

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Bc. Simona Rezková

Tendence k federalizaci v Itálii

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Jirásková, CSc.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 5. 4. 2017

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 5. 4. 2017

Simona Rezková

Poděkování

Děkuji své vedoucí práce, paní JUDr. Věře Jiráskové, CSc., za ochotu vést mou diplomovou práci, trpělivý přístup a za cenné rady, které mi při psaní práce poskytovala.

Obsah

Úvod	1
1 Vymezení jednotlivých konceptů	3
1.1 Od regionalizace k federalizaci.....	3
1.1.1 Regionalizace a regionalismus	4
1.1.2 Federalizace a federalismus	4
1.2 Federativní stát.....	6
1.3 Regionální stát	9
2 Charakteristika a vývoj italského regionalismu do ústavních reforem z přelomu tisíciletí.....	11
2.1 Územní uspořádání sjednocené Itálie	11
2.2 Ústavní ukotvení italských regionů.....	13
2.3 Vznik regionů se zvláštním statutem	14
2.4 Podoba italského regionalismu dle původního znění Ústavy Italské republiky	17
2.5 Realizace regionální decentralizace	21
2.6 Krize italského regionalismu v posledních letech „první republiky“	23
2.7 Na cestě k přeměně italského regionalismu	24
2.8 Shrnutí.....	26
3 Postavení italských regionů po ústavních reformách z přelomu tisíciletí	28
3.1 Statutární autonomie a přímá volba prezidentů regionů	28
3.2 Revize kapitoly V Ústavy Italské republiky	29
3.2.1 Výlučná legislativní pravomoc státu	30
3.2.2 Sdílená legislativní pravomoc státu a regionů.....	32
3.2.3 Zbytková legislativní pravomoc regionů.....	34
3.2.4 Konkurence legislativních pravomocí.....	35
3.2.5 Pravomoc vydávat nařízení	37
3.2.6 Cesta k nové asymetrii italského regionalismu	37

3.2.7	Vztahy regionů s dalšími subjekty	38
3.2.8	Finanční a daňová autonomie regionů	41
3.2.9	Kontrolní pravomoci státu.....	42
3.3	Fiskální federalismus v Itálii.....	44
3.4	Shrnutí.....	47
4	Současné směřování regionalizace: může se Itálie stát federací?.....	50
4.1	Federativní znaky přítomné v italském ústavním systému	50
4.1.1	Zakotvení státoprávního uspořádání a úprava všech podstatných vztahů mezi federálním státem a členskými jednotkami ve federální ústavě.....	50
4.1.2	Zastoupení členských jednotek federace ve federálním zákonodárném sboru ...	52
4.1.3	Existence ucelené soustavy vrcholných orgánů členských jednotek vykonávajících všechny komponenty státní moci.....	52
4.1.4	Existence ústav členských jednotek	53
4.1.5	Úprava kritérií pro rozdělování kompetencí mezi federaci a členské jednotky na federální úrovni v souladu s principem subsidiarity	54
4.1.6	Existence „dvojího práva“, princip priority federálního práva	55
4.1.7	Existence finanční a daňové autonomie členských jednotek a federace	56
4.1.8	Dvojí státní občanství.....	57
4.2	Federalizace Itálie v kontextu současných decentralizačních tendencí v Evropě....	59
4.3	Shrnutí.....	61
	Závěr	63
	Seznam použitých zdrojů a literatury	65
	Seznam tabulek	73
	Abstrakt.....	74
	Abstract.....	75
	Klíčová slova	76
	Keywords	76

Úvod

Italská republika se v současnosti čím dál více zaobírá otázkou svého budoucího směřování. Přestože před několika lety oslavila stopadesátileté výročí existence jednotného italského státu, i po tolika letech se nepřestává ptát, zdali jeho vývoj je a bude nezvratně společný, a pokud ano, v jaké míře. Příčiny těchto otázek můžeme hledat i v minulosti, a to již při zrodu samotné sjednocené Itálie v roce 1861. Poměrně trefně to vyjádřil již Massimo d'Azeglio, velký italský vlastenec, spisovatel a politik, když napsal: „*Vytvořili jsme Itálii, nyní musíme vytvořit Italy.*“¹ Tím dal najevo, že Itálie sice byla sjednocená, nicméně chybělo jí to nejdůležitější, sjednocený národ. Lidé, kteří žili v jednotlivých oblastech, se pranic necítili být italskými občany. Neměli ani společný jazyk, který by je sblížoval, jen spoustu rozmanitých dialektů, jimiž se ostatně hovoří dodnes. Vědomí rozmanitostí mezi jednotlivými regiony, a to zdaleka nejen jazykových, ale i ekonomických, kulturních a mnohých dalších, rezonuje v italské společnosti prakticky každý den. O tématech, jež z nich vycházejí, a to zejména o otázce míry decentralizace státu, se velmi často hovoří nejen na politické scéně a v médiích, ale i v literární tvorbě známých italských autorů, konec konců dopadají na životy všech Italů.

V předkládané diplomové práci budu zkoumat tendence k federalizaci v Itálii. Toto téma jsem si vybrala hned z několika důvodů. Evropa se v průběhu posledních desetiletí setkala s nebývalou dynamičností decentralizačního vývoje různých států. Ať už se jedná o devoluci ve Spojeném království, autonomismus ve Španělsku či regionalizaci ve Francii, v řadě evropských zemí se jisté „rozvolňování“ státního centralismu stalo velmi aktuálním tématem a Itálie, jak jsem zjistila v průběhu svého dřívějšího studia, není v tomto kontextu výjimkou. Zajímalo mne proto, čím se italský ústavní systém v průběhu dosavadního vývoje přiblížil ústavnímu systému federace a čím se vyznačují jednotlivé rysy italského procesu decentralizace. Na území České republiky nebyl dosud takovéto problematice věnován hlubší odborný zájem. K danému tématu prakticky nejsou k dispozici žádné komplexnější práce, což mi umožňuje rozpracovat

¹ V originále „*Abbiamo fatto l'Italia, ora dobbiamo fare gli italiani*“. DE CESARE, Corinna. L'Italia unita fanalino di coda rispetto all'Europa. *Corriere.it* [online]. RCS MediaGroup, publikováno 10. 3. 2011 [cit. 1. 2. 2017].

i některé dosud neotevřené otázky. Tato skutečnost se stala dalším z důvodů pro mou volbu. Posledním, ryze subjektivním důvodem, je skutečnost, že politické a kulturní dění v Itálii sleduji již přes deset let a za účelem hlubšího poznání zdejšího systému jsem zde v rámci programu Erasmus+ absolvovala i studijní pobyt, kde jsem se věnovala primárně studiu italského ústavního práva. To mi dalo příležitost téma, jemuž se v této práci věnuji, do detailu prozkoumat.

Svou práci strukturuji do 4 kapitol, které odpovídají čtyřem základním tematickým okruhům. V prvním okruhu se věnuji vymezení a teoretickému rozboru jednotlivých konceptů. Ve druhém pak rozebírám vývoj italského regionalismu, a to od počátku sjednocení italského státu až do ústavních reforem, které na přelomu druhého a třetího tisíciletí přinesly zásadní zvrát pro fungování a význam italských regionů. Ve třetím okruhu se dále zaměřuji na postavení italských regionů a rozbor nejdůležitějších rysů italského regionalismu, jež se na základě uvedených ústavních reforem etablovaly v italském ústavním systému. V posledním tematickém okruhu pak zkoumám, v jakých znacích se současné nastavení italského ústavního systému již přibližuje ústavnímu systému federace a zda se Itálie může v budoucnu stát federativním státem. Hlavními použitými metodami jsou metoda deskriptivní a analytická. Okrajově byla použita i metoda komparativní.

K předkládané práci jsem využívala především zahraniční odbornou literaturu, a to převážně od italských autorů. Dále jsem pracovala s výzkumnými zprávami a analýzami zpracovanými italskými státními institucemi (italské Ministerstvo vnitra a Poslanecká sněmovna) a v neposlední řadě také s judikaturou italského Ústavního soudu.

Pro citace italských právních předpisů jsem zvolila způsob, který je obvykle využíván v tamní odborné literatuře. Nejprve tedy uvádím druh právního předpisu, poté datum jeho schválení (den, měsíc, rok) a nakonec jeho číslo. Podle vhodnosti a kontextu jsem se snažila uvádět doslovné překlady jednotlivých výrazů nebo jsem pro shodné instituty použila odpovídající české termíny. U mnou přeložených výrazů uvádím vždy do poznámky pod čarou i originální znění v italštině.

1 Vymezení jednotlivých konceptů

Odborné literatury, která se věnuje zkoumání znaků typických pro federativní a regionální státy, je velmi mnoho. Nedá se však říct, že by se tyto vědecké práce bezvýjimečně shodly na tom, jak charakterizovat „federální model“ a „regionální model“: nezřídka zůstává bez otazníku, zda se stát, který je obecně charakterizovaný jako federace, svými typickými rysy opravdu natolik odlišuje od státu, který je vymezen jako regionální. Najít a bezpečně vyložit rozdíly mezi těmito dvěma modely je poměrně obtížný úkol.

Pro účely této práce považuji za nezbytné věnovat se nejprve teoretickému rozboru konceptů, s nimiž budu dále pracovat. S ohledem na rozsah práce není mým cílem podat vyčerpávající přehled všech atributů odlišných státních zřízení, ale soustředím se zejména na vymezení pojmů a institutů, které mi dále poslouží pro nalezení charakteristiky italského ústavního systému a perspektivy jeho dalšího možného vývoje.

1.1 Od regionalizace k federalizaci

Procesy administrativní a politické decentralizace začínají být v Evropě viditelné zejména od 70. let minulého století. Dle Vykoupilové jsou příčiny tohoto fenoménu jak rázu ekonomického (snaha o přenechání odpovědnosti za vyrovnání ekonomických nerovností na regiony či jinak nazvané substátní entity), tak ideologického (důraz na demokratizaci jednotlivých sektoriálních zájmů politických aktérů centra a periferie) či obecně kulturního (nutnost ztotožnění se s menší, „uchopitelnou“ politickou jednotkou).²

² VYKOUPILOVÁ, Hana. Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In: DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 15.

Pro tyto procesy bývají v různých státech užívány odlišné termíny („decentralizace“ ve Francii, „regionalizace“ ve Španělsku, „devoluce“ ve Velké Británii, „devoluce“ či „federalizace“ v Itálii), společným znakem je však vždycky jisté „rozvolnění“ státního centralismu.

Obecně jsou termíny související s procesy decentralizace pojmově těžko uchopitelné. Důvodem je i to, že jsou do určité míry vázány na kontext, v rámci kterého se projevují. Přesto se je níže pokusím vymezit je co nejlépe.

1.1.1 Regionalizace a regionalismus

Někteří autoři nepracují s termínem „regionalizace“ jen jako s výrazem označujícím jednoduše proces vedoucí k vytvoření či uznání regionů jako celků, které jsou dále určitým způsobem vymezeny. Řada z nich tento termín odlišuje od termínu „regionalismus“, a to podle směru, kterým je proces decentralizace veden. V tomto kontextu je regionalizace chápána jako proces vedený „odshora dolů“, tedy jako proces vedený z vůle centrální moci, a regionalismus jako proces „zdola nahoru“, kdy jsou hlavními propagátory decentralizace samotné regiony.³

Příčiny regionalismu jsou mnohé. Dle Keatinga mezi ně většinou patří odlišná identita regionů, která se vyznačuje vyznáváním vlastních specifických hodnot a zvyků.⁴ Regionalismus se nejvíce projevuje v zemích, kde jsou mezi regiony výraznější rozdíly (etnické, lingvistické, historické aj.). Regiony proto za účelem zachování vlastní identity a specifčnosti usilují o dosažení co největších pravomocí.

1.1.2 Federalizace a federalismus

Pod pojmem „federalizace“ se dle Vykoupilové skrývá proces vedoucí k naplnění federálních principů vlády. Tím se rozumí, že se z dané entity stává jednotka disponující

³ VYKOUPILOVÁ, Hana. Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In: DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 16.

⁴ KEATING, Michael, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Norhampton: Edward Elgar, 1998, s. 1.

vlastními orgány, jež kopírují klasickou dělbu moci (legislativní, exekutivní, soudní), která se zároveň nenachází v podřízeném postavení vzhledem k federálnímu celku. Stručně řečeno je federalizace procesem vedoucím ke vzniku federace, přičemž některé státy se mnohdy zastaví v jeho určité fázi, aniž by došlo k jeho vyvrcholení. Na rozdíl od regionalizace (viz podkapitola 1.1.1) je federalizace obousměrným procesem: může tedy probíhat jak ve směru rozpojení celku, tak ve směru spojujícím již existující entity.⁵

„Federalismus“ je pojem, se kterým italská doktrína pracuje při rozboru svého ústavního systému velmi často. Podstatné jsou nejen jeho aspekty ústavněprávní (jako zkoumání forem a způsobů konkrétního pojetí federace), ale především i aspekty politologicko-sociologické (zkoumání motivací a důvodů pro spojení relativně suverénních jednotek). Důležité je proto zabývat se kombinací obou aspektů a přihlížet i ke skutečnosti, že vznik a vývoj federací ovlivňují i otázky ekonomické a realita politického režimu v dané zemi a době.⁶

Skutečnost, že „*existuje tolik federalismů, kolik je federálních států*“, znesnadňuje dle Vysokajové nalezení vhodné a obecně platné definice moderního federalismu.⁷ Baldi vysvětluje, že federalismus je třeba chápat jako princip, jehož institucionálním vyjádřením je federace.⁸ Obecně je jeho podstatou teritoriální distribuce moci, kdy je vláda upřednostněna v rámci určité jednotky za využití jejích znalostí, potenciálu a tradic: federalismus tak může být přítomen i tam, kde nebyly explicitně vytvořeny federální instituce, tedy i tam, kde není přítomen explicitní federální politický

⁵ VYKOUPILOVÁ, Hana. Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In: DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 18.

⁶ BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. Federace v komparačním pojetí ústavních systémů. In: BALAŠ, Vladimír; BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 296.

⁷ VYKOUPILOVÁ, Hana. Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In: DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 21.

⁸ BALDI, Brunetta. *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*. In: *eScholarship.org* [online]. University of California at Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1999, s. 3, [cit. 15. 3. 2017].

system.⁹ Na rozdíl od minulosti, kdy byl skloňován spolu s procesem vzniku nového státu, je federalismus v současné době chápán jako možnost zachování státní integrity.

1.2 Federativní stát

Federativní stát je ústavněprávně typem složeného státu, vzniklého na základě procesu federalizace.¹⁰ Všeobecně se rozeznávají dvě (v zásadě protisměrné) cesty vedoucí ke vzniku federace, a to spojení do té doby samostatných nebo konfederovaných států (Spojené státy, Švýcarsko) nebo disociace do té doby unitárního státu (Belgie, Československo). Členské jednotky federativního státu se nazývají státy (USA, Brazílie, Venezuela, Mexiko, Indie), země (SRN, Rakousko), republiky (kdysi Česká a Slovenská republika), provincie (Kanada, Argentina), či emiráty (Spojené arabské emiráty).¹¹

Dle Blahože a Klímy je federativní stát „konstrukčně charakterizován nadřazeností státu společného státům, jež tvoří jeho součásti.“ Tato nadřazenost je chápána zejména jako nadřazenost federativního právního řádu nad právním řádem členských jednotek, což patří k základním kritériím federalismu. Federace má svoji ústavu (zdroj federativního zřízení), která zakládá federativní stát, soustavu jeho nejvyšších ústavních orgánů, vlastní právní řád a vlastní občanství. Členské státy federace mají totéž (až na výjimky: indické státy ústavu nemají, kanadské provincie neupravují vlastní občanství aj.).¹²

Pro zdůvodnění citované „nadřazenosti“ federativního státu existuje více teorií: tzv. dualistická teorie je založena na ústavněprávním dělení státnosti mezi centrální stát

⁹ VYKOUPILOVÁ, Hana. Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In: DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 19.

¹⁰ Obecné definice federativního (spolkového) státu se liší u každého autora z oboru státovědy a teorie ústavního práva, srov. GROSPÍČ, Jirí. Struktura státu. In: Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 146.

¹¹ BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. Federace v komparačním pojetí ústavních systémů. In: BALAŠ, Vladimír; BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 297.

¹² Ibid. s. 298.

a jeho jednotlivé členské jednotky (anglo-americká doktrína pracuje s teorií dělené suverenity, klasická německá státověda s tzv. „Oberstaatstheorie“), zatímco monistická teorie, která chápe spolkový stát jako decentralizovaný jednotný stát, je založená na nedělitelnosti státní suverenity a jednotě ústavního práva jako uzavřeného normativního systému (východiskem této teorie je vídeňská právně pozitivistická škola). Tzv. tříčlanková spolkovestátní teorie (H. Kelsen a jiní rakouští a němečtí teoretikové) vychází z předpokladu, že jak svazek, tak členské jednotky jsou podřazeny jedinému společnému pořádku, tedy jedná se v zásadě o monistickou a hierarchickou konstrukci státnosti a ústavnosti.¹³

Členským jednotkám ve federacích, jež na společný stát převedly část svých kompetencí, přísluší zpravidla obvyklé atributy státnosti. Pro fungování federace je podstatné, že funkce státu se v zásadě dělí mezi stát federální a mezi státy členské. Východiskem a základem dělby kompetencí ve federacích jsou federální ústavy. Federální ústavodárce disponuje tzv. kompetenční kompetencí, tj. pravomocí určovat rozdělení kompetence mezi federaci a její členské jednotky.¹⁴

Dělení státních funkcí mezi stát federální a mezi státy členské je zpravidla podřazeno principům výlučnosti, autonomie a participace: federativní stát přebírá atributy suverenity navenek (obrana, diplomacie) i dovnitř (legislativní a politická organizace systému), členské státy si pak ponechávají kompetence v oblastech, od nichž se často odvíjí jejich prosperita (místní daně, průmysl, vzdělání, kultura, turismus aj.). Federalistické státní uspořádání umožňuje účast jednotek na tvorbě federální legislativy i rozhodnutí výkonného charakteru. Blahož a Klíma rozlišují rozdělení působnosti v ústavních systémech federací na a) dvousložkovou dělbu kompetence (výlučná kompetence federace a výlučná kompetence subjektů: USA, Švýcarsko, Kanada, Argentina aj.), b) tříložkovou dělbu kompetence (kompetence federální, kompetence členských jednotek a tzv. konkurující či společné kompetence: SRN, Indie) a c) čtyřoblastní dělbu kompetence (dělené působnosti v oblastech, např. v kompetenci

¹³ BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. Federace v komparačním pojetí ústavních systémů. In: BALAŠ, Vladimír; BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 298-299.

¹⁴ GROSPÍČ, Jirí. Struktura státu. In: Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda*. 1. díl *Obecná státověda*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 137.

federace je zákonodárství a v kompetenci země výkonná činnost ve stejné oblasti: Rakousko).¹⁵ Formální způsob úpravy rozdělení působnosti může mít podobu pozitivní úpravy (vyjmenování věcí patřících do kompetence útvaru), zbytkové (dle zásady, že co není vyjmenováno pro jeden subjekt, náleží druhému) nebo negativní (ústava stanoví, co nesmí být v kompetenci subjektu).¹⁶

Mezi hlavní atributy federativního státního uspořádání patří dále existence dvoukomorového federálního parlamentu, v němž jedna komora reprezentuje (zpravidla paritně) členy federace. Subjekty federace tak obvykle vždy mají příležitost podílet se nejen na tvorbě federální legislativy, ale i na rozhodování o ústavních změnách.

Budeme-li chtít všeobecně shrnout základní znaky federace, nesmíme rozhodně vynechat následující: a) státoprávní uspořádání federativního státu je zakotveno ve federální ústavě, která upravuje všechny podstatné vztahy mezi federálním státem a členskými jednotkami, b) zatímco federální stát má státní svrchovanost, tedy i v plném rozsahu mezinárodněprávní subjektivitu, členské jednotky svou státní svrchovanost uskutečňují jen v rozsahu stanoveném federální ústavou a mají jen částečnou mezinárodněprávní subjektivitu, c) státní moc federace se uskutečňuje federální zákonodárnou, výkonnou i soudní mocí (všemi základními formami státní činnosti v rámci dělby moci), federální právní předpisy jsou přímo platné a účinné ve všech členských jednotkách, d) členské jednotky federace disponují ucelenou soustavou vrcholných státních orgánů, jimiž vykonávají všechny komponenty státní moci, mají vlastní ústavu, která musí být v souladu s ústavou federální, e) federální ústava vymezuje kompetenční vztahy mezi federací a jejími členskými jednotkami, federaci přísluší kompetenční kompetence a vymezení kompetenčních vztahů se řídí principem subsidiarity, f) „dvojí právo“ opírající se o ústavu federace a ústavy členských jednotek, princip přednosti (priority) federálního práva, pravomoc federálního ústavního soudu (nejvyššího soudu federace) rozhodovat o souladu práva členských států s právem federace, g) zastoupení členských jednotek federace ve federálních institucích, především

¹⁵ BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. Federace v komparačním pojetí ústavních systémů. In: BALAŠ, Vladimír; BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 299-300.

¹⁶ Ibid s. 299.

ve federálním zákonodárném sboru, h) specifický federativní finanční a rozpočtový řád, kdy daňová autonomie náleží jak federaci, tak jejím členským jednotkám a i) dvojí státní občanství: federální a státní občanství členské jednotky federace.¹⁷

Nad rámec výše zmíněných skutečností považuji za nutné zdůraznit, že formy federativních států jsou z hlediska jejich ústavní regulace i faktických politických systémů velmi různorodé. Federace nelze hodnotit jen na základě znění jejich federálních ústav. Skutečnost, zda je určitý stát federací, musí být odvozena i z faktických ústavních poměrů, které v tomto státě panují.

1.3 Regionální stát

Je otázkou, zda se v dnešním světě ještě může uplatnit tradiční rozdělování států na dva ideální typy: federativní a unitární. Hranice oddělující unitární stát od federace se za poslední desetiletí stále více zamlžují a stávají se méně jasnými. Rozšiřující se skupina států se v důsledku svých relativně nedávných ústavních (či kvaziústavních) změn čím dál více vzpírá zařazení mezi jeden z výše zmíněných ideálních typů. Proto není výjimkou, že velká část autorů (a to především v těchto státech) odmítá čistě dichotomickou kategorizaci a při vymezování státních struktur přijímá vedle unitárního a federativního státu ještě jinou, svébytnou kategorii, jíž je „regionální stát“ (Itálie, Španělsko).¹⁸

Regionální státy se začaly vyvíjet spolu s administrativní decentralizací unitárního státu, která později vedla i k decentralizaci politické. Ta s sebou pro autonomní územní útvary přinesla vyšší stupeň samostatnosti a rozsáhlejší okruh kompetencí, než jaké mají běžně územní samosprávné celky v unitárních státech. Ústava regionálního státu buď jmenovitě stanoví jednotlivé entity, které mají autonomní postavení, nebo určuje, jakým

¹⁷ GROSPÍČ, Jiří. Struktura státu. In: Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 154-156.

¹⁸ FOLTÝN, Tomáš. Decentralizace. Příklad Itálie a Španělska. In: DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 245 s. 81-82.

způsobem se regionální autonomní útvary utvářejí. Dále pak vymezuje ústavní rámce jejich kompetencí (v zákonodárné i výkonné sféře, v oblasti daňové autonomie aj.).¹⁹

Autonomní regionální útvary se zpravidla vytváří na základě geografických a etnických zvláštností určitých územních celků, které mají často své vlastní historické a kulturní tradice. Mají vlastní statut, který bývá schvalován celostátním parlamentem. Disponují vlastní soustavou orgánů, zejména regionálním parlamentem a výkonným orgánem. Zastupitelský orgán regionů je nadán ústavně vymezenou zákonodárnou pravomocí, jež musí být uskutečňována v souladu s ústavou (a zákonodárstvím státu). Znakem regionálního státu bývá, že regiony disponují výslovně vyjmenovanými zákonodárnými pravomocemi, zatímco obecná legislativní pravomoc přísluší státu.²⁰

Míra kompetencí jednotlivých regionů může být značně variabilní a proměnná v čase. Zatímco mezi hlavní atributy federativního státního uspořádání patří existence parlamentní komory zastupující zájmy jednotlivých členských jednotek, které se mohou podílet i na rozhodování o ústavních změnách, v regionálním státě bývají územní samosprávné entity většinou nakonec vždy podřízeny vůli ústřední moci, která má pravomoc jednostranně měnit jejich postavení. Centrální stát si tedy plně zachovává vlastní suverenitu a nadřazené postavení vůči regionům.²¹

Nejen pro federace platí, že mohou být z hlediska vlastní ústavní regulace i faktických politických systémů do jisté míry velmi odlišné. O regionálních státech lze to samé tvrdit s ještě větší jistotou. Proto nelze podle mého názoru najít přesvědčivou, obecně platnou definici regionálního státu, ani uvést vyčerpávající výčet všech jeho znaků. Co stát (Spojené Království, Francie, Portugalsko, Španělsko, Itálie aj.), to vlastní, specifické nastavení ústavního systému.

¹⁹ GROSPICĚ, Jirí. Struktura státu. In: Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 118.

²⁰ VERGOTTINI, Giuseppe. Stati federali e stati regionali. In: GAMBINO, Silvio. *Stati nazionali e poteri locali: La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*. Rimini: Maggioli, 1998, s. 55.

²¹ Ibid.

2 Charakteristika a vývoj italského regionalismu do ústavních reforem z přelomu tisíciletí

2.1 Územní uspořádání sjednocené Itálie

Již v době, která předcházela sjednocení italského státu, nechyběly na Apeninském poloostrově myšlenky na jeho budoucí federální podobu. Mezi nejvýznamnější zastánce tohoto uspořádání patřili Carlo Cattaneo (1801-1869), Vincenzo Giobessi (1801-1852) a Giuseppe Ferrari (1811-1867). Představy těchto autorů byly ovšem dosti odlišné a absence silnějšího sdíleného plánu na vytvoření federace měla za následek jejich neúspěch.²² Stejněho osudu se v rámci klíčových poslaneckých debat během vrcholícího procesu sjednocování dočkaly i konkrétní návrhy ministrů vnitra Luigiho Fariniho a jeho nástupce Marka Minghettiho na vytvoření regionálního státu. Marco Minghetti chápal regiony jako přirozené celky, které byly předurčené vyvíjet se v rámci vlastních odlišností a současně se harmonicky podílet na upevňování národní jednoty. Proto obhajoval jejich uznání za územní samosprávné celky a hospodářsky nezávislé jednotky.²³ Ačkoli byl Minghetti za svou představu na půdě Poslanecké sněmovny odměněn velikým potleskem, nakonec svůj návrh nedokázal prosadit. Zvláštní komise pro projednání návrhu na vytvoření regionálního státu ve své Zprávě, přednesené Poslanecké sněmovně dne 22. června 1861, zaujala ve věci zcela opačné stanovisko. Ve své podstatě se shodla na tom, že uznání regionů by bylo nebezpečné pro zachování jednoty země.²⁴ A tak byla myšlenka decentralizované Itálie posléze definitivně zamítnuta.

Podoba Itálie jako silně centralizovaného unitárního státu měla řadu zastánců. Tato forma se zdála být nejvhodnější z mnoha důvodů, mezi než se řadila zejména víra ve snadnější udržení veřejného pořádku (v jižních okrajových oblastech byla značně

²² BALDI, Brunetta; BALDINI Gianfranco. Italia. In: VENTURA, Sofia. *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bologna: Il Mulino, 2008, s. 72.

²³ CAMMARANO, Fulvio. *Storia politica dell'Italia liberale (1861-1901)*. Roma: Laterza, 1999, s. 9-12.

²⁴ AMBROSINI, Gaspare. *Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle autonomie regionali*. In: *Camera.it* [online]. 1947, s. 139, [cit. 9. 2. 2017].

rozšířená zbojnická činnost) a posílení legitimacy nového italského státu jak v rámci Apeninského poloostrova (papež Pius IX. odmítal sjednocenou Itálii uznat a prvního italského krále Viktora Emanuela II. za tažení proti církevnímu státu exkomunikoval, na jihu bylo stále mnoho obyvatel loajálních k bourbonské dynastii), tak v rámci mezinárodního společenství. Baldi a Baldini dále uvádějí, že „*pravým důvodem pro absenci relevantní reakce na proces politické centralizace byla pravděpodobně obava, že by všechny formy decentralizace, natož teprve federace, oslabily křehkou soudržnost nového státu.*“²⁵

Sjednocená Itálie tedy vznikla jako unitární stát, v němž existovaly jako územní jednotky administrativní správy pouze provincie a komuny. Albertinský statut²⁶ (ústava Sardinsko-Piemontského království z roku 1848, od roku 1861 ústava Italského království) regionální autonomii nezakotvil. Klíčovými autoritami v územních jednotkách se stali po vzoru správního systému Sardinsko-Piemontského království prefekti, kteří vykonávali státní moc v jednotlivých provinciích v souladu s příkazy ministerstva vnitra. Konkrétnější vyhlídky na regionalizaci a federalizaci Itálie představili až v prvních desetiletích dvacátého století především politici z jihu jako Emilio Lussu, Gaetano Salvemini a Luigi Sturzo. V roce 1921 se v Benátkách konal sjezd Lidové strany, na němž její zakladatel profesor Sturzo odmítl představu regionů jako umělých svazků bez „historických předobrazů“ a konstatoval, že v Itálii „*regiony existují jako specifické jednotky společného jazyka, historie, zvyků a podobností.*“ Představil obraz regionů jako „*samosprávných a hospodářsky nezávislých volených zastupitelských svazků se správními a zákonodárnými pravomocemi, jež jsou jednotkami, které stát spojují, nikoli rozdělují.*“²⁷ Šlo však o poměrně izolované hlasy, které až na jednu výjimku nikdy nepředstavovaly názorovou většinu uvnitř velkých politických stran (jedině Italská republikánská strana udělala z regionalismu a federalismu jeden ze stěžejních bodů svého

²⁵ BALDI, Brunetta; BALDINI Gianfranco. Italia. In: VENTURA, Sofia. *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bologna: Il Mulino, 2008, s. 75.

²⁶ V Originále „Statuto albertino“.

²⁷ STURZO, Luigi. *Riforma statale e indirizzi politici: discorsi*. Firenze: Vallecchi, 1923, s. 136.

programu).²⁸ Navíc příchod fašistického režimu, který v zemi napevno zapustil kořeny v roce 1925, vedl na cestě k co nejsilnější centralizaci státu k jejich brzkému potlačení.

2.2 Ústavní ukotvení italských regionů

V referendu konaném dne 2. června 1946 rozhodli občané Itálie o konci monarchie a vzniku Italské republiky. Současně s tím byli zvoleni členové ústavodárného shromáždění, kteří během následujících měsíců projednávali podobu nové republikánské ústavy.

Ústavodárný proces dovedl Itálii k rozhodnutí vytvořit regionální stát. Důvodů pro tuto podobu bylo několik včetně toho, že zřízení regionálního uspořádání bylo po 2. světové válce a zkušenostech s fašistickým režimem považováno za jeden z několika pojistných mechanismů proti zneužití centrální výkonné moci. Pro pochopení podstaty regionů, tak jak jej vnímal ústavodárce v době přijímání Ústavy, je vhodné uvést úryvek ze zprávy Komise pro Ústavu pověřené vypracováním návrhu Ústavy Italské republiky přednesené dne 6. února 1947 zpravodajem návrhu Ústavy Italské republiky:

„Komise se jednomyslně vyslovila pro ustanovení regionu. Ten nevyvstává federalisticky. I při přijímání statutu regionu státním zákonem činí stát akt vlastní svrchovanosti. Přiznaná autonomie přesahuje autonomii toliko administrativní, ale před federálním prahem se zastavuje a drží se modelu regionálního státu tak, jak jej formuloval náš Ambrosini.“²⁹

Výše uvedený úryvek odkazuje na zprávu poslance a budoucího předsedy italského Ústavního soudu Gaspara Ambrosiniho, který stál v době ústavodárného procesu v čele podkomise pro regionální autonomii. Pod jeho vedením se citovaná podkomise téměř jednomyslně shodla na následujících principech italského územního

²⁸ BALDI, Brunetta; BALDINI Gianfranco. Italia. In: VENTURA, Sofia. *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bologna: Il Mulino, 2008, s. 75.

²⁹ RUINI, Meuccio. *Relazione del Presidente della Commissione (presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947)*. In: *Camera.it* [online]. 1947, s. 14, [cit. 9. 2. 2017].

uspořádání: existence regionů jako a) „územních právnických osob“, b) „soběstačných svazků“ (s vlastními cíli regionálního zájmu a se způsobilostí vlastní činností těchto cílů dosáhnout), c) „autonomních svazků“ (se zákonodárnými pravomocemi ve vymezených oblastech, které budou svěřeny do jejich působnosti, za současného respektování právního řádu státu), d) „svazků zastupujících regionální zájmy“ a jako e) „svazků nadaných finanční autonomií“.³⁰ Tyto principy se měly stát základním východiskem ústavní úpravy italského regionalismu.

2.3 Vznik regionů se zvláštním statutem

Regiony se však v italském ústavním systému neobjevily až s přijetím Ústavy Italské republiky. Ještě před samotným přijetím získalo postavení autonomních regionů hned několik italských oblastí: Sicílie, Sardinie, Údolí Aosty a Tridentsko-Horní Adiže. Svou politickou, ekonomickou i sociální situací se tyto regiony od ostatních italských oblastí podstatně lišily: Sicílie a Sardinie zejména svou hospodářskou zaostalostí a izolovaností od zbytku státu, zbylé pohraniční regiony svou etnickou a jazykovou různorodostí.

Sicílie byla mezi lety 1944 až 1946 otřesena působením mnohých separatistů, jejichž aktivity měly za následek stovky raněných a mrtvých obyvatel. Ve snaze zmírnit zdejší klima a vyhovět hlasům volajícím po co nejširší míře samostatnosti byl pro region Sicílie přijat zvláštní statut (královským dekretem z 15. května 1946, č. 455), který byl později schválen ústavním zákonem z 26. února 1948, č. 2. Sicílie se tak stala prvním tzv. „zvláštním regionem“ neboli regionem se zvláštním statutem,³¹ tedy regionem, jehož statut byl schválen samostatným ústavním zákonem.

V rámci mírových smluv uzavíraných po 2. světové válce v Paříži byla dne 5. září 1946 podepsána dohoda mezi Itálií a Rakouskem (tzv. Dohoda De Gasperi-Gruber, dle jmen tehdejších ministrů zahraničních věcí), která Itálii zavazovala k přijetí autonomního statutu pro oblast Horní Adiže-Jižního Tyrolska (zvláštní statut regionu

³⁰ AMBROSINI, Gaspare. *Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle autonomie regionali*. In: *Camera.it* [online]. 1947, s. 147, [cit. 9. 2. 2017].

³¹ Italsky „le regioni speciali“ či „le regioni a statuto speciale“.

Tridentsko-Horní Adiže byl následně schválen ústavním zákonem z 26. února 1948, č. 5). K těmto regionům se dále připojily Sardinie, jejíž obyvatelstvo podobně jako na Sicílii projevovalo četné snahy o dosažení autonomie, které samy o sobě vyvolávaly obavu o zachování národní jednoty,³² (ústavní zákon z 26. února 1948, č. 3) a částečně frankofonní region Údolí Aosty (ústavní zákon z 26. února 1948, č. 4). V roce 1963 přibyl do kategorie regionů se zvláštním statutem ještě pátý region, a to Furlansko-Julské Benátsko (ústavní zákon z 31. ledna 1963, č.1).

Následkem silného tlaku ze strany německy mluvícího obyvatelstva byl ústavním zákonem z 10. prosince 1971, č. 1 změněn zvláštní statut regionu Tridentsko-Horní Adiže. Region byl nově rozdělen na dvě autonomní provincie Tridentsko a Bolzano, kterým byla přiznána zvláštní forma autonomie (Tridentsko a Bolzano jsou v Itálii jediné dvě provincie, které disponují autonomií, jež je analogická k té regionální. Mají tedy řadu pravomocí, včetně legislativní, jež běžným provinciím nepřísluší).

Míra autonomie výše zmíněných regionů byla od počátku v souladu s jednotlivými zvláštními statuty naprosto specifická. Každý z nich byl nadán třemi druhy legislativních pravomocí. První byla výlučná pravomoc vydávat v oblastech taxativně stanovených zvláštním statutem regionální zákony. Přesně toto oprávnění se na dlouhou dobu stalo nejcharakterističtější rysem, jímž se zvláštní regiony odlišovaly od ostatních. Za příklad lze uvést ustanovení článku 3 ústavního zákona z 26. února 1948, č. 3, kterým byl vyhlášen zvláštní statut Sardinie:

„V souladu s Ústavou a principy právního řádu státu a při respektování mezinárodních závazků a národních zájmů, jakož i základních pravidel hospodářsko-sociálních reforem, má region zákonodárnou pravomoc v následujících oblastech: a. uspořádání úřadů a správních svazků regionu a právního a ekonomického stavu personálu; b. komunální obvody; c. místní policie městská i venkovská, d. zemědělství a lesy, malé rekultivace a práce na zlepšování zemědělství a lesů; e. veřejné práce výlučně regionálního významu; f. stavebnictví a urbanismus; g. tramvajové a automobilové linky;

³² DESIDERI, Carlo. La nascita e l'evoluzione delle regioni. In: MANGIAMELI, Stelio. *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*. Milano: Giuffrè, 2012, s. 40.

h. minerální a termální vřídla; i. myslivost a rybolov; l. výkon regionálních vlastnických práv k veřejným vodám; m. výkon regionálních vlastnických práv k dolům, lomům a solným dolům; n. obecné užívání; o. řemesla; p. turismus a ubytovací podniky; q. knihovny a muzea místních svazků.“³³

Vedle výlučné legislativní pravomoci byly zvláštní regiony oprávněny přijímat ve vyjmenovaných oblastech zákonné předpisy v mezích základních zásad stanovených zákony republiky. Tzv. sdílenou legislativní pravomocí disponovaly v italském ústavním systému všechny italské regiony, regiony se zvláštním statutem se od zbylých lišily jen růzností vyjmenovaných oblastí (jen region Údolí Aosty se ve věci sdílené legislativní pravomoci řídil obecnou ústavní úpravou, neboť jeho statut vlastní výčet jednotlivých oblastí nestanovil).

Třetím druhem legislativní pravomoci byla pravomoc zvláštních regionů přizpůsobovat jednotlivá ustanovení zákonů státu vlastním specifickým potřebám, a to prostřednictvím přijímání tzv. „integračních a prováděcích norem“³⁴ ve vyjmenovaných oblastech. Příkladem lze uvést ustanovení čl. 6 ústavního zákona z 31. ledna 1963, č. 1, kterým byl vyhlášen zvláštní statut regionu Furlansko-Julské Benátsko:

„Region má pravomoc přizpůsobit ustanovení zákonů republiky vlastním zvláštním potřebám vydáním integračních a prováděcích norem v následujících oblastech: 1. mateřské školy, vzdělávání na základních a středních školách, klasických a přírodovědných gymnáziích, vzdělávání pedagogické, technické a umělecké; 2. zaměstnání, sociální zabezpečení a péče; 3. starožitnosti a výtvarná umění, ochrana

³³ Originální znění: „In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: a. ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale; b. circoscrizioni comunali; c. polizia locale urbana e rurale; d. agricoltura e foreste, piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario; e. lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione; f. edilizia e urbanistica; g. trasporti su linee automobilistiche e tranviarie; h. acque minerali e termali; i. caccia e pesca; l. esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche; m. esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline; n. usi civici; o. artigianato; p. turismo, industria alberghiera; q. biblioteche e musei di enti locali.“, ITÁLIE. Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di “Statuto speciale per la Sardegna.” In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 13. 2. 2017].

³⁴ Italsky „norme di integrazione e di attuazione“.

krajinného rázu, rostlinstva a živočišstva; a dále v oblastech ve kterých jim tuto pravomoc udělí státní zákony.“³⁵

Kromě výše uvedených legislativních kompetencí se regiony se zvláštním statutem již od počátku vyznačovaly širokou finanční autonomií. Mezi jejich pravomoci patřila možnost zavést regionálním zákonem vlastní daně (zbytek regionů nabyt daňovou pravomoc až o mnoho let později). Ve srovnání s ostatními regiony se dále mnohem větší měrou podílely na státních daňových příjmech (od 5% podílu do 100% podílu v případě Sicílie, kde veškerý zisk ze státních daní náležel regionu).³⁶

2.4 Podoba italského regionalismu dle původního znění Ústavy Italské republiky

Základní právní úprava týkající se územní samosprávy v Itálii je kromě ústavních zákonů vymezujících statuty pěti zvláštních regionů obsažena v článku 5 a kapitole V (články 114 až 133) Ústavy Italské republiky ze dne 22. prosince 1947. Výsledkem četných debat o podobě územního uspořádání bylo jednak odmítnutí návrhu na zrušení provincií, jednak definitivní přijetí návrhu na vytvoření Itálie jako regionálního státu. Ústavodárné shromáždění se tedy nakonec shodlo na úpravě tří úrovní samospráv: regionů, provincií a komun (čl. 114 Ústavy).

Kapitola V na prvním místě obsahovala úpravu regionů (čl. 155 až čl. 127), které byly definovány jako „samosprávné svazky s vlastními pravomocemi a funkcemi

³⁵ Originální znění: „La Regione ha facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione nelle seguenti materie: 1. scuole materne; istruzione elementare; media; classica; scientifica; magistrale; tecnica ed artistica; 2. lavoro, previdenza e assistenza sociale; 3. antichità e belle arti, tutela del paesaggio, della flora e della fauna; oltre che nelle altre materie per le quali le leggi dello Stato attribuiscono alla Regione questa facoltà.”, ITÁLIE. Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di “Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia”. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 13. 2. 2017].

³⁶ SCIALÒ, Luca. Regioni a statuto speciale: quali sono e come funzionano. *Webeconomia.it* [online]. Davinci Media, publikováno 25. 4. 2016 [cit. 13. 2. 2017].

podle zásad stanovených v Ústavě³⁷. Následovala úprava provincií a komun (čl. 128 až čl. 133), které byly vymezeny jako „svazky samosprávné v rámci zásad stanovených obecnými zákony republiky, které určují jejich funkce“.³⁸ Podrobnější právní úpravu provincií a komun přenechala Ústava státnímu zákonodárci, zatímco se svými ustanoveními přímo věnuje regionům a jen menší část jejich úpravy ponechává jednotlivým regionálním statutům.

Vedle zvláštních regionů italský ústavodárce ukotvil regiony „běžné“ neboli regiony se řádným statutem.³⁹ Ty však na svůj vznik musely čekat přes dvacet let. Jak jsem naznačila výše, Ústava předpokládala přijetí regionálních statutů, které měly dále vymezovat kompetence běžných regionů. K jejich přijetí ovšem z důvodů rozporů na italské politické scéně o velikost pravomocí regionů až do 70. let nedošlo. Vládnoucí Křesťanskodemokratická strana byla proti větší decentralizaci z důvodů obav nad převahou levice na regionální úrovni (zastánci decentralizace byli především socialisté a komunisté).⁴⁰ Až volby roku 1970 do regionálních zastupitelstev umožnily zahájení činnosti regionů.

Ústava Italské republiky tedy představila regiony jako autonomní celky nadané zákonodárnými pravomocemi, které však byly omezeny výčtem oblastí, v nichž se mohly uplatňovat a jež podléhaly centrální kontrole státu. Regiony se řádným statutem tedy mohly přijímat zákonné předpisy, ale jen v mezích základních zásad stanovených zákony republiky, v oblastech stanovených článkem 117 Ústavy⁴¹ (tzv. sdílená legislativní

³⁷ V originále „enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione“, viz původní znění ustanovení čl. 115 odst. 1 Ústavy Italské republiky ze dne 22. prosince 1947.

³⁸ V originále „enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni“, viz původní znění ustanovení čl. 128 odst. 1 Ústavy Italské republiky ze dne 22. prosince 1947.

³⁹ V originále „le regioni ordinarie“ či „le regioni a statuto ordinario“.

⁴⁰ DESIDERI, Carlo. La nascita e l'evoluzione delle regioni. In: MANGIAMELI, Stelio. *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*. Milano: Giuffrè, 2012, s. 43.

⁴¹ Uspořádání úřadů a správních svazků závislých na regionu, komunální obvody, místní policie městská i venkovská, trhy, veřejná dobročinnost a zdravotní a nemocniční péče, živnostenské a odborné školení a školská péče, muzea a knihovny místních svazků, urbanismus, turismus a ubytovací podniky, tramvaje a automobilové linky regionálního významu, sjízdnost cest, vodovody a veřejné práce regionálního významu, plavba a přístavy na jezerech, minerální a termální vřídla, lomy a rašeliniště, myslivost, rybolov na vnitrozemských vodách, zemědělství a lesy, řemesla, ostatní obory přikázané ústavními zákony.

pravomoc). Každý regionální zákon však musel být sdělen vládnímu komisaři, který jej měl povinnost – s výhradou námitek ze strany vlády – do 30 dnů od tohoto sdělení podepsat. Vláda republiky měla pravomoc v této lhůtě zákon vrátit, pokud měla za to, že svým obsahem překračuje působnost regionu nebo je v rozporu s národními zájmy nebo se zájmy jiných regionů. Při jeho opětovném schválení regionální radou (absolutní většinou) pak vláda mohla předložit otázku legitimacy k rozhodnutí Ústavnímu soudu (při přesvědčení, že region překročil své kompetence), nebo žádat přezkoumání obsahu zákona komorami parlamentu (v případě domnělého rozporu obsahu zákona s národními zájmy či se zájmy jiných regionů).⁴²

Dle ustanovení čl. 118 odst. 1 Ústavy příslušel regionům výkon správy v oblastech spadajících do jejich legislativní působnosti (dle kritéria „souběžnosti funkcí“).⁴³ Ačkoli nebylo v ústavním textu stanoveno, že by tato pravomoc podléhala státní (resp. vládní) kontrole, v praxi se přesto prosadila moc státu (resp. vlády) regionální výkon správy řídit a koordinovat.⁴⁴ Ústava dále stanovila, že regiony zpravidla své správní funkce vykonávají tak, že je delegují provinciím, komunám nebo jiným místním svazkům anebo že použijí jejich úřadů (čl. 118 odst. 3).

Dle čl. 125 odst. 1 Ústavy podléhaly správní akty regionů z hlediska jejich zákonnosti kontrole státního orgánu vykonávané decentralizovaně způsobem a v mezích stanovených zákonem republiky.

Regionům byla dále přiznána finanční autonomie, ale jen „ve formách a mezích stanovených zákony republiky, jež ji koordinují s financemi státu, provincií a komun.“⁴⁵ Regiony měly dle ústavní úpravy nejen právo na vlastní daně, ale i na podíly z daní státních, a to podle potřeb, které měly, aby mohly plnit své běžné funkce. Za tím účelem a zejména za účelem povznesení jihu a ostrovů příslušela státu pravomoc přikázat

⁴² Dle ustanovení čl. 127 Ústavy Italské republiky ze dne 22. prosince 1947.

⁴³ V originále „parallelismo delle funzioni“, viz BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 424.

⁴⁴ BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 424.

⁴⁵ Originální znění ustanovení čl. 119 odst. 1 Ústavy Italské republiky ze dne 22. prosince 1947: „Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Provincie dei Comuni.“

zákonem jednotlivým regionům zvláštní příspěvky. Každému regionu pak bylo přiznáno právo na vlastní majetek (čl. 119 odst. 1 až 4). Ústava regionům výslovně zakazovala zavádět dovozní, vývozní nebo přepravní cla mezi jednotlivými regiony a činit opatření, jež by mezi nimi jakkoli bránila volnému pohybu věcí a osob (čl. 120 odst. 1 a 2).

Všechny regiony byly rovněž nadány tzv. statutární autonomií,⁴⁶ která však byla limitována mnoha aspekty. Z procedurálního hlediska musel být statut přijatý absolutní většinou regionální rady a následně schválen zákonem republiky. Obsahově musely statuty vyhovět povinným náležitostem stanovených Ústavou (úprava výkonu práva lidové iniciativy a referenda o zákonech a správních opatřeních regionů, úprava vyhlášení regionálních zákonů a nařízení). Volební systém regionálních rad měl upravit zákon státu (čl. 121 až 123).

Ke každému regionu byl přidělen vládní komisař, který měl za úkol dohlížet na koordinaci výkonu státní a regionální správy (čl. 124). Zároveň mu příslušela pravomoc stvrdit svým podpisem zákony schválené regionální radou (čl. 127 odst. 1). Komisaři (kteří svůj předobraz nacházeli v osobách prefektů z dob Italského království) působili v regionech jako klíčové autority a představovali prvek centrálního dohledu nad jednotlivými územními jednotkami.

Ústava dále upravovala výčet případů, kdy mohla být dekretem prezidenta republiky vydaným na základě rozhodnutí vlády (po slyšení komise poslanců a senátorů ustavené pro záležitosti regionů) rozpuštěna regionální rada. Důvodem pro rozpuštění bylo a) vydání aktů odporujících Ústavě, hrubé porušení zákona nebo nevyhovění výzvě vlády, aby rada nahradila výbor nebo předsedu, kteří vydali podobné akty nebo se dopustili podobných porušení, b) neschopnost pracovat pro nemožnost vytvořit většinu nebo pro odstoupení členů či c) státní bezpečnost (čl. 126).

V Ústavě se nepočítalo se zastoupením regionů v horní komoře italského parlamentu. Čl. 57 odst. 1 Ústavy stanovil jen to, že Senát republiky je volený „na regionálním základě.“ Volební systém do Senátu byl většinový jen formálně

⁴⁶ BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 425.

vzhledem k velmi vysoké hranici minimálního počtu hlasů, jíž bylo nutné dosáhnout pro vyloučení poměrného rozdělování mandátů.⁴⁷ Italské regiony také nezískaly žádný vliv na složení Ústavního soudu, který má působnost v oblasti kompetenčních sporů s centrální mocí.⁴⁸

2.5 Realizace regionální decentralizace

Lze stručně shrnout, že v prvních dvaceti letech od účinnosti republikánské ústavy byl v Itálii upevněn „*asymetrický model slabého regionalismu*“.⁴⁹ Zatímco pět regionů se zvláštním statutem realizovalo v mnoha oblastech širokou míru své autonomie, zbylých patnáct regionů zůstávalo dlouho pouze na papíře, s přiznanými menšími pravomocemi a většími omezeními ze strany státu ve srovnání se zvláštními regiony.

Řádné regiony musely na své zřízení čekat až do 70. let. Pro ukončení otálení s faktickou decentralizací státu bylo hned několik důvodů, zejména společenský a politický tlak na větší otevřenost politického systému, nutnost modernizace a racionalizace administrativy a snaha vyhovět požadavkům na přenos výkonu veřejné správy co nejdříve občanům.⁵⁰ Klíčovým předpokladem se stalo schválení zákona o regionálních volbách,⁵¹ na jehož základě mohlo v roce 1970 dojít ke zvolení prvních regionálních orgánů.

⁴⁷ Kandidáti do Senátu republiky potřebovali dosáhnout pro zvolení v jednom z 238 jednomandátových volebních obvodů hranice 65% odevzdaných platných hlasů. Jak uvádějí Baldi a Baldini, z více jak 3000 senátorů zvolených během let 1948-1992 se to podařilo pouze padesáti. V opačném případě, kdy tato vysoká hranice dosažena nebyla, byly mandáty rozdělovány na úrovni regionálních volebních obvodů poměrně, s využitím d'Hondtovy metody. Viz BALDI, Brunetta; BALDINI Gianfranco. Italia. In: VENTURA, Sofia. *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bologna: Il Mulino, 2008, s. 80.

⁴⁸ Dle čl. 135 odst. 1 Ústavy Italské republiky se Ústavní soud skládá z 15 členů jmenovaných z jedné třetiny prezidentem republiky, z jedné třetiny parlamentem na společné schůzi a z jedné třetiny nejvyšším řádným a nejvyššími správními soudy.

⁴⁹ BALDI, Brunetta; BALDINI Gianfranco. Italia. In: VENTURA, Sofia. *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bologna: Il Mulino, 2008, s. 78.

⁵⁰ DESIDERI, Carlo. La nascita e l'evoluzione delle regioni. In: MANGIAMELI, Stelio. *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*. Milano: Giuffrè, 2012, s. 44.

⁵¹ Zákon ze dne 17. února 1968, č. 108.

Převod kompetencí na regiony znamenal poměrně obtížný proces, v jehož průběhu se často střetávala velká očekávání zastánců regionálního uspořádání na jedné straně se vzdorem vykonavatelů silné centrální správy na straně druhé. První fáze byla zahájena zákonem z 16. května 1970, č. 281, kterým byla vláda pověřena k vydání nařízení se silou zákona, jejichž obsahem měl být přesun jednotlivých kompetencí na regionální orgány. Dominantní vliv na rozhodování o míře převáděných kompetencí tedy získala jednotlivá ministerstva, která v této oblasti zaujala velmi restriktivní přístup. Až zákon z 22. července 1975, č. 382, jímž byla zahájena druhá fáze převodu kompetencí, obsahoval pověření pro vládu k vypracování nařízení se silou zákona, a to ve spolupráci se samotnými regiony, které měly právo vyjádřit se k jejich obsahu. Dle slov Carla Desideriho „*v té době již byly regiony uznány jako svébytné politické subjekty způsobilé jednat s ostatními o svém vlastním osudu.*“⁵²

Ačkoli se regiony v průběhu 70. let dočkaly realizace jisté míry autonomie, byly stále omezeny vzhledem k podřízenosti zákonodárství státu a také v závislosti na státem řízeném rozdělování financí. V oblastech stanovených čl. 117 odst. 1 Ústavy (viz výše) jim bylo umožněno vydávat v rámci sdílené legislativní pravomoci vlastní regionální zákony. Stát si ale zachoval pravomoc určovat jednotné principy pro vykonávání administrativních funkcí i v oblastech přidělených regionům. Finanční autonomie regionů, kterou Ústava zaručovala v čl. 119 odst. 1,⁵³ zůstala nenaplněna. Financování regionů řídil i nadále spolu s financováním provincií a komun celostátní zákonodárce. Dle zákona z 16. května 1970, č. 281 měl stát kontrolu nejen nad finančními prostředky, které měly být připsány regionům, ale také nad způsobem jejich využívání, a to prostřednictvím stanovování podrobných sektorových omezení a příkazů pro jednotlivé regionální činnosti a zásahy.⁵⁴ Postavení běžných a zvláštních regionů zůstalo nadále silně asymetrické: zatímco měly regiony se zvláštním statutem relativně silnou finanční

⁵² DESIDERI, Carlo. La nascita e l'evoluzione delle regioni. In: MANGIAMELI, Stelio. *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*. Milano: Giuffrè, 2012, s. 46.

⁵³ Čl. 119 odst. 1 Ústavy Italské republiky stanovil, že „Regiony mají finanční autonomii ve formách a v mezích stanovených zákony republiky, jež ji koordinují s financemi státu, provincií a komun.“

⁵⁴ Ustanovení čl. 1 až 10 zákona z 16. května 1970, č. 281. ITÁLIE. Legge 16 maggio 1970, n. 281, in materia di “Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario”. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 15. 2. 2017].

autonomii, více jak 80% finančních příjmů regionů se řádným statutem bylo výsledkem státního přerozdělování, a to až do konce 80. let.⁵⁵

Kromě toho se nedalo nijak účinně bránit tomu, aby nově nastavené rozdělení činností mezi stát a regiony nebylo často narušováno a měněno pozdějšími zákony republiky, a to většinou ve prospěch státu.⁵⁶ Výše uvedené demonstruje, že ačkoli došlo ke vzniku regionů, decentralizace kompetencí a veřejné správy byla dosti problematická. Regiony se ještě dlouho neměly stát subjekty disponující opravdovou politickou autonomií, které by mohly účinně zastávat zájmy a potřeby konkrétních územních společenství.

2.6 Krize italského regionalismu v posledních letech „první republiky“

Od počátku 80. let dvacátého století byla dosavadní podoba italského regionalismu častým předmětem kritiky jak ze stran politiků, tak odborníků. V oblasti legislativních kompetencí byly regiony často omezovány, ne-li přímo utlačovány státními zákony: dle Carla Desideriho se v italském ústavním systému prostřednictvím sdílených legislativních pravomocí (státní zákon mě v oblastech uvedených v čl. 117 Ústavy určit základní zásady, v jejichž mezích mohly regiony přijímat zákonné předpisy) zakotvil zvláštní druh „*preventivní náhradní legislativní pravomoci státu*.“⁵⁷ Zákony státu se totiž velice často neomezovaly jen na úpravu základních zásad regionálních zákonných předpisů, nýbrž obsahovaly samotnou detailní právní úpravu, která ve své podstatě plně nahrazovala úpravu regionální. Dalším kritickým aspektem italského regionalismu byla značná rozdílnost jednotlivých regionů, a to zejména na ekonomické úrovni. Zatímco regiony na severu Itálie byly hospodářsky velmi vyspělé a v prosazování svých zájmů poměrně úspěšné, regiony na jihu se potýkaly s četnými problémy ekonomického

⁵⁵ BALDI, Brunetta; BALDINI Gianfranco. Italia. In: VENTURA, Sofia. *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bologna: Il Mulino, 2008, s. 82.

⁵⁶ DESIDERI, Carlo. La nascita e l'evoluzione delle regioni. In: MANGIAMELI, Stelio. *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*. Milano: Giuffrè, 2012, s. 47.

⁵⁷ Ibid.

i institucionálního charakteru.⁵⁸ Centrální rozpočtová politika vlády, která poskytovala velkou finanční podporu chudým jižním regionům na úkor těch severních, se setkávala s rychle se prohlubující nevolí občanů žijících ve vyspělých oblastech.

S příchodem 90. let se radikálně mění italský politický systém. Politické strany, které v zemi stabilně vládly několik desetiletí (zvláště Křesťanskodemokratická strana a Italská socialistická strana), se následkem některých skandálů dostaly do hluboké krize. Na scéně se objevují nové politické síly (Liga Severu za nezávislost Padánie,⁵⁹ Vzhůru Itálie⁶⁰), které mezi občany získávají čím dále tím větší podporu. Pád tzv. první republiky v Itálii vytváří podmínky pro hlubší a výraznější zasazování se o změnu postavení italských regionů.

Snahy o změnu regionálního systému se však na konci dvacátého století neprosazují jen v Itálii. Michael Keating si všímá nové role, kterou regiony zaujaly zejména na poli globalizované ekonomiky. Díky jejich hospodářskému významu se ve státech čím dál silněji prosazují i politicky. V Evropě začíná epocha „nového regionalismu“ a Itálie se stává jedním z hlavních představitelů tohoto fenoménu.⁶¹

2.7 Na cestě k přeměně italského regionalismu

V průběhu 90. let se na politické scéně objevila řada nových regionálních hnutí, kterým se postupně podařilo získat veliký vliv na formování veřejného mínění. Nejvýznamnější pozici mezi regionálními politickými stranami si postupem času vybuodovala Liga Severu za nezávislost Padánie (dále jen „Liga Severu“), která vznikla spojením silných severních regionálních stran Benátské, Lombardské a Piemontské ligy.

⁵⁸ Hluboký ekonomický rozdíl mezi severem a jihem Apeninského poloostrova je dán již odlišným historickým vývojem: zatímco na severu se rozvíjel průmysl, buďovala se infrastruktura aj., jih kvůli přetrvávajícímu feudalismu a orientaci výlučně na zemědělskou produkci zaostal.

⁵⁹ V originále „Lega Nord per l'Indipendenza della Padania“.

⁶⁰ V originále „Forza Italia“.

⁶¹ KEATING, Michael, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 1998, s. 73-78.

Liga Severu se stala dosud neúspěšnější platformou, která kdy formulovala požadavky na federalizaci systému v rámci sjednoceného italského státu. V 90. letech byla mnohými vnímána jako separatistická.⁶² Liga Severu přišla s koncepcí federalizace země v podobě rozdělení Itálie na tři velké územní jednotky (makroregiony), severní, s názvem „Padanie“, táhnoucí se od Turína k Boloni, střední od Toskánska až k Molise a jižní makroregion, kam by spadal zbytek Apeninského poloostrova. Podle tohoto modelu by zůstaly mimo jen regiony se zvláštním statutem. Po úspěchu, který Liga zaznamenala v parlamentních volbách roku 1996 (získala přes 10% hlasů v obou komorách), radikalizovala svoji ideologii a dne 15. září 1996 vyhlásila samostatnou Padanii. Tato radikalizace měla zpočátku velký úspěch, ale po čase stála Ligu severu odliv mnoha voličů, pro které bylo odtržení severu Itálie příliš extrémním krokem. Strana se tedy raději vrátila k umírněnější cestě, zejména k požadavku výraznější decentralizace v rámci jednotného Italské republiky. Jejím cílem se stalo zvýšit politickou váhu regionů severní Itálie, opírajíc se zejména o argumenty většího ekonomického a demografického zatížení. Svou averzi vyjadřovala zejména k centrální politice státu orientované na podporu jihu Itálie. Ten činila odpovědným za zdejší stav zaostalosti a viděla jej jako břímě pro efektivní rozvoj severu. Proto bojovala za co nejširší devoluci a snažila se o to, aby klíčové sektory (zdravotní péče, vzdělávání, bezpečnost) spadaly do výlučné kompetence regionů, což si ve skutečnosti mohly dovolit jen bohaté regiony na severu. Za cíl měla vytvoření tzv. fiskálního federalismu, v němž viděla nejlepší příležitost pro reformu mechanismu a kritérií pro přerozdělování finančních prostředků.⁶³

Vedle Ligy Severu to byly samotné regiony, které se staly klíčovými propagátory reformem. Tyto snahy se projevovaly jak přípravou detailních reformních návrhů, tak vlastním jednáním regionů, které bylo často zaměřené proti centrální vládě: příkladem lze uvést podporu lidových referend, v nichž bylo rozhodnuto o zrušení některých ministerstev, jež měla působnost v záležitostech spadajících do regionálních kompetencí. Požadavky regionů se neomezovaly jen na zvýšení vlastních pravomocí, soustředily se všestranně na obecné nastavení a podobu regionálního státu v Itálii. Žádaly zejména

⁶²RESCIGNO, Francesca. *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*. Milano: Giuffrè, 1995, s. 112.

⁶³DESIDERI, Carlo. Regionalism and territorial politics in Italy. In: MANGIAMELI, Stelio. *Federalism, Regionalism and Territory*. Milano: Giuffrè, 2013, s. 181-183.

jasnější rozlišení oblastí státní a regionální odpovědnosti. Trvaly na potřebě zajistit účast regionů v zákonodárném procesu a v dalších rozhodovacích procesech parlamentu prostřednictvím zásahu do složení a postavení Senátu tak, aby se z něj stala komora složená ze zástupců jednotlivých regionů zastupující zejména regionální zájmy. Prosazovaly opravdovou finanční autonomii, nezávislost ve výdajích a ve vybírání daní. V neposlední řadě přikládaly veliký význam tomu, aby byla uznána jejich přímá role na procesu vytváření a provádění politik a rozhodnutí Evropské unie a rovněž aby byla uznána jejich způsobilost navazovat kulturní a hospodářské vztahy se zahraničními subjekty.⁶⁴

Reformy regionálního systému, které byly představeny na přelomu tisíciletí, byly výsledkem silného oživení myšlenky devoluce v průběhu devadesátých let a na jejich úspěchu se kromě národních politických sil významně podílely i regiony samotné. Ústavním reformám předcházelo přijetí řady zákonů, na základě kterých došlo k širokému přesunu administrativních kompetencí státu na regiony, a to dle zásady, že stát má vykonávat jen ty činnosti, které spadají do oblastí vyžadujících centralizované řízení (zahraniční věci, obrana, veřejný pořádek, spravedlnost atd.). Stejně tak došlo k podstatnému uvolnění dosavadního režimu státní preventivní kontroly nad regionálními a lokálními administrativními akty. Na základě těchto změn se v Itálii hovořilo o „administrativním federalismu při nezměněné ústavě“.⁶⁵

2.8 Shrnutí

Sjednocená Itálie byla vybudována jako silně centralizovaný unitární stát s jednotnou administrativní strukturou na celém území. Požadavky na uznání regionálních specifik a odlišností však zemi provázely po celé období italského *risorgimento*⁶⁶ a vyvstávaly

⁶⁴ DESIDERI, Carlo. Regionalism and territorial politics in Italy. In: MANGIAMELI, Stelio. *Federalism, Regionalism and Territory*. Milano: Giuffrè, 2013, s. 185-186.

⁶⁵ V originále „federalismo amministrativo a costituzione invariata“, viz BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 427.

⁶⁶ Italské *risorgimento* označuje buržoazně demokratické hnutí za národní nezávislost a sjednocení Itálie probíhající v letech 1815-1870. Současně je takto označován i proces vytváření italského moderního národa.

v každých těžkých momentech politických a institucionálních krizí. Tak tomu bylo již v roce 1860, kdy mělo po vojenském sjednocení následovat i sjednocení institucionální a kdy vyšly najevo tváří v tvář obrovským územním odlišnostem i meze sjednocení správního. Nejinak tomu bylo po první světové válce i po pádu italského fašismu.

Snaha vyhovět těm, kteří po takovém uznání volali, přišla až s novým poválečným režimem, kdy nová ústava konečně položila základ italským regionům, které měly být nadány určitou formu samostatnosti a regionální autority. Ve skutečnosti se ale samostatnějšímu postavení dostalo pouze pěti z nich, tj. těm regionům s tzv. zvláštním autonomním statutem. Regionální decentralizace byla uskutečněna až v průběhu 70. let, kdy země čelila nutnosti otevřít svůj institucionální systém směrem k většímu politickému pluralismu. Přestože se tehdy Itálie dočkala části institucionálních reforem, první skutečné uznání specifického postavení regionů nastalo až s pádem systému tradičních politických stran. Nedlouho po začátku tzv. druhé republiky mělo dojít k přijetí série zákonů a ústavních reforem, které v zemi zahájily novou fázi: Itálie se pro mnohé nacházela na přechodu k federativnímu uspořádání, v němž by byly regiony uznány jako základní prvky státu.

3 Postavení italských regionů po ústavních reformách z přelomu tisíciletí

3.1 Statutární autonomie a přímá volba prezidentů regionů

První klíčová ústavní reforma posilující postavení regionů byla představena ústavním zákonem z 22. listopadu 1999, č. 1, jímž byla revidována ustanovení čl. 122 a čl. 123 Ústavy Italské republiky týkající se volby prezidenta regionu a regionální statutární autonomie.

Původní ústavní úprava počítala s tím, že prezident regionu stojící v čele regionálního výboru⁶⁷ (exekutivní orgán regionu) je volen regionální radou⁶⁸ (zákonodárný orgán regionu). Nové znění čl. 122 odst. 5 však přineslo přímou volbu prezidenta s možností pro regiony odchýlit se od tohoto ustanovení ve svých statutech. Změna volby prezidentů regionů mířila na posílení jejich vnitřní politické stability.⁶⁹ Ústavním zákonem ze dne 2001, č. 2 byla přímá volba prezidenta zavedena i pro regiony se zvláštním statutem.

Ústavní reforma zavedla dále zcela nový proces schvalování regionálních statutů, předpisů určujících vnitřní organizaci regionů, které lze od této doby považovat za skutečné regionální ústavy. Původní znění čl. 123 Ústavy stanovilo, že statuty přijaté regiony musejí být posléze potvrzeny zákonem republiky. Výše citovaný ústavní zákon však dohled ústřední moci nad regiony v oblasti jejich statutů odstranil a regiony tak získaly v zásadě autonomní postavení: dle nového znění jsou statuty schvalovány

⁶⁷ V originále „Giunta regionale“.

⁶⁸ V originále „Consiglio regionale“.

⁶⁹ Prezidenti regionů jsou v Itálii od zavedení jejich přímé volby v politickém a žurnalistickém žargonu označovány za „guvernéry“, italsky „governatori“. Toto pojmenování připodobňuje postavení italských regionálních prezidentů k postavení guvernérů ve Spojených státech amerických, zdůrazňuje se tak jejich vůdčí role v regionu. Ačkoli takovýto žargon není dle mého názoru úplně na místě (prezidenti regionů na rozdíl od amerických guvernérů nedisponují typickými prerogativami pro hlavy státu jakými jsou právo udělit milost či právo vetovat zákon), vycházím z této zvyklosti v Itálii při překladu italského „presidente della regione“ do českého jazyka, když uvádím „prezident regionu“ a nikoli například „předseda regionálního výboru“.

a měněny regionální radou prostřednictvím zákona přijatého absolutní většinou členů dvěma po sobě jdoucími hlasováními, která se konají v intervalu ne menším než dva měsíce. Nově formulované ustanovení čl. 123 odst. 2 dále výslovně stanovilo, že pro takový zákon není (na rozdíl od jiných regionálních zákonů) vyžadováno potvrzení vládním komisařem.⁷⁰ Pravomoc centrální vlády ve vztahu k regionálním statutům byla omezena pouze na možnost postoupit je za předpokladu domnělého v rozporu s Ústavou k přezkoumání Ústavnímu soudu, avšak jen ve lhůtě 30 dnů od jejich vyhlášení (čl. 123 odst. 2).

Nehledě na tyto změny však regiony stále postrádaly zejména pro ně zásadní rozpočtovou autonomii a pravomoci v oblasti daňové politiky. Nejdůležitější změny pro postavení italských regionů přišly až s ústavní reformou z roku 2001.

3.2 Revize kapitoly V Ústavy Italské republiky

Opravdu zásadní zvrát ve fungování a postavení italských regionů přišel až s ústavním zákonem z 18. října 2001, č. 3. Tuto velikou ústavní reformu představila středolevicová vláda Massima D'Alemy, avšak jelikož v parlamentu nedosáhla potřebné dvoutřetinové většiny, musela být potvrzena v referendu, které se konalo 7. října 2001 jako historicky první konfirmační referendum v Itálii. Ústavní zákon byl, i když při malé volební účasti, schválen při 64 procentech kladných hlasů.⁷¹

Tato ústavní novela přinesla kompletní revizi kapitoly V Ústavy nazvanou Regiony, provincie, komuny. Nové znění ustanovení čl. 114 konstatovalo, že republika

⁷⁰ Uvedené ustanovení zůstává v Ústavě Italské republiky v nezměněné podobě až dodnes, a to i přesto, že funkce vládního komisaře byla nadcházející ústavní reformou z roku 2001 potlačena.

⁷¹ Volební účast: 34,05% voličů, viz MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI. *Referendum: dati complessivi 1946 – 2016*. In: *Interno.it* [online]. Ufficio IV Servizi informatici elettorali, [b.r.], [cit. 25. 2. 2017].

se skládá z komun, provincií, metropolitních měst a regionů, jež představují autonomní entity s vlastními statuty, pravomocemi a funkcemi, podle zásad zakotvených Ústavou.⁷²

Klíčovou změnou se stala revize čl. 117 Ústavy. Nové znění citovaného článku přineslo jednak taxativní výčet oblastí, ve kterých má výlučné legislativní pravomoci stát, jednak výčet pravomocí sdílených, kde zákon republiky udává pouze základní principy zavazující regionálního zákonodárce, do jehož pravomoci spadá samotná detailní legislativní úprava. Ustanovení čl. 117 odst. 4 dále stanovilo, že „regionům přísluší zákonodárná pravomoc ve všech oblastech, jež nejsou výslovně vyhrazené zákonodárství státu.“⁷³ Obecné legislativní pravomoci tedy od této chvíle náležely regionům, což znamenalo velký obrat oproti dosavadní úpravě, kdy byl systém nastaven úplně opačně, tedy tak, že dosavadní pravomoci regionů byly v původním znění explicitně vymezeny a vše ostatní spadalo do kompetence státu. Nadto byla zrušena preventivní kontrola regionálních zákonů, které do té doby podléhaly schvalování vládou. Zákony regionů a státu byly postaveny na stejnou úroveň.

V následujících podkapitolách se věnuji rozboru nejdůležitějších rysů italského regionalismu, které se díky ústavní reformě z roku 2001 etablovaly v italském ústavním systému a v nezměněné podobě přetrvávají dodnes.

3.2.1 Výlučná legislativní pravomoc státu

Oblastí, v nichž má stát výlučnou legislativní pravomoc, je mnoho a jsou velmi různorodé (viz Tabulka 1). Ani metoda jejich výčtu není jednotná: ústavodárce při vyjmenovávání jednotlivých oblastí používá kromě materiálního kritéria (např. pojmy jako „přistěhovalectví“ či „obrana a ozbrojené síly“) i kritérium teleologické, když vyjadřuje účel nebo cíl, jehož má být dosaženo (např. „ochrana konkurence“ či „ochrana životního prostředí, ekosystému a kulturního majetku“). Dle dalšího kritéria,

⁷² Originální znění čl. 114 odst. 2 Ústavy: „I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.“

⁷³ Originální znění čl. 117 odst. 4 Ústavy: „Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.“

obtížně definovatelného, je celostátnímu zákonodárci ponechán široký prostor pro vlastní uvážení (to je případ zejména „určení základních limitů sociálních plnění týkajících se občanských a sociálních práv, které musí být garantovány na celém národním území“).⁷⁴

Tabulka 1 Oblasti výlučné legislativní pravomoci státu (čl. 117 odst. 2)

- a) zahraniční politika a mezinárodní vztahy státu; vztahy státu s EU; právo azylu a právní postavení občanů ze zemí mimo EU;
- b) přistěhovalectví;
- c) vztahy mezi republikou a náboženskými společnostmi;
- d) obrana a ozbrojené síly; státní bezpečnost; zbraně, střelivo a výbušniny;
- e) měna, ochrana úspor a finančních trhů; ochrana konkurence; devizový systém; daňový a účetní systém státu; harmonizace veřejných rozpočtů; přerozdělování finančních prostředků;
- f) orgány státu a příslušné volební zákony; státní referenda; volby do Evropského parlamentu;
- g) soustava a správní organizace státu a veřejných národních institucí;
- h) veřejný pořádek a bezpečnost, vyjma územní správní policie;
- i) občanství, občanskoprávní stav a matriky;
- l) soudní příslušnost a procesní normy; občanské a trestní právo; správní soudnictví;
- m) určení základních limitů sociálních plnění týkajících se občanských a sociálních práv, které musí být garantovány na celém národním území;
- n) obecná pravidla vzdělávání;
- o) sociální zabezpečení;
- p) volební zákony, řídicí orgány a základní funkce komun, provincií a metropolitních měst;
- q) cla, ochrana národních hranic a mezinárodní obrana;
- r) váhy, míry a určení času; koordinace informací, statistik a počítačová koordinace údajů o státní, regionální a místní správě; tvůrčí činnost;
- s) ochrana životního prostředí, ekosystému a kulturního majetku.⁷⁵

⁷⁴ BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 435.

⁷⁵ V originále „a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull’istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni

Italský Ústavní soud vyložil některé oblasti spadající do legislativní kompetence státu jako „způsobilé pokrýt mnohé obory“.⁷⁶ Definoval je jako tzv. „transverzální materie.“⁷⁷ Italská doktrína také pracuje s termíny „materie-hodnoty“ či „materie non-materie“.⁷⁸ Ačkoli má tedy stát v ustanovení čl. 117 odst. 2 explicitně vymezené legislativní kompetence, dle italské judikatury i doktríny mu náleží rovněž tzv. implicitní, mlčky předpokládané pravomoci. Toto pojetí má velmi blízko k teorii implicitních pravomocí, již lze nalézt v mnoha federalistických koncepcích.⁷⁹ Stát má tedy nad rámec taxativně vypočtených oborů legislativní pravomoc ve všech oblastech, jež jsou z těchto vyvoditelné. Proto může mnohdy zasáhnout i do kompetencí regionů: za příklad možných střetů lze uvést oblast ochrany životního prostředí, v níž má výlučnou legislativní pravomoc stát, a oblast ochrany zdraví či politiky územního rozvoje, v níž mají regiony a stát sdílenou legislativní pravomoc.

3.2.2 Sdílená legislativní pravomoc státu a regionů

Oblasti sdílené legislativní pravomoci jsou ty, v nichž mohou regiony vydávat vlastní zákony, jež musí být vždy v souladu se základními principy stanovenými státem. Uvedené principy jsou ve většině případů předmětem úpravy příslušných rámcových zákonů. V případě, že však konkrétní rámcový zákon pro určitou oblast vydán nebyl,

fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.”

⁷⁶ V originále „idonee a investire una pluralità di materie“, srov. Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 10. července 2002 č. 407/2002. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017].

⁷⁷ V originále „materie trasversali“: srov. pro oblast „ochrany životního prostředí“ ibid. a dále Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 14. července 2009 č. 225/2009. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017]; pro oblast „určení základních limitů sociálních plnění“ Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 19. června 2002 č. 282/2002. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017] a Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 30. listopadu 2009 č. 322/2009. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017]; pro oblast „ochrany konkurence“ Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 18. prosince 2003 č. 14/2004. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017].

⁷⁸ Italsky „materie-valori“ a „materie non materie“, srov. BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 435.

⁷⁹ Srov. Nejvyšší soud USA, *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819). *Justia* [online]. Justia, @ 2017 [cit. 27. 2. 2017].

mohou být dle Barbera a Fusara vyvozeny obecně z platné legislativy.⁸⁰ Absence konkrétního rámcového zákona tedy neznamená, že by v dané oblasti regiony vlastní zákonné předpisy vydávat nemohly.

Italská judikatura ani doktrína dosud uspokojivě nevyložila to, co se má uvedenými „základními principy“ rozumět. Ústavní soud se k nim vyjádřil toliko tak, že základní princip „nemá a nemůže mít vlastnosti rigidity a všeobecné platnosti“, protože oblasti dle ustanovení čl. 117 mohou být v závislosti na čase definovány rozdílně a mít odlišný obsah.⁸¹ Barbera a Fusaro na toto téma uvádějí, že zejména v případě provádění norem unijního práva, které se dotýkají oblastí spadajících do regionální kompetence, je legitimní, aby byla pravomoc státu ve věci formulování základních principů vykládána extenzivně, tedy aby zákon státu obsahoval detailnější právní úpravu.⁸²

V případě absence regionální zákonné úpravy může stát oblast sdílené legislativní pravomoci ošetřit zákonem podrobně. Takový zákon však působí pouze jako náhrada, tedy dokud regionu chybí vlastní zákonný předpis. Dojde-li později k přijetí regionálního zákona, pozbývá s jeho účinností detailní právní úprava obsažená v zákoně republiky platnosti. Tímto způsobem stát předchází mezerám v právním řádu a vylučuje, aby byla absencí právní úpravy negativně ovlivněna práva občanů.

Tabulka 2 Oblasti sdílené legislativní pravomoci státu (čl. 117 odst. 3)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">a) mezinárodní vztahy regionů a vztahy regionů s EU;b) zahraniční obchod;c) ochrana a bezpečnost práce;d) vzdělávání s výjimkou autonomie školských institucí a odborného školení a přípravy;e) povolání;f) vědecký a technologický výzkum a podpora inovací ve výrobních sektorech;g) ochrana zdraví;h) zásobování; |
|---|

⁸⁰ BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 435.

⁸¹ Italsky „non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità“, viz Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 13. ledna 2005 č. 50/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 27. 2. 2017].

⁸² BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 437.

- i) sportovní právo;
- j) civilní obrana;
- k) politika územního rozvoje;
- l) civilní přístavy a letiště;
- m) velké dopravní pozemní a námořní sítě;
- n) řád komunikace;
- o) výroba, přeprava a národní distribuce energie;
- p) doplňkové penzijní spoření;
- q) koordinace veřejných financí a daňového systému;
- r) zhodnocování kulturního majetku a životního prostředí a podpora a organizace kulturních aktivit;
- s) spořitelni a zemědělská úvěrní družstva, úvěrní družstva regionálního charakteru.⁸³

3.2.3 Zbytková legislativní pravomoc regionů

Podle ustanovení čl. 117 odst. 4 regionům náleží zákonodárná pravomoc ve všech oblastech, které nejsou výslovně vyhrazeny celostátnímu zákonodárství. Možný výklad tohoto znění je, že regionům přísluší pravomoc upravit zákonným předpisem všechny oblasti, jež netvoří součást výčtů ustanovení čl. 117 odst. 2 a 3. Tak by do regionální kompetence spadala například obecná úprava průmyslu, který není zařazen ani do oblastí výlučné legislativní pravomoci státu, ani do oblastí sdílené legislativní pravomoci státu a regionů. Italský Ústavní soud však k zákonodárné kompetenci regionů uvedl, že citovanou zbytkovou klauzuli nelze aplikovat bez dalšího: dle jeho výkladu není možné zařadit určitý předmět právní úpravy do oblastí spadajících do zbytkové legislativní pravomoci regionů „jen proto, že takový předmět nelze bezprostředně zařadit do jedné z oblastí vyjmenovaných v odstavcích 2 a 3 článku 117 Ústavy.“⁸⁴ V takových případech má být dle Barbery a Fusara aplikováno „kritérium přednosti“: u oborů, které nejsou v Ústavě výslovně uvedené, má být před jejich přisouzením do sféry regionální

⁸³ V originále: „a) rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; b) commercio con l’estero; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; e) professioni; f) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; g) tutela della salute; h) alimentazione; i) ordinamento sportivo; j) protezione civile; k) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; p) previdenza complementare e integrativa; q) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; r) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; s) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.“

⁸⁴ Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 17. prosince 2003 č. 370/2003. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 1. 3. 2017].

kompetence nejprve zkoumáno, zda přeci jen nemohou spadat pod některou z výslovně uvedených oblastí (ať už se jedná o oblasti výlučné legislativní pravomoci státu či oblasti sdílené legislativní pravomoci státu a regionů). Takový výklad pak má ve vztahu k uplatnění zbytkové klauzule přednost.⁸⁵

Za příklad výše uvedeného může sloužit zákonná úprava týkající se veřejné služby. Právní postavení veřejných zaměstnanců ani úprava jejich činnosti nejsou uvedeny ve výčtu oblastí spadajících do výlučné kompetence státu či sdílené kompetence státu a regionů. Přesto se tato úprava nejspíše bez účasti státu nemůže obejít, jelikož má přesah jak do správní organizace státu (oblast obsažená v ustanovení čl. 117 odst. 2), tak do oblasti ochrany práce (čl. 117 odst. 3) aj.

Zbytková legislativní pravomoc regionů se nepochybně uplatní v těch oblastech, na něž kompetence státu nedosáhne: půjde tedy například o oblast turismu, místní veřejné dopravy, odborného školení a přípravy, řemeslné výroby, rybolovu, obchodu atd. Nelze však bez dalšího vyloučit situace, kdy by byl legislativní zásah státu i do těchto oborů oprávněný (např. v oblasti obchodu s ohledem na státní pravomoc ve věci ochrany konkurence). Toto uvažování nás znovu přivádí k tzv. transverzálním materiálům (viz podkapitola 3.2.1)

3.2.4 Konkurence legislativních pravomocí

Z uvedeného výkladu legislativních pravomocí státu a regionů je patrné, že ačkoli Ústava poskytuje na první pohled přehledný výčet jednotlivých oblastí působnosti státu a regionů, jejich kompetence se mohou přesto v určitých případech překrývat. O těchto situacích hovoří italský Ústavní soud jako o „konkurenci kompetencí“, jež má být řešena s odvoláním na již zmiňované kritérium přednosti.⁸⁶

⁸⁵ Italsky „criterio di prevalenza“, viz BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 438.

⁸⁶ Italsky: „concorrenza di competenze“, srov. Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 6. června 2005 č. 219/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017] či Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 16. července 2009 č. 250/2009. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017].

Ve věci konkurence legislativních kompetencí státu a regionů se Ústavní soud též dovolává principu subsidiarity: na základě čl. 118 odst. 1 Ústavy přísluší výkon správy komunám s výjimkou případů, kdy je z důvodu požadavku jednotnosti svěřen výkon správy provinciím, metropolitním městům, regionům či státu. Dle výkladu Ústavního soudu může stát za tímto účelem upravit zákonem výkon správy ve všech oblastech, v nichž mu náleží výlučná či sdílená legislativní pravomoc.⁸⁷ Aby však touto cestou nedocházelo k nedovolenému zásahu do regionální autonomie, musí zákon státu respektovat princip „důvodnosti“ (zákonná úprava s celostátní působností musí být vždy odůvodněna požadavkem zajištění jednotného výkonu správy), „proporcionality“ (zákon státu nesmí překročit rámec toho, co je nezbytné pro zajištění jednotnosti) a „pocitivé spolupráce“ (stát musí při tvorbě zákona usilovat o dohodu s regiony).⁸⁸

Spolupráce státu a regionů je v případech konkurujících kompetencí zásadní. Dosažení dohody je dle judikatury Ústavního soudu nejdůležitějším prostředkem pro předcházení i řešení kompetenčních konfliktů. Konkrétní podobu realizace „pocitivé spolupráce“ však Ústavní soud dosud uspokojivě nevymezil. Může jít jak o individuální dohody státu s regiony, tak o jednání na půdě Stálé konference pro vztahy mezi státem, regiony a autonomními provinciemi⁸⁹ (orgán vytvořený za účelem spolupráce mezi státem, regiony a provinciemi Tridentsko a Bolzano). Italská doktrína rozlišuje mezi tzv. dohodami silnými (když při tvorbě zákonného předpisu nelze podle názoru Ústavního soudu nebrat ohled na stanoviska regionů, například při úpravě místní dopravy) a slabými (v případech, kdy je státem doložená snaha o nalezení shody s regiony brána Ústavním soudem při řešení kompetenčních konfliktů za dostačující).⁹⁰

⁸⁷ Srov. Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 25. září 2003 č. 303/2003. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017], Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 18. prosince 2004 č. 6/2004. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017] či Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 11. října 2005 č. 383/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017].

⁸⁸ Italsky: „principio di ragionevolezza“, „principio di proporzionalità“ a „principio di leale collaborazione“, viz BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 439-440.

⁸⁹ Italsky: „La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano“.

⁹⁰ Italsky: „intese forti“ a „intese deboli“ viz BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 440.

3.2.5 Pravomoc vydávat nařízení

Revidované ustanovení čl. 117 nově rozdělilo mezi regiony a stát pravomoc vydávat nařízení. Stát má tuto pravomoc dle nového znění Ústavy jedině v oblastech, v nichž má zároveň výlučnou pravomoc legislativní. Může ji však delegovat na regiony. Těm náleží pravomoc vydávat nařízení „ve všech dalších oblastech“,⁹¹ kromě oblasti organizace a výkonu činností náležejících nižším územním samosprávným celkům.

Pravomoc regionů vydávat podzákoné právní předpisy v oborech sdílené legislativní kompetence státu a regionů se může projevat problematicky zejména tam, kde se jedná o oblast zvláštního národního významu (například „zahraniční obchod“, „velké dopravní pozemní a námořní sítě“ aj.) a kde proto není příliš žádoucí větší rozdílnost právní úpravy. Za účelem předcházení problémům spojených s absencí pravomoci centrální vlády vydávat nařízení v oblastech sdílené legislativní pravomoci se v Itálii rozšířila praxe vydávání anomálních normativních právních aktů, jež se samy vymezují jako akty „nemající povahu nařízení“.⁹² Dle mého názoru se tento postup nachází na hraně ústavnosti, přesto k němu italský Ústavní soud zaujal poměrně benevolentní přístup, když tuto praxi s ohledem na dosažení konkrétního cíle (zabránění roztržičnosti právní úpravy, ochrana veřejného zájmu) ospravedlnil.⁹³

3.2.6 Cesta k nové asymetrii italského regionalismu

Regionální autonomie byla díky revizi kapitoly V Ústavy Italské republiky posílena v mnoha směrech. Velmi podstatnou změnu představilo nové znění čl. 116 odst. 3, které v ústavním systému otevřelo dveře pro prohloubení asymetrie italského regionalismu. Podle tohoto ustanovení jsou řádné regiony oprávněny získat „dodatečnou podobu a zvláštní podmínky autonomie“,⁹⁴ tedy dosáhnout větších kompetencí (i na úkor výlučné legislativní pravomoci státu), a to na základě bilaterálního jednání s centrální

⁹¹ Italsky: „in ogni altra materia“, viz ustanovení čl. 117 odst. 6 Ústavy Italské republiky.

⁹² Italsky: „aventi natura non regolamentare“, viz BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 440.

⁹³ Srov. například Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 18. prosince 2003 č. 376/2003. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 1. 3. 2017] či Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 4. dubna 2005 č. 151/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 1. 3. 2017].

⁹⁴ Italsky: „ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia“.

mocí. Dohoda mezi zúčastněným regionem a státem musí být potvrzena zákonem republiky, který schválí obě parlamentní komory absolutní většinou svých členů.

Citované ustanovení tedy vytvořilo předpoklady pro vznik další kategorie regionů, nad rámec řádných i zvláštních, které svoji autonomii budou moci realizovat v širším spektru oblastí.

3.2.7 Vztahy regionů s dalšími subjekty

Pokud jde o horizontální spolupráci jednotlivých regionů v Itálii, upravuje Ústava oprávnění regionů uzavírat mezi sebou dohody pro zajištění lepšího výkonu svých funkcí a za tímto účelem ustanovovat společné interregionální orgány. Takovéto dohody musí být potvrzeny regionálním zákonem (čl. 117 odst. 8).

Ustanovení čl. 118 odst. 3 Ústavy předpokládá zvláštní formy spolupráce státu s regiony pro některé oblasti výlučné legislativní pravomoci státu (přistěhovalectví, veřejný pořádek a bezpečnost, ochrana kulturního majetku), jež mají být upravené zákonem republiky. Ovšem při absenci regionálního zastoupení v komorách parlamentu musí pravidelné setkávání regionů a zprostředkovávání jejich vůle centrální vládě zabezpečovat jiné instituce.

V oblasti horizontální spolupráce italských regionů má důležité postavení zejména Konference regionů a autonomních provincií,⁹⁵ která slouží jako platforma pro prvotní koordinaci aktivit regionálních vlád a harmonizaci jejich postojů. Na ni navazuje Stálá konference pro vztahy mezi státem, regiony a autonomními provinciemi Tridentsko a Bolzano (zkráceně „Konference stát-regiony“),⁹⁶ klíčový orgán vertikální spolupráce regionů s centrální vládou. Jeho obecným cílem je zajistit trvalou a systematickou účast regionů na celostátní politice a podpořit interakce obou úrovní vládnutí. Jednání konference řídí předseda italské vlády, popřípadě jím pověřený zástupce (ministr

⁹⁵ Italsky: „La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome“.

⁹⁶ Italsky: „La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano“, zkráceně „Conferenza Stato-Regioni“.

pro záležitosti regionů). Na jednání jsou přítomni prezidenti všech dvaceti italských regionů a prezidenti dvou autonomních provincií.

Existence výše uvedených orgánů se jeví jako nezbytná nejen pro styk regionů navzájem a jejich koordinaci s centrální mocí, ale i pro zabezpečení vztahů italských regionů se zahraničními subjekty. Článek 117 odst. 5 Ústavy Italské republiky garantuje regionům a autonomním provinciím právo podílet se na tvorbě právních předpisů Evropské unie vždy, jedná-li se o záležitosti náležející do oblastí jejich působnosti. Konkrétní pravidla a mechanismy pro součinnost státu a regionů jsou předmětem úpravy zákona z 5. června 2003, č. 131, o přizpůsobení právního řádu republiky ústavnímu zákonu z 18. října 2001, č. 3 (dále jen „zákon č. 131/2003“),⁹⁷ a zákona z 24. prosince 2012, č. 234, o obecných pravidlech účasti Itálie na legislativním procesu Evropské unie a o provádění předpisů a politik Evropské unie (dále jen „zákon č. 234/2012“).⁹⁸

Všechny připravované legislativní normy Evropské unie musí být centrální vládou včas postoupeny orgánům regionální samosprávy. Během třicetidenní lhůty mohou být tyto návrhy připomínkovány, jedná-li se o věci spadající do regionální kompetence. Všechny své připomínky adresují regiony přímo předsedovi vlády či ministroví pro evropské záležitosti, zákon ale neuvádí, že vláda je obsahem těchto připomínek vázána. Pokud jeden nebo více regionů nebo jedna či obě autonomní provincie vnesou během uvedené lhůty požadavek, musí centrální vláda k projednání témat spadajících pod působnost regionů svolat Konferenci stát-regiony. Není-li však během vymezeného času dosaženo dohody mezi oběma úrovněmi vlády, stává se směřodátný postoj centrální administrativy, která je oprávněna postupovat dle vlastního uvážení (a to i navzdory většinovému stanovisku představitelů regionů a dvou provincií). V naléhavých případech nemusí centrální vláda čekat ani na uplynutí třicetidenní lhůty (čl. 24 odst. 1 až 6 zákona č. 234/2012).

⁹⁷ ITÁLIE. Legge 5 giugno 2003, n. 131, in materia di „Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3“. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 6. 3. 2017].

⁹⁸ ITÁLIE. Legge 24 dicembre 2012, n. 234, in materia di „Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea“. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 6. 3. 2017].

V návaznosti na zmíněný ústavní závazek o zapojení regionů a autonomních provincií do přípravné fáze tvorby unijní legislativy umožnily italské zákony také přímou účast jejich zástupců na obhajobě národního stanoviska. Ustanovení čl. 5 zákona č. 131/2003 upravuje přítomnost regionální reprezentace v delegaci státu na jednání Rady EU a jejich pracovních skupin. Řeší-li se otázky, v nichž náleží regionům a autonomním provinciím legislativní pravomoc, musí italská delegace zahrnovat alespoň jednoho představitele regionů s řádným statutem a jednoho představitele regionů se zvláštním statutem nebo jedné ze dvou provincií. Pokud se projednávaná agenda týká výlučných kompetencí regionů, může se jejich reprezentant stát i vedoucím delegace, tato alternativa však podléhá dohodě s národní vládou. Delegace státu je v každém případě vázána zásadou jednoty (čl. 5 odst. 1 zákona č. 131/2003), která nedovoluje odchylku od pozice schválené ústřední mocí.

Ustanovení čl. 117 odst. 5 Ústavy dále nově upravilo právo (a povinnost) regionů a autonomních provincií přijímat v oblastech své působnosti opatření k provedení a implementaci právních aktů Evropské unie. Regionům (a dvěma provinciím) tedy přísluší povinnost transponovat směrnice EU týkající se oblastí, v nichž mají legislativní pravomoc. Zmíněné ustanovení zároveň zavazuje stát k přijetí zákona, kterým mají být řešeny případy porušení této povinnosti (tímto předpisem je zákon č. 234/2012, jenž upravuje „náhradní“ pravomoci státu při chybějící transpozici).

Novela čl. 117 však nezasáhla jen do úpravy postavení regionů ve vztahu k Evropské unii. Na základě nového ústavního znění se regiony mohly stát významnými subjekty na mezinárodním poli: ustanovení čl. 117 odst. 9 nově upravilo oprávnění regionů uzavírat v oblastech své kompetence mezinárodní smlouvy jak se státy, tak s jejich substátními územními jednotkami, avšak pouze v případech stanovených zákonem republiky a způsobem tímto zákonem upraveným. „Mezinárodní vztahy regionů“ ostatně spadají do výčtu oblastí sdílené legislativní pravomoci státu a regionů. Stejně jako v případě právních aktů Evropské unie stanoví Ústava povinnost regionů přijímat opatření k provedení mezinárodních smluv uzavřených státem, pokud se jejich obsah týká oblastí spadajících do jejich legislativní kompetence (čl. 117 odst. 5).

3.2.8 Finanční a daňová autonomie regionů

Ústavní úprava týkající se finanční a daňové autonomie regionů se s účinností ústavní reformy z roku 2001 poměrně rozšířila. Ústavní novela přinesla hlavně vyjasnění výdajových pravomocí, principů daňové autonomie a definování obecných pravidel fungování transferového a vyrovnávacího systému.

Dle ustanovení čl. 119 odst. 1 mají regiony, provincie, komuny a metropolitní města finanční autonomii v oblasti příjmů a výdajů. Disponují vlastními nezávislými finančními zdroji, mohou uvalit a vybírat vlastní daně. Hlavní podmínkou je postup v souladu s Ústavou a dle principů koordinace veřejných financí a celkového daňového systému.⁹⁹ Tyto principy mají za cíl sjednocení různých finančních a daňových systémů všech územních entit tvořících republiku. Přestože je každá z nich oprávněna k uskutečňování vlastní nezávislé rozpočtové politiky, musí jednotlivé daňové soustavy ve svém výsledku tvořit ucelený a koherentní systém. Proto jsou dle italského Ústavního soudu principy koordinace veřejných financí a koordinace daňového systému pro územně samosprávné celky důležitými omezeními, v jejichž rámci mohou legitimně vykonávat svou zdaňovací pravomoc.¹⁰⁰

Územním samosprávným celkům také náleží podíl na daňových příjmech státu, které se vztahují k jejich teritoriím, a to dle zásady, že příjmy mají zůstat nebo se alespoň částečně vrátit komunitě, která je vyprodukovala (čl. 119 odst. 1 a 2). Konkrétní podíl na daňových výnosech státu v Ústavě definován není a je předmětem prováděcích zákonů.

Ústava dále stanovila, že zákon státu musí zřídit vyrovnávací fond pro území s nižší fiskální kapacitou na obyvatele, jenž nesmí být zatížen restrikcemi ohledně použití prostředků z něj. Zákaz účelového určení těchto finančních prostředků ponechává regionům svobodu využít je v jakémkoli sektoru (čl. 119 odst. 3).

⁹⁹ Italsky: „principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario“.

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 20. ledna 2004 č. 37/2004. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 8. 3. 2017].

Celkové zdroje komun, provincií, metropolitních měst a regionů pak musí plně financovat jejich výdajové povinnosti (čl. 119 odst. 4).

Kromě výše uvedených „běžných finančních zdrojů“¹⁰¹ Ústava upravuje také tzv. „dodatečné transfery“,¹⁰² které mají podobu státem poskytovaných doplňkových finančních prostředků, či jím přijímaných zvláštních opatření, a to ve prospěch konkrétních regionálních či nižších územních jednotek a jen k Ústavou vymezeným účelům: napomáhání hospodářskému rozvoji, sociální soudržnosti a solidarity, odstranění hospodářských a sociálních nerovností, podpora účinného výkonu osobnostních práv a dosažení cílů, jež jsou odlišné od těch sledovaných běžným výkonem jejich činností (čl. 119 odst. 5). V těchto případech, i když to Ústava výslovně nestanoví, je dle Barbera a Fusara možné pro využívání uvedených finančních zdrojů nastavit různé restriktce, protože tyto prostředky neslouží k financování vlastních činností územních samosprávných celků.¹⁰³

Ustanovení čl. 119 odst. 6 zaručuje regionům, provinciím, komunám a metropolitním městům právo vlastnit majetek. Ve věci vlastního hospodaření jsou však stejným ustanovením zároveň omezeny: mohou se zadlužit jen za účelem uhrazení investičních výdajů (např. pro stavby cest, mostů aj.), nikoli tedy pro financování běžných výloh. Nadto Ústava výslovně stanoví, že stát nesmí úvěrům daným regionálním a jiným územním entitám poskytnout jakoukoli formu zajištění.

Všechna tato ustanovení, která mají pro regionální nezávislost klíčový význam, na své provedení čekala až do roku 2009, kdy byl schválen zákon zmocňující vládu k přijetí nařízení se silou zákona ve věci tzv. fiskálního federalismu (viz podkapitola 3.3).

3.2.9 Kontrolní pravomoci státu

S ústavní reformou z roku 2001 došlo ke zrušení ustanovení, která upravovala dohled státu nad zákonností správních aktů regionů (čl. 125 odst. 1) a dohled regionů

¹⁰¹ Italsky: „risorse ordinarie“, viz BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 454.

¹⁰² Italsky: „risorse aggiuntive“, Ibid. s. 454.

¹⁰³ Ibid. s. 455.

nad zákonností aktů provincií a komun (čl. 130). Preventivní kontrola centrální vlády nad regionálními zákony byla rovněž potlačena (původní znění čl. 127): od této chvíle nabývají vyhlášené zákony přijaté regionálními radami bez dalšího účinnosti. Vláda jen může ve lhůtě 60 dnů požádat o přezkoumání jejich legitimacy před Ústavním soudem, stejně jako mohou regiony požádat o přezkum zákonů (a předpisů se silou zákona) vydaných státem. Kromě toho došlo se zrušením ustanovení čl. 124 k odstranění orgánu vládního komisaře.

Stát má přesto řadu důležitých kontrolních pravomocí ve vztahu k činnostem regionů a ostatních substátních jednotek. Jedná se zejména o tzv. „nahrazující pravomoci“,¹⁰⁴ které Ústava upravuje v ustanovení čl. 120 odst. 2. Toto ustanovení opravňuje centrální vládu zaujmout místo orgánů regionů, provincií, metropolitních měst a komun vždy, a) když nedodržují povinnosti vyplývající pro ně z norem mezinárodního práva, mezinárodních smluv či práva Evropské unie, b) v případě vážného nebezpečí pro veřejnou bezpečnost a c) když je to nutné pro zachování právní nebo hospodářské soudržnosti republiky a obzvláště, když to vyžaduje zachování základních limitů sociálních plnění týkající se občanských a sociálních práv, a to bez ohledu na hranice teritoriální působnosti substátních vlád. Nahrazující pravomoci musí být vykonávány způsobem stanoveným zákonem republiky a při respektování principu subsidiarity a zásady poctivé spolupráce.

Především ochrana „právní a hospodářské soudržnosti republiky“ ponechává dle mého názoru široký prostor pro zásahy státu do regionálních kompetencí. Je zjevné, že toto ustanovení se opírá především o znění čl. 5 Ústavy, které hovoří o jednotnosti a nedělitelnosti republiky,¹⁰⁵ a čl. 3, které zaručuje rovnost všech občanů¹⁰⁶ a nedovoluje

¹⁰⁴ Italsky: „poteri sostitutivi“, viz BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 459.

¹⁰⁵ „Repubblica, jednotná a nedílná, uznává a podporuje místní samosprávu: v podnicích závislých na státu provádí širokou správní decentralizaci; přizpůsobuje zásady a metody svého zákonodárství požadavkům autonomie a decentralizace.“; v italském originálu: „La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.“

¹⁰⁶ „Všichni občané mají stejnou sociální důstojnost a jsou si rovni před zákonem bez rozdílu pohlaví, rasy, jazyka, náboženství, politického přesvědčení a osobních a sociálních podmínek. Úkolem republiky je odstraňovat překážky hospodářského a sociálního rázu, jež omezují ve skutečnosti svobodu a rovnost občanů, brání plnému rozvoji lidské osobnosti a skutečné účasti všech pracujících na politické,

v oblastech týkajících se základních lidských práv a svobod rozdílné zacházení. Italský Ústavní soud ve věci uplatnění nahrazujících pravomocí státu vyslovil nezbytnou přítomnost těchto podmínek: a) zákonná úprava nahrazujících pravomocí musí stanovovat hmotné a procesní předpoklady jejich výkonu, b) nahrazení činnosti či aktů orgánů územních samospráv lze jen při absenci jejich diskreční pravomoci, c) nahrazující pravomoc může být vykonána jedině orgánem vlády (a nikoli jiným orgánem) nebo na základě jeho rozhodnutí, d) zákon musí v souladu se zásadou poctivé spolupráce upravit procesní garance zajišťující nečinným orgánům územních samospráv možnost zvrátit výkon nahrazujících pravomocí či alespoň možnost účastnit se na jejich výkonu.¹⁰⁷

Ultimativní kontrolu orgánů státu nad regionálními orgány upravuje ustanovení čl. 126 odst. 1 Ústavy, které opravňuje k rozpuštění regionální rady a odvolání prezidenta regionu v situacích, kdy se a) regionální rada či prezident dopustili činu odporujícímu Ústavě nebo hrubého porušení zákona, b) kdy to vyžadují důvody národní bezpečnosti. Rozpuštění rady a odvolání prezidenta nařizuje prezident republiky na základě rozhodnutí ústřední vlády a po slyšení komise poslanců a senátorů ustavené pro regionální záležitosti.

3.3 Fiskální federalismus v Itálii

Jak jsem uvedla výše, k provedení ústavní úpravy týkající se finanční a daňové autonomie regionů došlo až po 8 letech s přijetím zákona republiky z 5. května 2009, č. 42 (dále jen „zákon č. 42/2009“).¹⁰⁸ Tímto zákonem byla vláda zmocněna k přijetí nařízení se silou zákona, jehož obsahem měla být úprava fiskálního federalismu v Itálii. Pro ústavní systém

hospodářské a sociální organizaci země.“; v italském originálu: „Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

¹⁰⁷ Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 20. ledna 2004 č. 43/2004. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 9. 3. 2017].

¹⁰⁸ ITÁLIE. Legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di „Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione“. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 9. 3. 2017].

byla realizace finanční a daňové autonomie regionů klíčová, až s ní se regiony mohly skutečně dočkat své nezávislosti na centrální moci.

Po desítky let byl mechanismus financování italských regionů nastaven ve světle značného přerozdělování finančních prostředků ve prospěch chudších regionů na jihu. Zatímco regiony se zvláštním statutem byly nadány širokou hospodářskou nezávislostí, ostatní regiony podléhaly zákonné úpravě státu a nikdy nedisponovaly takovým podílem na výnosech z daní vybíraných na jejich území, jak tomu bylo v případě regionů se zvláštním statutem. S realizací fiskálního federalismu se však měla úprava regionálního financování sblížit.

Třebaže se termín „federalismus“ v italské Ústavě nevyskytuje, zákonná úprava s ním plně pracuje, ačkoli má tento výraz ve srovnání s tradičními federacemi v Itálii nepatrně odlišný obsah.¹⁰⁹ Podstatou však zůstává, že klíčová rozhodování o finančních a daňových záležitostech mají probíhat co nejbližší k občanům.

Myšlenkou italského fiskálního federalismu dle Fusara a Bandiho je, že každý region má mít tolik vlastních příjmů, které potřebuje k pokrytí všech jím vykonávaných činností a oblastí, které spadají do jeho kompetence (školství, zdravotní a sociální péče). V případě nedostatku vlastních finančních prostředků garantuje hrazení regionálních nákladů stát, ale jen do výše základních limitů určených na základě tzv. standardních nákladů vymezených na národní úrovni (nikoli na základě historických nákladů, jak tomu bylo dříve).¹¹⁰ Přerozdělování finančních prostředků se s realizací fiskálního federalismu omezilo jen na vyrovnávací a účelově určené transfery (jejichž počet se oproti bývalému nastavení velmi snížil, Ústava účelovou vázanost finančních prostředků poskytnutých regionům státem až na výjimky nedovoluje, viz podkapitola 3.2.8, v této věci se ještě

¹⁰⁹ TUCCIARELLI, Claudio. *Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009*. In: FERRARA, Antonio; SALERNO, Giulio Maria. *Il "federalismo fiscale": Commento alla legge n. 42 del 2009*. Napoli: Jovene, 2010, s. 3.

¹¹⁰ BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 455.

před zákonným provedením fiskálního federalismu několikrát vyslovil i italský Ústavní soud).¹¹¹

Prováděcí právní předpis má za svůj hlavní cíl zejména zvýšení efektivity a rozpočtové odpovědnosti regionálních vlád a transparentnost finančních mechanismů (čl. 1 odst. 1 zákona č. 42/2009). Příjmy regionů s řádným statutem jsou tvořeny především výnosem z vlastních daní. Na svých územích mohou v rámci stanovených limitů zdaňovat jednotlivé výrobní aktivity¹¹² a příjmy fyzických osob. Při určování výše daňových sazeb nejsou regiony neomezené, ale musí se vždy držet nejvyššího rozsahu stanoveného zákonem (nařízením vlády se silou zákona). Případá jim také podíl na výnosu z celostátní daně z přidané hodnoty. Tento podíl však spadá do vyrovnávacího (přerozdělovacího) mechanismu mezi jednotlivými regiony. Jeho výši tedy nemohou nijak ovlivnit. Stejně tak je to i s jejich další větší příjmovou složkou, která je tvořena podílem na výnosu ze spotřební daně z minerálních olejů.¹¹³

Současné nastavení fiskálního federalismu v Itálii odráží nedávno proběhlou hospodářskou krizi a krizi eura v Evropě. Zejména od roku 2011 italské vlády přijímají opatření, která mají veliký dopad na regionální i místní financování. Ústavní klauzule zakotvující princip koordinace veřejných financí a daňového systému dává státu pravomoc diktovat detailní normy zasahující i do zbytkových legislativních pravomocí územních samosprávných celků (např. výlohy na personál aj.).¹¹⁴ Zatím poslední větší omezení finanční autonomie regionů a nižších územních samosprávných celků přišlo s ústavní reformou schválenou v roce 2012. Ústavní zákon z 20. dubna 2012, č. 1, o zavedení zásady vyrovnanosti rozpočtů v Ústavě, zakotvil povinnost vyrovnaných veřejných rozpočtů (čl. 119 odst. 6) a přesunul pravomoc v oblasti „harmonizace veřejných rozpočtů“ ze sdílených legislativních kompetencí do výlučných legislativních

¹¹¹ Srov. Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 17. prosince 2003 č. 370/2003. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 11. 3. 2017] či Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 7. dubna 2005 č. 160/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 11. 3. 2017].

¹¹² Italský „Imposta regionale sulle attività produttive“.

¹¹³ CAMERA DEI DEPUTATI. *Il federalismo fiscale: lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015*. In: *Camera.it* [online]. Servizio studi – Dipartimento finanze, 2015, [cit. 11. 3. 2017].

¹¹⁴ BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 458.

kompetencí státu. Regiony se od této doby staly také ústavně odpovědnými za udržitelnost veřejného dluhu (čl. 97 odst. 1).

Výše zmíněná omezení se vztahují i na regiony se zvláštním statutem. Přestože italský Ústavní soud již dříve několikrát potvrdil, že zákony republiky mohou stanovit výdajové limity pro všechny typy regionů,¹¹⁵ zvláštní regiony zůstávaly stále chráněné svými statuty a zachovávaly si privilegovaná postavení. Ústavní soud však ve svém nálezu ze dne 7. dubna 2004 č. 88/2014 rozhodl, že povinnost vyrovnaného rozpočtu a odpovědnost za udržitelnost veřejného dluhu se vztahuje i na ně, a to na základě principů solidarity a rovnosti.¹¹⁶

Fiskální federalismus v Itálii ještě stále nenalezl definitivní podobu. Má-li dojít k plné a přímé odpovědnosti regionů za řízení svých příjmů a výdajů, musí být co nejvíce omezeny zásahy centrální moci do jejich kompetencí. Jinak se dle Barbera a Fusara v Itálii upevní neobratný, polovičitý fiskální regionalismus.¹¹⁷

3.4 Shrnutí

Obě ústavní reformy, zejména ta z roku 2001, znamenaly velké prohloubení faktické decentralizace státu. V zemi byla zahájena nová etapa, která v italském ústavním systému představila řadu rysů typických pro federace. Pro postavení regionů bylo klíčové především výrazné posílení jejich statutární autonomie, zákonodárných pravomocí, upevnění jejich pozice na mezinárodním poli a otevření možnosti jednat o dodatečném prohloubení autonomie. Velkou změnou pro regiony bylo zrušení dozoru, který nad nimi do té doby vykonávala vláda a jí jmenovaní komisaři. Důležitým úkolem ještě dlouho

¹¹⁵ Srov. Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 18. dubna 2007 č. 169/2007. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 12. 3. 2017], Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 14. dubna 2008 č. 120/2008. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 12. 3. 2017] či Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 19. července 2011 č. 229/2011. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 12. 3. 2017].

¹¹⁶ Srov. Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 7. dubna 2014 č. 88/2014. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 12. 3. 2017].

¹¹⁷ BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 458.

zůstávalo (a dodnes z části zůstává) naplnění ústavně zaručené finanční a daňové autonomie regionů.

Itálie díky ústavním reformám z přelomu tisíciletí nepochybně otevřela prostor pro vybudování federace. Pokus o další ústavní novelu, která by vedla ještě k většímu posílení kompetencí italských regionů, však ztroskotal v referendu v roce 2006. Za touto reformou stála koaliční vláda vedená Silviem Berlusconiem složená ze stran Vzhůru Itálie a Liga Severu. Nešlo pouze o revizi části Ústavy, týkající se regionů, ale i o širokou změnu Ústavy jako celku. Ústavní reforma předpokládala rozšíření výlučných kompetencí regionů do oblasti zdravotnictví, regionální a lokální administrativy, školství aj. Kromě těchto změn měla ústavní revize změnit pravomoci Senátu (předpokládalo se vytvoření federálního senátu, který měl garantovat reprezentaci jednotlivých teritoriálních jednotek, tzv. *Senato federale della repubblica*) a celé fungování národních legislativních orgánů. Dalším důležitým bodem reformy byla záruka účasti regionů na rozhodování o složení Ústavního soudu. Pokud by vešla v platnost, Itálie by se stala federálním státem. Reforma by zcela zásadně změnila uspořádání Italské republiky. Příslušný ústavní zákon¹¹⁸ byl schválen oběma komorami parlamentu na podzim roku 2005, nicméně referendum konané ve dnech 25. a 16. června pro něj znamenalo jasnou brzdu. 61,3% voličů se vyslovilo proti ústavní změně a ústavní zákon proto nevešel v platnost.¹¹⁹

Zatím poslední pokus o změnu italské Ústavy neuspěl nedávno v referendu konaném dne 4. prosince 2016. Ústavní novelu, jejíž cílem mělo být zejména překonání paritního bikameralismu, snížení počtu členů parlamentu, omezení výdajů státních institucí a revize kapitoly V Ústavy předložila vláda Mattea Renziho.¹²⁰ Vzhledem

¹¹⁸ ITÁLIE. Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “Modifiche alla Parte II della Costituzione”. Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 269 del 18 Novembre 2005. In: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., [cit. 12. 3. 2017].

¹¹⁹ MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI. *Referendum: dati complessivi 1946 – 2016*. In: *Interno.it* [online]. Ufficio IV Servizi informatici elettorali, [b.r.], [cit. 12. 3. 2017].

¹²⁰ ITÁLIE. Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della

k tomu, že nedosáhla potřebné většiny v komorách parlamentu, musela být stejně jako předchozí novela předložena k přímému schválení italskými občany. Ve věci vztahů mezi státem a regiony měla tato reforma za cíl hlavně odstranění vzájemných konkurujících pravomocí. Kategorie sdílené legislativní pravomoci měla být zrušena a jednotlivé oblasti měly být rozděleny mezi samostatné kompetence státu a regionů (přičemž většina měla spadat do působnosti státu). Do článku 117 měla být zařazena nová „klauzule převahy“,¹²¹ která dávala ústřední vládě pravomoc zasáhnout, kdykoli to vyžadovala „ochrana právní a hospodářské soudržnosti republiky nebo ochrana národního zájmu“.¹²² Nahrazující pravomoci státu ve vztahu k orgánům územních samosprávných celků (čl. 120) měly být reformou také dotčeny. Zákon republiky měl určit případy vyloučení představitelů regionálních a místních vlád z výkonu jejich funkcí, pokud se zjistí stav vážné finanční tísně územního samosprávného celku. Všeobecně bylo jedním z cílů ústavní reformy navýšit kompetence ústřední vlády na úkor regionální autonomie. Jak jsem však uvedla výše, ani tato reforma neměla v referendu úspěch. Odmítlo ji 59,12% voličů.¹²³

Podoba ústavního systému v Itálii tedy zůstává od účinnosti ústavních reforem z přelomu tisíciletí nezměněna, její další vývoj je však v zemi stále velmi aktuálním tématem.

Costituzione”. *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 88 del 15 Aprile 2016. In: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., [cit. 12. 3. 2017].

¹²¹ Italsky: „clausola di supremazia“.

¹²² Italsky: „la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale“.

¹²³ MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI. *Referendum costituzionale del 4*. In: *Interno.it* [online]. Ufficio IV Servizi informatici elettorali, 2017, [cit. 12. 3. 2017].

4 Současné směřování regionalizace: může se Itálie stát federací?

4.1 Federativní znaky přítomné v italském ústavním systému

Všechny rysy italského regionalismu, tak jak jsem je vylíčila v předchozí kapitole, jsou ve svém souhrnu nezbytné pro pokus o nalezení teoretického vymezení státního uspořádání v Itálii včetně prvků, kterými se toto uspořádání blíží federaci.

Znaků, které jsou způsobilé vymezit stát jako federativní, je nespočet (viz podkapitola 1.2). Ve snaze o jejich syntézu budu pracovat se souhrnem následujících parametrů: a) zakotvení státoprávního uspořádání a úprava všech podstatných vztahů mezi federativním státem a členskými jednotkami ve federální ústavě, b) zastoupení členských jednotek federace ve federálním zákonodárném sboru, c) existence ucelené soustavy vrcholných orgánů členských jednotek vykonávajících všechny komponenty státní moci, d) existence ústav členských jednotek, e) úprava kritérií pro rozdělování kompetencí mezi federací a členské jednotky na federální úrovni v souladu s principem subsidiarity, f) existence „dvojího práva“, princip priority federálního práva, g) existence finanční a daňové autonomie členských jednotek a federace, h) dvojí státní občanství.

4.1.1 Zakotvení státoprávního uspořádání a úprava všech podstatných vztahů mezi federálním státem a členskými jednotkami ve federální ústavě

Pro vymezení státoprávního uspořádání v Itálii je nejprve nutné uvést znění ustanovení čl. 5 Ústavy Italské republiky:

„Jednotná a nedílná republika uznává a podporuje místní samosprávu: v podnicích závislých na státu provádí širokou správní decentralizaci; přizpůsobuje zásady a metody svého zákonodárství požadavkům autonomie a decentralizace.“¹²⁴

Z dikce tohoto ustanovení je samozřejmě patrné, že de iure Itálie federací není. Nicméně velká část italské doktríny zastává názor, že tento článek je třeba vykládat v kontextu nově formulované kapitoly V. Čím tedy ústavní revize přiblížila postavení regionů k postavení členských jednotek ve federacích?

Regiony byly v Itálii zakotveny až přijetím Ústavy z roku 1948. Jen v případě Sicílie byla její zvláštní autonomie uznána ještě dříve, než bylo rozhodnuto o decentralizaci země. Regiony tedy nepředcházely vzniku samotného státu, byly zřízeny až rozhodnutím ústavodárce a mají povahu odvozených subjektů. Itálie dle Ústavy „uznává“ místní samosprávu, tedy přijímá a začleňuje nižší územní samosprávné celky do svého státního uspořádání, a „podporuje“ ji, zavazuje se tak dát těmto entitám faktickou možnost sebesprávy. Ústavodárce regiony vymezil jako autonomní svazky s vlastními pravomocemi a funkcemi, čímž uznal jejich vlastní svrchovanost, i když jen částečnou a odvozenou. S postupem času jim přiznal i částečnou mezinárodněprávní subjektivitu, když je oprávnil uzavírat v případech stanoveným zákonem mezinárodní smlouvy s jinými státy či jejich územními jednotkami (čl. 117 odst. 9).

Je třeba také zmínit, že regiony mají dle Ústavy (či ústavních zákonů) řadu významných funkcí, kterými zasahují nejen do svých záležitostí, ale i do chodu celého státu. Podílejí se na volbě prezidenta republiky, ve vztahu k zákonům republiky mají zákonodárnou iniciativu a disponují pravomocí požadovat vyhlášení abogačního či konfirmačního referenda.

¹²⁴ Italsky: „La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.“

4.1.2 Zastoupení členských jednotek federace ve federálním zákonodárném sboru

Podstatným znakem federativního státního uspořádání je zejména existence dvoukomorového federálního zákonodárného sboru, v němž je jedna komora složena ze zástupců členských jednotek federace, a tudíž je povolána zastupovat jejich specifické zájmy. Členské jednotky jsou v této komoře zastoupeny zpravidla paritně, nezávisle na velikosti jejich populace.

Itálie má dvoukomorový parlament, přičemž jedna z komor, Senát, je volen na regionálním základě (čl. 57 odst. 1 Ústavy).¹²⁵ Favorizovány jsou regiony s menší populací, protože žádný region nemůže mít počet senátorů menší než 7, kromě Údolí Aosty, které je zastoupeno jedním senátorem a Molise, jež je zastoupené dvěma. (čl. 57 odst. 3). Tím, že ale není stanoven maximální počet senátorů pro každý region, Itálie nenaplnuje plně znaky federativního státu.

4.1.3 Existence ucelené soustavy vrcholných orgánů členských jednotek vykonávajících všechny komponenty státní moci

Členské jednotky ve federacích mají vlastní státnost. Přísluší jim tedy mít i vlastní parlamenty, vlády, zákonodárství i občanství, hlavně pak vlastní pravomoci mocenského rozhodování. Italské regiony se s účinností ústavní reformy z roku 2001 ve svých sférách aktivit významně přiblížily subjektům federace. Regionu vládne regionální rada, regionální výbor a prezident regionu. Rada je legislativním orgánem regionu. Kromě schvalování regionálních zákonů může rovněž předkládat návrhy zákonů republiky do italského parlamentu. Regionální výbor je exekutivním orgánem regionů a v jeho čele stojí prezident regionu, který je volen přímo. Prezident řídí politiku výboru, za níž je i plně odpovědný, podepisuje zákony regionu, vydává regionální vyhlášky a řídí administrativní funkce svěřené regionu státem.

¹²⁵ Italsky: „a base regionale“.

Regionům však nenáleží kompetence v oblasti veřejného pořádku a soudnictví. Tyto materie zůstávají vyhrazeny výlučně státu.

4.1.4 Existence ústav členských jednotek

Regionální statuty je možné po ústavních reformách z přelomu tisíciletí, kdy byla zrušena jejich preventivní kontrola ze strany ústřední moci, považovat za skutečné regionální ústavy. Odstraněním zmíněné kontroly se regiony v oblasti své statutární autonomie dostaly do výhodnějšího postavení, než jaké mají třeba švýcarské kantony či autonomní společenství ve Španělsku, jejichž základní právní dokumenty takové kontrole podléhají.¹²⁶

Řádné statuty jsou přijímány regionální radou a jsou předmětem schvalování v referendu, pokud o to do tří měsíců od jejich vyhlášení požádá alespoň padesátina voličů z regionu, nebo pětina členů regionální rady. Pokud stát považuje přijatý regionální statut za neslučitelný s Ústavou, má právo se obrátit na Ústavní soud, který případný rozpor s ústavou posoudí. Vydělené jsou regiony se zvláštním statutem, jejichž statuty jsou přijímány národním parlamentem a mají formu ústavních zákonů.

Každý statut stanoví, v souladu s Ústavou, formu vlády a základní principy organizace a fungování regionu (čl. 123 odst. 1 Ústavy Italské republiky). Pravomoc stanovit si vlastní formu vlády je výrazným rysem autonomie italských regionů, například ani autonomní oblasti ve Španělsku, ani německé spolkové země takovou pravomocí nedisponují.¹²⁷

¹²⁶ BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, s. 429.

¹²⁷ Ibid.

4.1.5 Úprava kritérií pro rozdělování kompetencí mezi federaci a členské jednotky na federální úrovni v souladu s principem subsidiarity

Federace je v zásadě založena na systému dělené vertikální pravomoci, přičemž rozdělení kompetencí mezi federaci a její členské jednotky sleduje princip subsidiarity.¹²⁸ Nejčastěji federální ústava upravuje taxativní výčet otázek, které spadají do kompetence federálního zákonodárce, všechny ostatní pak náležejí do působnosti členských jednotek.¹²⁹

Ústava Italské republiky stanovuje taxativní výčet oblastí, v nichž má legislativní pravomoc výlučně stát a taxativní výčet oblastí, v nichž mají stát a regiony tzv. sdílenou legislativní pravomoc. Všechny ostatní oblasti nezahrnuté do některého z těchto výčtů náleží do legislativní kompetence regionů. Nové rozdělení a změna rozsahu zákonodárných kompetencí přidělených regionům, jež s sebou přinesla ústavní reforma z roku 2001, znamenaly zásadní moment v procesu decentralizace Italské republiky, který bývá označován za významný krok k federalizaci země. Nově zavedená zbytková klauzule ve prospěch územních samosprávných celků je totiž typickým rysem federativních států.

Pozornost zasluhuje i ústavně založené zmocnění státního zákonodárce delegovat na jednotlivé regiony legislativní působnost z oblasti jeho výlučné zákonodárné pravomoci nebo z oblasti sdílené zákonodárné pravomoci státu a regionů. Impuls k takovému převodu kompetencí musí vzejít z regionu a samotný transfer musí být schválen absolutní většinou v parlamentu.

Z hlediska dělby kompetencí mezi stát a regiony je neméně podstatné ústavní omezení pravomoci státu vydávat nařízení jen v těch oblastech, které spadají do jeho výlučné legislativní působnosti. Tato pravomoc může být delegována na regiony, které jsou z Ústavy oprávněny vydávat nařízení ve všech dalších oblastech (kromě oblasti organizace a výkonu činností náležejících nižším územním samosprávným celkům).

¹²⁸ V souladu s principem subsidiarity by širší společenství mělo zajišťovat jen ty úkoly, které užší jednotky nemohou splnit, tedy užší společenství mohou vlastní záležitosti spravovat samy a přenechávají celku ty záležitosti, které přesahují možnosti jejich přímého působení. Srov. GROSPÍČ, Jiří. *Struktura státu*. In: Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 148.

¹²⁹ Existují čtyři základní modely dělby působnosti, srov. podkapitolu 1.2.

Výkon správy pak v souladu s principem subsidiarity přísluší komunám, s výjimkou případů, kdy je z důvodu požadavku jednotnosti svěřen vyšší úrovni územní samosprávy nebo státu. Dle výkladu Ústavního soudu může stát za tímto účelem upravit zákonem výkon správy ve všech oblastech, v nichž mu náleží výlučná či sdílená legislativní pravomoc (viz podkapitola 3.2.4).

Federální ústavy se často omezují jen na úpravu vztahů mezi federací a členskými státy (např. Ústava Spojených států amerických), zatímco úprava vnitřního uspořádání členských států zůstává ponechána v souladu s principem subsidiarity jejich vlastní kompetenci. Ústava Italské republiky však tomuto modelu neodpovídá. Úprava nižších územních samosprávných celků (základní funkce komun, provincií a metropolitních měst, podoba místních orgánů a volby do nich) spadá do výlučné legislativní pravomoci státu.

4.1.6 Existence „dvojího práva“, princip priority federálního práva

K základním kritériím federalismu patří nadřazenost federálního právního řádu nad právním řádem členských jednotek. Z této nadřazenosti pak vyplývá, že zákony přijaté orgány federálního státu disponují principem priority před zákony členského státu. Právo federální lze přímo aplikovat v právním řádu členských států. Ústava Italské republiky nadřazenost práva státu nad právem regionů nestanovuje. Neupravuje ani (tak jak to činí například Základní zákon SRN) oprávnění státu vydat zákon, je-li zákonná úprava s celostátní působností nezbytná, protože věc nemůže být úspěšně upravena zákonodárstvím jednotlivých regionů aj. Taková ustanovení by podle mého názoru mohla vyvolat debatu o udržitelnosti italské koncepce sdílených legislativních pravomocí státu a regionů. Při řešení kompetenčních sporů mezi regiony a státem se však italský Ústavní soud principu priority (přednosti) zákonodárství státu dovolává (viz níže).

Rozbití legislativního monopolu italského parlamentu otevřelo dveře teritoriální rozmanitosti právní úpravy, která tak odráží odlišné požadavky různých částí země. Regionální zákonné předpisy se nezřídka stávají modelem pro právní úpravu ostatních regionů či samotného státu, jež se je snaží napodobit. Italské regiony se obecně snaží

uplatňovat své legislativní pravomoci v co nejvyšší míře, což s sebou nese i fakt, že Ústavní soud často řeší stížnosti státu na překročení pravomocí regionů.¹³⁰

Konkurenci legislativních pravomocí státu a regionu Ústava neřeší. Při rozhodování kompetenčních sporů se Ústavní soud, jak jsem již zmínila, dovolává principu přednosti (u oborů, které nejsou v Ústavě výslovně uvedené, má být před jejich přisouzením do sféry regionální zákonodárné kompetence nejprve zkoumáno, zda přeci jen nemohou spadat pod některou z výslovně uvedených oblastí, ať už se jedná o oblasti výlučné legislativní pravomoci státu či oblasti sdílené legislativní pravomoci státu a regionů, takový výklad pak má ve vztahu k uplatnění zbytkové klauzule přednost) a principu subsidiarity (stát má svou zákonodárnou působnost vykonávat jen tam, kde to povaha věci vyžaduje, s ohledem na princip důvodnosti, proporcionality a poctivé spolupráce, viz podkapitola 3.2.4).

4.1.7 Existence finanční a daňové autonomie členských jednotek a federace

Důvodem, proč se domnívat, že Itálie má nakročeno k federaci, je i nové zavedení finanční a daňové autonomie regionů. Pro federativní státy je příznačný specifický finanční a rozpočtový řád, v němž daňová výsost přísluší jak federaci, tak jejím členským jednotkám, a jenž zahrnuje také finanční vyrovnávání, které kompenzuje ekonomické rozdíly mezi jednotlivými členskými jednotkami federace.¹³¹ Všechny tyto prvky jsou od nedávna v Itálii již přítomné.

Italské regiony jsou oprávněny stanovit a provádět vlastní daně a příjmy v souladu s Ústavou a principy koordinace veřejných financí a daňového systému. Disponují rovněž spoluúčastí na daňových příjmech státu, které se vztahují k jejich území. Tato ustanovení Ústavy Italské republiky byla dále provedena zákonem, který do italského právního řádu vnesl pojem „fiskální federalismus“.

¹³⁰ VANDELLI, Luciano. Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione. In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, s. 9.

¹³¹ GROSPÍČ, Jiří. Struktura státu. In: Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. 2. vyd.* Praha: Leges, 2014, s. 156.

Ústavní klauzule zakotvující princip koordinace veřejných financí a daňového systému dává státu pravomoc diktovat detailní normy zasahující i do regionální zákonodárné působnosti. Státu navíc přísluší výlučná legislativní pravomoc v oblasti „harmonizace veřejných rozpočtů“. Regiony tedy nejsou při rozhodování o vlastních financích zcela nezávislé na vůli státu. Nadto musí dodržovat ústavně stanovenou povinnost vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Ústava také stanoví jejich odpovědnost za udržitelnost veřejného dluhu (čl. 97 odst. 1).

4.1.8 Dvojití státní občanství

Ačkoli je institut dvojitího státního občanství ve federacích, tj. státní příslušnost k federálnímu státu a státní příslušnost k členské jednotce federace, považován za charakteristický prvek federalistických uspořádání, nemusí v nich být nutně přítomen. Například v Belgii existuje jediné státní občanství.

Je evidentní, že v Itálii dvojití státní občanství právně ukotveno není. Debata o jakémisi druhu „regionálního občanství“ se však v průběhu let otevřela mnohokrát, a to počínaje statutárními úpravami zvláštních regionů, které omezovaly právo volit a být volen do regionálních orgánů jen na obyvatele, kteří měli na území regionu dlouhodobý a nepřetržitý pobyt.¹³² Nejen ve vztahu k volebnímu právu, ale i ve vztahu k dostupnosti sociálního bydlení, různých druhů sociálních služeb, sociálních dávek a příspěvků, sociální pomoci, vzdělání a práce pak řada italských regionů přijala v průběhu let opatření, která favorizují obyvatele s dlouhodobým a nepřetržitým pobytem na jejich území, tedy obyvatele, pro které je region místem „registrovaného pobytu“,¹³³ tj. místem takového pobytu či bydliště, které je registrované u příslušného regionálního úřadu (nikoli jen místem faktického pobytu). Takovým způsobem dle Dinelliho přispívají k tomu,

¹³² Například region Tridentsko-Horní Adiže, který v 60. letech omezil aktivní volební právo do regionální rady jen na občany, kteří na jeho území měli nepřetržitý registrovaný pobyt v délce alespoň 3 let. DINELLI, Federico. *Le cittadinanze regionali: un problema nuovo dal sapore antico*. In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, s. 320.

¹³³ Italsky „residenza“.

aby se jednou z regionálních obyvatel stali opravdoví regionální občané.¹³⁴ Pro Itálii je navíc typické, že regionální obyvatelé chovají vůči jednotlivým regionům silný pocit sounáležitosti, a to přinejmenším srovnatelný se vztahem člověka k zemi, jíž je státním občanem.¹³⁵

Ve federativních státech s dvojitým státním občanství platí princip ekvivalence práv a povinností (právního postavení) občanů, kteří jsou občany dané členské jednotky a občanů, kteří jimi nejsou. Důsledkem je pak především právo volného pohybu občanů po celém území federace, možnosti stálého pobytu, zaměstnání, podnikání aj., které jsou stejné pro všechny občany jednotlivých členských jednotek.¹³⁶ Po ústavních reformách z přelomu tisíciletí regiony (zejména ty na severu) znahonásobily počet ustanovení, která řadila dlouhodobost registrovaného pobytu na regionálním území k požadavkům pro přístup k jimi poskytovaným sociálním výhodám a službám. Tato ustanovení diskriminovala nejen cizince (evropské a mimoevropské občany), ale i z jiných regionů přistěhované italské občany, kteří mohli jen stěží naplnit požadavek dlouhodobého pobytu.

K tomuto fenoménu zaujal italský Ústavní soud obezřetný, dosud však nepřilíš koherentní přístup. Za příklad může sloužit usnesení č. 32 z roku 2008, jímž pro zjevnou neopodstatněnost odmítl návrh na zrušení lombardského výnosu z 27. července 2006, v němž region Lombardie upravil požadavek minimálně pětiletého registrovaného pobytu pro přidělení bytu ze sociální rezervy. V této věci se Ústavní soud omezil na argumentaci, že požadovat registrovaný pobyt v regionu není neopodstatněné, „pokud to není v rozporu se zamýšlenými cíli zákonodárce, obzvláště tam, kde tyto cíle uskutečňují rovnovážné vyrovnávání dotčených ústavních hodnot.“¹³⁷ V roce 2011 však ve svém nálezu č. 40 Ústavní soud prohlásil pro porušení ústavního principu rovnosti občanů za neústavní

¹³⁴ DINELLI, Federico. Le cittadinanze regionali: un problema nuovo dal sapore antico. In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, s. 321.

¹³⁵ VANDELLI, Luciano. Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione. In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, s. 10.

¹³⁶ GROSPÍČ, Jiří. Struktura státu. In: Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. 2. vyd.* Praha: Leges, 2014, s. 130-131.

¹³⁷ Usnesení Ústavního soudu Italské republiky ze dne 11. února 2008 č. 33/2008. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 24. 3. 2017].

několik ustanovení zákona regionu Furlansko-Julské Benátko z 30. prosince 2009, č. 24, jež požadovala registrovaný pobyt v délce 36 měsíců pro přístup italských občanů a občanů EU do integrovaného regionálního systému sociálních služeb a zásahů.¹³⁸

Ačkoli se de iure nedá hovořit o existenci dvojího občanství v Itálii, faktem zůstává, že právní postavení občanů žijících v různých regionech může být na základě odlišných regionálních úprav do jisté míry velmi rozmanité.

4.2 Federalizace Itálie v kontextu současných decentralizačních tendencí v Evropě

Evropa se během několika posledních desetiletí stala místem, kde se vyvinula pestrá škála různých forem a modelů decentralizace: od devoluce ve Spojeném království, přes autonomismus ve Španělsku až k regionalizaci ve Francii. V tomto kontextu se při nastolování vlastních ústavních systémů evropské státy vyznačují četnými odlišnými přístupy a nemalou rozmanitostí. Zatímco například španělská ústava umožňuje získat autonomii všem zainteresovaným územním samosprávným celkům (provinciím, příslušným ostrovním orgánům a obcím), v Portugalsku byla za autonomní regiony uznána jen souostroví Azor a Madeiry a uspořádání zbytku státu zůstalo centralistické. Emblematická je také historie státního uspořádání v Belgii, kde byl na začátku sedmdesátých let zahájen proces, který stát přetvořil z unitárního na federativní, avšak ve světle nebývalé asymetrie, jež se zakládá na existenci regionů (valonský, vlámský a Brusel), společenství (francouzské, vlámské a germanofonní) a čtyř jazykových regionů (francouzský, holandský a dvoujazyčný Brusel, hlavní město a region německého jazyka). Procesy decentralizace veřejné správy se týkají i Francie, která regiony ústavně ukotvila v roce 2003 a kde je struktura státního uspořádání (včetně podoby, postavení a pravomocí územních samosprávných celků) stále aktuálním tématem. Nové, inovativní prvky (týkající se např. postavení a funkce zastupitelských

¹³⁸ Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 7. února 2011 č. 40/2011. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 24. 3. 2017].

orgánů, ústavní garance lokální autonomie aj.) byly v průběhu posledních desetiletí představeny i v ústavních systémech evropských států, které již dlouho platí za konsolidované federace (SRN, Rakousko, Švýcarsko). Například ve Spolkové republice Německo došlo na základě revize Základního zákona v roce 2006 k rozsáhlým změnám spolkových i zemských pravomocí.¹³⁹

V kontextu takovýchto proměn není dle mého názoru příliš snadné najít souhrn znaků společných pro více či méně odlišné ústavní systémy. Lze si však bez pochyb všimnout alespoň toho, že v evropských státech se výrazně rozšířilo uznání regionů na ústavní úrovni: v poválečných ústavách (Ústava Italské republiky), v ústavách schválených v sedmdesátých letech na Pyrenejském poloostrově, později i v belgické a francouzské ústavě. Časté je i ústavní zakotvení principu autonomie a – s výjimkou Francie – i legislativních pravomocí regionů. Všechny další vyskytující se znaky mají do jisté míry odlišnou podobu, a to především ve vztahu ke způsobům rozdělení zákonodárných kompetencí ve státě. Obecně je rozsah působnosti poskytnutý autonomním jednotkám (v ústavě či jednotlivých statutech) různý, v některých otázkách může být dokonce i širší než rozsah působnosti poskytnutý členům federace (rakouské země).¹⁴⁰

Dosavadní dynamičnost decentralizačního vývoje různých evropských států vede často k mísení a rozmanitému kombinování prvků, jež jsou tradičně řazeny k odlišným modelům státního uspořádání. Zdá se, že charakterizovat jednotlivé státy dle klasických teoretických konceptů (unitární, federativní) není v dnešním světě postačující, příhodnější by dle mého názoru bylo hovořit o federalistických, regionalistických, autonomistických či centralistických „tendencích“ každého z nich. Přesně v tomto kontextu lze pracovat se zvláštnostmi, které charakterizují italský ústavní systém.

Ačkoli případů, kdy federace vznikly přeměnou z jediného unitárního státu, je ve srovnání s těmi, kdy jejich vzniku předcházela dobrovolná spojení suverénních států, jež si svobodně zvolily setrvat ve státoprávním svazku, mnohem méně, nedá se říci, že je tato možnost do budoucna pro Itálii nereálná. V Evropě tato situace dosud potkala jen dva

¹³⁹ VANDELLI, Luciano. Le regioni italiane tra federalismo e centralismo. In: *Treccani.it* [online]. Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2015, [cit. 25. 3. 2017].

¹⁴⁰ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 248.

státy: ČSSR a Belgii. V současné době lze říci, že k přeměně ze státu s autonomními oblastmi na federaci má blízko i Španělsko, zde se ale navíc oproti Itálii vyskytují i otázky národností (zejména baskické a katalánské), a Spojené království, kde míra devoluce ve prospěch Skotska, Severního Irska a Walesu dosáhla dosud nevídaných rozměrů a stále ještě není na konci. Federalismus se v těchto státech, kde jsou přítomny i silné separatistické tendence, může stát odpovědí na zachování státní integrity.

V politicko-kulturní debatě nad italským regionalismem se dle Vandelliho zřídka vyskytují postoje, jež představují nespokojenost s dosud probíhajícím vývojem regionální autonomie.¹⁴¹ I to nahrává zastáncům federalizace Itálie, kteří věří, že podminování pravomocí regionů ze strany centrální moci není pro italský stát efektivní. Větší autonomie regionů jak v oblasti určování pravidel, tak ve vztahu k vlastnímu financování by podle nich vedla k větší úspěšnosti státní správy a k nepodmíněné odpovědnosti zastupitelů ve vztahu k občanům.¹⁴² Tyto argumenty provázejí decentralizační tendence v mnoha evropských státech.

4.3 Shrnutí

Italská republika již naplňuje řadu znaků, které jsou typické pro federativní státy, ačkoli dle ústavní dikce zůstává i nadále „jednotná a nedílná“. Italské regiony však mají nebývale silné postavení. Jak vyplývá z výše uvedeného, jsou nadány vlastní svrchovaností (i když jen částečnou a odvozenou) a částečnou mezinárodněprávní subjektivitou. Podílejí se na volbě prezidenta republiky, ve vztahu k zákonům republiky mají zákonodárnou iniciativu a disponují pravomocí požadovat vyhlášení abrogačního či konfirmačního referenda. Náleží jim statutární autonomie, v rámci níž jsou oprávněny stanovit si vlastní formu vlády. Disponují obecnou legislativní pravomocí i finanční a daňovou autonomií. Ve vztahu k obyvatelům s dlouhodobým a nepřetržitým pobytem

¹⁴¹ VANDELLI, Luciano. Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione. In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, s. 12.

¹⁴² Ibid.

na jejich území se snaží uplatňovat opatření, která zvýhodňují jejich postavení na úkor migrujících obyvatel.

Věřím, že v kontextu evropských decentralizačních tendencí by federalizace Itálie nebyla nijak zvlášť neobvyklým jevem. V současné době si lze snadno představit, že v průběhu několika příštích let či desetiletí se tento proces může týkat přinejmenším také Španělska či Spojeného království. Dle mého přesvědčení nebude mít současné nastavení ústavního systému v Itálii do budoucna dlouhotrvající charakter. Je sice pravda, že poslední pokusy o jeho přeměnu ztroskotaly v referendu konaném v roce 2006 i v nedávném referendu z konce roku 2016, v této souvislosti je však nutné mít na paměti, o jak komplexních reformách při těchto příležitostech italští občané rozhodovali. Nešlo pouze o revizi části Ústavy týkající se regionů a jejich postavení (jako v případě historicky prvního konfirmačního referenda konaného v Itálii), ale i o širokou změnu Ústavy jako celku. Tyto příklady podle mě demonstrují, že úspěch ústavní reformy předložené k rozhodnutí italským občanům je do jisté míry odvislý i od její srozumitelnosti a uchopitelnosti. Zda by se Itálie nestala federací již v roce 2006, kdyby občané bývali rozhodovali jen a pouze o státním uspořádání a nikoli o dalších věcech, které byly předmětem hlasování v referendu (zejména o výrazném posílení role a pravomocí předsedy vlády), je otázkou k zamyšlení. Tak jako tak, o dalším vývoji decentralizace v Itálii se bude v budoucnu bezesporu dále rozhodovat.

Závěr

Lze s jistotou konstatovat, že postavení a význam regionů v Itálii je v zemi neustále přítomným tématem, které kontinuálně provází dějiny celého moderního italského státu. Požadavky na uznání regionálních specifik se objevovaly již od počátku jeho sjednocení, tehdy však byly tlumeny usilovnou snahou o silnou centrální moc. Snaha vyhovět těm, kteří po takovém uznání volali, přišla až s novým poválečným režimem, kdy nová Ústava Italské republiky konečně položila základ italským regionům. Ty však měly, vyjma regionů se zvláštním statutem, zůstat dalších dvacet let pouze na papíře. V 70. letech se regiony sice dočkaly svého vzniku a převedení části kompetencí ze státu, ale skutečné uznání jejich specifického postavení nastalo až přijetím série předpisů v období 1997 – 2001, a to již za druhé italské republiky. V těchto letech došlo nejen k velikým ústavním reformám, ale i ke skutečnému přesunu široké škály kompetencí na regiony.

Všechny snahy o posílení postavení regionů, které Italskou republiku na přelomu druhého a třetího tisíciletí dovedly až k velikým ústavním změnám, v zemi zahájily novou fázi, jež bývá vnímána jako přechod k federativnímu státnímu uspořádání. Následná navrhovaná revize Ústavy, která měla za cíl další zásadní posílení regionálních pravomocí, a jež v podstatě znamenala jasný krok ke vzniku federace, byla v roce 2006 odmítnuta v referendu. Téma procesu decentralizace však v zemi zůstává velmi aktuální a lze přemítat o tom, kam povede dál. Velká část italské doktríny navrhuje řadu způsobů, jak současné nastavení systému dále vylepšit, a to ve smyslu dalšího prohloubení kompetencí italských regionů, ať už se jedná o proměnu legislativních pravomocí, nástroje pro nalezení souladu mezi legislativní a správní činností autonomních jednotek či posílení regionální participace v parlamentu.¹⁴³ V tomto kontextu však Itálie není jediná: důkazem jsou federalistické tendence přítomné i v dalších evropských státech, zejména ve Španělsku a Spojeném království.

¹⁴³ Srov. např. MANGIAMELI, Stelio. *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*. Torino: G. Giappiccheli, 2011, s. 79-98., či CERULLI IRELLI, Vincenzo. *Verso un nuovo assetto del sistema regionale?* In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, 536. s. 483-492.

Při rozboru dosavadního vývoje italského ústavního systému jsem dospěla k závěru, že existence regionů v Itálii bude v zemi i nadále silně stimulovat změny institucionálního charakteru. Je nutné mít na paměti, že ačkoli je Itálie z národnostního i konfesijního hlediska značně homogenní, po celou dobu její existence u občanů přetrvává velmi silné regionální cítění, které je přinejmenším srovnatelné s pocitem příslušnosti k „italskému národu“.¹⁴⁴ Příčinou je zejména to, že jednotlivé oblasti v minulosti prošly zcela odlišným vývojem, což s sebou nese odkaz, jež se zapsal do vědomí celé společnosti a který si s sebou většina italských občanů nese dál. Podpora významu jednotlivých regionů ze strany společnosti, jež může v budoucnu vést až ke vzniku federace, se mi tedy nejeví jako nepravděpodobná. Prozatím však Italská republika federativním státem není, ačkoli má již několik jeho znaků. K tomu, aby se ještě více přiblížila k federaci, by stačil například zásah do složení a postavení Senátu (vytvoření federálního senátu ostatně upravovala i později neschválená ústavní reforma z roku 2005), nebo změna procesu přijímání ústavních změn (např. kdyby ústavní reformy předem stanoveným kvorem schvalovaly také regiony, nebo kdyby bylo konfirmační referendum při ústavních změnách obligatorní a jako ve Švýcarsku by se vyžadoval většinový souhlas nejen voličů, ale i regionů). Nezbývá než sledovat další vývoj.

¹⁴⁴ K tomu viz například VANDELLI, Luciano. Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione. In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, s. 10.

Seznam použitých zdrojů a literatury

Odborná literatura

ANTONINI, Luca. *Federalismo all'italiana: Dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*. 2. vyd. Venezia: Marsilio Editori, 2013. 207 s. ISBN 978-88-317-1553.

BALDI, Brunetta; BALDINI, Gianfranco. Italia. In: VENTURA, Sofia. *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bologna: Il Mulino, 2008, 232 s. 69-112. ISBN 978-88-15-12309-1.

BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. *Corso di diritto costituzionale*. 3. vyd. Bologna: Il Mulino, 2016, 664 s. ISBN 978-88-15-26582-1.

BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. Federace v komparačním pojetí ústavních systémů. In: BALAŠ, Vladimír; BLAHOŽ, Josef; KLÍMA, Karel. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 520 s. 296-332. ISBN 978-80-7478-687-7.

BUGLIONE, Enrico. La finanza regionale: storia scritta e da scrivere. In: MANGIAMELI, Stelio. *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*. Milano: Giuffrè, 2012, 515 s. 383-422. ISBN 88-14-17413-X.

CAMMARANO, Fulvio. *Storia politica dell'Italia liberale (1861-1901)*. Roma: Laterza, 1999, 551 s. ISBN 8842059137.

CERULLI IRELLI, Vincenzo. Verso un nuovo assetto del sistema regionale? In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, 536 s. 483-492. ISBN 978-88-15-23793-4.

DESIDERI, Carlo. La nascita e l'evoluzione delle regioni. In: MANGIAMELI, Stelio. *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*. Milano: Giuffrè, 2012, 515 s. 39-75. ISBN 88-14-17413-X.

DESIDERI, Carlo. Regionalism and territorial politics in Italy. In: MANGIAMELI, Stelio. *Federalism, Regionalism and Territory*. Milano: Giuffrè, 2013, 389 s. 149-196. ISBN 88-14-18144-6.

- DINELLI, Federico. Le cittadinanze regionali: un problema nuovo dal sapore antico. In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, 536 s. 319-345. ISBN 978-88-15-23793-4.
- DVOŘÁK, Karel; PITROVÁ, Markéta. Vliv regionálních vlád na pozice států v Radě EU: Ústavně-právní perspektiva. *Mezinárodní vztahy*. 2016, roč. 51, č. 3, s. 27-51. ISSN 0323-1844.
- FOLTÝN, Tomáš. Decentralizace. Příklad Itálie a Španělska. In: DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 245 s. 81-90. ISBN 978-80-210-4458-6.
- GROSPÍČ, Jiří. Struktura státu. In: Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. 2. vyd.* Praha: Leges, 2014, 368 s. 104-157. ISBN 978-80-7502-053-6.
- KEATING, Michael. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Norhampton: Edward Elgar, 1998, 256 s. ISBN 978-1-85898-527-5.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3 vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 428 s. ISBN 978-80-7552-331-0.
- LAURICELLA, Giuseppe; GUADALUPI, Giovanni. *Lo Statuto speciale della Regione siciliana*. Milano: Giuffrè, 2010, 165 s. ISBN 88-14-15261-6.
- MARTINES, Temistocle; RUGGERI, Antonio; SALAZAR, Carmela. *Lineamenti di diritto regionale*. 8 vyd. Milano: Giuffrè, 2008, 347 s. ISBN 88-14-14147-9.
- MANGIAMELI, Stelio. Le regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti. In: MANGIAMELI, Stelio. *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*. Milano: Giuffrè, 2012, 515 s. 1-38. ISBN 88-14-17413-X.
- MANGIAMELI, Stelio. *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*. Torino: G. Giappiccheli, 2011, 286 s. ISBN 978-88-348-9847-5.
- RESCIGNO, Francesca. *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*. Milano: Giuffrè, 1995, 201 s. ISBN 88-14-05158-5.
- RUGGERI, Antonio. Note introduttive ad una lettura della legge La Loggia. In: CARAVITA, Beniamino. *I processi di attuazione del federalismo in Italia*. Milano: Giuffrè, 2004, 575 s. 1-54. ISBN 88-14-10991-5.
- STURZO, Luigi. *Riforma statale e indirizzi politici: discorsi*. Firenze: Vallecchi, 1923, s. 333.

TUCCIARELLI, Claudio. Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009. In: FERRARA, Antonio; SALERNO, Giulio Maria. *Il "federalismo fiscale": Commento alla legge n. 42 del 2009*. Napoli: Jovene, 2010, 224 s. 3-38. ISBN 88-243-1952-1.

VANDELLI, Luciano. Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione. In: BASSANINI, Franco; VANDELLI, Luciano. *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012, 536. s. 9-34. ISBN 978-88-15-23793-4.

VERGOTTINI, Giuseppe. Stati federali e stati regionali. In: GAMBINO, Silvio. *Stati nazionali e poteri locali: La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*. Rimini: Maggioli, 1998, 1203 s. 43-61. ISBN 88-387-1498-3.

VYKOUPILOVÁ, Hana. Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In: DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 245 s. 13-28. ISBN 978-80-210-4458-6.

Elektronické zdroje

AMBROSINI, Gaspare. *Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle autonomie regionali*. In: *Camera.it* [online]. 1947, [cit. 9. 2. 2017]. Dostupné z http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/relaz_proposte/II_Sottocommissione/30nc.pdf

BALDI, Brunetta. *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*. In: *eScholarship.org* [online]. University of California at Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1999, [cit. 15. 3. 2017]. Dostupné z <http://escholarship.org/uc/item/05b607ng#page-1>.

CAMERA DEI DEPUTATI. *Il federalismo fiscale: lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015*. In: *Camera.it* [online]. Servizio studi – Dipartimento finanze, 2015, [cit. 11. 3. 2017]. Dostupné z <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/FI0250A.Pdf>

DE CESARE, Corinna. L'Italia unita fanalino di coda rispetto all'Europa. *Corriere.it* [online]. RCS MediaGroup, publikováno 10. 3. 2011 [cit. 1. 2. 2017]. ISSN 2499-0485. Dostupné z http://www.corriere.it/unita-italia-150/11_marzo_10/de-cesare-italia-unita-fanalino-coda_13e7441c-4b22-11e0-9e9a-b429a0ac9415.shtml

LANDINI, Piergiorgio. Regione, regionalismo, regionalizzazione. In: *Treccani.it* [online]. Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2015, [cit. 4. 4. 2017]. Dostupné z [http://www.treccani.it/enciclopedia/regione-regionalismo-regionalizzazione_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/regione-regionalismo-regionalizzazione_(Enciclopedia-Italiana)/)

MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI. *Referendum:*

dati complessivi 1946 – 2016. In: *Interno.it* [online]. Ufficio IV Servizi informatici elettorali, [b.r.], [cit. 12. 3. 2017]. Dostupné z http://elezioni.interno.it/contenuti/report/Referendum_risultati_complessivi_1946_2016.pdf

MINISTERO DELL'INTERNO, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI, DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI. *Referendum costituzionale del 4*. In: *Interno.it* [online]. Ufficio IV Servizi informatici elettorali, 2017, [cit. 12. 3. 2017]. Dostupné z <http://elezioni.interno.it/referendum/scrutini/20161204/FX01000.htm>

RUINI, Meuccio. *Relazione del Presidente della Commissione (presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947)*. In: *Camera.it* [online]. 1947, [cit. 9. 2. 2017]. Dostupné z http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/ddl/00Anc.pdf

SCIALÒ, Luca. *Regioni a statuto speciale: quali sono e come funzionano*. *Webeconomia.it* [online]. Davinci Media, publikováno 25. 4. 2016 [cit. 13. 2. 2017]. Dostupné z <https://www.webeconomia.it/regioni-a-statuto-speciale/10972/>

VANDELLI, Luciano. *Le regioni italiane tra federalismo e centralismo*. In: *Treccani.it* [online]. Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2015, [cit. 25. 3. 2017]. Dostupné z [http://www.treccani.it/enciclopedia/le-regioni-italiane-tra-federalismo-e-centralismo_\(L'Italia-e-le-sue-Regioni\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/le-regioni-italiane-tra-federalismo-e-centralismo_(L'Italia-e-le-sue-Regioni)/)

Judikatura

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 19. června 2002 č. 282/2002. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0282s-02.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 10. července 2002 č. 407/2002. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0407s-02.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 25. září 2003 č. 303/2003. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0303s-03.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 17. prosince 2003 č. 370/2003. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 1. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0370s-03.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 18. prosince 2003 č. 14/2004. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0014s-04.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 18. prosince 2003 č. 376/2003. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 1. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0376s-03.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 20. ledna 2004 č. 37/2004. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 8. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0037s-04.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 20. ledna 2004 č. 43/2004. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 9. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0043s-04.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 18. prosince 2004 č. 6/2004. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0006s-04.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 13. ledna 2005 č. 50/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 27. 2. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0050s-05.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 4. dubna 2005 č. 151/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 1. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0151s-05.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 7. dubna 2005 č. 160/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 11. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0160s-05.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 6. června 2005 č. 219/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0219s-05.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 11. října 2005 č. 383/2005. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0383s-05.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 18. dubna 2007 č. 169/2007. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 12. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2007/0169s-07.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 14. dubna 2008 č. 120/2008. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 12. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2008/0120s-08.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 14. července 2009 č. 225/2009. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017]. ISSN 1971-9892. Dstupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2009/0225s-09.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 16. července 2009 č. 250/2009. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 6. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dstupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2009/0250s-09.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 30. listopadu 2009 č. 322/2009. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 26. 2. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2009/0322s-09.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 7. února 2011 č. 40/2011. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 24. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2011/0040s-11.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 19. července 2011 č. 229/2011. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 12. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2011/0229s-11.html>

Nález Ústavního soudu Italské republiky ze dne 7. dubna 2014 č. 88/2014. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 12. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0088s-14.html>

Nejvyšší soud USA, *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819). *Justia* [online]. Justia, @ 2017 [cit. 27. 2. 2017]. Dostupné z <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/case.html>

Usnesení Ústavního soudu Italské republiky ze dne 11. února 2008 č. 33/2008. *Consulta OnLine* [online]. Pasquale Costanzo, 2002 [cit. 24. 3. 2017]. ISSN 1971-9892. Dostupné z <http://www.giurcost.org/decisioni/2008/0032o-08.html>

Právní předpisy

ITÁLIE. Costituzione della Repubblica Italiana. Testo in vigore dal 1 gennaio 1948 (per emendamento alle leggi costituzionali successive). In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [vid. 5. 4. 2017]. Dostupné z <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27!vig=>

ITÁLIE. Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di “Statuto speciale per la Sardegna”. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 13. 2. 2017]. Dostupné z <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1948-03-09&atto.codiceRedazionale=048C0003>

ITÁLIE. Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di “Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia”. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 13. 2. 2017]. Dostupné z <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1963-02-01&atto.codiceRedazionale=063C0001>

ITÁLIE. Legge 16 maggio 1970, n. 281, in materia di “Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario”. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1970-05-22&atto.codiceRedazionale=070U0281¤tPage=11>

ITÁLIE. Legge 5 giugno 2003, n. 131, in materia di „Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3“. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 6. 3. 2017]. Dostupné z <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2003-06-10&atto.codiceRedazionale=003G0148¤tPage=1>

ITÁLIE. Legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di „Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione“. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 9. 3. 2017]. Dostupné z <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-05-06&atto.codiceRedazionale=009G0053¤tPage=1>

ITÁLIE. Legge 24 dicembre 2012, n. 234, in materia di „Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea“. In: NORMATTIVA [právní informační systém]. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. [cit. 6. 3. 2017]. Dostupné z <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01->

04&atto.codiceRedazionale=13G00003&atto.articolo.numero=61&atto.articolo.tipoArticolo=0

ITÁLIE. Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “Modifiche alla Parte II della Costituzione”. *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 269 del 18 Novembre 2005. In: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., [cit. 12. 3. 2017]. ISSN 1124-0725. Dostupné z <http://www.gazzettaufficiale.biz/atti/2005/20050269/05A10953.htm>

ITÁLIE. Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”. *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 88 del 15 Aprile 2016. In: *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., [cit. 12. 3. 2017]. ISSN 1124-0725. Dostupné z <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/04/15/16A03075/sg>

Seznam tabulek

Tabulka 1 Oblasti výlučné legislativní pravomoci státu (čl. 117 odst. 2)	31
Tabulka 2 Oblasti sdílené legislativní pravomoci státu (čl. 117 odst. 3).....	33

Abstrakt

Název diplomové práce: **Tendence k federalizaci v Itálii**

Cílem této diplomové práce je zkoumat tendence k federalizaci v Itálii. Práce je založena především na poznacích získaných studiem zahraniční odborné literatury a na analýze relevantní italské judikatury. Z hlediska použité metodologie převažuje metoda deskriptivní a analytická, okrajově byla použita i metoda komparativní.

Práce je členěna do 4 kapitol. První kapitola obsahuje vymezení a teoretický rozbor jednotlivých konceptů, které jsou v práci dále užívány. Druhá kapitola shrnuje vývoj italského regionalismu, a to od počátku sjednocení italského státu až do ústavních reforem, které na přelomu druhého a třetího tisíciletí přinesly zásadní zvrát pro fungování a význam italských regionů. Třetí kapitola se dále věnuje postavení italských regionů a rozboru nejdůležitějších rysů italského regionalismu, jež se na základě uvedených ústavních reforem etablovaly v italském ústavním systému. V zemi byla zahájena nová etapa, která v italském ústavním systému představila řadu rysů typických pro federace. Pro postavení regionů bylo klíčové především výrazné posílení jejich statutární autonomie, zákonodárných pravomocí, upevnění jejich pozice na mezinárodním poli a otevření možnosti jednat o dodatečném prohloubení autonomie. Velkou změnou pro regiony bylo rovněž zrušení dozoru, který nad nimi do té doby vykonávala vláda a jí jmenovaní komisaři, a realizace jejich ústavně zaručené finanční a daňové autonomie v podobě vytvoření fiskálního federalismu. Poslední kapitola zkoumá, v jakých znacích se současné nastavení italského ústavního systému již přibližuje ústavnímu systému federace, a snaží se zařadit federalizaci Itálie do kontextu současných decentralizačních tendencí v Evropě.

V závěru práce je vyjádřeno přesvědčení, že existence regionů v Itálii bude v zemi i nadále silně stimulovat změny institucionálního charakteru. Přestože Italská republika federativním státem v současné době není, má již několik jeho znaků a téma procesu decentralizace v zemi zůstává velmi aktuální.

Abstract

Thesis title: **Tendencies for Federalization in Italy**

The aim of this thesis is to examine the tendencies for federalization in Italy. The thesis is mainly based on the findings gained from the study of foreign literature and on the analysis of the relevant Italian case-law. In terms of methodology, the descriptive and analytical method are more prevalent, the comparative method was used marginally.

The thesis is divided into 4 main chapters. The first one contains definitions and theoretical analysis of individual concepts that are further used in the thesis. The second chapter summarizes the evolution of Italian regionalism, from the beginning of the unification of the Italian state to the constitutional reforms that have brought at the turn of the second and third millennium a significant turnaround for functioning and importance of Italian regions. The third chapter deals with the role of Italian regions and analyses the most important features of the Italian regionalism that have been set up in the Italian constitutional system on the ground of mentioned constitutional reforms. The new phase which started in the country has introduced a number of features typical for the federation. Key issues for the role of regions were particularly a considerable reinforcement of their statutory autonomy and legislative powers, strengthening of their position in the international field and opening up the possibility to negotiate about additional deepening of their autonomy. A big change for the regions were also the abolition of the governmental supervision, including the supervision of the Government commissioner, and realization of their constitutionally guaranteed financial and fiscal autonomy with the creation of fiscal federalism. The last chapter of this thesis examines in which elements the current setting of the Italian constitutional system is already approaching the constitutional system of a federation and tries to include the federalization of Italy in the context of the current decentralization tendencies in Europe.

The conclusion of the thesis expresses the conviction that the existence of regions in Italy will continue to stimulate strongly changes of institutional character in the country. Although the Italian Republic is not currently a federal state, it has already several characteristics of one, and the theme of the decentralization process remains very present in the country today.

Klíčová slova

Itálie, federalizace, decentralizace, regionální stát, regiony.

Keywords

Italy, federalization, decentralization, regional state, regions.