

MANDÁK FANNI

A végrehajtó hatalom prezidencializációjának előzményei és gyökerei Olaszországban

Bevezetés

Az olasz politikai rendszer szereplői, intézményei és játékszabályai jelentősen átalakultak az utóbbi három évtizedben. A kormányok és a kormányfők számos területen megerősödtek a törvényhozó hatalommal és az ellenzékkel szemben. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy milyen történeti előzményei és gyökerei vannak a végrehajtó hatalom szintjén egyre inkább megfigyelhető prezidencializáció jelenségének. Ennek bemutatására a dolgozat részletesen elemzi az olasz politikai rendszer legfőbb jellemzőit, az első Köztársaság örökségét és a második Köztársaság politikai szereplői közötti erőviszonyokat, illetve azok alakulását, továbbá az 1948. évi Alkotmány kormányformára vonatkozó rendelkezéseit, továbbá kitér ez utóbbiak gyakorlatba való átültetésére is.

Az olasz politikai rendszer

Az első Köztársaság politikai rendszere¹

1945 tavaszán a felszabadított és újraegyesített Olaszország gazdasága vészesen rossz állapotba került. Olaszországnak ebben a nemzetközileg alárendelt helyzetben és gazdasági bizonytalanságban kellett újraépítenie a demokráciát. Az új alkotmánnyal a politikai osztálynak olyan biztos és demokratikus alapon álló és működő rendszert kellett létrehoznia, amely képes biztosítani az olasz népnek a szabadságot, a kisebbségek tiszteletét és a társadalmi szolidaritást. Ez a korábbi, fasiszta Olaszországgal való teljes szakítást jelentette.

¹ Az olasz és a nemzetközi politikatudomány a második világháború utáni Olaszország politikai rendszerét két korszakra osztja, az úgynevezett első és második Köztársaságra. A választóvonal az 1990-es évek elején kirobbant korrupciós botrány, az ehhez kapcsolódó eljárások által, az 1980-as években elinduló politikai válság felgyorsulása, amelynek eredményeként a meghatározó politikai pártok (Kereszténydemokrata Párt, Olasz Szocialista Párt és Olasz Kommunista Párt) felbomlottak, feloszlottak. A választópolgárok politikába, politikai intézményekbe és szereplőkbe vetett bizalma erősen megingott. Fontos megjegyezni, hogy alkotmányjogi szempontból nem beszélhetünk első és második Köztársaságról, mert a korszakváltáskor az 1948. évi Alkotmány változatlanul hatályban maradt. Az első és második Köztársaság történelmi és politikai eseményeiről lásd bővebben Ghisalberti, 2006; Ciocca, 2007; Lepre, Petraccone, 2008; Migliucci, 1980.

Bár mind a belső, mind a nemzetközi mozgástér jelentősen módosult, a háború utáni hatalmi versengés szereplői némi különbséggel gyakorlatilag ugyanazok voltak, akik az első világháború és a diktatúra közötti politikai életet meghatározták. Az Olasz Szocialista Párt (1943-tól *Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria*, PSIUP) két táborra oszlott: a forradalmi és a hagyományos reformista tábor közötti nézeteltérés alapja az volt, hogy míg előbbi az Olasz Kommunista Párttal (*Partito Comunista Italiano*, PCI) kívánt szoros kapcsolatot ápolni, addig az utóbbi a PCI és a polgári pártok közötti térben kívánt elhelyezkedni.

A PCI új erejét és hitelességét antifasiszta fellépésének köszönhetette, amelyre építve legitim módon tudott fellépni mint „nemzeti” és kormányzati politikai erő. Palmiro Togliatti az 1921-ben Livornóban létrehozott leninista párttól teljesen eltérő, új pártot épített fel. Az új tömegpárttá alakult PCI igyekezett bővíteni szavazóbázisát, ezért a hagyományos munkásréteg mellett nyitott a parasztok, földművesek, középosztálybeliek és értelmiségiek felé is. Bár a párt aktívan részt kívánt venni a demokratikus parlamentáris intézményekben, ezzel egy időben nem akarta megtagadni sem a Szovjetunióhoz fűződő kapcsolatát, sem a munkásosztály forradalmi változások iránti igényét. A szocialista és a kommunista párttal csupán egy tömegpárt tudta felvenni a versenyt, a Kereszténydemokrácia (*Democrazia Cristiana*, DC). A DC a paraszti és kispolgári rétegekre támaszkodva jelent meg az olasz politikában. A párt irányvonalát a keresztény elvek, az osztályharc elleni fellépés, a magántulajdon védelme és a reformok igénye határozta meg. A DC kifejezett és nagyobb mértékű egyházi támogatást élvezett, amelyre támaszkodva a mérsékelt politikai erők meghatározó elemévé vált.

A jobboldalon, bár nem kerültek be a parlamentbe, mégis fontos kiemelni az újfasisztákat, akik az újonnan kialakuló rendszert és annak hiányosságait kritizálták, s 1946-ban megalapították az Olasz Szocialista Mozgalmat (*Movimento Sociale Italiano*, MSI), amelyből az 1980-as években megalakult a Nemzeti Szövetség (*Alleanza Nazionale*, AN), amely néhány év alatt a második Körtársaság jobbközép koalíciójának fontos szereplőjévé vált.

Az 1946-os alkotmányozó nemzetgyűlési választásokon a legtöbb szavazatot (35,2 százalék) a DC szerezte meg, majd jelentős lemaradással (20,7 százalék) a PSIUP és a PCI (19 százalék) következett.

Az 1946. június 2-i és az 1948. április 18-i politikai konzultációk közötti két év meghatározó jelentőséggel bírt az újonnan megszületett köztársaság életében. Ez az időszak az intézményrendszer kialakításáról és felállításáról, a gazdaság nyugati, kapitalista modellek szerinti újra-, illetve átszervezéséről, valamint a politikai egyensúly megteremtéséről szólt.

Az első éveket végigkísérte a DC és a baloldali erők közötti folyamatos konfliktus. Az ellentétek alapját egyrészt a társadalmi összeütközések, másrészt a kibontakozó hidegháborús, új nemzetközi erőter adta, amely tovább élezte a már meglévő politikai megosztottságot. A trumani feltartóztatási poli-

tika (*containment policy*)² meghirdetése pedig egyenesen ellehetetlenítette a hárompárti szövetség jövőjét.

A háború utáni Olaszország a nyugati és európai politika mellett kötelező-dött el: 1949-ben csatlakozott az Atlanti Chartához, és részt vett az Európa Tanácsban, az Európai Szén- és Acélközösségben és az Európai Védelmi Közösségben. Ez a külpolitikai irányvonal meghatározta a belpolitikát, megakadályozva minden olyan politikai erő kormányzati tényezővé válását, amely ezzel ellentétes elköteleződésekkel bírt. Bár a PCI Szovjetunióval való kapcsolatai az 1960-as évektől lazultak, a párt egészen az 1976-os választásokig ellenzéki pozícióba kényszerült.

A Köztársaság első törvényhozási ciklusa túlélte a hidegháború legnehezebb éveit. Az első időszakban a DC teljes hegemoniával bírt a politikai életben. Nem csupán a parlamentben volt abszolút többsége, de 1948-ban kezdeményezte Luigi Einaudi köztársasági elnökké választását is. A parlamenti többség, a köztársasági elnök, valamint a liberálisok, republikánusok és szociáldemokraták állandó támogatása kvázi tejhatalmat biztosított a kereszténydemokratáknak. A centrizmus éveiben (1947–1958) tehát a szocialisták, a kommunisták, valamint a szélsőjobboldali erők, a monarchisták és a neofasisták teljesen kiszorultak a hatalomból.³

Az 1950-es évek jelentős átalakulásokat hoztak Olaszország számára. Az évtized elejére nagyjából befejeződött az újjáépítés, és elkezdődött a gyors gazdasági növekedés, amelynek hatására Olaszország ipari országgá vált. A gazdasági fellendülés pozitív hatása azonban nem egyenlő mértékben érvényesült az ország különböző részeiben. Az 1950-ben alapított Pénztár Dél-Olaszországiért (*Cassa per il Mezzogiorno*)⁴ tevékenysége ellenére a déli régiók mindinkább leszakadtak a fejlett északi területektől, erősítve az észak és dél közötti, a belső piacra termelő, illetve állami védelemben részesülő gyárak és a külföldi piacokra exportáló, az ottani versenyt állni kényszerülő vállalatok közötti olló nyílását.

Miután a centrista többség – DC, PLI (*Partito Liberale Italiano*), PSDI (*Partito Socialista Democratico Italiano*), PRI (*Partito Repubblicano Italiano*) – bizonytalanná és instabillá vált, az 1950-es évek második felétől elsődleges kér-

² Az úgynevezett Truman-doktrína alapja az volt, hogy a második világháború után az Amerikai Egyesült Államok beavatkozik azokban az országokban, ahol a kommunizmus előretörése fenyeget.

³ A centrizmus az olasz köztársasági kor első szakasza, amelyet a DC dominált, meghatározó alakja a párt vezetője és többszöri miniszterelnök, Alcide De Gasperi. Ezen időszak kormányzaiban a DC mellett a mérsekelt erők vettek részt: a liberálisok, a republikánusok és a szociáldemokraták.

⁴ Az 1950-ben létrehozott intézmény a Dél-Olaszországba tervezett állami beruházások programozásáért, finanszírozásáért és lebonyolításáért volt felelős 1984-es megszűnéséig.

déssé vált a kormányzati többség kibővítése, illetve új koalíciós lehetőségek keresése. A hidegháború, illetve a PCI és a PSI közötti, 1956-ig tartó szövetség ideológiailag szembeállította a két pártot a nyugatbarát kormánnyal.

Az 1960-as évek végén kezdődő olasz válság bizonyos szempontból sokkal súlyosabb és elhúzódóbb volt, mint más országokban. A pártok nem voltak képesek megfelelően reagálni a jelentős gazdasági (az iparosodás, az észak-déli problémák kiéleződése) és társadalmi (a családszerkezet változása) átalakulásokra. A kormánykoalíció jelentősebb pártjai súlyos árat fizettek a válsáért. Ebben az igen feszült belpolitikai helyzetben előretört a fekete terrorizmus.⁵ A terrorizmus által használt „feszültség és félelem stratégiájának”⁶ célja az volt, hogy destabilizálja az intézményeket és befolyásolja a politikai és társadalmi harcokat az országban. Az 1970-es években a fekete terrorizmussal párhuzamosan jelent meg a vörös terrorizmus.⁷ A formák különbözőek voltak, azonban mindkettő az intézményrendszer gyengeségét és az olasz társadalom válságát jelezte.

A PCI 1972-ben két százalékpontot javítva 27,1 százalékot, míg 1976-ban már 34,4 százalékot ért el. Az átalakult erőviszonyok mélyítették a PCI és a DC közötti megosztottságot. Ugyanakkor azonban a *conventio ad escludendum* elve⁸ kizárta annak lehetőségét, hogy a PCI hivatalosan kormányzati tényezővé váljon, így a rendszer továbbra is blokkolva maradt.

Az 1974-es, a válásról szóló népszavazás elvesztése jelezte, hogy a DC már nem képes a második világháborút követően jelentős átalakulásokon keresztül menő olasz társadalmat a katolikus elvek alapján képviselni. A blokkolt, valós alternatíva nélküli rendszer fenntarthatósága megkérdőjeleződött egy olyan ellenzéki erő jelenléte mellett, amelynek támogatottsága folyamatosan növe-

⁵ 1969. december 12-én bomba robbant a Mezőgazdasági Nemzeti Bank milánói épületében, 17 ember életét követelve. 1974. május 28-án bomba robbant Brescia belvárosában egy szakszervezeti ülés alatt, megölve nyolc résztvevőt. Az augusztus 4-i, Bologna felé tartó Italicus vonat ellen intézett merényletben 12-en veszítették életüket, és több mint ötvenen sérültek meg súlyosan. A legmegrázóbb támadás 1980. augusztus 2-án történt a bolognai főpályaudvaron, amely több mint száz ember halálát okozta, és kétszáz embert sebesített meg súlyosan.

⁶ Lásd: Colarizi, 2007, pp. 338–339.

⁷ A vörös terrorizmus szélsőbaloldali és kommunista ideológiákat valló csoportok tevékenysége volt.

⁸ Olaszország a második világháborút követően mind gazdaságilag, mind politikailag a nyugati hatalmak mellett kötelezte el magát. A háborút követően az Amerikai Egyesült Államoktól kapott jelentős mennyiségű támogatás gazdaságilag teljes mértékben a Nyugathoz kötötte az országot. Az Olasz Köztársaság első kormányainak külpolitikai prioritásai az európai integráció és az atlanti kapcsolatok váltak. Ebben a keretben azonban elképzelhetlenné vált, hogy egy olyan párt, amely igen szoros kapcsolatokat ápol a szovjet kommunista párttal, kormánytényező lehessen. Ezen okok miatt az Olasz Kommunista Párt az első Köztársaság idején hivatalosan nem válhatott koalíciós partnerre.

kedett, azonban hivatalos kormányzati tényezővé nem válhatott. Ugyanakkor megkerülni sem lehetett a PCI-t fontos társadalmi és szociális kérdések tárgyalásakor. Ebben a helyzetben született meg az a történelmi kompromisszum, amely lehetőséget teremtett a nemzeti szolidaritási kormányok 1977-től való működéséhez.

A nemzeti szolidaritás azonban nem eredményezhette a PCI autonóm kormányzati erővé válását, hiszen ezt sem a DC többsége, sem a nemzetközi közösség nem fogadta volna el. A helyzet bonyolultságát fokozta, hogy bár a PCI élesen kritizálta a Szovjetuniót, s mind tagságát, mind politikai elképzeléseit illetően szociáldemokrata párttá vált, kapcsolatait nem szakította meg az „anyapárttal”. A moszkvai pénzügyi támogatások is egészen az 1980-as évek második feléig érkeztek a PCI-hez.

Az 1979 és 1983 közötti törvényhozási ciklus átmenetként értékelhető egy újfajta balközép koalícióhoz vezető úton.⁹ Kialakult az ötpártrendszer, amely a DC mellett magában foglalta a hagyományos balközép erőket (PSI, PSDI, PRI) és a liberális pártot. A PCI pedig újból ellenzékbe került. 1983-tól, a szocialista Bettino Craxi vezette kormány idején a DC arra törekedett, hogy átvegye a balközép erők irányítását, megismételve Olaszországban azt, ami már sikerült Mitterrand-nak Franciaországban. Emellett a DC új vezetője, Ciriaco De Mita hozzákezdett a párt megreformálásához. De Mita egyrészt meg akarta szüntetni a párton belül oligarchák uralmát, másrészt pedig meg akarta újítani a DC, a katolikus mozgalmak és a civil társadalom közötti kapcsolatokat. De Mita nem csupán pártját kívánta megreformálni, hanem az intézményrendszert is, és szorgalmazta az intézményi reformok napirendre tűzését.¹⁰

De Mita az intézményi reformokat a PCI-vel együttműködve akarta megvalósítani annak érdekében, hogy pártját versenyben tudja tartani egyre romló választási eredményei ellenére. Craxi számára az elsődleges cél azonban az volt, hogy fenntartsa a koalíción belüli versenyhelyzetet, és hogy végleg elszigeteljék a kommunista pártot. Ez a két ellentétes motiváció gyakorlatilag lehetetlenné tette a DC és a szocialista párt együttműködését a reformok meghozatalában.

Az 1987-es választásokon a PCI eredménye 26,6 százalékra csökkent, míg a DC némi növekedést elkönyvelve 34,3 százalékot ért el. A PSI folytatva növekedési tendenciáját, 14,3 százalékos támogatottságot szerzett. Az eredmények ellenére a pártok kifulladásra látszottak. 1991-ben a preferenciális választási rendszer megszüntetéséről szóló népszavazás elsőpró eredménye (a résztvevők 95,6 százaléka támogatta a változtatást) egyértelműen jelezte

⁹ A korszakról lásd bővebben Deaglio, 2009, pp. 47–173.

¹⁰ Lásd: Ginsborg, 1998, pp. 280–293.

a közvélemény pártokkal szembeni tiltakozását. Az 1990-es évek elején úgy tűnt, hogy a politikai élet szereplői nincsenek tisztában azzal, milyen mély szakadék szélén állnak. Az 1990-es évek elején általános (gazdasági, politikai, társadalmi) válság bontakozott ki, amelynek különlegességét, egyediségét az átmenet folyamatának jellegzetességei adták. A hidegháború befejezése csak felgyorsította, nem pedig előidézte a válságot. A pártok felbomlása és radikális átalakulása alapjaiban határozta meg az 1990-es évek változásait.

Az egész politikai osztály, de különösképpen a DC számára komoly veszélyt jelentett az Északi Liga (*Lega Nord*, LN)¹¹ megjelenése északon és Leoluca Orlando Hálózata¹² délen.

Az összes nagy párt, a DC, a PCI és a PSI komoly belső ellentétekkel küzdött már évek óta. A DC lejtőn való elindulásának konkrét megnyilvánulása az 1983-as választás volt, amelyen 5,4 százalékot veszítve csupán 32,9 százalékot ért el, mélypontja pedig az 1992-es választás, ahol a párt már a 30 százalékos támogatást sem tudta megszerezni.

A PCI bomlása még a kereszténydemokratákénál is erőteljesebb volt. Miután 1946 óta először csökkent népszerűsége az 1979-es választásokon, a tendencia csak gyorsult. A folyamatos térvesztés¹³ 1989 novemberében a párt megszűnéséhez vezetett. Achille Occhetto, a PCI akkori vezetője a berlini fal ledöntése után bejelentette, hogy radikálisan megújítja a párt ideológiai beállítódását. A reform eredményeként két új párt született, a Baloldal Demokratikus Pártja (*Partito Democratico della Sinistra*, PDS), amely később Baloldali Demokratákra (*Democratici di Sinistra*, DS) változtatta a nevét, és a Kommunista Újjáalapítás Pártja (*Rifondazione Comunista*, RC). A PDS a párt régi szociáldemokrata irányvonalát vitte tovább. Az RC követte a korábbi szovjetbarát politikát, és magába olvasztotta a radikális baloldali szavazókat. Az 1992-es választáson a PDS 16,1 százalékot, az RC 5,6 százalékot ért el, amely együttesen is messze elmaradt a PCI legutóbbi, 26,6 százalékos eredményétől.

A PSI közben tovább folytatta baloldali vezető szerepének kiépítését, amelyet azonban sosem ért el. Ennek oka az volt, hogy a politikai élet szereplői nem vették figyelembe azt az igen fontos ténytet, hogy a második világháborút követően a politikai berendezkedés alapja a DC–PCI „egyensúlyi” helyzet volt, vagyis az, hogy mivel a két nagy párt közül az egyik, a PCI nem válhatott kormányzati tényezővé a *conventio ad excludendum* elve miatt, a másik párt, a DC hatalma konzerválódott. A PCI megszűnése és térvesztése azonban felbo-

¹¹ Az Északi Liga Mozgalom 1989-ben alakult meg Olaszország északkeleti területein. Elsődleges célja az északkeleti régió érdekeinek képviselete.

¹² Leoluca Orlando, Palermo polgármestere Hálózat (*La Rete*) néven először mozgalmat, majd 1991-ben pártot alapított, amely balközép kereszténydemokrata tömörülés volt.

¹³ 1979-ben 30,4, 1983-ban 29,9 és 1987-ben 26,6 százalékot értek el a választásokon.

rította ezt az „egyensúlyi” helyzetet. A PCI eltűnésével párhuzamosan a DC is komoly változásokon ment keresztül, amelynek elsődleges alapja az olasz társadalom megváltozása volt.¹⁴

A politikai rendszer a második Köztársaság elején

Az olasz politikai rendszer belső problémáit az 1990-es évek elején külső kihívások is súlyosbították: a gazdasági és pénzügyi válság, a Maastrichti Szerződésben foglalt kritériumoknak való megfelelés nehézsége, az euróövezetbe való belépés. Másfajta politikai fellépésre és új, legitim politikai szereplőkre volt szükség, mert az 1990-es évek elején kirobbant *Tangentopoli-botrány* magával rántotta a nagy pártok mellett a politikai elitet is.¹⁵ A szocialista párt elnöke, Bettino Craxi a botrány kirobbanását követően lemondott, s pártja elért hosszú évek óta tartó válságának utolsó szakaszához, amelynek eredményeként először kisebb csoportok váltak ki és alakítottak új formációt (Szocialisták Föderációja). A párt 1994-ben szűnt meg végleg. A maradék párttagságból megalakult az Olasz Szocialisták és a Reformszocialista Párt.

A *Tangentopoli* nem csupán a szocialistákat, de a kereszténydemokratákat is elsodorta. 1992-ben lemondott Arnaldo Forlani főtitkár, és az 1993-as pártkongresszuson már a párt megszűnéséről tárgyaltak. Erre végül csak 1994-ben került sor, amikor a párttagság nagyobbik része megalakította az Olasz Néppártot, míg a kisebbik rész Kereszténydemokrata Közép néven tevékenykedett tovább.

1993-ban megváltoztatták a választási rendszert: a korábban hatályos arányos rendszert felváltották egy olyan többségi rendszerrel, amely tartalmazott

¹⁴ Az 1990-es évek társadalmá már sem struktúrájában, sem viselkedésében, sem értékrendszerében nem egyezett meg a második világháború utánival. A vidéki jellegű ország már a gazdasági boom idején változni kezdett. A család is elvesztette korábbi patriarchális jellegét.

¹⁵ Az 1990-es évek elején fény derült az olasz politika korrupciósorozatára, ez volt az úgynevezett *Tangentopoli*-botrány. Politikusok nagy állami és magánvállalatoktól fogadtak el jelentős összegeket pártjaik és saját kampányaik finanszírozására. A lavina elsodorta a politikai elitet és azt a rezsimet, amely négy évtizeden keresztül irányította az országot. A botrány másfél év alatt országos méretűvé vált, és leginkább a Kereszténydemokrata Pártot és az Olasz Szocialista Pártot, illetve pártvezetőit érintette. A bírósági tárgyalásokat élőben közvetítette a RAI3 közszolgálati csatorna, amelyet nagy tömegek követtek. Az első Köztársaság politikai elitje és pártjai legitimációs válságba kerültek. A botrány eredményeként a két pártvezető, Bettino Craxi és Arnaldo Forlani gyakorlatilag eltűnt az olasz belpolitikából, pártjaik pedig megszűntek. A politikai mellett egy másik, a pénzügyőrséget érintő korrupciós botrány is jellemezte az 1990-es évek elejét Olaszországban. Az úgynevezett Manipulite-ügy a milánói pénzügyőrség adó- és illetékfizetés ellenőrző egységénél robbant ki. Az eljárás eredményeként több mint 50 embert tartóztattak le, köztük több magas rangú pénzügyőrt is.

arányos korrekciós elemeket is.¹⁶ Az 1993. április 18-án tartott népszavazás eredménye arra kötelezte a parlamentet, hogy dolgozza ki és fogadja el a szükséges intézkedéseket a reform végrehajtásához. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az az új választási rendszer, amely meghatározta a későbbi olasz politikai rendszert, nem a különböző politikai erők választását tükrözte, hanem a népszavazás eredményét. Következésképpen az új választási törvény okozta jelentős változást egyik politikai erő sem szerette volna. További problémát okozott, hogy a választópolgárok az arányos rendszer ellen, nem pedig valami mellett voksoltak a népszavazáson.

Az új választási rendszer nem bírt nyilvánvaló, előre jól kiszámítható hatással a parlamenti intézmények új legitimációjának kialakításakor. Bár az új választási törvény egy bipoláris rendszert hozott létre, nem csökkentette a parlamenti pártok valódi számát, nem mérsékelte a fragmentációt. Az 1993. évi választási reform hatására az olasz parlament elveszítette az úgynevezett kormányválasztó funkcióját, mivel a választási eredmények közvetlenül és megmáshatatlannul kifejezték a kormánykoalíció összetételét és a kormányfő személyét. A választási listákat a minisztertanács elnökjelöltjei vezették, így a választópolgárok a voksoláskor kvázi közvetlenül döntöttek a kormányfő személyéről is. Ezen változás ellenére a parlament két kamarája megtartotta a kormány és a parlament közötti bizalmi kapcsolat felbontására irányuló erejét, s ebben az időszakban többször is élt a kormányok megbuktatásának eszközével, leszavazva az adott kabineteket a bizalmi szavazásokon (*questione di fiducia*).

A többségi rendszer felé való elmozduláskor a politikai intézmények nem tudtak megfelelően alkalmazkodni az új helyzethez, mivel a választási rendszer reformjával párhuzamosan további szerkezeti reformokra nem került sor. Az átmenet okozta nehézségek leküzdésére a politikai rendszer szereplői megpróbálták a már rendelkezésükre álló eszközöket az eddigiektől eltérő módon felhasználni. Ezek az új alkalmazási módok azonban több esetben sem a törvényi, sem az alkotmányos szabályozásnak nem feleltek meg. A törvényerejű kormányrendelet (*decreto legge*)¹⁷ és a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendelet (*decreto legislativo*)¹⁸ használatával való visszaélések mindennaposakká

¹⁶ Az 1993. évi 276. törvény (*Norme per l'elezione del Senato*) és 277. törvény (*Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*) értelmében a parlamenti helyek 75 százalékát egyéni választókerületi rendszerben osztották ki, míg a fennmaradó 25 százalékot országos lista keretében. (Megjegyzés: Olaszországban a törvényeket arab számokkal jelölik.)

¹⁷ A törvényerejű kormányrendelet (*decreto legge*) által biztosított lehetőséggel a kormány vész helyzetben törvényerejű rendeletet alkothat, amely az elfogadásával azonnal hatályba is lép, azonban amennyiben a parlament 60 napon belül nem alakítja a rendeletet törvénnyé, elveszti hatályát. Ez a rendeletfajta nem létezik más meghatározó európai demokráciákban, mint például Franciaország, Németország és Nagy-Britannia.

¹⁸ A törvényerejű rendelettel (*decreto legislativo/decreto delegato*) a kormány törvényerejű rendeletet hozhat a parlament által előre megszabott keretek között, gyakorlatilag annak a folyamatból való kizárásával. Ebben az esetben a parlament a jogalkotási jogkörét delegálja a kormánynak – időhiány vagy az adott kérdés sokrétűsége miatt.

váltak a kormányok pártállásától függetlenül. (Az ezen jogalkotási eszközök megváltozott alkalmazási módjának a kormány és a parlament viszonyára gyakorolt hatására a fejezet 3.2. pontjában térek ki részletesen.)

Az új többségi rendszer bevezetésekor a bipoláris pártrendszer aszimmetrikus volt, mert a jobbközép erőkkkel – Hajrá Olaszország! (*Forza Italia*, FI), Nemzeti Szövetség (AN), Északi Liga (LN) – szemben egy fragmentált baloldal állt, több párttal és egymással versengő pártvezetőkkel: Baloldal Demokratikus Pártja, Olasz Néppárt, Demokraták Paktuma (Olasz Szocialisták, Segni Paktum, Demokrata Szövetség), Zöldek Szövetsége, Demokrata Unió Európáért, Olasz Kommunista Pártja. Ez a jellegzetesség a következő években sem változott.

Az 1994. március 27–28-i választásokat a Hajrá Olaszország! nyerte, megszerezve a szavazatok 21 százalékát. Az első, igen rövid életű Berlusconi-kormányban a Hajrá Olaszország! mellett az Északi Liga és a Nemzeti Szövetség vett részt. Umberto Bossi, a Liga vezetője pár hónap után már nem támogatta Berlusconi terveit, s végül úgy döntött, hogy pártjával kilép a szövetségből. Ennek következményeként 1994. december 22-én Berlusconi bejelentette lemondását. Az akkori köztársasági elnök, Oscar Luigi Scalfaro a politikai válság elkerülése érdekében nem hagyta jóvá az előrehozott választásokra vonatkozó javaslatot. Egy évig a Lamberto Dini vezette szakértői kormány irányította az országot, majd az 1996-os választásokon a balközép koalíció szerezte meg a szavazatok többségét, és Romano Prodi alakíthatott kormányt. Az Olajfa-szövetség¹⁹ alkotta koalíció azért tudott nyerni a választásokon, mert a jobbközép választási koalícióban nem vett részt az Északi Liga, abban csak a Hajrá Olaszország! és a Nemzeti Szövetség szerepelt. A Prodi-kormányzás hozzájárult ahhoz, hogy nőtt a végrehajtó hatalom szerepe a parlamenttel szemben, és ezáltal javult a rendszer döntéshozatali képessége.

Az 1990-es években Olaszországnak komoly gazdasági problémákkal kellett szembenéznie. Bizonytalanná vált az ország pénzügyi integrációhoz történő csatlakozása is. Ennek ellenére a hatalmon lévő balközép Olajfa-szövetségnek sikerült elkerülnie a súlyos gazdasági válságot. Prodi prioritásának tekintette az eurózónához történő csatlakozást, a feltételül szabott konvergenciakritériumok teljesítését, és célul tűzte ki a második Köztársaságba vezető reformok véghezvitelét. Prodi gazdasági programjának sikere nem maradt el, az ország csatlakozhatott az Európai Monetáris Unióhoz. Mindezek ellenére 1998-ban lemondásra kényszerült, miután a szélsőbaloldali Kommunista Újralapítás Pártja kilépett a kormánykoalícióból Fausto Bertinotti vezetésével.

Az új minisztertanácsi elnök Massimo D'Alema lett, aki az 1997-ben felállított, az alkotmányreformért felelős parlamenti bizottságot is vezette.

¹⁹ A szövetség pártjai: Baloldal Demokratikus Pártja, Olasz Néppárt, Lista Dini, Zöldek Szövetsége, valamint külső támogatással a Kommunista Újralapítás Pártja.

A D'Alema-bizottság feladatai közé tartozott az államformával, a kormányzattal és a parlamenttel kapcsolatos reformok kidolgozása. A javaslatok jó részét azonban az ellenzék nem szavazta meg, így a bizottság 1998-ban megszűnt.

Az olasz kormányforma az Alkotmányban és a gyakorlatban

Az Alkotmány kormányra vonatkozó cikkei és a kormány szerkezeti kialakításának nehézségei

1946. június 2-án²⁰ megválasztották az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tagjait. Az 556 képviselő az ország leendő kormányformájáról és a hatalmi ágak közötti viszonyról szóló vitát az elismert alkotmányjogász, Costantino Mortati által készített jelentés tárgyalásával kezdte meg. A dokumentum megvitatását követően Tommaso Perassi, a második albizottság²¹ vezetője bejelentette, hogy az albizottság tagjai arra a következtetésre jutottak: az olasz társadalom jelenlegi helyzetében nem lenne megfelelő a prezidenciális kormányforma az ország számára. A döntés értelmében az albizottság a parlamentáris kormányformát javasolta az Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek, azzal a kiegészítéssel, hogy részletesen ki kell majd alakítani azokat a szabályokat, amelyek biztosítani fogják a végrehajtó hatalom stabilitását. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés a második albizottság kormányformára vonatkozó javaslatát 1946. szeptember 5-én fogadta el.

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés egyes tagjai az amerikai egyesült államokbeli prezidenciális rendszer bevezetését támogatták,²² míg mások²³ a kormány és a kormányfő megerősítését kezdeményezték. Ezeket a javaslatokat a plénum nem fogadta el. Ennek az volt az oka, hogy a két legnagyobb párt nem akart erős és domináns végrehajtó hatalmat Olaszországban. Egy újabb autoriter rezsimtől való félelem és az elkötelezettség minden olyan szabály bevezetésére, amely által elkerülhető egy, a korábbihoz hasonló helyzet, gátat szabott ezeknek a kezdeményezéseknek. Alcide De Gaspari, a Kereszténydemokrata Párt akkori elnöke nem volt biztos pártja parlamenti választási győzelmében, ezért nem támogatta az erős végrehajtó hatalom létrehozását. Palmiro Togliatti, az Olasz Kommunista Párt vezetője pedig azért nem állt az erős kormány kialakítása mellé, mert a *conventio ad excludendum* elv következtében pártja nem válhatott hivatalos kormányzati tényezővé.

²⁰ Az 1924 óta tartott első szabad választások keretében.

²¹ Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés munkáját három albizottságban végezte. Az első bizottság az állampolgárok jogainak és kötelezettségeinek meghatározásával foglalkozott, a második az állam alkotmányos berendezkedésével, a harmadik pedig a gazdasági és szociális kérdésekkel.

²² Például Piero Calamandrei.

²³ Például Egidio Tosato és Constantino Mortati.

Az elfogadott parlamentáris kormányformára a két világháború közötti alkotmánymódosítások, elsősorban az osztrák és a csehszlovák, továbbá az 1946-os francia alkotmány volt jelentős hatással. Az olasz alkotmány öt cikke foglalkozik az ország kormányformájával. A 92. és a 93. cikkek a kormány intézményi szerkezetét, illetve a kormányfő és a miniszterek megválasztásának módját szabályozzák. A 92. cikk kimondja, hogy a miniszterek tanácsa a kormányfőből és a miniszterekből áll, illetve hogy a tanácsot a kormányfő vezeti. A 94. cikk a kormány és a parlament közötti bizalmi viszonyt és a kormány megszavazásának módját határozza meg, továbbá bevezeti a bizalmatlansági szavazás intézményét.²⁴ Kimondja, hogy amennyiben a parlament egyik vagy mindkét háza leszavazza a kormány egy törvénykezdeményezését, az még nem kötelezi a kabinetet a lemondásra. A 95. cikk a kormányfő és a miniszterek feladatait, jogait és kötelezettségeit határozza meg. A kormányra vonatkozó utolsó cikk lefekteti, hogy a minisztertanács elnöke és a miniszterek kötelesek az igazságszolgáltatás előtt felelni mindazokért a bűncselekményekért, amelyeket hivataluk gyakorlásához kapcsolódóan követtek el mandátumuk alatt, illetve mandátumuk lejártát követően.

Az 1948. évi Alkotmánynak a végrehajtó hatalomra vonatkozó cikkei nem tartalmazzak részletes és kidolgozott szabályokat. Részben ez a hiányosság a felelős a gyenge kormány intézményéért az első Köztársaságban. Az Alkotmány nevezett cikkeiből hiányoznak azok a megfelelő mechanizmusok, amelyek garantálnák a kormányzati stabilitást, részleteiben meghatároznák a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalommal való kapcsolatát, szabályoznák a kormány hatalmának kereteit a parlamenti döntéshozatali eljárásokban, és amelyek meghatároznák, hogy milyen formában alakíthatja ki a kabinet politikai irányvonalait. Az Alkotmány végrehajtó hatalomra, különösképpen a kormány és a parlament kapcsolatára vonatkozó cikkeinek általános jellege következtében a Köztársaság évtizedeiben különböző kormánymodellek érvényesültek, a „kompromisszumos parlamentarizmustól” a többségi parlamentarizmusig, valamint olyan modellek, amelyekben a parlamentáris és a prezidenális rendszer jellemzői is keverednek egymással.

A köztársasági kor első kormányainak gyengeségét nem csupán a végrehajtó hatalomra vonatkozó alkotmányos szabályok általános jellege okozta, hanem a szimmetrikus kétkamarás rendszer és a fasizmus előtti házszabályokhoz való visszatérés is. Ez utóbbi döntés következménye volt, hogy újból a parlament vált az olasz politikai rendszer központi szereplőjévé.

²⁴ Bizalmatlansági szavazást azonban nem csupán az ellenzék, hanem a kormány is kérhet egy adott törvényjavaslathoz. Ebben az esetben a zárószavazáson csak a kormány javaslatáról szavaznak, minden más betérjesztésű módosító indítvány törölődik. Amennyiben a javaslatot elfogadja a parlament, a kormány bizalmat kap, folytathatja a munkáját, azonban ha leszavazzák a tervezetet, a kormány megbukik.

Az Alkotmány kormányra vonatkozó cikkeinek általánosságából fakadó problémákat súlyosbította az alkotmányos rendelkezések késedelmes végrehajtása. A Köztársaság első évtizedeiben nem a formális alkotmány határozta meg a végrehajtó hatalom működését, hanem az úgynevezett materiális alkotmány,²⁵ vagyis a politikai pártok és a köztük lévő parlamenti egyensúly.

A Köztársaság első évtizedeiben számos kezdeményezés volt azon szabályok kidolgozására, amelyek stabillá és hatékonyabbá tehetnék volna a kormányokat, azonban ezek a kezdeményezések kevéssé bizonyultak sikeresnek. Leopoldo Elia, ismert olasz alkotmányjogász ezeket a következőképpen értékelte: „Az Alkotmányozó Nemzetgyűléskor elszalasztott lehetőség »újrateremtésére« tett lépések ahhoz a sivatagbeli oázishoz hasonlítanak, amelyről azt hisszük, hogy már elértük, s aztán a semmi közepén elájulunk.”²⁶

A kormányformára vonatkozó alkotmányos szabályok megvalósítása

A kormányra vonatkozó alkotmányos szabályozások ismertetését követően azt vizsgálom, hogy az alkotmányos rendelkezések gyakorlatba való átültetése miért volt sikertelen és kései Olaszországban.

A Köztársaság első évtizedeiben az olasz politikai rendszerben nem létezett reális politikai alternatíva, Olaszország úgynevezett „blokkolt demokrácia” volt. Az ország politikai életét erős pártok és gyenge intézmények jellemezték, s ezekben a gyenge intézményekben, különösen a kormányban, az erős pártok voltak a meghatározóak. A Minisztertanács elnöke nem rendelkezett politikai irányító hatalommal, csupán mediációs szereppel bírt: legfontosabb feladata a kormánykoalíció pártjai és pártvezetői közötti egyensúly tárgyalások útján való elérése és fenntartása volt.

Az 1948. évi Alkotmány által meghatározott fő irányvonalak részletes szabályainak kidolgozására a Köztársaság első évtizedeiben több kísérletet is tettek. Ezeket a próbálkozásokat mindig alapjaiban határozta meg az aktuális politikai és társadalmi helyzet és a pártok közötti erőviszony. Az első törvényhozási ciklus végén De Gasperi kormányfő, felismerve az 1948. évi választások által létrehozott törékeny pártrendszert, megváltoztatta a választási törvényt. Az úgynevezett „csalás” törvénye²⁷ átalakította a korábban hatályos,

²⁵ A fogalom Costantino Mortati alkotmányjogász nevéhez fűződik. Alapja az alkotmány dinamikus jellege. Mortati úgy vélte, hogy az alkotmány nem köthető egy statikus helyzethez. A jog nem merülhet ki a hatályban lévő azon jogszabályok összességében, amelyek alárendeltek egy formális alkotmánynak. A formális alkotmány mellett Mortati szerint létezik egy materiális alkotmány is, amely két részből áll: a különböző politikai érdekekből és a politikai pártokból, amelyek képviselik és megvalósítják ezeket az érdekeket. Lásd bővebben: Mortati, 1940.

²⁶ Lásd bővebben: Elia, 1971.

²⁷ Lásd bővebben: Barbera, Fusaro, 2001, pp. 202–204.

arányos választási rendszert, és bevezette a győztes jutalmának intézményét.²⁸ Az új választási törvény elfogadásával De Gasperi célja az volt, hogy a Kereszténydemokrata Párt egyedül is képes legyen kormányt alakítani, és ne korlátozzák a koalíciós partnerek. Az új választási rendszer alapján az a párt, amely elérte a leadott szavazatok 50 százalékát plusz egy voksot, automatikusan megkapta a parlamenti helyek 65 százalékát. A következő, az 1953. évi választás azonban nem várt fordulatot hozott, mert a Kereszténydemokrata Párt nem érte el a győztesnek járó jutalomhoz szükséges küszöböt, és így nem volt képes egyedül, koalíciós partnerek nélkül kormányt alakítani.

Az 1950-es és az 1960-as években, a nagy gazdasági fellendüléssel párhuzamosan fokozatosan és igen megkérsve elkezdődött az alkotmányos szabályok részletes kidolgozása és azok gyakorlatba való átültetése. 1956-ban létrehozták az Alkotmánybíróságot, amely még ebben az évben meg is kezdte a munkáját, és 1963-ban teljesen szimmetrikussá tették a kétkamarás rendszert, amikor a Szenátus mandátumát is öt évben határozták meg, hasonlóképpen a Képviselőházéhoz. 1968 és 1971 között kiépítették a rendes státúttal bíró régiók rendszerét, és 1970-ben kidolgozták a népszavazásra vonatkozó szabályrendszert is. Annak ellenére, hogy ezek a reformok jelentős előrelépést jelentettek a korábbi évtizedekhez képest, nem gyakoroltak közvetlen hatást a kormányozhatóság szintjének növelésére és a kormányformára sem.

Az alkotmányos szabályok részletes kidolgozásának következő állomása a két kamara 1971-es házsabályreformja volt. A reformok egyfelől előrelépést jelentettek, másfelől azonban súlyosbították a kormány és a parlament között már korábban is fennálló bonyolult kapcsolatot, még inkább nehezítve a parlament hatékony és produktív működését.

A nemzeti szolidaritás rendszerének kimerülésével²⁹ és a pártok közötti erőegyensúly átalakulásával a politikai napirend fontos elemévé vált a kormányra vonatkozó szabályrendszer felállításának szükségessége. Egyre inkább előtérbe került a pártvezetés és a kormány irányításának egymástól való elválasztása. Ez a fajta változás Giovanni Spadolini elnökségével kezdődött az 1980-as évek elején, majd felerősödött Bettino Craxi és Ciriaco Luigi De Mita kormányzása idején az évtized második felében.

A pártvezetés és a kormány irányításának kettéválasztására irányuló törekvésekkel párhuzamosan az 1980-as években egyre több figyelmet fordított

²⁸ Az új törvény értelmében az a párt vagy pártkoalíció, amely a választásokon eléri a szavazatok 50 százalékát plusz egy szavazatot, megkapja a képviselőházi helyek 65 százalékát.

²⁹ Az 1970-es évek második felében a gazdasági válság és a társadalmi nehézségek, a megjelenő terrorizmus leküzdésére nagykoalíciós kormány alakult, amelyben immár az Olasz Kommunista Párt is hivatalosan részt vett. 1978-tól Enrico Berlinguer, a kommunista párt vezetője aktív résztvevője lett a kormánykoalíció pártelnökei közötti egyeztetéseknek. Aldo Moro kormányfő elrablását és meggyilkolását követően azonban ellehetetlenült a kommunista párt és a kormány közötti korábbi együttműködés.

tak a kormányozhatóság növelésére és a végrehajtó hatalom megerősítésére. Ezen lépések legfontosabb elemei az 1988. évi 362. törvény (*Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato*) és az 1988. évi 400. törvény (*Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*). Az előbbi törvény megerősítette a kormány helyzetét és szerepét a költségvetési törvény kidolgozására és elfogadására vonatkozó eljárásokban. Annak ellenére, hogy ezek a reformok a kormányzati rendszer számos részét módosították, nem bírtak jelentős hatással a kormányformára, mert túlságosan későn jelentek meg, és nem voltak alkotmányos szintű rendelkezések. A 400. törvény kidolgozta az Alkotmány 95. cikkében foglalt rendelkezések részletes szabályozását, racionalizálta a végrehajtó hatalom működését. Megerősítette a kormányt a jogalkotási eljárásokban, a központi közigazgatás és a helyi közigazgatási szint közötti kapcsolatrendszerben, továbbá kiépítette a kormány belső struktúráját.

E reformokat követően az 1980-as évek végén következett az alkotmányos szabályok végrehajtásának harmadik fázisa, az Alkotmány módosításának előkészítése. Az alkotmánymódosításért felelős kétkamarás bizottságok több tervet is megtárgyaltak, de ezek nem voltak jelentős hatással a kormány működésének módosítására.

A kormány politikai rendszerben betöltött szerepének és működésének változása majd csupán az 1990-es évek elején figyelhető meg, azonban nem egy jól kidolgozott alkotmánymódosítás következtében, hanem a bel- és külpolitikai események hatására. Az 1990-es évek elején a külső³⁰ és belső események, változások eredményeként az első Köztársaság politikai rendszere összeomlott, a pártok – amelyek az elmúlt több mint negyven évben az olasz politikai életet irányították és determinálták – válságba kerültek, feloszlottak vagy felbomlottak. A változások hatására a kormány megerősödött, különösen a Giuliano Amato és a Carlo Azeglio Ciampi vezette kabinetek idején. Ezek voltak az úgynevezett köztársasági elnöki kormányok, mivel ezek a kabinetek egy olyan, pártoktól való függetlenséget tudtak megvalósítani, ami évtizedeken keresztül elképzelhetetlen volt Olaszországban.

Az első és a második Köztársaság közötti átmeneti időszakról kezdve a kormányok folyamatosan erősödtek a politikai intézményi struktúrában belül. Ezt a folyamatot számos külső és belső tényező befolyásolta, amelyek közvetlenül vagy közvetetten hatottak a végrehajtó hatalomra. Új politikai szereplők jelentek meg, akik új politikai stratégiákat alkalmaztak, közvetlenebb kapcsolatot építettek ki a választópolgárokkal. A politikai viták leegyszerűsödtek, a média egyre nagyobb teret és szerepet kapott a belpolitikában. A gazdasági

³⁰ A nemzetközi események (a Szovjetunió felbomlása, Németország egyesülése, a hidegháború befejezése) hatására az évtizedeken keresztül uralkodó „*conventio ad excludendum*” elv elvesztette jelentőségét.

változások, az 1990-es évek gazdasági válsága megerősítette a kormány szerepét a politikai rendszerben.

Összegzésként elmondható, hogy a második Köztársaság idején a kormány fontos változásokon ment keresztül, amit azonban nem átfogó alkotmányreform, hanem elsősorban a politikai rendszer átalakulása eredményezett.

Irodalomjegyzék

- Barbera, Augusto – Fusaro, Carlo: *Corso di diritto pubblico*. Bologna, 2001, Il Mulino.
- Ciocca, Pierluigi: *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796–2005)*. Torino, 2006, Bollati Boringhieri.
- Colarizi, Simona: *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*. Roma–Bari, 1994, Laterza.
- Colarizi, Simona: *Storia politica della Repubblica, 1943–2006*. Roma–Bari, 2007, Laterza.
- Deaglio, Enrico: *Patria 1978–2008*. Milano, 2009, Il Saggiatore.
- Elia, Leopoldo: Il direttorio nel governo di coalizione. *Giurisprudenza Costituzionale* (1971), 1. sz.
- Ghisalberti, Carlo: *Storia costituzionale d'Italia 1848–1994*. Roma, 2006, Laterza.
- Ginsborg, Paul: *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980–1996*. Torino, 1998, Einaudi.
- Imparato, Marco – Turazza, Michele (ed.): *Dialoghi sulla Costituzione*. Monte Porzio Catone, 2013, Effepi Libri.
- Lepre, Aurelio – Petraccone, Claudia: *Storia d'Italia dall'Unità a oggi*. Bologna, 2008, Il Mulino.
- Migliucci, Debora: *Storia e costituzione: le basi giuridiche e istituzionali dei 150 anni d'Italia*. Milano, 1980, Angeli.
- Mortati, Costantino: *La Costituzione in senso materiale*. 1940.