeizaci italské regionální politiky rozlišil Gualini jako 3 fáze institucionalizace, dané vývojem specifické kombinace faktorů, mechanismů a proměnných, které se nacházejí v konkrétních kontextech. Jejich definice je inspirována *neoinstitucionalistickou teorií* změny, pro kterou je typická snaha o vysvětlení v posunu od „exogenní“ k „endogenním“ vysvětlením institucionální změny, naznačující relativní posun v pozornosti z dimenze „omezující“ k dimenzi „umožňující“ a tedy od *reaktivní* k *proaktivní* (neboli utvářející a inovativní) dimenzi změny. První stádium je pak podle něho obdobím

¹⁵¹ sociologický institucionalismus: šíření norem, úsilí o snížení nejistoty a nárůst legitimacy vede k adaptaci, přijetí odlišných norem a postupů, Rosamond, B.: *Theories of European Integration*, pp.119-122.

¹⁵² Baudner, J.: *Two logics of Europeanisation. The Impact of European regional policies in Southern Italy and Eastern Germany*, pp. 22.

adaptační institucionalizace, což je první fáze regionalizace od představení Středomořských programů, IMP v roce 1985 až k představení samotných strukturálních fondů v roce 1988. Toto období je shodné s těžkopádným přechodem k ukončení státních schémat pro rozvoj Mezzogiorna (intervento straordinario). Samotné programování pak začalo jako rozvoj „learning procesů“, ale také zdůraznilo realitu nízké úrovně regionálního uspořádání. Programování strukturálních fondů bylo hlavním vlivem pro praxi domácích mezivládních vztahů. tato fáze je fází nejednotné policy-making, poznamenané dualismem ve státním uspořádání (dualismus v rovině stát/region).

Gualini tak samotnou rekonstrukci změny v italské regionální politice pak vymezil pomocí přístupu *multilevel governance* a převedl ji na změnu v centrálně – regionálních (lokálních vztazích).

Pokusil se zjistit, jak se italský stát snažil o opětovné získání institucionální kapacity a legitimacy v 90. letech. Zkoumal změny institucionalizace: od *reaktivních* a adaptačních k *inovačním* (proactive). Důsledkem který vyzoroval, byl proces *induktivní* institucionalizace (discursive), tj. takového typu uspořádání, které prokazuje narůstající zapojování praktik v utváření politiky (policy making) formou tzv. „symbolických rámců řízení“ (symbolic cognitive frames).¹⁵³

Tyto řídicí/kognitivní rámce jsou jednak závislé na procesu *racionalizace* a převodu na lokální úrovni do vhodného uspořádání, jež představuje princip evropských politik. A za druhé, na zvýšené schopnosti politických aktérů z nich čerpat nové zdroje legitimacy k zavedení změny. Napětí vůči těmto novým zdrojům politické legitimace (v rámci nadnárodních omezení) v makroekonomice, má za následek přeměnu státních pravomocí. Zatímco v lokalitách se projevuje potřeba partnerství a podpory – mezi *státem a lokálním uspořádáním* (polity) vzniká ve vzájemném vztahu dualismus. Složitá cesta k nové orientaci

¹⁵³ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy* (Aldershot: Ashgate, 2004), pp.134-158.

regionální politiky po pádu *intervento straordinario* je dokladem této strategické překážky. Italská cesta k politické a institucionální změně, která se v tomto procesu vyvinula, není sice koherentní, ale ani není napadnutelná. Reforma devoluce (v Itálii nazvaná federalizace) je určitě také jedním z důsledků, i když se vyvinul nepřímo, nelineárním způsobem. Postupně došlo k přeměně, ke změně způsobů *policy-making* a interakcí na třech úrovních vládnutí. Gualini také zahrnuje *faktor nestability* na domácí italské scéně, který může proces tranzice ohrozit.

Inherentní nestabilita této scény je podle něho dokonce klíčovým faktorem. Potom musí být zpochybněn rozsah působnosti evropských politik a jejich schopnosti živit procesy, které jsou jejich prostřednictvím spouštěny. Tato otázka je položena v rámci přetrvávajících rozporů mezi principem *regulačních politik* (založených na mezivládních interakcích definovaných hierarchií) a principem *jednotného rozhodování* (založeného na mezivládním vyjednávání).

Druhé období je pak fází normativní institucionalizace, velkou roli tu hraje Komise, která hrozí vynucením vracení peněz, pokud budou politiky zavedeny s nedostatky. V této fázi pak stát znovu získává moc. Zároveň se objevuje na domácí scéně debata o federalizaci a rozvíjí se nová stanoviska ve vztahu na straně státních aktérů. Komise jedná se subnárodními aktéry k zajištění efektivního přenosu určitých procedur a tato strategie multilevel uspořádání je tak de facto legitimována zasazením v odůvodněné evropské politice.

Ve fázi třetí, diskursivní institucionalizaci, dochází k prosazení programování v multilevel provedení. Zároveň na domácí scéně bylo představeno „nové programování“, dávající legitimitu vzniku nové politiky pro Mezzogiorno. V tomto období tak vzniká nová struktura (model): přichází reforma strukturálních fondů, začíná nové programové období a státní aktéři

pak redefinují své role. V pozadí tohoto procesu je restrukturalizace domácích politických arén – evropská politika podněcuje reformy ve státně-lokálních vztazích jako *inspirativní vzor* víceúrovňové arény vládnutí. Multilevel interakce v praxi rozvíjejí nový způsob kolektivního jednání a tím také efekt této institucionalizace. Gualini tím zjišťuje, že europeizace je v italském regionálním politickém procesu relativně *nezávislou* ve srovnání s dynamikou jiných evropských politik (které mají „strategii svázaných rukou“).

Když se podíváme na kontext italské politické scény a výše popisované aspekty tranzice v 90.letech, potom je tato rekonstrukce více zřetelná.

Na začátku práce jsme kladli důraz na efekt událostí na italské politické scéně na počátku 90.let. V tomto období neexistoval žádný projekt v řešení, natož shoda, protože se zde prolínaly různé zájmy aktérů. Navíc zde intervenovaly tradiční domácí *cleavages*¹⁵⁴ se zesíleným akcentem: mezi levicí a pravicí a Severem a Jihem, ale také institucionální *cleavages* mezi národní úrovní, vznikajícími regionálními úrovněmi a tradičně silnou lokální úrovní, což dohromady utvářelo pole různorodých zájmů. Velká část populace v severní Itálii již nebyla ochotná přiznávat „obecnou podporu“ redistribuci zdrojů na Jih jako akt národní solidarity. Bylo proto nutné, aby bylo v nové regionální politice vyhověno zájmům Severu i Jihu a zároveň požadavkům regionální odpovědnosti.¹⁵⁵ Autoři, z nichž jsme vycházeli, odhalili a poukázali na velké institucionální nedostatky jižních regionů, při počátečních neúspěších ve využívání strukturálních fondů. Evropským vlivem došlo k nastartování nových reforem a postupné změně paradigmatu v oblasti této politiky. Velkou roli tu však hrály domácí faktory.

Názory na význam a stupeň europeizačního, tzv. *adaptačního tlaku* se různí. Börzelová a Risse mu přičítají velký vliv, zatímco Bull a Baudner a Gualini mu někdy přikládají nižší (nebo nepřímý) význam a zdůrazňují roli domácích faktorů a zejména schopnosti (a také ochotě) domácích aktérů „využít“ Evropy. Domácí aktéři využívají paradigmatu EU jako hlavní bod, kolem něhož je postaveno nové paradigma na národní/domácí rovině. Europeizace je tedy skutečně *intervenující proměnná*, ačkoliv ne jediná, ale přesto směrodatná.

Europeizace je tak zřídka *nezávislou proměnnou*, zvláště pokud vycházíme z přístupu „bottom-up“, který se nezabývá rolí proměnných na evropské úrovni, z čehož vyplývá, že adaptace na ni nemusí být nutně nezvratnou změnou.

¹⁵⁴ „italské cleavages“ viz Pasquino, G.: On the Restructuring of the Italian Party System In Graziano, G.; Reschová, J.(eds.), *Současná Evropa a Česká Republika. Rozšíření Evropské unie, občanská společnost a evropská forma vládnutí* (Praha: Italský kulturní institut, 24.-25.února 2003), pp. 133-155.

¹⁵⁵ Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy* pp.147-155.

V celkovém kontextu italské transformace také nemůžeme hovořit o finálním stádiu, přestože zmiňovaná změna paradigmatu přivedla hmatatelné důsledky. Po více než 40 letech nehybnosti a strnulosti a přinejmenším jen částečných změn, se totiž italský politický systém transformoval. Ve spojení italské tranzice s europeizací čelí výzkumní pracovníci italské a evropské politiky jisté výzvě, jak rozklíčovat význam nejen evropských a domácích, ale i globálních faktorů, které měly vliv na danou transformaci. Většina z nich dochází k tomu, že jakákoli generalizace „europeizace italské politiky“ je jaksi bez záruky.

Radaelli a Franchino dokonce vyzývají k přehodnocení hlavního směru mechanismů europeizace: od pojetí „europeizace jako tlaku“ na „domácí praxi Evropy“. Tlak může vzniknout induktivně nebo je rozšiřován domácími aktéry (politickými, či podnikatelskými), aniž by byl utvářen z vnějšku a s odstupem jakousi evropskou šablonou na domácí struktury. Jak jsme viděli, v Itálii je europeizace propletena s působností domácí politiky. V tomto kontextu může být tlak europeizace napaden, přijat nebo pohlcen politickými aktéry a domácími institucemi, nebo použit politickou koalici jako tvůrčí stimul k reformám, či doslova „využita“ politickými představiteli k obhajobě určitých zájmů.

Radaelli a Franchino také upozorňují na možný další problém v této diskuzi: vzhledem k tomu, že není zcela jasný vtažný bod, k němuž by se měla italská tranzice ubírat, je potřeba ho nějak vymezit (například pokud je vztažným bodem dobře fungující politický systém, mělo by být jasně vymezeno, co to znamená a kde funguje). S tím souvisí jiná diskuze, tedy že Itálie nebude nikdy normální zemí, *paese normale*, kde by tranzice dosáhla finálních, hmatatelných výsledků. Radaellimu se tak paradoxně zdá evropský vliv jasnější, pokud se vzdáme nerealistické ambice pojetí europeizace a situujeme Evropu čistě v logice domácí oblasti.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Franchino, F. a Radaelli, C. M., *Analysing political change in Italy*, pp. 946.

ZÁVĚR

V poslední době zaznamenáváme rostoucí konsensus v tom, že europeizace je tak komplexní, že nemůže být vysvětlena v jednom teoretickém rámci, neboli, jak řekl Olsen: „neexistuje jednotná *grand teorie* europeizace“.¹⁵⁷ V úvodní části této práce jsme viděli, že europeizace má velmi široký rámec a může znamenat prakticky cokoli.

V naší případové studii o „změně paradigmatu v italské regionální politice“ jsme si potvrdili, jaké potíže mohou nastat při použití konceptu europeizace.

Domníváme se, že studium europeizace by nemělo být o hledání čistého konceptu, ale o tom, že se snažíme něco zjistit a doložit. Aby se tento koncept zbavil nejistoty, měl by spolupracovat s více vyhraněnými a argumentačně více zvládnutými teoretickými rámci, jako je například *multilevel governance* nebo *network governance*. Například *multilevel governance*, který lze empiricky podložit, je užíván v case studiích o europeizaci regionální politiky v poslední době velmi často. Tato teorie pojímá utváření evropského politického prostoru jako proces, který zahrnuje významné změny v mocenských vztazích – mobilizaci a posilování subnárodních vlád.

Samotná europeizace však není prakticky ověřitelná, pokud jí chceme měřit transformační procesy. Jednak z toho důvodu, že v případě Itálie tento proces není možné nazvat jako uzavřený a jednak z důvodu, na který jsme poukazyvali, tj. působení více faktorů. To, jaký dopad má Evropská unie na členské státy, je tedy proces různorodý, vždy závislý na domácím kontextu. A tak je možné, že europeizace je módní výstřelek a brzy bude nahrazena jinými koncepty.

¹⁵⁷ Olsen, J.: *The Many Faces of Europeanization*, pp.24.

V případě měření italského Jihu tento koncept selhává. Mezzogiorno se stále vyvíjí a tak nemůžeme tvrdit, že funguje výlučně podle starého nebo nového paradigmatu. To se prokáže až v mnohem delším časovém horizontu.

V Itálii došlo pod vlivem evropské politiky soudržnosti k urychlení procesu devoluce a rozvoje druhé, regionální úrovně vládnutí. Protože proces europeizace působí efektem různorodým, je zajímavé sledovat, jak se s touto politikou vyrovnávají různé regiony. Ty nejvyspělejší se adaptovaly ihned, ostatním to trvá různou dobu. V této oblasti je také dnes zkoumána dokumentace jednotlivých italských regionů, z níž se můžeme dozvědět, jak každý z nich reagoval odlišným způsobem v závislosti na vnitřně specifických faktorech, jako je například dědictví minulých politik a vlád, uspořádání, ale také o postojích administrativních a politických elit. Výsledky těchto případových studií by pak mohly v dlouhodobějším časovém horizontu potvrdit či vyvrátit dopad nové regionální politiky pro Mezzogiorno.

SUMMARY

This contribution presents a reflection on the Europeanization of Italian regional policy for Mezzogiorno, that is, on the domestic impact of EU regional policy on policies and strategies of Italian state in the process of transition. The process of Europeanization of Italian regional policy in 1990s can be interpreted as a paradigmatic change, marked by three stages.

“Europeanization” is meant here as concerning the mechanisms and dynamics of national response to supranational policy inputs, with a specific attention to factors of resistance and change in Southern Italian institutions and policies. This paper also highlights the problems with the use of the concept of Europeanization.

Keywords: Europeanization, Italy, Mezzogiorno, Italian regional policy, transition.

LIST OF REFERENCES

1. PUBLIKACE:

EUROPEIZACE

Relevantní zdroje:

Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V. (eds.) : *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu* (Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, 2005).

Featherstone, K.; Radaelli, C.M. (eds.): *The politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

Gualini, E.: *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy* (Aldershot: Ashgate, 2004).

Doplňující literatura:

Cabada, L.; Dvořáková, V. a kol: *Komparace politických systémů III* (Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2004).

Bale, T.: *European Politics: A Comparative introduction* (London: Palgrave, 2005).

Caciagli, M.: *Regioni d'Europa, Devoluzionismi, regionalismi, integrazione europea* (Bologna: Il Mulino, 2003).

Hooghe, L. a Marks, G.: *Multilevel governance and European Integration* (Oxford: Rowman&Littlefield Publisher, 2001).

Rosamond, B.: *Theories of European Integration* (Basingstoke: Macmillan, 2000).

ITÁLIE, ITALSKÁ POLITIKA

Relevantní zdroje:

Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics* (Cambridge: Polity Press, 2005).

Craft, M.: *Modern Italy 1871-1995* (New York: Longman, 1996).

Gundle, S. a Parker, S.: *The New Italian Republic. From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi* (London and New York: Routledge, 1997).

La Spina, A.: *La politica per il Mezzogiorno* (Bologna: Il Mulino, 2003).

Manzocchi, B.: *Ekonomika Itálie* (Řím: Editori Riuniti, 1960).

Putnam, R.: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

Doplňující literatura:

Biorcio, R.: *La Padania promessa. La storia, le idee e la logica d'azione della Lega Nord* (Milano: Il Saggiatore, 1997).

Bufacci, V. a Burgess, S.: *Italy since 1989* (Basingstoke: Palgrave 2001).

McCarthy, P.(ed): *Italy since 1945* (Oxford: Oxford University Press 2000).

Fabbrini, S.: *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane* (Roma-Bari: Laterza 2003).

Fabbrini, S. a Della Sala, V.: *Italy between Europeanization and Domestic Politics, Italian Politics, Vol.19* (Istituto Cattaneo 2004).

Le Galés, P. a Lequesne, Ch.(eds.): *Regions of Europe* (London and New York: Routledge, 1998)

Marletti, C.(eds.): *Politica e società in Italia* (Milan: Agnelli 2000).

Strmiska, M.: *Italské politické strany 1945-1994* (Brno: Masarykova Univerzita 1995).

2. ODBORNÉ ČASOPISY:

ITÁLIE

International Journal of Urban and Regional Research

Rossi, U.: New Regionalism Contested: Some Remarks in Light of the Case of Mezzogiorno of Italy, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 28.2, June 2004, pp.466-76.

Journal of European Public Policy

Richardson, J. (ed.): Europeanization and the Italian Political System: Politics and Policy, *Journal of European Public Policy*, special issue, Vol.11, No. 6, 2004, pp.

Il Mulino

Romano, S. : La cambiale europea dell'Italia, *Il Mulino*, 40 (336), 1991.

Rossi, N.: A proposito di politiche per il Mezzogiorno, *Il Mulino*, 52 (405), 2003, pp.177-183.

Triglia, C. a Viesti, G.: Politiche per il Mezzogiorno cercasi, *Il Mulino*, 51 (304), 2002, pp.1143-1147.

Viesti, G.: Poche e grandi scelte per il Mezzogiorno, *Il Mulino*, 54 (480), 2005, 261-269.

Osservatorio Italiano

Viaciago, G.: La quadratura dei conti, *Osservatorio Italiano*, No.37, 2005, pp.1025-1033.

Parliamentary Affairs

Bull, M.J.: Parliamentary Democracy in Italy, *Parliamentary Affairs, A Journal of Comparative Politics*, Vol. 57 No. 3, July 2001.

Review of Economic Conditions in Italy

Apicella, V.: Southern Italy and the underdeveloped regions of Europe, *Review of Economic Conditions in Italy*, No.1, Jan-June 1996.

South European Society and Politics

D'Amore, C.: Studying Italian Politics since the 1990s, *Southern European Society and Politics*, 7 (1), Summer 2002.

Hine, D.: European policy making and the machinery of Italian government, *Southern European Society and Politics*, 15 (2), Autumn 2000.

Teoria Politica

Coraluzzo, W.: La politica europea dell'Italia: antichi vizi e opinabili virtù, *Teoria Politica*, 10 (2), 1994.

EUROPEIZACE

European Union Politics

Della Porta, D.: The Europeanization of Public Discourse in Italy, A Top-Down Process?, *European Union Politics*, Vol. 7 (1), 2006, pp.77-112.

3. SBORNÍKY:

Graziano, G.; Reschová, J.(eds.), *Současná Evropa a Česká Republika. Rozšíření Evropské unie, občanská společnost a evropská forma vládnutí* (Praha: Italský kulturní institut, 24.-25.února 2003).

Dvořáková V. a Heroutová, A. (eds.), *II. Kongres českých politologů* (Praha: Suchdol, 5.-3.9.2003).

4. WORKING PAPERS

Joerg Baudner (University of Birmingham/European University Institute)

Baudner, J.: Two logics of Europeanisation. The Impact of European regional policies in Southern Italy and Eastern Germany, *Presentation at Munk Centre for International Studies*, University of Toronto, May 7.-9., 2004, pp. 1-25., available at:

<http://individual.utoronto.ca/wittenbrinck/europeanization/Baudner.doc>

James A. Caporaso (University of Washington)

Caporaso, J., A.: Third Generation Research and the EU: The Impact of Europeanization, (*Presentation at Conference on Impact of Europeanization on Politics and Policy in Europe*, Toronto, Canada), May 7-9, 2004, pp. 1-9, available at:

<http://individual.utoronto.ca/wittenbrinck/europeanization/KeynoteCaporaso.rtf>

Valeria Fargion, Leonardo Morlino, Stefania Profetti (University of Florence, Italy)

Fargion, V., Morlino L., a Profetti, S.: Europeanization and Territorial Representation in Italy (*University of Florence, Italy*,) 2006, pp.1-29, available also at:

http://www.iue.it/SPS/Research/Seminars20052006/Europeizzazione_Morlino_LB_Worksho_pS06.pdf

Paolo Graziano (Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Firenze)

Graziano, P.: Europeanisation or globalisation? Empirical insights from the Italian case
(Paper presented at the First YEN Research Meeting Workshop “Europeanization,
Globalization and Regulatory Policies.”, Siena November 2, 2001), pp.1-29, available at:
http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper_archive/1st_yen_meet_papers/graziano2001.pdf

Enrico Gualini (Faculty of Social and Behavioral and Sciences, University of Amsterdam)

Gualini, E.: Multi-level Governance and the institutionalization of European policy space: reflections on the reform of state-local relationships in regional policy in Italy (*Multi-level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 28-30 June 2001), pp. 1-30., no longer available.

Johan P. Olsen (ARENA, Centre for European Studies, Faculty of Social Sciences, University of Oslo)

Olsen, J.: The Many Faces of Europeanization (*ARENA Working Papers*, WP 01/2, 2002)
pp.1-43, available at: http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm

Maarten Vink (Leiden University)

Vink, M.: What is Europeanization? and other Questions on a New Research Agenda (Paper for the Second *YEN Research meeting on Europeanization*, University of Bocconi, Milan, 22-23 November 2002) pp. 1-22, available at:

http://www.essex.ac.uk/ECPR/standinggroups/yen/paper_archive/2nd_yen_rm_papers/vink2002.pdf

Claudio Radaelli (University of Exeter, School of humanities and Social Sciences)

Radaelli, C.: "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change"

European integration Online paper, 2000, available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008t.htm>

PŘÍLOHY:

1. TABULKY

Tab.1. Zaměření článků o europeizaci (1981-2000)

Téma	% z celku
Historické procesy	5,6
Šíření kultury	12,5
Centrální vláda	8,3
Nevládní organizace	8,3
Subnárodní autority	11,1
Politické strany	4,2
Vláda a politiky	33,3
Zahraniční vztahy	16,7

Zdroj: Featherstone, K.; Radaelli, C.M. (eds.): *The politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, 2003)

Tab.2. *Devoluce*

1924-1945 období fašismu

1948: nová ústava, schválení 20 regionů, v praxi jen 5 se „zvláštním statutem“

1970: ustanovení 15 regionálních rad, regiony s „normálním statutem“

1976: první výrazný přesun pravomocí regionům s normálním statutem, institucionalizace regionů jako skutečných center politického rozhodování

- kontrola nad 25% celkového národního rozpočtu

- regiony se dělí na provincie (hybridní instituce bez pravomocí) a obce

80. a 90. léta:

- nárůst autonomie regionů, aspekt region vs stát, regionální vs lokální vláda

- regionální aktéři ligy, v r. 1991 Liga Severu: požadavek po decentralizaci a federalizaci státu

- téma federalismu/regionalizace koinciduje s obdobím italské tranzice započaté zhroutením systému italské republiky na počátku 90.l.

1997: zákon „Bassanini“ urychluje proces přesunu pravomocí regionům

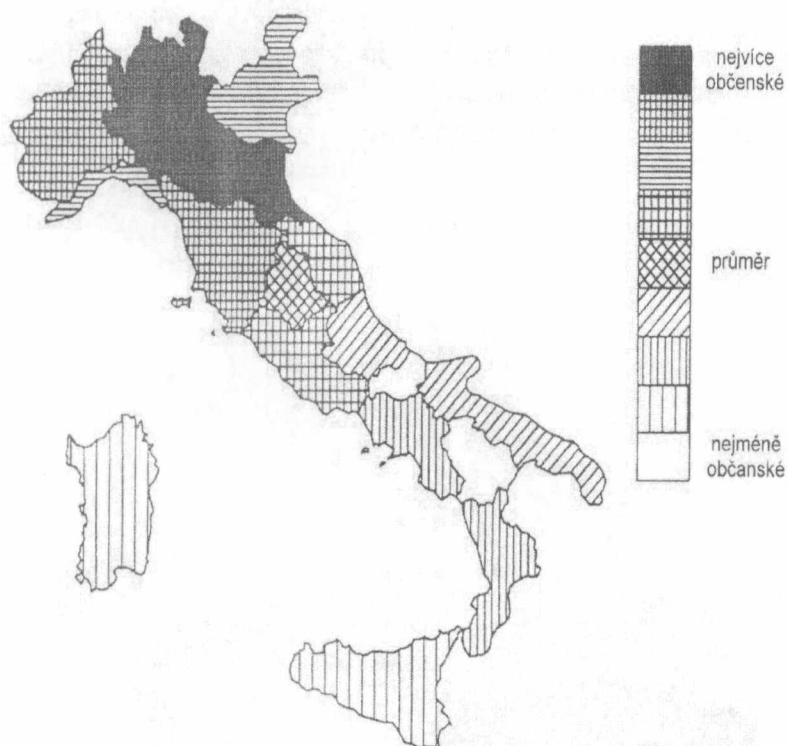
- tzv. „federalismus za nezměněné ústavy“

2001: modifikace hlavy V. druhé části ústavy, tzv. „zákon o federalismu“

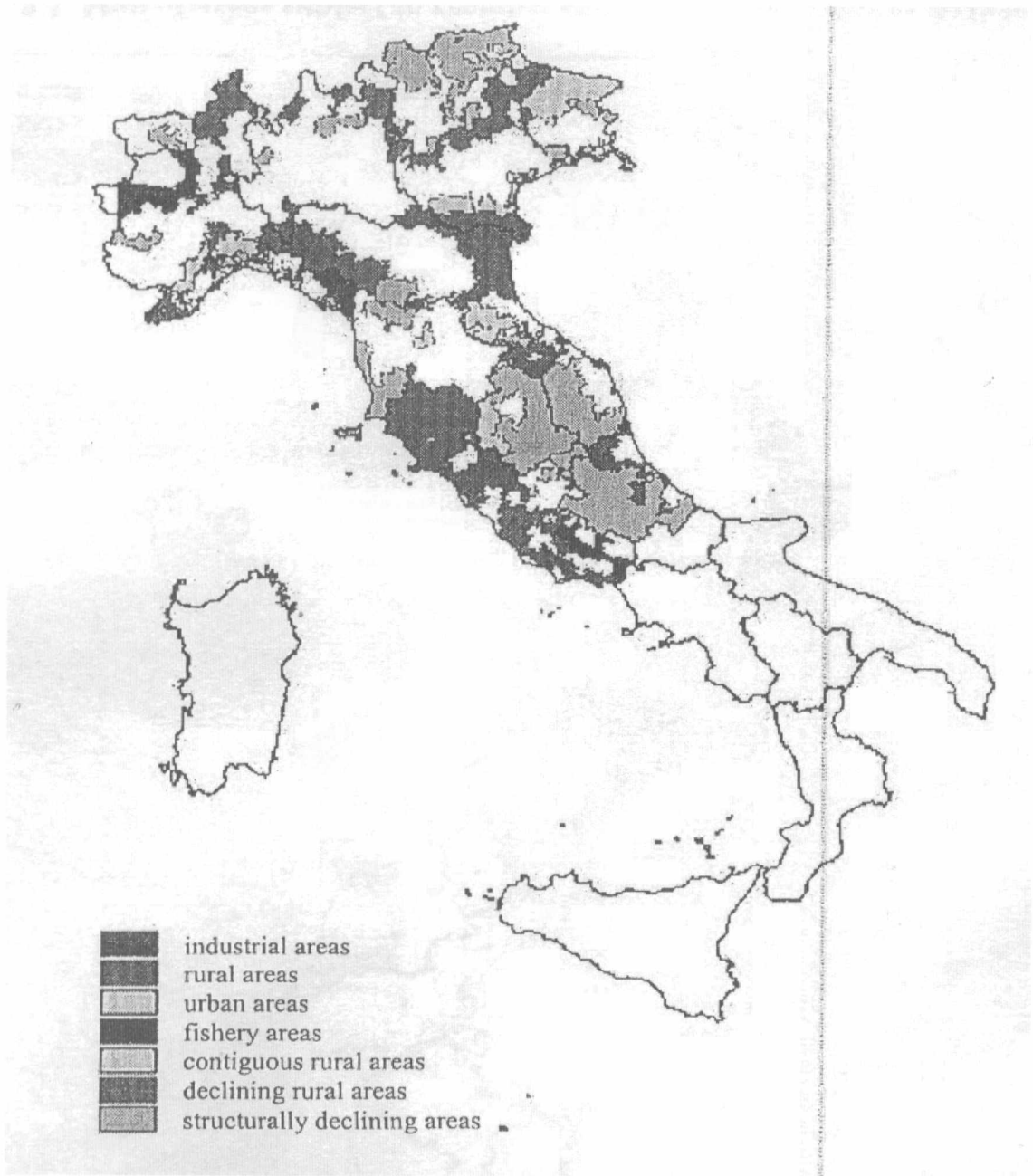
- ve skutečnosti posílení a rozšíření pravomocí regionů

Zdroj: Putnam, R.: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: University Press, New Jersey, 1993.), Bull, M.J.; Newell, J.L.: *Italian Politics* (Cambridge: Polity Press, 2005)

2. Občanské tradice v italských regionech v letech 1860-1920 podle Putnama



Zdroj: **Putnam, R.:** *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).



Zdroj: **Gualini, E.:** *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy* (Aldershot: Ashgate, 2004).

Zdroj: Zdroj: **Gualini, E.:** *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy* (Aldershot: Ashgate, 2004).

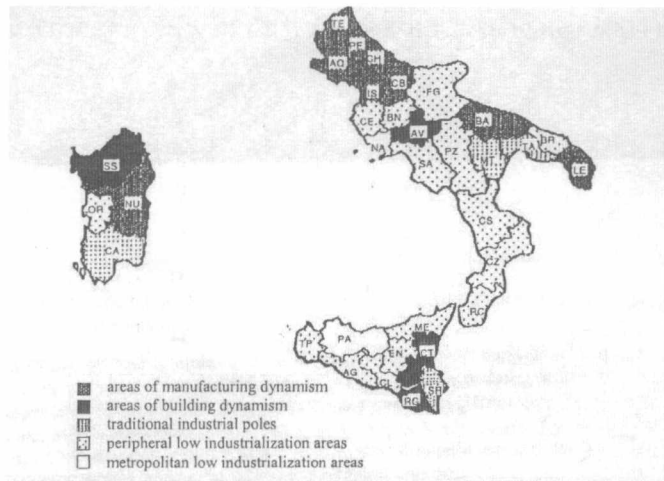


Figure 4.1 Development patterns in *Mezzogiorno* provinces in the 1980s

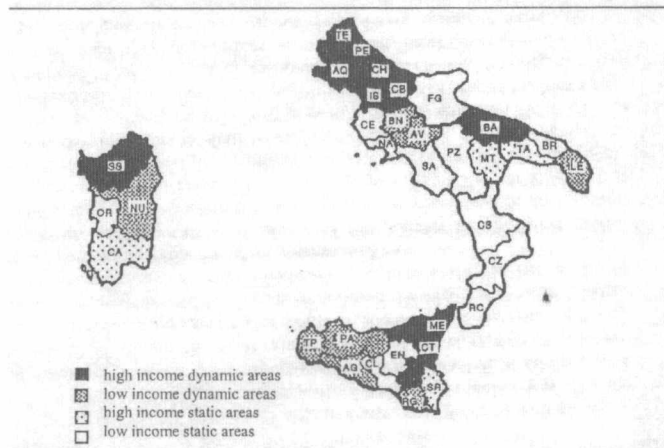


Figure 4.2 Areas by pro capita income in *Mezzogiorno* provinces in the 1980s
Sources: Trigilia (1992, p. 50 and p. 115).

Zdroj: Zdroj: Zdroj: **Gualini, E.:** *Multilevel governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy* (Aldershot: Ashgate, 2004), pp.

Table 4.1 Allocations of the Cassa per il Mezzogiorno for infrastructure works, 1950-1975

sector	1950-1955	1956-1960	1961-1965	1966-1970	1971-1975
agriculture	59.1	63.5	39.6	31.1	21.2
industry (ASI and NI)	-	-	4.7	7.7	18.4
transit infrastructure	26.3	13.7	19.5	24.8	16.7
water and sewage	12.4	18.8	26.2	28.5	27.8
hospitals	-	-	2.8	3.5	1.5
others	2.2	4.0	7.2	4.4	14.4
total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
total in billions ITL (at current prices)	576.4	584.6	637.0	1102.5	2533.1
total in % of total Cassa allocations	93.6	85.3	60.0	43.1	

Source: Del Monte and Giannola (1978, p. 306).

Table 4.2 Public and private industrial investments in the centre-north and in the Mezzogiorno of Italy, 1959-1976

	manufacturing industry	private companies (national or foreign)	state-owned or state- incorporated companies	state holding companies:	
				centre-north	Mezzogiorno
1959	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1960	116.6	129.6	75.5	115.0	159.3
1961	138.6	173.1	153.9	148.6	188.1
1962	159.7	236.7	217.9	181.5	302.0
1963	166.6	202.2	420.6	177.8	520.4
1964	128.9	161.7	527.5	163.9	482.9
1965	99.0	121.0	303.9	155.5	409.7
1966	107.3	122.5	225.5	140.4	338.5
1967	119.9	185.8	211.8	153.9	346.2
1968	123.9	193.8	237.8	190.3	357.5
1969	144.1	215.7	237.3	198.1	428.3
1970	174.1	267.9	367.6	218.2	706.9
1971	-	308.6	572.5	240.9	1,000.2
1972	-	249.7	666.6	254.7	1,168.1
1973	-	184.9	547.1	296.7	992.9
1974	-	-	-	296.8	699.1
1975	-	-	-	295.1	660.5
1976	-	-	-	311.9	504.7

Source: Graziani (1979, p. 108).

sustained economic development, and for the inability of local institutions to create efficient networks of economic and social services, resulting in the development of criminal rather than economic entrepreneurship.

Above all, the looming perspectives of development determined by the structural worsening of the economy contributed to the increasing critiques of the pattern of industrialization pursued by the *Cassa per il Mezzogiorno* in the 1960s and 1970s. Scholars highlighted the distortive effects determined by the system of incentives, which had favoured large enterprises – mostly public shareholdings – characterized by a high intensity of fixed capital (as exemplified by the concentration in 'poles' of the heavy industry), with limited spin-off effects in terms of the development of a system of SME's (Martinelli 1985). In second place, a progressive territorial and sectoral dispersion of the resources mobilized by the *Cassa per il Mezzogiorno* had become apparent, a development which undermined the achievement of objectives pursued through the 'growth poles' strategy.

Table 4.3 State intervention in the *Mezzogiorno*, 1970-1992

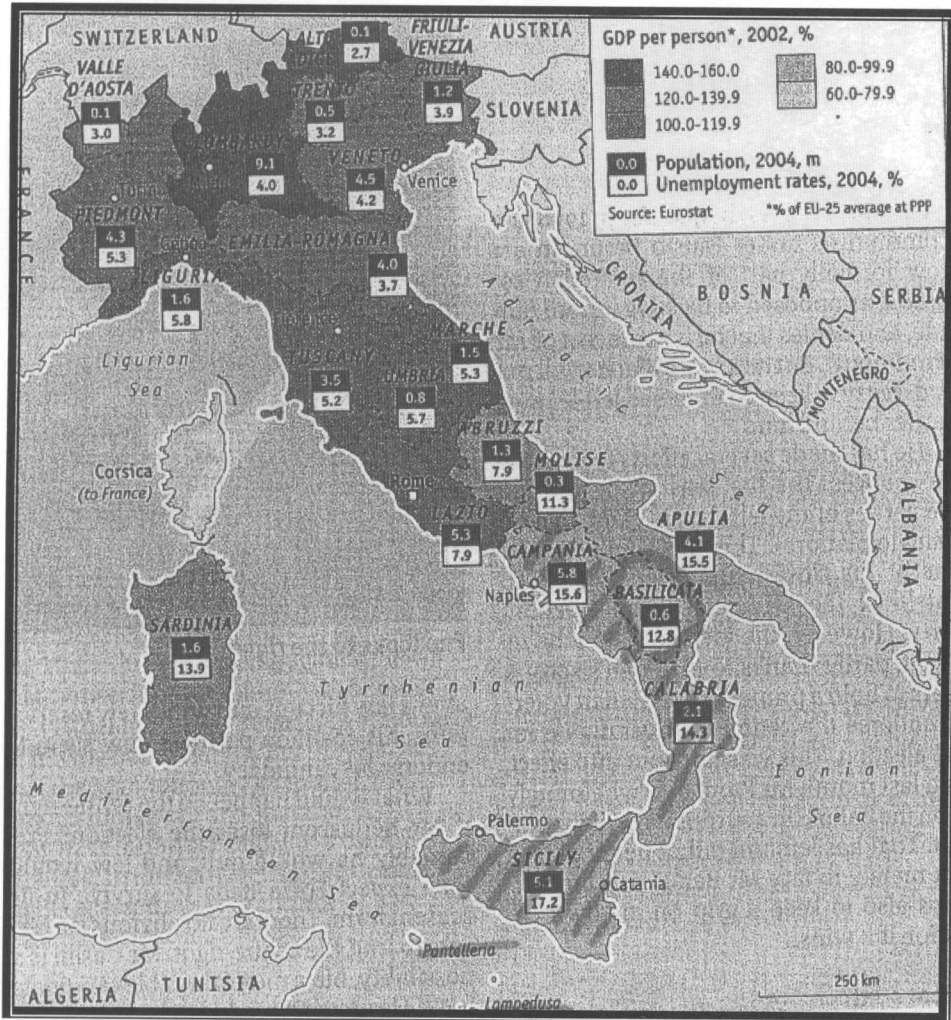
Intervento Straordinario	state intervention in billions ITL and in % of GDP of the <i>Mezzogiorno</i>		total in % on GDP
	taking-over of social security contributions	increased fiscalization	
1970	571.9	130.4	4.3
1971	520.6	175.1	3.8
1972	701.9	224.9	4.7
1973	782.5	317.3	4.6
1974	1,085.3	483.8	5.2
1975	1,704.5	701.2	7.0
1976	1,834.8	766.0	6.2
1977	2,198.2	995.9	6.1
1978	2,429.7	1,161.9	5.8
1979	2,463.9	1,508.9	5.2
1980	2,695.4	1,718.4	4.6
1981	3,153.0	2,573.9	5.3
1982	3,387.0	3,440.0	5.3
1983	5,159.0	3,878.3	5.8
1984	5,094.0	3,696.1	5.1
1985	4,827.0	4,099.3	4.5
1986	4,634.0	4,426.0	4.2
1987	4,176.0	5,035.0	3.8
1988	4,787.0	5,794.1	4.0
1989	5,914.0	6,391.0	4.2
1990	6,035.0	7,189.7	4.2
1991	6,637.0	7,871.0	4.3
1992	4,786.0	8,317.0	3.7

Source: Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

Table 4.4 North-South development differentials and public intervention, 1970-1992 (at 1985 prices)

Year	per capita GDP, % of		trade balance in billions ITL Mezzogiorno		gross fixed invest- ments on GDP Mezzogiorno c.-n.		employment income, % of employee, % Mezzogiorno c.-n.		unemployment rate
	centre-north	Mezzogiorno	centre-north	Mezzogiorno	centre-north	Mezzogiorno	centre-north	Mezzogiorno	
1970	61.4	-3,657	-22.4	3,174	6.2	27.8	75.5	79.4	4.3
1971	63.8	-3,863	-21.3	3,725	6.8	34.9	77.6	81.8	4.6
1972	63.5	-4,452	-22.7	4,149	6.9	33.5	78.5	80.5	5.1
1973	62.8	-5,693	-23.8	2,802	3.8	33.5	79.4	80.9	5.1
1974	62.2	-7,932	-26.4	1,718	1.9	33.6	79.5	80.6	4.2
1975	63.7	-7,672	-22.2	6,102	5.9	30.9	79.4	82.9	4.7
1976	61.5	-10,450	-24.9	6,480	4.9	23.9	79.2	79.9	5.6
1977	62.0	-11,121	-21.4	10,181	6.3	28.7	81.0	81.2	10.8
1978	61.9	-11,204	-18.1	12,748	6.7	27.1	81.8	80.9	10.6
1979	61.8	-14,449	-18.9	12,480	5.3	27.5	81.7	80.7	6.4
1980	60.7	-20,580	-21.6	4,314	1.5	26.3	82.9	80.3	6.0
1981	59.6	-24,906	-21.9	9,613	2.7	25.7	84.1	80.4	6.9
1982	60.0	-29,105	-21.6	14,643	3.6	24.8	84.4	80.0	7.5
1983	60.5	-30,514	-18.9	24,450	5.2	25.6	82.6	79.6	8.3
1984	61.0	-35,385	-19.1	22,203	4.1	25.7	83.1	80.2	8.6
1985	59.9	-40,956	-20.0	25,670	4.2	24.5	82.8	78.8	8.6
1986	58.9	-41,210	-18.2	44,832	6.7	24.1	83.1	78.5	8.7
1987	58.9	-46,837	-18.8	43,781	6.0	24.2	83.6	79.4	8.6
1988	58.3	-52,336	-19.0	46,371	5.7	24.2	84.0	80.0	8.0
1989	57.7	-54,673	-18.2	47,413	5.3	23.7	82.9	78.7	22.2
1990	57.6	-58,370	-17.5	53,027	5.4	24.1	83.7	78.1	6.7
1991	58.4	-61,251	-16.1	55,793	5.1	23.7	83.5	78.9	6.5
1992	57.3	-67,062	-17.5	62,667	5.6	20.7	83.5	78.6	7.1

Source: Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.



Zdroj: *The Economist*, November 26th, 2005.

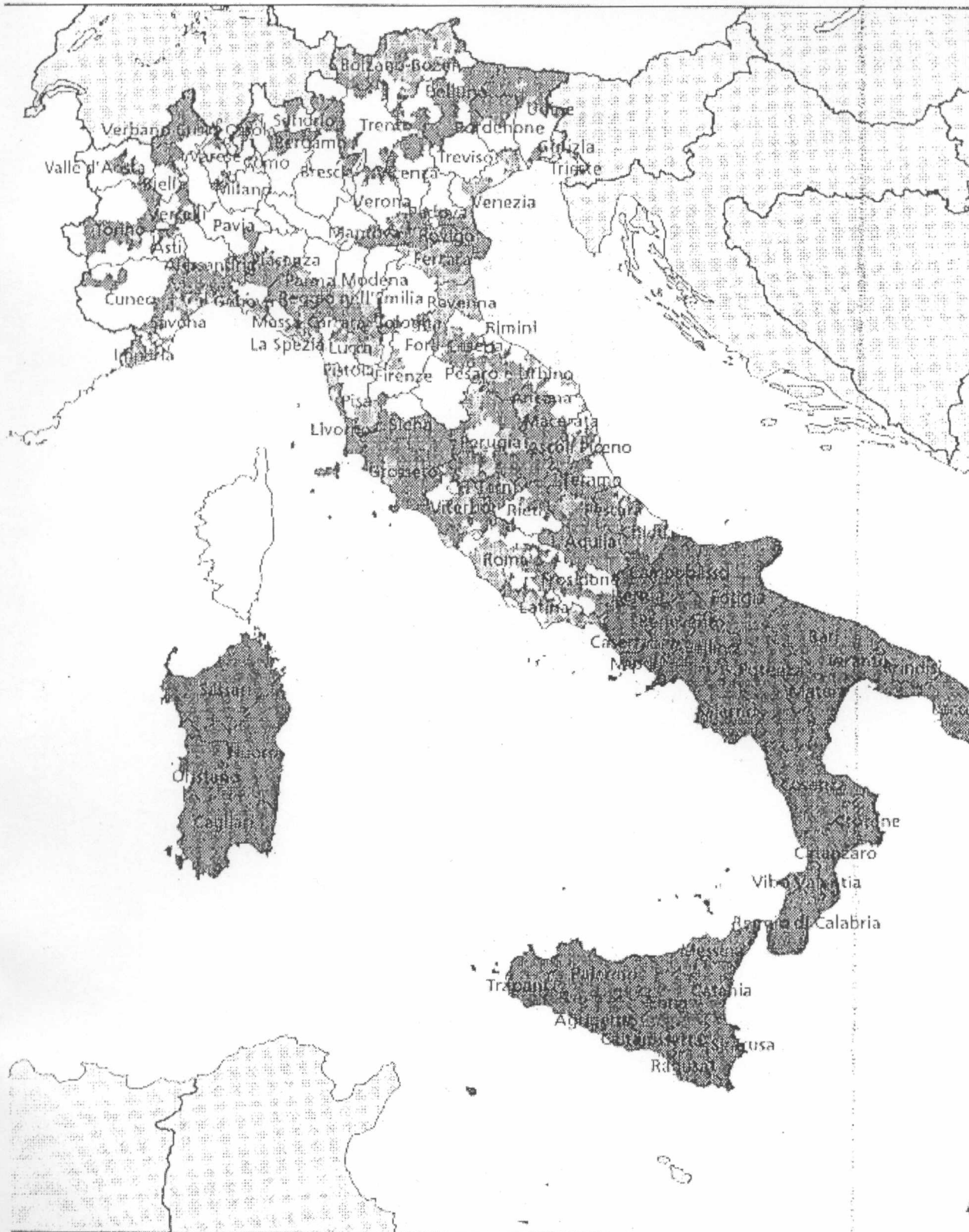


EUROPEAN COMMISSION

DIRECTORATE-GENERAL
REGIONAL POLICY

DGREGIOIS

Italy: Areas eligible under Objectives 1 and 2 of the Structural Funds 2000-2006



Objective 1

- Objective 1
- Phasing out (till 2005)
- Phasing out (till 2006)

Objective 2

- Objective 2
- Objective 2 (partly)

NUTS 3 boundaries