

Az olasz képviseleti demokrácia



Tanács-Mandák Fanni
Nuber István

Dialóg Campus

AZ OLASZ KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA

Vákát oldal

Tanács-Mandák Fanni – Nuber István

AZ OLASZ KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében jelenik meg.

Szakmai lektor
Paczolay Péter

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© A szerzők, 2017

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	11
I. Az Olasz Köztársaság létrejöttének történelmi előzményei.....	15
1. Az olasz egység kialakulása	15
2. A hatalmi berendezkedés ellentmondásai	16
3. Az alkotmány jellemzői az egységesítés után	18
4. A jobb- és baloldali hatalomgyakorlás	19
5. Társadalmi tagozódás és az új elit	21
6. Az első világháború és a politikai rezsim válsága	23
7. A fasiszta hatalmi rendszer	25
7.1. A fasiszták hatalomra jutása	25
7.2. A fasiszta rezsim megszilárdulása	27
7.3. A faji törvény életbe léptetése	28
7.4. A fasizmus bukása	29
7.5. Kísérlet a fasizmus restaurációjára	30
II. Az Olasz Köztársaság politikai rendszerének előzményei	31
1. A háború Olaszországban	31
1.1. Csatlós állammá válás és a belső front megszűnése	31
1.2. A Badoglio-kormány 45 napja	31
1.3. Egy legyőzött ország	32
1.4. A politika újjáéledése	33
1.5. A második Badoglio-kormány szovjet elismerése és a salernói fordulat	34
1.6. Az olasz „anomália”	35
1.7. A Bonomi-kormány és a háború utolsó éve	35
2. Olaszország újjáépítése, a centrizmus és a gazdasági boom	36
2.1. A háború utáni Olaszország Parritól De Gasperiig	36
2.2. Az antifasiszta koalíció válságának kezdete	38
2.3. A hárompárti szövetség megszűnése és az egypárti De Gasperi-kormány	39
III. Történelmi és gazdasági folyamatok az I. Köztársaságtól az 1990-es évek elejéig ..	41
1. Az I. Köztársaság alkotmánya	41
2. Az 1948. április 18-i választások	41

3. Az első törvényhozási ciklus	42
4. A nagy társadalmi és gazdasági átalakulás	43
5. Az új erőegyensúly keresése.	44
6. Az Olasz Kommunista Párt desztalinizációjának hatásai	45
7. A balközép Olaszországa	46
7.1. A balközép fordulatot elősegítő nemzeti és nemzetközi körülmények.	46
7.2. Az új gazdaságpolitikai irányok	46
7.3. A Tambroni-válság	46
7.4. A baloldal programja	47
7.5. A növekedés lassulása	48
7.6. A szocialista újraegyesülés	48
8. Az egyház	49
8.1. A „csend” egyháza.	49
8.2. A II. vatikáni zsinattól II. János Pál pápáig	49
9. A stabilizációs tervek bukása	50
9.1. A hosszú olasz válság	50
9.2. A válásról szóló törvény és a DC válsága	50
9.3. A terrorizmus előretörése	51
9.4. A szocialista hasadás következményei	51
9.5. Az olasz bipolarizmus anomáliája.	52
9.6. A válság gazdasági faktorai	52
9.7. A szakszervezeti szövetség hanyatlása	53
9.8. A történelmi kompromisszum és nemzetközi szolidaritás.	53
9.9. A Vörös Brigád és az állam elleni támadás	54
9.10. A nemzeti szolidaritás kimerülése és az ötpártrendszer megalakulása	55
9.11. A P2 botránya és a DC hanyatlása.	55
9.12. Craxi, De Mita és az új vezető keresése	56
9.13. Az olasz pártrendszer válsága	56
10. Az olasz átmenet – a tradicionális pártok hanyatlása és felbomlása	57
IV. Az alkotmányozás kora	65
1. Bevezetés	65
1.1. Az olasz ellenállás kibontakozása és győzelme	65
1.2. Az alkotmány koncepciójának kidolgozása	67
2. A köztársaság alkotmányának vázlatos szerkezete	69
2.1. Az alkotmány alapelvei és célkitűzései	69
2.2. Az állampolgárok jogai és kötelességei	72

2.3. Erkölcsi-társadalmi kapcsolatok	74
2.4. Gazdasági kapcsolatok	75
2.5. Politikai kapcsolatok	76
V. A parlament	77
1. A parlament összetétele	77
2. A parlament fő funkciói	78
3. A parlament és a kormány közötti erőviszonyok, valamint a parlament két fő funkciójának változása	79
3.1. A házszabály reformjai az 1980-as években	79
3.2. A Képviselőház házszabályának változásai az 1990-es években	82
3.3. Intézkedések a kormány parlamenten belüli megerősítésére az 1990-es évek közepétől	85
3.4. A házszabály módosításának következményei	86
3.5. A házszabály módosítására tett javaslatok 2000 és 2008 között	87
3.6. A XVI. törvényhozási ciklus javaslatai	87
4. Az ellenzék intézményesülése	88
4.1. A parlamenti ellenzék az 1980-as évek házszabályaiban	88
4.2. A parlamenti ellenzékre vonatkozó szabályok átalakulása az 1990-es években	89
4.3. Házszabályi reformjavaslatok az ellenzékre vonatkozóan 2000–2008 között	93
4.4. Az ellenzékre vonatkozó reformjavaslatok a XVI. törvényhozási ciklusban	93
5. Összegzés	94
VI. A kormány	97
1. Az alkotmány kormányra vonatkozó cikkei és a kormány szerkezeti kialakításának nehézségei	97
2. A kormányformára vonatkozó alkotmányos szabályok megvalósítása	99
3. A kormány testületét érintő főbb szabályozások	101
3.1. A köztársaság első évtizedei	101
3.2. Jelentés a központi állami közigazgatás legfontosabb problémáiról – előrelépés harminc év után	102
4. A Minisztertanács elnökének megerősítése	103
5. Az 1990-es évek elején bevezetett intézményi reformok	104
6. Az első Berlusconi-kormány: a várt átszervezés elmaradása	105
7. A Minisztertanács Elnökségének átszervezése 1997-ben	106
8. Az első és a második D'Alema-kormány reformjai	107
9. Az 1999. évi reformok gyakorlati megvalósítása: a második Amato-kormány	108
10. Silvio Berlusconi visszatérése	109

11. A második Prodi-kormány	109
12. A XVI. törvényhozási ciklus „újításai”	110
13. A kormányra vonatkozó jelenlegi szabályok	110
13.1. A kormány összetétele	110
13.2. A kormányalakítás és a kormány megszűnésének módjai	112
13.3. A kormány funkciói	113
VII. A köztársasági elnök	115
1. A köztársasági elnök az olasz politikai rendszerben – bevezető	115
2. A köztársasági elnök jogintézménye	116
3. A köztársasági elnök megválasztása	117
4. A köztársasági elnök jogkörei	119
4.1. A parlamenthez és a törvényhozáshoz kapcsolódó elnöki jogkörök	120
4.2. A végrehajtó funkciókhoz és a kormány politikai irányító funkciójához kapcsolódó jogkörei	120
4.3. A népfelség elvének gyakorlásához kapcsolódó jogkörei	120
4.4. Az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó jogkörei	120
5. A köztársasági elnök szerepének változása az olasz politikai rendszerben, a prezidencializáció megjelenése	121
VIII. Az igazságszolgáltatási rendszer	123
1. Az igazságszolgáltatásra, a bírói karra és az eljárásokra vonatkozó alkotmányos alapelvek	123
2. A Legfelsőbb Bírói Tanács	125
3. A bírói testületek vertikális és horizontális beosztása	125
4. Az Alkotmánybíróság	126
4.1. Az Alkotmánybíróság hatáskörei	127
4.2. Az Alkotmánybíróság politikai rendszerre nagy hatást gyakorló döntései – a sürgősségi kormányrendeletek esete	128
IX. A választási rendszer és ellentmondásai	131
1. Szavazati jog	131
2. Az arányos választási rendszer	131
2.1. Választási magatartások az eredmények tükrében (1948–1992)	132
2.2. A szavazók arányának változásai	133
2.3. A pártok területi megoszlása és a szavazók magatartása	134
2.4. A választási törvény módosítása	135
2.5. Civetta-lista	136
3. A 2001-es parlamenti választások	137

4. A külföldön élő olasz állampolgárok szavazati joga	138
5. A 2006. évi parlamenti választások	138
6. A 2008. évi parlamenti választások	139
7. A 2013. évi parlamenti választások	141
8. Italicum	142
9. Összegzés	144
X. Az olasz pártrendszer	147
1. A pártrendszer tipológiája	147
2. Olaszország az 1948–1963-as választások idején	150
3. Az olasz politikai rendszer választóvonala	151
4. Az olasz pártrendszer ellentmondásai	153
5. Az olasz pártrendszer sajátosságai	154
6. A polarizált pluralizmustól a centripetális pluralizmusig	155
7. Az olasz pártrendszer kihívásai a 20. század fordulóján	158
7.1. Az átmeneti időszak földrengésszerű változásai	158
7.2. Az új pártrendszer kiépülése 1994-től	160
7.3. Új pártstruktúra új leaderekkel – a politika perszonalizációja	160
XI. A regionális állam	169
1. A regionális állam kialakulása – történelmi, politikai előzmények	169
2. A régiókra vonatkozó szabályozás	171
2.1. A régiók típusai közötti eltérések – a különleges jogállású régiók	171
2.2. A rendes jogállású régiók hatáskörei	172
2.3. A regionális szervek típusai és választásuk	174
2.4. A régiók működésének állami ellenőrzése	175
2.5. Az állam és a régiók közötti kapcsolat intézményi háttere	176
3. A tartományok	176
4. A községek	177
5. A nagyvárosok	177
6. A 2001. évi alkotmányreform	177
XII. Az olasz szakszervezeti mozgalom rövid története	183
1. A szakszervezeti mozgalom történelmi előzményei	183
1.1. A munkakamarák	185
1.2. Az Általános Munkásszövetség megalakulása	185
1.3. Szakszervezetek a fasiszmus idején	187
2. Új korszak a szakszervezeti mozgalomban	188

2.1. Az Olasz Általános Munkásszövetség (CGIL)	188
2.2. A megosztott szakszervezeti mozgalom	190
2.3. A szakszervezetek újraegyesüléséhez vezető út	191
2.4. Forró őszi – 1969 és a válság évei	193
3. Szakszervezetek a politikai „váltógazdaság” idején	195
3.1. Háromoldalú egyezmény	195
3.2. Konzultáció a szakszervezetekkel	196
3.3. Harc a dolgozók jogaiért	196
3.4. A CGIL százéves fennállása	197
3.5. „A munka dönti el a jövőt”	197
XIII. A maffia	201
1. Fogalmi meghatározás	201
2. A maffia kialakulása	202
3. A maffia felépítése	204
4. Tevékenységi formái	204
5. A maffia és a politika kapcsolata	205
5.1. A perek és következményeik	207
Fogalomjegyzék	208
Irodalomjegyzék	209
Könyvek, cikkek	209
Jogforrások	213
Egyéb források	214
Interjúk	214
Internetes források	214
Mellékletek	215
Névmutató	215
Tárgymutató	216
Rövidítések jegyzéke	217

Előszó

A 19. század az átfogó eszmék és a politikaelméleti törésvonalak létrejöttének korszaka volt. Ebben a történelmi periódusban született és vált teljesebbé a liberalizmus, a konzervativizmus, a szocializmus és a nacionalizmus eszmerendszere. Az eszmék próbája a 20. századra esik, amikor a felsorolt főbb irányzatok szembesültek a valós társadalmi gyakorlattal. Az úgynevezett rövid (mások szerint hosszú) században jelentősen megváltoztak az egyetemes politikai gondolkodás társadalmi, gazdasági és kulturális feltételei: a társadalmi struktúra gyökeresen átalakult, a gazdasági-termelési szerkezet modernizálódott, a munkakultúra intenzívebbé vált, kiépült a jóléti állam, majd hanyatlásnak indult. Diktatúrák és demokráciák váltották egymást, illetve egymás mellett léteztek és léteznek ma is. Megváltozott a bipoláris nemzetközi rend, új nemzetállamok alakultak ki, a globalizáció és lokalizáció jelenségei állandósultak. A felvázolt társadalmi és politikai folyamatok Olaszországban sajátos módon mentek végbe. A 20. században a félperifériás, elmaradott országból modern, fejlett gazdaság született, és a fasiszta diktatúrát demokratikus államberendezkedés váltotta fel.

Az olasz rendszer tanulmányozásakor a politikai demokrácia alapvetéséből indulunk ki, nem mellőzve a társadalmi és gazdasági demokrácia fő téziseit. Demokráciafelfogásunk lényegét fejezi ki az 1948. január 1-jén életbe lépett olasz alkotmány első cikke (2.), amely szerint a *nép* a választott képviselői segítségével nagyrészt közvetett, részben közvetlen (népszavazás, népi kezdeményezések) formában és keretek között gyakorolja hatalmát. A képviseleti demokrácia *sine qua non* (elengedhetetlen feltétele) követelménye: a többpárti, plurális politikai rendszer, amelyben a szabadon megválasztott többség kormányoz, tiszteletben tartva a kisebbség jogait.

Könyvünkben célul tűztük ki, hogy az egyetemi hallgatók részletesebben és mélyebben megismerhessék az olasz képviseleti demokrácia kialakulásának társadalmi, politikai előzményeit, kiépülésének folyamatát, eredményeit és útvesztőit, valamint működésének mechanizmusát.

Történeti összefüggésbe ágyazva vizsgáljuk az olasz egység után kialakult alkotmányos monarchia és a kibontakozó pártstruktúra kiépülését, a királyi hatalom, a törvényhozó és végrehajtó hatalom szerkezetét. A maga összetettségében tárjuk fel a fasiszta diktatúra erőszakszervezetének, korporatív rendszerének, expanziós külpolitikájának, valamint fajelméletének romboló hatását, az ország politikai, szociális és gazdasági helyzetének romba döntését és háborús katasztrófáját.

Kiemelten foglalkozunk a második világháború alatt és után létrejött gazdasági és politikai viszonyokkal, szociális körülményekkel és életfeltételekkel, továbbá az ország újjáépítésének nehézségeivel. Bemutatjuk az első köztársaság új politikai struktúrájának kialakulását, a demokrácia kibontakozását elősegítő új és régi pártok színrelépését és az új politikai rendszert megalapozó alkotmány alapelveit és célkitűzéseit. Részletesen taglaljuk az Európa egyik legmodernebb alkotmánya nyomán kifejlesztett kétkamarás

intézményrendszert, jelesül a parlament teljes megújulását és működésének szervezeti egységeit és funkcióit, a törvényhozás folyamatát, a különleges jogalkotás eljárásait, s a parlament és a kormány közötti (erő)viszony változásait. Külön tárgyaljuk az ellenzék intézményesülésének módozatait.

Hangsúlyozzuk, hogy a kormány legfőbb tevékenységének centrumában a törvények végrehajtásának követelményei állnak. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a 20. század fordulójától kezdve egyre aktívabb szerepet vállal a kormány és a kormányfő. Kifejtjük, hogy a Minisztertanács elnöke irányítja a kormány politikáját, koordinálja a miniszterek tevékenységét és viseli érte a felelősséget.

Jelentőségének megfelelően szólunk a hét évre választott köztársasági elnök hatásköréről és felelősségéről a nemzeti egység megteremtése érdekében. Lényegesnek tartjuk, hogy ő nevezi ki a Minisztertanács elnökét, s hagyja jóvá a kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok parlamentben való előterjesztését. Feladatához tartozik a népszavazás kitűzése és az állami tisztségviselők kinevezése. A köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka és a Legfelsőbb Bírói Tanács elnöke.

Tételesen bizonyítjuk, hogy az igazságszolgálati rendszer kiemelt jelentőséggel bír az egész politikai szisztéma és a lakosság jogi státuszának védelmében, az igazságosság, a jogalkotás alkotmányosságának és törvényességének érvényesítésében. Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a bírák csupán a törvényeknek vannak alárendelve, s minden más hatalomtól független szervezetet alkotnak. A Legfelsőbb Bírói Tanács dönt a bírák kinevezéséről. Az Államtanács a közigazgatási szervekkel szembeni védelmet biztosítja. A Számvevőszéknek az állami számvitelt érintő ügyekben van hatásköre. Az ügyészt az igazságszolgáltatás szervezetéről szóló jogszabályok illetik meg.

Az olasz választási rendszer hol stabil és arányos, hol a politikai döntések okán változó módszereit, bonyolult technikai módosulásait szinkronba hozzuk a versengő pártok eredményeinek taglalásával, a választók arányának és magatartásának változásaival, valamint a párt- és hatalmi struktúra kialakulásának tendenciáival.

Az olasz *casót* (esetet, sorsot) jól tükrözi a pártrendszer kialakulása. A politikai erők által alkotott rendszer taglalása, tipológiájának elemzése, sokszínűsége és az olasz képviseleti demokrácia fejlődéstörténete kiemelten fontos. Részletesen bemutatjuk a merev pártstruktúrát felváltó, alternatív megoldásokat nyújtó, a politikai „váltógazdaság” megújulását előidéző politikai szisztéma előnyeit, ugyanakkor rámutatunk a politikai *terramoto* (földrengés) óta bekövetkezett változásokra és anomáliáira is.

Röviden elemezzük a helyi társadalom hatalmi helyzetét, a regionális állam működésének funkcióit, fejlődésének újszerű kezdeményezéseit és a lakosság életének harmonikusabbá tétele érdekében folytatott gyakorlati ténykedéseit. A helyi szervek állami törvények által meghatározott alapelvek korlátain belül adott tárgykörökben önálló jogalkotói hatáskörrel rendelkeznek. Az utóbbi időben a korlátok egyre lazulnak, és a helyi szervek autonómiája egyre jobban érvényesül.

Fontosnak tartjuk a szakszervezeti mozgalom rövid történetének bemutatását. A politikai intézményrendszer struktúrájában a szakszervezetek jelentős mozgalmi és érdekvédelmi szerepet töltenek be kialakulásuktól kezdve napjainkig. A főbb szakszervezeti csoportokat (CGIL, CISL, UIL) a munkavállalók lényeges politikai, érdekvédelmi, szociális, munkavédelmi, kulturális, demokratikus és autonóm tényezőjeként tartjuk számon. A munkáltatók tömörülése, a *Confindustria* erőteljesen lefékezte a munkavállalók

követeléseit, ugyanakkor meghatározó jelentősége volt az olasz gazdaság nemzetközileg is elismert fejlesztésében és eredményeiben a vizsgált időszakban.

Véleményünk szerint a képviseleti demokrácia diszfunkcionalitását és fejlődését jelentősen gátló kinövéseit jól példázza az olasz maffia kialakulása, káros tevékenységének polipszerű, az egész társadalomra ható kiterjedése. Arra törekszünk, hogy bemutassuk a maffia kialakulásának okait és fejlődési irányait, valamint a maffia és a politika kapcsolatrendszerének bonyolult problémáit, ellenmondásait és megoldásának nehézségeit.

A kötetben arra keressük a választ, hogy az olasz politikai rendszer kiépülése és fejlődése milyen ellentmondásokat hordoz magában és milyen tanulságos megoldási lehetőségeket mutat fel. A képviseleti demokráciával összefüggésben vizsgáljuk azokat a társadalmi, gazdasági és döntően politikai folyamatokat, amelyek a 21. század kihívásaira reagálva elősegítették a megmerevedett politikai rendszer tektonikus változásait, átalakulását és megújulását.

A tankönyv alapvetően olasz nyelvű társadalomtudományi és jogtudományi szakirodalomra, a politikai intézményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre és a több éve oktatott *Olasz állam- és politikai rendszer* című kurzusokon használt jegyzetekre épül.

A szerzők ezúton mondanak köszönetet a külföldi kutatóutakon kapott szakmai segítségért a LUISS Guido Carli Egyetem, a Sapienza Egyetem, a Nápolyi II. Frigyes Tudományegyetem, a Firenzei Tudományegyetem, a Milánói Tudományegyetem és a Bolognai Tudományegyetem oktatóinak, kutatóinak, illetve Paczolay Péter lektornak értékes észrevételeiért és tanácsaiért.

Budapest, 2017. május–június

A szerzők

Vákát oldal

I. Az Olasz Köztársaság létrejöttének történelmi előzményei

Nuber István

1. Az olasz egység kialakulása

Az olasz politikai rendszer történelmi kialakulásának egyik lényeges vonása, hogy viszonylag gyorsan következett be az egységesítés. Ugyanakkor a nyugat-európai fejlett demokráciákhoz képest később és konszenzusos alapon valósult meg Itália egyesítése. Olaszország társadalmi-gazdasági fejlődését mind a belső széttagoltság – az önálló város-államok, hercegségek, legációk érdekszférái –, mind a külső nemzetközi viszonyok – északon a Habsburgok, délen a Bourbonok – határozták meg hosszú időn át.

A 19. század első felében kibontakozott reformmozgalmak, felkelések, az 1848/1849-es forradalom és szabadságharc előkészítette az egységes állam létrehozásának eszméjét, és megfogalmazta politikai szükségességét. A függetlenségi harc bukása után felvetődött, hogy kinek, mely csoportoknak a vezetésével teremtsék meg a nemzeti egység, s milyen külföldi akadályozó tényezőkkel kell számolni a függetlenség elnyeréséért.

Az előbbi szempontot figyelembe véve egyértelművé vált, hogy északon a legerősebb és leghatékonyabb erőt a piemonti király reguláris hadserege képviselte, délen Garibaldi népi mozgalma jelentett szövetségest, ezzel szemben a pápai állam nem rendelkezett jelentős katonai bázissal. A piemonti állam önmaga és hadseregének erőteljes fejlesztése az Ausztria elleni nemzeti függetlenségi háború és az olasz félsziget egységesítésének előfeltétele lett. Következésképpen Piemont súlyponti, *integratív* szerepet töltött be az olasz liberalizmus képviselőinek és a Savoyai-uralkodóház érdekeinek közeledésében és összehangolásában.

Piemont történelmi küldetésének valóra váltásában elvülhetetlen érdemei voltak – Mazzinivel és Garibaldival együtt – Cavour grófnak, az észak-itáliai polgárosodó nemesség kiváló politikusának. Az ő kezdeményezésére a piemonti királyság széles körű és előnyös gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokat kötött a fejlett nyugati országokkal (Svájc, Franciaország). Az állami költségvetés legnagyobb hányadát olyan beruházásokra fordították (nagyipar, textilipar), amelyek a gazdaság fellendülését eredményezték. Többek között ennek következtében is felgyorsult a polgárosodás folyamata, hiszen azonos érdek alapozta meg a liberális nemesség és az északi burzsoázia összefonódását és összefogását. Ezzel párhuzamosan érlelődött az elhatározás és a potenciális lehetőség az ország politikai, gazdasági s területi egyesítésére.

Nemzetközi viszonylatban (Európában) Cavour miniszterelnök tekintélye megnőtt, és nagyszerű taktikai érzékét s képességét bizonyítja, hogy részt vehetett az 1856-os párizsi konferencián, ahol sikerült a nagyhatalmak érdeklődését felkeltenie az idegen uralom alatt álló, nagymértékben felszabdalt olasz félsziget iránt. Szövetséget kötött III. Napóleonnal

Plombières-ben (1859) azzal a céllal, hogy osztrák támadás esetén Franciaország megsegitse Piemontot. Cavour diplomáciai manővereinek is tulajdonítható, hogy kitért az 1859-es piemonti–osztrák háború, amely nagyrészt Franciaország hadseregének s részben Garibaldi önkénteseinek segítségével piemonti győzelmet hozott.

A győztes háború hatására a *mazzinisták* vezetésével Közép-Itáliában is fellendült a népi, nemzeti mozgalom, amelyet Piemont is erőteljesen támogatott. Délen, Szicíliában – Garibaldival az élén – az Ezrek (*Mille*) expedíciója győzedelmeskedett: megverte a Bourbon király csapatait, elfoglalta Szicília fővárosát, átvette a sziget kormányzását, majd Dél-Itália vezetését. Időközben a monarchista hadsereg is előrenyomult: szétverte a pápai katonai erőket, s megérkezett a Nápolyi Királyság területére, ahol a két haderő 1860 októberében találkozott. II. Viktor Emánuel Garibaldival együtt bevonult Nápolyba, a „vörös inges” önkéntesek nélkül. A király nem fogadta be a gerillaharcosokat a reguláris hadseregbe, ezzel az aktussal kizárta szövetségesét a politikai egyesítésből.¹

1861. március 17-én létrejött az egységes Olaszország – Róma és Velence nélkül –, államformája alkotmányos monarchia lett. Közel tíz évig tartott, amíg Róma és a pápa státusza napi-rendre került. II. Viktor Emánuel a kedvező nemzetközi konfliktust kihasználva az 1866-ban kötött bécsi döntés alapján anektálta Velencét, majd 1870-ben felszólította a pápát, hogy mondjon le világi hatalmáról, de IX. Pius kijelentette, hogy csupán az erőszaknak enged. Erre válaszul a királyi hadsereg elfoglalta Rómát, amely *de facto* az egyesített Itália fővárosa lett. A parlament a „garanciális törvényt” elfogadva, megfosztotta a pápát a világi pozíciójától, de biztosította, hogy továbbra is az egyház feje marad, s a személye sérthetetlen. IX. Pius önkéntes száműzetésbe és a Vatikánba vonult, a királyt kiátkozta, és a papoknak megtiltotta részvételüket a politikai életben, a hívőknek pedig elrendelte a választások bojkottálását a *non expedit* rendelet² kibocsátásával.

2. A hatalmi berendezkedés ellentmondásai

A hatalmi berendezkedés igen szűk bázison alapult. A jobboldal a piemonti uralkodóházzal összefonódó északolasz nagyburzsoázia, a liberális arisztokrácia és nemesség képviselőiből tevődött össze, a baloldalt pedig a radikális köztársaságiak, az Akció Párt reprezentánsai alkották, akik az uralomra került csoportokkal kompromisszumot kötöttek. Politikai és kulturális feszültséget okozott azonban, hogy nagyszámú vallásos csoportok idegenedtek el az új államtól, és hasonló sors jutott a szocialista eszmeiség befolyása alatt álló, ekkor még nem jelentős rétegeknek (parasztok, munkások) is.

Az új állam késve és erőszak útján jött létre, s ez a körülmény mind a belső politikai viszonyrendszerben, mind külső nemzetközi relációban konfliktusos helyzetet teremtett. A megkésett fejlődés eleve egy sor következménnyel és kihívással járt. Olaszország felépítése, megszilárdítása és az új politikai szisztéma legitimálása nem egyszer összetörülő feladatokként jelentkeztek a megoldást sürgetve. Éppen ezért képessé kellett tenni az államot arra, hogy garantálni tudja a nemzetet alkotók belső és külső biztonságát. A hosszú ideig tartó széttagoltság miatt nyelvileg, kulturálisan, politikailag és kiváltképpen

¹ Kis Aladár (1975): *Olaszország története 1748–1968*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 92.

² A választásokon való részvétel pápai tiltása.

gazdaságilag megosztott volt az ország. A hatalmi csoportok sem alkottak olyan ideológiai egységet, amellyel meg lehetett volna teremteni egy szélesebb bázison létrejövő politikai rendszert, illetve hatalmi struktúrát. A különböző uralmi helyzetben lévők sem határolódtak el élesen egymástól. Ide vezethető vissza a *transzformizmus*³ tradíciója, amely végigkíséri az olasz politikai rendszer fejlődését a 20. század végéig.

Az új politikai körülmények – például a hatékony és legitim állam létrehozása – sürgető tennivalók megvalósítását igényelték a politikai osztálytól. „Az egyesítés viszonylag könnyen megvalósul, de 1861 után, a közrend gyorsütemű romlása Délen rendkívüli intézkedések bevezetését teszi szükségessé, köztük a hadsereg beavatkozását, az ostromállapot kihirdetését és rendkívüli törvények bevezetését. Mindez arra ösztönözi az uralmon lévöket, hogy francia mintára, erősen központosított közigazgatási rendszer mellett döntsön.”⁴ Tartottak a nemzeti egység megbomlásától, ezért lemondtak az erős önkormányzatokon alapuló, decentralizált közigazgatási angol modell bevezetéséről. Az új államnak szembesülnie kellett azzal is, hogy az olasz társadalom többsége lényeges identifikációs problémákkal küzdött. Becslések szerint az egyesítés után a lakosság nem több mint 10 százaléka tudott helyesen beszélni olaszul, az írni-olvasni nem tudók pedig körülbelül a lakosság 80 százalékát tették ki. Ezen kívül az új államnak a jelentős erőt képviselő ellenséggel is számolnia kellett, elsősorban a régi uralkodókkal és a nápolyi királlyal, aki a pápai udvarba menekült és egy ideig még támogatni tudta a legitimista seregek tevékenységét. Folyamatos fenyegetettséget jelentett a szomszédos Ausztria is. A katolikus egyház az új állammal szemben radikális ellenállást tanúsított, különösen Róma elfoglalása után. A csaknem összes olasz vallását képviselő pápa eljutott az új politikai rend törvényességének tagadásához. Az állam és az egyház kölcsönös viszonyát szabályozó szerződést, a Lateráni Paktumot csupán 1929-ben ratifikálták.

A politikai osztálynak szembe kellett néznie az új kihívásokkal. A szavazati jog kibővítésének problémája az egész liberális időszakban napirenden maradt. Közvetlenül az egyesítés után csak a lakosság (27 millió) 2 százaléka rendelkezett szavazati joggal. A 19. század végén az osztályellentétek is megjelentek: létrejöttek az első anarchista és szocialista szervezetek – 1892-ben megalakult az Olasz Szocialista Párt (*Partito Socialista Italiano*, a továbbiakban: PSI) –, és egyre gyakoribbak lettek a tiltakozó megmozdulások. Időközben felerősödtek a szociális ellentétek: a földművesek és a munkások követelték az életkörülményeik javítását. Főképpen délen megoldatlan maradt az agrárkérdés: megmaradtak a középkorban kialakult feudális latifundiumok, kisajátították a törpebirtokosok földjeit. Következésképpen az új államra a kezdetektől fogva újabb és újabb feladatok súlya nehezedett, és mindez akadályokat gördített az olasz politikai fejlődés útjába.

³ Transzformizmus: a parlamentben a politikai többség kialakítása az ellenzéki tömörülésekkel szemben. A gyengébb pozícióban levő, más eszmeiségű csoportok asszimilálása, egymás programjainak átvétele, bal- és jobboldali személyek cseréje.

⁴ GUARNIERI, Carlo (2006): *Il sistema politico italiano*. Bologna, Il Mulino. 12.

3. Az alkotmány jellemzői az egységesítés után

Az egyesített politikai rendszer intézményeit az *Albertino-alkotmány* szabályozta, amelyet Carlo Alberto szárd király bocsátott ki 1848-ban. Az egész országra kiterjesztett alaptörvény jogi normák összességéként jellemezhető, s ez alapján szabályozták és korlátozták a politikai hatalom gyakorlását. Fontos, hogy ezt az uralkodó adta ki, ami mutatja a király hangsúlyos szerepét a politikai rendszerben. Maga az alkotmány abban az értelemben rugalmas, hogy egyszerű törvénnyel módosítható, legalábbis kezdetben ez a gyakorlat alakult ki. A belefoglalt törvények egyrészt jobban alkalmazhatók voltak a változó politikai körülmények között, másrészt kevésbé garantálták a biztonságot, amelyet a fasiszta rendszer 1922-es hatalomra jutása egyértelműen bizonyított.

Az Albertino-alkotmányban – mint sok más korabeli alkotmányban – a király kiemelkedő szerepet kapott: például az 5. cikk szerint „a király joga és csakis az övé a végrehajtó hatalom gyakorlása [...] [a király] üzen hadat, folytat tárgyalásokat [...] tudatva róla a parlament házait, amennyiben az állam érdeke és biztonsága lehetővé teszi”. A király „miniszterei” segítségével kormányoz, akiket „kinevez és felment” (65. cikk).⁵ A kormány mint az uralkodótól független szerv az alkotmányban effektíve nem szerepel. Valójában a végrehajtó hatalmat gyakorló miniszterek együtteseként a parlamenti többség bizalmát élvezi. E kölcsönös bizalmon alapuló viszony gyakorlata Cavour nevéhez fűződik, amellyel korábban saját pozícióját igyekezett megerősíteni a királlyal szemben. A valóságos helyzetet tükrözi, hogy az egész liberális időszak alatt, azaz 1922-ig, erős politikai személyiség hiányában a kormány (a király és a parlament hatalmi szorításában) gyenge maradt.⁶

A liberális Olaszország parlamentje kétkamarás volt, a Szenátusból és a Képviselőházból állt. A Szenátus azonban nem választás alapján jött létre. Tagjai kiváló adottságokkal rendelkező személyek voltak, akiket egész életükre szólóan a király nevezett ki. Kinevezési rendszere miatt a Szenátus szerepe kisebb volt a Képviselőházzal viszonyítva. A parlament és a kormány közötti bizalmon alapuló viszony mindig kizárólag a Képviselőházra vonatkozott, akkor is, ha a szenátorok, tapasztalatuknak köszönhetően, bizonyos befolyást gyakoroltak a törvényhozásra.

Tehát az intézményi rendszerben a központi és az egyre növekvő politikai szerep a Képviselőházé volt, pontosan azért, mert választás alapján működött. A képviselőket a körzetekben két fordulóban választották meg. Ha a két legtöbb szavazatot kapott jelölt közül az első fordulóban egyikük sem érte el az érvényes szavazatok abszolút többségét, pótszavazást tartottak. Kezdetben a szavazati jog korlátozott volt: 1861-ben a lakoságnak kevesebb mint 2 százaléka rendelkezett vele. 1882-ben szavazati jogot kaptak, akik tudtak írni és olvasni, ezzel az arány körülbelül 7 százalékra emelkedett. 1913-ban az írni-olvasni nem tudók is szavazati joggal rendelkeztek – közülük is csak a férfiak –, amennyiben betöltötték a 30. életévüket és teljesítették a katonai szolgálatot. Ezeket a követelményeket 1919-ben törölték el, amikortól minden nagykorú férfi szavazhatott. A nőknek viszont 1946-ig kellett várniuk arra, hogy a szavazati jogot megkapják.

⁵ Forrás: www.quirinale.it/grnw/costuzione/pdf/statutoalbertino.pdf (a letöltés dátuma: 2016. 01. 17.)

⁶ GUARNIERI, Carlo (2006): *i. m.* 14.

4. A jobb- és baloldali hatalomgyakorlás

A jobboldali kormány véghezvitte az egységesítési folyamatot, megteremtette az egységes nemzeti piacot, így megalapozta Itália kapitalista fejlődésének útját. A társadalmi-gazdasági változások azonban ellentmondásokat is hordoztak: nem következett be a modern iparosítás, az agrárkérdés megoldatlan maradt, valamint a feudalizmus maradványai is a gazdasági fellendülés ellen hatottak. Olaszország az alapvető nyersanyagokat (szén, vas) külföldről szerezte be. A belső piac korlátozott volt, az államadósság 10 milliárd lírára nőtt. A deficitet a kormány többszöri adókivetéssel és a bérek leszorításával igyekezett ellensúlyozni.

Az első években az új állam politikáját a pártrendszer *bipolaritása* jellemezte. A parlamentben két nagy csoport állt szemben egymással: a jobb- és baloldaliak, mint az úgynevezett *történelmi pártok*. Mai értelemben véve ezek a csoportosulások nem nevezhetők pártoknak, azaz olyan politikai szervezeteknek, amelyek érdekérvényesítésre lennének képesek, stabilan működnének és viszonylag egyértelmű, követhető, koherens politikai programmal rendelkeznének. A történelmi pártok olyan képviselők csoportosulásait és csoportok szövetségeit jelentették, amelyek gyakran területi alapon alakultak meg. „Például a toszkán képviselők közösen lépnek fel, ahogy a piemontiak vagy más térségbeliek is. A választóvonalat az egyesítési folyamathoz való viszony jelenti. A jobboldali politikusok az alkotmányos monarchia határozott támogatói, a tulajdon jogainak – különösen a föld- és ingatlantulajdonénak –, a kiegyensúlyozott költségvetésnek a védelmezői, a nemzetközi elkötelezettség hívei.”⁷ A baloldalon viszont ott voltak a köztársaságpártiak, vagyis azok, akik az egység elérése érdekében nem utasították el a lázadás lehetőségét. A baloldaliak között kisebb volt a szigorú költségvetési politika iránti elkötelezettség és nagyobb a születőben lévő ipar iránti fogékonyság. A jobb- és baloldal közötti választóvonal lassan veszített jelentőségéből, különösen azután, hogy Róma 1870-ben az ország fővárosa lett.

Az 1876. márciusi úgynevezett parlamenti forradalom során a baloldal került kormányra, ami valami mást jelentett, mint a különböző pártok egymást váltása. Nem a választási eredmények okozták a változást, hanem a jobboldal sorainak átrendeződése, amely során annak egy része – a toszkán csoport – a korábban ellenzékben levő baloldallal lépett szövetségre. A kormány feje Agostino Depretis lett, aki egy sor intézkedést fogadtatott el: törvényt hoztak a világi iskolákról, eltörölték a kötelező vallásoktatást, kisajátították az egyházi földeket, majd 1882-ben új választási törvényt léptettek életbe. „A vagyoni cenzust évi 20 líra adóra csökkentették, az aktív választójognál a korhatárt 21 évre szállították le, a passzív választójogot azonban továbbra is 30 éves korhatárhoz kötötték.”⁸

A következő években még világosabban megmutatkozott a parlamenti csoportosulások gyengesége. Különösen 1882 után hiányoztak a többséget és az ellenzék egyértelműen megkülönböztető jegyek: a körülményekhez való alkalmazkodás (*transzformizmus*) megnyilvánulásaként egyes parlamenti csoportok keletkeztek, amelyekben a – már többségben levő – baloldal a jobboldal csoportjaival szövetkezett.

⁷ A szerző fordítása GUARNIERI, Carlo (2006): *i. m.* 16. alapján.

⁸ Kis Aladár (1975): *i. m.* 104.

A többség és az ellenzék megkülönböztetésének hiánya különösen érzékelhető volt a törvényhozás folyamatában, mivel a törvényeket egyre gyakrabban különböző összetételű többség szavazta meg. A fő problémát az jelentette, hogy a választások és a kormányok összetétele között nem volt szoros kapcsolat: a választásoknak nem volt meghatározó szerepe a kormányalkotásban. A kormányok a parlamentben többségben lévő csoportok változó szövetségeinek eredményeként jöttek létre. Ez a tény negatívan befolyásolta stabilitásukat: a liberális korszakban az egymást követő kormányok átlagban valamivel több mint 13 hónapig maradtak hivatalban. Ugyanakkor voltak hosszabb ideig hivatalban maradók is, mint például a Giovanni Giolitti vezette kormányok a 20. század elején.

A *transzformizmus* a liberális korszak fő jellemzője maradt, egészen az első világháború befejezéséig. (A második világháború után az új politikai viszonyok között is felfedezhető a továbbélése.) Változó összetételű többség jellemzi, amely részben különböző politikai preferenciájú csoportokból állt. E csoportok közös vonása volt, hogy az adott politikai rendszert, az alkotmányos monarchiát támogatták. A többség kialakulásában lényeges szerepet játszottak a kormányok vezetői, a miniszterelnökök – közöttük is elsősorban Agostino Depretis, Francesco Crispi és Giovanni Giolitti. A központosított közigazgatási rendszernek köszönhetően a kormány hatékony eszközökkel rendelkezett ahhoz, hogy a képviselők a végrehajtó hatalomra szavazzanak: a prefektusok például erős kontroll alatt tartották a helyi szerveket, a településeket. Ebből következően a kormány jelentős mértékben befolyásolhatta a képviselők politikai tevékenységének alapját képező választó körzeteket.

A *transzformizmus*, a rá jellemző nagy parlamenti többséggel, egyfajta választ jelentett a kormányok gyengeségére, amelyek nem rendelkeztek alkotmányos alappal, de együtt kellett élniük két olyan erős intézménnyel, mint az uralkodó és a parlament. A katolikusok és a születő szocialista mozgalom képviselői olyan jelszavakkal jelentkeztek, amelyek révén nem egyszerűen a kor kormányainak ellenzékét reprezentálták, de az egységes állam intézményeinek radikális tagadásáig is eljutottak.

Amint láttuk, az új állam gyenge legitimitással született, elsősorban az egyház elutasító állásfoglalása miatt. Az új politikai renddel szembeni ellenséges magatartás az egész liberális korszakot meghatározta, mert az olasz társadalomban a katolikusok szerepe jelentős volt, s a hívek teljes mértékben követni akarták egyházuk előírásait a politikában is. A katolikusok önkizárása a politikai folyamatból – a *non expedit* rendelet következményeként – kifejezte radikális szembenállásukat az új állammal, és gyengítette a konzervatívokat, megfosztva őket „természetes” szavazóbázisuktól. Ebből következett, hogy a liberálisok kevésbé sürgették, hogy a polgárok szélesebb rétegei vegyenek részt a politikában. Választásukból adódóan a katolikusok távol maradtak a politikai intézményektől, és a társadalom más szegmenseire összpontosították figyelmüket, felépítve egy, az ország egyes területein nagyon erős egyesületi hálózatot. Nem vettek részt a választásokon, legalábbis a század elejéig, amikor az egyre erősödő szocialista mozgalom az egyházat pozíciójának felülvizsgálatára készítette, és arra, hogy megengedje a katolikusoknak – bizonyos feltételek mellett – a parlamenti választásokon való részvételt.

5. Társadalmi tagozódás és az új elit

A 19. század végén új társadalmi csoportok – földművesek és munkások – kezdtek „betörni” a társadalmi és politikai élet színpadára. A föld nélküli parasztok problémája mindig létezett, különösen délen. A parasztság az államellenes megnyilvánulásai során egyrészt a földbirtokosokban látta a szövetséges erőt, másrészt a nagybirtokok felosztása érdekében léptek fel. A Szicíliában megalakult parasztszervezetek (*fasciók*) több felkelést robbantottak ki, megmozdulásaikat azonban a kormány szigorúan megtorolta. Északon viszont a Pó-völgy nagygazdaságaiban a napszámosok és a mezőgazdasági munkások kezdtek szakszervezetekbe tömörülni. Nem sokkal később, különösen a Milánó, Torino, Genova alkotta úgynevezett ipari háromszögben, kialakult a városi proletáriátus is, amely hamarosan szocialista ihletésű politikai és szakszervezeti szerveződések létrejöttét eredményezte. Az olasz ipari fejlődés eléggé későre, az új század elejére tehető. Ezzel összefügg, hogy ekkor még a főleg vidéken elterjedt szakszervezeti mozgalom laza szervezettséget mutatott. Ugyanakkor az újonnan létrejövő szocialista pártot politikailag belső megosztottság jellemezte. A mérsékelt szárnyat a reformisták képviselték, akik be akartak kerülni a politikai intézményekbe, hogy megreformálják azokat, és szövetséget alakítsanak ki más haladó erőkkel annak érdekében, hogy konkrét és azonnali előnyöket érjenek el. Szemben álltak velük a radikálisok, a maximalisták, akik a polgári társadalom elkerülhetetlen kimerülésében és a szocialista társadalom eljövételében bíztak, ezért nem voltak érdekeltek abban, hogy részt vegyenek az intézmények munkájában, legfeljebb az motiválta őket, hogy sietessék az elkerülhetetlen forradalmat.

A politikai osztály kezdetben megosztott volt a növekvő munkás és földműves mozgósítás kérdésében, amelynek rendezetlensége 1894-ben a szicíliai, majd 1898-ban a még súlyosabb milánói megmozdulásokhoz vezetett. A felkelők barikádokat emelve küzdöttek a kormánycsapatok ellen. A megmozdulás elbukott, de a társadalmi konfliktusok közepette új politikai erő, a szocialista és a katolikus mozgalom lépett fel a politika porondjára, új alternatívát kínálva a társadalmi problémák megoldására. Az 1892-ben Genovában megalakult Szocialista Párt rövid idő alatt 140 000-re növelte taglétszámát, és minimális programot hirdetett meg, követelve a választások kiterjesztését a lakosság körében, aktív képviseletet a parlamentben, valamint a helyi közigazgatásban. XIII. Leó pápa színrelépésével a katolikusok új utakat kerestek. A világi élet ellentmondásaira reagálva sorra alakultak a kulturális és karitatív egyesületek, ifjúsági körök, szövetkezetek, hitelintézetek, falusi pénztárak.

A politikai elit egy része a munkás és földműves megmozdulásokkal szemben első-sorban az erő alkalmazására hajlott, tekintve, hogy azok rendszerellenes tényezők voltak, amelyek ellenségesen léptek fel az alkotmányos intézmények ellen. Ennek az irányzatnak legfontosabb képviselője Sidney Sonnino volt, aki célul tűzte ki, hogy – az elittel szembeszállva – a tömeget közvetlenül integrálja az államba egy olyan politikával, amely együtt járt a társadalmi reformok elodázásával. Ő az agrárreformot tartotta legfontosabbnak, ami megítélése szerint nélkülözhetetlen volt a tulajdonosi földműves osztály kialakításához. Ez a konzervatív irányzat a parlament ellenállásának megtörése érdekében megpróbálta megváltoztatni az alkotmányozói gyakorlatot is, azaz módosítani a kormány függését a parlamenti többségtől, hogy visszatérjenek az Albertino-alkotmányhoz,

a királyi legfelső hatalmat megtestesítő, a parlamenti kötöttségektől mentes kormányzáshoz. Sonnino szerint csak a parlamenttől megszabadult kormány képes arra, hogy túllépjen az egyéni érdekeken, és végrehajtsa a liberális politikai rendszer stabilizálásához szükséges reformokat.

Sonnino elgondolásait Pelloux tábornok próbálta megvalósítani, aki 1898 és 1900 között állt a kormány élén. Pelloux igyekezett korlátozni a szabadságjogokat, hogy szűkítse a szocialista és a katolikus szervezetek politikai mozgásterét. Politikájával azonban tovább fokozta a társadalmi konfliktust, a parlamentben is növekvő ellentéteket idézett elő, ahol a többség végül magára hagyta. A század azzal zárult, hogy Gaetano Bresci anarchista meggyilkolta a királyt, I. Umberto-t, ami a válság súlyosságának egyértelmű megnyilvánulása volt. Annak a próbálkozásnak a csődje, hogy az intézmények tekintélyuralmi rendszerben működjenek, viszont megnyitotta az utat egy liberális fordulat irányába.

A hatalom a liberális politikai osztály másik fontos képviselőjéhez, Giolittihez került, aki meghatározó módon befolyásolta az új század első 15 évét, amelyet „Giolittikorszaknak” is neveznek. A megoldandó probléma Giolitti számára ugyanaz maradt, mint Sonninóé volt, azaz a tömegek integrálása az egységes államba, de ennek eléréséhez ő más megoldást keresett: az integrációt az új elit társadalmi beilleszkedésével próbálta megvalósítani. Konkrétabban arról volt szó, hogy a parlamentben megmaradt egy erős liberális többség, amely a *transzformizmus* hagyományos eszközeit alkalmazva kihasználta a szocialisták és a katolikusok közötti egyre növekvő versengést, ezért hol az egyikkel, hol a másikkal szövetekezett. Így reménykedni lehetett abban, hogy a rendszerellenes erők bekapcsolódnak a hatalom gyakorlásába, fokozatosan integrálódnak az alkotmányozó intézményekbe. A *transzformista* többségre támaszkodva megpróbálták kiszélesíteni politikai bázisukat, de nem sikerült megvalósítaniuk, hogy a kormánynak nemzeti pártokból álló politikai alternatívái legyenek.⁹

A politikai rendszer fő ismérvei továbbra is a verseny alacsony szintje és a lokális jelleg maradt. A nagy liberális mag, amely az alkotmányos monarchia összes erőit magában foglalta, erős volt a parlamentben, és igyekezett ellenállni a társadalmi kihívásoknak. A rendszerellenes csoportok integrálására irányuló kezdeményezés korlátozott volt mindaddig, amíg a liberális parlamenti bázis hatékonynak mutatkozott. A liberálisok – elsősorban maga Giolitti – készek voltak együttműködni a katolikusokkal és a szocialistákkal, de csak hatalmi szempontból. Giolitti reformokat vezetett be, figyelembe véve az ország gazdasági, társadalmi életében bekövetkezett változásokat. Törvényt fogadtatott el a munkásbiztosításról, munkaközvetítő hivatalokat állított fel, kísérletet tett arra, hogy a szociális intézkedéseket követelő pártok reformista elemeit integrálja a kormány politikájába. Nagy jelentőséget tulajdonított a politikai kompromisszumoknak, nem vetve meg a zsarolás, az intrika, a befolyásolás különböző eszközeit céljai elérése érdekében. A Giolitti-féle fokozatosság elve sikereket is hozott: a rendszerellenes erők első ízben támogatták hivatalosan a kormány intézkedéseit. 1913-ban az Olasz Katolikus Egyesület vezetőjével paktumot kötött, hogy kiiktassák az általános választójog kockázatait. Az egyezséggel a katolikus szavazatok nagy részét a liberálisok kapták, ami biztosította a kényelmes liberális többséget a parlamentben.

⁹ GUARNIERI, Carlo (2006): *i. m.* 20.

A *transzformista* parlamenti többség meglétének viszonylagos sikere azonban nem ösztönözte a liberálisokat arra, hogy modern pártstruktúrákat alakítsanak ki azért, hogy megszervezzék a tömegek politikai részvételét, illetve mozgósítását. A választási konszenzust olyan politikai osztály hozta létre, amely döntően előkelőségekből állt, akik kiváltságos társadalmi helyzetükből politikai tőkét kovácsoltak. Giolitti a prefektusok tevékenységét is jó politikai érzékkel irányította. A pontosan soha nem definiált többség a parlamentben a vezető tevékenységének köszönhetően jött létre. Rugalmas folyamatról volt szó, bizonyos szempontból hatékonynak is tekinthetőről, amely viszont nem volt alkalmas arra, hogy szembenézzen azzal a feladattal, amit a tömegek erőteljes mozgósítása jelentett volna, például az első világháború idején.

6. Az első világháború és a politikai rezsim válsága

Az első világháború előestéjén a győztes líbiai háború fordulópontot jelentett az ország politikai életében. Új politikai szituáció teremtődött: a szocialista párt, balra tolódva, a politikai jogokért, a szociális életfeltételek javításáért szállt síkra. Ezzel egy időben megerősödtek az antiliberális, antidemokratikus nacionalista és a háborús részvételt sürgető irányzatok (*intervencionalisták*). A világháború kitörésekor (1914. július 28.) Olaszország a semlegesség álláspontjára helyezkedett. Ennek ellenére a demokratikus irányzatokat képviselő csoportok nem tudták megakadályozni a háborús propaganda céljainak érvényesülését, a politikai krízis bekövetkezését.

Az első világháborúban való részvétel súlyos társadalmi, gazdasági következményekkel járt Olaszország politikai fejlődése szempontjából. Elsősorban társadalmi, intézményi változásokat hozott, amelyeket a háborúba történő belépés módja határozott meg. A Giolittihez többé-kevésbé kötődő parlamenti többség kezdeti egyet nem értése ellenére, amely a semlegességet kedvezőbbnek vélte, Olaszország belépett a háborúba. A belépés a Salandra-kormány döntése volt, amely Giolitti kormányát követte néhány hónappal a háború kitörése előtt. A király támogatta a belépést, élve az Albertino-alkotmány adta jogával, felhatalmazást adott arra, hogy szövetséget kössenek az Antanttal (Franciaország, Nagy-Britannia és Oroszország). A jelentős utcai megmozdulások, amelyek első ízben jutottak lényeges szerephez az olasz politikában, szintén a háborúba való belépést szorgalmazták. E tényezők következményeként a század elejének meghatározó politikusa, Giolitti szerepe elhalványult.

A háború szükségessé tette a falvakból és a hagyományos társadalomból érkező földművesek mozgósítását, akik egy olyan nagy rendszerbe kerültek be, mint amilyen a hadsereg. Tehát a földművesek azok, akik leginkább életükkel fizettek a háborúban, és a háború végén nekik lett leginkább adósa a politikai rendszer. Az 1917. évi őszi súlyos caporettoi katonai vereség idején maga a király ígért agrárreformot.¹⁰ A munkások helyzetét megszilárdította az ipar fejlődése, ami a háború idején tovább erősödött. Az 1917-es orosz forradalom kitörésének híre nagy hatást gyakorolt a munkásrétegre: egy szocialista állam létrehozása számukra ettől kezdve számított valószínű lehetőségnek. Mindezek

¹⁰ A vereség után fordulat következett be a hadviselésben, így az Osztrák–Magyar Monarchia legyőzőjeként fejezték be a háborút.

eredményeként a szocialista párt radikalizálódott, a maximalisták megerősödtek és átvették a párt vezetése feletti ellenőrzést.

A háború vége heves társadalmi megmozdulások kezdetét jelentette. A „két vörös év” (1919–1920) meghatározói a különböző sztrájkok, föld-, gyár- és középület-foglalások voltak. Több oldalról erőteljesen követelték az anyagi források újraelosztását. A forradalom perspektívája reális lehetőségnek látszott. A valóságban azonban a munkások és a parasztok mozgósítása hamar kimerült. A fordulat ellenkező előjellel következett be: a középosztály ugyanis jelentős mértékben hozzájárult a háborús erőfeszítésekhez, a tartalékos tisztok és az altisztok legnagyobb része innen került ki. Ezért ők különösen érzékenyek voltak a „csonka győzelemre”, vagyis arra, hogy a háborúval ugyan előnyökre tettek szert, de ez nem volt elegendő számukra. Későbbiekben a fasiszmus a társadalom e rétegeiben talált követőkre, elsősorban az akcióosztagokat alkotók között, amelyek kemény harcra kezdtek a szocialista és a katolikus szervezetek ellen. A fasiszta mozgalom azonban nemcsak a háborúból visszatérők csalódottságára épült. Erős támogatottságot élvezett elsősorban a Pó-síkságon, a földtulajdonosok körében is, akik úgy látták, hogy a fasiszta csapatok megrendszabályozzák a szakszervezeteket.

A politikai rendszer nem volt felkészülve a háború utáni megmozdulások kezelésére, mivel csak részben rendelkeztek olyan eszközökkel, amelyekkel megfelelő mederbe tudták volna terelni a megnövekedett politikai részvételtől eredő igényeket. A háború előtti egyetlen tömegpárt – a PSI – a háború után erőteljesen radikalizálódott, többsége rendszerellenessé vált, sőt forradalmi magatartás jellemezte. Ez a folyamat felerősödött, amikor az 1921-es livornói kongresszuson a pártból kivált a radikális baloldal, és megalapította az Olasz Kommunista Pártot (*Partito Comunista Italiano*, a továbbiakban: PCI).

A háború befejeztével a katolikusok autonóm módon szerveződtek: 1918-ban megalakult az Olasz Néppárt (*Partito Popolare Italiano*, a továbbiakban: PPI) és a következő évben hatályon kívül került a *non expedit* rendelet. A Néppárt, bár lényegében a mérsékelt politikai irányzat követője volt, a liberális állammal szembeni általános bizalmatlanság miatt nehezen működött együtt a liberálisokkal. Figyelembe kell vennünk azt a tényt is, hogy a Néppárt új, eredetét tekintve parlamenten kívüli politikai párt, és a vezetőjeként elismert Don Luigi Sturzo sem volt tagja a parlamentnek. Ez a körülmény is nehezítette a párt együttműködését a többi parlamenti erővel.

A liberálisok, akik az egység megteremtésétől kezdve kormányozták az országot, nem rendelkeztek a szükséges eszközökkel a háborúpártiakkal szemben, nem tudták mozgósítani a háborút ellenzőket. A csoportérdekeken alapuló megoldások kevésbé voltak hatékonyak, mint korábban. A prefektusok szerepe is átalakult: a múlthoz képest kevésbé tudták befolyásolni a választások kimenetelét, amelyet Giolitti is érzékelt, amikor 1920-ban rövid időre újra hatalomra került. A liberálisok megosztottak voltak, és a háború emléke – a háborúpártiak és a semlegesség hívei szembenállásával – feszültséget okozott, s a politikai helyzet ellentmondásos lett. Mindezt súlyosbította, hogy az 1919-es választások után a liberálisok többé nem rendelkeztek parlamenti többséggel. Az új, arányosság elvén alapuló, listás választási rendszernek is köszönhetően a szocialisták 156, a néppártiak 100 parlamenti helyhez jutottak, ami az 508 parlamenti mandátum több mint felét jelentette, és ezekhez hozzáadódtak még a mérsékeltbb baloldal más csoportjai – reformpártiak, köztársaságpártiak – által megszerzett helyek.

A politikai helyzet nem változott lényegesen az 1921-es választások után sem, amikor a parlamenti helyek száma 535-re nőtt. A 123 szocialista képviselő mellett 16 kommunista, 107 néppárti és 35 fasiszta került a parlamentbe. Benito Mussolini¹¹ első ízben lett képviselő, aki provokatív szándékkal kijelentette: a nemzet erői a néppártiak, a szocialisták és fasiszták, nincs kizárva közöttük az együttműködés.¹² A választások után a liberálisok öt parlamenti csoportra váltak szét. Időközben az országban forrósodott a politikai légkör: a fejlett ipari városokban több iparágra kiterjedő megmozdulások, sztrájkok és gyárfoglalások, mezőgazdasági vidékeken földfoglalások zajlottak le. A tömegmegmozdulásokat a fasiszta osztagok erőszakos megnyilvánulásai követték. A politikai rendszert a különböző csoportok és liberális vezetők vétői bénították meg. Mindez ahhoz vezetett, hogy a kormányok nem tudtak határozott döntéseket hozni. Az intézményi rendszer törekenységét kihasználva a fasiszta mozgalom lassan, fokozatosan megerősödött és hatalomra került. Ezzel véget ért a liberális rendszer.

7. A fasiszta hatalmi rendszer

7.1. A fasiszták hatalomra jutása

A faszizmus hatalomra kerülése, egyértelmű szakítást jelentett a múlttal. Nem annyira a király szerepe miatt, aki visszautasította az ostromállapot aláírását, amelyet az utolsó liberális kormány a fasiszta osztagok ellen akart kihirdetni, hanem azon eszközök alkalmazása okán, amelyekkel a bizonytalan politikai helyzetben Mussolini élt a hatalom megszerzése érdekében. Az *intervencionalista* mozgalom vezetője 1919. március 21-én megalapította a Harci fasciók (*Fasci di Combattimento*) szervezetét, amit később fasisztának neveztek.¹³ Ebben az időszakban a fasiszta mozgalom elkülönült, szétforgácsolódott csoportokból állt. 1920-ban azonban az addig akcióképtelen szerveződés elemi erővel tört előre. Szervezeti gyorsan kiépültek, és támadó jellegű harci szövetséggé alakultak. A fasiszta párt alakulatai először a szocialisták és a sztrájkoló munkások ellen léptek fel. A terrorista akcióik később kiterjedtek Közép- és Észak-Olaszország városaira, falvaira, ahol megtámadták

¹¹ Benito Mussolini (1883–1945) olasz fasiszta politikus a Forlì melletti Predappiában született. Apja a szocialista eszmékkel szimpatizáló kovács, anyja tanítónő volt. A lázadó természetű, tanítói oklevéllel rendelkező fiatalember Svájcba emigrált, hogy elkerülje a katonai szolgálatot. Itt sajátította el az újságírás alapjait. Kapcsolatba került az Olasz Szocialista Párt svájci szervezetével. Ebben az időszakban erőteljesen hatottak rá a marxista, a reformista és az anarchoszindikalista (anarchista áramlat a szakszervezeti mozgalomban) tanok. Különösen Nietzsche, Kropotkin és Sorel teoretikus munkáit tanulmányozta. Időközben amnesztiával visszatért hazájába, és megkezdte a sorkatonai szolgálatot. Leszerelése után aktívan bekapcsolódott a politikai életbe: Forliban a szocialista pártszervezet titkáráként munkálkodott, majd megbízták a *Lotta di classe* (Osztályharc) című lap szerkesztésével. Tevékenyen részt vállalt a szocialisták minden pártkongresszusán (1910–1912). A radikális baloldal egyik vezető személyiségeként tartották számon, s egyben kinevezték az országos pártlap, az *Avanti* (Előre) élére. 1914-ben új lapot alapított *Popolo d'Italia* (Olaszország népe) címmel, külső forrás támogatásával. Politikai álláspontjában fordulat következett be, mivel a pacifista Mussolini a baloldali intervenciók vezéralakjává vált. 1917-től végleg szakított a szocialistákkal. 1919-től a fasiszta mozgalom vezére (*Duce*), majd 1921-től országgyűlési képviselő lett. 1922-től Olaszország, 1943 és 1945 között a bábkormány, a Salò Köztársaság miniszterelnöke volt. 1945 áprilisában a partizánok elfogták és kivégezték.

¹² Kis Aladár (1970): *Az olasz fasizmus története*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 132.

¹³ A faszizmus elnevezés a *fascēs* latin szóból származik, amely a római lictorok jelvényére, egy összekötött vesszőnyalábok közé helyezett csatabárdra utal.

a szocialista párházakat, lapszerkesztőségeket (például feldúlták az *Avanti* lap székházát is, ahol korábban Mussolini volt a főszerkesztő), a baloldali pártok vezetőit, a parasztszervezeteket, a katolikus néppártiakat, a reformistákat.

Az első világháború utáni általános válság, a sztrájkok, a forradalomtól való félelem, az „elveszett” győzelem miatti kiábrándultság, a középosztály gazdasági összeomlása, a parasztság kielégíthetetlen földigénye, a munkásság lefelé tendáló bér-görbéje, a kormányválság¹⁴ nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a jelentéktelennek tűnő fasiszta mozgalom 1920 őszétől felfegyverzett, támadó jellegű szervezetté váljon. A rohamosztagok (*squadristák*) – amint fentebb jeleztük – átfogó támadást indítottak szinte minden progresszív párt és személy ellen a hatalom mielőbbi megszerzése érdekében. Az ország polgárháború felé sodródott, amikor a fasiszták harci tevékenysége átterjedt Itália egész területére.

Az általános krízist a Giolitti-kormány úgy próbálta feloldani, hogy 1921 áprilisában feloszlatta a Képviselőházat és választásokat írt ki. A liberálisok, a szocialisták és a fasiszták közös választási szövetséget hoztak létre. E választási blokk 220 mandátumot szerzett, aminek következtében Giolitti lemondott, és Bonomi, a volt hadügyminiszter lett a kormány feje. A polgárháború elkerülése miatt a kormányfő békéltető tárgyalásokat kezdeményezett a szocialista párt és a fasiszták között. A paktumot 1921. augusztus 2-án írták alá. Az egyezséget a fasiszták sohasem tartották be.

Az általános parlamenti választások után a fasiszták törekvése legitimé vált, így az összevont fasiszta alakulatok október 28-án a hadsereg asszisztálása mellett bevonultak Rómába. A *marcia su Roma* („menetelés Rómába”) fogalma ettől az időponttól datálódik. III. Viktor Emánuel október 29-én bízta meg Mussolinit kormányalakítással. A novemberben megtartott *fasciók kongresszusán* Rómában megalakult a Nemzeti Fasiszta Párt, a *Ducével*, a Vezérrel az élén.

Mussolini, megtartva a belügyi és külügyi tárcát, koalíciós kormányt hozott létre, miután megállapodott valamennyi polgári párt képviselőjével. Tevékenységét több gyors intézkedés követte: szabadon bocsátotta a fasiszta politikai elítélteket, létrehozta az állam legfőbb vezető szervét, a Fasiszta Nagytanácsot, amelynek tagjai a fasiszta miniszterek és a párt funkcionáriusai lettek. Mussolini véleménye szerint: „Mi tehát a fasiszta nagytanács? Nem egyéb, mint [...] a közvetítés és mérséklés szerve, a felelős kormányhatalom és a felelős fasiszta hatalom közt. Mindama szervek közt, amelyek a forradalom után jöttek létre, a fasiszta nagytanács a legeredetibb, a leghasznosabb és hatékonyabb.”¹⁵ Időközben a *squadristákat* reguláris milíciává alakította át. Hadjáratot indított a szocialista, a kommunista, a baloldali értelmiség ellen. A pártok vezetői ellen elfogatási parancsot adott ki, többségüket letartóztatták. Kíméletlenül fellépett a belső ellenfeleivel szemben is, úgynevezett „párttisztítást” hajtott végre.

A *Duce* 1924-ben feloszlatta a parlamentet, és áprilisban új választásokat írt ki. Az új választási törvény (Acerbo-törvény)¹⁶ szerint a mandátumok 66 százalékát kapta meg az a lista, amelyik többséget szerzett. Mussolini a nemzeti összefogás demagóg jelszavát

¹⁴ 1919 és 1922 között öt különböző kormány váltotta egymást.

¹⁵ MUSSOLINI, Benito (1927): *Válogatott beszédei 1922–1925*. Ford. Pallavicini Edina. Budapest, Magyar Irodalmi Társaság, 90.

¹⁶ Miniszterelnökségi államtitkár.

hangoztatva felvetette a listára az ismert és demokrata politikusok neveit, hogy ezzel megnyerje a vele szembefordulók bizalmát. Kategorikusan kijelentette, hogy ellenségnek tekinti azokat a pártokat, amelyek országos listát állítanak, s éppen ezért a polgári politikusok egy szűk része a fasiszták listájára iratkozott fel.

A totális diktatúra megteremtéséért hadakozó, az egyre inkább egyeduralomra törő Mussolini a Minisztertanács fölé helyezte magát, ellehetetlenítve ezzel a parlament törvényhozói funkcióját. Az országos intézmények diktatórikus eljárásait kiterjesztette az önkormányzatokra is a kinevezett prefektusok rendszerének bevezetésével. Fokozatosan kiépítette a korporatív államszervezetet, amely szerint a munkaadók és munkavállalók korporációja vette át a parlament funkcióját. E folyamat eredményeként alakultak meg a legfelsőbb állami szervek: a Korporációk Minisztériuma és a Korporációk Nemzeti Tanácsa. Az 1924-es többségi elven alapuló választási szisztémának köszönhetően egy évvel később kiiktatta a liberális Albertino-alkotmányt, és gyors ütemben kialakította saját diktatórikus önkényuralmi rendszerét.

7.2. A fasiszta rezsim megszilárdulása

1926 novemberében a Minisztertanács kivételes törvényeket fogadott el, s ezzel feloszlatta a fasiszta rezsimmel ellentétes, illetve szembenálló pártokat és szervezeteket. Az állami rendőrség újból megrohamozta és feldúlta a pártszékházakat és bebörtönözte a pártok vezetőit (Gramsci, Terracini, Scoccimarro, Roveda). Egy év múlva kibocsátották a *Carta del Lavorót*, a Munkaalkotmányt, amely kimondta, hogy a munka társadalmi kötelesség, a munkaszerződések megkötését a fasiszta szindikátusok hagyják jóvá, és a munkaközvetítést a fasiszta korporatív szervek ellenőrzik.

Mind a két kamarában döntő többségben a fasiszták foglalták el a képviselői, illetve a szenátusi helyeket. A Fasiszta Nagytanács határozata alapján a Képviselőház 400, egységes nemzeti listán megválasztott képviselőkből állt. A fasiszta párt legfőbb szerve, a Nagytanács beolvadt a hatalmi struktúrába. Az egész rendszer vezetője, a korlátlan jogkörrel és hatalommal rendelkező Mussolini lett. A totális diktatúra kiépítése ellenére a monarchikus államformát érintetlenül hagyták. Az államfő a király maradt, ő nevezte ki a kormányfőt, ellenjegyezte a kormány döntéseit, s egyben a hadsereg parancsnoki tisztét látta el.

A fasiszták fokozatosan vezették be a diktatúrát és erősítették meg sajátos intézményeit. Például a kormányfő előzetes jóváhagyása nélkül semmilyen törvényt nem fogadhatott el a parlament. A Fasiszta Nagytanácsról szóló 1928. december 9-i törvény alapján a kormányfő és a miniszterek kinevezési joga a parlamenttől a fasiszta párthoz került. Tehát viszonylag rövid idő alatt kialakult a pártállami politikai struktúra. Ebben az időszakban a király csak névleges joggal bírt. A sajtó nagy része a fasiszták befolyásolása alá került. Felállították az úgynevezett *államvédelmi bizottságot*, amelynek hatókörébe nagyrészt a politikai bűncselekmények tartoztak. A fasiszta diktatúra kialakította a maga erőszak szervezetét, vagyis az önkéntes állambiztonsági milíciát, a feketeingeseket. Mussolini legfőbb védereje és támasza a milícia volt mind a belső, mind a külső ellenzékkel szemben. Az antifasiszta ellenzék vezetőit megölték (többek között például Matteottit) vagy emigrációba kényszerítették.

Az olasz fasizmus sajátossága a náciizmussal szemben, hogy nem tudta teljes mértékben áthatni az egész társadalmat: egyes társadalmi csoportok hallgattak vagy nem

szimpatizáltak velük, passzív ellenállást tanúsítottak, illetve elfogadták azt a körülményt, ami ellen az adott időszakban már nem tudtak semmit sem tenni. Ugyanakkor az olaszok a faszizmus színrelépésével kerültek be a tömegpolitika újszerű világába, hiszen 1937-ben ezen irányzat szervezeteinek több mint 7 millió tagja volt, vagyis megtévesztő populista politikájuk mozgósító erővel hatott. A fasiszta párt átfogta a politika különböző területeit, a közigazgatást, a médiapolitikát és a kultúra egyes szegmenseit. A fasiszta igazolvány majdnem kötelező feltétele volt annak, hogy valaki a közigazgatás területén dolgozzon, és elengedhetetlen ahhoz, hogy karriert futhasson be. Így következett be a politikai, sőt a párttal történő azonosulás, ami korábban ismeretlen volt. Mindezek a vonások nagy hatást gyakoroltak a második világháború utáni köztársaság politikai életére.

A fasiszta rendszer másik hagyatéka a gazdaság kiterjedt állami szektorának létrehozása. Ez a folyamat az 1930-as évek elején indult el, s a magánvállalatok és a bankok megmentésére irányuló nagy művelet következménye volt, amely 1932-ben az Ipari Újjáépítés Intézet (IRI) létrehozásához vezetett. Az állami beavatkozás nem a gazdasági erőforrások államosítására vonatkozó határozott elképzelést eredményezte, hanem az állami beavatkozást ellenző és azzal szemben bizalmatlan liberális elvek meghaladását célozta. A fasiszta rezsim, ugyancsak ideológiai síkon, megpróbált felépíteni egy meglehetősen bonyolult korporatív rendszert, amely bár nem működött, mégis felkeltette az értelmiségi és katolikus csoportok figyelmét.

1934-ben kihirdették az állami alaptörvényt, az új korporációs törvényt, amely szerint Olaszországot 22 szektorra osztották, és mindegyik élére egy-egy testületet állítottak fel. A testületek a fasiszta szakmai szervezetekre épültek. A szakmai szervezetek a testületekbe egy-egy képviselőt küldtek. A fasiszta párt külön delegált egy-egy képviselőt ebbe a szervezeti formációba. Az egész rendszer csúcspontján a Korporációk Nemzeti Tanácsa állt, a Korporációk Minisztériumának alárendelve. A bonyolultan felépített, túlzottan bürokratikus, a többszörös kontrollt beiktató szisztémába a gazdasági és a politikai érdek szorosan összekapcsolódott, és utóbbi kapott elsőrendű szerepet. Ez a folyamat 1939-ig haladt előre, amikor a korporációk felváltották a régi képviseleti rendszert, megszüntették a Képviselőházat, amelynek neve „A fasiszta pártalapszervezetek és korporációk parlamentje” lett.¹⁷

Az autokratikus (önkénturalmi) politika, az expanziós külpolitika, valamint a Németországgal kötött szövetség mélyreható változást hozott az olasz fasizmus organikus rendszerében. Mussolini meghirdette a „kettős háború” koncepcióját: egyrészt az etiópok elleni harcot, másrészt a Népszövetség (50 tagország) gazdasági, pénzügyi szankcióival szembeni küzdelmet. Mindehhez szükségesnek tartotta az ország önállóság bevezetésével elérendő gazdasági függetlenségét.

7.3. A faji törvény életbe léptetése

Ezzel együtt a fasizmus politikai ideológiája alapvető, radikális változáson ment keresztül. Kezdetben az olasz fajról történelmi értelemben beszéltek. Mussolini nyilvánosan többször kijelentette, hogy „a faji felsőbbrendűség mindenfajta eszméjének ellenzője,

¹⁷ CHABOD, Federico (1967): *Olaszország története 1918–1948*. Budapest, Gondolat Kiadó. 86.

és nevenségesnek tartotta a hitlerizmus örült fajelméletét”.¹⁸ Az 1930-as évek második felében azonban a *Duce* felfogásában fordulat következett be a faji kérdés megítéléséről. 1938. július 4-én megjelent a fasiszta párt *Faji kiáltványa*, amelyben hangsúlyozták, hogy biológiai alapú fogalomról van szó, a zsidók nem tartoznak az olasz „tisztá fajhoz”. Október 6-án a Fasiszta Nagytanács elfogadta – a Nürnbergi törvények mintája alapján – az olaszországi első antiszemita törvényt. A faji törvények bevezetése a lakosság körében óriási felháborodást váltott ki, s megvalósítását erőteljes tiltakozási hullám kísérte. A tiltakozás szelleme az egyházi vezetőkre is hatott: XI. Pius pápa 1937-ben kibocsátott *Mit brennender Sorge*¹⁹ című enciklikájában mélyen elítélte a faji alapú náci törvényeket. Utóda, XII. Pius pápa is sikra szállt – humanista elvek alapján – a keresztények, a zsidók üldöztetése ellen Németországban, de nem emelte fel szavát az üldözöttek koncentrációs táborokba hurcolása és tömeges elpusztítása ellen.

7.4. A fasizmus bukása

Azok a feltételek, amelyek között az egyik politikai rendszerből a másikba való átmenet megvalósul, mindig komoly következményekkel járnak az új rendszer jellegére nézve. Nem kivétel ez alól a fasizmusból a köztársasági demokráciába történő átmenet sem. Ebben közrejátszottak más lényeges szempontok, amelyek a későbbiekben rányomták bélyegüket az új rendszerre. A fasizmus bukása 1943. július 23-án akkor következett be, amikor Olaszország katonai vereségeket szenvedett. Ugyanakkor július első napjaiban a szövetségesek Szicíliában partra szálltak, s ekkorra világossá vált, hogy az olasz hadseregnek meg kell adnia magát. Másrészt, a fasizmus bukását előidéző okok a rendszeren belül is felfedezhetők: a Mussolini elleni bizalmatlansági szavazást Dino Grandi, az egyik legfontosabb pártvezető készítette elő, és a fasizmus egyik legfőbb szerve, a Nagytanács többséggel jóváhagyta. A fasiszták bukásához társult a monarchista államcsíny, amelyre a király és a fegyveres erők már egy ideje készültek. A Badoglio vezette kormány, amely mindjárt július 25-e után megalakult, ezeket az erőviszonyokat tükrözte: tagjai a hivatali és a katonai apparátus képviselői voltak.

Badoglio a tömegek békeóhaja ellenére tovább folytatta a kilátástalan háborút. Mindeközben az antifasiszta mozgalom az értelmetlen öldöklés ellen lépett fel, amikor a hat fasisztaellenes párt közös nyilatkozatban felszólította a kormányt a háború azonnali befejezésére. A kormány azonban felemás megoldást választott: tárgyalásokat kezdeményezett a németekkel, és felvette a kapcsolatot a szövetségesekkel. Végül Szicília felszabadulásának hatására és a szövetségesek fegyverszüneti pontjainak elfogadásával a kormány szeptember 3-án aláírta a feltétel nélküli kapitulációt. A kapitulációs okmány megszabta, hogy az olasz hadsereg szüntesse meg a szövetséges haderőkkel szembeni harcot, bocsásson a szövetséges parancsnokság rendelkezésére

¹⁸ Kis Aladár (1970): *i. m.* 252.

¹⁹ *Égető aggodalommal* című, 1937. március 14-én kibocsátott enciklikában XI. Pius pápa elítéli azokat a személyeket, akik a fajt vagy az emberi társadalom intézményeit Isten elé vagy fölé helyezik. Hangsúlyozza, hogy a „Kinyilatkoztatás” nem tűr olyan „önkényes megnyilvánulást, amelyet az úgynevezett vér és faj mítoszából akarnak levezetni” (III. rész). Az enciklikát minden német katolikus templomban felolvasták. (Pius XI.: *Enzyklika Mit brennender Sorge über die Lage der katholischen Kirche im Deutschen Reich* (14. März 1937). Forrás: http://stjosef.at/dokumente/mit_brennender_sorge.htm (a letöltés dátuma: 2016. 12. 01.)

minden hadi szempontból lényeges hadműveleti területet, a hadiflottát és a légierőt, a kereskedelmi hajókat, valamint szüntessen meg minden kapcsolatot, segítségnyújtást Németországgal.²⁰ A fegyverszünet nyilvánosságra hozatala után négy angol–amerikai hadosztály szeptember 9-én partra szállt Salernónál és megkezdte Itália felszabadítását.

Ezzel szemben a németek, terveiknek megfelelően, elfoglalták Észak- és Közép-Olaszországot. A király és kormánya Dél-Olaszországba menekült, magára hagyva az államszervezetet és a hadsereget. Rómában az ellenzéki pártok létrehozták a Nemzeti Felszabadító Bizottságot, hogy megszervezzék a nácik elleni népi ellenállást. A történelmi események felgyorsulását jelzi, hogy Badoglio kormánya október 13-án hadat üzent a náci Németországnak, s ezzel az aktussal Olaszország a szövetségesekkel együtt közös hadviselő fél lett. Ugyanakkor az Olaszországról szóló Nyilatkozat (Nagy-Britannia, Szovjetunió, USA) kiemeli: a jövőbeli olasz politika semmisítse meg a teljes fasiszta intézményrendszert, és a demokrácia alapelvein nyugvó államot hozzon létre.

7.5. Kísérlet a fasiszta restaurációjára

A németek segítségével az olasz fogságból kiszabadult Benito Mussolini megalakította az új fasiszta kormányt, s novemberben híveivel kidolgozta a *veronai kiáltvány* alapján a Salói Köztársaság programját. Lényegét tekintve a kiáltvány a „megreformált demokratikus, köztársasági, szocialista jellegű állam demagóg ígéretével kívánta újra elfogadtatni a fasiszta létezését”.²¹

A Duce a belpolitikában hangsúlyozta az alkotmányozó gyűlés összehívásának szükségességét, amely a népi szuverenitáson alapszik, megszünteti a monarchiát, elítéli a királyt, kikiáltja a köztársaságot és kinevezi annak vezetőjét. Az alkotmányozó gyűlésen részt vesznek a szakmai szervezetek és a közigazgatási területek képviselői. A lakosságot ötévente hívják össze, hogy nyilatkozzanak a köztársaság vezetőjének kinevezéséről. A bírói kar jogilag független intézmény. A lakosság jogot kap a képviselők megválasztására. A miniszterek kinevezése a kormányfő kizárólagos joga. A Mussolini-féle program a hatalmi ágak függetlenségét csorbítja, illetve két hatalmi ágensre szűkíti a hatalom gyakorlását. Szociális téren a köztársaság alapját a kétkezi, a műszaki és a szellemi munka jelenti. A gazdasági életben a vállalatoknál üzemi bizottságokat kell létrehozni a méltányos bérek és a haszon elosztásának megállapítására. Külpolitikában a köztársaság fő célja egyrészt az „egység, a függetlenség, a haza területi egységének biztosítása”, másrészt az „angol-amerikai plutokrácia” befolyásának visszaszorítása.

Végül a hangzatos program illúzió maradt, az Olasz Szociális Köztársaság hamvába halt. A *Duce* sorsát – Olaszország felszabadításával – rögtönítélő bizottság végleg eldöntötte, amikor 1945. április 28-án Valerio százados, valódi nevén Walter Audisio menlevelet kapott az elfogott fasiszták közül tizenkilenc kivégzésére. „Tizennyolc személlyel az osztag végzett, Mussoliniért maga Valerio ment a parasztházba. Beszálltak a kocsiba, majd egy kanyarban a százados megállította az autót. Mussolinit a falhoz rendelte...”²²

²⁰ Kis Aladár (1975): *i. m.* 265.

²¹ Kis Aladár (1975): *i. m.* 268.

²² ORMOS Mária (1987): *Mussolini*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 433.

II. Az Olasz Köztársaság politikai rendszerének előzményei

Tanács-Mandák Fanni

1. A háború Olaszországban

1.1. Csatlós állammá válás és a belső front megszűnése

1941-ben Olaszország teljes mértékben Németország csatlós államává vált, amelyért súlyos felelősség terhelte Mussolinit és a fasiszta rezsimet. Az ország 1935-től folyamatosan részt vett valamilyen háborúban (Etiópia megszállása, spanyol polgárháború, második világháború). 1941-ben bevezették a közellátási igazolványt, amely kezdetben még 20 dkg kenyeret engedélyezett naponta, majd ez a mennyiség is radikálisan csökkent. A kenyeret követően számos alapélelmiszer került be a rendszerbe: hús, tojás, vaj, zöldség, gyümölcs stb. Mindennek az lett a következménye, hogy ezek a termékek 1942-re szinte teljesen eltűntek a hivatalos piacokról, s csupán a feketepiacokon lehetett hozzájuk jutni az alsó- és középsztyály számára elérhetetlen áron.

Mikor az államháztartási hiány és az infláció a tetőfokára hágott, Mussolini megpróbálta kijátszani az „oroszkártyát”, azonban a fasiszmus kommunistaellenes propagandájához való visszatérés nem hozta meg a várt eredményt, mert nem sikerült maga mellé állítani a katolikus közvéleményt és az egyházat.

1942-ben az el-alameini vereséggel egyidejűleg a belső front is összeomlott, 1943 márciusában pedig általános sztrájkok kezdődtek a mindennapi létfenntartás ellehetlenedése és a fasiszta rendszer miatt.

1.2. A Badoglio-kormány 45 napja

Míg Róma az első bombázásoktól szenvedett, Mussolini Hitlerrel találkozott 1943. július 19-én. A Ducenak azonban nem volt elég bátorsága, hogy közölje a Führerrel: országa nem képes a harcok folytatására és új frontok megnyitására. Mussolini csupán az orosz front lezárását, s a déli harcokra való összpontosítást kérte Hitlertől, de némi katonai segítségnyújtásra vonatkozó ígéret mellett elutasító választ kapott.

Időközben az olasz király és a rezsime vezető tisztviselői számára világossá vált, hogy Olaszország csak Mussolini eltávolításával képes kilépni a háborúból. Az antifasiszta erők közeledtek a királyhoz és egy átmeneti katonai kormány felállítását javasolták, amely előkészíthetné a következő antifasiszta kabinetet.

Július 25-én a királynál tett vasárnapi látogatás során, Mussolinit elfogták és a csendőrség egyik laktanyájába, majd később Gran Sassóba szállították, ahonnan szeptember 12-én

ejtőernyős német csapatok szöktették meg. Mussolini elfogásával párhuzamosan a király megalkította az új, Badoglio vezette szakértői kormányt civilek és katonák részvételével. A miniszterelnök késő esti rádióbeszédében nem várt módon bejelentette: „a háború folytatódik”.

Elkezdődött a Badoglio-kormány 45 napos regnálása, amely a szeptember 8-i fegyverszünettel és a híres rádióbeszéddel ért véget.¹ A kabinet által elkövetett sorozatos hibák következtében – a kormány nem ragaszkodott az azonnali békekötéshez, lehetőséget hagyott a német erőknek, hogy átvonuljanak és állomásozzanak az ország területén, nem készítette elő Róma védelmét, és szeptember 9-re virradó reggelre kivonta a katonákat a fővárosból, amely így teljesen védtelenné vált – a háború további két éven át folytatódott az ország területén.²

1.3. Egy legyőzött ország

1945 tavaszán a felszabadított és újraegyesített Olaszországnak a háború utáni problémákkal és korábban ismeretlen nehézségekkel kellett szembenéznie. A gazdaság vesztesen rossz állapotba került. Bár az ipari létesítmények, gyárak jelentős része megmenekült (a bombázások által okozott károk nem befolyásolták lényegesen a kapacitásokat), a termelés egyharmadával volt kevesebb a háború előtti időkhöz képest. A mezőgazdasági károk óriási méreteket öltöttek, az ágazat teljesítménye 60 százalékkal volt kevesebb, mint 1938-ban. Mindez hozzájárult az élelmiszerellátás drasztikus hiányosságaihoz: 1945-ben az egy főre jutó napi átlagkalória az 1938-as felét sem érte el. A háború által generált infláció hatására (hat év alatt tizennyolcszor emelkedtek az árak) 1945-ben a bérek reálértéke az 1938-as fizetések felét sem érte el. A közlekedési hálózat összeomlott, 3 millió lakóház elpusztult. A munkanélküliség elérte a 1,5 millió főt.

A felsorolt tényezők komoly veszélyt jelentettek a közbiztonságra. Míg északon a társadalmi mozgalmak és az expartizánok mozgolódása (*Vento del Nord*) okozott problémát, addig délen, elsősorban Szicíliában, a műveletlen földeket és latifundiumokat elfoglalták a parasztok, továbbá a maffia, a csempészet és a *borsa nera* (a jegyrendszerbe vont árukkal való kereskedés), a banditizmus és szeparatizmus fenyegette a rendet.³

Megkezdődött a morális és politikai széthullás, az ország északi és déli része közötti konfliktus folyamatos és gyors elhatalmasodása. A két országgrész már 1943 szeptemberétől teljesen eltérő életet élt, s különböző problémákkal nézett szembe. Az egyiket a szövetségesek szállták meg, fenntartva az intézményi kontinuitást a monarchia felügyelete alatt, s megőrizve a régi társadalmi egyensúlyokat. A másik országgrészbe a németek vonultak be, polgárháború és népi felkelés tört ki, amelyben a nemzeti felszabadulásért való küzdelem összekapcsolódott a politikai és társadalmi megújulás igényével. Ezek a körülmények nem csupán a 20 éves fasiszta uralom alatt élő társadalom ellenállásába ütköztek, de szembe mentek az ország nemzetközi térben elfoglalt helyével is. Olaszország legyőzött, katonailag megszállt országgá vált, amely nagymértékben függött szövetségesei segítségétől.⁴

¹ GINSBORG, Paul (2006): *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*. Torino, Einaudi. 13–17.

² COLARIZI, Simona (2007): *Storia politica della Repubblica. 1943–2006. Partiti, movimenti e istituzioni*. Bari–Roma, Laterza. 8–22.

³ GINSBORG (2006): *i. m.* 22–48.

⁴ SODDU, Paolo (2016): *La vita italiana alla democrazia. Storia della Repubblica 1946–2013*. Bari–Roma, Laterza. 15–20.

1.4. A politika újjáéledése

A felszabadulás utáni hatalmi versengés szereplői, némi különbséggel gyakorlatilag ugyanazok voltak, mint akik az első világháború és a diktatúra közötti politikai életet meghatározták. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy mind a belső, mind a nemzetközi mozgástér jelentősen módosult. A demokratikus berendezkedéshez való visszatérés magával hozta az egyre növekvő politikai részvétel igényét is. A fasiszmus előtti pár tízezres tagságú pártok 1945-re több százezer tagot számláltak: leginkább a tömegpártok növekedtek, különösképp a baloldali munkáspártok.

A szocialista párt (1943-tól *Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria*, PSIUP, Proletárius Egység Olaszországi Szocialista Pártja), amely sikerének nagy részét vezetője, Pietro Nenni ismertségének és közkedveltségének köszönhette, két táborra oszlott. A forradalmi és a hagyományos reformista tábor közötti nézeteltérés alapja az volt, hogy míg előbbi a kommunista párttal (PCI) kívánt szoros kapcsolatot ápolni, addig az utóbbi, a PCI és a polgári pártok közötti átmenetet helyezte volna előtérbe.⁵

A PCI új erejét és hitelességét antifasiszta fellépésének köszönhette, amelyre építve legitim módon tudta magát „nemzeti” és kormányzati politikai erőként meghatározni. A Moszkvából hazatért, s 1944-ben a salernói fordulatot véghez vivő Togliatti az 1921-ben Livornóban létrehozott leninista párttól teljesen eltérő, új pártot épített fel. Az új PCI mindenekelőtt tömegpárttá alakult, amely 1946-ban már 1,7 millió taggal rendelkezett, s igyekezett tömegbázisát, a hagyományos munkásréteget kiegészíteni, és nyitni a parasztok, földművesek, középosztálybeliek és értelmiségiek felé. Bár a párt aktívan részt kívánt venni a demokratikus, parlamentáris intézményekben, ezzel egy időben nem akarta megtagadni sem a Szovjetunióhoz fűződő, s előnyben részesített kötődését, sem a munkásosztály forradalmi változások iránti igényét.

E két párttal 1945-ben csupán egy tömegpárt tudta felvenni a versenyt, a Kereszténydemokrácia (*Democrazia Cristiana*, DC). A DC a Sturzo-féle néppárt tapasztalataira építve, annak programját lemásolva, a paraszti és kispolgári rétegekre támaszkodva jelent meg az olasz politikában. A párt irányvonalát a keresztényi elvek, az osztályharc elleni fellépés, a magántulajdon védelme és a reformok szükséglete határozta meg. A néppárttal szemben a DC egy kifejezett és nagyobb mértékű egyházi támogatást élvezett, amelyre támaszkodva a mérsékelt politikai erők meghatározó elemévé vált.

A liberális párt (*Partito Liberale Italiano*, PLI) bázisát a fasiszmus előtti korszak vezető osztályának tagjai, a nagyiparosok és a földtulajdonosok jelentették. Legfontosabb vezetői Luigi Einaudi és Benedetto Croce.

A világi pártok közül fontos megemlíteni a republikánus pártot (*Partito Repubblicano*, PR), amelynek legfőbb jellemzője az intézményi kérdésekhez való ragaszkodás, a monarchiával való bármilyen kompromisszum elutasítása volt.

A liberáldemokratikus és a szocialista erők határvonalán helyezkedett el az Akció Párt (*Partito d’Azione*, PDA), amelyhez az antifasiszta küzdelem vezetői és meghatározó értelmiségiek csatlakoztak. A PDA új és modern politikai erőként jelent meg, az átfogó szociális és intézményi reformok – a nagy ipari komplexumok államosítása, agrárreform, s a helyi autonómiák fejlesztése, támogatása – híveként. A párt azonban nem rendelkezett

⁵ Pietro Nenniről lásd bővebben: GINSBORG (2006): *i. m.* 118–122.

tömegpárthoz szükséges bázissal, és nehezen tudta megformálni identitását. Mindez a párt 1946-os megszűnéséhez vezetett.

A jobboldalt illetően, bár nem játszottak jelentős szerepet, mégis fontos megemlíteni, főleg a déli területek viszonyait vizsgálva, az újfasisztákat, akik az újonnan kialakuló rendszert, és annak hiányosságait kritizálva 1946-ban megalapították az Olasz Szociális Mozgalmat (*Movimento Sociale Italiano*, MSI).

1944-ben új mozgalom indult Guglielmo Giannini vezetésével a *L'uomo qualunque* (Az utca embere/A mindennapok embere). A *qualunquismo* (közöny a politikai és társadalmi problémák iránt) ideológiamentes volt, egyetlen célját a középrétegek védelmezése jelentette. Főként a kis- és középpolgárság támogatta, különösen a középső és déli országrészekben. Sikere azonban 1947-től apadni kezdett elsősorban a mérsékelt rétegek DC felé fordulása következtében.

Amennyiben a politikai élet szereplőinek részletes ismertetésére törekszünk, nem csupán a főbb pártokat kell bemutatnunk. Olaszországban a második világháborút követően megerősödő gazdasági befolyása mellett egyre nagyobb politikai szerepet is kapott az 1944-ben újjraalapított Általános Olasz Munkaszövetség (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, CGIL).⁶ A CGIL-ben jelen volt mindhárom nagy politikai erő, a szocialisták, a kommunisták és a katolikusok, de arányuk nem volt egyenlő. A kommunisták voltak a legerősebbek, a katolikusok pedig a leggyengébbek.⁷

1.5. A második Badoglio-kormány szovjet elismerése és a salernói fordulat

Bár a Nemzeti Felszabadítási Bizottság (*Comitato di Liberazione Nazionale*, CLN) pártjai egyetértettek a nácizmus, a fasizmus és a német megszállás elleni harc szükségességében, a harc kimenetelének esélyeiről, s a háború utáni Olaszország társadalmi, gazdasági és politikai arculatára vonatkozóan már nem volt konszenzus közöttük. A DC elkötelezett katolikusként és az egyház támogatójaként, védelmezőjeként lépett fel ebben a küzdelemben, míg az Akció Párt hívei a radikális megújulás, a korábbi rendszerrel való teljes szakítás mellett tették le voksukat. A kommunisták és a szocialisták elképzelése szerint a harc az osztályok forradalmát fogja eredményezni, ami által egy, a proletariátus hegemoniájára épülő, a Szovjetunió által irányított nemzetközi közegbe illeszkedő Köztársaság jön létre. A kialakult feszültségek következtében a CNL, a monarchia és a Badoglio-kormány közti ellentétek állandósultak. A kabinet teljesen a brit kormánytól függött, képtelen volt bármilyen saját javaslatot megvalósítani.

E patthelyzetben két esemény hatására következett be fordulat. A szovjet kormány elismerte a Badoglio-kormányt, amely ezáltal nagyobb nemzetközi mozgásteret kapott, kikerülve az angolok által teremtett teljes izolációból. Az elismerés elindította a másik sorsfordító eseményt is: előkészítette a PCI vezetőjének, Togliattinak

⁶ A CGIL által elért legfontosabb eredmények: a vállalatokon belüli belső bizottságok létrehozása egy mechanizmus bevezetése, amely biztosította, hogy a bérek az életköltségeknek megfelelően automatikusan emelkedjenek; az elbocsátások új és szigorúbb szabályozása; a különböző kategóriájú munkások közötti egyenlőbb díjazás.

⁷ A szakszervezetekről lásd bővebben: XII. fejezet.

a Moszkvából való hazatérés lehetőségét. Ezek az események és a salernói fordulat⁸ alapjaiban változtatták meg a politikai helyzetet.

1944 áprilisában a király a monarchia megmentése érdekében lemondott trónjáról fia, Umberto javára. A lépés azonban megkésett és elégtelen volt a köztársasági forma előretörésének megakadályozására.⁹

1.6. Az olasz „anomália”

A Togliatti-féle váltás nem csupán az 1944-es eseményekre volt hatással, hanem alapvetően meghatározta a PCI hosszú távú jövőjét, az olasz baloldalt, s így a politikai rendszer természetét is. A PCI megmaradt forradalmi pártnak, azonban nem tagadta meg a livornói szakítást, és annak következményeit. Ugyanakkor a korábbi forradalmi elitpárti jelleggel szakítva és igazi tömegpárttá alakulva megteremtette a katolikus és a kommunista eszmék összeegyeztethetőségét. Az új osztálypárt erősen nyitott a középrétegek felé. Togliatti reformjai egyrészt lehetőséget biztosítottak arra, hogy a PCI az olasz politika meghatározó erejévé váljon, másrészt a kommunista tradíciók megőrzése, a szovjetbarát politika a hidegháborús nemzetközi helyzetben a pártot évtizedeken keresztül ellenzéki pozícióba kényszerítette.

Mindeközben a DC domináns szerephez jutott a lateráni szerződésnek, a fennmaradt katolikus szervezeteknek, De Gasperi katolikus egységpárti tervének és az Egyesült Államok támogatásának köszönhetően. Tehát az olasz politikai élet két legmeghatározóbb szereplője nemzetközi legitimációval is bírt, a DC az Egyesült Államok, míg a PCI a Szovjetunió támogatását élvezte a hidegháború alatt.

1.7. A Bonomi-kormány és a háború utolsó éve

A szocialisták és az Akció Párt támogatói, akik nehezen fogadták el a Togliatti-féle kommunista reformot, a CLN-en keresztül nyomásgyakorlással elérték, hogy Bonomi vezetésével új antifasiszta kormány jöjjön létre. A kormány 1944 decemberében újjáalakult, de már az *azionisti* és a szocialisták részvétele nélkül. Az új kabinet célja saját háború utáni helyzetének megalapozása és a monarchia túlélési esélyeinek növelése volt. Ennek érdekében módosította az intézményekről szóló De Nicola-féle törvényt, ezzel az olasz nép kezébe adva a témában való döntési jogot és felelősséget.¹⁰

⁸ A fordulat legfontosabb elemei: az antifasiszta erőkkel szövetségre együtműködés a parlamentáris intézményekkel, illetve az intézményi kérdések napirendre tűzése az Alkotmányozó Nemzetgyűlésen a háborút követően.

⁹ GINSBORG (2006): *i. m.* 57–73.

¹⁰ GINSBORG (2006): *i. m.* 74–80.

2. Olaszország újjáépítése, a centrizmus és a gazdasági boom

2.1. A háború utáni Olaszország Parritól De Gasperiig

A háború végén Olaszország gazdasági és társadalmi értelemben is legyőzött országgá vált. Az ipari termelés 1945-ben az 1938-as szint 29 százalékát érte csak el, a mezőgazdaság pedig a korábbi eredmények 63,6 százalékát. Az infláció 1943–1945 között elérte a 387 százalékot, 1946–1947 között a létfenntartás költségei megduplázódtak. 1946-ban az államháztartási hiány 380,6 milliárd líra volt. A háború során a vasúti vonalak 80 százaléka, míg a közutak 60 százaléka ment tönkre. A kereskedelmi flotta gyakorlatilag megsemmisült. Egy munkás átlagbére a háborút követően 3600 líra volt, amely éppen fedezte egy fő élelmezési költségeit.

Olaszország teljes mértékben függött az Egyesült Államok pénzügyi támogatásától, nem csupán az újjáépítés, de az olasz nép túlélése miatt is. 1945-ben az UNRRA-tól (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, Egyesült Nemzetek Segélyező Szervezete) 240 millió, 1946–1947-ben pedig 600 millió dollárt kapott, amelyet a Marshall-segély további 296 millió dollárral egészített ki. Az újjáépítéshez azonban a hatalmas amerikai segély önmagában még nem volt elegendő, szükség volt az olasz nép jövőbe és állami intézményekbe vetett hitének megteremtésére is, amelynek ára az állami költségvetés teljes szanálása és az infláció megfékezése volt, mindez azonban időbe telt.

Az ország nem volt szövetséges, csupán hadviselő, egészen a békeszerződés aláírásáig nem rendelkezett autonóm nemzetközi státusszal sem. Ebben a nemzetközileg alárendelt helyzetben és gazdasági bizonytalanságban kellett újjáépíteni a demokráciát. Az új alkotmánnyal a politikai osztálynak olyan biztos és demokratikus alapokon álló és működő új rendszert kellett létrehoznia, amely képes biztosítani az olasz nép szabadságát, a kisebbségek tiszteletét és a szociális szolidaritást. Ezen alapértékek lefektetése a fasiszta Olaszországgal való teljes szakítást vonta maga után.¹¹

Bonomi utódjának kiválasztásával jött el az első alkalom arra, hogy a felszabadult Olaszországban a pártok megmérkőzzenek egymással. A szocialisták és a kereszténydemokraták hosszú, konfliktusokkal tűzdelt tárgyalásainak eredményeként Ferruccio Parrit választották meg miniszterelnöknek, aki bár nem egy nagy párt vezetője volt, de jelentős elismerésnek és köztiszteletnek örvendett az ellenállás egyik katonai vezetőjeként. Az új kormányfő az ország helyzetének normalizálására törekedett: napirendre tűzte a tisztogatás problémájának kérdését, magas adókat vetett ki a nagyvállalatokra, kedvezményeket biztosított a kis- és középvállalkozásoknak. A De Parri-kormány nem tudta bevezetni az új pénzt különböző logisztikai és szervezési okok miatt. A kabinet gyengeségét az okozta, hogy nem szabad választások eredménye által jött létre, valamint az, hogy a miniszterelnök pártja igen csekély támogatottsággal rendelkezett. Ez utóbbi tény egy lényeges, Olaszország történelmében igen fontos tendenciát vetített előre, a pártokrácia uralmát, vagyis azt, hogy a rendszer nem teszi lehetővé, hogy olyan vezető kormányozzon, aki nem élvez egy jelentős párt támogatását.

¹¹ Az időszakról lásd bővebben: CANDELORO, Giorgio (2014): *Storia dell'Italia moderna. La seconda guerra mondiale. Il crollo del fascismo. La Resistenza. 1939–1945*. Roma, Feltrinelli.

A De Parri-kormány elveszítette a mérsékelt erők támogatását, akik 1945 novemberében megvonták a kabinettől a bizalmat, s ezzel gyakorlatilag előidéztek annak bukását. 1945 végén a DC erősebbnek bizonyult a szocialistákkal való tárgyalásokon, és sikerült elérnie Alcide De Gasperi megválasztását. Az új kormányban – az előzőhöz hasonlóan – a CLN minden pártja részt vett.

A De Parri-kormányval ellentétben az 1945 decemberében hivatalba lépő De Gasperi-kabinet jóval hatékonyabbnak bizonyult, és sikeresen bonyolította le az időközi helyhatósági és az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokat, amelyek számottevő változásokat hoztak.

A CLN által kinevezett prefektusokat hivatásos funkcionáriusok váltották fel. A De Parri által elkezdett tisztogatás jelentősen lelassult, mindaddig, amíg az új igazságügyi miniszter, Togliatti be nem vezette a nagy közkegyelmi rendelkezést.

Bár az ország minden részében folyamatosan erősödtek a baloldali tüntetések, mozgolódások, sem a PCI, sem a PSIUP nem tudott támaszkodni ezen erőkre, mert nem akarták a kormánynak tett szolidaritási ígéretüket megszegni, s erősen bíztak egy sikeres választási eredményben, amely biztosíthatta volna számukra a kormányzati többséget is.

Az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokat a kormány 1946. június 2-ra tűzte ki. 25 év óta ez volt az első szabad választás, s az ország életében az első olyan szavazás, amelyen a nők is részt vehettek. A nemzetgyűlési választásokkal egybekötött népszavazást is tartottak a monarchia megtartásáról, illetve a köztársaság megalakításáról. A szavazások előtt pár héttel, május 9-én III. Viktor Emánuel király váratlanul lemondott trónjáról fia, II. Umberto javára. A döntés oka az volt, hogy Umberto semmiféle közvetlen felelősséget nem viselt a háború és a fasiszta rezsim miatt. Ez a lépés azonban nem hozta meg a várt eredményt: a 90 százalékos részvétellel zajló népszavazáson a köztársasági államformára való áttérés kétféle millióval több szavazatot kapott, mint a monarchia fenntartása. Fontos megjegyezni, hogy a köztársasági formát csupán északon és a középső országrészekben támogatták a monarchia ellenében, délen a régi rendszer aratott egyértelmű győzelmet. Az eredmények hivatalos kihirdetését követően II. Umberto száműzetésbe vonult Portugáliába.

Az 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. A Nemzeti Demokratikus Unió (*Unione Democratica Nazionale*, UDN) a liberálisokkal, Bonomi híveinek és a fasiszmus előtti vezető rétegnek a támogatásával együtt is csupán 6,8 százalékot ért el, míg az *Uomo Qualunque* 5,3 százalékot, a republikánusok 4,4 százalékot, a monarchisták 2,2 százalékot és a PDA pedig 1,5 százalékot kapott.

Az egyensúlyokat tekintve a fasiszmus előtti megtartott utolsó választásokhoz képest egyértelmű elmozdulás történt. A tömegpártok előretörték, s a régi liberáldemokrata csoportok válságba kerültek. A baloldal jelentősen megerősödött, de nem annyira, hogy képes legyen többségi erőt alkotni a Nemzetgyűlésben.¹²

¹² GINSBORG (2006): *i. m.* 103–111., 123–133.

2.2. Az antifasiszta koalíció válságának kezdete

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, s a politikai egyensúly megteremtéséről szólt.

Az 1946-os választásokat követően a kereszténydemokraták, a szocialisták és a kommunisták együtt kormányozták tovább az országot, megállapodtak a köztársaság első és ideiglenes elnökének megválasztásáról Enrico De Nicola liberális jogász személyében. A három tömegpárt megállapodása alapján megkezdte munkáját a második De Gasperi-kormány. A kabinetet azonban végigkísérte a DC és a baloldali erők közötti folyamatos ellentét. A konfliktus alapját egyrészt a társadalmi összeütközések, másrészt a kibontakozó hidegháborús új nemzetközi erőter jelentette; mindez tovább növelte a már meglévő politikai megosztottságot. A DC törekedett a társadalmi rend fenntartójává válni és az ország nyugati mezőnyben való elhelyezésének feladatát magára vállalni, míg a kommunisták a hangsúlyt a munkások, a parasztok és földművesek mindennapi gondjainak megoldására, és a Szovjetunióhoz való kapcsolatra helyezték.

1946-ban a PSIUP végleg két részre szakadt. A Nenni által vezetett csoport megakarta tartani a párt klasszikus és forradalmi jellegét, támogatta a kommunistákkal való együttműködést, és épített arra, hogy a Szovjetunió és a nyugati baloldal között nem lehetséges a szövetségkötés. A másik, Giuseppe Saragat által vezetett csoport viszont harcolt a PCI-vel való kapcsolatok lazításáért, és hangoztatta a szovjet kommunizmussal és a kelet-európai Sztálin-politikával való egyet nem értését. Végül a PSIUP 25. római kongresszusán, 1947 januárjában végleg kettészakadt a párt. Saragat hívei kiléptek, s megalapították az Olasz Munkások Szocialista Pártját (*Partito Socialista dei Lavoratori Italiani*, PSLI), amely néhány évvel később felvette az Olasz Szociáldemokrata Párt (*Partito Socialista Democratico Italiano*, PSDI) nevet. A PSIUP maradék részéből megalakult „új” formáció a párt régi nevének szerepelt (PSI).

A PSIUP kettészakadása magával hozta a kormány bukását, s egy új, hárompárti (DC, PSI, PCI) kabinet megalakulását De Gasperi vezetésével. Az új kormányban a DC nagyobb mozgástérrel rendelkezett, s már nem szenvedett annyira a baloldali pártok kormányzásba való bevonásának súlyától, problémájától. Az ugyanolyan pártösszetételben újjászervezett kabinet tényét az olasz közvélemény úgy értékelte, hogy De Gasperi nem képes kilépni a hárompárti koalícióból, s nem tud megszabadulni a szocialistáktól. Valójában abban az időben De Gasperinek nem állt érdekében, hogy felbontsa a koalíciót a szocialistákkal, mert még a békeszerződést nem írták alá.

Az új kormány azonban nem volt hosszú életű: májusban De Gasperi lemondott, s az újjászervezett kabinetben, már csak a kereszténydemokrata erők vettek részt a liberálisok külső támogatásával megerősítve. A hárompárti együttműködés megszűnésével tehát az egyedüli kormányzati erő a DC lett, s a baloldali pártok ellenzékbe szorultak.

2.3. A hárompárti szövetség megszűnése és az egypárti De Gasperi-kormány

A nem éppen egységes kormánykoalíció belső ellentétei azonban a békeszerződés aláírását követően egyre erősödtek. A feszültség tetőfokát 1947 tavaszán érte el az infláció emelkedésével, majd áprilisban a DC-n belül, a szicíliai (autonóm régió) helyhatósági választások után kialakuló konfliktus következtében. A trumani feltartóztatás politikájának (*containment policy*) meghirdetése pedig egyenesen ellehetetlenítette a hárompárti szövetség jövőjét.

A végleges szakítás 1947 májusában következett be, a gazdasági és pénzügyi politikáról való döntések meghozatalakor. De Gasperi új kormányában már csupán a liberálisok és az *Uomo Qualunque* vett részt a DC mellett. A költségvetési tárcát pedig a Nemzeti Bank korábbi elnöke, Einaudi kapta meg.¹³

Az Einaudi által hozott új gazdaságpolitikai intézkedések, amelyek célja az infláció megállítása, a monetáris stabilitáshoz való visszatérés és az állami költségvetés újrászánálása volt, sikeresnek bizonyultak. A líra vásárlóereje helyreállt, a tőke visszatért az országba, különösen az 1948-as választásokat követően. Ugyanakkor a programnak súlyos társadalmi ára volt: 1948-ban közel kétmillióra emelkedett a munkanélküliek száma. Az 1948–1951 közötti időszakban az országba érkező 1300 millió dollárnyi Marshall-segélyt az élelmiszer- és nyersanyagimportok fedezésére használták fel, nem pedig a belső kereslet növelésére, ösztönzésére. A gazdasági újjáépítés nem a Nyugaton oly elterjedt keynesianus modell alapján történt, hanem a pénzügyi ortodoxia szabályai szerint. A gazdaság ellenőrzési eszközeit nem használták kellőképpen, bár az IRI-nek új finanszírozást adtak, s az Agip, az állami olajvállalat is új erőre kapott a Pó-síksági szénhidrogén-lelőhely felfedezésével.

A májusi fordulat alapjaiban határozta meg a háború utáni Olaszországot, s jelezte az ország későbbi elköteleződését a nyugati (Atlanti Charta) és európai politika (Európa Tanács, Európai Szén- és Acélközösség, Európai Atomenergiaközösség) mellett. Ez a külpolitikai irányvonal determinálta a belpolitikát, ellehetetlenítve minden olyan politikai erő kormányzati tényezővé válását, amely ezzel ellentétes elköteleződésekkel bírt. A PCI a Szovjetunióval való kapcsolata miatt, amelyek bár az 1960-as évek második felétől lazultak, egészen az 1976-os választásokig ellenzéki pozícióba kényszerült. A kormány Nyugat-barát politikája biztosította az újjáépítést, a felemelkedést és az ország fejlődését.

¹³ Az 1946–1948 közötti időszakról lásd bővebben: CRIVELLIN, Walter (2005): *Alcide De Gasperi: l'uomo della ricostruzione (1881–1954)*. Torino, Fondazione Carlo Donat-Cattin.; EINAUDI, Luigi (1993): *Diario, 1945–1947*. Roma–Bari, Laterza.; CANDELORO, Giorgio (2015): *Storia dell'Italia moderna. La fondazione della Repubblica e la ricostruzione 1945–1950*. Roma, Feltrinelli.

Vákát oldal

III. Történelmi és gazdasági folyamatok az I. Köztársaságtól az 1990-es évek elejéig

Tanács-Mandák Fanni

1. Az I. Köztársaság alkotmánya

Bár a baloldali erők ellenzékbe kerültek, a kormány számíthatott arra a minimális támogatásra, amely a békeszerződés-tárgyalások befejezéséhez és az alkotmányozási folyamat véghezviteléhez szükséges volt.

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés az 1946 júniusában megkezdett munkáját 1947 végén fejezte be, s fogadta el a közel száz évvel korábban kidolgozott alkotmány (*Statuto Albertino*) helyébe lépő alaptörvényt, amely 1948. január 1-től volt hatályos.

Az új alkotmány az intézményekre és a politikai jogokra vonatkozóan az 1800-as évek második felének demokratikus modelljeit vette alapul, parlamentáris rendszert hozva létre.¹

2. Az 1948. április 18-i választások

Az antifasiszta erők utolsó közös együttműködése az alkotmány kidolgozása volt. 1948 elején komoly verseny bontakozott ki a pártok között a választók bizalmának elnyeréséért a köztársaság első demokratikus parlamenti választásán, április 18-án. A választási kampány két nagy táborra osztotta a politikai pártokat, a PCI által dominált ellenzéki erőkre és a DC-re, amihez csatlakoztak kisebb világi pártok is.

1947-ben a szocialista párt úgy döntött, hogy a kommunistákkal együtt közös listát állít Nemzeti Front (*Fronte popolare*) néven az 1948-as választásokon. A választópolgárok így egy elég merev alternatívával találták magukat szemben: vagy a kereszténydemokratákat választhatták vagy a Nemzeti Frontot.

A DC kampányát nem gazdasági kérdések vagy a nemzetközi közegben való elhelyezkedés határozta meg, hanem a „civilizációs összecsapás”. Ebben a civilizációs harcban De Gasperi hű és igen hatékony segítőtőre akadt az egyház és XII. Pius személyében, valamint az Egyesült Államokban, amely kilátásba helyezte, hogy egy esetleges baloldali győzelem esetén befagyasztja a Marshall-segély Olaszországnak szánt részét. A kommunista erőknek nem kedvezett a választásokat megelőző csehszlovákiai kommunista hatalomátvétel, míg

¹ Az alkotmány rendelkezéseiről részletesen lásd IV. fejezet.

a kereszténydemokraták mellett a fejlődés és a jólét jövőképe rajzolódott ki, ami összekapcsolódott az amerikai mentalitással, s a rend és nyugalom iránti vágygal.

Mindezek fényében nem meglepő, hogy az áprilisi választások a kereszténydemokrata erők jelentős sikerét hozták (számszerűsítve a szavazatok 48,5 százalékát), akik így a parlamenti helyek abszolút többségét érték el. A *Fronte popolare* csupán a szavazatok 31 százalékát szerezte meg, elveszítve közel egymillió szavazót, s a PSI a korábbi parlamenti helyeinek felét kapta meg, jelentős vereséget szenvedve el.

Az 1948-as választások lezárták a háború utáni bizonytalan időszakot, szertefoszlatták a baloldali pártok társadalmi átalakulásokban betölteni kívánt meghatározó szerepének ábrándját, miközben megerősítették a DC hegemoniáját.

A baloldal elkeseredettsége három hónappal a választási vereség után hágott tetőfokára, amikor majdnem polgárháborúba sodoródott az ország. 1948. július 14-én egy jobboldali diák rálőtt Togliattira, aki súlyos sérüléseket szenvedett. Az esemény hírére, minden nagyobb városban a munkások és a kommunista aktivisták az utcákra vonultak, gyárakat foglaltak el, és szembefordultak a rendfenntartó erőkkel. A merényletkísérlet másik súlyos következményeként a szakszervezeti erők szétszakadtak, megalakult a katolikus erőket tömörítő, Olasz Munkásszakszervezetek Szövetsége (*Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*, CISL), a republikánus és szociáldemokrata erők pedig megalapították az Olasz Munkásuniót (*Unione Italiana del Lavoro*, UIL). A CGIL mint az antifasiszta erők utolsó egységes megjelenési formájának három részre szakadása a korábbi politikai közeg megváltozásának utolsó állomása volt.²

3. Az első törvényhozási ciklus

Az I. Köztársaság első törvényhozási ciklusa, amely túlélte a hidegháború legnehezebb éveit, a DC teljes hegemoniáját eredményezte a politikai életben. Nem csupán a parlamentben volt abszolút többsége a pártnak, de 1948-ban kezdeményezte Luigi Einaudi köztársasági elnökké választását is. A parlamenti többség, a köztársasági elnök, valamint a PLI, PRI és PSDI állandó támogatása kvázi tejhatalmat biztosítottak a kereszténydemokratáknak. A centrizmus éveiben tehát a szocialisták, a kommunisták, valamint a szélsőjobboldali erők: a monarchisták és a neofasiszták teljesen kiszorultak a hatalomból.

Az első öt év a mérsékelt reformokról, a társadalmi egyensúly jelentős megváltoztatásától való tartózkodásról, s a földműves réteg kereszténydemokrata szavazóbázisként való megszilárdításáról szólt. Az első törvényhozási ciklus legfontosabb kezdeményezése az 1950-es agrárreform volt, ami szabályozta a kisajátítás feltételeit és módjait, valamint jelentős méretű agrárterületek (Pó-delta, Maremma, Molise, Campania, Szardínia, Puglia, Szicília stb.) felosztását, parcellázását. A reform rövid távú célja volt, hogy megszüntesse a társadalmi elégedetlenség egyik okát, hosszú távon pedig a mezőgazdasági kisvállalkozások számának növelését kívánta elérni, megerősítve ezzel a független földműves osztályt, amely garantálta a társadalmi rendet és stabilitást. Ez a hosszú távú elképzelés azonban illuzórikusnak bizonyult, mert a kisvállalkozások nem voltak

² GINSBORG (2006): *i. m.* 152–156. A szakszervezetekről lásd bővebben a XII. fejezetben.

életképesek, és az iparosodottabb, gazdagabb vidékek felé való belső elvándorlás elnéptelenedített egy-egy mezőgazdasági területet.

A mezőgazdasági reformmal párhuzamosan 1950-ben megalapították a Pénztár Dél-Olaszországért (*Cassa per il Mezzogiorno*) új közintézményt, amelynek célja a déli régiók gazdasági és társadalmi fejlődésének, valamint felzárkózásának előmozdítása volt állami infrastruktúra támogatásokon és könnyített vállalati hiteleken keresztül. Az intézmény induló költségvetése több mint 1000 milliárd líra volt.³

Az egyre erősebben és kritikusabban fellépő ellenzéki erők okozta konfliktusok oldására, az 1953-as választások közeledtével, De Gasperi a centrista koalíció sebezhetetlenségének biztosítására megváltoztatta a választási törvényt, elmozdulva a többségi rendszer irányába. A család törvényeként (*Legge truffa*) elhíresült reform a képviselőházi helyek 65 százalékát annak a választási szövetségnek adta, amely elérte a szavazatok minimum 50 százalékát plusz egy voksot.

A DC egyre nagyobb arányú térvésztesében nem csupán a belpolitikai események játszottak szerepet, hanem a Sztálin halála után kezdődő politikai enyhülés első jelei is. Az 1953-as választás ezt követően meglepő fordulatot hozott: a De Gasperi által vezetett koalíció nem érte el a szükséges 50 százalék plusz egy szavazatot, s ezzel a miniszterelnöknek el kellett fogadnia első nagy vereségének tényét és politikai karrierjének végét.

4. A nagy társadalmi és gazdasági átalakulás

Az 1950-es évek Olaszország számára jelentős átalakulásokat hoztak. Az évtized elejére nagyjából befejeződött az újjáépítés és elkezdődött a gyors gazdasági növekedés, amely hatására Olaszország ipari országgá vált. A GDP 1961-re elérte a 25 625 milliárd lírát (tíz évvel korábban ez csupán 14 501 milliárd líra volt). Az egy főre jutó jövedelem az 1951-es 307 000 líráról 1961-ben 507 000 lírára emelkedett, az éves inflációs ráta pedig csupán 2,5 százalék volt. Ezzel párhuzamosan azonban a mezőgazdasági dolgozók aránya 42,2 százalékról 29,1 százalékra esett vissza, míg az iparban foglalkoztatottak aránya 32,1 százalékról 40,6 százalékra emelkedett. Az éves növekedési ráta az évtizedben végig 5 és 7 százalék között mozgott.

Míg Olaszország a háború befejezésekor *oligopolisztikus* ipari berendezkedéssel bírt, addig az 1950-es évek gazdasági fellendülésének hatására a középső és északi régiókban sorra alapították a kis- és középvállalkozásokat az első generációs vállalkozók.

A hatalmas fejlődéshez szükséges munkaerőt a déli régiók biztosították, ahonnan ebben az időszakban több mint kétmillióan költöztek északra. A délről érkező olcsó munkaerő egészen az 1960-as évek elejéig lenyomva tartotta a fizetéseket.

Három tényező idézte elő a jelentős változásokat. Az export jelentősen emelkedett: míg 1951-ben csupán a termékek 6,1 százalékát értékesítették külföldön, addig 1963-ban

³ A Pénztár Dél-Olaszországért intézményről és működéséről lásd részletesen: PESCATORE, Gabriele et. al. (1962): *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni: 1950–1962*. Bari, Laterza. Forrás: http://aset.acs.beniculturali.it/dm_0/00/high/biblio/pdf/1-La-Cassa-e-lo-sviluppo-del-mezzogiorno-1950-1962.pdf (a letöltés dátuma: 2017. 04. 21.)

ez az arány elérte a 15,2 százalékot. Az exportált termékek többsége közepkategóriájú technológiai termék volt, háztartási eszközök, illetve autók, amelyek a francia és a német árakkal szemben sokkal versenyképesebbnek bizonyultak, sikeresen meghódítva az európai piacokat. E termékek belső piacon való keresletének növekedését segítette elő a motorizáció, valamint a korszerű és kiterjedt úthálózat (*Autostrada del Sole*). A motorizáció ilyen mértékű elterjedését négy magán- és állami cég (ENI, Fiat, Pirelli, ANAS) szerepvállalása tette lehetővé. Az olasz autóipar fejlődése és térnyerése pedig maga után vonta a textilipar és egyéb kapcsolódó szektorok jelentős fejlődését is.⁴

A korszak társadalmi változásai nem a mentalitás és a családszerkezet megváltozásának közvetlen hatására alakultak ki és mentek végbe. Az olasz társadalom megőrizte elitista jellegét, például az egyetemi oktatás továbbra is csak bizonyos társadalmi rétegek kiváltsága maradt. A gazdasági boom pozitív hatása nem egyenlő mértékben érvényesült az ország különböző részeiben. A Pénztár Dél-Olaszországért tevékenysége ellenére a déli régiók mindinkább leszakadóban voltak a fejlett északi területektől, tovább hangsúlyozva az észak és dél közötti, illetve a belső piacra termelő, állami védelemben részesülő gyárak és a külföldi piacokra exportáló, az ottani versenyt állni kényszerülő vállalatok közötti különbségeket.⁵

5. Az új erőegyensúly keresése

A centrista koalíció megszilárdítására irányuló törekvések 1953-as bukását követően egy hosszú, átmeneti, az új politikai egyensúlyok kialakítására koncentráló időszak következett. Az ország, noha lassan, de a modernizáció útjára lépett.

De Gasperi 1953. júliusi lemondását követően az új kereszténydemokrata kormányok tovább vitték a négypárti koalíció örökségét, és csupán néhány esetben vették igénybe a monarchisták és a neofasiszták támogatását. Ugyanakkor intézményi és gazdasági szinten megkezdődtek a változások. 1954-ben a Vanoni-tervvel megindult a korábban Olaszországban ismeretlen gazdasági programozás és tervezés, majd 1956-ban megalapították az Állami Részvétel Minisztériumát, aminek feladata az állami vállalatok tevékenységének koordinálása volt. Mindez annak a DC-n belüli politikai elköteleződésnek volt az eredménye, amely kezdeményezte a mind nagyobb állami beavatkozást a gazdaság irányításába. A legnagyobb intézményi változást az Alkotmánybíróság 1956-os, majd a Legfelsőbb Bírói Tanács 1958-as megalapítása jelentette.

A második törvényhozási ciklus azonban nem csupán intézményi szinten hozott változásokat, hanem a pártokat is érintette. A DC-n belül egyre inkább háttérbe szorultak De Gasperi hívei, s előtérbe került az új generáció, amely elköteleződött a szociális katolicizmus iránt, támogatta az állam gazdasági beavatkozását, és kritizálta a háború utáni kormányok liberális beállítódását. Az új generáció legfontosabb képviselői Aldo Moro, Paolo Emilio Taviani, Mariano Rumor és mindenekelőtt Amintore Fanfani voltak.

⁴ GINSBORG (2006): *i. m.* 267–269.

⁵ SODDU, Paolo (2016): *La vita italiana alla democrazia. Storia della Repubblica 1946–2013*. Bari–Roma, Laterza. 52–64.

Fanfanit 1954-ben megválasztották a DC vezetőjévé. Elsődleges célja a politikai szervezet megerősítése volt, és a pártot inkább a felemelkedő állami ipar – főképp az ENI (Nemzeti Szénhidrogén Szolgáltató) –, s nem a *Confindustria* mellett kívánta elkötelezni. 1957-ben létrehozta az állami részvételt szabályozó minisztériumot és az INTERSIND-et, az állami részvétellel működő gyárak szakszervezetét. Mindez nem csupán a DC, de az egész olasz politikai élet felfrissülését eredményezte. A pozitív hatások mellett az intézkedéseknek súlyos következménye volt: elindította azt a párt és a gazdaság közötti összefonódást, amely évtizedekkel később a rendszer bukásához vezetett.

1955-ben a köztársaságielnök-választás „ elvesztését ” követően, és felismerve a négy-párti koalíció gyengeségét, a DC-n belül mind több figyelem irányult a baloldalra, különösképpen a szocialista pártra, amely egyre inkább távolodott a kommunista párttól, s nyitott a katolikusok irányába. Ehhez a szocialista fordulathoz nagymértékben hozzájárultak az 1956-os orosz és magyar események. A szocialisták nem utasították el a társadalom radikális átalakításának tervét, de elkötelezték magukat a reformok mellett, és ezt a fordulatot a választók is értékelték.

Az 1958-as választásokon a DC 2,2 százalékot javítva 1953-as eredményén, 42,3 százalékot ért el, míg a szocialisták, bár a kommunista pártot nem tudták megelőzni, 1,5 százalékkal növelték korábbi eredményüket, így a szavazatok 14,2 százalékát érték el. A PCI 1953-hoz képest 1 százalékpontot javított, amivel a voksok 22,7 százalékát szerezte meg.⁶

6. Az Olasz Kommunista Párt desztalinizációjának hatásai

A desztalinizációs folyamat a legnagyobb nyugat-európai kommunista pártot, a PCI-t is jelentősen érintette. Sztálin halálát követően Togliatti kiváráó politikát folytatott. A párton belüli mozdulatlanság 1956 februárját követően még hónapokig tartott, annál is inkább, mert nem akarták, hogy egy bármelyik irányba felvállalt elköteleződés negatívan befolyásolja a helyhatósági választásokat. A New York Timesban Hruscsovról megjelent júniusi jelentést követően azonban Togliatti egy interjúban vázolta a párt számára lehetséges két opciót. A két út egyike a Sztálin által képviselt értékekre, kultuszra támaszkodás, amely azonban „elkorcsosította” a rendszert, a másik pedig, a többközpontúság elismerése által lehetőséget adni a nemzeti szocialista pártoknak, hogy a közös eszmét a nemzeti körülményeknek megfelelően interpretálják. Az interjút Hruscsov élesen bírálta.

1956 decemberében a PCI VIII. kongresszusán Togliatti kijelentette: új fejezet kezdődik a PCI életében, ugyanakkor nem tagadta meg a Szovjetunióval való történelmi és ideológiai kapcsolatot.

⁶ 1958-as választási eredmények: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=25/05/1958> (a letöltés dátuma: 2017. 04. 20.); <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=S&dtel=25/05/1958> (a letöltés dátuma: 2017. 04. 20.).

7. A balközép Olaszországa

7.1. A balközép fordulatot elősegítő nemzeti és nemzetközi körülmények

Miután a centrista többség (DC, PLI, PSDI, PRI) bizonytalanná és instabillá vált, az 1950-es évek második felétől elsőszerű feladat lett a kormányzati többség kibővítése. A hidegháború, valamint a PCI és PSI között 1956-ig tartó szövetség ideológiailag szembeállította a két pártot a Nyugat-barát kormánnyal.

Mindennek fényében az 1958–1963 közötti törvényhozási ciklusban a DC és a PSI közeledésének számos belső és nemzetközi akadályt kellett leküzdenie. A politikai fordulat négy évet vett igénybe, mert a szocialisták igen nehezen tudtak a baloldali osztálylyal való szövetség kultúrköréből kilépni. A konfliktusos 1957-es és 1959-es kongresszust követően a PSI 1961-ben hivatalosan is elismerte a NATO-t mint az európai béke stabilizálásának egyetlen eszközét.

A DC részéről a közeledést jelentősen hátráltatta a Szentszék párton belüli befolyása és XII. Pius pápa személye, aki ellenezte a katolikusok és a szocialisták közötti párbeszédet, s ez az ellenállás XXIII. János pápa idején is folytatódott. Változás csupán 1962-ben, a II. vatikáni zsinatra való előkészületekkel következett be.

7.2. Az új gazdaságpolitikai irányok

A balközép fordulat komoly gazdaságpolitikai hatással bírt. Az 1950-es évek gazdasági intézkedései alapjaiban változtatták meg a politikai osztály és a vállalkozók közötti kapcsolatot.

A gazdaságpolitikai intézkedésekkel párhuzamosan Fanfani irányítása alatt (1954–1959) a DC kiterjedt és biztos alapokon nyugvó tömegpárttá vált. A DC és a PSI közötti együttműködési tárgyalások meghatározó témája a gazdasági beavatkozás politikája volt. Ennek oka, hogy bár a gazdasági boom 1958 és 1962 között évi 6,5 százalékos gazdasági növekedést produkált, az országban már korábban is meglévő súlyos egyenlőtlenségeket, konfliktusokat tovább mélyítette. Az olasz dualizmus megszüntetésére irányuló gazdasági programozás, és annak eszközei központi helyet foglaltak el a baloldal felé való nyitásban.

Az új, továbbra is a DC által irányított többség (amely azonban már magában foglalta volna a szocialistákat is) javaslata nem élvezte a liberális párt támogatását. Az 1954–1972 között Giovanni Malagodi által vezetett párt főként az északi vállalkozói és iparos réteg érdekeit tartotta szem előtt.⁷

7.3. A Tambroni-válság

A baloldali fordulat azonban késett. 1960-ban a Fernando Tambroni vezette kormány csupán a jobboldali monarchisták és az MSI támogatásával tudta elérni a megfelelő számú

⁷ GINSBORG (2006): *i. m.* 296–304.

szavazatot a parlamenti bizalmi szavazáson. A támogatás hatására Tambroni engedélyezte, hogy az MSI kongresszusát Genovában, az „ellenállás fővárosában” tartsa, elindítva ezzel egy politikai lavinát.

A korszak várákozása az volt, hogy Moro nyitását követően Gronchi köztársasági elnök egy olyan politikai helyzetet kíván kierőszakolni, amely biztosíthatja újraválasztását, létrehozva tehát egy „elnöki kormányt”, először a köztársaság életében. Ez azonban megszakította volna a *conventio ad excludendum* elv gyakorlatát, amely mind a jobboldali neofasiszta és monarchista erőkre, mind a kommunistákra érvényes volt.⁸

Tambroni elkerülve a Képviselőház köztársasági elnök által való feloszlatását, lemondott, s új kormányt hozott létre, amely képes volt életben maradni a mandátum utolsó félévéig, a fehér félévig, amikor az alkotmány már nem biztosította a köztársasági elnök számára a parlament feloszlatására való jogot.

7.4. A baloldal programja

A valódi változás csak a Fanfani által vezetett kormánnyal érkezett el 1962-ben. Bár az új kormánynak nem volt hivatalos tagja a PSI, a kormányprogramot a DC a Nenni vezette párttal folytatott tárgyalások után, s azok eredményével összhangban alakította ki. A program sarkalatos pontjai voltak: a rendes alkotmánnyal bíró régiók intézményének bevezetése – amelyet bár már az 1948-as alkotmány is kimondott, de megvalósulása egészen az 1960-as évekig váratott magára –, az iskolakötelezettség 14 évre való felemelése, az egységes középiskolai rendszer bevezetése és az elektronikai vállalatok létrehozása.

Az energiaszektorra vonatkozó rendelkezések, főként az elektromos energiaágazat államosítása, csökkentette a DC közvélemény általi támogatottságát. A DC-től távolodó mérsékelt beállítódású szavazópolgárok a liberális párt felé közeledtek, amely a következő választásokon, 1963-ban – megduplázva korábbi eredményét – 7 százalékot ért el. Ezzel szemben a DC 4 százalékos csökkenést produkálva először került 40 százalék alá. A PSI-nek is vállalnia kellett a DC-hez való közeledés következményeit, amelyek nagymértékben hozzájárultak választási eredményük 13,8 százalékra csökkenéséhez. A PCI a liberális párt mellett az 1963-as választás „győztese” volt, hiszen 3 százalékot javítva korábbi eredményén, a szavazatok 25,3 százalékát érte el.⁹

Az 1963-as választási eredményeknek óriási hatásuk volt, hiszen egyértelműen jelezték a frissen megszületett DC és PSI közti együttműködés korlátait. A választások után a DC eltökélt célja volt, hogy mérsékelje a korábbi reformpolitika mértékét, s ezáltal visszanyerje az elpártolt szavazók bizalmát.

⁸ A *conventio ad excludendum* elv azt jelentette, hogy az ország atlanti és európai elkötelezettségei nem tették lehetővé, hogy a jelentős választói támogatottsággal bíró Kommunista Párt hivatalos kormányzati tényezővé váljon.

⁹ 1963-as választási eredmények: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=S&dtel=28/04/1963> (a letöltés dátuma: 2017. 04. 20.); <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=28/04/1963> (a letöltés dátuma: 2017. 04. 20.).

Ezzel párhuzamosan a PSI-nek is le kellett vonnia a következtetéseket, ugyanis sem a baloldali vezető szerep elnyerésére tett erőfeszítései, sem a DC-vel való együttműködése nem alakult a vártaknak megfelelően.

1963 decemberében megalakult az első négypárti kormány (DC, PSI, PRI, PSDI), ami azonban az eltérő gazdaságpolitikai elképzelések következtében igen rövid életűnek bizonyult. A kormány helyzetét tovább nehezítette az 1950-es évek gazdasági fellendülésének erőteljes lassulása is.

7.5. A növekedés lassulása

A gazdasági fellendülést követő lassulásnak összetett okai voltak. Az egyik elsődleges ok a bérek erőteljes növekedése volt, amely 1962–1963-ra olyan mértéket öltött, hogy dinamikája meghaladta a profitok emelkedésének mértékét is. Először és utoljára a történelemben az olasz foglalkoztatottság elérte a maximális szintet, s kezdte kimeríteni a kezdetben korlátlannak vélt déli munkaerőforrásokat.

A bérek növekedésének hatására a családok fogyasztási igényei oly mértékben megnöttek, hogy a kínálat már nem tudta tartani a lépést a kereslettel, jelentős áremelkedést okozva.

Az egyre súlyosbodó helyzetben a kormány egyetlen megoldásnak a deflációs intézkedéseket látta. Ezeket olyan további pénzügyi lépésekkel egészítette ki, amelyek teljesen ellentétesek voltak a PSI gazdaságpolitikai elképzeléseivel.

7.6. A szocialista újraegyesülés

A kormánykoalíción belüli fokozódó konfliktusos helyzetben egyre sürgetőbbé vált a bal-közép szövetség megszilárdítása. A végső lökést a szociáldemokrata politikusnak, Saragatnak a PCI támogatásával megvalósuló köztársasági elnökké való megválasztása jelentette. Az 1947 januárjában a Barberini Palotában szétszakadt szocialista erők 1966 októberében hosszas tárgyalásokat követően újból egyesültek. Az Egyesült Szocialista Párt (PSU) nevű új formáció a marxista és osztályhagyományokra építve már egy szabad és nyitott társadalomért harcolt, amelyben a demokratikus pluralizmus értéknek számított. Az 1968-as választásokon a PSU 20 százalékot ért el, szemben a PCI 25,3 százalékkal és a DC 38,3 százalékkal. A szocialisták és a szociáldemokraták egyesülése inkább volt egymás mellé helyezkedés, mint összeolvadás.¹⁰

¹⁰ 1968-as választási eredmények: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=19/05/1968> (a letöltés dátuma: 2017. 04. 20.); <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=S&dtel=19/05/1968> (a letöltés dátuma: 2017. 04. 20.).

8. Az egyház

8.1. A „csend” egyháza

XII. Piust a háború kitörésének évében választották meg pápának, s regnálása 1958-ig, a hidegháború megmerevedéséig tartott. A pápa mindvégig saját és az egyház hatalmának és tekintélyének központosítására törekedett. Ugyanakkor fontos ésszen tartani, hogy XII. Pius egyháza háború idején működő egyház volt, annak minden velejárójával együtt.

XII. Pius 1939 karácsonyán bírálta a korábbi liberális korszakot, amely a hitelhagyási folyamatokhoz járult hozzá. Véleménye szerint az európai szellemiségben a kereszténységnek integratív szerepe van. Kezdetben a fasizmust nem ítélte el, de később a semlegeség álláspontjára helyezkedett, hogy Olaszország elkerülje a háború borzalmait. A hallgatás ideje után a békéről és a fasizmus ellen beszélt, kiállt a polgári szabadságjogok mellett, és hangsúlyozta a keresztény erkölcsi elvek fontosságát.¹¹

1944-es rádióbeszédében a demokratikus elvek és a szociális tanítás jelentőségét hirdette. A háború utáni időszakban határozottan a monarchia mellett tette le a voksát. 1949-ben egyértelműen tiltakozott Mindszenty bíboros elítélése ellen.¹²

Az 1950-es Szent év megünneplése jó alkalmat nyújtott az egyháznak a mozgósításra, amelyhez szervesen hozzájárult a több millió taggal bíró Katolikus Akció (*Azione Cattolica*) társadalmi szervezet. A Szentszék által képviselt katolikus Európa vízióját megerősítette a kibontakozó európai integráció, s az a tény, hogy Európa akkori vezető politikusai (De Gasperi, Adenauer és Schuman) mind katolikus államférfiak voltak. A folyamatot tovább segítette Sztálin halála és a desztalinizációs folyamat, ami utat nyitott a vallás nyíltabb felvállalása előtt.

8.2. A II. vatikáni zsinattól II. János Pál pápáig

Ebben az újonnan kialakult helyzetben komoly problémát okozott XII. Pius távozása, valamint 1958 októberében olyan utód kiválasztása, aki képes megvalósítani az egyház megújítását. A 77 éves XXIII. János, aki sem a tradicionalistákból, sem a reformistákból nem váltott ki ellenszenvet, tökéletes választásnak bizonyult az átmenethez. Rövid (1958–1963) pápasága a II. vatikáni zsinat előkészítésével, s első részének elnöklésével igazi forradalmi hatással bírt a Római Egyház életében. Átalakította az evangelizáció formáit és módszereit, s párbeszédet kezdeményezett minden olyan rezsimmel, amely elismerte a család, a közösség és a keresztény egyének jogait.

1963 júniusában XXIII. Jánost VI. Pál követte a pápai székben, aki folytatta az elődje által képviselt reformista irányvonalat, kiegészítve azt egy ökumenikus tartalommal. VI. Pál pápa bíborossága alatt aktív szerepet játszott a De Gasperi-féle DC megszületésében és fenntartásában, így jól ismerte az olasz politikai helyzetet.

¹¹ GERGELY Jenő (1982): *A pápaság története*. Kossuth Könyvkiadó, 354., 358.

¹² XII. Pius és Mindszenty kapcsolatáról, szövetségéről lásd bővebben: LOMBARDI, Lapo (1999): XII. Pio e Mindszenty: Le origini di un'alleanza. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 66., No. 2. 223–233.

Albino Luciani egy hónapos pápaságát követően Karol Wojtylát választották meg Szentatyának 1978 októberében. Már a II. vatikáni zsinaton feltűnt kiváló szónoki képességével.¹³ Folytatta VI. Pál munkásságát, de egyben új korszakot is nyitott. Az 1981. szeptember 15-i enciklikájának középpontjában a munka állt, amely szerinte az emberi létezés fundamentumát jelenti. Elítélte a magántulajdonon alapuló kapitalizmus negatív vonásait, és éles kritikával illette a Szovjetunió és a szocializmus dogmatikus politikáját. Hitet tett a béke mellett, pápaságának meghatározó momentumá volt a más vallásokkal való párbeszéd. Megmaradt az egyház konzervatív eszméi mellett, de újításokat vezetett be. Bocsánatot kért a katolikus egyház korábbi bűneiért, s törekedett az észak-dél ellentét feloldására.¹⁴

9. A stabilizációs tervek bukása

9.1. A hosszú olasz válság

Az 1960-as évek végén kezdődő olasz válság bizonyos szempontból sokkal súlyosabb és elhúzódóbb volt, mint más országokban. A válság három aspektusa: a pártrendszer, s az, hogy a jelentős gazdasági és társadalmi átalakulásokra megfelelő választ képes adni; a gazdaság, amely csupán nehézségek árán tudott reagálni a belső fejlődés kondícióinak elvesztésére; az egyre növekvő és különböző formákban megjelenő terrorizmus.

A kormánykoalíció jelentősebb pártjait súlyosan érintette a válság. Bár a DC valamenyivel növelte támogatottságát az 1968-as választásokon, szembe kellett néznie a civil társadalomnak a párttól való fokozódó eltávolodásával, s azzal a ténnyel, hogy nem képes a megváltozott, a korábbi vidéki jelleget meghaladó társadalmi szerkezetű országot képviselni.

9.2. A válásról szóló törvény és a DC válása

A kulturális és értékválság emblematikus pontja volt a válásról szóló törvénytervezet körüli vita, amit a laikus politikai erők terjesztettek a parlament elé. A törvényt végül a baloldal (a PCI, a PSIUP, a kormány és az ellenzék laikus pártjainak) támogatásával sikerült elfogadni 1969 novemberében. A DC, a monarchisták és az MSI nemmel szavazott. A törvényről tartott népszavazáson a résztvevők 59,3 százaléka támogatta a döntést.¹⁵

A válás engedélyezésével párhuzamosan jelentős negatív hatással volt a DC-re a rendes alkotmánnyal bíró régiók intézményének kialakítása, amelyet azért halasztottak mind-ezidáig, mert a DC tartott a baloldali kommunista erők kezébe kerülő, s így központilag ellenőrizhetetlenné váló helyi hatalmi központoktól. A DC éveken át tartó félelme nem bizonyult alaptalannak. Az 1970-es regionális választásokon a párt csupán a szavazatok

¹³ II. János Pál pápa beszédei és homíliái elérhető: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/index.html>

¹⁴ A Vatikánról bővebben lásd: MAGISTER, Sandro (1979): *Politica Vaticana e l'Italia. 1943–1978*. Roma, Editori. Riuniti.; POLLARD, John (2008): *Catholicism in Modern Italy: Religion, Society and Politics Since 1861*. New York, Routledge.

¹⁵ GINSBORG (2006): *i. m.* 478–481.

37,8 százalékát érte el. A DC és a PLI helyzetét tovább rontotta az egyre erősödő jobboldali politikai radikalizáció, vagyis az MSI térnyerése.

9.3. A terrorizmus előretörése

Ebben az igen feszült belpolitikai helyzetben tört előre a fekete terrorizmus. 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-én Bologna felé tartó *Italicus* vonat ellen intézet merényletben 12-en vesztették 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 súlyosan megsebesített.

A „feszültség stratégiájának” célja az volt, hogy destabilizálja az intézményeket, és befolyásolja a politikai és társadalmi harcokat az országban.

Ez a fekete terrorizmus az 1970-es években párhuzamosan fejlődött a vörös terrorizmussal. A formák különbözők voltak, azonban mindkettő az intézményrendszer gyengeségét és az olasz társadalom válságát jelezte. A Vörös Brigád (*Brigate Rosse*) 1969-ben alapította Renato Curcio feleségével és több, szélsőbaloldali nézeteket valló társával együtt a Trentói Egyetemen. A Vörös Brigád célja a destabilizációt követően a proletárforradalom kirobbantása volt. A sorozatos, sokszor emberéleteket követelő akciók miatt 1976 januárjában letartóztatták Curciót és ötven év börtönbüntetésre ítélték. A vezető nélkül maradt szervezet megtorló akciókba kezdett, amelyek közül a legsúlyosabb Aldo Moro korábbi miniszterelnök elrablása, fogva tartása és meggyilkolása volt 1978-ban. Aldo Morot a parlamentbe menet rabolták el 1978. március 16-án, testőreit és az öt kísérő rendőroket meggyilkolták. Március 18-án a Vörös Brigád jelezte, hogy a politikusért cserébe 16 letartóztatott brigadista szabadon bocsátását követeli. Azonban a Kereszténydemokrata Párt nem akart tárgyalni a terroristákkal. Aldo Moro holttestét 1978. május 9-én találták meg egy Renault 4-es autó csomagtartójában a római belvárosban.

9.4. A szocialista hasadás következményei

A DC egyre mélyülő válságának kialakulásában a szocialista pártnak is jelentős szerepe volt. A PSI PSDI-vel való koalíciója, a PSU megalakítása, s az ezt követő választási „vereség” arra készítette a pártvezetést, hogy újragondolják stratégiájukat, aminek következményeként 1969 júliusában kizárták a párt vezetéséből a szociáldemokrata erőket. A PSU felbomlott, s újból a PSI és a PSDI vett részt a politikai életben.

Az 1972-es és 1976-os választásokon a PSI 9,6 százalékot ért el, amely messze elmaradt az 1963-as 13,8 százalékos eredménytől. Hasonlóan negatív kimenetele volt a választásoknak a PSDI-re nézve. Míg a párt 1963-ban 6,1 százalékot ért el, addig 1972-ben csupán 5,1 százalékot, majd 1976-ban már csak 3,4 százalékot. Ezzel párhuzamosan – bár a párt szintén válsághelyzetben volt a kormányzási képességét, s az ország képviselését tekintve – a DC mind az 1972-es, mind az 1976-os választásokon képes volt megtartani 38,7 százalékos eredményét.

9.5. Az olasz bipolarizmus anomáliája

Az 1970-es évek első választási anomáliájának magyarázata a mérsékelt középosztálynak a PCI előretörésétől való félelme. Ugyanakkor a bal- és jobbközép pártok helyzete pont ennek az előretörésnek adott alapot. A PCI 1972-ben két százalékpontot javítva 27,1 százalékot, míg 1976-ban már 34,4 százalékot ért el.

Az 1970-es évek folyamán az átalakult erőviszonyok alapján a PCI a baloldalon meg tudta teremteni a konszenzust, míg a jobboldalon ezt a szerepet a DC birtokolta. Ez a tendencia látszólag megerősítette az olasz bipoláris rendszert. Ami miatt az mégis blokkolva maradt, az a *conventio ad excludendum* elv volt, amely kizárta annak lehetőségét, hogy a PCI hivatalosan kormányzati tényezővé váljon.

Az 1970-es évek elején kibontakozó sorozatos kormányváltások mind sürgetőbbé tették a balközép erők válságának megoldását. A Rumor- és a Moro-kormány bár balközép koalícióban kormányoztak, mindinkább erősítették a DC és a PCI közötti párbeszédet, kiutat keresve a válságból.

9.6. A válság gazdasági faktorai

A válság nemzeti és nemzetközi gazdasági faktorokkal bírt. Az olasz versenyképesség alapját – különösképpen az európai piacokon – az olcsó munkaerő teremtette meg és tartotta fenn. A forró őszt követően azonban a profit és a fizetés aránya megváltozott: 1970-ben a munkaerő ára 205 százalékkal növekedett, míg a termelékenység csupán 6,2 százalékkal. A vállalatok többletterheit az árak növelésével kívánták visszakapni, ami azonban súlyosan megnövelte az inflációt. A kormány monetáris politikájának célja, főként az ország valutakigyóbból¹⁶ való 1973-as kilépését követően, az export támogatása volt.

1971-től – amely a második világháború után a legrosszabb év volt az olasz gazdaság történetében – a belső hatások további kedvezőtlen külső, nemzetközi körülményekkel egészültek ki: a nemzetközi monetáris instabilitás, az átváltási bizonytalanságok, a *bretton woods*i rendszer felbomlása. 1973 októberétől a helyzetet tovább súlyosbította a nyersolaj árának drámai növekedése. Mindezek hatására a líra leértékelődése 1973-ban elérte a 10 százalékot, 1974-ben pedig már a 20 százalékot. Az 1970-es 100 líra értéke 1980-ban 204,5 líra értékével volt egyenlő. A létfenntartás költségeinek ekkora mértékű emelkedése elkeseredettséget és elégedetlenséget okozott a társadalomban.¹⁷

Az ipar és a vállalkozások komoly problémákkal küszködtek, s csak hitelek segítségével tudtak életben maradni. A gondok mérséklésére 1975 januárjában bevezették a mozgó bérskála (*scala mobile*) rendszert,¹⁸ ami inkább rontott a helyzeten, mint segített volna.

Bár a mozgó bérskálának stabilizáló hatása volt, a pénzügypolitikára igen negatívan hatott. Az állami költségvetés helyzetét a költséges szociális intézkedések is rontották,

¹⁶ 1972 áprilisában az EK tagállamok egy része (Belgium, Franciaország, Németország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia) 2,25%-ra korlátozta a valuták közötti árfolyam-ingadozást. Az ingadozást ábrázoló grafikonon egy kigyóhoz hasonlított, ezért nevezték el valutakigyónak.

¹⁷ Lásd bővebben: SALVATI, Michele (1984): *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*. Milano, Garzanti. 119–121.

¹⁸ A *scala mobile*ről lásd bővebben: DI GIOIA, Angelo (1984): *La scala mobile*. Roma, Alfamedia.

mint például az 1968-ban bevezetett *retributív* típusú nyugdíjrendszer, s az állami egészségügyi rendszer bevezetése, amely minden állampolgárnak ingyenes ellátást biztosított.

Az 1970-es évek rohamosan növekvő államadóssága ellenére az 1980-as években az ipar újból növekedésnek indult. Az inflációt is sikerült mérsékelni, azonban 1981 és 1992 között a hiány mindvégig 10 százalék felett maradt. A változást az 1979-ben megalapított Európai Monetáris Rendszer hozta el. Ez ugyanis nem tette lehetővé a korábban folytatott leértékelő politikát, s előírta a monetáris politikai intézkedések és konvergencia adók bevezetésének elfogadását. A központilag irányított intézkedések következményeként az olasz kormánynek ellenőriznie kellett a fizetések dinamizmusát, s megszüntetni a *scala mobile* intézményét.

9.7. A szakszervezeti szövetség hanyatlása

Az olasz társadalom válsága erősen összefügg a szakszervezetek szerepével. Ezek gyengeségének első jele az 1968 februárjában Aldo Moroval folytatott, a nyugdíjrendszer reformjáról szóló tárgyalásokon mutatkozott meg a szakszervezeti javaslatok nyílt elutasításával. A képviselő válságát a második és harmadik generációs munkások vezette belső bizottságok elfásultsága okozta. A munkásosztály összetétele (a *Mezzogiornó*ból származó első generációs munkások, másrészt pedig az „öreg” munkások együttes jelenléte) komoly feszültségeket és konfliktusokat generált. Megfigyelhető ugyanakkor a munkásság erős szakszervezeti irányultsága: 1970 és 1979 között a három szakszervezet jelenléte a munkások körében a 38,5 százalékról elérte a 48,4 százalékot.

1970-ben elfogadták a Munkások Alkotmányát (Brodolini-törvény), amely számos garanciát biztosított a vállalatoknál, s az azokon kívül dolgozó munkások számára: mindenekelőtt bevezette az indoklással ellátott elbocsátás alapelvét. Az alkotmány 18. cikke kimondja, hogy indoklás nélkül senki sem bocsátható el a 15 főnél többet foglalkoztató vállalatoktól.

A pártok gyengülése és a szakszervezeti mozgalom elterjedése és megerősödése lehetőséget teremtett a szakszervezetek újraegyesülésére, s ezáltal a pártoktól való függetlenedésükre, a szakszervezeti, a párt és a parlamenti tisztségek elkülönítésére. Mindez azonban nem következett be. A három vezető szakszervezet (CGIL, CISL, UIL) több alapvető kérdésben és aktuális témában sem tudott közös nevezőre jutni. Ez a megegyezésre, közös álláspont kialakítására való képtelenség egyértelműen jelezte a szakszervezetek hanyatlását. A viták a Craxi-kormánnyal 1984 februárjában a *scala mobilé*ről folytatott tárgyalások során mindinkább kiéleződtek.¹⁹

9.8. A történelmi kompromisszum és nemzetközi szolidaritás

Az 1979-es gazdasági fordulat komoly politikai következményekkel járt. Az 1970-es években, a Rumor (1973) és a Moro (1974) vezette kormány által a balközép koalíciókhoz való visszatérés nem teremtette meg a politikai rendszer stabilitását. Az 1974-es, a válásról szóló népszavazás elvesztése jelezte, hogy a DC már nem képes a második világháborút

¹⁹ A szakszervezetekről bővebben lásd XII. fejezet.

követően jelentős átalakulásokon keresztülmenő olasz társadalmat a katolikus elvek alapján képviselni. A rendszer kormányozhatósága is megkérdőjeleződött egy olyan ellenzéki erő jelenléte mellett, amelynek támogatottsága folyamatosan növekedett, azonban hivatalos kormányzati tényezővé nem válhatott a *conventio ad excludendum* elve miatt. Ugyanakkor megkerülni sem lehetett a PCI-t fontos társadalmi és szociális kérdések tárgyalásakor. Ebben a helyzetben született meg az a történelmi kompromisszum, amely az 1972–1976 közötti törvényhozási ciklusban lehetőséget teremtett a nemzeti szolidaritási kormányok működésére 1977-től.

A DC és a PCI közötti párbeszéd kialakulásához azonban nem volt elegendő a sürgető szükség. A közeledés megvalósulása az új pártvezetőknek volt köszönhető, főként Aldo Moronak és Enrico Berlinguernek. Berlinguer, a PCI új vezetője a kommunisták azon táborát erősítette, amely az 1968-as prágai eseményeket követően mind nyíltabban kritizálta a Szovjetuniót.

A PCI 1975-ös helyhatósági, illetve 1976-os országos választásokon elért eredménye, amikor már 34,4 százalékos támogatással bírt a párt, komoly fenyegetést jelentve a DC-re, elkerülhetetlenné tette a megegyezést. Ez elé ugyanakkor számos akadály gördült. A megállapodás nem válhatott egy kölcsönös legitimációs lépéssé a két párt között, amely előírnyozza 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. Maga a megújulásért felelős Berlinguer sem szakított teljes mértékben sem kultúrájában, oktatásában, sem személyes nézeteiben az októberi forradalom eszméivel, de a többpártrendszer és az ideológiai sokszínűség híve volt.²⁰

9.9. A Vörös Brigád és az állam elleni támadás

A bizonytalan politikai helyzet tehát nem oldódott meg, sőt az 1976-os választások után megalakuló egypárti Andreotti-kormány alatt tovább romlott.

A DC vezetőjének, Aldo Morónak az elrablását és 1978. március 16-i meggyilkolását a Vörös Brigád egyik csoportja vállalta magára. Az 1970-es években alakuló mozgalom nem csupán vállalati vezetőket és újságírókat vett célba, de közéleti személyeket is.²¹

A Vörös Brigád az olasz társadalom válságát, a politikai és kormányzati rendszer gyengeségét hangoztatta, s igen erős destabilizáló hatással bírt. Moro elrablása felgyorsította a nemzeti szolidaritás kialakulását, s a PCI 1947 óta először szavazott a kormány felállításakor tartott bizalmi szavazáson igennel, s vált a parlamenti többség részévé. Moro meggyilkolásának következményeként az intézmények nyílt ellentámadásba kezdtek a Vörös Brigáddal szemben, ami több száz áldozatot követelve inkább lerombolta, mintsem megszüntette a szervezetet.

²⁰ GINSBORG (2006): *i. m.* 485–489.

²¹ DEAGLIO, Enrico (2009): *Patria 1978–2008*. Milano, Il Saggiatore.19–47.

9.10. A nemzeti szolidaritás kimerülése és az ötpártrendszer megalakulása

Nem csupán a Vörös Brigád napjai voltak megszámlálva az 1970-es évek végén, hanem a nemzeti szolidaritásé is. Ennek elsődleges oka az volt, hogy a DC egyetlen vezető politikusa, Aldo Moro, aki képes volt a belpolitikai erők közötti közvetítésre és az ország nemzetközi hitelének fenntartására, eltűnt az olasz politikai életből.

Ezzel párhuzamosan 1978 második felében több olyan nemzetközi esemény, fordulat történt, amely veszélyeztette a PCI parlamenti többségen belüli helyzetét. Egyrészt a szovjet új rakétakihelyezésekre és -áthelyezésekre adott amerikai válaszok egyértelművé tették, hogy a PCI nem vehet részt egy teljesen Nyugat-barát döntésben a hidegháború kiújulásának időszakában. Másrészt az Európai Monetáris Rendszer megalakulása által generált deflációs politikai intézkedésekhez a párt nem tudta támogatását adni, mert attól tartott, ezáltal elveszti a munkásosztály támogatását.

1978 decemberében a PCI nem szavazta meg a Monetáris Rendszerhez való csatlakozást. 1979 januárjában az Andreotti-kormány lemondásra kényszerült, előrehozott választásokat idézve elő.

Az 1979 és 1983 közötti törvényhozási ciklus átmenetként értékelhető egy újfajta bal-közép koalíció felé való visszatéréshez vezető úton. Ötpártrendszer jött létre, amely a DC mellett magában foglalta a hagyományos balközép erőket (PSI, PSDI, PRI) és a liberális pártot. A PCI pedig újból ellenzékbe került.

A változások fokozatosan ugyan, de elindultak. Az 1979-es választásokon a PCI 4 százalékot veszített korábbi támogatottságából. Ez azért bírt kiemelkedő jelentőséggel, mert a párt 1946 óta minden választáson, ha minimálisan is, de növelni tudta a megszerzett szavazatok számát.

9.11. A P2 botránya és a DC hanyatlása

A P2 szabadkőműves páholy botránya 1981 márciusában robbant ki, amikor a vezető, Licio Gelli villájában megtalálták a tagság névsorát. A 962 főből álló titkos társaság tagjai között voltak a titkosszolgálat vezető beosztású emberei, hivatalnokok, miniszterek, pártelnökök, magánkézben lévő és állami nagyvállalatok vezetői, újságírók, a RAI vezetőségi tagjai, vállalkozók, bankárok, pénzügyi szakemberek. A társaság tehát képes volt nem csupán befolyásolni, de meghatározni az ország politikai és gazdasági életének menetét és irányát minden demokratikus ellenőrzés és átláthatóság nélkül.

A botrányt tovább súlyosbította, hogy Forlani miniszterelnök a névsor kiadását hetekig megtagadta a nyilvánosság elől, s végül azt csupán májusban mutatta be. Ez a viselkedés a közvéleményben tovább erősítette azt a feltételezést, miszerint kormánypolitikuskok is részt vettek a P2-ben.

A botrány politikai következményei jelentősek voltak. Forlani lemondott, s 1945 óta először történt meg az I. Köztársaság történetében, hogy nem a DC egyik tagja, hanem a parlamenti többség legkisebb létszámú tagjának, a republikánus pártnak a vezetője, Giovanni Spadolini lett az új miniszterelnök.

Pertini köztársasági elnökkel együtt Spadolininek sikerült visszazereznie az olasz nép intézmények iránti bizalmát, amely a P2-botránnal teljesen megrendült. Ez a siker

azonban nem tudta megakadályozni a DC zuhanórepülését. Az 1983-as választásokon a párt a korábbi 38,3 százalékos támogatottságról 32,9 százalékra esett vissza, míg a PSI 11,4 százalékra növelte szavazatainak számát. A republikánus párt Spadolini munkájának köszönhetően megduplázza korábbi eredményét, és elnyerte a választók 5,1 százalékának bizalmát.²²

9.12. Craxi, De Mita és az új vezető keresése

Az 1983-as választásokat követően megalakuló ötpárti kormányt a szocialista Craxi vezette. Kormányzása alatt a DC végig arra törekedett, hogy átvegye a balközép erők irányítását, megismételve Olaszországban azt, ami már sikerült Mitterrandnak Franciaországban. Emellett a DC új vezetője, Ciriaco De Mita hozzákezdett a párt megreformálásához. De Mita egy részről meg akarta szüntetni a párton belüli oligarchák uralmát, másrészt pedig meg akarta újítani a DC, a katolikus mozgalmak és a civil társadalom közti kapcsolatokat, majd napirendre tűzni az intézményi reformok kérdését.

Craxi és De Mita elképzelései komoly konfliktusba kerültek. De Mita számára a DC megújítása és az intézményi reformok megvalósítása, a PCI-vel együttműködve, elengedhetetlen volt pártjának versenyben tartására. Craxi számára az elsődleges cél azonban az volt, hogy fenntartsa a koalíció belüli versenyhelyezetet, továbbá hogy elhatárolja a kommunista pártot, ezáltal megőrizze és megerősítse pártja belpolitikában betöltött központi helyét.²³

9.13. Az olasz pártrendszer válsága

Craxi célja, hogy pártja helyettesítse a PCI dominanciáját a baloldalon, komoly konfliktusforrássá vált. A nagy pártok szervezeti megerősítésével párhuzamosan zajló tendencia, amely során a párttagok mind több és több helyi és regionális pozíciót szereztek meg a jól fizető közigazgatásban, tovább rontott a közhangulaton.

A Craxi-kormány gazdaságpolitikája által elért sikerek és az 1985-ös népszavazási győzelem ellenére a pártok kifulladásra látszottak. Az 1987-es választásokon a PCI támogatottsága visszacsökkent 26,6 százalékra, míg a DC némi növekedést elkönyvelve 34,3 százalékot ért el. A PSI folytatva növekedési tendenciáját, 14,3 százalékos támogatottságot szerzett.

Az 1991-es, a kereszténydemokrata Mario Segni által kezdeményezett, az egypreferenciás rendszer bevezetéséről szóló népszavazás elsöprő eredménye (a résztvevők 95,6 százaléka támogatta a változtatást) egyértelműen jelezte a közvélemény pártokkal szembeni tiltakozását.

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

Az 1992-es választási kampányban Craxi új ötlettel állt elő. Nem kívánt már csupán a DC-vel koalíciót alkotni, és elzárkózott minden további lehetséges balközép erőttől. Az 1990-es évek elején úgy tűnt, hogy a politikai élet szereplői nincsenek tisztában azzal, milyen mély szakadék szélén állnak.

²² GINSBORG (2006): i. m. 569–578.; FLAMIGNI, Sergio (2005): *Trame atlantiche. Storia della Loggia massonica segreta P2*. Milano, Kaos Edizioni.

²³ DEAGLIO (2009): i. m. 157–173.

10. Az olasz átmenet – a tradicionális pártok hanyatlása és felbomlása

Az olasz eset bizonyos aspektusokból anomáliaként jelenik meg az európai történelemben. Az 1990-es évek elején kibontakozó gazdasági válság súlyosságát mutatja, hogy az államadósság meghaladta a GDP 120 százalékát.

Az olasz általános (gazdasági, politikai, társadalmi) válság különlegességét, egyediségét az átmenet folyamatának jellegzetességei adták. A hidegháború befejezése csak felgyorsította a válságot, nem előidézte azt. A pártok felbomlása és radikális átalakulása alapjaiban határozta meg az 1990-es évek változásait. Az összes nagy párt, a DC, a PCI, a PSI komoly belső ellentétekkel küzdött már évek óta. A DC az 1983-as választáson elért eredményével indult el a lejtőn, ekkor 5,4 százalékot veszített, így csupán 32,9 százalékot ért el. A mélypont az 1992-es választás volt, ahol a párt már a 30 százalékot sem tudta elérni.

A PCI bomlása még a kereszténydemokratáknál is erőteljesebb volt. Miután 1946 óta először csökkent a párt támogatottsága az 1979-es választásokon, a tendencia csak gyorsult. A folyamatos térvészítés (1979-ben 30,4 százalék, 1983-ban 29,9 százalék, 1987-ben 26,6 százalék) 1989 novemberében a párt megszűnéséhez vezetett. Achille Occhetto, a PCI akkori vezetője a berlini fal ledöntése után bejelentette, radikálisan megújítja a párt ideológiai beállítódását, amelynek eredményeként két új párt született, a Baloldali Demokratikus Párt (*Partito Democratico della Sinistra*, PDS) – amely később Baloldali Demokratákra (*Democratici di Sinistra*, DS) változtatta a nevét – és a Kommunisták Újjáépítés Pártja (*Rifondazione Comunista*, RC).

A PDS a párt régi szociáldemokrata irányvonalát vitte tovább. Az RC egyrészt követte a korábbi szovjetbarát politikát, másrészt pedig magába olvasztotta a radikális baloldali osztályelemeket. Az 1992-es választáson a PDS 16,1 százalékot, az RC 5,6 százalékot ért el, amely 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 közötti egyensúlyi helyzet volt, vagyis az, hogy mivel a két nagy párt közül az egyik (PCI) nem válhatott kormányzati tényezővé a *conventio ad excludendum* elve miatt, a másik párt (DC) hatalma konzerválódott. A PCI megszűnése és térvészítése azonban felborította, s bizonyos értelemben delegitimálta ezt az egyensúlyi helyzetet. Ezzel párhuzamosan a DC is komoly változásokon ment keresztül, amelynek elsődleges alapja az olasz társadalom megváltozása volt. Az 1990-es évek társadalmi már sem struktúrájában, sem viselkedésében, sem értékrendszerében nem egyezett meg a második világháború utánival, ami a DC térnyerését legitimálta évtizedeken keresztül. A vidéki jellegű ország már a gazdasági boom idején változni kezdett. A család is elvesztette korábbi patriarchális jellegét.²⁴

²⁴ A tradicionális pártok átalakulásáról és megszűnéséről, valamint a választói magatartás megváltozásáról lásd bővebben: DIAMANTI, Ilvo (2003): *Mappde Dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro... e tri-colore*. Bologna, Mulino. 61–90.

I. táblázat
Oktatási adatok

Év	Általános iskolai tanulók száma	Középiskolai tanulók száma	Egyetemi diplomázottak
1861–1870	1 330 000	nincs adat (továbbiakban: n.a.)	n.a.
1871–1880	1 925 000	n.a.	n.a.
1881–1890	2 233 000	n.a.	2 912
1891–1900	2 575 000	n.a.	3 681
1901–1910	3 044 000	n.a.	3 951
1911–1920	3 394 000	n.a.	4 622
1921–1930	4 026 000	366 619	8 279
1931–1940	4 999 000	655 514	11 628
1941–1950	4 774 000	965 300	18 426
1951–1960	4 606 000	1 625 381	20 871
1961–1965	4 444 000	2 723 282	25 259

Forrás: Istituto Centrale di Statistica: *Sommario di Statistiche Storie dell'Italia 1861–1965*. 40–45.

2. táblázat
Parlamenti választási eredmények pártokra bontva

Párt	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987
Psiup, Pdup, Dp ²⁵	–	–	–	–	4,4	1,9	1,5	1,4	1,5	1,7
Verdi	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2,5
Pr	–	–	–	–	–	–	1,1	3,4	2,2	2,6
Pci	–	22,6	22,7	25,3	26,9	27,1	34,4	30,4	29,9	26,6
Fronte popolare	31,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Psi	–	12,7	14,2	13,8	–	9,6	9,6	9,8	11,4	14,3
Psu	–	–	–	–	14,5	–	–	–	–	–

²⁵ Psiup 1968-ban és 1972-ben, Pdup 1979-ben, Dp 1976-ban, 1983-ban és 1987-ben.

Párt	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987
Psdi	7,1	4,5	4,6	6,1	–	5,1	3,4	3,8	4,1	3,0
Pri	2,5	1,6	1,4	1,4	2,0	2,9	3,1	3,0	5,1	3,7
Dc	48,5	40,1	42,4	38,3	39,1	38,7	38,7	38,3	32,9	34,3
Pli	3,8	3,0	3,5	7,0	5,8	3,9	1,3	1,9	2,9	2,1
Pmn	2,8	6,9	4,9	1,7	1,3	–	–	–	–	–
Msi-Pmn	–	–	–	–	–	8,7	6,1	–	–	–
Msi, Msi-Dn²⁶	2,0	5,8	4,8	5,1	4,4	–	–	5,3	6,8	5,9
Más, kisebb pártok	1,1	0,5	1,1	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	1,2	1,6
Induló, de mandátumot nem szerző pártok	1,3	2,3	0,5	0,8	1,0	1,5	0,2	1,8	2,1	1,9
Összesen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Forrás: Istituto Centrale di Statistica: *Sommario di Statistiche Storie dell'Italia 1861–1965.*
<http://elezionistorico.interno.it> (A szerző saját kidolgozása.)

3. táblázat

A líra vásárlóerejének változása

	1921	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1921	1,0000	1,1323	0,8017	0,6402	1,0891	18,4273	43,8115	49,9697	46,4060	46,4999	47,9091	50,3984	52,0894	52,9348
1922	0,9934	1,1248	0,7964	0,6359	1,0819	18,3055	43,5219	46,6593	46,0993	46,1926	47,5924	50,0654	51,7452	52,5849
1923	0,9840	1,1142	0,7889	0,6299	1,0716	18,1324	43,1104	46,2180	45,6634	45,7558	47,1424	49,5919	51,2559	52,0877
1924	0,9899	1,1209	0,7936	0,6337	1,0781	18,2419	43,3707	46,4971	45,9391	46,0320	47,4270	49,8913	51,5653	52,4021
1925	0,8831	1,0000	0,7080	0,5654	0,0962	16,2739	38,6917	41,4808	40,9830	41,0659	42,3104	44,5089	46,0023	46,7488
1926	0,8652	0,9797	0,6936	0,5539	0,9423	15,9434	37,9060	40,6385	40,1508	40,2320	41,4512	43,6051	45,0681	45,7995
1927	1,0297	1,1659	0,8255	0,6592	1,1214	18,9743	45,1121	48,3640	47,7836	47,8803	49,3313	51,8946	53,6358	54,5062
1928	1,0652	1,2061	0,8539	0,6819	1,1600	19,6280	46,6661	50,0301	49,4297	49,5297	51,0307	53,6823	55,4835	56,3839
1929	1,1166	1,2643	0,8952	0,7148	1,2161	20,5757	48,9195	52,4459	51,8165	51,9214	53,4948	56,2745	58,1626	59,1065
1930	1,2473	1,4124	1,0000	0,7985	1,3585	22,9852	54,6482	58,5876	57,8845	58,0016	59,7593	62,8645	64,9737	66,0281
1931	1,4296	1,6188	1,1461	0,9152	1,5569	26,3435	62,6325	67,1474	66,3416	66,4758	68,4904	72,0491	74,4666	75,6750
1932	1,5307	1,7332	1,2272	0,9799	1,6670	28,2065	67,0620	71,8962	71,0334	71,1771	73,3341	77,1446	79,7330	81,0269

²⁶ Msi – Destra nazionale koalíció 1979-ben.

	1921	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1933	1,6804	1,9028	1,3472	1,0758	1,8301	30,9658	73,6224	78,9295	77,9823	78,1401	80,5081	84,6913	87,5329	88,9534
1934	1,7183	1,9457	1,3776	1,1000	1,8714	31,6640	75,2823	80,7091	79,7406	79,9019	82,3233	86,6008	89,5065	90,9590
1935	1,5621	1,7688	1,2523	1,0000	1,7012	28,7846	68,4365	73,3698	72,4893	72,6360	74,8372	78,7258	81,3672	82,6876
1936	1,3946	1,5791	1,1180	0,8928	1,5188	25,6985	61,0990	65,5034	64,7173	64,8482	66,8134	70,2851	72,6433	73,8222
1937	1,1955	1,3537	0,9585	0,7654	1,3020	22,0305	52,3783	56,1540	55,4801	55,5924	57,2771	60,2532	62,2749	63,2855
1938	1,1177	1,2656	0,8961	0,7156	1,2173	20,5970	48,9700	52,5001	51,8701	51,9750	53,5501	56,3326	58,2227	59,1675
1939	1,0715	1,2133	0,8590	0,6859	1,1669	19,7446	46,9434	50,3273	49,7234	49,8240	51,3339	54,0012	55,8131	56,7188
1940	0,9182	1,0397	0,7361	0,5878	1,0000	16,9201	40,2281	43,1279	42,6104	42,6966	43,9905	46,2763	47,8289	48,6051
1941	0,8231	0,9320	0,6599	0,5269	0,8964	15,1673	36,0608	38,6603	38,1964	38,2737	39,4335	41,4825	42,8744	43,5701
1942	0,7326	0,8295	0,5873	0,4690	0,7979	13,4999	32,0964	34,4101	33,9972	34,0659	35,0983	36,9220	38,1608	38,7801
1943	0,4884	0,5530	0,3916	0,3127	0,5319	8,9999	21,3976	22,9401	22,6648	22,7106	23,3989	24,6147	25,4406	25,8534
1944	0,1302	0,1475	0,1044	0,0834	0,1418	2,4001	5,7063	6,1177	6,0443	6,0565	6,2400	6,5643	6,7845	6,8946
1945	0,0543	0,0614	0,0435	0,0347	0,0591	1,0000	2,3775	2,5489	2,5183	2,5234	2,5999	2,7350	2,8268	2,8726
1946	0,0388	0,0439	0,0311	0,0248	0,0422	0,7142	1,6980	1,8204	1,7986	1,8022	1,8568	1,9533	2,0188	2,0516
1947	0,0217	0,0245	0,0174	0,0139	0,0236	0,3992	0,9492	1,0176	1,0054	1,0075	1,0380	1,0919	1,1286	1,1469
1948	0,0205	0,0233	0,0165	0,0131	0,0224	0,3784	0,8997	0,9645	0,9530	0,9549	0,9838	1,0350	1,0697	1,0870
1949	0,0218	0,0245	0,0173	0,0138	0,0236	0,3985	0,9474	1,0157	1,0035	1,0055	1,0360	1,0898	1,1264	1,1447
1950	0,0228	0,0258	0,0183	0,0146	0,0249	0,4206	1,0000	1,0721	1,0592	1,0614	1,0935	1,1503	1,1889	1,2082
1951	0,0200	0,0227	0,0161	0,0128	0,0218	0,3691	0,8774	0,9407	0,9294	0,9313	0,9595	1,0094	1,0432	1,0602
1952	0,0212	0,0240	0,0170	0,0136	0,0231	0,3908	0,9292	0,9962	0,9843	0,9862	1,0161	1,0689	1,1048	1,1227
1953	0,0213	0,0241	0,0171	0,0136	0,0232	0,3923	0,9328	1,0000	0,9880	0,9900	1,0200	1,0730	1,1090	1,1270
1954	0,0215	0,0243	0,0172	0,0138	0,0234	0,3959	0,9412	1,0091	0,9970	0,9900	1,0293	1,0827	1,1191	0,1372
1955	0,0213	0,0241	0,0171	0,0138	0,0232	0,3923	0,9328	1,0000	0,9880	0,9900	1,0200	1,0730	1,1090	1,1270
1956	0,0209	0,0237	0,0168	0,0134	0,0228	0,3858	0,9172	0,9833	0,9715	0,9734	1,0029	1,0551	1,0905	1,1082
1957	0,0207	0,0235	0,0166	0,0133	0,0226	0,3820	0,9082	0,9737	0,9620	0,9640	0,9932	1,0448	1,0798	1,0974
1958	0,0211	0,0239	0,0169	0,0135	0,0230	0,3889	0,9245	0,9912	0,9793	0,9813	1,0110	1,0635	1,0992	1,1170
1959	0,0217	0,0246	0,0174	0,0139	0,0237	0,4007	0,9528	1,0214	1,0092	1,0112	1,0419	1,0960	1,1328	1,1512
1960	0,0215	0,0244	0,0173	0,0138	0,0235	0,3971	0,9441	1,0121	1,0000	1,0020	1,0324	1,0860	1,1225	1,1407
1961	0,0215	0,0244	0,0172	0,0138	0,0234	0,3963	0,9422	1,0101	0,9980	1,0000	1,0303	1,0838	1,1202	1,1384
1962	0,0209	0,0236	0,0167	0,0134	0,0227	0,3846	0,9145	0,9804	0,9686	0,9706	1,0000	1,0520	1,0873	1,1049
1963	0,0198	0,0225	0,0159	0,0127	0,0216	0,3656	0,8693	0,9320	0,9208	0,9226	0,9506	1,0000	1,0336	1,0503
1964	0,0192	0,0217	0,0154	0,0123	0,0209	0,3538	0,8411	0,9017	0,8909	0,8927	0,9197	0,9675	1,0000	1,0162
1965	0,0189	0,0214	0,0151	0,0121	0,0206	0,3481	0,8277	0,8873	0,8767	0,8784	0,9051	0,9521	0,9840	1,0000

Forrás: Istituto Centrale di Statistica: Sommario di Statistiche Storiche dell'Italia 1861–1965. 124–125.

4. táblázat
A GDP alakulása

Év	Pil (lira)
1861–1870	8 341 millió
1871–1880	10 550 millió
1881–1890	10 445 millió
1891–1900	11 162 millió
1901–1910	14 605 millió
1911–1920	42 655 millió
1921–1930	125 239 millió
1931–1940	128 626 millió
1941–1950	3 350 423 millió
1951–1960	13 639 milliárd
1961–1965	26 194 milliárd

Forrás: Istituto Centrale di Statistica: *Sommario di Statistiche Storie dell'Italia 1861–1965.* 143.

5. táblázat
Kormányok és kormányfők az első köztársaságban

Kormányok	Idő	Összetétel	Időtartam (napok)
<i>I. törvényhozási ciklus</i>	<i>1948. 05. 08. – 1953. 04. 04.</i>		
De Gasperi V	1948. 05. 23. – 1950. 01. 12.	DC, PLI, PSLI, PRI	599
De Gasperi VI	1950. 01. 27. – 1951. 07. 16.	DC, PSLI, PRI	535
De Gasperi VII	1951. 07. 26. – 1953. 06. 29.	DC, PRI	704
<i>II. törvényhozási ciklus</i>	<i>1953. 06. 25. – 1958. 03. 14.</i>		
De Gasperi VIII	1953. 07. 16. – 1953. 07. 28.	DC	12
Pella	1953. 08. 17. – 1954. 01. 05.	DC	141
Fanfani I	1954. 01. 18. – 1954. 01. 30.	DC	12

Kormányok	Idő	Összetétel	Időtartam (napok)
Scelba	1954. 02. 10. – 1955. 06. 22.	DC, PSDI, PLI	497
Segni I	1955. 07. 05. – 1957. 05. 06.	DC, PSDI, PLI	670
Zoli	1957. 05. 19. – 1958. 06. 19.	DC	396
<i>III. törvényhozási ciklus</i>	<i>1958. 06. 12. – 1963. 02. 18.</i>	<i>DC, PSDI</i>	
Fanfani II	1958. 07. 01. – 1959. 01. 26.	DC	209
Segni II	1959. 02. 15. – 1960. 02. 24.	DC	374
Tambroni	1960. 03. 25. – 1960. 07. 19.	DC	116
Fanfani III	1960. 07. 26. – 1962. 02. 02.	DC, PSDI, PRI	556
Fanfani IV	1962. 02. 21. – 1963. 05. 16.	DC	449
<i>IV. törvényhozási ciklus</i>	<i>1963. 05. 16. – 1968. 03. 11.</i>		
Leone I	1963. 06. 21. – 1963. 11. 05.	DC	137
Moro I	1963. 12. 04. – 1964. 06. 26.	DC, PSI, PSDI, PRI	205
Moro II	1964. 07. 22. – 1966. 01. 21.	DC, PSI, PSDI, PRI	548
Moro III	1966. 02. 23. – 1968. 06. 05.	DC, PSI, PSDI, PRI	833
<i>V. törvényhozási ciklus</i>	<i>1968. 06. 05. – 1972. 02. 28.</i>		
Leone II	1968. 06. 24. – 1968. 11. 19.	DC	148
Rumor I	1968. 12. 12. – 1969. 07. 05.	DC, PSU, PRI	205
Rumor II	1969. 08. 05. – 1970. 02. 07.	DC	186
Rumor III	1970. 03. 27. – 1970. 07. 06.	DC, PSI, PSDI, PRI	101
Colombo	1970. 08. 06. – 1972. 01. 15.	DC, PSI, PSDI, PRI	527
Andreotti I	1972. 02. 17. – 1972. 02. 26.	DC	9
<i>VI. törvényhozási ciklus</i>	<i>1972. 05. 25. – 1976. 05. 01.</i>		
Andreotti II	1972. 06. 26. – 1973. 06. 12.	DC, PSDI, PLI	351
Rumor IV	1973. 07. 07. – 1974. 03. 02.	DC, PSI, PSDI, PRI	230
Rumor V	1974. 03. 14. – 1974. 10. 03.	DC, PSI, PSDI	203
Moro IV	1974. 11. 23. – 1976. 01. 07.	DC	410

Kormányok	Idő	Összetétel	Időtartam (napok)
Moro V	1976. 02. 12. – 1976. 04. 30.	DC	78
<i>VII. törvényhozási ciklus</i>	1976. 07. 05. – 1979. 04. 02.		
Andreotti III	1976. 07. 29. – 1978. 01. 16.	DC	536
Andreotti IV	1978. 03. 11. – 1979. 01. 31.	DC	326
Andreotti V	1979. 03. 20. – 1979. 03. 31.	DC, PRI, PSDI	11
<i>VIII. törvényhozási ciklus</i>	1979. 06. 20. – 1983. 05. 04.		
Cossiga I	1979. 08. 04. – 1980. 03. 19.	DC, PLI, PSDI	228
Cossiga II	1980. 04. 04. – 1980. 09. 27.	DC, PSI, PRI	176
Forlani	1980. 10. 18. – 1981. 05. 26.	DC, PSI, PSDI, PRI	220
Spadolini I	1981. 06. 28. – 1982. 08. 07.	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI	405
Spadolini II	1982. 08. 23. – 1982. 11. 13.	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI	82
Fanfani V	1982. 12. 01. – 1983. 04. 29.	DC, PSI, PSDI, PLI	149
<i>IX. törvényhozási ciklus</i>	1983. 07. 12. – 1987. 04. 28.		
Craxi I	1983. 08. 04. – 1986. 06. 27.	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI	1058
Craxi II	1986. 08. 01. – 1987. 03. 03.	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI	214
Fanfani VI	1987. 04. 17. – 1987. 04. 28.	DC, függetlenek	11
<i>X. törvényhozási ciklus</i>	1987. 07. 02. – 1992. 02. 02.		
Goria	1987. 07. 28. – 1988. 03. 11.	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI	227
De Mita	1988. 04. 13. – 1989. 05. 19.	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI	401
Andreotti VI	1989. 07. 22. – 1991. 03. 29.	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI	615
Andreotti VII	1991. 04. 12. – 1992. 04. 24.	DC, PSI, PSDI, PLI	378
<i>XI. törvényhozási ciklus</i>	1992. 04. 23. – 1994. 04. 16.		
Amato I	1992. 06. 28. – 1993. 04. 22.	DC, PSI, PSDI, PLI	298
Ciampi	1993. 04. 28. – 1994. 04. 16.	DC, PSI, PSDI, PLI	353

Forrás: NEWELL James L. (2009): *The Politics of Italy*. Cambridge, Cambridge University Press. 29–30.

Vákát oldal

IV. Az alkotmányozás kora

Nuber István

1. Bevezetés

1.1. Az olasz ellenállás kibontakozása és győzelme

Az antifasiszta ellenállás kibontakozásának időszakában Itália három zónára tagolódott. A „Déli Királyság” Brindisiben székel, majd Salernóba települt, amikor is a király újra megkérte Badogliót, hogy alakítsa meg a második katonai kormányt. Az olasz politikai viszonyokra sajátosan jellemző volt, hogy a déli régióban nem jött létre szervezett partizánmozgalom, de életre hívták a nemzeti bizottságokat. Egyedül Nápolyban tört ki sikeres népi felkelés 1943. szeptember 27-én. XII. Pius pápa sürgetésére Rómát „nyílt várossá” nyilvánították, ezt követően kiűzték az előrenyomuló német csapatokat. A Badoglio-kormány – a fegyverszüneti szerződést figyelembe véve – hadat üzent a hitleri Németországnak, s ezzel együtt a szövetségesek „kormányai Olaszországot közös hadviselő félnek ismerték el.”¹

A fegyveres és politikai antifasiszta ellenállás a másik két zónában, Közép- és Észak-Olaszországban bontakozott ki legnagyobb mértékben. A fegyveres felkelésben majd minden osztály, csoport és réteg részt vett, s képviselői között megtalálható volt valamennyi párt és antifasiszta irányzat. A lakosság tömeges részvétele az ellenállási mozgalomban előrevetítette a háború utáni politikai viszonyok várható alakulását, amely egyben a politikai élet későbbi aktivitásának alapja lett.

Az ellenállás és az ország felszabadításának célját tekintve különböző elképzelések fogalmazódtak meg. Legaktívabbak voltak a Garibaldi nevét felvevő, a kommunista párt által vezetett partizáncsoportok és az *Igazság és Szabadság* néven harcoló akciópártiak. Ezzel együtt létrejöttek a németellenes Hazafias Akcióosztagok, amelyek többnyire szabotázsakciókat hajtottak végre, ugyanakkor elutasítottak minden kötődést valamely párthoz vagy mozgalomhoz. Az ellenállás távlatának megítélésében az eltérő álláspontok ütköztek egymással. A Nemzeti Felszabadító hadsereg, az Akció Párttal az élén, a demokratikus forradalmi átalakulást tűzte ki célul, ugyanakkor a liberálisok és a kereszténydemokraták a mérsékelt irányzatot, a régi, liberális államszervezetben való visszatérést képviselték. Végül elfogadták Togliatti javaslatát, amely szerint az államforma kérdését a háború befejezése után népszavazással döntsék el.

A kommunista párt javaslatára 1944 januárjában megalakult az olasz felszabadító hadsereg, ami a *Szabadság Önkénteseinek Hadteste* nevet viselte. A nemzeti egységért küzdő antifasiszta erőket közös cél fűzte össze, amikor az Észak-olaszországi Nemzeti

¹ Kis Aladár (1975): *Olaszország története 1748–1968*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 266.

Felszabadító Bizottság kezdeményezésére hat párt (kereszténydemokraták, szocialisták, kommunisták, liberálisok, akciópártiak és a munka demokratái) a „rendkívüli olaszországi kormány” néven vette át a politikai irányítást, illetve folytatta a felszabadító harcot.

A kettős hatalmi struktúrából következő válsághelyzetet mind a nemzetközi viszonyok, mind a belső nemzeti körülmények pozitív irányú változásai kedvezően befolyásolták. 1944. március 11-én a Szovjetunió hivatalosan elismerte a Badoglio-kormányt azzal a céllal, hogy a két ország felvegye egymással a diplomáciai kapcsolatot, ami a szövetségeket váratlanul érte és meglepte. Az antifasiszták, kiváltképpen a kommunisták, demokratikus kormányt követeltek a katonai kabinet helyett, és állásfoglalásukat egyértelművé tették: amíg III. Viktor Emánuel lesz az ország élén, nem vesznek részt a kormányban. Indítványozták egy nemzeti egységkormány létrehozását. A PCI e javaslatát a Nemzeti Felszabadító Bizottságban résztvevő minden párt elfogadta.

A szövetségesek harci cselekvése – némi stagnálás után – támadásba fordult át, és 1944. június 9-én bevonultak az olasz fővárosba, felszabadították Rómát. A király és Badoglio lemondott, s Umberto vette át a régensi hatalmat, amíg az új kormány meg nem alakult. A Nemzeti Felszabadító Bizottság javaslatára Ivanoe Bonomi lett a kormányfő, ahogy ezt már a második fejezetben jeleztük. Időközben a partizánmozgalom és az ellenállás katonai erői közös, egységes irányítás alá kerültek. A szövetségesek nyári offenzívájának sikerei és az olasz ellenállási mozgalom akciói következtében Közép-Olaszország felszabadult. Előbbi vezérkara azonban egy kiáltványban a harcok beszüntetésére szólította fel az ellenállás Észak-Olaszországban állomásozó és harcoló osztagait, aminek következtében átmenetileg törés következett be a mozgalom nemzetfelszabadító törekvéseiben. A krízist tetőzte, hogy Bonomi lemondott, majd 1944. december 12-én megalakította második kormányát a kereszténydemokraták és a kommunisták részvételével.

Végül a kormányválság közepette kompromisszum született Wilson tábornok és az Észak-olaszországi Nemzeti Felszabadító Bizottság között, amelyet az úgynevezett római jegyzőkönyv rögzített 1944. december 7-én. Ennek értelmében a szövetségesek utasításait követték az ellenállás hadműveleteinek irányítói.² Olaszország területén 1945 áprilisában kezdődött el a szövetségesek általános offenzívája, ekkor indultak meg az ellenállási mozgalom harci cselekedetei, és április 28-án felszabadult Észak-Olaszország utolsó városa, Torino is. Az ország felszabadítása után a Bonomi-kormány ismét lemondott, s az új kabinet Feruccio Parri, az Akció Párt vezetőjének elnökletével alakult meg.³

A második világháború befejezésével és Olaszország felszabadításával összefüggésben politikai és gazdasági szempontból figyelembe kell venni a nemzetközi viszonyokat és megállapodásokat, a félszigeten kialakult kettős hatalmi helyzetet és az ország három zónára (dél-közép–észak) tagozódását. A háború kimenetelét illetően lényeges és elengedhetetlen lépés volt a szövetségesek partraszállása Szicíliában és Anzióban, valamint fokozatos előrenyomulása és az olasz hadsereg kapitulációja. Ugyanakkor a „szövetséges” Németország hódító háborúja kettős hatást váltott ki: egyrészt az ellenség romboló hadjárata a fasizmus feléledését tette lehetővé, másrészt az antifasiszta erők összefogását eredményezte Közép- és Észak-Olaszországban. Az utóbbi körülmény egyben megalapozta azt a demokratikus kibontakozást és folyamatot, amely máig is tart az Olasz Köztársaság történetében.

² Kis Aladár (1975): *i. m.* 274–275.

³ Lásd bővebben: II. fejezet.

1.2. Az alkotmány koncepciójának kidolgozása

A fasizmus bukása, a háború befejezése és az ország felszabadulása után Olaszország életében a leglényegesebb politikai fordulat az államforma kérdésének és az alkotmányozó gyűlés előkészítésének eldöntése volt. 1945 decemberében a PCI V. kongresszusán elfogadták az új pártprogramot, amely hitet tett egy, a parlamentáris rendszeren alapuló demokratikus államforma, a köztársaság mellett. Ugyanakkor a Kereszténydemokrata Párt, De Gasperivel az élén, szintén a demokratikus rendszer kialakítását tartotta a legfontosabb politikai programnak. Az 1946. április végére összehívott római kongresszuson a küldöttek jelentős része a köztársaságra voksolt, ugyanakkor a párt tagjait nem kötelezte, hogy mely államforma mellett döntsenek. A Vatikán, feladva addigi semleges álláspontját, híveit arra ösztönözte, hogy a monarchikus államformát támogassák.

Ahogy az előző fejezetben megállapítottuk, az Alkotmányozó Nemzetgyűlésben – annak pártösszetételét tekintve – a kereszténydemokraták (35,2 százalék, 207 mandátum), a kommunisták (19,5 százalék, 104 mandátum) és a szocialisták (20,7 százalék, 115 mandátum) szerezték meg a mandátumok többségét (74,9 százalék). A többi párt (liberális, monarchista párt, Az utca embere/A mindennapok embere) együttvéve a szavazatok 25 százalékát érte el.⁴ A mandátumi arány nagyrészt meghatározó volt az alkotmány alapvető koncepciójának kidolgozásakor. A különböző területről érkező, eltérő társadalmi háttérrel és politikai meggyőződéssel rendelkező küldöttek nagy felelősséget vállaltak magukra, amikor összehívták az Alkotmányozó Nemzetgyűlést, hogy lerakják egy modern tartalmú, plurális, demokratikus berendezkedés alapjait a diktatórikus egypártrendszerrel, a fasizmussal szemben. A képviseleti demokrácia elveinek megfogalmazása, jogi szabályainak alaptörvénye a fasizmus romjaiból és a monarchia megoldatlan ellentmondásaiból, a korábbi demokratikus tradíciókat követve bontakozott ki.

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés egyértelműen hitet tett a pártatlanság, a szabadság és a demokrácia elvei mellett. Ez az aktus alapozta meg azt a szilárd elhatározást, hogy egy teljesen új alkotmányt fogadjanak el. Az átmenet és a rendkívüli szituáció nehéz és tragikus éveiben, amikor a Nemzeti Felszabadító Bizottság (CLN) kormányai vették át az ország irányítását, nemcsak az alaptörvény célkitűzéseiről zajlott a vita, és nem csupán arról folyt a polémia, hogy hogyan lehet az újraegyesített ország népét képviselni, hanem a leendő alkotmány legfontosabb tartalmi feladatairól is. Ebből következően az átalakulás forradalmi folyamatában, a régi, huszonegy éves szörnyű diktatúrával való drasztikus szakítás időszakában az Alkotmányozó Nemzetgyűlés eszméje és perspektivikus terve tartalmazza az alkotmány alapvető téziseit. Az alaptörvény olyan új programot hirdetett meg, amely napjainkig meghatározza Olaszország társadalmi, gazdasági és kulturális fejlődésének demokratikus útját. Természetesen ez a progresszió nem ellentmondásmentesen következett be, hiszen a korábbi elmaradottságot, a diktatórikus rezsim diszfunkcionális működését, a háború óriási személyi és anyagi veszteségeit felszámolva kellett egy gyökeresen más társadalmi formációnak, a köztársaságnak az alapjait lerakni, azt felépíteni és a politikai kompromisszumok közepette az ország jövőjének feladatait alkotmányos keretbe foglalni.

⁴ Kis Aladár (1975): *i. m.* 279.

Az egypártrendszerrel szemben meg kellett felelni egy szélesebb körű politikai és társadalmi pluralizmus igényének, s olyan politikai rendszert kellett megalkotni, amelyben az állampolgár szabadsága nem csupán óhajt fejez ki, hanem garanciát is jelent. A túléléssel járó nehézségek, a háborús károk és veszteségek, a lakosság megfogyatkozott száma, a fájdalmas személyi/egyéni veszteségek az emberekből természetesen szolidaritást váltottak ki egymás iránt és a társadalmi igazságosság igényét vetették fel, amelyet a képviselők is jól érzékeltek. Következésképpen az alkotmány tartalmi alaptéziseibe bekerültek a társadalmi feszültségek, az erkölcsi konfliktusok problémái.⁵

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tagjai saját párt- és személyi identitásuknak megfelelően tettek javaslatot lényeges elvi kérdések megoldására, az erkölcsi, gazdasági kapcsolatok, politikai viszonyok tartalmi megfogalmazására. A közös cél érdekében a viták során nem egyszer kompromisszumokra kényszerültek. Nem véletlen, hogy a konszenzusra való törekvés az alkotmány egyik lényeges vonása, a rigorózus, merev jellege mellett. A szabadság, a köztársaság, a demokrácia, a munka értékei, a népszuverenitás, az emberi jogok sérthetlensége, a személyiség elsőbbsége, az egyenlőség elve, az egység és autonómia, a nyelvi kisebbség garantálása, a lelkiismereti és szólásszabadság elve teljes mértékben áthatja az olasz alkotmány egész gondolati rendszerét, általános célkitűzéseit és a gyakorlati feladatok széles körét.

Az alkotmányban deklarált célkitűzések három nagy eszmei áramlat – keresztény, kommunista és szocialista, valamint liberális – leglényegesebb koncepcióját tükrözik, nem becsülve le a többi párt delegátusainak javaslatait, éles vitákból fakadó érveit, vagy az árnyaltabb ideológiai ellentéteket, amelyek végül gazdagították az elképzelések törvénybe iktatását. Ebből is látható, hogy a problémakör sokrétűbb volt a három párt az Alkotmányozó Nemzetgyűlésre gyakorolt ideológiai befolyásának kérdésénél. Természetesen az egyes víziókat, a társadalmi rendszer átalakításával járó tennivalókat a történelmi helyzetből fakadó szükségletek támasztották, amik az ország gazdasági, kulturális feltételeitől függtek. Ugyanakkor figyelembe kell vennünk, hogy az antifasiszta ellenállás idején a katonatisztek közül többen monarchisták voltak, Olaszország felszabadulásáért harcoltak, náciellenesnek tartották magukat, és az értelmiségiek egy részével együtt a monarchiában látták a jövő társadalmának folytonosságát és biztosítékát. Nem elhanyagolható tény, hogy az olasz társadalom „éppen akkor tudta maga mögött 20 év diktatúráját, ahol a politikai vélemények ütköztetésének lehetősége gyakorlatilag lenullázódott, mindenki félt attól, hogy a köztársasági forma valamilyen ugrás lesz az ismeretlenbe, ahol politikai erők között viták lesznek, s korábban ezek létéről nem volt tudomásuk.”⁶

A köztársaság (*res publica*) eszméje az alkotmány koncepciójának kidolgozása előtt is vita tárgyát képezte, amit az 1946-os választások eredményei is valóban tükröztek. A képviselők közül többen felvetették az elengedhetetlen politikai és gazdasági reformokat és a társadalmi-politikai változások fejlődési irányának meghatározását. Problémát okozott, hogy többen a gyors átalakulások mellett kardoskodtak, ugyanakkor az Alkotmányozó Nemzetgyűlés nem rendelkezett törvényhozó és végrehajtó hatalommal, csupán javaslati joggal bírt.

⁵ BOTTINELLI, Ernesto (2006): *La costituzione della Repubblica Italiana. Un classico giuridico*. Milano, Classici moderni. 10.

⁶ FASSONE, Elvio (2012): *Una costituzione amica*. Milano, Garzanti Libri. 109.

Az alkotmány kidolgozásában 75 tagú bizottság vett részt, amelyet három albizottság fogott egységbe. Az első bizottság többnyire a leglényegesebb állampolgári jogokkal és kötelezettségekkel foglalkozott, a második a köztársaság intézményrendszerén munkálkodott, a harmadik a gazdasági és társadalmi jogok alternatíváit dolgozta ki. Munkájuk tartalmi összehangolását tizennyolc tagú szerkesztőbizottság végezte el és terjesztette elő, illetve bocsátotta vitára az Alkotmányozó Nemzetgyűlés elé 1947. március 4-én.

Az alkotmánytervezet rendelkezéseihez 1663 módosító indítványt nyújtottak be, s ebből 292-t fogadtak el. Az 555 képviselőből 275 vett részt a vitában, és 1090 hozzászólás hangzott el 170 ülésen (375 volt összesen az ülések száma). Végül az Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1947. december 22-én szavazta meg az új alkotmányt titkos voksolással 453:62 szavazataránnyal. Az Olasz Köztársaság alkotmánya 1948. január 1-jén visszavonhatatlanul hatályba lépett.

„Az 1948. január elsején hatályba lépett alkotmány modern alaptörvény volt, amely azonban magán viselte korának politikai ellentmondásait. Olyan rendelkezéseket tartalmazott – mint bizonyos szociális és gazdasági jogok vagy a lateráni egyezmény védelme –, amelyeket néhány évvel később már nagyon nehéz lett volna bevenni az alkotmány-szövegbe. A kétszatu politikai rendszer kialakulása és a szembenálló felek közti konfliktusok kiéleződése később azzal járt, hogy az alkotmány némely intézménye „[...] csak nagyon nehezen és későn” kezdett működni.⁷

2. A köztársaság alkotmányának vázlatos szerkezete

Az olasz alkotmány négy fő részre tagolódik:

- az első a fő alapelveket tartalmazza;
- a második a lakosság jogait és kötelezéseit, az erkölcs kérdését, a társadalmi, gazdasági és politikai kapcsolatokat taglalja;
- a harmadik a Köztársaság politikai rendszerét elemzi részletesen;
- a negyedik az átmeneti és végleges rendelkezéseket foglalja magában.

Jelenleg az első és a második rész alapelveit, a lakosság jogait és kötelezéseit, a társadalom leglényegesebb kapcsolati rendszerét mutatjuk be.

2.1. Az alkotmány alapelvei és célkitűzései

Az alkotmány preambuluma kinyilvánítja: „Olaszország a munkán alapuló demokratikus Köztársaság”. Természetesen ennek a megállapításnak tartalma és jelentősége idővel némi változáson ment keresztül, de mint alapérték a társadalom fennmaradásának fundamentuma volt és maradt. A köztársaság sokkal többet jelent egy államformánál, mint – leegyszerűsítve – a monarchia pusztá ellentéte. A „res publica” kifejezésből származó köztársaság a közösségi értékek összességét jelképezi, amely társadalmi formát nem lehet

⁷ SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. 1945–2005*. Budapest, Osiris Kiadó. 104.

revízió alá venni, amelyhez Olaszország képviselte mereven ragaszkodik: „A köztársasági államforma nem lehet alkotmánymódosítás tárgya.” (139. cikk)

A köztársasággal összefüggésben több szerző és a küldöttek is „hármasságban” gondolkodtak: Ellenállás, Alkotmány, Köztársaság⁸; ezek egymástól elválaszthatatlan kitételek. Az ellenállás hívta életre az alkotmányt, s ennek következményeként született a köztársaság. Nem véletlen, hogy az alkotmány preambuluma kitétetett szerepet tulajdonít a munkának (1. cikk). A munka az emberi méltóság elválaszthatatlan része, ezzel együtt szilárd erkölcsi értéket is hordoz magában. A munka mint alapvető hozzájárul a demokrácia tökéletesedéséhez, a szuverén nép energiájának kifejeződéséhez, és lényeges tényezőt jelent a szociális együttélés megalapozásában. A negyedik cikk első szakasza elismeri minden olasz állampolgár munkához való jogát, és elősegíti azokat a feltételeket, amelyek megvalósítják e jog érvényesülését. Ha kevésbé biztosítják magát a munkát vagy a munka feltételeit (balesetek, életveszélyes körülmények, vándorlás egyik helyről a másikra), csorbulnak az életlehetőségek, csak részben vagy egyáltalán nem válik lehetővé az alanyi jogon járó szükségletek kielégítése.

A munkára vonatkozó formula az egyik legjelentősebb általános megállapítás. Ugyanakkor felhívja a figyelmet az állampolgárok azon köteletségére, hogy saját képességeik alapján olyan munkát végezzenek, amely nagymértékben elősegíti a „társadalom anyagi és szellemi fejlődését”. Az alkotmány több cikke kiemeli a munka mint politikai stratégiai direktíva szerepének jelentőségét az ország kormányzása érdekében.

Az első cikk egyértelművé teszi, hogy a népet illeti a szuverenitás, amely a hatalom eredetére és alanyának megjelölésére szolgál. A nép a hatalmát a választott képviselői segítségével nagyrészt közvetett, részben közvetlen (népszavazás, népi kezdeményezések) módon az alkotmányban rögzített „formában és keretek között gyakorolja”.

A második cikkben markánsan kifejeződik, hogy a köztársaság elismeri és szavatolja az ember alapvető, sérthetetlen, elidegeníthetetlen jogait, amelyek mind az egyénre, mind a társadalmi közösségekre, az olasz társadalom mindennemű szervezeteire vonatkoznak. A személyek sérthetlensége, az államrendben elfoglalt helye alapvető értéknek fogalmazódott meg az alkotmányban, amely széles körű biztosítékot jelentett számukra. Elősegíti a személyiség kibontakozását, beilleszkedését a társadalom különböző szegmenseibe és az egyén szocializálódását. Ugyanakkor szükségesnek tartja a politikai, gazdasági, társadalmi együttélésből és szolidaritásból fakadó „megmászhatatlan” köteleességek vállalását és teljesítését. A valóságban a jogok és a köteleességek az emberi együttélés elengedhetetlen és szükségszerű feltételei.

Az alkotmány harmadik cikke hangsúlyozza, hogy minden állampolgár egyenlő megbecsülésben részesüljön és a törvény előtt mindenki egyenlő legyen, tekintet nélkül „nemre, fajra, anyanyelvre, vallásra, politikai hovatartozásra, egyéni és társadalmi körülményekre”. Kiemeli: a köztársaság feladata, hogy rombolja le, tegye semmissé azokat a gazdasági és társadalmi akadályokat, amelyek alapvetően meggátolják a személyiség teljesebb kibontakozását, minden egyes személy érvényesülését az ország társadalmi, politikai, gazdasági és kulturális életében.

Az ötödik cikk megerősíti, hogy Olaszország egy és oszthatatlan köztársaság, ezzel együtt szavatolja az állami közszolgálat területén a régiók decentralizációját, jogalkotásuk

⁸ FASSONE, Elvio (2012): *i. m.* 108.

elveit és módszereit, az önkormányzatiság működésének megvalósulását, a centrális politikai akarat és lokális politikai, gazdasági és kulturális döntések összehangolását és érvényesülését.

A hatodik cikkben a köztársaság biztosítja a kisebbségek nyelvének védelmét és használatát, figyelembe véve az adott közösség helyzetét (Alto Adige), amely szoros egységet alkot az anyanemzettel. Mindez később kiegészül az Európai Unió, az Európa Tanács nyelvi kisebbségek nyelvhasználatának elfogadásával, illetve adaptálásával. Például az 1999. december 5-i 482. számú törvény kibővítette azon nyelvek és kultúrák sorát, amelyek törvényi védeltséget élveznek (albán, katalán, germán, szlovén, horvát, valamint a francia, a franko-provanszál, a friulán, az okszitán és a szárd nyelvek). Hozzá kell tenni, hogy a célok heterogén jellegéből fakadóan a valódi és tényleges nyelvi kisebbségek saját örökségük elégtelen védelmére panaszkodnak. Javasolják, hogy fenti cikkel összefüggő törvényekkel, rendeletekkel kellene megvalósítani a nyelvi egyenjogúságot. Ezzel együtt kezd elterjedni a dialektusok használatának és védelmének igénye, sőt a kétnyelvűség helytelen használata is megjelenik (például a közlekedési táblákon), mint néhány egyszerű helyi identitás szertartásossága.⁹

A hetedik és nyolcadik cikkben hitet tesznek az állam és az egyház szétválasztása mellett, szavatolva a lelkiismereti és vallásszabadság megvalósulását. Viszonyukat az 1929-ben elfogadott lateráni egyezmény szabályozta. A Szentszék, a Vatikánváros saját törvényei szerint önálló államszervezet. Az egyházi intézmények függetlensége és szuverenitása hangsúlyos jelentőséggel bírt, azzal együtt, hogy a katolikus egyháznak különleges figyelmet szenteltek. Az a cél vezette a delegáltakat, hogy a hívők ezrei ne maradjanak távol a politikától (ahogy kifejtettük az első fejezetben: *non expedit*). Az alkotmány azonban a katolikus egyháznak nem biztosított kiváltságos jogokat, annál is inkább, mivel minden egyházi felekezet tagjai vallási meggyőződésüket szabadon, az emberi jogokhoz híven gyakorolhatják.

Az alkotmány hangsúlyozza, hogy a törvény előtt minden vallási felekezet egyformán egyenlő és szabad. A nem katolikus felekezetek saját státúsumuk alapján működhetnek, ha elveik nem ellentétesek az olasz jogrenddel. Az államhoz való viszonyukat az adott felekezet képviselőjével megkötött megegyezés jogilag szabályozza. A köztársaság a kultúra sokoldalú, demokratikus érvényesülését és fejlődését, a környezet szigorúan vett (főképpen az utóbbi időben) védelmét, a tudományos és technikai kutatás kibontakozását segíti elő (9. cikk). A táj, az emberi környezet védelme a fenntartható életmód és fejlődés elengedhetetlen feltétele, amelyet a Nizzában aláírt Európai Unió Alapjogi Chartája tartalmaz, és amit Olaszország is törvénybe iktatott 2006. január 6-án.

Az alkotmány különleges jelentőséget tulajdonít annak, hogy az olasz jogrendszer (10. cikk) harmonikusan feleljen meg a nemzetközi jog elfogadott univerzális szabályainak. A külföldiek jogi állapotát a nemzetközi egyezmények és megállapodások kodifikálják. Menedékjogot kap az a külföldi állampolgár, akit hazájában meggátoltak az olasz alkotmányban elfogadott szabadságjogok gyakorlásában, illetve akit politikai okok miatt üldöznek. Bűncselekmény elkövetése miatt azonban külföldi állampolgár nem adható ki. Ezt a törvényerejű rendeletet népirtás elkövetése esetén nem lehet alkalmazni.

⁹ FASSONE, Elvio (2012): *i. m.* 127.

Olaszország elutasítja a háborút (11. cikk) mint a népek, népcsoportok szabadsága megsértésének és a nemzetközi problémák, viták, feszültségek megoldásának eszközét. Egyenlő feltételek mellett támogat minden olyan rendszert, nemzetközi szervezetet, amely a népek közötti békét biztosítja és az igazságos együttműködést segíti elő. A tizenkettedik cikk megállapítja, hogy a köztársaság zászlaja az olasz trikolor, amely egymás mellett függőlegesen elhelyezkedő, egyenlő nagyságú zöld, fehér, piros sávokból áll.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az Olasz Köztársaság a nemzetközi jogi civilizációs mozgalom integráns részévé vált. Az egész alkotmány szellemiségét áthatják a 18. századi függetlenségi nyilatkozatok, az emberi és polgári jogok: 1776. július 4-én az Egyesült Államok Kongresszusa jóváhagyta a Függetlenségi nyilatkozatot, kidolgozta és elfogadta az Amerikai Egyesült Államok alkotmányát (1787) és a Jogok Törvényét (*Bill of Rights*, 1791). A nyilatkozat kiemelte az egyéni szabadságjogokat és a forradalom jogát. Az alkotmány és a Jogok Törvénye védi a szólás- és vallásszabadságot, a gyülekezési szabadságot, a petíció jogát és a fegyvertartási és -viselési jogot. Tiltja az indokolatlan letartóztatást és a kényszerítést, továbbá hogy valaki önmaga ellen valljon.

A francia forradalom idején, 1789. augusztus 26-án hatályba lépett az Emberi és polgári jogok nyilatkozata. Az olasz alkotmányban is fellelhetők az ebben megfogalmazott elvek. Ezek a következők: minden ember egyenlőnek és szabadnak született; a polgári társulások az emberi jogok védelmét szolgálják; minden hatalom forrása a nép, minden szabad, ami nem árt másoknak; a törvény előtt mindenki egyenlő; érvényesül az ártatlanság védelme, a szólás- és lelkiismereti szabadság; a vallás nem sérti a közrendet; a hatalmi szervek megoszlása, a tulajdon védelme elengedhetetlen, általánosan elfogadott jog.

Az alkotmány cikkeinek elfogadása nemcsak a múlt, a történelmileg már korábban megszerzett alapvető jogokra, hanem az alkotmány elfogadása utáni, modern kori jogokra is vonatkozott, például az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatára (New York, 1948. december 10.), az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmének európai egyezményére (1950. november 4.), az Alapvető jogok chartájára (Nizza, 2000.) Tehát az alkotmány példászerűen, dinamikus módon nyitott az együttélés általános elveinek beépítésére, elfogadására, valamint a globális korszak kihívásaira is reagálva kiegészítette a nemzetközi jogra vonatkozó új szabályokat, az emberiség és igazságosság jegyében.

2.2. Az állampolgárok jogai és kötelességei

Az alkotmány kitüntetett szerephez juttatja az állampolgári jogok és kötelességek megvalósítását, e jog egymással való összefüggését, dialektikus egységét, amelyet az állampolgári kapcsolatok fényében világít meg. Ebben elsőrendű, meghatározó jelentőséggel bír az emberi szabadság sérthetlensége. A személyi szabadság korlátozását, a fogva tartást, zaklatást csak a törvény által meghatározott, indokolt esetben, az igazságügyi hatóságok határozatai alapján lehet alkalmazni. Ez a tény nem zárja ki, hogy sürgős és rendkívüli esetben a köztársasági hatóságok foganatosíthatnak ideiglenes intézkedéseket, amelyekről 48 órán belül értesíteni kell az igazságügyi hatóságokat. Ha ők szintén 48 órán belül az intézkedéseket nem hagyják jóvá, hatályon kívül szükséges helyezni azokat. Ezzel együtt a szabadságukban korlátozott személyekkel nem lehet fizikai erőszakot

vagy pszichikai befolyást gyakorolni, s ez az eljárás büntetendő. A törvény határozza meg a letartóztatás lehetséges időtartamát.

A szabadságjogok fontos eleme, hogy a magánlakás sérthetetlen (14. cikk). A személyi szabadságra vonatkozó biztosítékok betartásával lehet csak magánlakásban szemlét, házkutatást, tárgyi eszközök lefoglalását végrehajtani. Természetesen az adóügyi és gazdasági céllal, közérdekből vagy egészségügyi okokból tartandó szemlét, vizsgálatot különleges törvények szabályozzák. Az egyén jogaihoz hozzátartozik, hogy a levelezés és közlés minden egyéb formájának védelme és titkossága sérthetetlen (15. cikk). A korlátozásokat a törvény által előírt, meghatározott esetben lehet alkalmazni.

A szabadságjogok érvényesülésének elengedhetetlen feltétele, hogy az állampolgár szabadon mozoghat és tartózkodhat az ország területén, kivéve a biztonsági és egészségügyi okok miatt kijelölt helyet (16. cikk). A személyek mozgásszabadságát csak törvényi felhatalmazással lehet közhatalmi kényszerrel korlátozni. A jogszabály által meghatározott esetek kivételével minden állampolgár szabadon hagyhatja el a köztársaság területét, és szabadon térhet vissza hazájába.

Lényeges eljárásnak tartjuk, hogy az állampolgároknak joguk van békésen és fegyverek nélkül gyülekezni. A gyülekezési szabadság fontos kitétele, hogy a gyűléseket nem kötelező előre bejelenteni, még ha nyilvános helyet választanak is az érintett személyek, közösségek, csoportok. A közterületen tartandó gyűlésekről az állami szerveket értesíteni kell, a megtartásukat csak biztonsági okokból vagy közérdekből tilthatják meg.

Az állampolgároknak joguk van szabadon, előzetes engedély nélkül politikai szervezeteket létrehozni abban az esetben, ha az alkotmány alapelveit nem sértik. Az alkotmány átmeneti és végleges rendelkezései (a XII. és a XIII.) megtiltják a fasiszta párt újjászervezését. A fasiszta párt ugyanis nem vette figyelembe az általános emberi, együttélési jogokat, totális hatalomgyakorlással negligálta a szabadságjogokat, az egyénekre és csoportokra nézve diszkriminációt alkalmazott. Éppen ezért a fasiszta rendszer fő felelősei 1948-tól öt évig nem szavazhattak, és nem választhatták meg őket. A volt fasisztáknak nincs megtiltva, hogy demokratikus alapon pártot alapítsanak, de fasiszta pártot nem hozhatnak létre. Tilos titkos, közvetetten politikai célt szolgáló katonai, fegyveres szervezetet létrehozni, ahogyan fasiszta szervezetek sem alakulhatnak meg.

Minden állampolgár szabadon gyakorolhatja – egyénileg vagy csoportosan – saját vallását, terjesztheti hittételeit, részt vehet zártkörű vagy nyilvános szertartásokon, ha azok nem ellentétesek a közérdeccsel (19. cikk). Bármely vallási gyülekezet vagy egyházi intézmény kultikus célja nem lehet oka állami szervek korlátozásainak, sem a megalakulásukkal, működésükkel, és bármely tevékenységükkel összefüggő különleges adóztatásnak (20. cikk).

Az alapvető szabadságjogokhoz tartozik a szólás- és sajtószabadság (21. cikk), amelyet a véleménynyilvánítás szabadságával is szoktak jelölni. Lényege, hogy mindenki szóban vagy írásban szabadon kinyilváníthatja nézeteit. A sajtószabadság érvényesítéséhez nem kell előzetesen engedélyt kérni, amint az előzetes cenzúra is tilos. A sajtótermékeket csak az állami hatalmi szerveknek a törvényben foglalt döntései alapján lehetséges lefoglalni (például a törvényben megjelölt bűncselekmények esetében). Sürgős esetekben, kihágások okán, s ha az igazságügyi hatóság nem tud azonnal beavatkozni, a rendőrség tisztjei is lefoglalhatják a törvényt sértők sajtótermékeit. Ha az igazságügyi hatóság 24 órán belül nem intézkedik, akkor a végrehajtást hatályon kívül helyezik. A törvény szankcionálja a közérdeklősöt sértő sajtóközleményt, előadást vagy a nyilvánosságra hozatal bármely formáját.

Az alapvető szabadságjogok biztosítása érdekében politikai okok miatt az állampolgárok nem foszthatók meg „jogképességeiktől, jogi státuszuktól, nevétől” (22. cikk). Bárki kezdeményezhet pert, ha sérülnek állampolgári jogai (24. cikk). Ha nem rendelkeznek anyagi kondíciókkal, akkor az állami szervek biztosítják számukra az anyagi eszközöket, illetve jogi védelmet. Fontos szabályozás, hogy mindenki a meglévő törvény alapján büntethető, s „csak olyan cselekményért, amit a törvény hatályba lépése után követett el”.

Az állampolgárok kiadatása csak az elfogadott nemzetközi megállapodások alapján lehetséges (26. cikk). Tilos bárkit kiadni politikai okok miatt. „A vádlott a jogerős ítéletig nem tekinthető bűnösnek”, az ártatlanság véelme mindenkit megillet (27. cikk).

Az állampolgári kapcsolatok érvényesülése szempontjából figyelemreméltó a 28. cikk, amely szerint: „Az állam és a közintézmények tisztségviselői és alkalmazottai a bűntető, polgári és igazgatási törvények szerint közvetlenül felelősek a jog megsértésével hozott aktusaikért. Ezekben az esetekben a polgári jogi felelősség kiterjed az államra és a közintézményekre.”

2.3. *Erkölcsei-társadalmi kapcsolatok*

Az erkölcs az emberek olyan viszonyrendszerét tükrözi, olyan elvek és normák, valamint érzelmek összességét jelenti, amelyek közvetlenül meghatározzák a társadalom tagjainak együttélését. A társadalmi együtlet leglényegesebb összetartó erejét, alapját és elemi részét a család alkotja. Az erkölcsi-társadalmi kapcsolatokban a család mint a „házasságon alapuló természetes közösség” bír jelentőséggel (29. cikk). A családi egység bázisát a házastársak erkölcsi és jogi egyenlősége biztosítja. A szülők kötelessége és joga, hogy gyermekeiket eltartsák, taníttassák és felneveljék. Ha ezt a feladatot nem képesek teljesíteni, akkor állami szervek veszik át a gondoskodást. A házasságon kívül született gyermek oktatását, nevelését és védelmét az állami intézmények látják el (30. cikk). Ezen túlmenően az apaság bizonyításának szabályait is a törvény szavatolja. A Köztársaság az általános erkölcsi és humánus elveknek megfelelően támogatja a családalapítást, védi a terhes nőket, a gyermekeket, fiatalokat általában és kiváltképpen a nagycsaládokat.

Az alkotmányt kidolgozó pártok egyöntetűen állást foglaltak abban, hogy személyi és kollektív jogként védik a lakosság egészségét, és a betegeknek ingyenes orvosi ellátást biztosítanak (32. cikk). Ugyanakkor figyelembe veszik és tiszteletben tartják az egyének személyiségének jogait az egészségügyi gondozással összefüggésben, azaz senki sem kötelezhető orvosi kezelésre.

A köztársaság egyértelműen kiáll a művészetek és a tudomány szabadsága mellett (33. cikk). Meghatározza az oktatásra vonatkozó jogi szabályokat, létrehozza az állami oktatási intézményeket és támogatja közületek, magánszemélyek által az önálló iskolák és nevelőintézetek létrehozását, teljes szabadságot biztosítva számukra kötelességeik és jogaik meghatározásakor, illetve az állami iskolák diákjaival azonos bánásmódot ír elő a magánintézmények tanulói számára. „A főiskoláknak, az egyetemeknek és akadémiáknak az állam törvényei által meghatározott keretek között joguk van autonóm tanrendet kialakítani.” Az iskola mindenki számára nyitott intézmény, s a legalább 8 évig tartó alsó szintű oktatás kötelező és ingyenes.

2.4. Gazdasági kapcsolatok

A gazdasági kapcsolatokkal összefüggő szabályok újból megerősítik és védik a munkára vonatkozó feltételek biztosítását, s azok különböző formáit (35. cikk). A törvény a feltételek érvényesüléséhez elengedhetetlennek tartja a dolgozók „szakmai képzéséről és fejlődéséről” való gondoskodást. A munkavégzés földrajzi területeit is kiterjeszti a nemzeti határokon túlra, ezzel együtt garantálja a kivándorlás lehetőségét, és elismeri a külföldön végzett munka presztízsét.

A dolgozók jövedelmét a végzett munka mennyiségének és minőségének arányában határozza meg azzal a céllal, hogy biztosítva legyen az egyén számára elengedhetetlen szabad és méltó élet. Ezzel együtt a napi és heti munkaidő tartamát törvényileg írja elő, biztosítva a pihenéshez, a fizetett szabadsághoz szükséges időintervallumot. Hangsúlyozza, hogy a munkavégzésben és anyagi elismerésben a nőket ugyanazok a jogok illetik meg, mint a férfiakat. Természetesen a munkakörülményeket úgy kell kialakítani, hogy a nők a családdal kapcsolatos teendőiket megfelelően el tudják látni. A munkavégzők nyugdíjazásának életkorát is maximálják.

A munkaképtelen, a fogyatékkal élők létfeltételeit állami támogatással, illetve eltartással oldják meg. Ezzel együtt biztosítják a megélhetési eszközöket, feltételeket azoknak, akik önhibájukon kívül lettek rokkantak, szenvedtek balesetet. Lehetőséget biztosítanak számukra, hogy részt vegyenek iskolai oktatásban, szakmai képzésben. A fenti feladatokat állami intézmények látják el, nem zárva ki a magánbiztosítók körét.

A dolgozók jogainak, érdekeinek védelmében a szakszervezetek tevékenysége szabad, amennyiben nyilvántartásba veszik őket, és demokratikus alapon szerveződnek. Az érdekvédelem hatékonyabbá tétele szempontjából kollektív munkaszerződéseket köthetnek (39. cikk). A sztrájkjogot a törvények által meghatározott formában lehet gyakorolni.

A gazdaságban megengedett a magánkezdeményezés, amely társadalmilag hasznos tevékenységet tükröz és garantálja a „biztonságot, szabadságot és emberi méltóságot”. A gazdasági tervek és végrehajtásuk ellenőrzése annak érdekében történik, hogy a magán- és állami gazdasági tevékenység együtt elősegítsék a társadalmi célkitűzések megvalósítását (41. cikk).

Az alkotmány a szabadságjogok egyik legfontosabb elvét a tulajdonjogban határozza meg (42. cikk). Egyértelműen biztosítja a magántulajdont, ugyanakkor szabályozza megszerzésének korlátait. Bizonytalanságot tükröz azonban a következő kitétel: „Törvényben meghatározott esetekben kártalanítás esetében a magántulajdon kisajátítható.” A törvény foglalkozik az öröklés szabályaival és korlátaival, valamint az állami öröklés jogaival.

A törvény közérdeki céloknak megfelelően ráruházza az államra, a közintézményekre, a dolgozók vagy fogyasztók csoportjára az olyan vállalatokat, amelyek kiemelt szolgáltatásokat végeznek, fontos energiaforrások fölött rendelkeznek, és létszükségleti cikkeket állítanak elő.

A föld célszerű kihasználása érdekében a törvény megszabja a földterületek nagyságának felső határát, elősegíti és kötelezővé teszi a talajjavítást az elhanyagolt és rossz adottságokkal rendelkező területeken (például Szicíliában). Sokoldalúan támogatja a kis- és középgazdaságokat, s kedvező gazdasági feltételeket teremt a „hegyi területek javítására” (34. cikk).

A törvény elismeri azon szövetkezetek létrehozását, amelyek társadalmilag hasznos tevékenységet folytatnak. Támogatja a kisiparosok gazdasági és társadalmi hasznot hozó

produkciónak. A törvény elismeri a dolgozók részvételét az üzemek igazgatásában, amennyiben jogszerűen járnak el (46. cikk). A törvény a korábbi hagyományoknak megfelelően védi a lakosság takarékosági törekvéseit, segít abban, hogy takarékbetéteik „révén lakáshoz, mezőgazdasági termelőeszközökhöz jusson, közvetlen vagy közvetett módon az ország nagy termelőegységeinek részvényeseivé váljon” (47. cikk).

2.5. Politikai kapcsolatok

A politikai kapcsolatok leglényegesebb elve, hogy minden nagykorú állampolgár szavazati joggal rendelkezik, férfi és nő (1946 óta) egyaránt. Abban az esetben, ha a választópolgár büntetett előéletű és korlátozott joggal rendelkezik vagy nem képes gyakorolni választói jogosultságát, nem szavazhat. A választási szabályok 1993-ban jelentősen módosultak, amikor is megváltoztatták a lehetőség és pluralizmuson alapuló ellensúlyok rendszerét. Ugyanis az ellensúlyok kiterjesztése a többségi jellegű választási rendszerekben indokolja a garanciális feltételeket, amelyek a polgári és politikai szabadságjogokkal vannak összefüggésben, és megfelelnek az alkotmányos normáknak.

Az olasz alkotmány egyértelműen meghatározza a választások legfőbb jellemzőit: egyéni, egyenlő, szabad és titkos. Az alkotmányos regulákat gyengítheti a postai úton leadott szavazat, amely lehetőséget 2001-ben vezettek be azért, hogy így biztosítsák a külföldön élő olasz állampolgárok részvételét az országgyűlési választásokon. Ez az eljárás sérti a titkosság elvét, mivel harmadik személy fizikailag gyakorolhatja ezt a jogot, illetve teljes mértékben nem biztosított a szavazatok valóságosága. A választási törvény többségi jellegét tompítja, s a kevésbé erős, de országos szinten megfelelő képvisellel rendelkező pártokat kompenzálja, hogy a legjobb eredményeket elérő pártok vállalják a szavazatok egyezményes csökkentését. A valóságban azonban nem valós, hanem állítást születtek. Az alkotmány XIII. átmeneti és végső rendelkezése szerint a Savoyai-ház tagjai és leszármazottjai nem rendelkeznek szavazati joggal, nem tölthetnek be közhivatalt és nem léphetnek be az ország területére. Ezt a rendelkezést 2002-ben feloldották.

Lényeges demokratikus szabályt tartalmaz a 49. cikk, amely szerint: „Minden állampolgár szabadon alakíthat pártokat abból a célból, hogy demokratikus módszerekkel részt vegyen a nemzeti politika alakításában.” Az európai alkotmányok közül az olasz ismerte el elsőként a pártoknak azt a szerepét, amelyet a demokratikus rendszerben betöltenek: részvételüket az országos politika meghatározásában. Mindez abból következett, hogy a demokratikus intézmények és a civil társadalom között olyan ellentmondás keletkezett, amelyet a politikai pártok igyekeztek feloldani. Ez a folyamat a későbbiek során a pártokrácia kialakulásához vezetett. Figyelemre méltó, hogy minden állampolgárnak joga van petíciót benyújtani a törvényhozó intézményhez. Az állampolgárok betölthetnek közhivatali és választott tisztségeket, meghatározott feltételek megléte esetén (50., 51. cikk).

Magától értetődik, hogy a haza védelme „az állampolgárok szent kötelessége”. A fegyveres erők kiépített rendszere a köztársaság demokratikus elvére épül (52. cikk). A közterhek viselésében minden állampolgár köteles részt venni az adórendszer progresszivitásának megfelelően (53. cikk). Az 54. cikkben egyértelműen deklarálták: „Minden állampolgár kötelessége, hogy hű maradjon a köztársasághoz, az alkotmányt, a törvényeket tiszteletben tartsa.”

V. A parlament

Tanács-Mandák Fanni

1. A parlament összetétele

Az olasz parlament kétkamarás: a Képviselőházból (*Camera dei Deputati*) és a Szenátusból (*Senato*) áll.¹

A két ház külön ülésezik, de közös ülést is tart a következő esetekben: a köztársasági elnök megválasztásakor (Alkotmány 85. és 91. cikk), a Legfelsőbb Bírói Tanács tagjai egyharmadának (Alkotmány 104. cikk) és az Alkotmánybíróság tagjai egyharmadának megválasztásakor, azon 40 állampolgár megválasztásakor, akik közül sorsolással választják ki azt a 16 főt, akik részt vesznek az alkotmánybíróság munkájában (Alkotmány 135. cikk), a köztársasági elnök elleni vádemeléskor. A Képviselőház 630 főből áll, ebből 12 képviselőt a külföldi választási körzetekben választanak meg. A Szenátus 315 szenátorból áll, közülük hatot választanak meg a külföldi választási körzetekben. A 315 választott szenátor mellett a Szenátus tagjai között találunk úgynevezett élethosszig tartó szenátorokat is. Minden leköszönő köztársasági elnök azzá válik, illetve azok, akiket a hivatalban lévő köztársasági elnök a hazáért végzett kiemelkedő (társadalmi, tudományos, művészeti és irodalmi) tevékenységéért kinevezett.

A tagokat öt évre választják, de a köztársasági elnök a mandátumok lejárta előtt is feloszlathatja a házakat.

Olaszország tökéletes kétkamarás rendszerrel rendelkezik, amely azt jelenti, hogy minden törvényjavaslatot a parlament mindkét házában azonos formában kell elfogadnia ahhoz, hogy az hatályba léphessen, s ennek a logikának megfelelően a kormány csak addig maradhat hivatalában, amíg élvezzi mindkét ház bizalmát, támogatását. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés a tökéletes kétkamarás rendszert azzal a céllal hozta létre, hogy központi szerepet biztosítson a parlamentnek a törvényalkotásban, ugyanakkor mára inkább hátránnyá vált ez a berendezkedés. A törvényhozás lassúvá és nehézkesé vált, különösen az utóbbi 20–25 évben. Továbbá nem biztosított a régiók megfelelő képviselete a parlamentben, ehhez egy átalakított felsőházra lenne szükség, és egy eltérő funkciólistára a két ház viszonylatában.² Többek között ezt kívánta megvalósítani a Matteo Renzi vezette kormány által kezdeményezett alkotmánymódosítás, amelyet ugyan a parlament mindkét háza elfogadott, de a 2016. december 4-én tartott népszavazás nem támogatta, így nem léphetett hatályba, s továbbra is maradt a nem hatékonyan működő szimmetrikus kétkamarás parlamentáris rendszer.

¹ Az alkotmány 55. cikkének 1. bekezdése

² SABBIONI, Paolo (2016): *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Torino, G. Giappichelli Editore.

A parlament két házának működését nem csupán az alkotmány szabályozza, hanem saját házszabályai is, amelyeket az alkotmány 64. cikkének 1. bekezdése értelmében mindkét háznak abszolút többséggel kell elfogadnia. A saját házszabály elfogadásának lehetősége a parlamenti autonómia megnyilvánulása, tekintettel arra, hogy a házszabályok elsődleges jogforrásnak számítanak, így azokat az alkotmánybíróság csak abban az esetben vizsgálhatja, ha az abban foglaltak konfliktust okoznak más alkotmányos erőkkel szemben.

A parlamentben a megválasztott képviselők és szenátorok parlamenti frakciókba tömörülnek, amit legalább 20 képviselő és legalább 10 szenátor részvételével lehet alakítani. Ugyanakkor az alkotmány 67. cikke kimondja, hogy minden megválasztott parlament az egész nemzetet képviseli, s feladatait szabad mandátum keretében végzi. Ez utóbbi szabályozás értelmében a képviselőknek és a szenátoroknak jogukban áll a ciklus közben frakciót váltani.

A hivatalos választási eredményeket követően az új parlament első ülésén a két ház megválasztja saját elnökét. Az elnököknek meghatározó szerepük van a parlamenti program és a napirend összeállításában, illetve a parlamenti munka irányításában.

A parlamenti munka jelentős része ugyanakkor nem a plenáris ülésen zajlik, hanem az állandó bizottságokban (szakbizottságokban). A bizottságok összetételét a parlamenti frakciók mandátumarányának megfelelően alakítják ki. Az állandó bizottságok mellett lehetőség van ideiglenes bizottságokat is létrehozni (például vizsgáló- és kétkamarás bizottságokat).³

A parlament további szervezeti egységei a junták, amelyek különösen fontos feladatokat látnak el (például megválaszthatóság és az összeférhetetlenségi ügyek, a házszabályok módosítására benyújtott javaslatok vizsgálata, a mentelmi jogok, a parlamenti mandátum megvonása), emiatt minden juntában minden frakciónak képviseltetnie kell magát.⁴

2. A parlament fő funkciói

A parlamentnek alapvető feladata a törvényalkotás és a kormány ellenőrzése. A parlament törvényalkotói funkciójának alapját az alkotmány 71. és 72. cikkei fektetik le, a részletes szabályozást pedig a két kamara házszabályai tartalmazzák. Törvényt a kormány, a parlament tagjai, 50 000 választópolgár, a CNEL és a régiók kezdeményezhetnek. A javaslatokat először az illetékes állandó parlamenti bizottságok vizsgálják meg a két házban. Rendes jogalkotási eljárás keretében az illetékes szakbizottságok kontrollálják a törvénytervezeteket, majd véleményezik, s ezt követően a plenáris ülésen cikkről-cikkre haladva újból megvizsgálják.

Különleges jogalkotási eljárások keretében lehetőség van arra is, hogy már a szakbizottsági fázisban elfogadják a törvénytervezetet. Egy harmadik, köztes lehetőség, hogy a szakbizottság szavaz a tervezetről, majd a plenáris ülés elé terjeszti azt, amely már csak a teljes tervezetet vizsgálja (nem cikkenként), így módosító javaslatokat sem lehet már ebben a fázisban benyújtani.

³ A jelenleg működő állandó és ad hoc bizottságok listáját lásd a mellékletben.

⁴ A jelenleg működő junták listáját lásd a mellékletben.

A parlament által elfogadott törvényeket a köztársasági elnök hirdeti ki, aki indoklással ellátott üzenetben kérheti alkotmányellenesség vagy súlyos alkalmatlanság esetén, hogy a parlament újból vizsgálja meg a törvénytervezetet. Amennyiben ezek után is módosítás nélkül újból elfogadja a tervezetet a parlament, akkor a köztársasági elnök nem tehet mást, mint kihirdeti a törvényt. A kihirdetett törvényt megjelentetik a hivatalos közlönyben és a 15 napos *vacatio legis* után hatályba lép (ha az adott törvény másként nem rendelkezik).

3. A parlament és a kormány közötti erőviszonyok, valamint a parlament két fő funkciójának változása

A hatalmi ágak közötti erőviszonyok alakulása jól megfigyelhető a parlamenti házszabályok reformjaiban is, amelyek megváltoztatták a kormány és a parlament közötti kapcsolatot, felgyorsítva a döntéshozatali folyamatokat, megerősítve a kormányfőt, illetve további eszközöket adva a végrehajtó hatalom számára. Az 1980-as évektől kezdődően a házszabály-reformok folyamatosan újabb feladatokat tűztek ki, és eszközöket biztosítottak a kormányok számára a parlamentben. Egyre inkább távolivá vált a köztársaság első évtizedeinek meghatározó eleme: a gyenge kormány képe. Ehhez a változáshoz ugyanakkor mind kisebb és mind kevésbé hatékonyan működő parlamenti ellenőrzési rendszer társult.

A házszabályok reformjain keresztül azt vizsgáljuk, hogy hogyan bővültek a végrehajtó hatalom parlamenti kiváltságai és jogalkotási eszközei, továbbá, hogy hogyan változott ezzel párhuzamosan a parlamenti ellenzék mozgásterét. Ez utóbbinak vizsgálata azért fontos, mert a parlamenti kisebbség ellenpontot nyújthat(na) a megerősödött kormánnyal és a Minisztertanács elnökével szemben.

A következőkben részletesen elemezzük a Képviselőház házszabályainak reformjait az 1980-as évektől napjainkig, hogy bemutassuk, a változtatások milyen módon hatottak a kormányra, annak parlamenti többségére és az ellenzékre, továbbá hogy a házszabályi rendelkezések módosításai milyen közvetlen és közvetett gyakorlati következményekkel jártak a jogalkotási tevékenységre. Azokban az esetekben, amelyek során a képviselőházi és szenátusi házszabály eltérően rendelkezik, részletesen ismertetjük a felsőház rendelkezéseit is.

3.1. A házszabály reformjai az 1980-as években

A köztársaság első három évtizede alatt a kormány a parlamenti többség és az ellenzék közötti konfliktusok, viták és alkuk rabja volt. A kormányok nem rendelkeztek saját belső koordinációs központtal, a kormányzati politikák irányvonalát a pártvezetés és a pártközpont határozta meg. A kabinetek gyengeségét növelte a koalíció különböző pártjai által delegált miniszterek közötti összhang és „csapatszellem” hiánya. Ennek következtében a kormányok nem voltak képesek sem programjaik megvalósítására, sem egy koherens politikai irányvonal kialakítására és fenntartására.

Az 1980-as évek és különösen az évtized második fele azonban fordulópontot hozott. Ezt egyrészt a választási eredmények megváltozása és a pártok egymás közötti

viszonyának módosulása,⁵ másrészt pedig az 1971-ben elfogadott házzsabályreform eredményezte. A reform teljesen megbénította a parlament működését, és egyúttal elkerülhetetlenné tette a munka racionalizálását. Ezt a fajta racionalizálást több kisebb házzsabály-módosítás valósította meg az 1980-as években, amelyek hatására azonban nem csupán a törvényhozói munka hatékonysága javult, hanem a kormány mozgásteré is jelentősen megnövekedett a parlamentben.

Az évtized első felének házzsabályreformjai elsősorban technikai jellegűek voltak, nem módosították jelentősen az 1971-ben elfogadott házzsabályt, és nem voltak hatással a kormányformára sem. Számos garanciát vezettek be azonban a kormánytöbbség számára, és ezáltal hatást gyakoroltak a kormány–ellenzék és a végrehajtó hatalom–törvényhozó hatalom közötti kapcsolatra, s hozzájárultak a kormány megerősödéséhez.

Az 1980-as évek második felében a parlament több olyan módosítást fogadott el, amelyek egyértelműen a többségi elv irányába mozdították el az olasz rendszert. A reformok célja a Minisztertanács elnökének kormányon belüli kiemelése,⁶ a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősítése, a „kormányozhatóság” elvének bevezetése, és olyan eljárási eszközök megteremtése volt, amelyek segítségével a kormánytöbbség elfogadható idő alatt meg tudta valósítani programját.⁷ Ezek a célkitűzések az évtized reformjainak ellentmondásossága mellett is mindvégig megfigyelhetők voltak. 1981-ben módosították a jogalkotási folyamatban benyújtható módosító indítványokra vonatkozó szabályozásokat, mind az időbeli kereteket, mind a betérjesztők körét tekintve. Mindkét esetben korlátozásokat vezettek be, ezzel biztosítva a gördülékenyebb parlamenti munkát, az obstrukció visszaszorítását és összességében a kormány javaslatainak belátható időn belüli megtárgyalását és elfogadását. Ezáltal erősítették a kormányt a parlamenti munkában. 1982-ben Spadolini kormányfő bemutatta az „intézményi tízparancsolat” (*Decalogo istituzionale*) című programot, amely a parlamenti eljárások átalakításával a kormánytöbbség mozgásterét és biztosítékait kívánta növelni. A dokumentum hatására több házzsabály-módosítást fogadtak el még ugyanebben az évben. A dokumentum többek között javasolta egy úgynevezett „elsőbbségi sáv” biztosítását⁸ a kormány által betérjesztett törvénytervezetek számára.

A parlament és a kormány közötti kapcsolatot leginkább érintő intézkedés a költségvetési és pénzügyi törvény elfogadásának rendjére vonatkozó módosítás volt. A reform bevezette az időkorlát intézményét, amelynek segítségével megszüntették a véget nem érő

⁵ Az 1976-os választásokat követően a parlamentbe jutott pártok semmilyen formációban nem voltak képesek kormányt alakítani a PCI nélkül. Az 1976 és 1978 közötti törvényhozási ciklusban a PCI nem volt a DC által vezetett kormánykoalíció tagja, azonban kívülről támogatta azt. Ez a PCI kivételével egyik pártnak sem kívánatos helyzet, azonban az 1979-es választásokat követően megszűnt a PCI jelentős választási veresége következtében. Ebben a helyzetben már nem volt érdeke a nagy parlamenti pártoknak, hogy tovább erősítsék a parlament centralizációját, amelyet az 1971-es házzsabályreformmal kezdtek el.

⁶ MAZZONI HONORATI, Maria Luisa (1999): Il procedimento legislativo. In LABRIOLA, Salvatore ed.: *Il Parlamento repubblicano (1948–1998)*. Milano, Giuffrè. 264–269.; Vincenzo LIPPOLIS (2000): *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*. In VIOLANTE, Luciano ed.: *Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Giulio Einaudi. 613–659.

⁷ FUSARO, Carlo (1999): Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari. In LABRIOLA, Silvano ed.: *Il Parlamento repubblicano (1948–1998)*. Milano, Giuffrè. 161–207.

⁸ A javaslat célja a kormány által betérjesztett tervezetek számára biztosította volna a gyorsabb és egyszerűbb eljárást mind a bizottsági szinten, mind a plenáris ülésen.

obstrukciós viták lehetőségét. Az időkorlát intézményét 1990-ben kiterjesztették az összes eljárástípusra is, ezáltal biztosítva, hogy a kormányzati törvénytervezeteket ne lehetetleníthessék el a parttalan viták.

1984 és 1986 között módosították a napirendre vonatkozó szabályozásokat, és a korábbi egyhangú szavazási rendszer helyett bevezettek egy új eljárást a napirend elfogadására. E változtatásoknak köszönhetően az ellenzéki obstrukció másik eszközénél, a hozzászólásoknál is sikerült eredményt elérni. Csökkent a hozzászólások ideje és a megismételt hozzászólások száma is, így gördülékenyebbé és folyamatosabbá vált a parlamenti munka, a kormánynak pedig kevesebb nehézséggel kellett szembenéznie parlamenti szereplése során.

A reformok továbbá megerősítették a Képviselőház elnökét, mivel új eszközt vezettek be, az úgynevezett *canguro* eljárást. A *canguro* az az eszköz, amellyel a házelnök szavazásra bocsáthat bizonyos módosító indítványokat, míg másokat levehet a szavazási rendről. Az új eszköznek köszönhetően a házelnök megkapta a döntési jogot a betervezett módosító javaslatokról.⁹

A házszabályt érintő igazi, nagy horderejű fordulat 1989–1990-ben következett be, amelyet az olasz parlamenti jog parlamenti „mini forradalom”-ként tart számon.¹⁰ A „mini forradalom” a nyílt szavazás általánossá tétele által bővítette a kormány ellenőrzési eszközeit saját parlamenti többségével szemben.¹¹ Ez a változás egyrészt megnehezítette, szinte ellehetetlenítette a személyes alkukat a kormány és az ellenzék képviselői között, másrészt lehetővé tette, hogy a jogszabálytervezetekről tartott, bizalmi szavazással egybekötött végszavazást¹² a kormány a jogszabály eljárásának befolyásolására használja fel.¹³ A nyílt szavazás biztosította, hogy a kormány teljes mértékben ellenőrizze saját parlamenti többségét. Ez a változás jelentősen megerősítette a kormányt a parlamenti munkában.

Az 1989–1990-es „mini forradalom” a napirendre vonatkozó szabályozást is érintette. A reform értelmében, ha a Frakcióvezetők Konferenciája (amely a magyar Házbizottsághoz hasonlítható mind összetételét, mind feladatkörét tekintve) nem jut döntésre a napirendet illetően, a konferencia elnöke, vagyis a házelnök készíti elő a kéthavi programot és a kétheti napirendet a kormány javaslatai és az ellenzék észrevételei alapján.¹⁴ A reform

⁹ Lásd bővebben LIPPOLIS, Vincenzo (2008): Le riforme degli anni '80 alla Camera. *Giornale di Storia costituzionale* 2008/15. 164.

¹⁰ Lásd MAZZONI HONORATI, Maria Luisa (1999): Il procedimento legislativo. In LABRIOLA, Salvatore ed.: *Il Parlamento repubblicano (1948–1998)*. Milano, Giuffrè. 264–269.; LIPPOLIS, Vincenzo (2000): Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana. In VIOLANTE, Luciano ed.: *Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Giulio Einaudi. 613–659.

¹¹ A titkos szavazás intézménye csak személyi kérdések esetében maradt meg.

¹² A kormány a képviselőházi és szenátusi házszabályok értelmében a módosító indítványokhoz és jogszabálytervezetekhez kérheti a végszavazás bizalmi szavazással való összekötését. Ez esetben csak a kormány javaslatáról szavaz a parlament, minden más módosító indítvány automatikusan törölődik. Amennyiben az adott indítványt vagy jogszabály-tervezetet elfogadják, megerősítik a kormány mandátumát, és ha negatív eredménnyel zárul a szavazás, a kormánynak le kell mondania.

¹³ De CESARE, Claudio (1998): La questione di fiducia. In LABRIOLA, Salvatore ed.: *Il Parlamento repubblicano (1948–1998)*. Milano, Giuffrè. 207–247.

¹⁴ A Képviselőház házszabályának 23. cikke, 3. és 4. bekezdése. A reform értékeléséről lásd bővebben: CECCANTI, Stefano (1998): Regolamento parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante. *Quaderni Costituzionali* 1998/1. 161.

további újítása, hogy a Frakcióvezetők Konferenciáján a kormány már nem csupán meghívott résztvevőként szerepel, hanem joga van aktívan bekapcsolódni az ülésen történő döntéshozatalba. A „mini forradalom” ezekkel az intézkedésekkel megerősítette a házelnököt és a kormányt a parlamenti napirendalkotásban.

A „mini forradalom” különleges jogalkotási eljárási formát is bevezetett a sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítására, biztosítva ezzel a lehetőséget az alkotmányban előírt hatvannapos határidő betartására.¹⁵

Bár az 1980-as évek házszabályreformjai nem alkottak homogén sorozatot, megfigyelhető volt egyfajta fejlődés. A kormány, a parlamenti többség és az ellenzék kapcsolata elmozdult a megállapodásokon alapuló modelltől (*consociativismo*) a többségi modell felé. Ugyanakkor nem alakult át teljesen többségi rendszerré a politikai erők elköteleződésének hiánya, illetve az elmaradt alkotmány- és választási reform miatt.¹⁶

A kormánynak kedvező nagyszámú reformok ellenére a végrehajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősödése nem volt folyamatos ebben az évtizedben. A kormány parlament feletti ellenőrzését számos egyéb körülmény is akadályozta, amelyeket részletesen a következőkben mutatunk be. Ezek a korlátok nem csupán az ellenzék obstrukciós tevékenységéből adódtak, hanem a kormányok belső, sok esetben igen súlyos konfliktusaiból is.

3.2. A Képviselőház házszabályának változásai az 1990-es években

Az 1990-es években az előző évtized reformjaira támaszkodva a kormányok széles körű autonóm jogalkotási tevékenységet folytattak. Az immár valós törvényalkotói hatalmuk birtokában túlsúlyba kerültek a parlamenttel szemben a jogalkotási folyamatokban. A kormány vált a fő jogalkotó aktorrá.¹⁷ Az elfogadott törvények 74–89 százalékát a kormány kezdeményezte az 1990-es években, és ez az arány később sem változott. Továbbá a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendeletek és a sürgősségi kormányrendeletek aránya az összes elfogadott jogszabályhoz viszonyítva az 1990-es évek végén elérte a 44 százalékot, míg a 2000-es évek végén már az 53 százalékot is. Ez a változás azért fontos, mert mind a sürgősségi kormányrendeletek, mind a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendeletek esetén a jogalkotó maga a kormány, és nem a parlament.

¹⁵ Az alkotmány 77. cikke kimondja, hogy a kormány szükség- és vészhelyzet esetén sürgősségi kormányrendeletet alkothat, amely elfogadásának napján hatályba lép. Ugyanakkor a rendelkezés kimondja, hogy még ugyanazon napon a parlament elé kell terjeszteni a rendelet törvénnyé alakításáról szóló tervezetet. Amennyiben a parlament a tervezetet a betérjesztéstől számított hatvan napon belül nem fogadja el, úgy a rendelet hatályát veszti.

¹⁶ LIPPOLIS, VINCENZO (2000): *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*. In VIOLANTE, Luciano ed.: *Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Giulio Einaudi. 639–641.

¹⁷ A kormány fő jogalkotási eszközei a következők: a sürgősségi kormányrendelet, a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendeletek és a delegált hatáskörben elfogadott határozatok.

6. táblázat
A törvényhozásra vonatkozó adatok az elmúlt ciklusokban

Törvényhozási ciklus	Elfogadott törvények	Havi átlag	Kormányzati kezdeményezésű	Parlamentí kezdeményezésű
VII. (1976–1979)	666	19	85,10%	14,90%
VIII. (1979–1983)	1042	23	72,40%	27,60%
IX. (1983–1987)	789	16	72,00%	28,00%
X. (1987–1992)	1065	19	69,60%	30,40%
XI. (1992–1994)	314	14	74,80%	25,20%
XII. (1994–1996)	295	12	89,20%	10,40%
XIII. (1996–2001)	905	15	76,80%	23,20%
XIV. (2001–2006)	686	12	78,60%	21,40%
XV. (2006–2008)	112	5	88,40%	11,60%
XVI. (2008–2013)	384	6,79	76,04%	20,83%
XVII. (2013. 03. 15. – 2016. 09. 05.)	248	5,9	80,65%	18,15%

Forrás: Osservatorio sulle Fonti, Camera dei Deputati. A szerző saját kidolgozása.

7. táblázat
Az elfogadott jogszabályok megoszlása típusok szerint

Törvényhozási ciklus	Törvények	Törvényerejű rendelet	Delegált hatáskörben elfogadott rendelet	Egyéb
XIII.	732	204	378	179
XIV.	487	216	288	134
XV.	112	48	114	66
XVI.3	280	118	223	77
XVII. (2013. 03. 15. – 2016. 09. 05.)	248	81	164	24

Forrás: Osservatorio sulle Fonti, Camera dei Deputati. A szerző saját kidolgozása.

8. táblázat

Az elfogadott törvények megoszlása típusok szerint

Törvényhozási ciklus	Törvények összesen	Sürgősségi kormányrendelet törvényé alakítása	Ratifikációs törvény
XIII.	906	174	286
XIV.	686	200	231
XV.	112	32	41
XVI. (2012. 04. 28-ig)	299	84	114
XVII. (2013. 03. 15. – 2016. 09. 05.)	248	68	99

Forrás: Osservatorio sulle Fonti, Camera dei Deputati. A szerző saját kidolgozása.

A kabinet megnövekedett törvényalkotási tevékenysége változást eredményezett a parlament szerepében: egyrészt csökkent az intézmény jogalkotási folyamatokban való részvétele, másrészt hangsúlyosabbá vált ellenőrző és felügyelő szerepe. Ezzel a változással párhuzamosan megfigyelhető volt egy másik tendencia is az 1990-es évek elején. Az 1993. évi új, főként többségi típusú választási törvény „megfosztotta” a parlamentet a kormány megválasztásának funkciójától, hiszen a választási eredmény közvetlenül és egyértelműen meghatározta, hogy melyik választási koalíció alakíthat kormányt, és meghatározta a Minisztertanács elnökének személyét is.¹⁸

Az olasz politikai rendszer 1980-as évek végétől meginduló változásai – a tradicionális pártok válsága, majd összeomlása, a *conventio ad excludendum* elvének semmissé válása, a korrupciós botrányok következtében a társadalom politikusokba és politikai intézményekbe vetett bizalmának teljes megszűnése, az Európai Unió által szabott gazdasági és pénzügyi kritériumok teljesítésének nehézségei, az új választási rendszer stb. – egyre sürgetőbbé tették az alkotmány és a parlamenti hárszabályok reformját.

Az új nemzetközi helyzet belső legitimációs válságot idézett elő, mert először meggyengítette, majd gyakorlatilag értelmetlenné tette az olasz „blokkolt demokrácia” alapelvét, a *conventio ad excludendumot*. A berlini fal leomlása és a Szovjetunió megszűnése után megnyílt az út a kommunista politikai erők előtt. Az új lehetőséggel párhuzamosan azonban a legnagyobb politikai erőknek szembe kellett nézniük egy gyors és romboló erejű identitásválsággal, s ez alól a PCI sem volt kivétel. A tradicionális pártok eltűntek, és új pártok születtek. A pártok válsága az első hónapok után előidézte a törvényhozó hatalom válságát is.

További problémát okozott az 1990-es évek elején, hogy a többségi rendszer felé való elmozdulás során a politikai rendszer intézményei nem tudtak hatékonyan alkalmazkodni a megváltozott helyzethez. Ennek oka a mindennapi működésükhöz szükséges strukturális reformok hiánya volt. Az átalakulás okozta problémák orvoslására a politikai szereplők a rendelkezésükre álló eszközöket újfajta módon kezdték el használni, azonban minden alkotmányos és hárszabályi háttér nélkül. A kormány

¹⁸ Ezt a tendenciát a 2005-ös reform tovább erősítette.

nagyobb mértékben alkalmazta – sok esetben az alkotmányos kritériumok teljesítése nélkül – a sürgősségi kormányrendeleteket és a delegált hatáskörben elfogadott törvényerejű rendeleteket is.¹⁹

E változások mellett a kormány is jelentős átalakuláson ment keresztül: összetartóbbá és egységesebbé vált, a miniszterek a kormányfő által meghatározott irányvonalnak rendelték alá magukat. Az új politikai rendre és a Minisztertanács Elnökségének reformjára alapozva fokozatosan megszületett az igény a házszabály és az alkotmány módosítására is, annak érdekében, hogy a változások jogi keretet kapjanak.

Az alapelv az volt, hogy olyan eszközrendszert hozzanak létre, amely lehetővé teszi a jogszabályok és különösképpen a kormányprogram megfelelő időn belüli elfogadását, de ugyanakkor garantálja minden politikai erő aktív részvételét és véleménynyilvánítását a döntéshozatalban.²⁰ A reformok célja tehát az volt, hogy egyensúlyt teremtsen a gyors döntéshozatal és a vitalehetőség között.

3.3. Intézkedések a kormány parlamenten belüli megerősítésére az 1990-es évek közepétől

A házszabály 1996. és 1999. évi módosításai, amelyek közvetten és közvetlenül a végrehajtó hatalomnak kedveztek, láthatóbbá és meghatározóbbá tették a kormányt a parlamentben mind a programozás stratégiai, mind a jogalkotási tevékenység operatív szintjén.²¹

¹⁹ Az ilyen gyakorlat miatt született meg az alkotmánybíróság 1996. évi 360. határozata. Az alkotmány szerint a parlament meghatározott feltételek esetén delegálhatja a kormány számára törvényalkotói jogát, ezáltal lehetőséget teremtve, hogy az törvényerejű rendeleteket és jogszabályokat bocsásson ki. Ez a funkció-delegálás nem sérti a hatalommegosztás azon elvét, amely a törvényalkotói funkciót a parlamentnek adja, mivel az alkotmány csak olyan bonyolult és sokrétű témákban adja meg a kormánynak a törvényalkotói jogkört, amelyek esetében a parlamenti jogalkotás túlzottan nehéznek és hosszúnak bizonyulna. A kormány törvényerejű rendeletet (*decreto legislativo/decreto delegato*) hozhat a parlament által előre megszabott keretek között gyakorlatilag annak a folyamatból való kizárásával. Ebben az esetben a parlament jogalkotási jogkörét delegálja a kormánynak időhiány vagy az adott kérdés sokrétűsége miatt.

Az alkotmány 77. cikke szerint a kormány szükség- és vészhelyzetek esetén kibocsáthat törvényerejű rendeleteket, amelyek egyenértékűek a parlamenti eljárásrend során elfogadott törvényekkel.

A törvényerejű kormányrendelet (*decreto legge*) által biztosított lehetőséggel a kormány vészhelyzetben törvényerejű rendeletet alkothat, amely elfogadásával azonnal hatályba is lép, azonban amennyiben a parlament 60 napon belül nem alakítja a rendeletet törvénnyé, elveszti hatályát.

A különleges jogalkotási eszközökkel való kormányzati visszaélésekről és az ezekre adott alkotmánybírósági válaszkörről lásd bővebben: MANDÁK Fanni (2013): A sürgősségi kormányrendeletek módosítások nélküli újbóli betérjesztésének problémája Olaszországban. In SZENTE Zoltán szerk.: *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, PKK. 44–49.; MANDÁK Fanni (2013): A sürgősségi kormányrendeletek alkotmányossági feltételeinek nyilvánvaló hiánya az olasz alkotmányjogban. In SZENTE Zoltán szerk.: *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, PKK. 49–54.

²⁰ ROLLA, Giancarlo: *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*. Egyetemi előadás. 8–10. Forrás: unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/agora/rolla2.rtf (a letöltés dátuma: 2017. 04. 20.) Lásd bővebben: RIVOSECCHI, Guido (2002): *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*. Milano, Giuffrè. 21–29.

²¹ Lásd bővebben: MUSELLA, Fortunato (2014): A Premier without Parliament. The Legislative Process in the Italian Second Republic. *Journal of Comparative Politics*, Vol. 7, No. 1. 4–17.

A kormány markánsabb szerepet kapott a napirendalkotásban és a parlamenti program meghatározásában,²² mivel az új rendelkezések értelmében a házelnöknek már nem csupán a kormány parlamenti programra vonatkozó javaslatait kellett figyelembe vennie, hanem a kormány prioritási sorrendjét is, a programba és a háromhetes kalendáriumba javasolt témákat illetően. A reform eredményeként a kormány továbbá lehetőséget kapott arra is, hogy kommunikálja a házelnököknek a napirendre kerülő témák pontos tárgyalási idejére vonatkozó javaslatait.²³ A reformok átalakították a sürgősségi jogalkotási eljárást is, gyorsabbá téve a sürgőssé nyilvánítási eljárást. Ezzel biztosították, hogy az eljárás elsőbbséget élvezzen a többi típushoz képest,²⁴ továbbá rövidebb tárgyalási időt garantáltak.²⁵

A reform egy olyan elsőbbségi eljárást hozott létre a sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakításához, amely lehetővé tette a törvénytervezetek rövidebb idő alatti elfogadását.²⁶ Garantálta továbbá, hogy ezek a törvénytervezetek a kijelölt szakszabály első napirendi pontjai lesznek,²⁷ és hogy a bizottság által a törvénytervezetről készített jelentés a tervezet bizottságnak való megküldésétől számítva maximum 15 napon belül elkészüljön.²⁸

A sürgősségi kormányrendeletek számára további könnyítés volt, hogy a házszabály reformja eltörölte a korábban kötelező alkotmányossági szűrőt. Ezek az intézkedések növelték annak a lehetőségét, hogy a sürgősségi kormányrendeleteket az alkotmányban előírt hatvannapos határidő előtt törvénnyé lehessen alakítani, s ezáltal hatályban maradjanak azok a rendelkezések, amelyeket alapvetően a kormány dolgozott ki és fogadott el.

Bevezették az összevont szavazás intézményét is. Ez a szavazási forma csökkentette az obstrukciós tevékenység terét és lehetőségét, folyamatosabbá tette a parlamenti munkát és megkönnyítette a kormányzati javaslatok elfogadását.²⁹ A módosító indítványok beterjesztéséhez kapcsolódó obstrukciós tevékenység visszaszorítására a reformok megszigorították a dokumentumok beadásának feltételeit is.³⁰ Az obstrukciós tevékenységek visszaszorítása a parlamenti munka gördülékenyebbé tételét célozta, ugyanakkor kedvezett a kormány számára is, megkönnyítve parlamenti térnyerését.

A reformok közvetlenül és közvetetten is jelentősen kedveztek a végrehajtó hatalomnak, megerősítve a kormányt a parlamenti munkában.

3.4. A házszabály módosításának következményei

Az 1996. és 1999. évi reformok olyan eszközöket biztosítottak a kormány számára, amelyek segítségével programját hatékonyabban tudta megvalósítani a parlamentben. Ennek

²² A parlament programja a következő minimum két, maximum három hónapos időszak munkatervét tartalmazza, míg a napirend a következő háromhetes ciklusra vonatkozik.

²³ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 1. bekezdés.

²⁴ A Képviselőház házszabálya 69. cikke. Lásd bővebben: MORRONE, Andrea (1998): Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati? *Quaderni costituzionali* 1998/3. 475–476.

²⁵ Sürgősnek nyilvánított törvénytervezet esetén a szakszabotságnak egy hónapon belül be kell fejeznie a dokumentum vizsgálatát. A Képviselőház házszabálya 81. cikk, 2. bekezdés.

²⁶ A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 1. bekezdés.

²⁷ A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 4. bekezdés.

²⁸ A Képviselőház házszabálya 81. cikk, 2. bekezdés.

²⁹ A Képviselőház házszabálya 85-bis cikk.

³⁰ A Képviselőház házszabálya 86. cikk, 1. bekezdés.

ellenére a gyakorlat azt mutatja, hogy a kormányok parlamenti „sikermutatói” nem javultak jelentősen. A reformok nem bizonyultak megfelelőnek és elégségesnek. A jogalkotási eljárások egyszerűsítését és racionalizálását célzó reformok ellenére a törvénytervezetek átlagos elfogadási ideje továbbra is hosszú maradt. A XVI. törvényhozási ciklusban a rendes jogalkotási eljárás keretében átlagosan 278 nap alatt fogadtak el egy törvénytervezetet, míg a törvényerejű rendeleteket 51, a nemzetközi szerződéseket 110 nap alatt.³¹ Bár a korábbi törvényhozási ciklusokhoz képest ezek az átlagos idők már rövidebbek, de még mindig túl hosszúak voltak, s ez a tény magyarázza, hogy miért volt még mindig olyan magas a különleges jogalkotási eszközök aránya a törvényalkotási folyamatokban.

3.5. A házszabály módosítására tett javaslatok 2000 és 2008 között

A XIII. törvényhozási ciklusban (1996–2001) bevezetett reformok hatékony megvalósításának hiánya miatt égető szükség volt további házszabályi változtatásokra annak érdekében, hogy az olasz parlament hanyatlását megállítsák és visszafordítsák.³²

A XIV. (2001–2006) és XV. (2006–2008) törvényhozási ciklusban is több, a házszabályra vonatkozó módosító indítványt terjesztettek be a frakciók.³³ Ezek a javaslatok a parlamenti intézmények és eljárások racionalizálására, a kormány parlamenten belüli megerősítésére és a parlamenti ellenzék alapszabályának megalkotására irányultak. Az ellenzéki Értékek Olaszországa (*Italia dei Valori*, Idv) és a kormánypárti Hajrá Olaszország! (*Forza Italia*, FI) frakciók például a kormányprogram parlamenti megvalósíthatóságának javítására kezdeményezték a jogalkotási eljárások átalakítását és a titkos szavazás intézményének reformját.³⁴

Bár az 1996. és 1999. évi reformok és a XVI. törvényhozási ciklus között eltelt évtizedben számos javaslat került a parlament elé a házszabály módosítására, de jelentős, konkrét eredmények, változtatások nem születtek.

3.6. A XVI. törvényhozási ciklus javaslatai

A tíz reform nélküli évet követően a XVI. törvényhozási ciklus elején a pártok és a parlamenti frakciók nagy elkötelezettséget mutattak a házszabály szükséges reformja iránt.³⁵ A kormánypárti Szabadság Népe frakció 2008-ban benyújtott módosító indítványát

³¹ Osservatorio sulle Fonti, Camera dei Deputati.

³² A parlament hanyatlásáról és a szükséges intézményi reformokról lásd bővebben: BASSANINI, Franco – GUALTIERI, Roberto (2009): *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*. Firenze–Antella, Passigli.

³³ A XIV. törvényhozási ciklusban 12 javaslatot nyújtottak be, míg a XV. törvényhozási ciklusban 10 javaslatot.

³⁴ Az A.C., XIV leg., Doc. II, n. 5. dokumentum, amelyet később változtatás nélkül a 15. törvényhozási ciklusban is beterjesztettek, a következő számmal, A.C., XV leg., Doc., II, n. 4.

³⁵ Lásd bővebben: LANCHESTER, Fulco (2009): Tentativi di dialogo all'inizio della XVI Legislatura. In BASSANINI, Franco – GUALTIERI, Roberto ed.: *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*. Firenze–Antella, Passigli. 119–123.

követően szinte minden parlamenti politikai erő beterveztett egy vagy több javaslatot. Az aktivitás ellenére a politikai erők közötti egyet nem értés következtében a XVI. törvényhozási ciklus sem hozott lényeges változást a házszabály reformjában. Ennek akadálya volt, hogy a parlamenti pártok nem csupán abban nem értettek egyet, hogyan kellene a jelenleg nem vagy rosszul működő intézményeket megváltoztatni, hanem abban sem, hogy a házszabály reformja alkalmas eszköz-e a parlament hatékony működését és az olasz politikai rendszert bénító problémák megoldására.

4. Az ellenzék intézményesülése

A kormány parlamenten belüli megerősödésének elemzését követően a parlamenti munka másik fő szereplőjét, az ellenzékét vizsgáljuk. Azt elemezzük, hogyan változtak, alakultak az ellenzék jogkörei és eszközei az elmúlt 25 évben.³⁶

Azt kutatjuk, hogy a parlamenti házszabályok reformjai hogyan erősítették a parlamenti ellenzék számára rendelkezésre álló eszközöket, hogyan bővítették ezek körét, illetve hogyan ösztönözték az ellenzék egykori parlamenten belüli szerepének megváltozását, vagyis az obstruktív ellenzék konstruktív ellenzékké való átalakulását.

4.1. A parlamenti ellenzék az 1980-as évek házszabályaiban

Az 1980-as évek reformjai a kormányozhatóság növelésére és a kormány, a parlamenti többség és az ellenzék kapcsolatának módosítására irányultak, miután az 1971. évi új eljárásrend lehetőséget teremtett arra, hogy akár egy parlamenti kisebbség is blokkolja a döntéshozatali folyamatokat. Elengedhetetlen volt az obstrukciós eszközök és lehetőségek csökkentése,³⁷ a kisebb frakciók erejének korlátozása és az egyhangú szavazási elv „újraértelmezése”.³⁸

A házszabályi reformokkal arra törekedtek, hogy létrehozzanak egy jól működő többségi rendszert azáltal, hogy a parlamenti többség és a kormány számára biztosították azokat az eszközöket, amelyek szükségesek voltak programjuk megvalósításához és stabilitásuk megőrzéséhez. A módosítások által a kormánynak biztosított közvetett és közvetlen kiváltságok ellensúlyozására az 1980-as évek reformjai bevezették a miniszterek egyéni felelősségének intézményét.³⁹

³⁶ Mint, ahogy Salvatore Valitutti professzor mondta: „A demokrácia két tüdővel lélegzik, a többség és az ellenzék tüdejével.” Idézet Lucian Violante-től a *Házszabályok és a kormányforma* című szemináriumon tartott beszédéből. 2011. április 20. Parlamenti tanulmányok központja, LUISS Guido Carli.

³⁷ A parlamenti munkát megbénító obstrukciós tevékenység visszaszorítására módosították a programozást, a vitára rendelkezésre álló időkeretet és a frakcióvezetők eljárási jogait. Számos intézkedést fogadtak el, amelyek maximalizálták és egyben csökkentették a hozzászólások idejét. Megszüntették a frakcióvezetők közti egyenlőséget eljárási jogaik tekintetében, *quorumot* vezettek be, amelyet az adott frakció parlamenti nagysága alapján számítottak ki.

³⁸ Lásd LIPPOLIS, Vincenzo (2008): Le riforme degli anni '80 alla Camera. *Giornale di Storia costituzionale* 2008/15. 131.

³⁹ A miniszterek ellen benyújtható bizalmatlansági indítvány intézményével ugyanakkor nem gyakran éltek. Az utóbbi három törvényhozási ciklusban csupán egyszer használták, 2011-ben Sandro Bondival, a kulturális javakért felelős miniszterrel szemben.

A kormány és többsége parlamenti eljárásokban való megerősítésével párhuzamosan az 1980-as évek házsabályreformjai a parlamenti ellenzék alapszabályának szükségességére is ráirányították a figyelmet, és számos az ellenzék számára kedvező változást vezettek be. A reformok értelmében a vitára fordítható időt a házelnököknek az egyes frakciók között a frakciók nagyságával arányosan kellett kiosztania, ezáltal garantálva a választási eredménynek megfelelő részvételt a parlamenti munkában. Bevezették továbbá az azonnali kérdések órájának intézményét (*question time*), ezáltal újabb eszközzel bővítve a parlament ellenőrzési fegyvertárát.

A sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárására vonatkozóan a reformok biztosították az ellenzék számára az aktív részvételt mind a vitában, mind a módosító indítványok benyújtásában.⁴⁰ A kormány gyengítését célozta a sürgősségi kormányrendeletek törvényi tervezetere bevezetett alkotmányossági szűrő, amely a parlament alkotmányjogi bizottsága által végzett kötelező vizsgálatot jelentett.⁴¹ A módosítás célja a kormány ellenőrzése és a sürgősségi törvényerejű kormányrendeletek intézményével való visszaélések csökkentése volt.

Ebben az évtizedben a nemzetközi események változása, a választási rendszer átalakítása és a titkos szavazás intézményének reformja arra kényszerítette az ellenzéket, hogy újragondolja és újraalakítsa szerepét. A nyílt szavazás általánossá tétele gyakorlatilag „eltörölte” annak lehetőségét, hogy a kormány „titkos” támogatást kapjon az ellenzéktől, ezáltal az ellenzék érdekérvényesítő fegyvertára csökkent.⁴²

Annak ellenére, hogy az 1980-as években számos rendelkezést fogadtak el, amelyek kedveztek a parlamenti ellenzéknek, a parlamenti ellenzék alapszabálya nem született meg. Továbbá a következő évek tapasztalatai megmutatták, hogy az ellenzék rendelkezésére álló eszközök nem voltak megfelelőek ahhoz, hogy az valódi ellensúlyként jelenjen meg a kormánnyal szemben a parlamentben.

4.2. A parlamenti ellenzékre vonatkozó szabályok átalakulása az 1990-es években

Bár az 1990-es évek elején zajló politikai átalakulás nem érintette a kormányforma alkotmányos szabályozását, két fontos változás is történt, amelyek jelentős hatással voltak a kormányforma gyakorlati megvalósulására: megszűnt a blokkolt demokrácia,⁴³ és átalakították a választási rendszert.

⁴⁰ Lásd LIPPOLIS, Vincenzo (2008): Le riforme degli anni '80 alla Camera. *Giornale di Storia costituzionale* 2008/15. 138–140.

⁴¹ A Képviselőház házsabályának 75. cikke.

⁴² CURRERI, Salvatore – FUSARO, Carlo (2008): Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione. *Il Filangieri – Quaderno 2007*. 260–261.

⁴³ A blokkolt demokrácia az I. Köztársaság politikai helyzetét jelentette, amelyben a Democrazia Cristianának nem volt reális ellenfele, ugyanis az egyetlen másik párt, amely választási sikereivel kormányozhatott volna, a Kommunisták Párt volt, amely azonban a *convention ad excludendum* elv miatt soha nem kerülhetett kormányra.

Az új választási törvény, az úgynevezett *Mattarellum*⁴⁴ bevezette a többségi választási rendszert. Az ilyenek általában csökkentik a parlamenti fragmentációt, azonban az olasz rendszerben ez nem következett be. Az új választási törvényt követően sok pártból, több esetben sok kisméretű pártból álló választási koalíciók alakultak annak érdekében, hogy bekerüljenek a parlamentbe. A választásokat követően azonban a parlamentben sok esetben külön-külön frakciót alakítottak, így gyakorlatilag megmaradt a korábbi fragmentációs szint. A számos kis parlamenti párt jelenléte ugyanakkor nem csupán az általános megosztottságot tartotta fenn, hanem az ellenzék fragmentációját is, megakadályozva, hogy egy egységes ellenzék jöjjön létre a parlamentben. A pártok között hiányzott az összhang és az együttműködési hajlandóság. Ez a hiányosság mindkét blokkban jelen volt, így a kormányzást is megnehezítette, szélsőséges esetekben ellehetetlenítette.

A politikai átalakulást követően az ellenzék már nem a kormánnyal való megegyezésre, konszenzusra törekedett, mint az I. Köztársaság idején, hanem a kormány parlamenti ellenőrzését, tevékenységének kritizálását, és saját, alternatív programjának bemutatását tűzte ki célul.

Az 1990-es évek *consociativismótól* való eltávolodásának elemzésekor két másik változást is meg kell említeni: a házelnökök megválasztásáról szóló *gentlemen's agreement* felrúgását, vagyis annak a gyakorlatnak a megszüntetését, hogy a házelnököket mindig az ellenzéki frakciók sorából választják. 1994-től már mindig kormánypárti politikus töltötte be ezt a tisztséget. A másik változás az volt, hogy a parlament egyes intézményeinek elnöki székeibe immár ellenzéki képviselőket választottak.⁴⁵

1994-től a parlament mindkét házának élére kormánypárti képviselő került. Ez a változás jogilag nem módosította a házelnöki tisztség *super partes* jellegét, de felvetette azt a kérdést, hogy ez az új gyakorlat befolyásolni fogja-e a parlamenti többség és az ellenzék közötti kapcsolatot a programok megvalósításában vagy sem. A házelnöki tisztség fő jellemzői a pártatlanság és a semlegesség. A pártatlanság alapján a házelnök nem részesíthet előnyben semmilyen politikai erőt, a semlegesség következtében pedig a házelnöknek bármilyen természetű érdekekkel szemben közömbösnek kell maradnia.

Az 1996. és 1999. évi házaszabályreformok számos, a végrehajtó hatalomnak kedvező intézkedést vezettek be, több kompetenciát és újabb eszközöket biztosítva a kormány számára, ugyanakkor olyan rendelkezéseket is tartalmaztak, amelyek elméletben a kormányzati térnyerés ellensúlyozását szolgálták.⁴⁶ Az 1996–1999 között elfogadott házaszabályreformok legfontosabb, az ellenzékre vonatkozó eleme az *ellenzék* fogalmának házaszabályba való beépítése volt. Ezzel megkülönböztették azt az egyszerű parlamenti kisebbségtől.⁴⁷

A reformok új eljárási eszközöket biztosítottak az ellenzék számára, amely így formálisan is a kormány alternatívájaként léphetett fel a parlamenti munkában. Bevezették a Törvényhozási Bizottságot, amelynek összetételét paritásos alapon határozták meg, vagyis tagjai egyforma arányban képviselték a parlamenti többséget és az ellenzékét. Továbbá a reformok lehetővé tették, hogy a bizottság vizsgálatát a szakbizottságok

⁴⁴ Az 1993. évi 276. és 277. törvények.

⁴⁵ A választásokért felelős junta, a RAI felügyelőbizottsága és a szolgáltatásokért felelős parlamenti bizottság. Lásd LIPPOLIS, Vincenzo (2008): Le riforme degli anni '80 alla Camera. *Giornale di Storia costituzionale* 2008/15. 102–108.

⁴⁶ Azért csupán elméletben, mert ezek az intézkedések a gyakorlatban nem működtek.

⁴⁷ A Képviselőház házaszabálya 24. cikk, 3. bekezdés, 26. cikk, 1. bekezdés, 92. cikk, 1. bekezdés.

tagjainak kisebbsége is kezdeményezhesse, növelve ezzel az ellenzék ellenőrzési eszköztárát. Az új szabályozás értelmében bármely bizottság tagjainak 20 százaléka kérhetette egy adott jogszabálytervezet véleményezését a Törvényhozási Bizottságtól.⁴⁸

Minden frakcióvezető kérhetett továbbá információkat, magyarázatokat és további dokumentumokat az adott törvénytervezetért felelős minisztertől, miniszterektől vagy a Számvevőszéktől.⁴⁹

Emellett a reformok bevezették a kisebbségi jelentéstevők intézményét a jogalkotási eljárásokban,⁵⁰ és frakciójuk nagyságának arányában meghatározott időt biztosítottak számukra a vitában.⁵¹ Megadták a lehetőséget, hogy a jelentéstevők kérdést intézhessenek a kormányhoz a javasolt tervezet következményeiről, amelyre a kabinet köteles volt válaszolni.⁵² Ez az újítás jelentős szerepet biztosított az ellenzéknek az alternatív javaslatok és a módosító indítványok megfogalmazásának és bemutatásának szakaszában a szavazásokat megelőzően.

Az eljárási szinten a reformok eltávolodtak az egyhangú szavazatot igénylő rendszertől a parlamenti program és napirend elfogadásánál.⁵³ Bár ez a változás csökkentette az ellenzék súlyát ezen a területen, megszüntetve korábbi vétőjogát, az új szabályozás garanciákat is biztosított számára azáltal, hogy a napirendre tűzött témák vagy a rendelkezésre álló idő egyötödét az ellenzék javaslataira fordították. A reformok továbbá azt is bevezették, hogy az ellenzék által kezdeményezett törvénytervezetekre vonatkozó napirendi pontoknak minden esetben az ülések elejére kellett kerülniük. Az ellenzék számára garanciákat biztosító további változást jelentett, hogy a reformok értelmében a kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárásaira csak a rendelkezésre álló idő maximum felét lehetett fordítani.⁵⁴ Ezen új rendelkezéseknek köszönhetően az ellenzék láthatóbbá és aktívabbá válhatott a parlamenti munkában.⁵⁵

Az 1996. és 1999. évi reformok fontos előrelépést tettek (radikálisabbakat a Képviselőházban és mérsékeltebbeket a Szenátusban)⁵⁶ más kedvelt obstrukciós eszközök visszaszorítására is azzal, hogy korlátozták a módosító indítványok benyújtásának lehetőségét, és részletesebben szabályozták a határozatképességre vonatkozó rendelkezéseket. A módosító indítványokat illetően a reformok egyrészt benyújthatósági kritériumokat vezettek be. Másrészt lehetetlenné tették a házelnöki jogkörökkel való visszaéléseket, mivel kimondták, hogy a házelnök nem törölheti az összes ellenzéki javaslatot, és garantálták, hogy az ellenzék által legfontosabbnak ítélt módosító indítványokról mindenképpen szavaznak.⁵⁷

⁴⁸ A Képviselőház házszabálya 16-bis cikk, 4. bekezdés.

⁴⁹ A Képviselőház házszabálya 148. cikk, 1. bekezdés.

⁵⁰ Továbbá megadták a lehetőséget, hogy a jelentéstevők kérdést intézhessenek a kormányhoz a javasolt tervezet következményeire vonatkozóan, amelyre a kabinet köteles válaszolni. A Szenátus házszabálya még szélesebb jogokat biztosított számukra, mivel megadta a lehetőséget, hogy a kisebbségi jelentéstevők minden törvénytervezethez egy alternatív tervezetet nyújtsanak be a szakbizottsági vizsgálat során.

⁵¹ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 10. bekezdése.

⁵² A Képviselőház házszabálya 86. cikk, 5. és 6. bekezdés.

⁵³ A Képviselőház házszabálya 23. cikk, 6. bekezdés.

⁵⁴ A Képviselőház házszabálya 24. cikk, 3. bekezdés.

⁵⁵ A Képviselőház házszabálya 23. cikk, 6. bekezdés.

⁵⁶ A Szenátus házszabálya nem tartalmaz semmilyen megszorító korlátozást a módosító indítványokra vonatkozóan, sőt, lehetővé teszi, hogy a Képviselőházban benyújthatatlannak minősített módosítókat betérjesszék a szenátusi eljárás során.

⁵⁷ A Képviselőház házszabálya 85-bis cikke, 1. bekezdése.

A tervezetek megfelelő vizsgálatának garantálásához, a szükséges viták biztosításához, illetve a módosító indítványok benyújtásának lehetővé tételéhez a reformok meghatározták a jogalkotási eljárások minimum időtartamát, amelyet két hónapban állapítottak meg.⁵⁸ Ezzel biztosították az ellenzéknek a lehetőséget a törvényalkotási munkában való aktívabb részvételre.

Bár a reformok gyorsabbá és egyszerűbbé tették a sürgössé nyilvánítási eljárást, számos korlátot is bevezettek. A módosítások értelmében csak olyan tervezet esetében lehetett kinyilvánítani a sürgösség fennállását, amely már szerepelt a parlamenti programban. Számbeli korlátozást is bevezettek, kéthavi program esetében két tervezetet lehetett sürgössé nyilvánítani, míg háromhavi program esetén maximum ötöt. A reformok értelmében a sürgösségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárására innentől már nem volt felhasználható – a parlamenti program szerint – az összes napirendi pontra rendelkezésre álló idő több mint fele.⁵⁹

Az új rendelkezések nem csupán mennyiségi, de minőségi korlátot is felállítottak, ennek értelmében alkotmányerejű törvénytervezetek, illetve különös jelentőségű politikai, társadalmi és gazdasági törvénytervezetek, amelyek az alkotmány első részében foglalt jogokra vonatkoztak, nem voltak sürgössé nyilváníthatók.⁶⁰ Ezeken a korlátozásokon felül a kormánynak jelentésben kellett indokolnia a törvénytervezet sürgösségét és szükségességét.⁶¹

Az ellenőrző és vizsgáló funkciók esetében is fontos előrelépéseket hoztak a reformok. Az 1983 óta létező azonnali kérdések órájának intézményét módosították, működését folyamatosabbá tették, elméletben garantálva a kormányfő gyakoribb részvételét, és bevezették az ülések televíziós közvetítését.⁶² Létrehozták az azonnali kérdések órájának intézményét a miniszterek számára a szaktanácsokban is,⁶³ illetve a sürgösségi interpellációkat, amelyek korábban csak a Szenátusban léteztek.⁶⁴

Összességében megállapítható, hogy az 1996. és 1999. évi reformok a kormány és parlamenti többségének eszköztárát és lehetőségeit bővítették annak érdekében, hogy politikai programjukat megfelelő időkereteken belül meg tudják valósítani. A változások ugyanakkor elősegítették az elmozdulást is az alternatív kormányzás modellje felé. Mindezek mellett nagyobb átláthatóságot biztosítottak az ellenzék számára, és növelték az ellenzék tudatosságát saját intézményi szerepét illetően. Ahhoz azonban, hogy az olasz parlamenti ellenzék a törvényhozási ciklus egésze alatt valódi alternatívaként funkcionáljon, nem csupán az alkotmányreform hiányzott, hanem a politikai akarat is.

⁵⁸ A Képviselőház házszabálya 81. cikk.

⁵⁹ A Képviselőház házszabálya 24-bis cikk, 3. bekezdés.

⁶⁰ A Képviselőház házszabálya 69. cikk. Lásd RIVISECCHI, Guido (2002): *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*. Milano, Giuffrè. 53–54.

⁶¹ A Képviselőház házszabálya 96-bis cikk, 2. bekezdés.

⁶² Az azonnali kérdések óráját minden szerdán megrendezik, a kedden délig írásban beterjesztett kérdésekkel. A Képviselőház házszabályának 135-bis cikke. Bár az intézmény hatékony eszköze lehetne a kormány parlamenti ellenőrzésének, az a tény, hogy kormányfő még soha sem vett részt az azonnali kérdések óráján, jelentősen csökkenti az intézmény értékét és hatékonyságát.

⁶³ A bizottsági azonnali kérdések órája nem túl gyakran használt eszköz. A XIV. törvényhozási ciklusban 1651 kérdést tettek fel ilyen formában, a XV. ciklusban 760-at, míg a XVI. ciklusban 880-at.

⁶⁴ A sürgős interpellációt harminc képviselő vagy a frakcióvezetők nyújthatnak be. Egy beterjesztő havonta két interpellációt kezdeményezhet.

4.3. Hárszabályi reformjavaslatok az ellenzékre vonatkozóan 2000–2008 között

Ahogy arra már kitértünk, a XIV. és XV. törvényhozási ciklusban a parlamenti hárszabályra vonatkozó módosító indítványok a parlamenti intézmények és eljárások racionalizálását, egy ellenzéki státútum⁶⁵ kidolgozását, illetve a parlamenti fragmentáció csökkenését célozták.

Bár ebben a két törvényhozási ciklusban beterjesztett hárszabályi módosító indítványok nem tartalmaztak közvetlen érdemi javaslatokat az ellenzékre vonatkozóan,⁶⁶ beterjesztettek ellenben olyan alkotmányerejű törvénytervezeteket, amelyek elfogadásuk esetén befolyásolták volna a parlamenti ellenzék intézményét.⁶⁷

4.4. Az ellenzékre vonatkozó reformjavaslatok a XVI. törvényhozási ciklusban

A XVI. törvényhozási ciklusban beterjesztett módosító indítványok elméletben elfogadták a parlamenti ellenzék formális intézményesítésének szükségességét.

A beterjesztett javaslatok és azok vitájának másik problémája az volt, hogy a politikai erők oly mértékben nem tudtak kompromisszumot kötni, hogy számos frakció (többek között a Demokrata Párté) több javaslatot is beterjesztett, amelyek több ponton is ellentmondtak egymásnak, míg volt olyan frakció, amely a frakción belüli ellentétek miatt nem terjesztett be javaslatot, és hivatalosan állást sem foglalt egy adott témában. A helyzetet nehezítette, hogy a parlament két háza között sem volt megfelelő koordináció a témában és a javaslatok között.

A javaslatok legtöbb közös pontja a célok meghatározásában volt. Fontos előrelépést jelentettek az ellenzék vezetőjének és intézményesítésének szempontjából, de nem foglalkoztak azokkal az intézményekkel, amelyek megfelelő garanciákat biztosítottak volna az ellenzék számára, mint például az ellenzék Alkotmánybírósághoz fordulásának joga s a belső parlamenti szabályok ellenőrzésének joga.

⁶⁵ Az ellenzéki státútum (*Statuto d'opposizione*) az olasz közjogi és alkotmányjogi gondolkodás meghatározó eleme. Egy olyan gyűjtőfogalom, amely tartalmazza az ellenzék jogait, parlamenti eszköztárát és felépítésére és működésére vonatkozó szabályokat. A fent nevezett elemeket különböző jogforrások és jogszabályok foglalják magukban. Lásd bővebben De Liso, Roberto (2004): *Lo statuto dell'opposizione non basta a stabilizzare il bipolarismo italiano. Forum costituzionale*. Forrás: http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/4_Dottrina/6%20Sistema%20delle%20garanzie/2004_06_02_De_Liso_ForumQC.pdf (a letöltés dátuma: 2017. 04. 20.)

⁶⁶ A.A.C., XIV. Leg. Doc. II., n. 10. javaslat közvetett pozitív hatással bír az ellenzékre nézve, mivel javasolja a junták összevonását és egységesítését, és kimondja ezen új intézmény paritásos összetételét.

⁶⁷ Például: Camera n. 3531 Monaco, n. 3584 Chiaramonte ed altri, n. 3684 Mantini. Lásd bővebben: CURRERI, Salvatore (2008): Riforme regolamentari e futuro del Parlamento. *Quaderni costituzionali* 2008/4. 780.

5. Összegzés

A parlament és a kormány közötti kapcsolat alakulásában az látható, hogy a kormány és a kormányfő egyre aktívabb és meghatározóbb résztvevőjévé vált az olasz parlamenti munkának. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a végrehajtó hatalomnak és vezetőjének a törvényhozó hatalommal szembeni megerősödése sajátos jegyeket is hordoz Olaszországban. A jelenség kialakulásának és az adott irányba való eltolódásának több kiváltó oka is volt. Legfontosabb: annak ellenére, hogy az alkotmány meghatározta a kormány és a parlament közötti erőviszonyokat (amelyek kiegyensúlyozatlanok a parlament javára), nem racionalizálta a parlamentáris rendszert. Mindemellett az alkotmány elfogadását követően nem dolgozták ki és nem határozták meg törvényi úton a végrehajtó hatalom stabilizációjának mechanizmusait. Mindezek miatt az egyébként sem könnyű tökéletes két-kamarás rendszerben a kormánynak nem voltak megfelelő eszközei és jogalkotási intézményei, amelyek segítségével hatékonyan részt tudott volna venni a parlamenti munkában. A végrehajtó hatalom tevékenységét nehezítette továbbá az ország különleges politikai helyzete is a második világháború után.

Az említett szükséges rendelkezések hiánya miatt a házszabályoknak különösen meghatározó szerep jutott és jut mind a mai napig a parlament és a kormány közötti kapcsolatok szabályozásában. Emiatt a házszabályok elemzése elengedhetetlen a két hatalmi ág közti erőviszonyok változásának vizsgálatakor. Ahogy az előző pontokban bemutattuk, a köztársaság első nehéz évtizedeit követően az 1980-as évektől a házszabály reformjai arra törekedtek, hogy biztosítsák a kormány és parlamenti ellenzéke számára azokat a megfelelő eszközöket, amelyek segítségével képesek politikai programjuk parlamenti megvalósítására és az ellenzék obstrukciós tevékenységének visszaszorítására.

A kormányozhatóság szintjének növelése érdekében hozott intézkedések és a *consociativo* rendszertől való eltávolodásra tett lépések következményeként a kormány megerősödött a parlamentben, bár nem érte el a kívánt hatékonysági szintet. Eközben az ellenzék sem tudta létrehozni a számára oly szükséges státútumot a házszabályi reformok által bevezetett kiváltságai ellenére sem.

A politikai átmenet első éveit követően, az 1990-es években az 1996–1999-es házszabályreformok a parlament megerősítését tűzték ki célul a kormány, a parlamenti többség és az ellenzék közötti feladatmegosztás által, jelentősen kibővítve ugyanakkor az ellenzék eszköztárát.⁶⁸ Bár a reformok megerősítették az ellenzék ellenőrzési és alternatívaállítási szerepét, nagyobb átláthatóságot biztosítva számára a parlamenti munkában, nem vezettek be egy megfelelő ellenzéki státútumot, ezáltal nem módosították jelentősen a hatalmi ágak közötti egyenlőtlen erőviszonyokat.

Ez a helyzet a reformokat követő években súlyosbodott, mivel sem a kormány és a parlamenti többség, sem az ellenzék nem tudott teljes mértékben élni új jogaival és eszközeivel, mert hiányzott a megfelelő intézményi kultúra. A 21. század első évtizedében, a konfliktusos „bipoláris” rendszer konszolidációja időszakában az olasz parlament fokozatosan vesztett a törvényhozásban betöltött szerepéből, nem csupán a kormány térnyerése

⁶⁸ CURRERI, Salvatore (2008): Riforme regolamentari e futuro del Parlamento. *Quaderni costituzionali* 2008/4. 777.

következtében, hanem a központi állam és a régiók közötti jogalkotási kompetenciák megosztásának 2001-es reformja miatt is.

Az utóbbi években a megfelelő eszközök hiányában a kormányok a már rendelkezésükre álló eszközöket használták, több esetben nem megfelelő módon, „hatékony” működésük biztosítására. Visszaéltek a sürgősségi kormányrendeletek intézményével, nagy arányban alkalmazták a delegált hatáskörben, a parlament biankó felhatalmazásával elfogadott törvényerejű rendeleteket; a törvénytervezetek plenáris vitáját azelőtt kezdték meg, hogy a kijelölt szakbizottságok befejezték volna a tervezetek vizsgálatát; gyakran fordultak maxi módosító indítványokhoz és a bizalmi szavazással egybekötött végszavazásokhoz.⁶⁹ Mindezen gyakorlatok fokozták az intézményi hiányosságokból eredő problémákat és diszfunkcionalitást. Annak ellenére, hogy a XVI. törvényhozási ciklusban jelentős aktivitást mutattak a parlamenti frakciók a házszabály reformjával kapcsolatban, és számos módosító indítványt terjesztettek be a parlament mindkét házában, jelentős eredmények nem születtek, mivel a parlament nem fogadott el átfogó reformot.

⁶⁹ Uo. 773.

Vákát oldal

VI. A kormány

Tanács-Mandák Fanni

1. Az alkotmány kormányra vonatkozó cikkei és a kormány szerkezeti kialakításának nehézségei

1946. június 2-án¹ 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 albizottság² vezetője bejelentette, hogy az albizottság tagjai arra a következtetésre jutottak, hogy az olasz társadalom jelenlegi helyzetében nem lenne megfelelő az elnöki 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. A kormányformára vonatkozó javaslatot 1946. szeptember 5-én fogadták el.

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés egyes tagjai az amerikai egyesült államokbeli elnöki rendszer bevezetését támogatták,³ míg mások⁴ a kormány és a kormányfő megerősítését kezdeményezték. Ezeket a javaslatokat a plénum azonban nem fogadta el. Ennek oka az volt, 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.

Az elfogadott parlamentáris kormányformára a két világháború közötti alkotmánymódosítások, elsősorban az osztrák és a csehszlovák, továbbá az 1946-os francia alkotmány voltak 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,

¹ Az 1924 óta tartott első szabad választások keretében.

² 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.

³ Például Piero Calamandrei.

⁴ Például Egidio Tosato és Constantino Mortati.

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, illetve bevezeti a bizalmatlansági szavazás intézményét.⁵ Kimondja továbbá, 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 büncselekményekért, amelyeket hivataluk gyakorlásához kapcsolódóan követtek el mandátumuk alatt, illetve mandátumuk lejártát követően.

Az 1948. évi alkotmánynak a végrehajtó hatalomra vonatkozó cikkei nem tartalmaznak részletes és kidolgozott szabályokat. Ez a hiányosság a felelős részben 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 az elnöki 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.

Az alkotmány kormányra vonatkozó cikkeinek általánosságából fakadó problémákat súlyosbította az alkotmányos rendelkezések késedelmes végrehajtása is. A köztársaság első évtizedeiben nem a formális alkotmány határozta meg a végrehajtó hatalom működését, hanem az úgynevezett materiális alkotmány,⁶ vagyis a politikai pártok és a köztük lévő parlamenti egyensúly.

A köztársaság első évtizedeiben számos kezdeményezés volt azon szabályok kidolgozására, amelyek stabillá és hatékonyabbá tették volna a kormányokat, azonban ezek a kezdeményezések kevéssé bizonyultak sikeresnek. Leopoldo Elia, ismert olasz

⁵ Bizalmatlansági szavazást azonban nem csupán az ellenzék, hanem a kormány is kérhet egy adott törvényjavaslatához. Ebben az esetben a zárószavazáson csak a kormány javaslatáról szavaznak, minden más betervezés módosító indítvány törlődik. Amennyiben a javaslatot elfogadja a parlament, a kormány bizalmat kap, folytathatja a munkáját, azonban ha leszavazzák a tervezetet, a kormány megbukik.

⁶ 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, akik képviselik és megvalósítják ezeket az érdekeket. Lásd bővebben: MORTATI, Costantino (1940): *La Costituzione in senso materiale*.

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”.⁷

2. A kormányformára vonatkozó alkotmányos szabályok megvalósítása

A kormányra vonatkozó alkotmányos szabályozások ismertetését követően azt vizsgáljuk, hogy ezek 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 meghatározók. 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 s a pártok közötti erőviszony. Az első törvényhozási ciklus végén De Gasperi kormányfő, felismerve az 1948. évi választások által létrehozott törekeny pártrendszert, megváltoztatta a választási törvényt. Az úgynevezett „csalás” törvénye⁸ átalakította a korábban hatályos, arányos választási rendszert, és bevezette a győztes jutalmának intézményét.⁹ 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 megkésve kezdődött 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

⁷ Lásd: ELIA, Leopoldo (1971): Il direttorio nel governo di coalizione. *Giurisprudenza Costituzionale* 1971/1, 2815–2817.

⁸ Lásd: BARBERA, Augusto – FUSARO, Carlo (2001): *Corso di diritto pubblico*. Bologna, Il Mulino. 202–204.

⁹ 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.

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 házaszályreformja 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 kimerülésével¹⁰ 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 fordítottak a kormányozhatóság növelésére és a végrehajtó hatalom megerősítésére. E 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*) voltak. Az előbbi 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 és 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 alkotmány módosításért felelős két kamarás bizottságok több tervezetet is megtárgyaltak, de ezek nem voltak jelentős hatással a kormány működésének módosítására.

A kormány politikai rendszerben betöltött szerepének és működésének változása majd csak az 1990-es évek elején figyelhető meg, azonban nem egy jól kidolgozott alkotmány módosítás következtében, hanem a bel- és külpolitikai események hatására. Az 1990-es évek elején a külső¹¹ és belső események, változások eredményeként az I. 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,

¹⁰ Az 1970-es évek második felében a gazdasági válság és a társadalmi nehézségek, a megjelenő terrorizmus leküzdésére nagykoalíciós kormány alakult, a kormánykoalíció pártelnökei közötti egyeztetéseknek pedig immár az Olasz Kommunista Párt vezetője, Enrico Berlinguer is aktív résztvevője lett. Aldo Moro kormányfő elrablását és meggyilkolását követően azonban ellehetetlenült a kommunista párt és a kormány közötti korábbi együttműködés.

¹¹ A nemzetközi események (a Szovjetunió felbomlása, Németország egyesülése, a hidegháború befejezése) hatására az évtizedeken keresztül uralkodó *conventio ad excludendum* elv elvesztette jelentőségét.

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

Összességként elmondható, hogy a II. Köztársaság idején a kormány fontos változásokon ment át, mindezt azonban nem átfogó alkotmányreform, hanem elsősorban a politikai rendszer átalakulása eredményezte. Ez a megállapítás érvényes a Minisztertanács Elnökségének fejlődésére is.

3. A kormány testületét érintő főbb szabályozások

Ebben a részben azokat a törvényi és jogi szabályozásokat vizsgáljuk, amelyek alapjaiban határozták meg a kormány felépítését és gyakorlati működését az 1970-es évektől napjainkig.

3.1. A köztársaság első évtizedei

Az 1970-es évekig kevés konkrét törekvés, javaslat született a kormányra vonatkozó alkotmányos szabályok gyakorlati megvalósítására és részleteinek törvényi kidolgozására. 1948-ban felállítottak egy, a közigazgatási reformért felelős parlamenti irodát. Erre támaszkodva De Gasperi az 1950-es évek elején törvényjavaslatot dolgozott ki, azonban a tervezet a parlamenti plenáris vitáig sem jutott el. 1956-ban a törvényjavaslatot az Antonio Segni vezette kormány, majd 1958-ban az Amintore Fanfani irányította kabinet módosításokkal kiegészítve újból beterveztette, de egyikük sem járt sikerrel.¹²

Ezekben az években a Minisztertanács Elnökségének szervezeti felépítése olyan volt, mint a minisztériumoké, a kormányfő titkárságából és kabinetjéből állt. Mivel a Minisztertanács Elnökségének feladat- és hatáskörét az évek során folyamatosan bővítették, a köztisztviselői létszám is folyamatosan emelkedett. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy ez a fajta feladat- és hatáskörbővítés különböző szakpolitikákra vonatkozott, és nem az irányítási és koordinációs tevékenységekhez kötődött. Egyre több lett például a Minisztertanács Elnökségéhez tartozó tárca nélküli miniszterek hatáskörébe delegált, különböző szakpolitikai feladatokat ellátó irodák száma.

¹² Lásd bővebben: CRISCITIELLO, Annarita (2004): *Il cuore dei Governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane. 75–85.

Az 1960-as évekre kialakult bonyolult szervezeti felépítést Aldo Moro kezdte el átalakítani, majd 1974-ben Mariano Rumor folytatta a munkát, és bevezette a Minisztertanács elnökével és az egyes miniszterekkel szoros együttműködésben dolgozó irodák intézményét.¹³

A Minisztertanács Elnökségének a kormányon belül betöltött helyét és súlyát jól mutatja az a tény is, hogy az 1970-es évekig a Minisztertanács Elnöksége még külön, önálló székhellyel sem rendelkezett, irodái a Belügyminisztérium épületében működtek.¹⁴

3.2. Jelentés a központi állami közigazgatás legfontosabb problémáiról – előrelépés harminc év után

Az első jelentős előrelépés a kormány testületére vonatkozó szabályozások terén a Massimo Severo Giannini által készített, a központi állami közigazgatás legfontosabb problémáiról szóló jelentés volt, amely részletesen tárgyalta a szükséges szervezeti és működési szabályokat. A Giannini-jelentés néven ismertté vált dokumentum¹⁵ legjelentősebb javaslata az volt, hogy a Minisztertanács Elnökségének egyedi szervezeti felépítéssel kellene rendelkeznie, és nem egy minisztériumi struktúrával. Giannini azzal érvelt, hogy a Minisztertanács Elnöksége nem egy újabb minisztérium, hanem egy különleges közigazgatási intézmény, amely mind feladataiban, mind céljaiban különbözik az egyes szakminisztériumoktól. A jelentés bemutatását követően az 1970-es évek végétől a kormány szükséges reformja egyre inkább a figyelem középpontjába került.

A Giannini-jelentést követő élénk politikai diskurzusok eredményeként az 1980-as évek elején számos miniszterelnöki rendelet született a Minisztertanács Elnökségének szervezeti átalakítására és újjászervezésére. 1982-ben Giovanni Spadolini bemutatta az „intézményi tízparancsolat” (*Decalogo istituzionale*) című programot, amely a parlamenti eljárások átalakításával a kormánytöbbség mozgásterét és eszköztárát kívánta növelni. A dokumentum tartalmazta azokat a szabályokat, amelyek biztosították a kormány részére a lehetőséget programja megfelelő időkereten belüli megvalósítására. A dokumentum hatására több házszabály-módosítást fogadtak el még ugyanebben az évben.¹⁶

Spadolini a javaslatok kidolgozása mellett más kérdésben is előrelépést tett. A Minisztertanács munkájának átláthatósága érdekében bevezette a tanács üléseinek rendszeresítését

¹³ A két reform eredményeként a Minisztertanács Elnökségének szervezeti felépítése a következő egységekből állt: jogi és törvényhozási ügyekért felelős iroda, közigazgatási koordinációért felelős iroda, régiókért felelős iroda, általános és személyügyekért felelős iroda, a közigazgatás szervezeteiért felelős iroda, az információért, művészeti és tudományos tulajdonért felelős szolgálatok, a tudományos kutatásért felelős iroda, a dél-olaszországi rendkívüli beavatkozásokért felelős iroda és a régiók megvalósításáért felelős iroda.

¹⁴ Lásd bővebben: CRISCITIELLO, Annarita (2004): *Il cuore dei Governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane. 75–85.

¹⁵ *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*. Massimo Severo Giannini, 16 novembre 1979. Forrás: www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf (a letöltés dátuma: 2017. 03. 20.)

¹⁶ A dokumentum többek között javasolta egy úgynevezett „elsőbbségi sáv” biztosítását a kormány által beterjesztett törvénytervezetek számára. Ez az elképzelés később megjelenik a Massimo D'Alema által vezetett alkotmányreformmal foglalkozó bizottság javaslatában, valamint a Demokrata Párt (*A.C., XVI leg., Doc. II. n.9.*) és a Szabadság Népe által a XVI. törvényhozási ciklusban beterjesztett módosító indítványokban is (*A.C., XVI leg., Doc. II. n. 3.*)

és dokumentálását. Korábban sok volt a tanács *ad hoc* jellegű és különösen rövid ideig tartó ülése. Spadolini idején ez a rendszer megváltozott. A miniszterelnök további újítása volt, hogy minden tanácsülés elején beszámolót tartott a kormány aktuális tevékenységéről és az esedékes parlamenti határidőkről, ezáltal javította a tanács munkájának hatékonyságát, és jobban bevonta a minisztereket a munkába.¹⁷

A Spadolini-kormány kiemelt politikai napirendi pontként kezelte a kormányt mint testületnek a szabályozását. A téma prioritása miatt létrehozta egy szakbizottságot, amelynek feladata a szabályozás törvényi előkészítése volt. A bizottság által előkészített jogszabálytervezetet 1982-ben terjesztették a parlament elé.

Az Andrea Manzella és az Enzo Cheli vezette bizottság által kidolgozott, a Minisztertanács Elnökségének szervezeti felépítésére és működésére vonatkozó törvényjavaslatot végül csak 1988-ban fogadta el az olasz parlament.

Az 1988. évi 400. törvény négy fő részből állt, és négy fő területet érintett: a Minisztertanács Elnökségét osztályokra és irodákra osztotta, felállította a Minisztertanács munkáját segítő titkárságot, megerősítette a Minisztertanács elnökéhez tartozó köztisztviselők szervezeti egységeit, és bizalmi kapcsolatot alakított ki a kormányfő és közvetlen személyzete között.¹⁸

4. A Minisztertanács elnökének megerősítése

A 400. törvény jelentősen megerősítette a Minisztertanács elnökének koordinációs és irányító hatalmát a miniszterekkel szemben. A következőkben részletesen ismertetjük a törvény főbb releváns elemeit, mert ezek alakították ki a miniszterelnök és a Minisztertanács Elnökségének pozícióját a politikai rendszerben, s ez a kiindulási pont az elmúlt két-három évtized változásainak vizsgálatához. A reform kimondta, hogy a Minisztertanács elnöke:

- elhalaszthatja egy szakminiszter által javasolt jogszabálytervezet tárgyalását,
- összehívhatja a Minisztertanács üléseit,
- kérheti a parlamenti bizalmi szavazást egy-egy jogszabálytervezethez,
- kinevezi és felmenti a Minisztertanács Elnökségét irányító államtitkárt, továbbá a saját irányítása alatt álló apparátust és köztisztviselőket,
- ellenjegyez,
- bizottságot hozhat létre egyes általa kijelölt szakminiszterek részvételével.

A 400. törvény értelmében a Minisztertanács elnöke elnökhelyetttest is kinevezhetett. Fontos előrelépés volt továbbá, hogy míg korábban a kinevezések a kormánykoalíciót alkotó pártok vezetőinek egyeztetései alapján dőltek el, mostantól a kormányfő döntött róluk.

¹⁷ Forrás: Rodolfo Gianollával készített interjú (Minisztertanács Elnöksége, Információs és Kiadói Szolgálat, tanácsadó).

¹⁸ Az 1988. évi 400. törvényről lásd bővebben Annarita CRISCITIELLO (2003): *Le strutture di supporto del Presidente del Consiglio*. In BARBIERI, Cristina – VERZICHELLI, Luca ed.: *Il governo e i suoi apparati*. Genova, Name. 164–166.

A törvény felállította az állam és a régiók közötti kapcsolatokért felelős állandó konferenciát is, amelyen a Minisztertanács elnöke elnökölt, fejlesztve a központi közigazgatás és a régiók közötti együttműködést, megerősítve a kormányfő hatalmát ezen a területen.

A reform összességében megerősítette a Minisztertanács elnökének egyéni hatalmát a Minisztertanács Elnökségén belül, ezáltal formalizálta a Spadolini elnöksége óta folyamatosan jelen lévő politikai gyakorlatot. A kormányfő jogkörei mind saját apparátusára, mind a napirendalkotásra vonatkozóan megnövekedtek a törvény rendelkezéseinek következtében. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a kormányfő és a kormány politikai rendszeren belüli gyenge pozíciója következtében a 400. törvény által eredményezett megerősödés ellenére sem a Minisztertanács elnöke, sem a kabinet nem vált a politikai rendszer központi szereplőjévé.

5. Az 1990-es évek elején bevezetett intézményi reformok

A 400. törvény hatálybalépését követően számos további változás történt a Minisztertanács Elnökségében. De Mita kormányfő az 1980-as évek végén Andrea Manzellát nevezte ki a Minisztertanács Elnöksége főtitkárának, aki a 400. törvény alapjául szolgáló javaslattevézetet még az 1980-as évek elején kidolgozta. Manzella főtitkársága alatt megerősödött a Minisztertanács Elnökségének szakmai jellege, mert különböző, belső szakértői bizottságokat hozott létre az egyes szakpolitika-területeken, és felállított egy munkacsoportot, amely a 400. törvény végrehajtásáért volt felelős. A belső szakértői bizottságok elsősorban elismert egyetemi professzorokból álltak, heti rendszerességgel ülészttek, közigazgatási, szervezési és pénzügyi kérdésekben adtak tanácsot a Minisztertanács elnökének, már-már árnyékkormány jellegű apparátust kialakítva, s megerősítve ezzel a Minisztertanács elnökét a politikai döntéshozatalban.

A De Mitát követő Giulio Andreotti alatt belső szabályokat dolgoztak ki a Minisztertanács Elnöksége hat osztályának szervezeti felépítésére és működésére, s megerősítették az elnökhelyettes tisztségét és apparátusát. Az Andreotti vezette két kormány idején megszilárdították a politikai intézményeket, például a kabinettanácsot, míg a főként szervezési feladatokkal bíró intézményeket, például a kormányprogramért felelős szakértők bizottságát nem fejlesztették.¹⁹

Az első „miniszterelnöki” jellegű kormányt Giuliano Amato vezette, aki jelentősen csökkentette a miniszterek számát, nem nevezett ki elnökhelyettest, továbbá a parlamenttel való kapcsolatokért magát a Minisztertanács Elnökségének államtitkárát tette felelőssé, nem pedig egy osztályvezetőt vagy tárca nélküli minisztert, mint ahogy az korábban történt. Ezzel a lépéssel magasabb szintre emelte a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti együttműködés koordinációját, megerősítve ezzel a kormányt a parlamenttel szemben. Amato az intézményi reformok mellett szélesítette saját hatalmát is a kormány politikájának kialakításában.²⁰

¹⁹ Az Andreotti-kormány idején elfogadott változásokról lásd bővebben: MENÉ, Antonio (1993): Cronache costituzionali 1990–1991. Il governo. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 1993/3. 839–857.

²⁰ Az Amato-kormány Minisztertanács Elnökségét érintő intézkedéseiről bővebben lásd: PITRUZZELLA, Giovanni (1996): *Forme di governo e trasformazioni della politica*. Bari–Roma, Laterza.

Amatót követően Carlo Azeglio Ciampi lett a Minisztertanács elnöke, aki folytatta és egyben felgyorsította a Minisztertanács Elnökségének strukturális átszervezését. 1993-ban elfogadta annak belső szabályzatát,²¹ 1994-ben átszervezte a főtitkárságot, és jelentősen megerősítette a parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárca nélküli miniszter pozícióját.

A szervezeti reformok:

- növelték a Minisztertanács elnökével közvetlenül együttműködő apparátust, a főtitkárság és a közösségi politikákért felelős titkárság személyzetét,
- erősítették a parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárca nélküli minisztert,
- növelték a koordinációs és konzultációs tevékenységet a kormányon belül,
- felállították az előkormányülés intézményét, amely technikailag készítette elő a kormányülésre beterjesztendő javaslatokat,
- lehetővé tették, hogy a kormányfő egy vagy több kormányzóvivőt nevezzen ki, akik feladata a kormány tevékenységének hatékonyabb kommunikálása volt.

A változások eredményeként a kormány jobban tudta irányítani a politikai napirendalkotás folyamatát. Az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején tapasztalható élénk, a Minisztertanács Elnöksége és a kormányfő körüli reformláz az első, többségi rendszerben választott kormányok ideje alatt a várakozásokkal szemben jelentősen csökkent.

6. Az első Berlusconi-kormány: a várt átszervezés elmaradása

Az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején elfogadott, a Minisztertanács Elnökségére vonatkozó reformok után további lépések voltak várhatók, különösen a Silvio Berlusconi vezette kormány idején. A karizmatikus és újszerű vezetési stílusú politikustól a Minisztertanács Elnökségének további megerősítését és a kormányzati döntéshozatal központosítását várták a politikai élet szereplői és az elemzők is.

A várakozásokkal szemben azonban Berlusconi a Minisztertanács Elnökségét nem hatalma megerősítésének, hanem a koalícion belüli viták elrendezésének színtereként használta. Az 1995 elején kialakult kormányválság következtében nem állt rendelkezésre elegendő idő, sem megfelelő közigazgatási szakértői bázis ahhoz, hogy folytassa a Minisztertanács Elnökségének már korábban elkezdett megszilárdítását.

Az első Berlusconi-kormányt követő szakértői kormány, Lamberto Dini vezetésével a számos megoldandó probléma mellett nem tudott a Minisztertanács Elnökségének reformjával foglalkozni, bár a kormányfő többször hangsúlyozta, hogy a kormányzati stabilitás és hatékonyság növeléséhez szükség lenne a Minisztertanács elnök pozíciójának megerősítésére és az egész végrehajtó hatalom politikai rendszeren belüli kiemelésére.²²

²¹ *Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993.* Forrás: governo.it/Presidenza/normativa/allegati/dpcm_19931110.pdf (a letöltés dátuma: 2017. 03. 04.)

²² Lásd bővebben: PASQUINO, Gianfranco (1985): *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale.* Roma–Bari, Laterza. 168.

7. A Minisztertanács Elnökségének átszervezése 1997-ben

Három év „szünetet” követően az első Romano Prodi-kormány idején újból előtérbe került a Minisztertanács Elnökségének szervezetét és döntéshozatali mechanizmusait érintő reform. Amato után újból egy „miniszterelnöki” típusú politikus került a Minisztertanács Elnökségének élére, aki folytatta a korábban megkezdett intézményi reformokat.

Az 1997. évi reform²³ a végrehajtó hatalom három pillérét rendezte át: a decentralizált közigazgatási szervek rendszerét, a miniszteri struktúrát és a központi állami vezetést.

A dokumentum 11. és 12. cikke foglalkozott a Minisztertanács Elnökségével. A reform eredményeként az intézmény irányítása még inkább a kormányfő kezében összpontosult. A Minisztertanács Elnökségét vezető államtitkárt és államtitkárságot megerősítették, nőtt a politikai és technikai feladatokat végző apparátus száma, amely már közvetlenül a Minisztertanács elnökének irányítása alá tartozott. A reform azonban nem csupán az államtitkárt, hanem a Minisztertanács Elnökségének főtítkárat is pozícionálta mind a szervezeti, mind pedig a koordinációs feladat- és hatáskörök területén. Ebben az időszakban a főtítkári tisztséget Alessandro Pajno töltötte be, aki a későbbi, 1999. évi átfogó reform kidolgozója volt.

A reform Minisztertanács Elnökségét érintő legfontosabb része a hivatal óriási méretű apparátusának átszervezésére tett kísérlet volt. Az évek során számos olyan szakpolitikai területet csatoltak a Minisztertanács Elnökségéhez, amelyekhez nem volt szükség az intézmény koordinációjára és politikai irányítására. Az 1997. évi törvény a fenti területek egy részét visszacsatolta az illetékes szakminisztériumokhoz, másik részüket pedig kiszervezte különböző végrehajtó ügynökségekhez.

Kidolgozták a Minisztertanács Elnökségének szervezeti, szabályozási és pénzügyi függetlenségének kereteit is, amelyeket elvben már a 400. törvény is előirányzott.

Az 1997. évi reform nemcsak a Minisztertanács Elnökségét, hanem a minisztériumi szervezeti struktúrákat is átrendezte. A fő cél a szemléletváltás volt: egy egyszerű és központosított Minisztertanács Elnöksége, amely szervezeti, szabályozási és pénzügyi önállósággal bír annak érdekében, hogy biztosítsa az intézmény irányítási feladatának ellátását és hatékonyságát.

Fontos változás volt, hogy már a Minisztertanács Elnöksége is dolgozhatott külső, nem a közigazgatás állományába tartozó szakértőkkel.²⁴ Ennek következtében a Minisztertanács elnöke egyre több külső szakértőt alkalmazott, így függetlenítette magát a központi apparátustól.²⁵

Az 1997. évi reform esetében újítás volt annak jellege is, mivel azt már nem rendes törvényként, hanem delegált hatáskörben elfogadott törvényerejű rendeletként fogadták el. A delegált törvényerejű rendelet és a rendes törvény közötti legfőbb különbség az, hogy előbbiről nem a parlament, hanem a kormány, illetve a kormányfő dönt.

²³ 1997. évi 59. delegált törvény (*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*).

²⁴ 1998. augusztus 6-i Minisztertanács elnökének rendelete, 10. cikk, 2. bekezdés.

²⁵ Forrás: Alessandro Pajnoval készített interjú.

8. Az első és a második D'Alema-kormány reformjai

Massimo D'Alema egyfelől kontinuitást képviselt a korábbi kormányfőkhöz képest, másfelől nagyon erős politikázót hajtott végre a Minisztertanács Elnökségén, s számos, a saját pártján belül magas pozíciót betöltő politikust nevezett ki a Minisztertanács Elnökségének nem csupán vezetői, de középvezetői tisztségeibe is.²⁶

Massimo D'Alema mind vezetési stílusában, mind a szabályozásokat illetően továbbvitte a Romano Prodi által megkezdett gyakorlatot. Elfogadta a Minisztertanács Elnökségének átszervezésére és a miniszteri struktúra átalakítására vonatkozó reformot. Az 1999. évi 303. törvényerejű rendelettel átszervezték a Minisztertanács Elnökségét, és csökkentették szervezeti egységeinek számát, közelítve azt a többi európai demokráciában ismert miniszterelnöki hivatali struktúrához. A reform fontos eleme, hogy kiemelte: a Minisztertanács Elnöksége és az egyes minisztériumok eltérő szervezeti egységek, mivel különböző feladatokat végeznek.

Megerősítették a kormányfő politikát formáló, irányító és koordináló funkcióit, ennek eredményeként a kormányfő kezdett a politikai rendszer középpontjába kerülni. A 303. törvényerejű rendelet (*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) megerősítette a Minisztertanács Elnökségét is, alkalmasabbá téve arra, hogy megfelelő háttérrel biztosítson a kormányfőnek feladatai ellátásához.²⁷ A reform kiemelte a Minisztertanács elnökének irányító és koordináló szerepét is. Igaz, ezt már az 1988. évi 400. törvény is elismerte, de kevésbé formális módon.

A rendelet²⁸ a Minisztertanács Elnökségének korábbi úgynevezett „elefánt” jellegének megszüntetésére számos intézkedést hozott. A céluk az volt, hogy megtisztítsák az intézményt azon plusz feladataitól, amelyek nem kormányzati koordinációs és irányító munkát végeznek. Mindezek érdekében a technikai és operatív funkciókat külső ügynökségekhez utalták, és átszervezték a Minisztertanács Elnökségének feladatköréhez nem szervesen kapcsolódó szakpolitika-területeket: azok egy részét áthelyezték szakminisztériumokhoz, illetve különböző ügynökségekhez. Emellett újraszervezték az apparátust, és egyszerűsítették a Minisztertanács Elnökségének szervezeti felépítését.

A reform továbbá meghatározta, hogy melyek azok a politikaterületek és feladatkörök,²⁹ amelyek a Minisztertanács Elnökségének közvetlen hatáskörébe tartoznak, s ezekhez a feladatokhoz megfelelő képzettségű és számú apparátust biztosított.

²⁶ A Minisztertanács Elnökségének államtitkárává Franco Bassaninit, a korábbi közigazgatási minisztert, míg a Minisztertanács Elnökségének főtítkárává Paolo De Joannát, a korábbi gazdasági minisztert nevezte ki.

²⁷ A reformról lásd bővebben PAJNO, Alessandro – TORCHIA, Luisa (2000): *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio dei Ministri*. Bologna, Il Mulino.

²⁸ A prezidencializáció szempontjából fontos intézkedések mellett ki kell emelni, hogy a reform kialakította kilenc minisztérium osztályrendszerét és átszervezte a kormány helyi, területi képviselőire a prefektusi rendszert.

²⁹ Ezek a következők: a kormány adminisztratív és jogalkotási tevékenysége, a kormányprogram szempontjából stratégiai jelentőségűnek nyilvánított szektorális politikák, a közigazgatás működéséhez és innovációjához kapcsolódó politikák, az intézményi kommunikációs politikák, az esélyegyenlőség biztosításával és a diszkrimináció elleni harccal foglalkozó politikák.

A törvényerejű rendelet kimondta továbbá, hogy a Minisztertanács Elnökségének feladata, hogy biztosítsa a kormányfő politikairányító funkciójához szükséges háttérrel. Ezáltal megerősítették az intézmény szerepét a kormányon belül.

Az 1999. évi reform további újítása volt, hogy megerősítette a Minisztertanács Elnökségét és a kormányfőt az európai uniós politikák és a decentralizáció területén.

A törvényerejű rendelet részletesen szabályozta a Minisztertanács elnökének szervezetelakítási jogköreit nem csupán a Minisztertanács Elnökségén, hanem az egész kormányon belül. A reform kimondta, hogy a kormány vezetője rendelettel új szervezeti egységeket hozhat létre a Minisztertanács Elnökségének főtítkárságán, meghatározhatja a miniszterek és államtitkárok tevékenységi körét, létrehozhat ideiglenes missziókat a Minisztertanács Elnökségén belül, továbbá meghatározhatja, hogy mely osztályok és irodák tevékenykednek a tárca nélküli miniszterekkel és a Minisztertanács Elnökségén dolgozó államtitkárokkal szoros együttműködésben, és meghatározhatja ezen egységek összetételét.

A rendelet a kormányfő pénzügyi függetlenségét is eredményezte, a Minisztertanács Elnöksége önállóságot kapott: 1999-től szabadon felhasználhatta az állami költségvetésben meghatározott keretét, míg korábban a minisztériumokéval megegyező felhasználási szabályok voltak rá érvényesek, és az Állami Számvevőszék ellenőrizte a működését. A reform további következménye, hogy immár a kormányfő rendeletek útján dönthetett a Minisztertanács Elnökségének saját költségvetési és számviteli egységeinek felállításáról és összetételéről is.

Az 1999. évi reform garantálta a kormányfő szélesebb döntéshozatali hatalmát, és meghatározta a Minisztertanács Elnökségének legfontosabb szervezeti egységeit,³⁰ pótolva ezzel a korábban hiányos szabályozást. Ugyanakkor a további szervezeti egységekre vonatkozóan szabad kezet kaptak a mindenkori kormányfők.

9. Az 1999. évi reformok gyakorlati megvalósítása: a második Amato-kormány

A 2000 áprilisában hivatalba lépő második Amato-kormány ki tudta használni az 1999. évi reformok előnyeit, különösen a szervezetelakítási szabadságot és a pénzügyi függetlenséget. A Minisztertanács Elnökségének vezetésében Amato a korábbi, politikai pályafutása során alkalmazott közigazgatási és politikai szemléletét érvényesítette, s ennek részeként nem csupán átültette a gyakorlatba az 1999. évi reform intézkedéseit, de azok hibáit és hiányosságait is igyekezett orvosolni.

Az Amato által 2000-ben elfogadott összes rendelet azt a célt szolgálta, hogy megerősítse a Minisztertanács Elnökségének politikai elemző képességét, illetve működésének hatékonyságát.³¹

³⁰ A főtítkárságot, az Európai Unióban való részvételért felelős osztályt, a kormány jogalkotási tevékenységének koordinálásáért felelős osztályt, és a regionális ügyekért felelős osztályt.

³¹ A legfontosabb: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 maggio 2000 (*Modificazione al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 aprile 2000 recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*).

10. Silvio Berlusconi visszatérése

2001-ben Silvio Berlusconi visszatérésével folytatódott a Minisztertanács Elnökségének politizációja, a Minisztertanács elnöke a fő tisztségeket pártja vezető embereinek és személyes tanácsadóinak adta.

Kevéssel a kormány megalakulását követően fogadta el a parlament az 1988. évi 400. törvény módosítását.³² Az új törvény a minisztériumok számát tizenkettőről tizenégyre emelte, bevezette a miniszterhelyettesi tisztséget, amely a továbbra is jelen lévő minisztériumi államtitkár mellett működött, s néhány, a korábban a szakminisztériumokhoz visszahelyezett vagy ügynökségekhez kihelyezett osztályt és irodát visszacsatolt a Minisztertanács Elnökségéhez, például az Információs és Kiadói Osztályt, a Polgári Védelemért és a Nemzeti Közszolgálatért Felelős Osztályt.

Berlusconi új tárca nélküli miniszteri pozíciókat is létrehozott: a kormányprogram megvalósításáért és a világon élő olaszokért felelős, illetve az innovációs és technológiai miniszteri tisztségeket. Ezzel az intézkedéssel új politikaterületeket vont a Minisztertanács Elnökségének irányítása alá, növelve ezzel az intézmény addig is túl nagy méretét, továbbá kifejlesztette a politikai célok megvalósulásának monitoring rendszerét, intézményi struktúráját.

11. A második Prodi-kormány

2006-ban a második Prodi-kormány beiktatását követően tizenhatról tizennyolcra emelte a tárcával rendelkező szakminiszterek számát.³³ Ez a döntés egyértelműen a koalíciós szükségletek kielégítését szolgálta. A reform további két fő területet érintett: a gazdaságpolitikai hatásköröket és a szociálpolitikai feladatokat. A gazdaságpolitikában a rendelet eredményeként átalakították a termelési tevékenységekért felelős szakminisztériumot, a nevét is megváltoztatták Gazdaságfejlesztési Minisztériummá, továbbá a Gazdasági Programozásért Felelős Minisztériumközi Bizottság (*Commissione Interministeriale per la Programmazione Economica*, CIPE) titkárságát a gazdasági minisztériumból a Minisztertanács Elnökségére helyezték át. Ez utóbbi változás nagy jelentőséggel bírt a Minisztertanács elnökére nézve, hiszen ezáltal a kormányfő komoly hatalmat kapott a gazdasági programozás és a nemzeti gazdaságpolitika koordinálásában, és függetlenedni tudott valamennyire a Gazdasági Minisztériumtól.

A második Prodi-kormány időszakának elején elfogadott rendeletet követően a kormánykoalíció igen labilis helyzete következtében³⁴ nem volt lehetőség a reformok folytatására.

³² 2001. évi 317. törvény (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, recante modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo*).

³³ 2006. évi 181. számú törvényerejű rendelet (*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri*).

³⁴ A második Prodi-kormány a parlament felsőházában csupán két szenátori hellyel bírt többel az ellenzékhez képest, amely gyakorlatilag a koalíció működésében napi szintű fennakadásokat, nehézségeket okozott. A kormány életben tartására Romano Prodi havi több alkalommal kért bizalmi szavazást egy-egy kormányzati javaslatához.

A második Prodi-kormánynak a Minisztertanács Elnökségét érintő reformja további előrelépést jelentett a döntéshozatal központosításában, főként a Minisztertanács Elnöksége gazdaságpolitikai személyzetének megerősítésén keresztül.

12. A XVI. törvényhozási ciklus „újításai”

A 2008. évi választások a jobboldal nagyarányú győzelmét hozták, és újból Silvio Berlusconi alakíthatott kormányt, immár negyedszer.

A negyedik Berlusconi-kormány csupán egy lényeges, a Minisztertanács Elnökségét érintő dokumentumot fogadott el, átfogó reformot nem hajtott végre a szervezet felépítésére, működésére és hatásköreire vonatkozóan. Az említett törvényerejű rendelet megerősítette a Minisztertanács Elnökségének korábban már meglévő jogköreit és saját szervezeti felépítését, továbbá tartalmazta azokat a szabályozásokat, amelyek a 2008. évi költségvetési törvény rendelkezéseinek aktualizálásához voltak szükségesek.³⁵

Berlusconi legutolsó kormányzati ciklusa során eleinte nem használta ki a stabil parlamenti többségét, s nem lépett előre jelentősen a Minisztertanács Elnökségének fejlesztésében és megerősítésében, nem ment tovább a baloldali kormányok által az 1990-es évek végén megkezdett úton.

13. A kormányra vonatkozó jelenlegi szabályok

13.1. A kormány összetétele

A kormány az olasz alkotmány 95. cikke értelmében egy összetett szerv, amely több alkotmányos szervből áll: része a Miniszterek Tanácsa, a miniszterek és a Miniszterek Tanácsának elnöke. Az alkotmány vonatkozó rendelkezése a felsoroláson kívül nem tartalmaz semmilyen mennyiségbeli leírást, így nem határozza meg a miniszterek számát, mert arról, a portfóliókról és a minisztériumok szervezeti leírásáról rendes törvény rendelkezik.³⁶

A Minisztertanács a kormány testületi jellegű szerve, amely egy elnökből és a miniszterekből áll. Ülésein részt vesz a Minisztertanács Elnökségét vezető államtitkár, aki a tanács titkári feladatait látja el, de szavazati joga nincsen. Az ülésen részt vesznek a speciális jogállású régiók elnökei is abban az esetben, ha napirenden szerepel a régiót érintő kérdés, és konzultációs joguk van.³⁷

A Minisztertanács funkcióinak egy részét az alkotmány, más részét pedig az 1988. évi 400. törvény 2. cikke tartalmazza. Ez a szervezet dönt a kormány általános politikájáról, a közigazgatást érintő általános irányvonalokról, a kormányzati kezdeményezésű törvényjavaslatokról, elfogadja a kormányrendeleteket és a törvényerejű kormányrendeleteket

³⁵ 2008. évi 85. számú törvényerejű rendelet (*Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.*)

³⁶ AMATO, Giuliano – BARBERA, Augusto szerk. (1997): *Manuale di Diritto Pubblico II. L'organizzazione costituzionale*. Bologna, Il Mulino.

³⁷ Kivéve Szicília elnökét, mert a szicíliai statútum 21. cikke értelmében neki szavazati joga van.

delegált hatáskörben, valamint a kormányra vonatkozó szabályozásokat. Javaslatot tehet a köztársasági elnöknek a regionális tanácsok felosztatására (Alkotmány 126. cikk), továbbá alkotmánybíróshoz fordulhat, ha regionális törvények esetében kétség merül fel azok alkotmányosságát tekintve (Alkotmány 127. cikk).

Bár az olasz alkotmány a Minisztertanács elnökének adja a jogot, hogy a köztársasági elnöknek minisztereket javasoljon, nem biztosítja számára a kormányfői pozíciót és a többségét/elsőbbiségét a miniszterekkel szemben. A Minisztertanács elnökére vonatkozó alkotmányos rendelkezések a 95. cikkben találhatók. Ő irányítja a kormány általános politikáját. Fenntartja a kormány politikai és közigazgatási egységének vezetését, előmozdítja és koordinálja a miniszterek tevékenységét, annak érdekében, hogy a kormány egységes politikai irányvonalat tudjon kifejezni, illetve ellenjegyzí az alkotmány és a törvények által meghatározott köztársasági elnöki aktusokat.³⁸

A Minisztertanács elnökének hatalma ugyanakkor alapjaiban függ a kormánykoalíció alakító pártoktól, azok követeléseitől és esetleges ellenállásától. A kormányprogram is a koalíciós tárgyalások és megállapodások eredménye. Egy koalíciós kormányban a Minisztertanács elnöki pozíciójának jelentősége a koalíció heterogenitásának, illetve homogenitásának függvényében tud csökkenni és növekedni.

Az 1990-es évek végétől megerősítették a kormányfő pozícióját a kormányon belül és a Minisztertanács Elnökségét is.

A minisztereket a köztársasági elnök nevezi ki a Minisztertanács elnökének a javaslatára. A minisztereknek politikai funkciói (a kormány testületének tagjaiként hozzájárulnak a kormányzati politika megvalósításához) és közigazgatási feladatai vannak (a minisztériumok vezetőiként a közigazgatás egy adott szektorát irányítják). Egyes miniszterek különleges funkciókat is kaphatnak, mint például a Minisztertanács elnökhelyettese.

Az alkotmány nem ismeri a tárca nélküli miniszteri pozíciót, amelyet az 1988. évi 400. törvény hozott létre. A tárca nélküli minisztereket is a köztársasági elnök nevezi ki a Minisztertanács elnökének javaslatára, de ellentétben a miniszterekkel ők csupán politikai funkciókkal rendelkeznek, közigazgatási feladatokkal nem, hiszen nem irányítanak minisztériumot. A tárca nélküli miniszterek teljes jogú tagként vesznek részt a kormány munkájában és a döntéshozatali jog gyakorlásában. A Paolo Gentiloni vezette jelenlegi kormányban öt tárca nélküli miniszter vesz részt (a parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárca nélküli miniszter, a közigazgatásért és a közigazgatás egyszerűsítéséért felelős tárca nélküli miniszter, a regionális ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, a területi kohézióért és Dél-Olaszországért felelős tárca nélküli miniszter és a sportért felelős tárca nélküli miniszter).³⁹

Különböző törvényi rendelkezések által a kormány részét képezik az említett három alkotmányos szervén kívül még az államtitkárok, a miniszteri és minisztériumközi bizottságok, a kormánybiztosok és a kabinettanács.

Az államtitkárokról nem rendelkezik az alkotmány, csupán az 1988. évi 400. törvény tartalmazza a rájuk vonatkozó rendelkezéseket. Az államtitkárok feladata, hogy segítsék a miniszterek munkáját, s a miniszter hatáskörébe tartozó feladatokat ellássák a minisztertől kapott ideiglenes és különleges felhatalmazás alapján. Egyes államtitkárok

³⁸ ROSSANO, Claudio (2016): *Manuale di Diritto Pubblico*. Napoli, Jovene editore. 363.

³⁹ Lásd: www.governo.it/ministri-e-sottosegretari (a letöltés dátuma: 2017. április 10.)

miniszterhelyettesi rangban vannak (egy időben maximum összesen tíz).⁴⁰ A jelenlegi Paolo Gentiloni vezette kormány munkájában 42 államtitkár vesz részt.⁴¹

A miniszteri bizottságokat Minisztertanácsi rendelettel vagy a Minisztertanács elnökének rendeletével lehet felállítani, a minisztériumközi bizottságok létrehozásához pedig parlamenti törvényre van szükség. Mindkét típusú bizottság a közigazgatás egy-egy területének munkájában vesz részt, alapvetően a döntés-előkészítési fázisban.⁴²

A kormánybiztosokat speciális esetekben rövid időre nevezik ki, meghatározott közigazgatási feladatok ellátására.

A kabinettanács a Minisztertanács elnökének és helyettesének munkáját támogatja. 1983-ban hozták létre, végül az 1988. évi 400. törvény 6. cikke intézményesítette. Tagjait (miniszterek) a Minisztertanács elnöke nevezi ki. A kabinettanácsnak vizsgálati és döntés-előkészítő jogköre van, de döntéshozatali jogköre nincs. Az üléseire az állandó tagok mellett a Minisztertanács elnöke további minisztereket is meghívhat.

13.2. A kormányalakítás és a kormány megszűnésének módjai

Az alkotmány a köztársasági elnöknek adja a jogot, hogy kijelölje a Minisztertanács elnökét és a minisztereket. A köztársasági elnöknek olyan személyt kell kijelölnie, aki képes a parlament mindkét házában megszerezni a bizalmat.

A köztársasági elnök a választások után nem nevezi ki azonnal a Minisztertanács elnökét, hanem csak a kijelölt elnököt nevezi meg (a politikai pártokkal folytatott konzultációkat követően), akit felkér kormányalakításra, s aki számára biztosítja a lehetőséget, hogy az őt támogató politikai erőkkel egyeztessen, valamint döntsön a miniszterek személyéről. Ebben a fázisban a jelölés még csak szóbeli, a feltételeesség pedig egészen addig tart, amíg a kijelölt elnök befejezi a politikai egyeztetéseket, megállapodásokat köt, továbbá bemutatja a végleges miniszteri névsort és a kormányprogramot a köztársasági elnöknek. Ezt követően a köztársasági elnök elnöki rendelettel kinevezi a Minisztertanács elnökét, s javaslatára a minisztereket. A köztársasági elnök szerepe a Minisztertanács elnökének kijelölésében akkor kisebb, ha a választási eredmények alapján egyértelmű és széles parlamenti többség alakul ki, míg akkor jelentősebb, ha nincs biztos parlamenti többség és nincs egyértelműen meghatározható, a pozícióhoz szükséges támogatottsággal rendelkező politikai vezető. Fontos megjegyezni, hogy a köztársasági elnököt semmilyen

⁴⁰ Lásd: 2001. évi 81. törvény.

⁴¹ Lásd: www.governo.it/ministri-e-sottosegretari (a letöltés dátuma: 2017. április 10.)

⁴² Jelenleg a következő minisztériumközi bizottságok működnek: a CIPE (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*), amely a gazdasági programokért felelős, a CICP (*Comitato Interministeriale per il Credito e Risparmio*), amely a hitel- és megtakarítási ügyekkel foglalkozik, a CISP (*Comitato Interministeriale per la Sicurezza Repubblica*), amely a köztársaság biztonságával foglalkozik, a CIACE (*Comitato Interministeriale per gli affari Comunitari Europei*), amely az európai ügyekért felel. a CIDU (*Comitato Interministeriale per i Diritti Umani*), amely az emberi jogokkal foglalkozik, a CISA (*Comitato Interministeriale per la Sicurezza dei trasporti aerei e degli aeroporti*), amely a légi közlekedés és a repterek biztonságáért felel, a CIPU (*Comitato interministeriale per le politiche urbane*), amely az urbanisztikai politikákért felel és a CICS (*Comitato interministeriale per la Cooperazione allo sviluppo*), amely a fejlődést célzó együttműködésekkel foglalkozik.

alkotmányos rendelkezés nem kötelezi arra, hogy a legnagyobb parlamenti párt vezetőjét jelölje ki a Minisztertanács elnökének.

A köztársasági elnöknek igen jelentős szerepe volt a 2013. februári választásokat követően kialakult helyzetben és Enrico Letta jelölésében és kinevezésében.

Összességében elmondható, hogy a köztársasági elnöknek jelentős szerepe, pozíciója van a kormányalakításban, hiszen amint elnöki rendelettel kinevezi a kormányfőt és a minisztereket, a kormány azonnal megkezdi feladatai ellátását, mivel az alkotmány nem rendelkezik arról, hogy a kinevezést parlamenti bizalmi szavazásnak kellene megelőznie.⁴³

Meg kell különböztetni a parlamenten belüli és az azon kívüli kormányválságot. Az első egy bizalmatlansági indítvány parlamenti elfogadása után vagy a kormány bizalmi szavazáson való negatív szereplését követően áll be, míg az utóbbi akkor fordul elő, ha a kormány önszántából lemond mandátumáról. Ez általában helyrehozhatatlan koalíciós válságok esetén merül fel. Parlamenten belüli válság csak két esetben fordult elő, 1998-ban a Képviselőházban és 2008-ban a Szenátusban.

A kormánynak akkor kell lemondania, ha az alkotmány 94. cikke 2. bekezdésében jelölt bizalmatlansági szavazáson elbukik, illetve, ha a megalakulását követő parlamenti szavazáson nem kapja meg a bizalmat.⁴⁴ Ezekben az esetekben a köztársasági elnök feladata, hogy megoldja a válságot egy új kormány felállításával.⁴⁵ Ha a kormány az említett két esetben nem mond le, a köztársasági elnöknek kell visszahívnia.

13.3. A kormány funkciói

A kormány politikai és közigazgatási funkciókat lát el. Kivételes törvényhozási joga van, valamint rendelkezik törvénykezdeményezési joggal is. Részt vehet a parlament ülésein, meghatározza a politikai irányvonalakat, kapcsolatot tart az Európai Unió szerveivel és más államokkal, az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha regionális törvény alkotmányellenessége merül fel. Állami tisztviselőket nevez ki, megsemmisíti az egyes állami szervek által elfogadott illegitim közigazgatási döntéseket, feloszlathatja a városi és megyei tanácsokat, menesztheti a polgármestereket.

⁴³ Azt viszont kimondja az alkotmány 94. cikke, hogy a kormány megalakulásától számított tíz napon belül a parlament mindkét házának bizalmat kell szavaznia a kormánynak.

⁴⁴ Az alkotmány 94. cikke 1. bekezdésének értelmében a kormánynak mindkét ház bizalmát bírnia kell.

⁴⁵ Az alkotmány 92. cikkének 2. bekezdése alapján.

Vákát oldal

VII. A köztársasági elnök

Tanács-Mandák Fanni

1. A köztársasági elnök az olasz politikai rendszerben – bevezető

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlésre nehéz feladat várt 1946-ban, mert a monarchia hosszú évtizedei után nagy kihívás volt a köztársasági elnöki tisztség részletes szabályozásának és kereteinek a kialakítása. A Nemzetgyűlés munkája során, mivel nem láthatta, nem látta előre a következő évek, évtizedek eseményeit, egy gyenge közjogi jogosítványokkal bíró¹ köztársasági elnöki intézményt alakított ki.

A köztársasági elnök az alkotmány értelmében egy semleges, a politikai erők felett álló, az egész nemzetet képviselő politikai szereplő, akinek feladat- és jogkörei az ország politikai helyzetének függvényében változnak. A második világháború óta a tisztséget betöltő politikusok ezért nem egyforma aktivitással léptek fel, és nem azonos befolyással bírtak az olasz politikai rendszerben. Amikor a kormány képes volt stabil parlamenti többséget birtokolni, s garantálni a politikai intézmények hatékony működését és a gördülékeny döntéshozatalt, a köztársasági elnök alapvetően csupán az ellenőrző és a reprezentatív funkciókat látta el. Kormányválságok, instabil kormányok esetén ugyanakkor jelentősen felértékelődött a szerepe.

Luigi Einaudi köztársasági elnök idején a centrista többség összetartó és kompakt volt egy erős vezetővel Alcide De Gasperivel az élén. 1953-ig, amíg De Gasperi képes volt kormányzati és pártpolitikai vezető pozícióját megtartani, az olasz politikai rendszer leginkább a brit modellhez hasonlított. A centrizmus hanyatlásától kezdődően azonban Giovanni Gronchi új köztársasági elnöknek egyre aktívabb szerepet kellett vállalnia mind a külpolitika, mind a belpolitika és az általános politikai irányvonalak meghatározásában. Ő volt az első köztársasági elnök, aki megpróbált egy olyan kormányt felállítani, amely elsősorban nem a pártoknak, hanem a köztársasági elnöknek felelt. Ez volt a Tambroni-kormány. A következő tíz év Antonio Segni és Giuseppe Saragat köztársasági elnökségével erős újraértelmezése volt a tisztségnek. A fordulat kiteljesedése az 1970-es évek végén következett be Sandro Pertini elnökségével. A szocialista Pertini célja az volt, hogy közvetlen kapcsolatot építsen ki a közvéleménnyel, s ezáltal erősítse meg pozícióját. De Pertini nem csupán ebben volt úttörő, ő volt az első köztársasági elnök, aki nem kereszténydemokrata politikust nevezett ki kormányfőnek, hanem azt a republikánus Giovanni Sapdolit, aki egy három százalékos támogatottságú és csupán tizenhat fős képviselői frakcióval rendelkező párt vezetője volt. Utódjának, Francesco Cossiganak mandátuma elején nem kellett ilyen innovatív jellegű döntéseket hoznia, mert a kialakult ötpártrendszer

¹ Jogköreinek gyakorlása miniszteri vagy a Minisztertanács elnökének ellenjegyzéséhez kötött.

(*pentapartito*) jól működött. Ugyanakkor az 1980-as évek végén, az ötpártrendszer kifulladásával és a berlini fal leomlásával Cossiganak egy teljesen új belpolitikai helyzettel kellett szembenéznie. Cossiga válaszreakciója a több mint egy évtizede szükséges intézményi reformok beindítására tett kísérlet volt, amely azonban a pártok támogatásának hiányában sikertelennek bizonyult.

A következő elnöki ciklus 1992-től, amelyet Oscar Luigi Scalfaro töltött be, talán az egyik legnehezebb időszaknak számított a belpolitikai és gazdasági válság következtében. Később, Carlo Azeglio Ciampi elnöknek más típusú kihívásokkal kellett szembenéznie. Bár a 2001-es választási eredmények stabil kormánytöbbséget eredményeztek a parlament mindkét házában, azonban olyan, korábban nem látott ellentét alakult ki a többség és az ellenzék között, amelyek új típusú elnöki beavatkozásokat tettek szükségessé az alkotmány megfelelő értelmezésének védelmében. Ciampi köztársasági elnök többször beavatkozott a törvényalkotási munkába még egy-egy tervezetnél is. Ciampi utódjának, Giorgio Napolitano elnöknek számos kormány- és egyéb belpolitikai válsággal kellett megküzdenie. Ő volt az első köztársasági elnök, akit 1948 óta először újraválasztottak. Sergio Mattarella jelenlegi köztársasági elnöknek a 2016-os népszavazási kudarcot követő kormányválság és a két parlamenti házra vonatkozó eltérő hatályos választási törvény harmonizációja kapcsán kellett több ízben jelentősen fellépnie.

2. A köztársasági elnök jogintézménye

A köztársasági elnök az alkotmány 81. cikk, 1. bekezdése alapján az állam feje és a nemzeti egység megtestesítője. Jogköreit csak a kormány megfelelő hatáskörrel rendelkező tagjának ellenjegyzése mellett gyakorolhatja.

A köztársasági elnöki tisztség legfontosabb jellemzői az alkotmány szerint:

- monokratikus (az egyetlen állami hatalom, amely nem kollegiális),
- pártatlan funkciói vannak,
- *super partes* jellegű,
- semleges, vagyis az alkotmányos rend egységének garانتálója, minden esetben az alkotmány oldalán áll,
- speciális és előre meghatározott hatáskörökkel bír, amelyeket az alkotmány 87. cikke tartalmaz.

Az olasz alkotmányjogászok körében megoszlanak a vélemények arról, hogy milyen szerepet töltsön be és hogyan jelenik meg a köztársasági elnök az olasz alkotmányban. Serio Galeotti szerint a köztársasági elnök legfontosabb jellemzője, hogy ő az alkotmányosság legfőbb garanciája.² Carlo Esposito azt emeli ki, hogy a köztársasági elnök válsághelyzetben kivételes irányító szerepet kap, s ez szerinte maga után vonja a tisztség magas politikai

² GALEOTTI, Serio (1988): Potere estero e divisione dei poteri nella Costituzione italiana. In LEANZA, Umberto ed.: *Costituzione dello stato e norme internazionali: atti della tavola rotonda organizzata dal Dipartimento di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza della II Università di Roma*. Milano, Giuffrè. 139–150.

karakterét.³ Paolo Barile a köztársasági elnököt a politikai és alkotmányos irányvonalak fő meghatározójaként és az alkotmány garanciájaként határozta meg.⁴ Antonio Baldassare a köztársasági elnök központi szerepét az alkotmányos rendszerben betöltött szabályozó feladataihoz kötötte.⁵

3. A köztársasági elnök megválasztása

Köztársasági elnökké minden 50. életévét betöltött, politikai- és polgári jogokkal rendelkező olasz állampolgár választható. A köztársasági elnököt a parlament két háza közös ülésen választja meg a régiók képviselőinek részvételével hét évre. Olaszország minden régiója⁶ három főt delegál, akik közül egy az adott régió kisebbségét képviseli, így összesen 58 fővel egészül ki az ülés. Az 1003 tag és az élethosszig tartó szenátorok az első három fordulóban kétharmados többséggel tudják megválasztani az új köztársasági elnököt. Amennyiben az első három forduló nem bizonyul eredményesnek, a negyedik fordulótól már elegendő az abszolút többség elérése.

9. táblázat

Köztársasági elnökök és megválasztásuk adatai a második köztársaságtól napjainkig

Megválasztás dátuma	Név	Sikeres szavazás sorszáma	Támogató szavazatok száma	Támogató frakciók
1948. 05. 04.	Luigi Einaudi	4	518	DC, PLI, MSI, PDIUM, PSI, PCI
1955. 04. 29.	Giovanni Gronchi	4	658	DC, PSI, PSDI, PRI, PCI
1962. 05. 06.	Antonio Segni	9	443	DC, PLI, MSI, PDIUM
1964. 12. 28.	Giuseppe Saragat	21	646	DC, PSI, PSDI, PRI, PCI
1971. 12. 26.	Giovanni Leone	23	518	DC, PSDI, PRI, PLI, MSI
1978. 07. 08.	Sandro Pertini	16	832	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI, PCI

³ ESPOSITO, Carlo (1992): *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*. Milano, Giuffrè.

⁴ BARILE, Paolo (1958): I poteri del Presidente della repubblica; Studi sulla Costituzione. In *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958. 295–357.

⁵ BALDASSARE, Antonio (2010): Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. In BALDASSARE, Antonio – SCACCIA, Gino ed.: *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010*. Roma, LUISS. 19–49.

⁶ Kivéve Valle d'Aosta, amely csupán egy főt delegál.

Megválasztás dátuma	Név	Sikeres szavazás sorszáma	Támogató szavazatok száma	Támogató frakciók
1985. 06. 24.	Francesco Cossiga	1	758	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI, PCI
1992. 05. 25.	Oscar Luigi Scalfaro	16	672	DC, PSI, PSDI, PRI, PLI, PDS
1999. 05. 13.	Carlo Azeglio Ciampi	1	707	Minden frakció kivéve az LN és az RC
2006. 05. 10.	Giorgio Napolitano	4	543	Ulivo, RC, IDV, PDCI, FDV, RNP, UDEUR, MIN
2013. 04. 20.	Giorgio Napolitano	6	738	Minden frakció kivéve a M5S, SEL, Fratelli d'Italia
2015. 01. 31	Sergio Mattarella	4	665	PD, SEL, Scelta civica, Area popolare, Centro democratico, Democrazia solidale

Forrás: <http://presidenti.quirinale.it> (a letöltés dátuma: 2017. 06. 09.)

A fenti táblázat jól mutatja, hogy a köztársasági elnök megválasztása a politikai erők közötti konfliktusok miatt sok esetben igen nehéz feladatnak bizonyul. 2013-ban például a parlamenti pártoknak olyan mértékben nem sikerült egyezsége jutniuk, hogy április 20-án reggel, a köztársasági elnökválasztás harmadik napján, Mario Monti miniszterelnök, Pier Luigi Bersani a 2013. februári választásokon nyertes Demokrata Párt főtitkára és Silvio Berlusconi a legnagyobb jobboldali erő vezetője megállapodott Giorgio Napolitano köztársasági elnökkel, hogy a soron következő hatodik fordulóban a leköszönő elnökre fognak szavazni: ő pedig elvállalja a második mandátumot addig, amíg nem sikerül egy olyan jelöltben megegyezniük a pártoknak, aki képes kitölteni a hétéves mandátumot, nem úgy, mint a 2013-ban már 87 éves Giorgio Napolitanonak.⁷

A köztársasági elnöki tisztség ötféleképpen szűnhet meg: lejár a hétéves mandátum, meghal a köztársasági elnök, lemond, huzamosabb ideig akadályoztatott tisztsége ellátásában vagy alkotmány sértést követ el. Arról azonban nem rendelkezik semmilyen jogszabály, hogy abban az esetben, ha a tartós akadályoztatást nem maga a köztársasági elnök jelenti be, ki jogosult ezt megtenni. Amennyiben maga a köztársasági elnök teszi meg a bejelentést, azt elnöki rendeletben teszi, s egyúttal jogköreit a Szenátus elnökének delegálja. Amikor Antonio Segni 1964 augusztusában agyvérzést kapott, az akadályoztatást a két parlamenti ház elnöke a Minisztertanács elnökével egyetértésben állapította meg.

1948 óta öt köztársasági elnök mondott le, 1964-ben Antonio Segni (négy hónappal a szülést követően), 1978-ban Giovanni Leone súlyos politikai támadások miatt, Sandro

⁷ Giorgio Napolitano a 2013-as újraválasztásával a köztársasági időszak első újraválasztott elnöke lett.

Pertini 1985-ben és Francesco Cossiga 1992-ben néhány hónappal mandátumuk lejárta előtt. Carlo Azeglio Ciampi 2006-ban csupán csak néhány nappal mandátumának lejárta előtt mondott le, annak érdekében, hogy utódja eskütétele után azonnal hivatalba állhasson. Giorgio Napolitano köztársasági elnök 2015 januárjában jelentette be lemondását életkorából (90 éves volt ekkor) adódó nehézségekre hivatkozva.

A köztársasági elnöknek az alkotmány megsértésére irányuló tevékenységét nehezen lehet meghatározni, mert a dokumentum a *megcsalás* kifejezést használja, amely széles körű szabad értelmezésre ad lehetőséget. Ez a típusú bűncselekmény pontosan nem szerepel a büntetőtörvénykönyvben sem, ezért a köztársasági elnökre nem lehet alkalmazni az alkotmány 25. cikkét, amely kimondja, hogy minden állampolgár csak törvény alapján büntethető és csak abban az esetben, ha a bűncselekményt az adott törvény hatálya lépése előtt követte el.

Bár a nem pontos megfogalmazás sokfajta értelmezésre ad lehetőséget, mégis a közjogi irodalom alapvetően kétfajta elnöki magatartást különít el az alkotmány sértés esetén. Magas szintű csalásnak számít minden olyan bűnös szándékú magatartás, amely megsértve az állam belső és külső személyiségét a köztársaság iránti hűség kötelességét megszegi. A magas szintű csalás feltételez egy külföldi erővel való összejátszást, amelynek célja a nemzeti érdek károsítása vagy egyenesen az alkotmányos rend radikális megváltoztatása. Alkotmány elleni támadásnak számít minden olyan bűnös szándékú magatartás, amely az alkotmányos intézmények radikális megváltoztatását vagy az alkotmány megsértését célozza.⁸

Az eljárás, amely a köztársasági elnök felelősségét vizsgálja magas szintű csalás és alkotmány elleni támadás esetén, két fázisban történik. Az első, úgynevezett politikai fázis, amikor a köztársasági elnök elleni vádemelésről a parlament két háza együttes ülésen kétharmados többséggel dönt. A második fázis, amikor az Alkotmánybíróság megvizsgálja az esetet, és ítéletet hoz. Az ítéletet az alkotmánybírák azzal a 16 fővel együtt hozzák meg, akiket sorsolással választanak egy 45 fős, a parlament által összeállított listáról kilencévente. Az Alkotmánybíróság döntése ellen fellebbezésnek nincs helye.

Minden köztársasági elnök, amennyiben másként nem kívánja, élethosszig tartó szenátorrá válik mandátumát követően (Alkotmány 59. cikk, 1. bekezdés).

4. A köztársasági elnök jogkörei

A köztársasági elnök képviseli az országot külföldön és a külkapcsolatokban, akkreditálja és fogadja a diplomáciai testület képviselőit, ratifikálja a nemzetközi szerződéseket, kihirdeti a hadiállapotot, hivatalos külföldi látogatásokat tesz. A következőkben feladat- és jogköreit az egyes hatalmi ágakhoz kapcsolódó bontásban fogjuk vizsgálni.⁹

⁸ BARBERA – FUSARO (2001): *i. m.* 275–278.

⁹ Az átfedések miatt előfordulhatnak ismétlődések. Lásd bővebben: BARBERA, Augusto – FUSARO, Carlo (2001): *Corso di diritto pubblico*. Bologna, Il Mulino. 272–275.

4.1. A parlamenthez és a törvényhozáshoz kapcsolódó elnöki jogkörök

A köztársasági elnök nevezi ki az öt élethosszig tartó szenátort (Alkotmány 59. cikk, 2. bekezdés), hívja össze a parlament mindkét házát rendkívüli ülésre (Alkotmány 62. cikk, 2. bekezdés), határozza meg a parlamenti választások és az új parlament első ülésének az időpontját (Alkotmány 87. cikk, 3. bekezdés), üzeneteket küldhet a parlament két házá-
nak (Alkotmány 87. cikk, 2. bekezdés), feloszlathatja a parlament mindkét házát vagy csak az egyiket (kivéve saját elnöki mandátumának utolsó hat hónapjában, az úgynevezett fehér félévben) (Alkotmány 88. cikk).

A köztársasági elnök hirdeti ki a parlament által elfogadott törvényeket (Alkotmány 73. cikk, 1. bekezdés és 87. cikk, 5. bekezdés). Indoklással ellátott üzenetben kérheti a parlamenttől, hogy tárgyalja újra az általa problémásnak ítélt tervezetet. Jóváhagyja a kormány által kezdeményezett törvényjavaslatok előterjesztését. Kihirdeti a törvényerejű rendeleteket és a kormány által elfogadott szabályozásokat (Alkotmány 87. cikk, 4–5. bekezdés).

4.2. A végrehajtó funkciókhoz és a kormány politikai irányító funkciójához kapcsolódó jogkörei

A köztársasági elnök a választási eredmények hivatalos kihirdetését követően konzultációkat folytat a parlamentbe bejutott pártok vezetőivel, s ezt követően a konzultációk eredményeire alapozva kinevezi a Minisztertanács elnökét, s az ő javaslatára a minisztereket (Alkotmány 92. cikk, 2. bekezdés). Az új kormány a köztársasági elnök előtt teszi le az esküt (Alkotmány 93. cikk), és lemondását is a köztársasági elnökhöz kell benyújtania, aki ezt elfogadja vagy elutasítja. Kihirdeti a törvényerejű rendeleteket és a kormány által elfogadott szabályozásokat (Alkotmány 87. cikk, 4–5. bekezdés). Kinevezi a magasabb szintű állami tisztségviselőket (Alkotmány 87. cikk, 7. bekezdés). Ellátja a fegyveres erők főparancsnoki tisztségét, kihirdeti a hadiállapotot, s elnöklí a Legfelsőbb Védelmi Tanácsot (Alkotmány 87. cikk, 9. bekezdés). Indoklással ellátott rendelettel feloszlathatja a regionális tanácsokat és elmozdíthatja a régiók elnökeit az alkotmányban előírt szükséges esetekben (Alkotmány 126. cikk, 1. bekezdés). Számos (összesen 29 típusú) közigazgatási aktust hirdet ki.

4.3. A népfelség elvének gyakorlásához kapcsolódó jogkörei

A köztársasági elnök hirdeti ki az alkotmány által előírt esetekben rendezendő népszavazásokat (Alkotmány 87. cikk, 6. bekezdés). Hatályon kívül helyezi a népszavazáson nem támogatott törvényeket (1970. évi 352. törvény 37. cikk, 1. bekezdés).

4.4. Az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó jogkörei

Az Alkotmánybíróság tagjainak egyharmadát, öt alkotmánybíróat nevez ki (Alkotmány 135. cikk, 1. bekezdés), elnöklí a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanácsot (Alkotmány 87. cikk, 10. bekezdés és 104. cikk, 2. bekezdés), egyéni kegyelmet adhat és csökkentheti

a büntetéseket (Alkotmány 87. cikk, 11. bekezdés), továbbá elfogadja azokat a rendeleteket, amelyek a közigazgatási aktusok elleni rendkívüli keresetekről döntenek (1971. évi 1199. köztársasági elnöki rendelet 14. cikk).

Amennyiben a köztársasági elnök időlegesen (külföldi út, betegség, vagy orvosi beavatkozás miatt) nem tudja ellátni jogköreit, a Szenátus elnöke helyettesíti (Alkotmány 86. cikk, 1. bekezdés), s látja el feladatait.

5. A köztársasági elnök szerepének változása az olasz politikai rendszerben, a prezidencializáció megjelenése

Az elmúlt két-három évtizedben számos demokráciában figyelhető meg a vezetők körüli hatalomkoncentráció, az államhatalom kiszélesítése és megerősítése, valamint a politika nemzetköziesedése. Ezek a változások több ország esetében a politika átalakulását eredményezték. A fenti változások egyes parlamentáris demokráciákban a politika prezidencializációjában öltöttek testet.¹⁰ Az úgynevezett *de facto* prezidencializáció által a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatukban az elnöki rendszer ismérveivel kezdtek hasonlítani úgy, hogy formális alkotmányos berendezkedésüket megtartották.¹¹

Olaszországban a prezidencializáció jelenségének vizsgálatával már a 2000-es évek eleje óta foglalkoznak, s több területen is igazolták a jelenség térnyerését.¹² A prezidencializáció nem csupán a választási rendszer, a pártok és a kormány szintjén eredményezett változást Olaszországban az elmúlt két évtizedben, hanem a köztársasági elnök hatalmát és szerepét is módosította mind intézményi szinten, mind pedig a tisztség szimbolikus jelentőségének és a köztársasági elnök társadalomra és a politikára gyakorolt erkölcsi ráhatásának szintjén. A köztársasági elnök az elmúlt időszakban, különös tekintettel a belpolitikai válságidőszakokra, az olasz politikai rendszer központi figurájává vált. Ez a központi jelleg jól igazolható a politikai intézményekbe és szereplőkbe vetett bizalmat mérő kutatásokkal, amelyekben mind a 2011-es, mind a 2013-as válságidőszakban a köztársasági elnökbe vetett bizalom volt a legmagasabb.¹³

¹⁰ Többek között Magyarországon is, erről lásd bővebben: MANDÁK, Fanni (2015): Signs of Presidentialization in Hungarian Government Reforms – Changes After the New Fundamental Law. In SZENTE, Zoltán – MANDÁK, Fanni – FEJES, Zsuzsanna eds.: *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development*. Paris, L'Harmattan. 148–169.

¹¹ A prezidencializáció jelenségéről lásd bővebben: POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul ed. (2005): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press.

¹² Lásd bővebben: CALISE, Mauro (2005): Presidentialization, Italian Style. In POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul ed.: *The Presidentialization of Politics*. Oxford, Oxford University Press. 88–106.; FABBRINI, Sergio (2000): *The Presidentialization of Italian Local Government*. Paper presented at the 28th Joint Session of ECPR Workshops, Copenhagen, 14–19 April 2000.; MUSELLA, Fortunato (2011): *Il premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*. Milano, Bocconi University Press; MANDÁK Fanni (2011): *Il trasferimento dei poteri dal Parlamento al Governo*. XXV Convegno SISP 2011 www.sisp.it/files/papers/2011/fanni-mandak-1130.pdf (a letöltés dátuma: 2011. 10. 01.)

¹³ DIAMANTI, Ilvo (2011): La deriva del partito personale. La Repubblica. 2011. 08.01. www.repubblica.it/politica/2011/08/01/news/mappe_diamanti_partito_personale-19857170 (a letöltés dátuma: 2017. 06. 01.); Ilvo DIAMANTI (2013): *Il presidenzialismo preterintenzionale*. La Repubblica. 2013. 04. 15. www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblica-edizione2013/2013/04/15/news/presidenzialismo_preterintenzionale-56650351 (a letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)

Carlo Azeglio Ciampi, Giorgio Napolitano és Sergio Mattarella más-más módszerekkel és megközelítéssel, de a köztársasági elnök politikai aktivitását növelték annak ellenére, hogy a tisztség politikai jogkörei gyengültek a politikai rendszer egyéb változásainak hatására (például a többségi logika felé való elmozdulás és a prezidencializáció megjelenése és térnyerése különösen a kormány és a miniszterelnök szintjén). A köztársasági elnök aktivitásának növekedése azonban nem magyarázható csupán a pártok politikai befolyásának hanyatlásával. A prezidencializáció jelensége megváltoztatta azt a politikai környezetet, amelyben a köztársasági elnök működik: megjelent a perszonalizáció, középpontba kerültek a *monokratikus* szervek, a kommunikációs eszközök szerepe jelentősen növekedett, a közvélemény legitimációs forrásként való megjelenése jelentősen befolyásolta az egyes politikai intézmények közötti egyensúlyt és dinamikákat. Mindezek a változások jelentősen megerősítették a kormányfőt, ugyanakkor ambivalens hatással bírtak, bírnak a köztársasági elnökre. Egyrészt, a köztársasági elnök mint ellenőrző funkciókat ellátó intézmény meggyengült a kormányfővel szemben a bipoláris és többségi dinamikáknak az olasz politikai rendszerben való megjelenésével, másrészt viszont mint az olasz politikai rendszer alkotmány által formálisan elismert egyetlen monokratikus szerve megerősödött. Carlo Azeglio Ciampi elnökségétől kezdődően a prezidencializációs folyamatok hatására az elnökök a korábbi tendenciákkal szemben elkezdtek nem „szürke eminenciásként” és/vagy nagy „ceremoniamesterként” viselkedni, hanem sokkal inkább egy komplexebb, nehezebben meghatározható szerepet betölteni. Jelentős mértékben használták az informális hatalmukat: a társadalomra és a politikai erőkre való erkölcsi ráhatásukat napi szinten alkalmazták a különböző kommunikációs eszközökön és csatornákon keresztül, kihasználva a magas támogatottsági és bizalmi indexüket.¹⁴ A köztársasági elnökök az elmúlt időszakban korábban sosem látott erkölcsi és politikai tekintéllyel bírnak az olasz társadalomban.¹⁵

¹⁴ AMORETTI Francesco – GIANNONE Diego (2011): La presidenzializzazione contesa. Dinamiche simboliche e istituzionali tra il Capo dello Stato e il leader dell'esecutivo. XXV Convegno SISP www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi2lcy5hK_UAhVBEPoKHxN6CRMQFgg3MAM&url=https%3A%2F%2Fwww.sisp.it%2Ffiles%2Fpapers%2F2011%2Ffrancesco-amoretti-e-diego-giannone-1128.doc&usg=AFQjCNEc9s8uSjHd7UMTcd2YG_c4Q45EUg&sig2=WnIkDbW8RrQ7J7z88wGPww (a letöltés dátuma: 2011. 10. 10.)

¹⁵ Mindez nem meglepő, ha csak azt a tényt nézzük, hogy utoljára 2011-ben volt olyan miniszterelnöke az országnak, aki választások utáni sikeres eredményt követően kapta meg e tisztséget, s pártjára, vagy pártszövetségére úgy szavaztak a választópolgárok, hogy tisztában voltak vele, ha nyer a párt, vagy pártszövetség ki lesz a miniszterelnök. 2011-től sem Mario Monti, sem Enrico Letta, sem Matteo Renzi, sem Paolo Gentiloni nem mondhatta, nem mondhatja el ezt magáról. A köztársasági elnökök megerősödéséről lásd bővebben: FUSARO, Carlo (2006): Cosa è e cosa fa il Presidente della Repubblica, *Il Riformista*, 8 maggio 2006.; FUSARO, Carlo (2008): Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente. In BARBERA, Augusto – GIUPPONI, Tommaso F. ed.: *La prassi degli organi costituzionali*. Bologna, Bononia U. Press. 23–49.; FUSARO, Carlo (2008): Un Presidente contropotere d'influenza. In PASSARELLI, Gianluca ed.: *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*. Milano, Giappichelli Editore.

VIII. Az igazságszolgáltatási rendszer

Tanács-Mandák Fanni

Az igazságszolgáltatás az állam három hatalmi ágának egyike. Köz- és autonóm hatalmat gyakorol, amely által a jogrend szabályainak konkrét alkalmazást ad. Ez a hatalom az állam különböző intézményeit illeti meg, amelyek semleges és más hatalmi ágakhoz tartozó szervektől függetlenül gyakorolják az igazságszolgáltatói hatalmat.

Az igazságszolgáltatásra akkor van szükség, amikor a jogalkalmazás során konfliktus vagy ellentét merül fel magánszemélyek között, vagy magánszemély(ek) és a közigazgatás szerve(i) között (például egyes közjavak használatával kapcsolatban), vagy az egyén védelmi joga és az állam büntetőjoga között. Az igazságszolgáltatás célja, hogy kinyilatkoztassa az ellentétes helyzetben alkalmazandó jogszabályt, és rábírja a jogszabályt megszegő felet annak betartására.¹

Az olasz igazságszolgáltatásnak két formáját különböztetjük meg: a rendes és a speciális igazságszolgáltatást.

1. Az igazságszolgáltatásra, a bírói karra és az eljárásokra vonatkozó alkotmányos alapelvek

Minden olasz állampolgár rendelkezik az igazságszolgáltatáshoz való joggal, vagyis joga van saját jogait és legitím érdekeit megvédeni (Alkotmány 24. és 113. cikk).

Minden olasz állampolgárnak joga van a legalitás elvéhez. Minden állampolgár csak törvény alapján büntethető, és csak abban az esetben, ha a bűncselekményt az adott törvény hatályba lépése előtt követte el, tehát tilos a jogszabályok visszamenőleges érvényesítése (Alkotmány 25. cikk).

Az alkotmány kitér a hatalmai ágak elválasztásának elvére és az igazságszolgáltatói hatalom teljes függetlenségére is (Alkotmány 108. cikk). Bírónak csak a sikeres állami versenyvizsga letételét követően válhatnak a jelöltek. A versenyvizsga garantálja a bírók függetlenségét és a megfelelő szakmai tudást. A kötelező versenyvizsga alól csak a tiszteletbeli bírók a kivételek, akik azonban nem állnak közalkalmazotti jogviszonyban, s nem részei a bírói karrierrendszernek. Tiszteletbeli bírók például a békebírók, akik az olasz igazságszolgáltatási rendszer egyik különleges és érdekes elemét jelentik. A békebírót részletesebben a 4.1. pontban mutatjuk be. Tiszteletbeli bírónak minősülnek továbbá a Semmitőszék tanácsadói is. Ilyen tanácsadói pozíciót elismert, jogtudománnyal foglalkozó egyetemi tanárok és legalább 15 éves szakmai gyakorlattal rendelkező ügyvédek kaphatnak (Alkotmány 106. cikk, 3. bekezdés).

¹ BARBERA – FUSARO (2001): *i. m.* 357–362.

Az alkotmány értelmében a bírók, akik csak a törvénynek felelősek, a nép nevében végzik az igazságszolgáltatást (Alkotmány 101. cikk). Az ítéleteket is eszerint hirdetik ki. A bírók a hatályos jogszabályokat szabadon és önállóan értelmezik, minden fajta nyomás-gyakorlás vagy behatárolás nélkül. A bírók tehát semlegesek, és *super partes* jelleggel végzik munkájukat, egyenlő mértékben alávetettek a törvényeknek.²

Az alkotmány megtiltja rendkívüli és speciális bíróság felállítását (Alkotmány 102. cikk), ugyanakkor kimondja a bírói kar önállóságát és függetlenségét (Alkotmány 98., 101., 104–108. cikk). Az igazságszolgáltatási hatalom függetlenségét egy alkotmányos jog-állású és önszabályozó szerv, a Legfelsőbb Bírói Tanács biztosítja. Az igazságszolgáltatási hatalmi ág függetlenségének vizsgálatakor meg kell különböztetnünk a hatalmi ág külső, belső, intézményi és funkcionális függetlenségét. Külsőleg független, mert független a másik két hatalmi ágtól és az állam egyéb szerveitől. Belső függetlenségét pedig a bírók közötti hierarchia teljes hiánya biztosítja. A bírók között különbség csak funkcióik alapján tehető. Intézményi függetlenségét saját szervezeti rendszere és adminisztratív struktúrája jelenti, valamint az a tény, hogy a bírók elmozdíthatatlanok, nem menthetők fel és nem helyezhetők át, csak a Legfelsőbb Bírói Tanács által (Alkotmány 107. cikk, 1. bekezdés). Az alkotmány a bírók függetlenségének biztosítása érdekében azt is kimondja, hogy törvényi szabályozás korlátozhatja a bírók politikai párttagságra való jogát (Alkotmány 98. cikk, 3. bekezdés). Az igazságszolgáltatás által hozott ítéletek ellen a Semmitószéknél lehet fellebbezni (Alkotmány 111. cikk, 7–8. bekezdés).

Az alkotmány kimondja, hogy büntetőügyekben kötelező a vád képviselőjének, az ügyésznek a jelenléte, egyúttal garantálja a Főállamügyészség függetlenségét is. Az olasz rendszer érdekessége, hogy az ügyész is bírói beosztásban van, de nem tagja az ítéletet hozó szerveknek, különleges státusszal rendelkezik. Nyomozati szervnek minősül a vizsgálati fázisban, és a közvád szerveként jelenik meg a büntetőeljárás fázisában. A Főállamügyészség kötelező részvétele a büntető eljárásokban az egyik legfontosabb garancia az alkotmány által biztosított állampolgári jogok védelmére.

Az alkotmány kimondja, hogy tilos a vádlottak kiadatása politikai okok miatt, kivéve népirtás büntette esetén (Alkotmány 26. cikk és 1967. évi 1. alkotmányerejű törvény).

Az alkotmány arról is rendelkezik, hogy minden állampolgárnak joga van megfelelő vagy tisztességes eljáráshoz, s a következőkben határozza meg ennek követelményeit (Alkotmány 111. cikk, 1999. évi 2. alkotmányerejű törvény): a bíró kívülállósága, pártatlansága és semlegessége, a vád és a védelem közötti egyenlőség tiszteletben tartása, eljárás a felek szembesítése mellett,³ az eljárás törvény által meghatározott észszerű időkereten belüli lezárása.

² A bírákról, s függetlenségükről lásd bővebben: PETRALIA, Dino (2013): La Magistratura/2. Il CSM. In IMPERATO, Marco – TURAZZA, Michele ed.: *Dialoghi sulla Costituzione. Per saper leggere e capire la nostra Carta fondamentale*. Monte Porzio Catone, Effepi. 218–229.

³ Ezt a két feltételt vádemelési eljárásban kell alkalmazni, míg a bíró semlegességére és az észszerű időkeretre vonatkozó feltétel minden típusú eljárásra vonatkozik.

2. A Legfelsőbb Bírói Tanács

Az 1948-ban hatályba lépő új alkotmány jelentős előrelépést tett a korábbi szabályozáshoz képest, mert szervezeti és funkcionális autonómiát adott az igazságszolgáltatás szerveinek (Alkotmány 101. és 104. cikk). A Legfelsőbb Bírói Tanács intézménye fontos eleme ennek a változásnak. A tanács kompetenciáit az alkotmány 105–107. cikkei határozzák meg, megállapítva, hogy annak fő feladata a bírói testület irányítása, minden, a bírókat érintő ügy elbírálása. A tanács feladata, hogy minden esetben biztosítsa a bírók és jogállásuk függetlenségét: ez a szerv jár el minden, a bírók karrierjét és feladatait érintő igazgatási ügyekben. A tanács dönt tehát kinevezési, áthelyezési, előléptetési és feladatmódosítási ügyekben, valamint a tiszteletbeli bírók kinevezéséről, s szükség esetén elrendeli a fegyelmi szankciókat.

A tanács összesen 24 tagból áll.⁴ Ebből 16 tagot a különböző területeken dolgozó bírók közül választanak a kinevezett bírók (tíz bíró, négy ügyész és a Semmitőszék két bírója), és nyolc tagot a parlament két házának közös ülésén választanak jogtudománnyal foglalkozó egyetemi tanárok és legalább tizenöt éve gyakorló ügyvédek közül. Hivatalból tag a Semmitőszék első elnöke és főügyésze. A tanácsot a köztársasági elnök elnöklí. A választott tagok mandátuma négy évig tart, s nem újraválaszthatók.

A tanács határozatképes, ha 24 tagjából legalább tizenöt (tíz bíró és öt bírói renden kívüli tag) jelen van. A Legfelsőbb Bírói Tanácsot a köztársasági elnök oszthatja fel, nem elnöki, hanem köztársasági elnöki minőségében.

3. A bírói testületek vertikális és horizontális beosztása

Az olasz igazságszolgáltatás két formájában, a rendes és a speciális igazságszolgáltatás keretei között mind horizontálisan mind vertikálisan megoszlának a bírói testületek.

A rendes igazságszolgáltatás keretében megkülönböztetjük a polgári és a büntetőügyeket.

10. táblázat

A bírósági hierarchia

	Polgári igazságszolgáltatás	Büntető igazságszolgáltatás
Első fok	Békebíró (monokratikus szerv)	Békebíró (monokratikus szerv)
Másodfok	Törvényszék (monokratikus vagy kollegiális szerv) / Esküdtbírószék (kollegiális szerv)	Törvényszék (monokratikus vagy kollegiális szerv) / Esküdtbírószék (kollegiális szerv)
	Fellebbviteli Bíróság (kollegiális szerv) / Fellebbviteli Esküdtbírószék (kollegiális szerv)	Fellebbviteli Bíróság (kollegiális szerv) / Fellebbviteli Esküdtbírószék (kollegiális szerv)
Harmadfok (jogsértésen alapuló jogorvoslat)	Semmitőszék (Legfelsőbb Bíróság)	Semmitőszék (Legfelsőbb Bíróság)

Forrás: BARBERA – FUSARO (2001): *i. m.* 364.

⁴ 2002 előtt a Tanács tagjainak a száma 30 fő volt, a 2002. évi 44. törvény csökkentette 24 főre a létszámát.

Az Esküdtbíróóság és a Fellebbviteli Esküdtbíróóság súlyosabb bűncselekmények esetében ítélezik, vegyes összetételű, két hivatásos bírából és hat civil esküdtből áll.

A Semmitőszék feladata, hogy garantálja a törvények és az eljárásokra vonatkozó szabályok egységes értelmezését. A Legfelsőbb Bíróságnak számító testület szekciókban ülésezik, mindegyik öt bírából áll. Összetettebb ügyekben összevont ülést tartanak, amin kilenc bíró vesz részt. A Semmitőszékhez csak legitimitási kérdésekben lehet fordulni, tehát nem egy-egy eljárás érdemi tartalma és az ítélet ellen lehet fellebbezni, hanem az érintett törvény és/vagy az eljárás legitimitásának vizsgálatát lehet kérni.

A rendes igazságszolgáltatáshoz tartozó bíróságok 29 igazságszolgáltatási körzetbe osztva végzik munkájukat.

A speciális igazságszolgáltatás keretében négy különböző területet ismerünk: a közigazgatási bíróságokat, a Számvevőszéket, a köztulajdonban lévő vizekhez kapcsolódó ügyekben eljáró bíróságokat és a katonai bíróságokat.

Közigazgatási ügyekben első fokon a Regionális Közigazgatási Bíróságok (TAR), másodfokon pedig az Államtanács (*Consiglio dello Stato*) jár el. A köztulajdonban lévő vizekhez kapcsolódó ügyekben első fokon a köztulajdonban lévő vizek regionális bíróságaihoz, míg másodfokon a fellebbviteli bíróságához lehet fordulni. Katonai ügyekben a katonai bíróságok az illetékesek az alkotmány rendelkezései szerint (Alkotmány 103. cikk, 3. bekezdés). A katonai bíróságok békeidőben a fegyveres erőkhöz tartozó személyek katonai bűncselekményei esetében illetékesek, s megyei és regionális szinteken járnak el, továbbá háború esetén igazságszolgáltatói tevékenységet folytatnak a törvény által meghatározott feltételekkel és hatáskörökben.⁵

4. Az Alkotmánybíróóság

Az 1948-ban hatályba lépő új köztársasági alkotmány merev kereteket hozott létre: nem tette lehetővé, hogy alkotmánymódosítást vagy új alkotmányt rendes törvénnyel fogadjanak el.⁶ Ez a rendelkezés szükségessé tette egy olyan alkotmányos szerv létrehozását, amelynek feladata a rendes jogalkotó szerv munkájának az ellenőrzése, s annak biztosítása, hogy az elfogadott jogszabályok összhangban legyenek az alkotmány rendelkezéseivel.

⁵ BARBERA – FUSARO (2001): *i. m.* 362–366.

⁶ Az alkotmány módosítására akkor van lehetőség, ha a javaslatot két, minimum három hónapos szünettel tartott ülésen vitatja meg a parlament mindkét háza, s a javaslatot a két ház a második körben legalább abszolút többséggel fogadja el. Ugyanakkor, amennyiben az elfogadott módosítás közzétételétől számított három hónapon belül valamelyik ház tagjainak négyötöde, vagy 500 000 választópolgár vagy legalább öt regionális tanács kéri a módosításról szóló népszavazás kiírását, akkor a népszavazást meg kell tartani, s a parlament által elfogadott módosítás csak akkor léphet hatályba, ha a népszavazás ezt támogatja. Ha a második szavazásnál mindkét ház tagjainak legalább kétharmada támogatta a javaslatot, akkor nem írnak ki népszavazást. A népszavazás minden esetben érvényes, nincs részvételi kvórum. Eddig három alkalommal rendeztek népszavazást alkotmánymódosításról 1948 óta. Először 2001-ben 34 százalékos részvétel mellett a népszavazók 64,2 százaléka támogatta a kormány alkotmánymódosítását, így az hatályba is lépett. A második népszavazáson 2006-ban a választásra jogosultak 52,5 százaléka vett részt a népszavazáson és a népszavazók 61 százaléka elutasította a módosítást. Legutóbb 2016. december 4-én tartották népszavazást a Matteo Renzi vezette kormány alkotmánymódosítási javaslatáról, amelyen a választásra jogosultak 65,5 százaléka vett részt, s 59,1 százalék a javaslat ellen szavazott. A sikertelen népszavazást követően 2016. december 12-én Matteo Renzi lemondott miniszterelnöki pozíciójáról.

Az Alkotmánybíróság felállítására végül csak 1956-ban került sor,⁷ s azóta is kollegiális és pártatlan szervként végzi a munkáját. Nem része a rendes bírósági rendszernek, s nem érvényesek rá az alkotmány igazságszolgáltatásra vonatkozó általános rendelkezései.

Az Alkotmánybíróság összetételét tekintve heterogén, ami az intézmény *super partes* jellegét biztosítja. Rendes működés esetén az Alkotmánybíróságnak tizenöt tagja van. A tagok egyharmadát a parlament együttes ülésén választják, egyharmadát a köztársasági elnök nevezi ki, egyharmadát pedig a legfelsőbb szintű bíróságok a következő megosztásban: hármat a Semmítőszék, egyet az Államtanács és egyet a Számvevőszék. A köztársasági elnök elleni vádeljárásban megváltozik az Alkotmánybíróság összetétele, kiegészül plusz tizenhat taggal, akiket egy 45 főből álló listából választanak ki sorsolással.⁸

Az Alkotmánybíróság mandátuma kilenc évig tart, a bírók pedig nem újraválaszthatók (Alkotmány 135. cikk). Alkotmánybírónak választható és kinevezhető az, aki legfelsőbb szintű rendes és igazgatási bírói tevékenységet folytat, jogtudományi tárgyat oktat egyetemi tanári beosztásban vagy legalább húszéves ügyvédi gyakorlattal rendelkezik. Az Alkotmánybíróság elnökét maga a testület választja saját tagjai közül három évenként, s az elnök újraválasztható. Az Alkotmánybíróság rendes működésében határozatképes, ha a tizenöt bíróból legalább tizenegy jelen van.

Az Alkotmánybíróság szabályozási, igazgatási és költségvetési autonómiával rendelkezik.⁹

4.1. Az Alkotmánybíróság hatáskörei

Az Alkotmánybíróság négy fő hatáskörrel rendelkezik: dönt a régiók és az állam hatályos törvényeinek és törvényerejű aktusainak alkotmányos legitimitásáról, az állami szervek, az állam és a régiók közötti, illetve az egyes régiók közötti hatásköröket érintő konfliktusokban (ez adja az ügyek többségét), a köztársasági elnökkel szembeni vádeljárásban (Alkotmány 134. cikk), és dönt a törvény vagy törvényerejű jogszabály hatályon kívül helyezését célzó népszavazási kérdésekről (1953. évi 1. alkotmányos törvény).

Az Alkotmánybíróság feladatait kategorizálhatjuk funkciójuk szerint is, ebben az esetben a fent említett első hatáskörben való eljárásakor az Alkotmánybíróság igazságszolgáltatási, az alkotmány védelmét szolgáló és legitimitás ellenőrző funkcióval rendelkezik. A második hatáskörben eljárva igazságszolgáltatási, döntési és legitimitás ellenőrző funkciót lát el. A harmadikban pedig igazságszolgáltatási, míg az utolsó esetben igazgatási funkciója van.

Az első hatáskört, amelyet jogi értelemben negatív törvényhozásnak nevezünk, az olasz alkotmány szerint utólagos normakontrollként tudja az Alkotmánybíróság gyakorolni, mivel

⁷ Az Alkotmánybíróság működéséről lásd bővebben: PACZOLAY Péter (2003): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 92–99.

⁸ A listát minden kilenc évben a parlament újítja meg a két ház együttes ülésén.

⁹ Az Alkotmánybíróság helyzetéről és szükséges reformjáról lásd bővebben: CECCHETTI, Marcello – GROPPI, Tania – LOTITO, Pier Francesco (2010): Il sistema di giustizia costituzionale: tra esigenze di semplice "manutenzione" e prospettive di "riforma" più radicali. In CERRETO, Roberto ed.: *La democrazia italiana: forme, limiti garanzie*. Roma, Solaris. 199–218.; BUSIA Giuseppe – CECCHETTI Marcello (2010): Il procedimento di revisione costituzionale. In CERRETO (2010): *i. m.* 219–239.; CASSETTI, Luisa – MATTARELLA, Bernardo Giorgio (2010): Riforme costituzionali a razionalizzazione delle autorità indipendenti. In CERRETO (2010): *i. m.* 240–253.

már hatályban lévő jogszabályokat vizsgál. Az utólagos normakontroll-eljárást kezdeményezheti a bíró, akinek a folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, ahol felmerül az alkotmányellenesség, vagy az adott ügyben érintett valamelyik fél (ez a *via incidentale*). Utólagos normakontrollt kérhet továbbá a kormány, és kérhetnek a régiók is (ez a *via principale*).

Az utólagos normakontrollt a következő jogszabályok esetén lehet alkalmazni: alkotmányos törvények és alkotmánymódosítás esetén, ha felmerül az alkotmány 138. cikkében leírt kötelező eljárás megsértésének gyanúja, illetve abban az esetben, ha felmerül az alkotmányban rögzített legfelsőbb értékekkel való összhang hiánya. Normakontrollt lehet gyakorolni az állam rendes törvényeivel szemben korlátozások nélkül, a sürgősség és vészhelyzet esetén hozott törvényerejű kormányrendeletekkel¹⁰ és a delegált hatáskörben hozott törvényerejű rendeletekkel szemben. Vizsgálhatja továbbá az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök különleges autonómiákra és a régiók státútumaira vonatkozó rendeleteit, a regionális törvényeket, Trento és Bolzano tartományok törvényeit, a régiók státútumait, illetve azokat a népszavazási kérdéseket, amelyek törvényt vagy törvényerejű jogszabály egészének vagy egy részének a hatályon kívül helyezését célozzák.

4.2. Az Alkotmánybíróság politikai rendszerre nagy hatást gyakorló döntései – a sürgősségi kormányrendeletek esete

Az alkotmány 77. cikke értelmében a kormány rendkívüli szükség- vagy vészhelyzet esetén úgynevezett sürgősségi kormányrendeletet alkothat, amely az elfogadása napján automatikusan hatályba lép. A kormányülésen jóváhagyott rendeletet, még ugyanazon a napon a parlament elé kell terjeszteni, amely köteles a kormányrendeletet öt napon belül napi-rendjére tűzni. Amennyiben a parlament a betervezést követő hatvan napon belül nem alakítja törvénné a rendeletet, az *ex tunc* hatályát veszti.¹¹

Az alkotmány által létrehozott sürgősségi kormányrendelet intézménye egy olyan szükség-, illetve vészhelyzetek esetén nélkülözhetetlenné váló törvényhozói reakciót tett lehetővé, amely nem lenne megvalósítható a rendes törvényhozási eljárások időkeretei mellett. Ennek az eljárásnak az eredményeként egy olyan ideiglenes jogszabály jön létre, amely a rendes parlamenti törvényalkotási eljárás befejezésig szabályozza az adott helyzetet.

A gyakorlat azonban eltért az eredeti elképzelésektől: a kormányok – szinte minden esetben használva ezt az eljárásmodot – nem csupán nem vették figyelembe a szükségességi, illetve vészhelyzeti kritériumot, hanem a hatvan nap után hatályukat veszítő rendeleteket újból (a legtöbb esetben a cím és a tartalom meghagyása mellett!) a parlament elé terjesztették. Ez számos esetben éveken keresztül így zajlott.

¹⁰ Ezen rendeletek esetében nem csak tartalmi szempontból gyakorolható a normakontroll, hanem azt is vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, hogy a rendelet elfogadását egy valóban fennálló sürgősségi és vészhelyzet indokolta-e. Ezeket az eseteket részletesebben az 5.3. pontban vizsgáljuk.

¹¹ Az olasz törvényerejű kormányrendelet intézményéhez hasonló intézményekről lásd: GHIRIBELLI, Annarita (2011): *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*. Milano, Giuffrè. 13–15.

A kormányok az 1950-es évektől egyre nagyobb mértékben használták ki a sürgősségi kormányrendelet intézményét, s éltek vele vissza. Folyamatos növekedés mellett 1996-ra a havonta elfogadott sürgősségi kormányrendeletek száma elérte a harmincnégyet.

A növekedés mellett fontos kiemelni, hogy a hatvan nap után hatályukat veszített rendeletek újbóli beterjesztésének száma a VIII. törvényhozási ciklustól kezdődően drasztikusan és folyamatosan emelkedett, a tendencia csúcspontját a XII. törvényhozási ciklusban (1994–1996) érte el.¹² Míg a VIII. ciklusban havonta hat újból beterjesztett kormányrendelet került a parlament elé, addig ez a szám a XIII. ciklusban (1996–2001) már a havi harmincat is elérte.

A drasztikus számbeli növekedés eredményeként a sürgősségi kormányrendeletek törvénnyé alakítási eljárásai túlsúlyba kerültek az egyéb törvényalkotási formákkal szemben. Az alkotmány nem határozta meg pontosan, hogy mi számít szükség-, illetve vészhelyzetnek, vagyis, hogy melyek azok az esetek, amikor a kormány sürgősségi kormányrendeletet alkothat. Az egyre növekvő visszaélések csökkentése érdekében, illetve a parlament és a kormány közti törvényhozási erőviszonyok egyensúlyának visszaállítására hozták létre az 1988. évi 400. számú törvényt. Ezen törvény 15. cikke konkrét tárgykörbeli és eljárásrendbeli korlátozásokat fogalmaz meg,¹³ s kimondja, hogy azon kormányrendeletek, amelyek hatályukat veszítették a parlament negatív eredménnyel záruló szavazása miatt, nem terjeszthetők újból a parlament elé.¹⁴

A sürgősségi kormányrendeletek folyamatos és egyre növekvő számú beterjesztése bizonytalanságot okozott a jogi rendszerben, nehézkessé tette az éppen hatályos normatíva meghatározását az átmeneti és az állandóan változó jogalkotási tevékenység miatt. Kérdéssé vált továbbá, hogy azon rendelkezések, amelyeket újból és újból, sok esetben éven keresztül sürgősségi kormányrendeletekkel kodifikáltak, nem sértik-e az alkotmányt, amely kimondja, hogy a fenti rendeletek csupán ideiglenes hatállyal bírnak.

Az így kialakult bizonytalanságot jól szemlélteti az a kérdés, amelyet 1996-ban egy Campania régióbeli bíró intézett az Alkotmánybírósághoz.¹⁵ A kérdés egy harmadik fél által termelt veszélyes hulladékok szállítására és tárolására vonatkozó jogszabályok megsértéséből fakadó büntetőeljárásban fogalmazódott meg. A vádlottat egy olyan sürgősségi kormányrendelet megsértésével vádolták, amelyet két éven keresztül újból és újból beterjesztettek a parlament elé, ezáltal folyamatosan megújítva, meghosszabbítva annak hatályát.

Az alkotmányjogi kérdés az volt, hogy az 1995. évi 463., illetve az 1996. évi 8. és 113. sürgősségi kormányrendelet nem ellentétes-e az alkotmány 77. cikkével, amely kimondja, hogy a kormány törvényerejű rendeletet csak szükség- és vészhelyzet esetén hozhat, továbbá

¹² Először 1964-ben, a IV. törvényhozási ciklusban terjesztett be újból a kormány egy, már hatályát veszített kormányrendeletet a parlament elé.

¹³ Az alkotmány 72. cikkében meghatározott területek közül néhány nem szabályozható sürgősségi kormányrendelet által, illetve a kormányrendeleteknek azonnal alkalmazandó intézkedéseket kell tartalmazniuk, továbbá ezen rendelkezéseknek specifikusnak, homogénnek és a rendelet címéhez kapcsolódónak kell lennie. 1988. évi 400. törvény 15. cikk, 3. bekezdés.

¹⁴ Ez a törvényi korlátozás azonban nem jelentett megoldást a problémára, mivel csak azon rendeletek újbóli beterjesztését tiltotta, amelyekről már szavazott plenáris ülésen a parlament. A gyakorlatban azonban az újból beterjesztett kormányrendeletek általában nem jutottak el a plenáris szavazásig a hatvan napos határidő lejárta előtt, így ez az 1988-as rendelkezés lényegében nem változtatott a sürgősségi kormányrendelet intézményének kihasználásán.

¹⁵ Az Alkotmánybírósághoz intézett kérdések: nn. 218, 247, 334, 536, 615, 633, 639 del registro ordinanze 1996.

hogy az ilyen rendelet ideiglenes hatályú, s azt törvénné kell alakítani a beterjesztést követő hatvan napon belül. A kérdés indoklásában a bíró azzal érvelt, hogy a fenti sürgősségi kormányrendeleteket a kormány több ízben, tartalmuk megváltoztatása nélkül terjesztette a parlament elé,¹⁶ megsértve az alkotmány 77. cikkében megfogalmazott két kritériumot, a sürgősség és az átmeneti jelleg feltételét.

Az Alkotmánybíróság az 1995. évi 463., illetve az 1996. évi 8. és 113. sürgősségi kormányrendelet esetében alkotmányellenességet állapított meg. Ezek a rendeletek egy 1994. január 4-én kezdett jogalkotási lánc elemeit alkotják, amelynek utolsó eleme a bírósági döntés idején (1996. október 17-én) is hatályban volt. Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmány rendelkezéséből egyértelműen következik a sürgősségi kormányrendelet ideiglenes jellege. A hatvan napos határidőt megsérteni és/vagy megkerülni nem lehet.

A testület határozata kiemeli, hogy egy hatályát veszített sürgősségi kormányrendelet érdemi változtatások nélküli újbóli parlament elé terjesztése, amelynek csupán az a célja, hogy teljes egészében vagy részben újra hatályossá tegye a korábban hatályát veszített kormányrendeletet, több szempontból is megsérti az alkotmányt. Ez az egyre nagyobb teret nyerő gyakorlat negatív hatással van a politikai rendszer intézményei közötti egyensúlyra is, mert megváltoztatja a kormányforma jellegzetességeit és az olasz politikai rendszer azon alapelvét, amely szerint a rendes törvényhozó funkció a parlamentet illeti meg.

A várt gyakorlati nehézségek ellenére az alkotmánybírósági döntés rövid időn belül drasztikusan lecsökkentette az újra beterjesztett kormányrendeletek számát. A határozatot megelőző hatvan napban 71 sürgősségi kormányrendelet volt hatályban, míg hatvan nappal a határozat kihirdetése után már csak 12. Ez a szám a harmadik hónapban még tovább csökkent: hatra. Az említett tizenkét kormányrendelet közül hétnek csupán csak hasonló volt a tárgya egy korábban már egyszer vagy többször beterjesztett, majd hatályát veszített rendelethez, azonban három ténylegesen újbóli beterjesztésnek számít.¹⁷

A statisztika alapján elmondható tehát, hogy az alkotmánybírósági határozat, bár nem szüntette meg teljes egészében a sürgősségi kormányrendeletekkel való visszaélések gyakorlatát, de annak széles körű használatát jelentősen visszaszorította.

¹⁶ A sürgősségi kormányrendeletet negyedszer is beterjesztette a kormány a parlament elé, minden változtatás nélkül. Lásd: 1996-os 246. kormányrendelet. Ezt követően 1996. július 8-án a kormány módosított címmel, változatlan formában újra a parlament elé terjesztette a korábbi kormányrendeletek egyes részeit (1996-os 352. kormányrendelet). Ez a rendelet sem lett törvénné alakítva, így azt a kormány a hatvan napos határidő lejártát követően ismét a parlament elé terjesztette. Lásd: 1996. évi 462. kormányrendelet.

¹⁷ Lásd bővebben: SIMONCINI, Andrea (2003): *Le funzioni del decreto-legge. La deregazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*. Milano, Giuffrè. 28–35.

IX. A választási rendszer és ellentmondásai

Nuber István – Tanács-Mandák Fanni

1. Szavazati jog

Az alkotmány szellemének megfelelően és a választási törvény határozata alapján az aktív választójogot kezdetben azok az olasz állampolgárok gyakorolhatták, akik betöltötték a 21. életévüket. 1972-től a korhatárt leszállították 18. évre. A Szenátus tagjaira a 25. életévüket betöltött állampolgárok szavazhattak.

Az olasz jogrendszerben – a passzív választójog szerint – parlamenti képviselőnek aktív választójoggal rendelkező, erkölcsileg fedhetetlen, 25. évét betöltő személy választható meg, ugyanakkor a szenátusi tagság esetében 40 év az alsó korhatár. A köztársaság elnökének az 50. évét be kell töltenie, hogy megválaszthassák. A korhatárok maximálásának legfőbb oka, hogy tapasztalt, körültekintő, megfontolt és elismert személyek kerüljenek a törvényhozó hatalomba. A 2001. december 21-i 459. számú törvény alapján a külföldön élő olaszok is szavazhatnak, ha az alkotmányban előírt feltételeknek megfelelnek.

A választójog gyakorlásából kizárják azokat a személyeket, akik büntetett előéletűek, korlátozott joggal rendelkeznek, vagy nem képesek gyakorolni a választói jogosultságukat. A fasiszta rendszer fő felelősei 1948-tól öt évig nem szavazhattak, és nem választhaták meg őket. A Savoyai-ház tagjai és leszármazottai nem rendelkeztek szavazati joggal és nem léphettek az ország területére. Ezt a rendelkezést 2002-ben feloldották.

A hatályos rendeletek¹ szerint nem választhatók a két kamara tagjainak a megyei tanácsok elnökei, a városi polgármesterek, a miniszterek kabinetfőnökei, a prefektusok és prefektushelyettesek, a fegyveres erők, a rendőrség, a csendőrség magas rangú vezetői és bírák a saját körzetükben.

2. Az arányos választási rendszer

A 20. század második felében kialakult olasz politikai-hatalmi struktúrában lényeges tényezőt jelentett a választási rendszer koncepcionális kidolgozása, elfogadtatása és gyakorlati alkalmazása. Olaszországban először az *arányos választási* rendszert fogadták el, figyelembe véve az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tapasztalatait, mivel ez a formula volt a legalkalmasabb a jobb- és baloldali érdekek és értékek érvényre juttatására és széles körű társadalmi részvétel biztosítására. Hozzá kell tenni, hogy a Kereszténydemokrata Párt megakadályozta,

¹ Legge 21 dicembre 2005, n. 270. Art. 7.

hogy az arányos választás elve alkotmányos normaként kapjon legitimitációt. A DC abban volt érdekelt, hogy a későbbiekben többségi elvű választójogi törvényt fogadtassanak.

Az első törvényhozási ciklusban (1848–1952) De Gasperi kezdeményezésre fogadták el az úgynevezett „fals”, illetve kommunisták szerint „csalás” törvényt (*Legge Truffa*), amelynek értelmében a parlamenti választásokon a legalább 50 százalékot plusz egy szavazatot elnyerő párt vagy pártszövetség kapja meg a mandátumok kétharmadát. Mindezt azzal a céllal terjesztették elő, hogy a DC uralmát hosszú távon megszilárdítsák, gátat emeljenek akár a kommunisták, akár a radikális jobboldal, az Olasz Szociális Mozgalom (*Movimento Sociale Italiano*, továbbiakban: MSI) előretörésének, illetve a politikai „váltógazdaságnak”.

Az 1953. évi választásokon a közös listán szereplő pártszövetség (kereszténydemokrata, liberális, köztársasági, szociáldemokrata) a szavazatok 49,85 százalékát érte el, amely ugyan közelített a tervezett célhoz, de a várt siker elmaradt, s ezzel együtt nem sérült az arányossági választás elve.

A választási gyakorlat sajátossága a preferenciális szavazat intézményének az elfogadása, amely szerint a választott listán belül megjelölhető három vagy négy jelölt, akiket a választópolgár előnyben részesíthetett. Az angliai hagyományokat követve, a törvényalkotók azt a célt tűzték ki, hogy a választók közelebb kerüljenek a képviselőkhez (különösen jobban megismerjék egymás elképzeléseit), illetve az egyes frakciók által követett politikához. Ez a demokratikus szándék azonban az eredeti elképzeléshez viszonyítva visszájára fordult, mivel a tisztességes versengés helyett az egyes pártfrakciók és nyomásgyakorló csoportok, saját érdekeiket képviselve, pénzügyi manipulációhoz folyamodtak: megvásárolták a szavazatokat. Tehát a preferencia jellegű szavazati mechanizmus több hátránnyal járt, mint előnnyel, hiszen ennek következtében felerősödött a korrupció és a választásokon részt vevők manipulálása, valamint a háttérben működő gazdasági-politikai érdekcsoportok érdekeinek érvényesülése. Ez a formula is hozzájárult az olasz pártrendszer töredezettségéhez.

2.1. Választási magatartások az eredmények tükrében (1948–1992)

A választási eredményeket elemezve megállapíthatjuk, hogy az olasz választópolgárok viszonylagosan stabil magatartást tanúsítottak a politika színterén a vizsgált időszakban. A részvételi arányok relatív állandóságán túl a kisebb pártok esetében többnyire jelentős változások következtek be: vagy fokozatosan növelték eredményüket vagy stagnáltak, vagy más, számukra szimpatikusabb pártok vonzásába kerültek, ha azok a mindennapi élet ellentmondásait mérséklő, feszültséget oldó megoldásokat kínáltak. Más pártok, mozgalmak megszűntek vagy beolvadtak egymásba, vagy szövetségre léptek egymással, ha náluk népszerűbb párt érdekérvényesítő képessége kedvezőbbnek tűnt fel.

Az 1948-as választásokon a Kereszténydemokraták 48,51 és a Népi Demokratikus Front (kommunistákkal az élén) 30,98 százalékot ért el. A Szocialista Egység (US) a lakosság körében 7,07 százalékos eredményt könyvelhetett el magának. A többi párt vagy mozgalom (nemzeti blokk, monarchisták, republikánusok, parasztpárt, olasz szociális mozgalom stb.) 4 százaléktól 0,14-ig tartó részvételi pozíciót foglalt el. Az 1948-as választás után két tendencia figyelhető meg a választási magatartást illetően. Az 1953 és 1976 közötti

első szakaszt növekvő választói tömörülés jellemezte a két legerősebb párt a DC és a PCI körül. Ennek oka a DC jelentős stabilitásában, vezető pozíciójában, hatalmi, kormányzati helyzetében keresendő, valamint a PCI fokozatos és eredményes politizálásában, népszerűségének növekedésében. Ez a folyamat 1976-ban érte el csúcspontját, amikor a DC a szavazatok 38,71, a PCI a 34,37 százalékát szerezte meg.

Ettől az időponttól a második szakaszban megfordult a trend, s a két pártra adott szavazatok aránya csökkenő tendenciát mutatott: 1987-ben a két tömegpárt csak a szavazatok 60,88 százalékát szerezte meg, 1992-ben pedig csupán a 45,77 százalékát, amikor is a Baloldali Demokrata Párt (*Partito Democratico della Sinistra*, a továbbiakban: PDS) vette át a feloszlott PCI helyét.

A két szakasz közötti választási eredményeket vizsgálva azokat a változásokat elemezzük, amelyek mind a tömegpártok, mind a kisebb pártok egymáshoz viszonyított arányait jellemzik. 1953-ban mind a két tömegpártra adott szavazatok aránya 8 százalékkal csökkent, ugyanakkor a szocialista párt jelentősen növelte szimpatizánsainak számarányát (7 százalékról 12,7 százalékra). Ezzel együtt relatíve megerősödtek, illetve stabilizálódtak a kisebb pártok: a monarchisták 6,85, a fasiszta utódpárt (MSI) 5,84, a szociáldemokraták (PSDI) 4,51, a liberálisok (PLI) 3,01 százalékot értek el. Időközben az olaszországi parasztpárt eltűnt a politika palettájáról.

Az 1963-as választások a tömegpártok stagnálását (DC: 38,28, PCI: 25,26 százalék) mutatták. A szocialisták tovább növelték szavazóik számarányát (13,84 százalék), megerősödtek a liberálisok (6,87 százalék) és a szociáldemokraták (6,18 százalék), ugyanakkor a szociális mozgalomra voksolók aránya némileg csökkent (5,11 százalék).

1968-ban a következő választáskor az eredmények nagyrészt állandósultak, ugyanakkor a szocialisták újból növelték előnyüket (14,48 százalék), mivel a relatíve hasonló elveket valló két párt (PSI–PSDI) egyesült, illetve választási szövetséget kötött egymással. Az 1976-os választás idején a kommunisták jelentősen előretörték (34,37 százalék), a kereszténydemokraták eredményei továbbra is biztos stagnálást mutattak (38,71 százalék). A szocialista párt és a szocialista mozgalom iránti szimpátia csökkent. 1987-ben a kereszténydemokraták megőrizték pozíciójukat (34,31 százalék), a kommunisták veszítettek szimpatizánsaikból (26,57 százalék), a szocialisták tömegpárttá alakultak (14,27 százalékot 5,5 millió szavazattal érték el), a szociális mozgalom 5,91 százalékot ért el, s megjelentek a zöldek (2,51 százalék), valamint a liga (Lombard Liga 0,48 százalék). Az 1992-es választások idején a politikai rendszerre a küzdelmek, a harcok, a társadalmi, politikai és erkölcsi krízis volt a jellemző. A politikai életben tektonikus erejű változások következtek be, a pártrendszer gyökeresen átalakult.

2.2. A szavazók arányának változásai

A vizsgált időszakban jelentősen nőtt a bizonytalan szavazók tábora: a legalacsonyabb szintet 1968-ban érte el (3,4 százalék), majd 19 év alatt 8,4 százalékra duzzadt, végül a válság előestéjén, 1992-ben 16,2 százalékra növekedett. Különösen fontos megemlíteni, hogy megerősödött egy centrifugális tendencia, a választók egyre nagyobb számban támogatták a „proteszt” jellegű pártokat: a nyolcvanas évek elején a radikálisokat, az évtized végén

pedig a regionális ligákat. Az olasz választók stabilitását segítette az arányos választási törvény, amely viszonylag hűen tükrözte a különböző pártok erőviszonyait.

A modern tömegpártot – amelynek előképei az 1900-as évek első felében aktív közép- és észak-európai szociáldemokrata pártok – egy olyan állandó strukturális berendezkedés jellemezte, amelyet széles szervezeti hálózat támogatott és aktivisták, illetve párttagok működtettek, így garantálva a párt jelenlétét a társadalom szinte minden rétegében és az egész ország területén.

A tömegpártok szoros kapcsolatot alakítottak ki a szakszervezetekkel és a más jellegű, kölcsönös segélyező egyesületekkel. Az eddig elemzett időszakban Olaszországban három nagy tömegpártot különböztethetünk meg: a DC-t, a PCI-t és a PSI-t. Ezek a pártok a Nyugat-Európában megtalálható politikai törésvonalak közül kettőt képviseltek: a vallásos ideológia alapján létrejött kereszténydemokrata pártot és a többnyire hagyományosan, „osztályszempontok” szerint szerveződött kommunista és szocialista pártot.

A DC a legtöbb szavazatot 1976-ban kapta (14 209 519), ugyanekkor volt a csúcson a PCI 12 615 650 szimpatizánsával, a PSI-re szavazók száma 1987-ben érte el a legmagasabb számot (5 501 696). A DC 1972-ben számlálta a legtöbb tagot (1 800 000). A PCI az 1950-es évek elején két millió taggal rendelkezett, a 1980-as évek végig másfél millióan voltak. A PSI taglétszáma fél millió körül ingadozott.

A választásokon részt vevők létszáma 1948-tól (2 626 458) 1952-ig 67 százalékkal nőtt. A bizonytalan szavazók tábora a legalacsonyabb szintet (3,4 százalék) 1968-ban érte el, 1987-ben már 8,4 százalékra emelkedett, s arányuk a politikai válság idejére 1992-ben 16,2 százalékra nőtt.²

2.3. A pártok területi megoszlása és a szavazók magatartása

Az a politikai és választási erőfölény, amit 1946 után a tömegpártok szereztek, igazi újdonságnak számított az olasz politikai életben. A jelenség okát a liberális korszak utolsó időszakában kereshetjük, mivel csak azóta lett a tömegpártoknak kiemelt szerepük. Az olyan történelmi pártok, mint az Olasz Szociális Mozgalom (MSI) és az Olasz Republikánus Párt (PRI) ettől kezdve marginális pozícióba kerültek. Ennek oka abban rejlik, hogy mögöttük nincs olyan szervezeti hálózat, mint amilyen a tömegpártoknál tapasztalható, és sokszor csupán egy-egy kiemelkedő személyiségre támaszkodhatnak: a liberálisok Giovanni Malagodira, a republikánusok Ugo La Malfa-ra, majd a későbbiekben Giovanni Spadolinire.

A tömegpártok jellegzetessége, hogy nagyon hatékonyan tudják a választók pártpreferenciáját irányítani és stabilizálni. Ez a jelenség főleg a DC és a PCI esetében figyelhető meg legpregnansabban.

1948-tól a politikai földrengés időszakáig a két politikai struktúra – a katolikus (DC) és a kommunista (PCI) területileg is megosztott volt. A katolikus DC Venetóban és Kelet-Lombardiában, míg a PCI az úgynevezett „vörös zónában” (Emilia-Romagna, Toscana és Umbria) volt fölényben. Ezekben a régiókban a pártok nemcsak választási támogatást élveztek, hanem komplex tagsági hálózatuk is volt. Így érvényesülhetett az úgynevezett

² A statisztikai adatok forrása: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C> (a letöltés dátuma: 2015. 05. 11.)

„elkötelezett” tagsági szavazás, ami azt jelenti, hogy a választópolgár arra a pártra szavaz, amelyikhez leginkább kötődik, és azért tesz így, mert úgy érzi, a párt az ő számára fontos értékeket képvisel. Ez a szavazat stabilnak mondható, vagyis a politikai helyzetétől és a konkrét politikai viselkedéstől függetlenül az adott párt számíthatott a választópolgár voksára.

A pártokhoz kötődő tagsági szavazatokon túl vannak másfajta szavazási magatartások, amelyeket a párt és a szavazópolgár közötti változó kapcsolat jellemez. Elsőként vizsgáljuk meg a racionális szavazót, aki csak a párt programjának és megbízhatóságának mérlegelése után adja le a voksát. Ezt hívják véleményt kifejező szavazatnak. Ezt a szavazási formát erősen befolyásolja a politikai helyzet és az egyes pártok által követett magatartás, azaz a választó a voksát arra a pártra adja, amelyik cselekedeteivel a saját érdekeit fejezi ki. Ettől különbözik az úgynevezett csereszavazat, amikor a szavazópolgár egy konkrét előny vagy haszon ígéretében odaadja a szavazatát valamelyik politikai oldalnak, anélkül, hogy ebben a döntésében bármilyen mélyebb politikai, ideológiai megfontolás szerepet játszana.

Minden párt különböző mértékben ugyan, de számíthatott valamelyik fajta szavazati típussal. A tömegpártoknak van egy stabil szavazótáboruk, amelyet „kemény magnak” nevezhetünk. Ők azok, akik a tagsági szavazat alapján állnak a párt mellé, míg a véleményt kifejező szavazók általában az olyan kisebb laikus pártokat preferálják (ilyen például az Olasz Liberális Párt, PLI), amelyek nagyobb figyelmet fordítanak a programjaik kidolgozására. A csereszavazatokat általában a kormányzó pártok gyűjtik be, hiszen hatalmi pozíciójuk okán nagyobb csereforrásokkal rendelkeznek. Meg kell jegyezni azonban, hogy azok az ellenzéki pártok, amelyek egyes választókörzetekben többségben vannak, szintén részt tudnak venni a csereszavazatok megszerzésében (például a vörös zónában a PCI).

Idővel a tagsági szavazatok szerepe csökkenni kezdett a szubkultúrák (különösen a katolikus) fokozatos eróziója következtében. Olaszországban a modernizációs folyamat elindulásával – a szabad sajtó és a politikailag nem befolyásolt kereskedelmi televíziós csatornák megjelenésével, az egyre nagyobb területi és szociális mobilitással – fokozatosan eltűnt a betokosodott tagsági szavazótábor és felszínre került egy olyan új választói réteg, amelyet egyre több politikai inger ért, s ezért elkezdett önálló politikai gondolkodást kialakítani.

A véleményt kifejező szavazók attitűdjét nehezebb nyomon követni, mivel feltehetően az érdeklődésük a kisebb pártok felé fordul, amelyeknek létszáma rendszertelen, hol növekszik, hol csökken, attól függően, hogy mely pártok esélyesek a hatalom elnyerésére. Ugyanakkor a pártok vezetői, politikai menedzserei egyre konkrétabb választási kormányprogramot igyekeznek kidolgozni, hogy nagyobb befolyásra tegyenek szert a választói körben. Ez utóbbival magyarázható, hogy a racionális és a véleményt kifejező szavazók táborá vonzódik a centripárthoz, azaz a politika színpadán megjelenő, változást megjelenítő jobb- vagy baloldali pártokhoz, kiváltképpen az 1992-es évektől bekövetkezett politikai „váltógazdaság” időszakában.

2.4. A választási törvény módosítása

Az 1993-ban hozott választási törvények, amelyeket Giovanni Sartori (Sergio Mattarella,³ kereszténydemokrata politikus, a törvényjavaslat kidolgozója és előterjesztője után)

³ 2015 februárja óta Olaszország köztársasági elnöke.

Mattarellumnak nevezett, fontos változást hoztak. Ezt a fordulatot az a népszavazás váltotta ki, amely megszabadult a hagyományos pártbefolyás béklyóitól. A döntéshozatali stagnálást, amely az intézményeket az első köztársaság utolsó időszakában jellemezte, külső beavatkozással, a választókkal sikerült megtörni. Az 1993-as törvények politikai kompromisszum eredményei voltak, amelyek tükrözték a pártok közötti erőviszonyokat, és meghatározták az intézmények működési mechanizmusát is, sőt az egész politikai és civil szféra funkcionalitására is hatottak. Ebből eredően ez egy vegyes, többségi és arányossági elven alapuló törvény, amely alapján eldőlt a helyek háromnegyedének a sorsa. Másrészt, hogy tompítsák a reformnak a többségi jellegét – és így megszerezzék a parlamentben levő kis pártok egyetértését is –, azokból a listákból, amelyek a többségi kvótában kaptak mandátumot, egy *scorporó*nak (különválasztásnak) nevezett bonyolult mechanizmus alapján kivonták az egyéni körzetben kapott mandátumokat. Így a Szenátus esetében, ahol a választó egy szavazólapot kapott, az arányos kvótát azon szavazatok alapján számították ki, amelyeket azokra a jelöltre adtak le, akiket nem választottak meg a kerületeikben. Így valósul meg a *scorporo*, hiszen azok a szavazatok, amelyekkel a többségi jelöltet megválasztották, nincsenek befolyással az arányos mandátumok kiosztásánál, ugyanis az egyéni képviselőjelöltre leadott szavazatok nem számítanak bele az arányos listán megszerzett mandátumokba. A Képviselőház megválasztásánál a választónak két szavazólapja van: egy az egyéni jelölthöz és egy az arányos kvótához. A *scorporo*, a részre osztás úgy valósul meg, hogy a pártlistára leadott szavazatokból kivonják az egyéni körzetben győztes indulók mandátumszámát. Tehát az arányosság elvét úgy választották meg, hogy az úgynevezett töredékszavazatok ne vesszenek kárba.⁴

2.5. Civetta-lista

A civetta-lista egy, a pártok és a koalíciók által mesterségesen abból a célból létrehozott lista volt, hogy az 1993-as régi választójogi törvény által bevezetett *scorporo*⁵ rendsze-

⁴ „Az egyik korrekció a »választási hányados«, amit úgy kaptak meg, hogy az érvényes szavazatok összegét elosztották a körzetnek kijelölt képviseleti helyek kettővel megnövelt számával. Ha tehát egy körzetben a szavazók összes száma 100 000 és a körzetnek 8 képviselője volt, akkor a 100 000-et 8+2-vel, vagyis tízzel osztották el, és a 10 000 lett a választási hányados. Ha az egyik párt listája például 32 000 szavazatot kapott, akkor három képviselő helyet megnyert. A fennmaradó töredék szavazatokkal való további művelet volt a másik korrekció. Az előző példánál maradvá: a fennmaradó 2000 szavazatot és más körzetek ugyanazon listájának töredékét matematikailag összegezték az ún. eszmei »nemzeti kollégiumban« – az alkotmányos előírás szerint, ha egy párt legalább egy képviselői helyet már megszerzett, részt vett ezekben a matematikai műveletekben, és az eredmény listánként elosztották »a nemzeti választási hányadossal«. Ez a szám azonos volt a még meg nem szerzett, szétosztandó képviselői mandátumok számával.

A szenátorok választásánál – miután a körzetekben a pártlistánkénti és régiókénti egyes jelölést alkalmazták –, elvileg és részben gyakorlatilag lehetővé tették a többségi elv alkalmazását: amelyik jelölt legalább 66 százalékot kapott, az szenátor lett, és így a szenátorok kétharmadát meg is választották volna. Csakhogy ezt a többséget a német ajkú dél-tiroli körzetek egy-két szenátorán kívül nem szerezte meg egyetlen jelölt sem. Ezért gyakorlatilag a parlamenti arányossági szisztéma szerinti matematikai műveleteket alkalmazták, amennyiben a jelöltek által elért szavazatokat hozzáadták a pártlisták eredményeihez, és az arányosság elv alapján osztották el a túlnyomó többségükben gazdátlanul maradt szenátori székeket.” PANKOVITS József (1998): *Az olasz politikai pártok választója a 20. század végén*. Budapest, Napvilág Kiadó. 51.

⁵ MOLA, Giancarlo: L'abc delle liste civetta. *La repubblica*, 20 marzo 2001. www.repubblica.it/online/politica/campagna/scheda/scheda.html (a letöltés dátuma: 2017. 02. 07.)

rét megkerülje, a Képviselőháza vonatkoztatva. Háromnegyed részben a többségi elven alapuló választójogi törvény érvényesült, a fennmaradó részben pedig arányos, bekerülési küszöböt tartalmazó rendszer alapján bármely egyéni listán szereplő jelöltnek kapcsolódnia kellett egy, az arányos részen szereplő listához, amelytől el kellett venni a legtöbb szavazatot kapott győztes és a másodikként végzett jelölt közötti szavazatok különbségét.

E mechanizmus „kijátszása” érdekében a nagy pártok és a nagy koalíciók az egyéni körzetekben inkább nem kapcsolták jelöltjeiket valós pártok valós listáihoz, amelyekről adott esetben szavazatokat vennének el, hanem fiktív listákhoz társították őket, úgynevezett „civetta-listákhoz”, amelyeknek nem felel meg semmilyen valós politikai entitás, és amelyek az országos listán soha nem érnek el 4 százaléknál jobb eredményt.

3. A 2001-es parlamenti választások

A civetta-listákat a 2001-es választások alkalmával mind az *Ulivo (Paese Nuovo – Új Ország)*, mind a *Casa delle Libertà* (Szabadság Háza, CDL) használta, ami a *Rifondazione Comunista* számára – az egyetlen párt, amely nem lépett szövetségre, és átlépte a küszöbértéket – azt eredményezte, hogy képviselőinek száma héttel kevesebb lett a két koalíció javára. Mindazonáltal a CDL esetében a civetta-listákkal való visszaélés gátolta a FI mandátumszerzését, amennyiben a 62 képviselői helyet szerzett lista csak 55 jelöltet tartalmazott (a többi jelölt ugyanis az *Abolizione Scorporo*hoz kötődött).

Hogy meglegyen a Képviselőház 630 fős testülete, a Semmitőszék Központi Nemzeti Hivatala 2001. május 29-én az egységes törvényszöveg 84. cikk és az 1994. évi 14. számú köztársasági elnöki rendelet 11. cikk alapján úgy döntött, hogy a hét „üres” helyből ötöt a FI egyéniben vesztes jelöltjeinek ad, egyet a DS-nek és egyet a *Margheritának*. Ugyanakkor ez a rendelkezés nem vette figyelembe azt a tényt, hogy a 60 FI-politikusból 11-et többször is megválasztottak, azaz több körzetben is győztek (többek között Cesare Previti és Silvio Berlusconi), tehát ugyanennyi nem kiadható parlamenti helyet felszabadítottak, amennyiben már nem volt több FI-hoz tartozó jelölt.

A Képviselőház tehát csak 619 képviselővel, plénum nélkül kezdte meg működését, s több javaslattal is előállt a 11 üres hely kiosztására vonatkozóan. Az *Ulivo* javaslata szerint a 4 százalékos küszöböt elért többi párt között osztották volna szét a helyeket. Carlo Fusaro alkotmányjogász és Mirko Tremaglia, a Nemzeti Szövetség (*Alleanza Nazionale*, a továbbiakban: AN) képviselője azt javasolta, hogy ezeket a képviselői helyeket a Külföldi Szavazókerület kapja meg. Michele Ainis alkotmányjogász szerint ezeket a szavazatok 4 százaléknál kevesebbet megszerző listák között kellett volna szétosztani. A felsorolt javaslatokat a képviselők elvetették.

A parlament a 2005. április 4-i 47. törvénnyel válaszolt a fennálló dilemmára, amelynek értelmében egy párt által megszerzett, de számára nem kiosztható képviselői mandátumokat a lista részét képező szervezett politikai csoporthoz tartozó egyéni választókerületben nem indult jelöltek számára osztották ki. Ezt a rendelkezést néhány hónappal később hatályon kívül helyezték, amikor a harmadik Berlusconi-kormány eltörölte a *Mattarellumot* és elfogadta a Porcellum-törvényt.

4. A külföldön élő olasz állampolgárok szavazati joga

A 2001. évi 459. törvény alapján a külföldön élő körülbelül 3,5 millió olasz állampolgárnak is lehetősége van a szavazásra. Minden 18. és 25. életévét betöltött olasz állampolgár, aki regisztráltatta magát a nemzeti határokon kívül élő olasz állampolgárok névjegyzékében (*Aire-lista*),⁶ illetve a külföldi választási névjegyzékben, élhet szavazati jogával. A 2001. évi törvény a külföldön élők képviselésére 12 képviselőt és 6 szenátort határozott meg. A szavazásra kétféle módon nyílik lehetőség: az állampolgárok leadhatják voksukat „postai” úton az olasz konzulátusokon és nagykövetségeken keresztül, illetve hazautazhatnak Olaszországba. A második esetben az utazás költségének 75 százalékát visszaigényelhetik az államtól. Ezt a 18 helyet azonban az arányos és preferenciális választási rendszer alapján töltik föl. Éppen ezért ezek a pártlisták kétszer annyi jelöltet tartalmazhatnak, mint amennyi fenntartott hely van a Képviselőházban és a Szenátusban a külföldi állampolgárok számára. Az olasz Belügyminisztérium számításai szerint egy külföldön élő állampolgár parlamenti választásokon való részvétele átlagosan 14,55 euróba kerül az olasz államnak.

5. A 2006. évi parlamenti választások

A 2005. évi 270. törvény (választási törvény) visszatérést jelentett az arányos rendszerhez, de korrekciós eszközöket javasolt. A törvény reformjának 2005 őszi bevezetése mögött összetett okok húzódtak meg. A 2005-ös tavaszi regionális választások után – amely az ellenzékben lévő balközépnek sikert hozott –, a többségben lévő jobbközép erők kevés esélyt láttak arra, hogy megnyerik a 2006-os parlamenti választásokat. Az 1993-as törvény is a balközépnek kedvezett, hiszen az 1996-os és 2001-es választásokon a többségi kvótának köszönhetően több szavazatot kaptak. Ezzel ellentétben a jobbközépnek nem sikerült a többségi szavazatokhoz hozzáadnia a koalíciós pártok által külön megszerezett arányossági szavazatokat.

A jobbközép ettől kezdve azt tűzte ki célul, hogy eltávolítsa a többségi tényezőt a választási játszából, hiszen a balközép ezen a téren volt a legerősebb. A töredezettség növekedése, amit az arányossági elv újbóli bevezetése okozott, a több koalíciós partnerrel rendelkező baloldalt sújtotta. Az új arányos elvű választási törvény váltakozó választási küszöbvel és többséggel jutalmazta azt a koalíciót, amely országos szinten a legtöbb voksot kapta. A legtöbb szavazatot megszerző párt vagy választási koalíció kapta a helyek többségét, vagyis 340 képviselői mandátumot az alsóházban, míg a felsőházban az úgynevezett győztes jutalma elv (*premio di maggioranza*) regionális szinten érvényesült. A koalíciók megalakítását ösztönözték azzal is, hogy alacsonyabb küszöböt kaptak azok a kisebb pártok, amelyek hajlandók voltak koalícióra lépni egy másik párttal, közös programot készítve, mint azok a kis pártok, amelyek egyedül indultak. Tehát országos szinten a legnagyobb támogatottsággal rendelkező koalíció, akár egyetlen vokssal is többséget kaphatott a parlamentben, s ezért a pártok a legszélesebb szövetséget igyekeztek létrehozni. Így a jobbközép 12, a balközép 13 listát állított. A 2006-os választásokon a balközép győzött 0,07 százalékos többséggel.

⁶ Az Aire-listát 1990-ben alapították, s tartalmazza minden olyan olasz állampolgár adatait, aki 12 hónapnál hosszabb időt tölt külföldön. A jelenlegi adatok szerint 3,5 millió olasz állampolgár él ma külföldön, körülbelül 2 millió Európában és 885 000 Észak-Amerikában.

6. A 2008. évi parlamenti választások

A 2006 májusában kormányra került Romano Prodi által vezetett balközép koalíció⁷ kezdettől fogva komoly gondokkal küzdött. A 618 napos kormányzás során a Szenátusban minimális többséggel rendelkező kormánynak az első komoly kihívással 2007 februárjában kellett szembenéznie. E hónap 21-én a Szenátus két szavazat híján nem fogadta el a Massimo D'Alema külügyminiszter által beterjesztett új külpolitikai stratégiát. Romano Prodi rögtön felajánlotta lemondását Giorgio Napolitano köztársasági elnöknek, aki azonban ezt nem fogadta el, és tárgyalásokat kezdeményezett Fausto Bertinottival és Franco Marinivel, a két ház elnökével. Ezt követően február 24-én a Képviselőház, majd 28-án a Szenátus is bizalmáról biztosította a miniszterelnököt. A 2007-es év folyamán a balközép koalíciónak számos hasonló, bár kevésbé súlyos nehézséget kellett megoldania.

2008. január 16-án házi őrizetbe vették Clemente Mastella igazságügyi miniszter feleségét. A vád Campania tartomány vezetőjének, Antonio Bassolinonak a befolyásolása volt arra, hogy a benventói egészségügyi központ élére Mastella pártjának, a kormányban is helyet kapó Népiek–Demokrata Unió Európáért (*Unione Democratica per l'Europa*, UDEUR) egyik politikusát nevezze ki. A gyanúsítottak között szerepelt a miniszter felesége mellett fiának apósa is. Mastella azonnal beadta lemondását Romano Prodi miniszterelnöknek, amint a média kiszivárogtatta az ügyet. Január 21-én bejelentette pártjának kiválását a kormánykoalícióból. Sajtótájékoztatóján az igazságügyi miniszter elmondta, hogy nem kíván élni mentelmi jogával, mert nem szeretne a felsőbbrendűek kasztjába tartozni. Mélységesen elítélte a személye és családja ellen indított hadjáratot, amely szerinte az igazságügyi rendszer általa indított reformjának megakadályozását célozza.

A Képviselőházban január 23-án megrendezett bizalmi szavazást még sikerrel teljesítette a kormány, 24-én a Szenátusban azonban elbukott. Ezt követően megkezdődtek a köztársasági elnök és a parlamenti pártok közötti egyeztetések. Az egyhetes tárgyalások után Giorgio Napolitano felkérte Franco Marinit, a Szenátus elnökét, hogy kezdje meg az egyeztetéseket a politikai pártokkal és mérje fel annak lehetőségét, hogy az új választási törvény megalkotásáig fenn tud-e maradni a kormány. Miután világossá vált, hogy nincs reális esély a megegyezésre, február 6-án kijelölték az előrehozott választások időpontját 2008. április 13–14-re.

A 2008 januárjában bekövetkező kormányválság után a 2007 őszén megalakult új baloldali párt, a Demokrata Párt (*Partito Democratico*, PD) bejelentette, hogy egyedül, nem pedig pártszövetségben kíván indulni az előrehozott választásokon, s ezzel két koalícióra bomlott az *Unione*. A szakadást követően az egyik tábort alkotta a PD és az Értékek Olaszországa (*Italia dei Valori*, IdV). A másik csoportot a radikálisok képezték, akik Baloldali Szivárvány (*Sinistra Arcobaleno*) néven tömörültek. A Szocialista Párt (*Partito Socialista*) pedig teljesen egyedül indult neki a választásnak.

⁷ A Prodi-kormányban résztvevő pártok: *Democratici di Sinistra* (Baloldali Demokraták), *La Margherita* (Margaréta), *Partito della Rifondazione Comunista* (Kommunista Újjáalapítás Pártja), *Socialisti Democratici Italiani* (Olasz Szociáldemokraták), *Federazione dei Verdi* (Zöldek Szövetsége), *Popolari-UDEUR* (Népiek–Demokrata Unió Európáért), *Partito dei Comunisti Italiani* (Olasz Kommunista Párt), *Italia dei Valori* (Értékek Olaszországa), *Movimento Repubblicani Europei* (Európai Republikánus Mozgalom).

A jobbközép erők a PD által tavaly elkezdett pártfragmentációt mérséklő politikájához csatlakozva a PDL (Popolo della Libertá, PDL) égisze alatt egyesítették a két legnagyobb jobboldali pártot: a *Forza Italiát* és az *Alleanza Nazionale*t, valamint több, kisebb pártot (*Partito Pensionati*, DCA, *Nuovo PSI*, AS és LD). A padániai *Lega Nord* nem lépett be a PDL-be, hanem kívülről támogatta azt, míg a korábbi szövetséges UDC visszautasított minden fajta együttműködést a PDL-el, s külön választási koalíciót alkotva több kisebb párttal mérette meg magát.

A PDL miniszterelnök-jelöltje Silvio Berlusconi,⁸ a baloldali PD jelöltje pedig Walter Veltroni⁹ volt. A választási kampány és a választási programok fő témái a jövedelmek emelése, a lakáskérdés, az adócsalás elleni küzdelem, a családoknak nyújtott támogatások növelése, az energiapolitika, a biztonság, a bevándorlás, a politikai reformok és az etikai kérdések voltak.

2008. április 13–14-én 47 millió olasz választópolgár volt jogosult élni állampolgári jogával az előrehozott választásokon belföldön és külföldön. A választási részvétel 82 százalékos volt, mely a 2006-os adatokhoz képest 4 százalékos csökkenést jelent.

A külföldi szavazatok összeszámlálását követően a jobboldali PDL elsőpró sikert aratva a Szenátusban 47,32 százalékot, a Képviselőházban pedig 46,81 százalékot ért el, szemben a baloldali PD 38,01, illetve 37,54 százalékkal szemben. A LN a várakozásokon felül szerepelt a több mint 8 százalékos eredménnyel. A választások eredményeként mindkét ház fragmentációja nagymértékben lecsökkent, a kis balközép és szélsőbaloldali pártok ugyanis egyik bejutási küszöböt sem érték el. A felsőházban hat,¹⁰ míg az alsóházban hét párt, választási koalíció¹¹ szerzett mandátumot.

A parlamenti választásokkal egy időben tartományi és helyi önkormányzati választások is zajlottak. Rómában a jobboldali Gianni Alemanno szerezte meg a szavazatok többségét a második fordulóban. Szicíliában és Friuli Venezia Giulia-ban a jobbközép erők győztek. Közben Romano Prodi utolsó hivatalos látogatásán New Yorkban bejelentette, hogy visszavonul az olasz belpolitikától, s lemond a PD pártelnöki tisztségéről is, utat engedve a fiatal, új generációnak.¹²

⁸ A 2008-ban 72 éves, politikus, üzletember, végzettségét tekintve jogász. A *Fininvest*, ma *Mediset* média-birodalom alapítója, a *Forza Italia* megálmodója, valamint elnöke és az AC Milan futball klub tulajdonosa.

⁹ 2008-ban 53 éves politikus és újságíró. Édesapja, Vittorio Veltroni az 1950-es években a RAI (Olasz közszolgálati televízió) elnöke, édesanyja Ciril Kotniknak, Jugoszlávia Szentszékhez delegált nagykövetének lánya. Walter Veltroni még 1976-ban, tanulmányai során került először kapcsolatba a politikával, s 1981-ben már Róma választott tanácsosa volt, az Olasz Kommunista Párt képviselőjében, majd 1987-től a Képviselőház tagja. 1996-tól az első Prodi kormány alatt a Kulturális tárca miniszterhelyettese. 2001-től Róma polgármestere. 2006-ban újraválasztották, a szavazatok 61,8 százalékát szerezte meg. Posztjáról 2008. február 13-án mondott le, amikor a PD bejelentette, hogy őt indítja miniszterelnök-jelöltnek az előrehozott választásokon. A PD-ben a párt megalakulásától kezdve részt vesz.

Barack Obamához évek óta baráti szálak fűzik. Számos kampánystratégiát vett át amerikai politikustársától, jelmondatuk is kísértetiesen hasonló (*Si può fare* – Képesek vagyunk rá). Veltroni római kampányzáró rendezvényére Obamához hasonlóan George Clooney-t hívta meg sztárvendégnek, nem kis mértékben növelve ezzel a rendezvényen résztvevők számát. A Los Angeles Times Veltroniról egyenesen Obama európai megfelelőjeként beszél.

¹⁰ PD, IDV, PdL, LN, Movimento per l'Autonomia - Alleanza per il Sud, Unione di Centro.

¹¹ PD, IDV, PdL, LN, Movimento per l'Autonomia - Alleanza per il Sud, Unione di Centro, SVP.

¹² Prodi abbandona la presidenza del PD. *Corriere della Sera*, 16 aprile 2008. Elérhető: www.corriere.it/politica/08_aprile_16/prodi_lascia_presidenza_pd_5148c7ac-0bbc-11dd-98e1-00144f486ba6.shtml (a letöltés dátuma: 2017. 11. 16.)

7. A 2013. évi parlamenti választások

A 2013. februári választásokon a PD vezette koalíció kapta a legtöbb szavazatot (a voksok 29,54 százalékát), így a 2005. évi 270. törvény értelmében a *premio di maggioranza* intézménye által a 630 képviselői hely közül 340-et kapott annak ellenére, hogy a második helyen befutó PDL szövetség csupán 120 000 szavazattal maradt el a PD eredményétől.

Bár a PD megszerezte a szavazatok többségét a Képviselőházban, s a Szenátusban is a Bersani vezette koalíció bírt a legtöbb szenátorral, azonban nem volt többsége a második kamarában. Matematikailag akkor sem tudta volna azt elérni, ha összefogott volna a Mario Monti-féle formációval, amely 19 szenátori helyet szerzett, hiszen a külföldi szavazatokkal együtt csupán 123 szenátort tudhatott maga mellett, míg a többséghez 160 szenátorra van szükség. Mivel az olasz parlamentáris rendszer szimmetrikus két-kamarás, ezért a jogszabálytervezeteket mindkét háznak el kell fogadnia ahhoz, hogy életbe léphessenek. Emiatt nem elegendő, hogy egy kormánykoalíciónak csak a Képviselőházban legyen stabil többsége.

A Silvio Berlusconi által vezetett választási koalíció által elért képviselőházi 29,18 százalék, 125 képviselői hely, a szenátusi 30,72 százalék, 116 szenátori tisztség megszerzésére volt elegendő. A korábbi miniszterelnök, Mario Monti vezette jobbközép koalíció a 9,13 százalékot ért el a Szenátusban, 19 szenátori helyet szerezve és 10,56 százalékot a Képviselőházban, ezzel 47 képviselőt juttatva a parlament alsóházába.

Az igazi meglepetés, a nagy befutó, a Beppe Grillo komikus által vezetett Öt Csillag Mozgalom (*Movimento 5 Stelle*, M5S), amely jóval a várakozásokon felül teljesített. A Szenátusban megszerezte a szavazatok 23,79 százalékát, s ezzel 54 helyet tudhat magáénak, míg a Képviselőházban a voksok 25,55 százalékával 109 képviselői helyhez jutott. Továbbá a képviselőházi 25,55 százalékával a legerősebb párttá vált, ugyanis egyedül több szavazatot ért el, mint bármely másik párt, beleértve a PD-t (25,42 százalék) és a PDL-t (21,56 százalék) is.

Beppe Grillo ekkora mértékű sikere mindenképpen meglepetés, azonban nem előzmény nélküli. 2012 októberében ugyanis már a szicíliai helyhatósági választásokon közel 18 százalékot ért el, s ezzel a legerősebb politikai erővé vált a régióban. A februári parlamenti választásokon pedig Szicíliában a Képviselőházban közel 35 százalékot, míg a Szenátusban közel 30 százalékot tudhatott magáénak, jóval felülmúlva az országos átlag teljesítményét. Ez az adat azért kiemelkedő jelentőségű, mert azt mutatja, hogy a szicíliaiak elégedettek az Öt Csillag Mozgalommal, illetve munkamódszerükkel, miszerint nem támogatnak semmilyen koalíciót, hanem minden egyes törvényjavaslat esetében külön döntenek el, hogy azt támogatják-e vagy sem.

A választások érdekessége, hogy számos, korábban fontos vezető szerepet és/vagy tisztséget betöltő politikus nem indult a választásokon, mint például Massimo D'Alema, korábbi miniszterelnök és külügyminiszter, az olasz baloldal meghatározó alakja és Walter Veltroni, a korábbi római polgármester, aki a 2008-as választásokon a baloldal miniszterelnök-jelöltje volt.

Több meghatározó politikus pedig bár elindult a választásokon, nem került be a parlamentbe. Gianfranco Fini által vezetett Jövő és Szabadság Pártja Olaszországért (*Futuro e Libertá per l'Italia*, FLI) nem jutott be a Képviselőházba. Fininek nem csupán az alsóház elnöki tisztségéről kellett lemondania, hanem a parlamenti munkáról is, mivel

0,46 százalékos teljesítményével nem érte el a választási szövetségben induló pártok számára megszabott 2 százalékos bejutási küszöböt.

A parlamentből ugyanakkor eltűnt az utóbbi évek egyik fontos szereplője is, a Tiszta kezek (*Mani pulite*) ügyekben ügyészként főszerepet játszó Antonio Di Pietro pártja, az Értékek Olaszországa (IDV), amelynek listavezetője Antonio Ingroia volt. A párt csupán 2,24 százalékot ért el a Képviselőházban, így az önálló pártokra vonatkozó 4 százalékos küszöb következtében nem tudott mandátumot szerezni.

Az új parlament további sajátossága a női politikusok arányának jelentős növekedése, amely történelmi rekordot jelentett. Az új ciklusban a parlament 30,8 százalékát adták a női politikusok, az előző ciklus 20,2 százalékához és a 2006-os választások 16,3 százalékához képest. A női parlamenterek legnagyobb arányban az M5S (38 százalék) és a PD frakcióiban (37,9 százalék) vannak jelen.

8. *Italicum*

Az olasz Alkotmánybíróság 2014/1. számú határozatában¹³ alkotmányellenesnek minősítette a 2005. óta hatályban lévő választási törvény több pontját, mivel azok megsértik a választáshoz való jog alkotmányos alapelveit, amelyek kimondják, hogy a választásra jogosultak személyesen és titkos módon adhatják le szavazatukat, mindenki szavazata egyenlő és a választások szabadok (Alkotmány 48. cikk, 2. bekezdés), továbbá, hogy a választójog általános és közvetlen (Alkotmány 56. cikk, 1. bekezdés és 58. cikk, 1. bekezdés). Az alkotmányellenesség mindkét ház esetében az úgynevezett „győztes jutalma” elvet érintette, illetve azt a hiányosságot, hogy a választópolgárok mindkét ház esetében csupán listákra tudtak szavazni preferencia megjelölés nélkül.

A parlament a 2015-ös alkotmányreformmal párhuzamosan kidolgozott egy új választási törvényt, amelyet 2015. május 6-án fogadott el. A 2015. évi 52. törvény, amelyet *Italicumnak* is neveznek, csupán az alsóházra vonatkozik, hiszen az alkotmányreform értelmében a felsőház nem közvetlenül választott testületté alakult volna át.

Az *Italicum* a Képviselőház 640 képviselőjét két fordulóban választotta volna meg 100 olaszországi többmandátumos körzetben és a külföldi választási körzetekben. Amennyiben az első fordulóban egyik pártlista vagy pártszövetség által állított közös lista sem érte volna el a leadott szavazatok legalább 40 százalékát, úgy az első két legtöbb szavazatot kapott pártlista között második fordulót rendeztek volna.

Amennyiben az első fordulóban valamelyik lista elérte volna a szavazatok 37 százalékát, de nem szerezte volna meg a 340 képviselői mandátumot, úgy a „győztes jutalma”-elv alapján megkapta volna a hiányzó mandátumokat, hogy elnyerje a 340 helyet. A második fordulót megnyerő lista megkapta volna a képviselőházi helyek többségét, vagyis 321 mandátumot.

Az *Italicum* három százalékos küszöböt állapított meg a parlamenti mandátumok megszerzéséhez. A választópolgárok a választókerületi listák esetében két preferenciaszavazatot adhatnak le, azonban ezeket ellentétes nemű jelöltekre kell leadni. Mind a száz kerületben a listavezetők „garantált” hellyel rendelkeznek. Ez azt jelenti, hogy

¹³ A határozatot lásd: www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1 (a letöltés dátuma: 2017. 01. 27.)

amennyiben a megszerzett szavazatok alapján a listáról csak egy jelölt szerezhethet mandátumot, az a jelölt a listavezető lesz.¹⁴ Ha több mandátumra is elegendő az adott lista által megszerzett szavazatok száma, úgy a második mandátumot már az a jelölt kapja, aki a legtöbb preferenciaszavazatot gyűjtötte be a listáról. Mivel a listavezetők-ről a pártelnökök döntenek, így jelentős befolyást szereznek a parlamenti képviselők személyének megválasztásában.

2017. január 24-én az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította az *Italicum* két részét, a második fordulót és azt a rendelkezést, miszerint a több kerületben is listavezetői pozíciót betöltő jelöltek, amennyiben több helyen is mandátumot szereznek, szabadon eldönthetik, hogy melyik kerület mandátumát választják. A győztes kerületek között sorsolással fogják eldönteni, hogy a listavezető melyik kerületben kapja meg a mandátumot. A döntés részeként az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a törvény ezen részek törlésével alkalmazhatóvá vált.

Az alkotmányreform azonban nem valósult meg, mert a 2016. december 4-én tartott népszavazáson a résztvevő választópolgárok többsége elutasította azt. Így a Szenátus megmaradt választott testületnek, amelyre ugyanakkor egy másik választási törvény van hatályban. Az úgynevezett *Consultellum* és az *Italicum* azonban több ponton is jelentős különbségeket mutat (ezt összegzi a következő táblázat). A két törvény közötti harmonizáció feladata a parlamentre hárul.

11. táblázat

Az Italicum és a Consultellum összehasonlítása

	Módosított <i>Italicum</i> (Képviselőház)	<i>Consultellum</i> (Szenátus)
Rendszer	arányos a „győztes jutalma” elvével kiegészítve	arányos
„Győztes jutalma”-elv	az a pártlista kapja, amely országos szinten megszerezi a leadott szavazatok minimum 40 százalékát	-
Listák	blokkolt listavezetők	nyílt listák
Preferenciák	minden szavazópolgár két preferenciát fejezhet ki (eltérő nemű jelöltekre)	minden szavazópolgár egy preferenciát fejezhet ki
Bejutási küszöb	3 százalék országos szinten	az adott régió szintjén 8 százalék az egyedül listát állító pártoknak, 20 százalék a koalícióknak és 3 százalék a koalíciót alkotó pártoknak
Választási kerület	100 kerület + a külföldi kerületek	20 regionális kerület

Forrás: saját kidolgozás a 2015. évi 52. törvény, a 2005. évi 270. törvény és az Alkotmánybíróság 2014. évi I. határozata alapján.

¹⁴ Egy jelölt egyszerre tíz választókerületben indított listán töltheti be a listavezetői pozíciót. Amennyiben több kerületben is mandátumot szerez, úgy eldöntheti, melyik mandátumot választja.

9. Összegzés

1993-tól kezdődően az olasz politikai rendszer átalakulása két szakaszra osztható: az egyéni kerületi többségi szakaszra és a többségi listás szakaszra. Az egyéni választókerületi rendszer és a többségi prémium elősegítette a választás előtti koalíciók létrehozását és egy bipoláris berendezkedés megvalósulását. E nézőpontból a két szakasz között lényegi folytonosság állt fenn. A többségi prémium az egyéni választókerületi rendszer működésbeli megfelelője volt. Az eredmény egy nem tökéletes bipolarizmus, amely két nagyon széles és nagyon heterogén koalíció érvényre jutását, túlsúlyát okozta. Az erre vonatkozó adatok egyértelműek. 1994 és 2006 között a két koalíció által együttesen megszerzett szavazatok száma az alsóházban 55-ről 99 százalékra, míg a mandátumaik együttes aránya 64-ről 99,8 százalékra nőtt.

A pártrendszer másik jellemzője a koalíciós bipolarizmussal együtt a fragmentáció volt. Az utóbbi évek töredezettségi szintje valóban magas, amit a pártok száma és a relatív erejük egyaránt mutat. Az átalakulás teljes ideje alatt tíz olyan lista volt az alsóházban, amely az érvényes szavazatok több mint két százalékát érte el, míg a 2006-os választások alkalmával 15-re emelkedett azon listák száma, amelyek legalább egy képviselői helyet szereztek. Ami a két legnagyobb párt szavazatainak számát illeti: 1994-ben 41,3 százalék volt, 2006-ban 55 százalék a Kamarában az Olajfa-listával, de csak 40,8 százalék a Szenátusban a DS és a FI pártokkal.

Ez a nem tökéletes bipolarizmus több okra vezethető vissza, e könyv kettőt ismertet. Az erős többségi elemet tartalmazó választási rendszerek bevezetésével együtt nem történt meg az intézményrendszer eszerinti átalakítása, amely így továbbra is megegyezésen alapuló és arányos típusú maradt. A pártok finanszírozása és a parlamenti házszabályok például továbbra is a töredezettséget és nem az egyesülést szolgálták, tehát ellentétben álltak az ezzel ellenkező irányú új választási szabályok törekvéseivel. E tényezőhöz járult még egy másik is, ami valójában nem független az előzőtől, azzal okozati összefüggésben áll: ez pedig az arányos politikai kultúrához való ragaszkodás. A pártok úgy alkalmazták az új választási szabályokat, hogy semlegesítették a többségi rendszer néhány hatását. Az új szabályok „arányosítása” az átmenet első szakaszában volt különösen hangsúlyos. Ily módon az új választási rendszer arányos és nem többségi volt, ami elősegítette egy nagyon töredezett bipolarizmus megszilárdulását. A két fő tömörüléshez tartozó pártok a versengés helyett összejátszottak egymással, felosztották egymás között az egyéni választókerületeket. Ugyanakkor egy többségi elven alapuló politikai kultúrát nem lehet egyik napról a másikra létrehozni, különösen akkor, ha egymásnak ellentmondó szabályok egyrészt a bipolarizmust, másrészt pedig a pártok sokaságának túlélését segítik elő.

Az olasz átmenet két szakasza között tehát fennáll egyfajta folytonosság, de lényeges differenciálódást mutató elemek is felfedezhetők. A 2005-ös választási reformnak fontos rendszerszintű hatásai voltak. Igaz, megmaradtak a választás előtti koalíciók, sőt hivatalosan is elismerték őket. Ezen kívül bevezettek egy olyan törvényt, amelynek értelmében meg kellett nevezniük a miniszterelnök-jelöltet és ismertetniük kellett a közös programot. Ezzel együtt az új rendszer megerősítette a pártokat, és gyöngítette a koalíciókhoz kötő szálakat. A többségi prémiummal a pártok, még a legkisebbek is, nagyon magas hasznossági mutatóval bírtak, amely növelte a zsarolási potenciáljukat, a választási verseny és kimenetelének bizonytalansága miatt is. Tehát a listák kóros mértékű elszaporodásának

lehattunk tanúi, ami annak is köszönhető, hogy minden lista szavazata azoké is lett, akik a bekerülési küszöbérték alatt voltak, amit a többségi prémium elérése érdekében fel lehetett használni. Mindez azonban nem csupán a többségi prémium és kiosztási módjának következménye volt, hanem abból adódott, hogy a nagyobb pártok ugyanazon inkluzív logika szerint használták az új választási rendszert, mint ami a választási versengést az 1994-es választásoktól kezdődően jellemezte. Ez a szemlélet és metódus egyre erőteljesebb és egyre fragmentáltabb bipolarizmust eredményezett. Ily módon a bipolarizmus és a töredezettség között az olasz átmenet első szakaszában létrejövő természetellenes kapcsolat a második szakaszban tovább „tökéletesedett”.

A 2006-os választási eredmény és a Prodi-kormány gyengesége hozzájárult a 2005-ös választási törvény delegitimizálásához és a sokak által túl kényszerűnek és túl merevnek tartott olasz bipolarizmus hatékonyságának megkérdőjelezéséhez. Ekkor kezdett terjedni egy új választójogi reformra vonatkozó elképzelés, amely egy többségi prémium nélküli arányos rendszer létrehozására irányult.

Vákát oldal

X. Az olasz pártrendszer

Nuber István

1. A pártrendszer tipológiája

A pártstruktúra kialakulásában jelentős szerepet játszanak a társadalmi-politikai rendszer jellegzetességei, a történelmi, kulturális hagyományok, az ország gazdasági fejlettsége és lokális tagozódása, a lakosság szociológiai összetevői, pszichikai állapota és ideológiai megosztottsága (vallásosak és laikusok), a média eszközeinek birtoklása és egyre erőteljesebb hatása, a politikai elit elhivatottsága és populizmusa, valamint a politikai szisztéma diszfunkcionális tényezői (maffia, strukturált klientúra, korrupció, szavazati zsákmányszerzés képessége stb.).

Az Olasz Köztársaság első szakaszában a politológusok (Giorgio Galli, Giovanni Sartori, Paolo Farneti) különleges figyelmet szenteltek a pártokra, történetükre, helyzetük alakulására, a politikai életben betöltött szerepükre, politikai és ideológiai alapállásukra, irányultságukra. Ez az érdeklődés és véleményalkotás azért volt igen jelentős, mert megpróbálták feloldani és értelmezni azt az ellentmondást, amely az alkotmány demokratikus kerete és a civil társadalom viszonylagos fejletlensége között feszült. Az alkotmány szellemiségéből fakadóan a pártok töltötték be az országos politika meghatározó szerepét, s alrendszerként¹ funkcionáltak a politikai szisztémán belül.

Az 1960-as években sorra jelentek meg tanulmányok, összehasonlító elemzések, készültek különböző modellek, koncepciók a pártrendszer mibenlétéről és tipológiájáról. A polémiák és tudományos fejtegetések többnyire a francia szociológus, politológus Maurice Duvergernek a pártrendszerre vonatkozó elméleti megállapításaiból indultak ki, de nagyrészt az olasz pártstruktúra ellentmondásaira, működésének sajátosságaira (tökéletlen, törekeny, szélsőségesen polarizált) igyekeztek magyarázatot adni. A témával összefüggésben Giorgio Galli, Giovanni Sartori, Paolo Farneti koncepciójának jellegzetes vonásait taglalom.

Giorgio Galli az olasz pártrendszert Duverger dualisztikus felfogását követve vizsgálta, amely szerint a nyugat-európai pártrendszerek két csoportra oszthatók: kétpárt-rendszerekre és többpárt-rendszerekre. Ebben az értelemben a következő ellentétpárokról beszélhetünk: jobboldal-baloldal, többség-ellenzék, stabilitás és változás. Maurice Duverger a *Les partis politiques* című munkájában megfogalmazta a politika egyfajta „természeti törvényét”, azaz: a dualizmus naturális kritériumát.²

Giorgio Galli dilemmájának lényege abból a problémából fakadt, hogy Olaszország miért nem tudja olyan mértékben feloldani a társadalmi feszültségeket, mint a nyugat-európai

¹ SOLTÉSZ Erzsébet (1990): *A képviselői demokrácia berendezkedése és sajátosságai Olaszországban*. Doktori disszertáció jegyzete. Miskolc. 76.

² DUVERGER, Maurice (1954): *Les partis politiques*. Paris, Colis.

demokráciák. A kérdésre adott válaszában arra a következtetésre jutott, hogy az országot egyetlen párt, a Kereszténydemokrata Párt kormányozza. Ez a körülmény akadályozza, hogy megújuljon az egész pártrendszer, és bekövetkezzen a „politikai váltógazdaság”. Bonyolítja az olasz politikai helyzetet, hogy a politika színterét két nagy tömegpárt, a DC és az Olasz Kommunista Párt uralja. Véleménye szerint a két párt politikai érdekei és ideológiai irányultsága, valamint a vallásos és a laikus tömegek közötti ellentét eleve a tökéletlen kétpártrendszer (*bipartitismo imperfetto*) kialakulásához vezetett. Hasonló okokkal magyarázza a kormányzás instabilitását, a klientúra rendszer kiépülését, a közélet korruptségét.³

Giorgio Galli tanulmányában hangsúlyozza, hogy a PCI nem tudta betölteni azt a funkcióját, hogy politikai és alkotmányos alternatívát nyújtson, kivéve az 1948-as választásokat. Szembeszállt azokkal a nézetekkel, amelyek a rendszeren kívül levő erőnek tekintik a PCI-t. Bebizonyosodott, hogy a kommunista párt nem hátráltatta a demokratikus rendszer kibontakozását, hiszen a kormány törvényjavaslatainak kb. hetven százalékát támogatta (1948–1968-ig), féken tartotta a szélsőségeket. Galli szerint a PCI viselkedésének ciklikussága a DC-vel szemben relatíve állandó tendenciát fejez ki, azaz ellenzéki-sége harminc év alatt veszített drasztikusságából a szembehelyezkedés időszakában is, s egyre „megértőbb ellenzéknek tűnik fel, és egyre kevésbé alternatívának”.⁴

Giovanni Sartori is kezdetben Duverger nézetét követte, de később G. A. Almond kutatásai hatására más aspektusból vizsgálta az olasz pártrendszer tipológiáját, ugyanis a politikai kultúra fogalmából vezette le az politikai helyzetre vonatkozó teóriáját. Szerinte a pártrendszer minőségének lényegét nem a pártok száma határozza meg, hanem az, hogy milyen politikai kultúra hordozói, illetve milyen ideológiai eszmerendszerrel azonosulnak.

Sartori klasszifikációja alapján Nyugat-Európa nem két-, hanem háromféle pártrendszert ismer: az egyszerű pluralizmust (kétpártrendszer), a mérsékelt és a szélsőséges pluralizmust. A legfontosabb különbségtétel nem az első és a második típus, hanem a mérsékelt és a szélsőséges pluralizmus között van. Tézise szerint a hagyományos osztályozás nem elégséges feltétel, valamint a „több mint két pártból álló rendszereket” egy osztályba sorolni tévedést jelent. Teóriájának lényegét az alábbiakban foglalja össze:⁵

12. táblázat

A háromféle pártrendszer összehasonlítása

	Pólusok	Polaritás	Irány
Egyszerű pluralizmus	kétpólusú	nincs (nem polarizált)	centripetális
Mérsékelt pluralizmus	kétpólusú	mérsékelt	centripetális
Szélsőséges pluralizmus	többpólusú	maximális (polarizált)	centrifugális

Forrás: SARTORI, Giovanni (1982): *Teoria dei partiti e caso italiano*. Milano, Sugar Co Edizioni. 8.

³ SOLTÉSZ (1990): *i. m.* 79.

⁴ GALLI, Giorgio (1975): *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa*. Bologna, Il Mulino. 162.

⁵ SARTORI, Giovanni (1982): *Teoria dei partiti e caso italiano*. Milano, Sugar Co Edizioni. 8.

„Pólusokról” és nem pártokról van szó, mert a pártrendszerek csomópontjait határozza meg ez a viszony. Megállapíthatjuk, hogy a pólusok száma tehát nem egyezik meg a pártok számával. Ha *kétpólusú*ról beszélünk, a pártrendszer két pillérre támaszkodik (a pártok száma lehet kettő, három vagy akár négy is). Ebben az esetben a rendszernek nincs kifejezett „középpontja”, vagyis nem támaszkodik egy centrumra. A többpólusú formula ellenben azt jelenti, hogy a pártrendszer kettőnél több pilléren nyugszik. Ebben az esetben a rendszernek van egy meghatározott „középpontja”, amelyre épül az adott politikai szisztéma. Ki kell emelni, hogy nemcsak a pólusok száma meghatározó elem, hanem a közöttük lévő távolság is fontos viszonyt fejez ki. Ha a közvélemény spektruma „a szélsőségek felé visz”, vagyis amikor egy politikai rendszer szélső pólusai szöges ellentétben állnak egymással, akkor a rendszert polarizálnak nevezzük. A polarizált rendszerben „nincs lényegi konszenzus” a pártok között, s a vélemények eloszlása a legnagyobb távolságot fedi le. „Másképpen mondva: nincs feltétlenül egybeesés egy konfliktus intenzitásának csökkenése s az ellentétben álló felek közeledése között”.⁶

Végül meg kell említenünk azokat a jellemzőket, amelyek egy politikai rendszer versengésének dinamikáját jellemzik. A kétpólusú rendszerek a centrum felé irányuló tendenciát mutatnak, és ezért centripetálisak. A többpólusú (polarizált) rendszerek ellenben centrifugálisak: van ugyan centrumuk, de általában nem a centripetális irányok határozzák meg működésüket. Ha a politikai rendszer centrifugális irányban fejlődik, azt mondhatjuk, hogy a polarizáció érvényesül a depolarizációval szemben, s a rendszert szélsőséges politika jellemzi. Abban az esetben, ha a rendszer centripetális irányban halad, mérsékelt politikáról beszélhetünk.

Sartori a pártrendszereket a pólusok száma, a távolságuk, a centripetális vagy centrifugális egymásra hatásuk alapján jellemzi. Éppen ezért a „kétpólusú” és a „többpólusú” kifejezések azt mutatják, hogy hány olyan *tengely* van, amely körül a rendszer forog. A „polaritás” a rendszer szélső pólusai közötti nagy *távolságot* jelenti (és ezzel nagyfokú és alacsony szintű a konszenzus). Az első a konszenzus távolodását mutató centrifugális tendenciát jelenti, míg a második a konszenzus újjáépítését célzó centripetális folyamatot jellemzi. Sartori terminológiája szerint az egyszerű pluralizmus – vagyis az angol típusú kétpártrendszer – kétpólusú és nem polarizált. A mérsékelt pluralizmus – vagyis a három-négy párton alapuló rendszerek – kétpólusúak és centripetálisak. Végül a szélsőséges pluralizmus többpólusú, polarizált és minden valószínűség szerint centrifugális jellegű képződmény.

Előzetesen meg kell állapodni a pártok számbavételének módjában is. Sartori megállapításai két kritériumon alapulnak. Először is a kisebb pártok koalíciós potenciálja a meghatározó tényező. Hozzáteszi, hogy ha egy párt fölöslegesnek bizonyul bármilyen többségi kormányzóerő létrehozására, a pártot nem kell figyelembe venni a rendszer jellemzésekor.⁷ A második kritériumot „fenyegetettségi” potenciálnak nevezi. Azokat az ellenzéki pártokat sorolja ide, amelyek kiesnek a koalíció köréből, de számításba kell venni őket, mégpedig oly mértékben, amennyiben a kormányzó pártokat versengő technikájuk megváltoztatására kényszerítik.⁸

⁶ SARTORI (1982): i. m. 9.

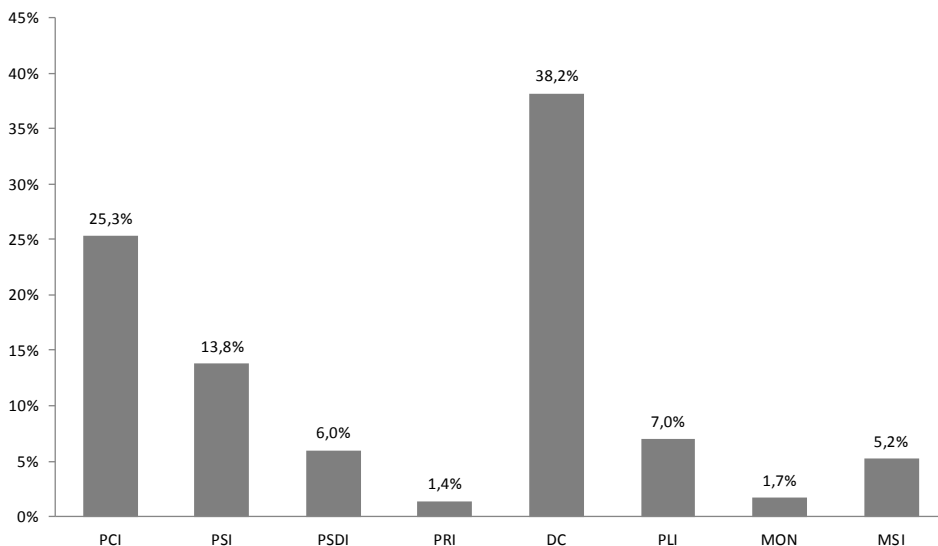
⁷ SARTORI (1982): i. m. 9.

⁸ SARTORI (1982): i. m. 10.

2. Olaszország az 1948–1963-as választások idején

A pártok számából kiindulva, az olasz politikai szisztéma nyolc pártból álló rendszer (legalábbis az 1963-as általános választásig), amelyet a PCI, PSI, PSDI, PRI, DC, PLI, Monarchisták és a MSI alkot. A rendszer minden olyan jellemzővel bír, amely alapján a szélsőséges pluralizmus osztályába sorolható.

A rendszer többpólusú természetére nézve megfigyelhető, hogy az olasz pártok tömörülése egy nagy párt, a DC határozott jelenlétével jellemezhető, amely elfoglalja a centrumot. A rendszer polarizált volta rögtön látszik, ha megnézzük az 1. ábrát: a PCI a szavazatok 25 százalékát szerezte meg, ugyanakkor a vele teljesen ellentétes oldalon az MSI stabilan magáénak tudhatja a szavazatok öt százalékát. Ez azt jelenti, hogy a politikai rendszer szélső pólusai közötti távolság lehetővé teszi, hogy az ellentétes oldalakon két „rendszerellenes ellenzék” létezhesen.



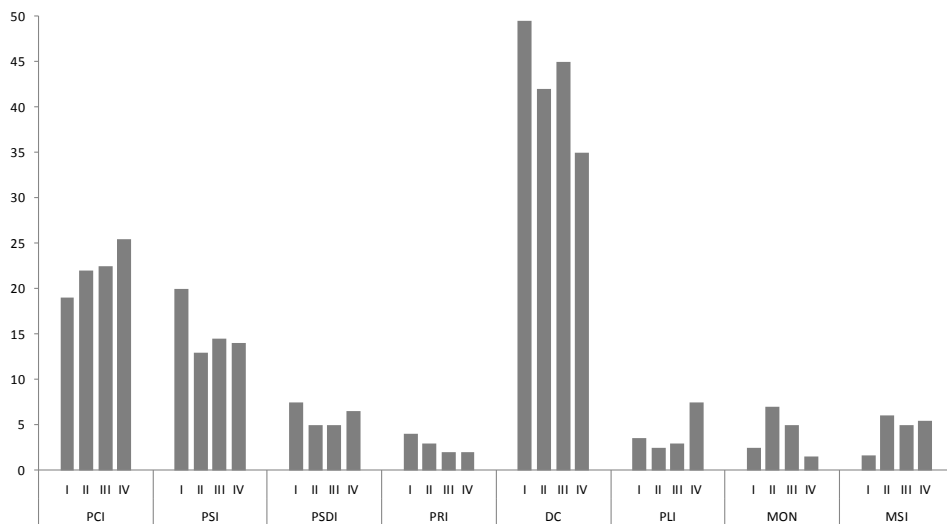
1. ábra

Az 1963-as választás eredményei (az elért szavazati arányok a képviselőházi választásokon)

Forrás: SARTORI, Giovanni (1982): Teoria dei partiti e caso italiano. Milano, Sugar Co Edizioni. 11.

Az 1948–1963 közötti időszakban az olasz politikai rendszer többnyire balra tolódott. E lényegi elmozduláson belül az alábbi tényeket figyelhetjük meg:

- a) a középponti terület (centrum) kiüresedése felé irányuló tendencia (1948 és 1963 között a DC 10 százalékot veszített);
- b) a PCI térnyerése;
- c) a szélsőjobb szimmetrikus polarizációjának állandósága, amelyet az MSI szavazóbázisának a stabilitása mutat.



2. ábra

A választási eredmények 1948–1963 (szavazatok százalékos aránya a képviselõházi választásokon)⁹

Forrás: SARTORI, Giovanni (1982): Teoria dei partiti e caso italiano. Milno, Sugar Co Edizioni.12.

Összegezve elmondhatjuk, hogy Olaszországra kétségkívül a szélsőséges pluralizmus a jellemző (hét–nyolc párt), pártrendszere többpólusú (van egy középső, egy jobboldali és egy baloldali pillére) és centrifugális jellegű.

3. Az olasz politikai rendszer választóvonala

Az elemzett időszakban nincsenek vallási konfliktusok Olaszországban, vagy legalábbis a vallásos irányultságú pártok között nincsenek a különböző felekezethez való tartozásból származó választóvonalak. Ugyanakkor Olaszország azon országok közé tartozik, amelyek a szekularizációs válságra még nem találtak megoldást. A probléma lényegét Sartori abban látja, hogy két, eltérő nyelvet beszélő és teljesen más, ellentétes értékeket valló kultúra – a laikus és a vallásos – nehezteléssel és gyanakvással telve él együtt. Természetesen nem Olaszország az egyetlen, ahol az úgynevezett szekularizációs válság lezáratlan. Ezzel együtt az olasz DC az európai párttársaihoz képest sajtóságot jegyekkel bír, amely arra az egyszerű tényre vezethető vissza, hogy a Vatikán székhelye Rómában található, nem pedig Hágában, Brüsszelben, Bécsben vagy Bonnban. Ez azt jelenti, hogy a katolikus egyház sokkal közelebb van a kereszténydemokratákhoz, jobban őrökdi felettük, beavatkozó

⁹ A római számok a négy választási év (1948, 1953, 1958, 1963) adatait tartalmazzák. A kommunista és a szocialista párt 1948-ban a Népi Front listáján szerepelt.

magatartást tanúsít a DC-vel szemben, és határozottabban beleszól az általános problémák megoldásába is, mint más országokban a katolikus pártok.

Az olaszokat 1948-tól kezdődően egy olyan „uralkodó párt” kormányozta, amely a klérus nyílt választási támogatását élvezte, s nem mert dacolni a Vatikán vétőjával. Elősegíti vagy elszenvedi a katolikus egyház minden szinten tetten érhető zavaró beavatkozását, a kis horderejű problémákban éppúgy, mint a nagyobb konfliktusok esetében. Tehát a katolikus érdekek kapilláris és mindennapos érvényesülése a vallásos és a világi politika közötti feszültséget táplálja. Bonyolítja a helyzetet, hogy a vallásosak egy bizonyos hányada a DC-re szavaz, a másik része a PCI-re adja voksát.

A DC – amely a rendszer meghatározó pártja – vallásos párt, felekezetiiségének negatív hatását így foglalhatjuk össze: a pártrendszer bonyolultabb lesz, mert megkettőződik, azaz hasonló programok születnek laikus és vallásos égisz alatt. A DC egyik irányba „tömörül”, de a másik irányban „szétválasztódik”. Egyrészt a DC formálható és sokrétű párt, amely széles rétegekhez szólván (közép, bal- és jobboldali) tág politikai teret képes lefedni; másrészt viszont terjeszkedését gátolja vallásos merevsége, valamint az a tény, hogy mind jobbról, mind balról fontos világi tömegek jelenlétét figyelmen kívül hagyja, amelyeket máskülönben meghódíthatna.

Vizsgáljuk meg a második legnagyobb pártot, a PCI-t, amely nem is annyira a rendszer másik pólusát testesíti meg, mint inkább egy vonzó rendszerellenes pontot. A PCI Olaszországban második, ugyanakkor a nyugati világ legerősebb kommunista pártja. A PCI nem csupán a „választók” pártja, amely a szavazatok negyedét begyűjti, hanem az „apparátus” pártja is, amelynek választási sikerei szilárd hátteret feltételeznek. A PCI magához vonzza az értelmiséget és az „elidegenedett” politikai elitet, ám ezen túlmenően erős félelmet kelt a szocialista párt támogatói körében. Kiemelt fontossággal bír, hogy a PCI ellenőrzi a CGIL-t, a munkavállalók legnagyobb szakszervezetét. Végül fontos figyelembe venni azt is, hogy a PCI már jó ideje jelen van több helyi önkormányzatban, köztük néhány nagyobb városban is.

Figyelmet érdemel, hogy a kommunista párt fokozatosan egyre több szavazatot szerez, ugyanakkor a párt tagjainak száma rohamosan csökken (800 000 fővel a vizsgált időszakban). A jelenség a párt (*élite*) és a mozgalom (tömeg) között fennálló lényeges különbséggel magyarázható. Miután a tömegmozgalom elindult és megszilárdult, már nem a tagsági könyvek számítanak, hanem a szervezet és a hatalmi pozíciók. Nincs tehát ellentmondás abban, hogy pártként egy szervezetnek kevesebb tagja van, de mozgalomként több a szavazója.

A kép teljessé tételéhez hangsúlyoznunk kell, hogy a PCI – a CGIL és a Liga szövetség (*Lega delle cooperative*) ellenőrzésén keresztül – nemcsak az ország legnagyobb „gazdasági” munkaadója, de minden helyi szinten betöltendő posztra jelentős „politikai” munkaadó is. Fontos azt is pontosítani, hogy a kommunisták mind a helyi intézmények vezetőiként, mind gazdasági vállalkozókként hatékonyak, elfogulatlanok és közvetlenek. Sartori szerint a „PCI tehát nem ítélné meg úgy, mintha egy steril ellenzék része lenne. Ugyanúgy hibás lenne azonban a többi ellenzékkel egyenértékűnek tekinteni. Sartori véleménye szerint a PCI kiváló ellenzéki párt lenne, ha egy használható ellenzék lenne.”¹⁰

¹⁰ SARTORI (1982): i. m. 19.

4. Az olasz pártrendszer ellentmondásai

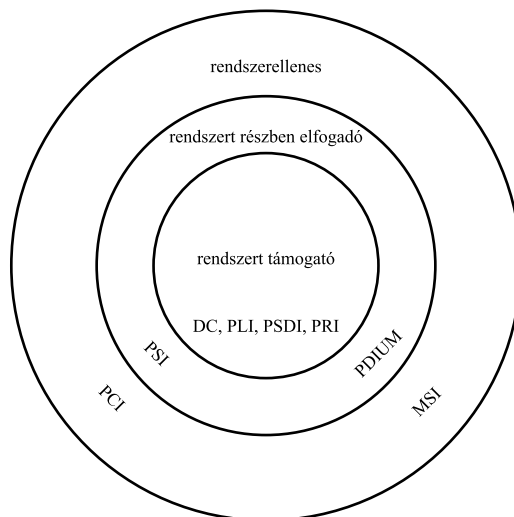
A DC és a PCI mint legnagyobb pártok alkotják az olasz politikai rendszer alapstruktúráját, amely egy vallásos párt túlsúlyán és a vele szemben álló legerősebb nyugati kommunista párt meglétéén alapszik. Az olasz helyzet egyedisége abban is megmutatkozik, hogy a DC – figyelembe véve a Római Egyházzal fennálló igen különleges kapcsolatát – a kormánypárti katolikus pártok leginkább felekezeti jellegű pártjaként határozza meg önmagát.

A DC és a PCI determinálják a politikai rendszert, de nem alkotják az egész szisztémát. Térjünk tehát át a teljes kép vizsgálatára. A polarizált pluralizmus esetében magától értetődőnek tekinthető az a *rendszervédelmi* logika, miszerint egy olyan helyzetben működtessük a politikai rendszert, amelyben a saját túlélése a tét. Sartori szerint a pártok koncentrikus körökben helyezkednek el aszerint, hogy mennyire fogadják el a rendszert: középről kifelé haladva a pártok egyre kevésbé elfogadók a rendszerrel szemben, egyre jobban elszakadnak attól. Nagy vonalakban egy polarizált pluralista rendszerben három csoportosulást különböztethetünk meg:

- a) a rendszertámogató pártok, amelyek a rendszert védik;
- b) a félig elfogadó pártok, amelyek az igen és a nem határán állnak, a szóbeli visszautasítás és a feltételes elfogadás között ingadoznak;
- c) a rendszerellenes pártok, amelyek ideológiája visszautasítja a fennálló rendszert, és gyakorlata akadályozza a rendszer működését.

A fentieket ábrázolva az alábbi képet kapjuk:

- rendszertámogató: DC+PLI+PSDI+PRI
- félig elfogadó: PSI és PDIUM
- rendszerellenes: PCI és MSI



3. ábra

Az olasz pártrendszer koncentrikussága

Forrás: SARTORI, Giovanni (1982): Teoria dei partiti e caso italiano. Milno, Sugar Co Edizioni. 20.

Tehát az ábra egy olyan viszonyítási alap, amely lehetővé teszi, hogy az egyes rendszerek fejlődését történelmi összefüggésrendszerbe ágyazva elemezzük. Ugyanakkor az ábra dinamikája visszahelyez bennünket egy polarizált rendszer kiinduló helyzetébe. Az indulás pillanata akkor következik be, amikor a választók képlékenyek, mint a viasz, és ezután vesznek csak fel meghatározó jegyeket. A viasz megszilárdulása után az ismertető jegyek is konstanssá válnak, s az átformálás nehézkes lesz.¹¹ Tehát ha egy pártrendszer egy meghatározott jeggyel indul, számolnunk kell a bázis beragadásával. Következésképpen mielőtt újraosztályoznánk egy pártot a külső körből a középső körbe helyezve, vagy esetleg egyenesen a rendszertámogató körbe, tanulmányoznunk kell a választók magatartásának és felfogásának alakulását.

5. Az olasz pártrendszer sajátosságai

Sartori véleménye szerint Olaszország pártrendszere kicsit rendhagyó, s nem szabályszerű képződmény. Ezt a megállapítást azzal magyarázza, hogy a DC-t nem belső kötőanyag tartja össze, hanem az a speciális kötelék, amely az egyházhoz köti. Az egyház a maga szellemi befolyásolásával a katolikusok egységét erősíti, és látványosan szembeszáll a kiválási törekvésekkel. Koncepciójának lényeges kitétele, hogy egy politikai rendszer a centrumra alapoz mindannyiszor, amikor a központi területet fizikai értelemben elfoglalja (lényegtelen, hogy csak egy párt, vagy több párt által). Döntő tényező, hogy a centrum szavazói a versengésen kívül állnak. Míg a kétpólusú politikai szisztémában a pártok versengenek a „középen álló” szavazókért, a sokpólusú rendszerekben a pártok új voksolókat keresnek, vagy azzal foglalkoznak, hogy ne veszítsék el régióikat.

A kezdeti szakaszban a centumpárt tartja össze a rendszert. Hosszú távon azonban éppen a centrum elfoglalása az a tényező, amely a rendszer centrifugális (széttartó) dinamikáját táplálja. A következő egyszerű indoklásból indulhatunk ki: ha a mérsékelt, közepesen álló szavazóbázis már a centumpárthoz tartozik, akkor a rendszer már nem centrális jellegű, vagyis azokat a pártokat díjazza, amelyek centrifugális irányban keresnek szavazatokat, azaz a szélek felé mozdulnak el, és bünteti azokat a pártokat, amelyek centripetális irányban keresnek szavazatokat, a közép felé tendálva.¹²

A tézis második jellemzője közvetlenül a centumpártok létezésére vezethető vissza, és a hatalom körforgására vonatkozik. Következésképpen igazolható ez a megállapítás: a multipoláris rendszerek nem teszik lehetővé a hatalmi váltást, a hatalom alternatívájának megvalósulását, hanem csupán egy félperiférikus rotáció az, amit feltételeznek.

A mérsékelt pluralista rendszerekben rendszerint nem egymást váltó kormányokat találunk, hanem inkább egymást váltó koalíciókat. A különbség azzal magyarázható, hogy míg néhány párt ki van téve a rotációnak, addig más pártok a szövetségeseik cseréjére korlátozódnak. Az mindenesetre biztos, hogy a három-négy pártból álló rendszerekben minden párt potenciális kormányzásra törekszik. A szélsőséges és polarizált pluralizmusban a helyzet gyökeresen más: a félperiférikus rendszerekben a rotáció néhány pártra korlátozódik, és csupán a rendszer középső szárnyaira (jobbközép vagy balközép) irányul.

¹¹ SARTORI (1982): *i. m.* 21.

¹² SARTORI (1982): *i. m.* 30.

A szélsőséges pluralizmus harmadik jellemzője éppen a fent leírt helyzetből következik: a felelőtlen ellenzék nem felel tetteiért, rajta nem kéri számon korábbi ígéreteit. Az ellenzéki lét függ a kormányra kerülés lehetőségétől. Az adott felelős ellenzék eszméi és gyakorlata a kétpártrendszerek tapasztalatából származik, és szorosan kapcsolódik a tényleges hatalmi váltáshoz.

A polarizált rendszerek negyedik jellemzőjét éppen ezért a túllicitálás politikájával hozhatjuk összefüggésbe, mivel ezek a rendszerek, akarva-akaratlanul a felemelkedésért folytatott verseny örvényében forognak. Logikusan következik ebből a tényből, hogy azokban a rendszerekben, amelyekben egy virágzó és kifizetődő, felelőtlen ellenzék működik, mindig többet tud ajánlani kevesebért a voksolóknak anélkül, hogy „felfedné” magát és érdektörekvéseit.¹³

Az ötödik, s még általánosabb jellemzője a polarizált pluralizmusnak a hangsúlyos *ideológiai megjelenés*. Ideológiai rendszeren vagy ideológián mentalitást, a politika érzékelésének olyan módját értjük, amelyre az elméleti absztrakció és egy erős érzelmi, „szenvédélyes” potenciál a jellemző. Minél nagyobb a pártok száma (hacsak nem etnikai színezetűek vagy valamilyen meghatározott kisebbség védelmét szolgálják), a szavazók számára annál nagyobb problémát jelent a „beazonosításuk”. Ebből adódóan a pártok annál inkább hajlanak arra, hogy aprólékosan, elméleti merevséggel különböztessék meg magukat. Tehát mindegyik párt jobban érdekelt abban, hogy stabil köteléken alapuló „hívőkötő” álló szavazóbázisa legyen, mintsem olyan veszélyeknek tegye ki magát, amelyek egy pragmatikus típusú „nyitott” pártot fenyegetnek.¹⁴ Ha ez igaz, akkor az „ideológiák végére” vonatkozó előrejelzés nem tűnik alkalmazhatónak a többpólusú politikai rendszerekre.

Összefoglalva a polarizált pluralista rendszerek jellegzetességeit, az alábbi konklúziókat vonhatjuk le:

- a centrum hiánya a centrifugális törekvések valószínű túlsúlyát okozza;
- a hatalmi váltás elmaradása a középső szárnyakra (balközép, jobbközép) korlátozó periférikus rotáció mechanizmusát segíti elő;
- a felelőtlen ellenzék kifejlődése attól függ, hogy a szélsőséges pártok milyen mértékben vonhatók be a felelősségvállalásba;
- a túllicitálás érvényesülése, az egymás felülmúlásáért való versenyfutás hatálytalanítja a politikának a gyakorlatban kipróbált szabályait;
- a magas fokú ideológiai merevség, az alacsony fokú rugalmasság és a pragmatikus nyitott kapcsolatok dichotómiája a pártrendszer töredezettségéhez vezet.

6. A polarizált pluralizmustól a centripetális pluralizmusig

Az olasz politikai helyzetet vizsgálva, Paolo Farneti két alternatívát vázol fel: egyrészt Olaszország politikai rendjére a bal- és a jobboldali radikalizálódás a jellemző, amely azonban nem okozza a centrum felmorzsolódását. Ez könnyen vezethet polgárháborúhoz, vagy olyan tartós krízishez, amelyre már volt példa 1919 és 1922 között, Németországban 1932–1933-ban vagy Franciaországban 1958-ban. A polarizáció olyan erőre találhat,

¹³ SARTORI (1982): *i. m.* 33.

¹⁴ SARTORI (1982): *i. m.* 34–35.

amely képes ellensúlyozni a frontális összeütközést, és biztosítja a társadalmi kohéziót, fékezve a politikai erodáció veszélyét.

Az első esetben a jól ismert modelltől, a polarizált pluralizmusról van szó, míg a második esetben a kevésbé ismert centripetális pluralizmusról. A polarizált pluralizmus az 1945 és 1965 közötti időszakra érvényes. A 1965–1979 közötti korszakot a centripetális pluralizmus határozza meg. Ebben az időszakban a kétpólusú politizálás felé módosult a rendszer, amely a történelmi pártokat arra készítette, hogy változtassanak politikai irányvonalukon, annak ellenére, hogy a centrum továbbra is a rendszer meghatározó eleme maradt.¹⁵

Az 1945-től 1965-ig tartó időszakot a kemény szembenállás, a radikalizálódás, állandó veszélyérzet jellemezte, amely a szélsőjobb és a szélsőbal malmára hajtotta a vizet. A második korszak, amely 1979-ig tartott, akkor kezdődött, amikor a szocialista párt a kereszténydemokratákkal került kormányra (amikor a PCI a történelmi kompromisszum stratégiáját kezdi alkalmazni).

Farneti az olasz pártrendszer sajátosságainak megértéséhez a centripetális pluralizmus modelljét javasolja, mivel segítségével újra lehet gondolni az olasz pártrendszer dinamikájáról alkotott múltbeli és jelenlegi elképzeléseket. A centripetális pluralizmus alap gondolata a következő: a politikai és társadalmi centrumot, mint minden kormányzati többség állandó viszonyítási pontját, a pártrendszer két szélsősége, a jobb- és baloldali közötti feszültségek, ellentmondások táplálják. A politikai centrum úgy jelenik meg, mint dinamikus viszonyítási pont a többség számára, amely maga köré vonzza a választók jelentős részét, s egyben a kormányzás biztonságát szavatolja. Természetesen a centrális vonzerő sem mondható teljesen homogénnek, mivel a jobb- és baloldali ellentétek léteznek, de ennek ellenére a politikai stabilitás megmarad. Ugyanakkor a centrum egyensúlyát veszélyeztetik a jobb és baloldali radikális pártok. A jobboldali szélsőséges párt (MSI) a demokratikus berendezkedés alapvető megváltoztatására törekszik. A baloldaliak pedig megkérdőjelezzik a demokratikus játékszabályokat, a tulajdonviszonyokat és az olasz állam külpolitikai törekvéseit.

Farneti véleménye szerint a centripetális pluralizmus eszménye nem a közép erejét, inkább gyengeségét hangsúlyozza, amelynek oka a belső heterogenitás, a bal és jobb pólus között, ahol a történelmi pártok maradványai nem teszik lehetővé, hogy két egységes, bal- és jobboldali csoportosulás jöjjön létre úgy, ahogy az más országokban megtörtént.¹⁶

A centripetális pluralizmus modellje arra is magyarázatot ad, hogy az egyes pártvezetők szándékaitól függetlenül, a rendszer mégis egységesen lép fel válsághelyzetekben. Kétségtelenül fennáll a veszély, ha modellként próbálnánk leírni egy adott ország adott helyzetében működő mechanizmusát. Ennek ellenére Farneti megkockáztathatja azt a feltevést, miszerint a centripetális pluralizmus alkalmas olyan politikai rendszerek leírására, amelyekben a közelmúltban sem forradalmak, sem polgárháborúk nem tudtak hosszabb ideig politikai, szociális, kulturális világlátást kialakítani. Ebben az értelemben „a centripetális pluralizmust úgy foghatjuk fel, mint egy funkcionális alternatívát, azzal az alapvetésekben történő megegyezéssel szemben, amelyet egy jól sikerült államalkotás és nemzetalkotás más európai és Európán kívüli országokban lehetővé tett”.¹⁷

¹⁵ FARNETI, Paolo (1983): *Il sistema dei partiti in Italia (1946–1979)*. Bologna, Il Mulino. 227.

¹⁶ FARNETI (1983): *i. m.* 230.

¹⁷ FARNETI (1983): *i. m.* 231.

Olaszország gazdasági nehézségeiből, ellentmondásos politikai fejlődéséből következő, hogy az olasz politikai erők megpróbálták legitimizálásukat az országhatáron kívül, vagy más politikai-filozófiai hagyományokban, vagy a jövőben keresni. Olyan megoldásokban gondolkodtak a meg nem valósult feltételek közepette, amelyek még el sem jöttek. Tették mindezt abban a meggyőződésben, hogy egy egységes alap és közös érdek megalkotása a jövő feladata. Ennek következményeként a politikai erők heterogén volta arra vezetett, hogy az egységet inkább kompromisszum, mintsem egymás legyőzése útján keresték, s tették mindezt a centrum felé konvergálva, a polarizációt követve, ami az egész politikai rendszer válságát okozhatta volna. Következésképpen a centripetális pluralizmus dinamikája a tisztességes versenyt feltételezi, a centrális szövetség létrejöttének érdekében.

Farneti koncepciójának kifejtésekor három problémára hívja fel a figyelmet. Először is valószínűsíti, hogy létrejön a politikai osztály és a választók közötti törés, és ezzel együtt szélsőséges kisebbségek törnek felszínre a jobb- és a baloldalon, amelyek marginális, fanatikus politikai kultúra szóvivői lehetnek, és akár erőszakra is hajlamosak. Emellett előre látható, hogy a centripetális pluralizmus a tömegek depolitizálódásához, az egyén részéről a magánszférába való visszavonuláshoz vezet. Harmadszor pedig a centripetális pluralizmus feltételez egy, a megegyezésre, kormánykoalícióra utaló tendenciát, amikor ez szükséges, és nem elhalasztható megoldásként jelenik meg, hanem egy elhúzódó válság megoldásának lehetőségét jelentheti.

A centripetális pluralizmus és a polarizált pluralizmus között alapvető különbségek vannak. A mérsékelt pluralizmus, mint ahogyan Sartori nagyon helyesen megállapította, nemcsak a pártok alacsony számát foglalja magában (maga a szám is jelentős), hanem a pártok mérsékelt versenyével is jellemezhető, abban az értelemben, hogy a választók a mérsékelt és közép szárnyához fordulnak. Ezzel szemben a centripetális pluralizmusban a mérsékelt centrum sikere esetleges, és végső soron nem bír szükségszerű hatással. A siker a gyakorlati megegyezéstől függ, s a centripetális pluralizmus valójában a centrum stabilitásához járul hozzá, akár a tömeg, akár a politikai elit szintjén, a választói erőviszonyok esetleges újragondolásával. Továbbá a centripetális pluralizmus nem osztja meg a mérsékelt pluralizmussal a választói ingadozást, s a politikai erőket illetően viszonylag állandó értékkülöbséget mutat. Más részről pedig nem osztja a pártok extrapolitikai stabilitását sem, amelynek eredete alapvetően kulturális, és talán a „preindusztriális”¹⁸ mérsékelt pluralizmusban a pártok mélyen gyökerező vallási, etnikai vagy más történelmi alapú kulturális hagyományok hordozói.

A centripetális pluralizmus abban az értelemben különbözik a polarizált pluralizmustól, hogy belőle hiányzik a politikai kultúrákat vallási alapon határozottan elválasztó ideológia, amely nagyrészt magyarázatot ad az állampolgárok választására és az ilyen rendszerek politikai stabilitására.

Más szóval tehát a centripetális pluralizmus egy teljesen specifikus politikai modell, ahol a centrum nem homogén módon gyakorolja vonzását a politikai erőkre. Valóban kiegyenlítetlen helyzetet látunk, amelyben az egész politikai színpad szereplői a központ felé tartanak, bár különböző kiindulópontokról startolva. Mindez akkor következik be, ha megerősíthető a konszenzusok alapvető egysége, az egységet alkotó politikai erők nem válnak szét, és a centrum pártja pótolhatatlan szerepet tölt be.

¹⁸ FARNETI (1983): *i. m.* 233–234.

Végül Farneti felhívja a figyelmet arra, hogy a centripetális pluralizmus modelljében a változás két alapformáját lehet megkülönböztetni: egy belsőt és egy külsőt. Az első a centripetális pluralizmus kétpárti vagy bipoláris rendszerré való átalakulása, amely rendszert a hatalomváltakozás fémjelez. (Németország és Ausztria esete, ahol megta-
pasztalták a nagykoalíciót). A másik formában a változás a középpártok erejét tükrözi, annak a pártnak a vonzásában, amelyik hegemonizálja a centrumban a szövetséget vagy elősegíti a szétesését.¹⁹

7. Az olasz pártrendszer kihívásai a 20. század fordulóján

7.1. Az átmeneti időszak földrengésszerű változásai

Az évszázadok során duális társadalmi, gazdasági fejlődést felmutató Európa nyugati, s főképpen keleti felén új történelmi szituáció teremtődött. A berlini fal ledöntésének jelképes ereje – a Német Szövetségi Köztársaságot kivéve – leginkább Olaszországban érezte a hatását. A nemzetközi bipolaritás megszűnésével véget ért a vezető politikai erőt képviselő jobb- és baloldali (kereszténydemokrata és kommunista) pártok külföldi politikai és anyagi támogatottsága.

Részben a nemzetközi politikai, döntően az olasz belpolitikai változások révén a politikai stabilitás meggyengült, a társadalmi egyensúly megingott. Ezzel szinte azonos időben megfigyelhető, hogy a bizonytalan helyzet miatt a tőke kivárt, lelassultak a beruházások, aminek következményeként növekedett a munkanélküliek aránya (12 százalék), legnagyobb mértékben a fiatalok körében (kb. 50 százalék).

Az Olasz Köztársaság a megalakulásától kezdve legitimációs válsággal küszködött. A tökéletlenül működő intézményrendszer reformálására tett javaslatok (1970-es, 1980-as évek) hamvába holtak. A pártok szociálisan és kulturálisan töredezettek voltak. A felekezeti jellegű párt állandóan szembe került a laikusokkal. Előfordult, hogy egy-egy frakció vagy kisebb párt kormányokat buktatott meg. A kormányválságot rotációval próbálták megoldani (például Andreotti hétszer volt miniszterelnök). A koalíció és az ellenzék között versengés helyett tisztességtelen konkurenciaharc folyt. A 1990-es évekre egyre jobban kiütköztek és nyilvánvalóbbá váltak a politikai rendszer diszfunkcionális vonásai: a korrupció, a „kijárásos” politika, a klientúra rendszere, a transzformista hagyomány, a maffia összefonódása a politikai és gazdasági vezetőkkel. A politikai „váltógazdálkodás” hiánya involválta a pártokrácia kiépülését.

A gerontokrácia garnitúrája nem tudott alternatívát nyújtani az olasz társadalom új politikai, gazdasági és kulturális kihívásaira. A tradicionális pártok csapdába estek: szinte egyszerre kerültek politikai, pénzügyi és erkölcsi válságba. Kialakult a pártok korrumpálásának szisztémája, s minden (képviselői poszt, pozíció, karrier) azon múlt, hogy az új elit a pártkasszát hogyan tudta megtömní, milyen volt a „szponzorszerző”, „szavazatszállító” képessége.²⁰ A pártok eszmei, kulturális értékei devalválódtak, elvesztették mozgósító, közösségeket összetartó erejüket. A pénznek mint a legfőbb értéknek a mindenhatósága

¹⁹ FARNETI (1983): *i. m.* 235.

²⁰ HORVÁTH Jenő (1996): Az első Olasz Köztársaság alkonya? *Társadalmi Szemle*, 8–9. sz. 53–57.

uralkodott el a politikai osztály vezetői körében. Ellentmondást tükröz, hogy a politika iránt érdeklődő polgárok reformokat akartak, az elitpártok pedig vagy megmaradtak a maguk konzervatív pozíciójukban, vagy fékeztek az előrevivő változásokat és menteni próbálták magukat (például Craxi).

A 1990-es évektől a szociális és kulturális háló elhasználódásának tünetei megsokszorozódtak. Türelmetlen, kiábrándult, pesszimista társadalom állt szemben a bürokratikus intézményekkel.²¹ A társadalmi feszültséget tetézte, hogy a hol hullámzóan, hol dinamikusán fejlődő gazdaság (kiváltképpen északon) nem tudott szinkronba kerülni a politikai infrastruktúrával. Az ambivalens helyzetet felismerve szükségsszerűvé vált, hogy az északi nagyvállalatok képviselői nemet mondjanak az egyre több anyagi juttatást, kenőpénzt követelő és elherdáló, prostituálódott pártelitnek. 1991 decemberében Antonio Di Pietro vizsgálóbíró vezetésével megalakult az úgynevezett *Tiszta kezek* bírói csoport, amely rövid időn belül (1992 februárjában) a feltárt bizonyítékok birtokában megkezdte a letartóztatásokat. A Craxihoz közelálló szocialista politikus, Mario Chiesa lebukása elvezetett a fő bűnösök leleplezéséhez, amely földregésszerű változásokat indított el a politikai élet minden területén. Vádlottak padjára kerültek gazdasági vállalkozók, a kormánypártok prominens vezetői (a kereszténydemokrata Forlani, a szocialista Craxi, a republikánus La Malfa, a liberális Altissimo, a szociáldemokrata Vizzini – mindannyian pártfőtítkárok –, a maffiás kapcsolatokkal rendelkező Andreotti), gyanúba keveredtek a Baloldali Demokratikus Párt elődjének egyes funkcionáriusai, az Északi Liga elnöke, Umberto Bossi, a médiacézar Silvio Berlusconi. Az 1994-es parlamenti választások előtt majdnem minden harmadik szenátor és képviselő ellen vádat emeltek korrupciós ügyek miatt.

Az 1990-es évek első felében a háború utáni politikai, illetve pártrendszer teljesen átalakult. (A választási eredményeket, a változások trendjét az 1-es és a 2-es számú táblázat illusztrálja.) 1990 márciusában a Riminiben tartott kongresszuson felszámolódott az PCI, és Occhetto vezetésével megszületett az új identitást kereső, később a szociáldemokrata elvek alapján politizáló Baloldali Demokratikus Párt (Partito Democratico della Sinistra, a továbbiakban: PDS), majd a külön platformban tömörülő kommunistákból az év végére létrejött a Kommunista Újjáalapítás (Partito della Rifondazione Comunista, a továbbiakban: RC) nevű pártszerveződés, Bertinotival az élén. Az 1948 óta a politikai hatalmat kezében tartó Kereszténydemokrata Párt teljesen felmorzsolódott, illetve négy utódpárt kezdett formálódni (a Néppárt, a Segni vezette Paktum, a Kereszténydemokrata Centrum, a Kereszténydemokraták Uniója) a választási piacon. A politikai palettáról eltűnő Szocialista Párt maradványai Del Turco irányítása alatt visszatértek a történelmi tradíciókhoz. Hasonló sorsra jutott a többi történelmi párt is (a Köztársasági és a Szociáldemokrata Párt). Időközben új pártalakulatok jelentek meg az olasz politika színpadán, mint a Bossi vezette Északi Liga, a Hálózat (Rete), a Zöldek (Verdi). A neofasiszta párt (MSI) új néven Nemzeti Szövetség (Alleanza Nazionale, a továbbiakban: AN) Fini vezetésével igyekezett szalonképesebbé tenni önmagát.

²¹ GABRIEL, Oscar W. (1997): Politikai beállítódás és politikai kultúra. *Szociológiai Figyelő*, 1–2. sz. 59., 73., 76.

7.2. Az új pártrendszer kiépülése 1994-től

A limitált, alternatíva nélküli demokráciának, a több mint negyvenöt éves blokkolt, megbénított pártstruktúrának és a „dinoszauruszok”²² uralmának összeomlása meghatározta azt a folyamatot, amely az új pártrendszer kialakulásához vezetett. A politikai szintérről eltűnt a korábbi politikai szisztémát lényegesen meghatározó kereszténydemokrata és szocialista párt. Az újonnan létrejött politikai rendszer átmeneti szakaszában figyelembe kell venni, hogy teljesen új pártok (Forza Italia [Hajrá Olaszország a továbbiakban: FI], Hálózat, Zöldek, napjainkban az 5 Csillag Mozgalom) léptek a politika színpadára, másrészt a korábbi pártformációk átalakultak, s új irányt vettek (PDS, AN), vagy követték a meg-lévő ideológiai álláspontjukat (LN, RC).

Az új politikai rendszer elveszti polarizált pluralizmusát (Sartori), nem érvényesül a centripetális pluralizmus modellje,²³ és helyette a széles értelemben vett koalíciós bipolarizmus útjára lép (A Szabadság Pólusa, Progresszívek [*Progressisti*], Szabadság Háza, Olajfa). A koalíciós ellentétek, feszültségek, a politikai leaderek közötti versengések képlékennyé tették a pártstruktúrát, töredezettséget okoztak, a kormány bukásához vezettek. (Lásd 15. számú táblázat!) A politikai változások torzulásai azonban nem felelnek meg a „tökéletes kétpártiság” (*bipartitismo perfetto*) alkotmányos modelljének.²⁴

Az új pártrendszer beágyazottsága hosszú átmeneti időszakot ölel fel, amely korszak jellegzetes vonásait hűen tükrözi a jobb- és balközép közötti aszimmetria. A gyenge szervezethez, a határozatlansághoz, a vezetői stabilitás hiányához, az első számú vezetők közötti ellentétek és többszöri cseréjük leginkább a balközép pártokat sújtotta. A jobbközép pártok megőrizték stabilitásukat, amikor áttértek a pártfúziók szakaszába, többségi pártstruktúrát alkotva. A jobbközép pártok vezetői állandósultak, és erős koalíciót alakítottak ki (kivéve LN kiválása Berlusconi első kormányából). A baloldali pólus igen változatos képet mutat: két év alatt három főtitkárt választottak (Veltroni, Franceschini, Bersani), a vezető pártot először PDS-nek, majd DS-nek hívták, ami végül beolvadt a Demokrata Pártba (*Partito Democratico*, a továbbiakban: DP) a Margherita Párttal együtt. Az állandó ideiglenesség, a bizonytalanság, a koalíciót alkotók nagy száma (a második Prodi-kormány idején 14 párt) a konszolidáció hiánya a vezetők körében a kormányozhatóság gyengeségéhez, „képlékenységéhez” vezetett, és a választókat elbizonytalanította.

7.3. Új pártstruktúra új leaderekkel – a politika perszonalizációja

A jelenleg uralkodó pártok abban is különböznek a régiektől, hogy a szervezeti és testületi típusú nomenklatúrát személyes jellegű apparátus váltotta fel. Ez nem önkéntes aktivistákból áll, hanem jól fizetett és felkészült professzionális személyekből. Követelmény, hogy a vezetőrétegek el tudjanak igazodni az állami gépezet mechanizmusában és útvesztőiben. A pártmunkát fokozatosan felváltja az aktív kormányzati tevékenység és a vezető

²² Calise elnevezése. CALISE, Mauro (2000): *Il partito personale*. Roma–Bari, Editori Laterza. 13.

²³ FARNETI, Paolo (1983): *Il sistema dei partiti in Italia (1946–1979)*. Bologna, Il Mulino.

²⁴ MASSARI, Oreste (2000): La parabola dei Partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia. *Democrazia e diritto* n. 3–4. sz. 30.

túlélési stratégiájának biztosítása.²⁵ Jobb- és baloldalon egyaránt megfigyelhető jelenség, hogy új nyelvhasználattal rendelkező jogászok, közgazdászok, vállalkozók, polgármesterek kerültek vezető pozícióba. Újszerű kampánymódszerek terjedtek el, régi metódussal kombinálva. Kialakult az úgynevezett *mediokrácia* (médiauralom), ami jól kamatoztatja és felhasználja a politikai marketing legmodernebb formáit. Elterjedt egy olyan menedzser-szemlélet, amely sikeresen és eredményesen adja el a választási „árúját”. A kormányzó elit többnyire közös vonása, hogy együtt nagyobb jelentőségűek, néhány kivételtől eltekintve összetartó erővel rendelkeznek, s bennük a választók a jól megkomponált populista propaganda hatására „felismerhetik önmagukat” vagy vágyaikat.²⁶ A kollektív identitás helyett az individualista érdekek vagy érzelmi mozgatórugók határozzák meg az új politikai szerepvállalást. A politikai személyek (*personali*) közül Silvio Berlusconi és Matteo Renzi leaderek jellemzésével foglalkozom röviden.

7.3.1. Silvio Berlusconi, a médiacézár

A viharos politikai átalakulások következtében vákuum keletkezett, a politikai színtér középső része üresen maradt, amelyet váratlanul és elemi erővel foglalt el egy teljesen új mozgalom, Berlusconi *Forza Itáliája*. A médiacézár²⁷ azzal a határozott szándékkal robbant be a politikai arénába, hogy dinamizáló tényezőként egyrészt megváltoztassa a több mint negyvenöt év alatt megcsontosodott politikai struktúrát, megsemmisítse a pártokrácia hadállásait, megszüntesse a kompromisszumokkal átszótt kereszténydemokrata–kommunista bipolaritást, másrészt megakadályozza a posztkommunisták hatalomra kerülését.

Berlusconi, a pénzember (Olaszország egyik leggazdagabb polgára), a régi mítosz felelevenítésével: „a nép nevében” jelszóval, a boldogabb jövő ígéretével mozgósítani tudta a politikától elfordulókat, a mérsékelteteket, az addig kevésbé befolyásolható rétegeket. Voksokat tudott szerezni a balközép tömbből is, és hatást gyakorolt a társadalom népi rétegeire, az északi tartományok munkásaira, nyugdíjasokra, háziasszonyokra.

Berlusconi választási programját a „Forza Italia nem párt, hanem mozgalom” hatásos jelszava vezette be. A *Forza Italia* sohasem lesz a „tagkönyvek tulajdonosainak pártja”, hanem a „nép pártjaként” fog működni – állította a vezér.

A mozgalom népszerűsége nemcsak Berlusconi populista programja, mozgósító erejű ígéretei, megtisztulási szándéka miatt nőtt meg, hanem felerősítette az identifikációt a *Cavaliere* egyénisége, szónoki képessége, *debatter* stílusa, a médiacézár magabiztossága, a kitűnően megformált PR-ja, folyamatos jelenléte a médiában. Az 1994-es parlamenti választásokat megelőző kampányban ő szerepelt legtöbbször a képernyőn. A *Forza Italia* is többször jelent meg a televízió adásaiban, mint legfőbb riválisa, a Baloldali Demokrata Párt (16. számú táblázat).

²⁵ CALISE (2000): i. m. 17.

²⁶ CALISE (2000): i. m. 5.

²⁷ NUBER István (2001): Berlusconi Forza Itáliája mint az olasz politikai szisztéma új jelensége. In KUNSZT Márta – LACZKÓNÉ TUKA Ágnes szerk.: *Politikatudományi válaszok a XXI. század kihívásaira*. VII. Politológus vándorgyűlés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem. 103.

Az elnök politikai sikerét nagymértékben elősegítette, hogy politikája az újdonság erejével hatott a tömegtájékoztatóban. A kiválóan megkomponált fellépéseivel párhuzamosan zajlott a *tangentopoli* (csúszópénzbotrány), amelynek viharai nyomán elkezdődött a régi pártszisztéma lebontása. Az okok közül második helyen említhetjük az új politikai mozgalom azonosulását alapítójával: nagyon szoros kontaktus alakult ki a „termék” és a „termelő” között. Harmadszor: tulajdonosi státusza (három televíziócsatornát birtokol) predesztinálta, hogy már nem csupán gazdasági vezetőként, hanem politikusként is igen hamar ismertté váljon országszerte és külföldön is.²⁸ Berlusconi eredményes szereplésének egyik titka, hogy „karizmája” szerencsésen összekapcsolódik a legmodernebb és leghatékonyabb eszközök és módszerek széles körű alkalmazásával. Mindezt erősítette, hogy az 1990-es évek elején a tömegkommunikáció a politikai tér kitöltésére szolgált. Propagandisztikus, lehengető stílusával, „menedzseri” érzékkel maga mellé állította azokat a politikai erőket, amelyekkel új konszenzust lehetett kötni.

Berlusconi elbizakodottsága, a parlamenti játékszabályok gőgös semmibevétele nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a tényeken és logikán túli érvelései, egész mentalitása lelepleződjék. Rögtön kitudódott, hogy esetében zsarnok, antidemokratikus személyről beszélhetünk, aki a törvényeket, különösen a büntetőjogi rendelkezéseket a saját érdekeinek megfelelően értelmezi, amennyiben a törvényhozó szervek alkotják meg őket. Ad absurdum törvényen kívül akarta helyezni magát mint jogtudor, az igazság egyedüli letéteményese.

Ellenvéleményt nem tűrő stílusa, előítéletes vélekedése, tekintélyelvre való hivatkozásai és félreértelmezései miatt (az igazság, a bűntény kritériumainak sajátos „felfogása”) egyre inkább ellenszenvessé vált. A gazdasági menedzser és a politikai leader feloldhatatlan ellentmondásba került egymással, amikor nem mond le televíziós csatornáiról, a *Fininvest* vállalatbirodalomnál elfoglalt pozícióiról. Autoriter intézkedései veszélyeztették a feszültségekkel terhes olasz társadalom, a politikai berendezkedés megújulását. Többször becsúszott beszélt a parlamentről; szembehelyezkedett a köztársasági elnökkel, nemzetközileg elismert politikusokkal. A pártvezér antidemokratikus magatartása, agresszív stílusa, populista típusú vitája az ellenzék és a sajtó képviselőivel, sőt saját szövetségeseivel is, akadályozta tisztánlátását a valós politikai feszültségek megítélésében.

A *Forza Italia* megerősödésével, saját ambícióinak és érdekeinek képviseletével szándékozott befolyásolni azt a tendenciát, amely a kétpólusú politikai rendszer kialakulásához vezethet. Ennek érdekében új taktikai lépésekhez folyamodott: hosszú időre szóló megállapodást ajánlott a kormánynak, tisztességes párbeszédet kezdeményezett D’Alemával, a miniszterelnökkel. A Janus-arcú politikai parvenü azonban kivárára rendezkedett be, amikor is a *Forza Italia* újra kormányzóképes erőként színre léphet.

A vagyonos új vállalkozói elit outsider képviselője azzal a határozott céllal aktivizálódott, hogy újból elfoglalja (ahogy tette aztán még két alkalommal) az első helyet a politikában is. Érzékelteti, hogy ő a nép kiválasztottja, s a „*vox populi, vox Dei*” (a nép szava Isten szava) antik mondás jegyében szórta nyilait a vele szembenállókra.

A nép javát szem előtt tartó, magányosnak látszó, felsőbbrendű vezér napóleoni pózban tetszelgett. Azt tartotta, hogy őbenne szintetizálódik s testesül meg a népakarat. Saját

²⁸ SANI, G. (1995): C’è un leader in video: la forza della telepolitica. *Il Mulino*, 5. sz. 877–879.

felemelkedésének, vállalkozói karrierjének példáival szédítette választóit: „Io sono la garanzia.” (Én vagyok a garancia.) – állította.

Mesterien manőverezett, hangzatos ígéreteinek és propaganda módszereinek tárháza kimeríthetetlennek tűnt. Minden családnak eljuttatta az *Egy olasz története* című, saját életéről szóló „példakönyvet”. Perszonális kampányának legfőbb ígérete: ha rá szavaznak, „kopernikuszi fordulat” következik be az olaszok életében, s ugyanúgy gazdaggá teszi Itáliát és polgárait, mint korábban vállalatbirodalmát és önmagát. Berlusconi úgy jelent meg mint egy játékmester, aki egy személyben irányítja a nagy cirkuszi mutatványt, mintha minden az ő tervei szerint történne. A politikában Istennek tartotta önmagát.

Berlusconi sikere egyaránt magyarázható a politikai, gazdasági és kulturális feltételek változásaival, a politikai szubjektumok értékorientációjának módosulásával, a gazdasági- és a médiamenedzser újszerű módszereivel, szónoki képességével, látványpolitizálással, valamint az ellenfelek lekezelésével. Berlusconi „kalandorként” kezdte és „kalandorként végezte be” pályafutását. Berlusconi legyőzte Berlusconi.

7.3.2. Matteo Renzi, a jövő reménysége

Matteo Renzi (1975) fiatalon kapcsolatba került az ifjúsági mozgalommal. Jogi tanulmányokat folytatott és diplomamunkáját Firenze polgármesterének (1951–1956) munkásságáról írta. A marketingszolgáltatásokkal kapcsolatban családi vállalkozást vezetett, és főszerkesztőként is tevékenykedett. Megyei elnöke volt az Olasz Néppártnak (Partito Popolare Italiano, PPI). 2009 júniusában Firenze polgármesterének választották. Tele volt ambícióval, lelkesedéssel, tervekkel, fogékony volt az új megoldások iránt.

Polgármestersége alatt több, a lakosság érdekeit is figyelembe vevő reformot kezdeményezett: városrendészeti terve keretében a belvárost gyalogos övezetté nyilvánították, védte a város környéki termőföldeket a kisajátítástól. Pártfogolta az oktatási, szociális és kulturális beruházásokat, csökkentette az adókat, a közkiadásokat és az apparátus létszámát. Politikai menedzserként országos szintű karriert futott be. Manőverezőképességének tulajdonítható és sikeres tv-szereplésének köszönhető, hogy egyöntetűen elfogadták javaslatát: új kormányra, új időszakra és programra van szükség, hogy megváltoztathassák Olaszországot. Hatásos tévészereplése után a szakértői kormány feje, Enrico Letta lemondott. Matteo Renzi 2014. február 17-én megbízást kapott Napolitano köztársasági elnöktől az új kormány megalakítására.

Renzi radikálisan szakított a baloldal „ódon, megcsontosodott” politikai módszereivel és bürokrátiával. Látványos stílusát és beszédmódját rugalmasan az uralkodó kánonhoz igazította. Az országos politika színpadára abban az időszakban lépett fel, amikor a baloldal „elnémult”, s Renzi hangja volt az egyetlen, ami „megtörte a dölyfös csöndet”.²⁹ A szűk vezetői csoportok, káderek kívülről jövőnek tartották, és sündisznóállást vettek fel vele szemben. Nehezítette küldetését, hogy Pier Luigi Bersanival, a Demokrata Párt titkárával is meg kellett küzdenie. Váratlan felbukkanásával és rendteremtési szándékával később az apparátus is mellé állt.

²⁹ CALISE, Mauro (2016): *La democrazia del Leader*. Roma–Bari, Editori Laterza. 124.

Renzi az új programjában a munkaügyi reformot tartotta az egyik legfontosabb feladatának, amely széles körű ellenállást váltott ki. Csökkentették az adóterhet, az ország stabilitása érdekében elfogadtatta a pénzügyi törvényt, eltörölték a termelést akadályozó regionális adót. Mindezek eredményeként megállt az ország recessziója, 0,3 százalékos növekedést értek el. Tisztában volt azzal, hogy a „közigazgatás kafei labirintusában”³⁰ rendet kell teremteni, még akkor is, ha ellenfelei szerint a pártfunkcionáriusok „gyűlölt” kasztjába tartozott. Céljai között szerepelt a kormány hatalmának megszilárdítása. Ennek érdekében gyors, világos döntést hozott és fogadtatott el a Szenátus befolyásának megnyirbálásáról: csökkenteni akarta a létszámát, és a kormánnyal szembeni bizalma megvonását tervezte, amelyet a Képviselőházra ruházta volna át. Indítványozta visszaállítani és némileg korrigálni az *Italicum* elnevezésű választási rendszert. Ez utóbbi reformmal összefüggésben megegyezett Berlusconi-val. Mind a Szenátus hatalmának csökkentése, mind a választási rendszerre vonatkozó javaslata heves kritikát és ellenérzést váltott ki a politikusok, alkotmányjogászok és saját pártcsaládja körében is.

Az alkotmányos rendszer revízióját a parlament elfogadta, a referendumban résztvevők azonban elutasították (60 százalék). Renzi súlyos hibát követett el, hogy személyéhez kötötte a népszavazás kimenetelét. Nem látta be, hogy bizonyos megrögzött szokásoknak, a politikai „tekhé” megszokott mechanizmusainak megváltoztatására sem ő, sem a lakosság nem volt felkészülve, még ha az előrejelzések biztatónak látszottak is. Kijelentette, ha elbukik a referendumon, „hazatér”. Benyújtotta lemondását és volt külügyminisztere Paolo Gentiloni alakított kormányt 2016. december 12-én. 2017. április 30-án Renzit újra megválasztották a Demokrata Párt titkárának 69,7 százalékos többséggel. Matteo Renzi karizmatikus kisugárzása, megújító törekvései, határozott, moderált fellépése, empatikus vonása és egyéb szimpatikus tulajdonságai következtében a közvélemény számára *totus politicus* maradt.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy az 1994 előtti végletes, polarizált pártstruktúra összeomlott, s helyette kétpólusú pártszisztéma alakult ki. Bekövetkezett a politikai „váltógazdaság”, amely szélesebb teret biztosít az alternativitásra, az új pártszisztéma eredményesebben tud reagálni az új politikai, szociális, gazdasági és kulturális kihívásokra. A hosszú ideig tartó átmenet új választási lehetőségeket kínál a lakosság számára is. Reformok kezdődtek el a politikai szférában. A gazdaságban összetorlódtak a megoldatlan problémák (költségvetési, pénzügyi nehézségek, csődbe ment bankok, észak–dél ellentéte), amely továbbra is visszahúzó erőt jelent. A pozitív irányú politikai változások ellenére a politikai felelősség csorbát szenved, tovább élnek a transzformista hagyományok, politikai kalandor alakulatok szerveződnek, a hamis populizmus és demagógia fel-felüti a fejét, a korrupció továbbra is jellemzője az egész társadalomnak, és csupán minimális eredményt értek el a maffia visszaszorításában. A politikai struktúra képlékennyé vált a rosszul megkötött koalíciók nagy száma és a belső ellentétek miatt.³¹

³⁰ CALISE (2016): *i. m.* 130.

³¹ Lásd bővebben: GIULIANO, Ferrara (2015): *Matteo Renzi e L'Italia che vorrà*, Rizzoli. Milano. VICENTINI, Giulia (2015): From 'foreign body' to the party leadership and beyond: explaining Matteo Renzi's path to power through the evolution of his primary election voters. *Contemporary Italian Politics*, vol. 7, no. 2. 127–143.

13. táblázat

Az olasz parlamenti választások (1958–1987) pártonkénti eredményei százalékban

	1958	1963	1968	1970	1972	1976	1979	1983	1987
Kereszténydemokrata Párt	42,4	38,3	39,1	37,8	38,7	38,7	38,3	32,9	34,3
Olasz Kommunista Párt	22,7	25,3	26,9	27,8	27,2	34,4	30,6	29,9	26,6
Olasz Szocialista Párt	14,2	13,8	–	10,4	9,6	9,7	9,8	11,4	14,3
Olasz Szociáldemokrata Párt	4,6	6,1	–	6,9	5,1	3,4	3,8	4,1	2,9
Olasz Liberális Párt	3,5	7,0	5,8	4,7	3,9	1,3	1,9	2,9	2,1
Neofasiszta Párt*	4,8	5,1	4,5	5,9	8,7	6,1	5,3	6,8	5,9

* A monarchistákkal együtt

Forrás: COLARIZI, S. (1994): *Storia dei partiti nell' Italia repubblicana*. Bari, Laterza. 688–689.

14. táblázat

Parlamenti választások eredményei pártonként 1992–2001 között (százalékban)

	1992	1994	1996	2001
Kereszténydemokrata Párt	29,7	–	–	–
Néppárt	–	11,1	6,8	–
Patto Segni	–	4,7	–	–
CCDd. – CDU (Kereszténydemokrata Centrum – Kereszténydemokraták Uniója)	–	–	5,8	–
Szocialista Párt	13,6	2,2	–	–
Baloldali Demokrata Párt	16,1	20,4	21,1	16,6
Kommunista Újjáalakulás Pártja	5,6	6,1	8,6	5
Hajrá Olaszország (Forza Italia)	–	21,0	20,6	29,4

	1992	1994	1996	2001
Neofasiszta Párt (MSI)	5,4	–	–	–
Nemzeti Szövetség (Alleanza Nazionale – neofasiszta utódpárt)	–	13,5	15,7	12
Északi Liga	8,7	8,4	10,1	3,9
Zöldek	2,8	2,7	2,5	–

Forrás: a szerző saját szerkesztése

15. táblázat

Kormányok a második köztársaságban

Dátum	Miniszterelnök	Miniszterelnök pártképviselete	Koalíciók
1992. 06. 28.	Amato (I.)	PSI	DC–PSI–PSDI–PLI (4)
1993. 04. 28.	Ciampi	független	szakértői kormány
1994. 05. 10.	Belusconi (I.)	FI	FI–LN–AN–CCD–UdC–FLD (6)
1995. 01. 17.	Dini	független	szakértői kormány
1996. 05. 18.	Prodi (I.)	L'Ulvio	PDS–PPI–UD–FdV–RI–SI(6)
1998. 10. 21.	D'Alema (I.)	DS	DS–PPI–SDI–FdV–UDR–RI–PdCI–Rete (8)
1999. 12. 22.	D'Alema (II.)	DS	DS–Dem–PPI–UDEUR–RI–PdCI–SDI–FdV–UV.(9)
2000. 04. 25.	Amato (II.)	független	DS–Dem–PPI–FdV–RI–PdCI–UDEUR–SDI (8)
2001. 06. 11.	Berlusconi (II.)	FI	FI–LN–AN–CCD–CDU–NPSI–PRI (7)
2005. 04. 23.	Berlusconi (III.)	FI	FI–LN–AN–UDC–NPSI–PRI (6)

Dátum	Miniszterelnök	Miniszterelnök pártképviselete	Koalíciók
2006. 05. 17.	Prodi (II.)	Unione	DS–DL–RC–PDCI–Verdi–IDV–SDI–RAD–UDEUR–SI–DCU–LAL–LD–MRE (14)
2008. 05. 07.	Berlusconi (IV.)	PDL	PDL–LN–MPA–DCPA (4)
2011. 11. 16.	Monti	független	
2013. 04. 28.	Letta	PD	PD–PdL–SC–UdC–PI–RI (6)
2014. 02. 22.	Renzi	PD	PD–NCD–SC–UdC–Dem.S.–PSI (6)
2016. 12. 12.	Gentiloni	PD	PD–NCD/AP–Demo.S.–PSI (4)

Forrás: CERRUTO, M. – RANIOLO, F. (2013): Competizione politica. In MORLINO, Leonardo – PIANA, Daniela – RANIOLO, Francesco ed.: *La qualità della democrazia in Italia*. Bologna, Il Mulino. 59. és kiegészítés saját kutatással. Vö. www.vincensoporta.it (a letöltés dátuma: 2017. 05. 17.)

16. táblázat

A főbb vezetők televíziós szereplése (percben)

1994. március	Időtartam	Fellépés	Jelenlét
Berlusconi	1286	925	361
Occhetto	395	262	133
Bossi	319	227	92
Segni	317	186	131
Fini	314	162	152
Martinazolli	295	162	133
Bertinotti	248	122	126
Panella	216	68	148

Forrás: a szerző saját szerkesztése

17. táblázat

Berlusconi és Occhetto szereplése a képernyőn (percben)

1994. március	RAI csatornái	Fininvest csatornái	TMC csatornái
Berlusconi	69	252	40
Occhetto	69	40	24

Forrás: a szerző saját szerkesztése

XI. A regionális állam

Tanács-Mandák Fanni

1. A regionális állam kialakulása – történelmi, politikai előzmények

Az olasz félsziget politikai berendezkedését az egységes állam létrehozása előtt jelentős ellentmondások jellemezték, a földrajzi diszhomogenitás és a gazdasági-társadalmi egyenetlenségek következtében. Az elmaradottság minden szektor esetében főként a déli területeken koncentrált.

Épp a jelentős különbségek miatt, az egységes olasz állam létrehozását megelőzően többen (Carlo Cattaneo, Antonio Rosmini és Vincenzo Gioberti) a félsziget államainak föderációja révén képzelték megvalósíthatónak az olasz egységet.¹

Sokak számára a decentralizáció tűnt a legmegfelelőbb megoldásnak, hiszen ez a berendezkedés figyelembe tudta venni az ország területi sajátosságait és különbségeit anélkül, hogy az egységre bármilyen fenyegető hatást gyakorolt volna, s harmonikus és rendezett feltételeket biztosított a régiók fejlődéséhez.

Két tábor alakult ki a politikai vezető rétegen belül: a regionalisták és az antiregionalisták. Utóbbiak úgy gondolták, egy szilárd központi hatalom kialakítása szükséges ahhoz, hogy képesek legyenek kiegyensúlyozni a centrifugális erőket. A regionalisták szerint viszont csak az egyes területek eltérő politikai és közigazgatási hagyományainak figyelembe vételével és a területek bizonyos fokú autonómiájának biztosításával lehet jól működő államot kialakítani.

Végül a Szárd-Piemonti Királyság vezetése alatt létrejövő egységes államnál a föderatív elképzelés kevésbé érvényesült, s a napóleoni modellt vezették be: központosított politikai és közigazgatási hatalmat alakítottak ki, s a községekre egységes rendszert alkalmaztak. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az egység kialakulását követő első évtizedek rámutattak arra, hogy ez a berendezkedés nem képes megoldani a területi különbségekből adódó problémákat.

Az 1860-as években kialakított rendszer meghatározó szereplői a prefektusok voltak, akiket a Belügyminisztérium nevezett ki. A prefektusok nem csupán a nemzeti kormány képviselőiként jelentek meg a tartományokban, hanem a hatalom kulcsszereplői voltak az egyes területeken: ellenőrizték a helyi közigazgatást, sok esetben ők választották és nevezték ki a polgármestereket, biztosították a rendet, előkészítették a parlamenti választásokat és garantálták a kormányközeli jelöltek sikerét. A helyzet csak a 20. század elején kezdett átalakulni a választójog folyamatos és fokozatos kiszélesítésével és azáltal, hogy

¹ BRESCHI, Danilo (2011): *Gioberti, Cattaneo e il federalismo*. Forrás: www.italiaunita150.fondazioneipirito.it/relazione_breschi.pdf (a letöltés dátuma: 2017. 06. 13.)

az északi területeken kezdett kialakulni egy politikai vezető réteg, amely már a korábban politikai képvisellel nem rendelkező társadalmi osztályok érdekeit képviselte.

A regionalista elképzelés, annak kiteljesítése és megvalósítása a fasiszmus ideje alatt teljesen visszaszorult. A fasiszta állam teljes mértékben megszüntette a tartományok és községek korábban elismert kismértékű autonómiáját, a választott tisztségeket eltörölték, s megszüntették a korábbi (köz)testületeket, és segédtestületnek, -szervnek kezdték el őket nevezni, ezzel is jelezve és hangsúlyozva az államnak való alárendeltségüket és függésüket.²

A fasiszmus bukását követően a korábban a helyi autonómiák fejlődéséért küzdő politikai és civil mozgalmak újraéledtek, elsősorban a katolikusok és a republikánusok támogatásával. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlésben eltérő politikai álláspontok alakultak ki és ütköztek egymással az állam és a helyi autonómiák közötti kapcsolat típusára vonatkozóan. A regionális állam kialakításáról szóló vita volt a leghevesebb a Nemzetgyűlés egész működése alatt. A Kereszténydemokrata Párt gyűjtőpárti jellege miatt megosztott volt a kérdésben, de tagjainak többsége alapvetően a regionális decentralizáció mellett tette le a voksát. A baloldali erők az Alkotmányozó Nemzetgyűlés munkájának kezdetekor nem támogatták a regionalizmus gondolatát, ebben fordulat csak az 1947-es kormányválságot követően állt be, amely miatt a baloldal ellenzékké szorult, s ekkor már hajlottak a regionális állam elképzelésének a támogatására.³

A legérzékenyebb kérdés a régiók teljes törvényhozási hatásköre körül alakult ki. A Nemzetgyűlésben felállítottak egy, a régiók rendszerének kidolgozásával foglalkozó bizottságot, amelynek vezetője Gaspare Ambrosini volt. A bizottság azt javasolta, hogy a régió egy olyan köztes szint legyen, amely az állam és a községek között helyezkedik el.

A régiók teljes körű törvényalkotási hatáskörében sokan a nehezen és sok küzdelem árán kialakított egységes olasz állam fenyegetettségét látták. A 75-ök Bizottsága elé egy olyan javaslatot terjesztettek be, amely a régiókra vonatkozóan három típusú törvényalkotási hatáskört határozott volna meg: a kizárólagos, a konkuráló és a maradékelv alapján meghatározott hatásköröket. Végül az elfogadott alkotmányban a rendes jogállású régiók konkuráló törvényalkotási jogot kaptak, illetve a maradékelv alapján megkapták a hatáskört, hogy azokban az új szabályozási tárgykörökben, amelyek nem tartoznak az állam hatáskörébe, jogalkotást végezhesenek. Ezzel szemben a különleges jogállású régiók megkapták a kizárólagos törvényalkotási hatáskört is.

Az így kialakított regionális állam egyfajta köztes modell volt a föderális állam és a központosított állam között, amelyet először Spanyolországban vezettek be 1931-ben. Ambrosini ezt a modellt vette alapul betervezett javaslatához.

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés döntése alapján megszűnt a korábbi tartományi rendszer, és az 1948. január 1-jén hatályba lépő új alkotmány 114. cikke kimondta, hogy az állam régiókból (*regioni*), tartományokból (*province*) és községekből (*comuni*) áll.

A regionális állam kialakításával párhuzamosan megjelent előbb két, majd újabb három különleges jogállású régió. 1946 májusában különleges státútumot adtak Szicíliának. A cél

² BARBERA – FUSARO (2001): *i. m.* 305–307.

³ DENTE, Bruno (1993): Az állam és a települések között – a régiók szerepe Olaszországban. In HORVÁTH Gyula szerk.: *Régiók és városok az olasz modernizációban*. Pécs, Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja. 321–323.

az volt, hogy megállítsák a még 1944-ben kezdődött szeparatista mozgalmat, és helyreállítsák a közrendet a szigeten. A másik különleges státútumot Trentino-Alto Adige kapta az 1946-os párizsi megállapodás alapján, amelyet Alcide De Gasperi olasz kormányfő és Karl Gruber osztrák külügyminiszter kötött a Dél-Tirolban élő nagyszámú osztrák kisebbség védelmében. 1948-ban újabb két terület kapott különleges jogállást: Szardínia, ahol szintén jelentős elszakadási törekvések alakultak ki és a frankofon Valle d'Aosta. Trieszt helyzetének tisztázását követően 1963-ban Friuli-Venezia Giulia régió is megkapta a különleges jogállást.

2. A régiókra vonatkozó szabályozás⁴

Az alkotmány kimondja, hogy a régió az állam területi artikulációja és egy olyan autonóm intézmény, amely saját státútummal, hatáskörökkel és funkciókkal rendelkezik (Alkotmány 114. cikk, 2. bekezdés).

A régió területét megváltoztatni (akár növelni, akár csökkenteni) csak alkotmányos törvénnyel lehet. Az alkotmány rendelkezik arról is, hogy meglévő régiók összevonását vagy új régió létrehozását⁵ csak az érintett területen lévő községek egyharmadának kezdeményezésére lehet. A kezdeményezésről népszavazást kell tartani. A régiók területének módosítására vonatkozó szabályozás jól mutatja annak a kijelentésnek a valódi tartalmát, amely szerint a régió a helyi közösség exponenciális intézménye.

A régiók politikai autonómiát élveznek, mert azok választott testületei saját hatáskörben relatíve szabadon valósíthatják meg általános politikai programjukat.⁶ A politikai autonómia megjelenik a régiók közigazgatási-irányítási funkcióiban is, hiszen azokban a kérdésekben, amelyek regionális hatáskörbe utaltak, a régiók akár el is térhetnek a központi politikai irányvonalaktól.

2.1. A régiók típusai közötti eltérések – a különleges jogállású régiók

Olaszország húsz régiójából tizenöt, amelyben a teljes olasz lakosság 85 százaléka él, rendes jogállású régió. A maradék öt (Szicília, Szardínia, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia), alapvetően a szigetek, a határmenti területek és a jelentős nemzeti kisebbségekkel rendelkező részek, különleges jogállást kaptak az alkotmányban (Alkotmány 116. cikk). A különleges jogállású régiók és az autonóm provinciák (Trento és Bolzano) számára az alkotmány az autonómiák különleges formáit és jogcímeit biztosítja a különleges státútumok által. A státútumokat alkotmányos törvénnyel fogadják el, s pont emiatt az alapelvek betartása mellett adott esetben akár el is térhetnek az alkotmány általános szabályaitól.

A különleges jogállású régiók a rendes jogállásúakhoz képest több tárgyban rendelkeznek (néhány esetben kizárólagos) törvényhozási hatáskörrel, s korlátként csak

⁴ Alkotmány 115–127. cikkek.

⁵ Minden régióknak legalább 1 millió lakossal kell rendelkeznie.

⁶ PALADIN, Livio (1973): *Diritto regionale*. Padova, Cedam.

a nemzetközi kötelezettségek, a nemzeti érdekek, a gazdasági-társadalmi reform jelentős törvényei és az alkotmányos alapelvek veendő figyelembe. Ezek mellett konkuráló törvényhozási és alkalmazási hatáskörrel is rendelkeznek. Széles pénzügyi autonómiával bírnak, amely számos forrást biztosít számukra.

2.2. A rendes jogállású régiók hatáskörei

2.2.1. A régió saját státútumára vonatkozó hatásköre

A rendes jogállású régiók saját hatáskörben dolgozzák ki és fogadják el státútumaikat. A státútumtervezetetről a regionális tanács szavaz abszolút többséggel, két alkalommal, s a két szavazás között legalább két hónapnak kell eltelnie. A státútumok kihirdetését követő harminc napon belül a központi kormány az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha felmerül az alkotmányellenesség veszélye.

A regionális tanács által elfogadott státútumról kötelező népszavazást tartani, amennyiben azt az adott régió választópolgárainak legalább fele, vagy a regionális tanács tagjainak az egyötöde kéri a kihirdetéstől számított három hónapon belül. A népszavazásra bocsátott státútum nem léphet hatályba, ha azt a népszavazáson résztvevők többsége nem támogatja.⁷

A státútumok a régiók jogállását szabályozzák, meghatározzák a régió szervezetrendszerét⁸ és működési szabályait, a népi kezdeményezéseket, a régió törvényeire és közigazgatási aktusaira vonatkozó népszavazások kezdeményezésének jogát, valamint a regionális törvények és szabályozások kihirdetésének módját, továbbá a helyi autonómiák tanácsának felállítását. Az alkotmány több kérdés rögzítését írja elő a státútumok számára, de ezekről nem ad taxatív felsorolást, és kritériumokat sem állít fel arra vonatkozóan, milyen kérdések sorolandók a régiók szabályozási köréhez.

2.2.2. A törvényhozási hatáskör

Kizárólagos vagy teljes jogalkotási hatáskörrel csak a különleges jogállású régiók rendelkeznek.

Az állam kizárólagos jogalkotási hatáskörébe (*potestà legislativa esclusiva*) tartozó tárgykörök:

- az állam nemzetközi kapcsolatai, az Európai Unióval való kapcsolat, a menedékjog és az EU-n kívüli országok állampolgárainak a jogállása,
- a bevándorláspolitikai,
- a köztársaság és a vallási felekezetek közötti kapcsolatok,
- a biztonságpolitika, a közrend és a közbiztonsághoz kapcsolódó kérdések, a fegyveres erők,

⁷ Alkotmány 123. cikk.

⁸ Ebben a kérdésben azonban van egy fontos megkötés, azaz minden régióban kötelező intézmények a következők: regionális tanács, regionális végrehajtó bizottság, a régió elnöke és a helyi autonómiák tanácsa.

- az állami fizetőeszközökkel kapcsolatos tárgyak, a pénzügyi piacok és a szabad verseny védelme, az állami adórendszer, a pénzügyi források egyensúlyba hozása,
- az állami szervek és a hozzájuk kapcsolódó választási szabályozások, az országos népszavazások és az európai parlamenti választások szabályozása,
- az állami közigazgatásra és a nemzeti közintézményekre vonatkozó szabályok,
- az állampolgársággal és a családi állapottal kapcsolatos államigazgatási ügyek,
- az igazságszolgáltatás és a bírósági eljárásokra vonatkozó szabályozások (polgári peres, büntetőjogi és közigazgatási jogi ügyekben),
- azon állampolgári és szociális jogok alapvető szintjének meghatározása, amelyet az állam egész területén biztosítanak,
- az oktatáshoz kapcsolódó általános ügyek,
- a községek, tartományok és nagyvárosok működése, kormányainak szervei, illetve megválasztásának módja,
- a társadalombiztosítás,
- a vámok és a határvédelem,
- a központi, a regionális és a helyi közigazgatás statisztikai és informatikai adataival kapcsolatos tárgyak,
- a környezetvédelem, az ökoszisztéma és a kulturális javak.

A kiegészítő vagy konkuráló törvényhozási hatáskörök (*potestá legislativa concorrente*) valamennyi régiót megilletik. Ez a típusú törvényhozás korlátozott, mert alárendelt az állami törvények által felállított alapelveknek.

Konkuráló hatáskörbe tartoznak a következő tárgykörök:

- a régiók nemzetközi és Európai Unióval való kapcsolata,
- külkereskedelem,
- foglalkoztatáspolitikai (munkavédelem és munkabiztonság),
- az oktatás és szakképzés egyes területei,
- tudományos és technológiai kutatás, a termelő szektorok innovációs tevékenységének támogatása,
- egészségvédelem,
- élelmezés,
- sport,
- polgári védelem,
- polgári víz- és légiforgalmi kikötők,
- kommunikáció,
- termelés,
- közlekedés és nemzeti energiaellátás,
- kiegészítő és integrált társadalombiztosítás,
- a költségvetés harmonizációja, az államháztartás és az adórendszer koordinálása,
- a kulturális és természeti javak értékmentése és kulturális tevékenység szervezése,
- takarékpénztárak, regionális hitelintézetek, regionális föld- és agrár-hitelintézetek.⁹

⁹ Alkotmány 117. cikk.

A maradék-elv (*potestà legislativa residuale*) alapján minden olyan tárgyban, amely nem tartozik az állam kizárólagos törvényhozási jogkörébe, a régiót törvényalkotási hatáskör illeti meg.

A törvényhozási hatáskörök típusainak tárgyalásakor fontos megemlíteni még egy esetet, az úgynevezett alkalmazási hatáskört, amelyről a különleges jogállású régiók esetében a statútumok rendelkeznek, míg a rendes jogállású régiók esetében az alkotmány. A szabályozások kimondják, hogy az állam törvényei a régiókra ruházhatják a végrehajtásukra vonatkozó jogszabályok megalkotásához szükséges hatáskört.

2.2.3. Szabályozási hatáskör és közigazgatási funkciók

Az alkotmány kimondja, hogy az államnak szabályozási jogköre van mindazon tárgyokban, amelyek az állam kizárólagos törvényhozási jogkörébe tartoznak, de kiemeli, hogy az állam ezt a szabályozási jogkört delegálhatja a régióknak. Ugyanakkor minden más tárgy esetében a régiók kapják meg a szabályozási hatáskört.

A vertikális szubszidiaritás elvének bevezetésével a közigazgatási feladatokat az állampolgárokhoz legközelebbi szervnek kell ellátnia. Az alkotmány kimondja, hogy a közigazgatási feladatokat a községeknek kell ellátnia, kivéve, ha azokat a törvény (központi vagy regionális, a vonatkozó hatáskörnek megfelelően) át nem ruházza a tartományokra, a nagyvárosokra, a régiókra vagy éppen az államra.

2.2.4. Pénzügyi és fiskális hatáskörök

A régiók pénzügyi autonómiával rendelkeznek mind a kiadások, mind a bevételek szintjén (Alkotmány 119. cikk, 1. bekezdés). Saját tulajdonnal rendelkeznek, befektetést igénylő kiadásokhoz (például hid- vagy közútépítés) hitelt vehetnek fel.

Saját források: adók és saját bevételek, állami adóbevételekből való részesedés és bevételek a kiegyenlítő alpból (ez a gyengébb anyagi teljesítőképességgel rendelkező régiók számára nyújt támogatást).

Ezeknek a bevételeknek kell fedezniük a regionális szervek feladatainak ellátásából származó összes kiadást. A saját források mellett, különleges helyzetekben az állam plusz forrásokat biztosíthat a régiók számára előre meghatározott célok megvalósítására.

2.3. A regionális szervek típusai és választásuk

A rendes jogállású régiók intézményrendszerére vonatkozó szabályozás igen későn, csak az 1970-es években valósult meg, az első jogszabályt 22 évvel az alkotmány hatálybalépését követően fogadták el. Ugyanakkor arra, hogy az előírt közigazgatási funkciók állami teljes regionális szintre kerüljenek, egészen 1977-ig kellett várni a minisztériumi bürokrácia ellenállása miatt.

2.3.1. Regionális tanács (*Consiglio regionale*)

A törvényhozó és rendelkező hatalom gyakorlója, a régió politikai, adminisztratív, szociális és gazdasági orientációjának a meghatározója, számos igazgatási hatáskörrel rendelkezik. A regionális tanácsot a választópolgárok közvetlenül választják, öt évre. Az első regionális tanácsi választásokat 1971-ben tartották. Legfontosabb feladata a törvényhozás, a költségvetés elfogadása és a regionális adók meghatározása.

A regionális tanácsok tagjainak száma húsz és nyolcvan tanácsos között mozog a lakosság számának megfelelően.¹⁰

2.3.2. Regionális végrehajtó bizottság (*Giunta regionale*)

A régió végrehajtó szerve, tagjait a régió elnöke nevezi ki, akit a választópolgárok közvetlenül választanak. Végrehajtja a regionális tanács döntéseit és a tanács által elfogadott törvényeket. Rendelkezik törvénykezdeményezési joggal, irányítja a regionális intézmények, szervek munkáját, és kezeli a régió tulajdonát, előkészíti a költségvetési tervet és a zárómérelget, kidolgozza a régió fejlesztési programját (Alkotmány 121. cikk).

2.3.4. A régió elnöke (*Presidente della Regione*)

A régió elnöke egyben a regionális végrehajtó bizottság elnöke is. Képviseli a régiót, kihirdeti a regionális törvényeket, meghatározza a bizottság üléseinek napirendjét és lebonyolítja az ülést.

2.4. A régiók működésének állami ellenőrzése

A régiók tevékenységét több módon ellenőrzi a központi kormány. Az általa kinevezett kormánybiztos ellenőrzi a régió által gyakorolt törvényhozási hatásköröket, és a kihirdetés előtt láttamozza a regionális törvényeket. Az elfogadott törvényeket az elfogadást követő öt napon belül el kell küldeni a kormánybiztosnak, aki törvényességi és érdemi kontrollnak veti azokat alá. A kormány törvényességi okokra hivatkozva harminc napon belül megvétőzhatja az adott törvény kihirdetését, s visszaküldheti a regionális tanácsnak.

A régiók igazgatási tevékenységének ellenőrzésében is aktív szerepet vállal a kormánybiztos, a törvényességi felügyeletet a regionális ellenőrző bizottság gyakorolja, amelyet a kormánybiztos vezet.

A köztársasági elnök elnöki rendelettel feloszthatja a regionális tanácsokat, és leválthatja a régió elnökét alkotmánysértés vagy súlyos törvénytértés esetén.

¹⁰ 2011. évi 138. törvényerejű kormányrendelet 20 tanácsost állapított meg az 1 millió lakossal nem rendelkező régiók számára és 80 tanácsost a 8 milliónál több lakossal rendelkező régiók számára.

2.5. Az állam és a régiók közötti kapcsolat intézményi háttere

A régiók államszervezetben betöltött fontos szerepe elengedhetetlenné teszi, hogy kidolgozzák az együttműködés és a közreműködés formáit a régiók és az egyéb állami szervek között. Az együttműködés főszereplője maga a régió, hiszen ez a közbenső szint az állam és a helyi szervek között. Az első és legfontosabb szereplő, amellyel a régióknak összhangba kell hozni tevékenységüket, az állam: hiszen a régiók számos tárgyban konkuráló törvényhozási hatáskörrel bírnak azzal szemben, s mind a mai napig az állam ellenőrzi a régiók pénzügyi forrásainak a nagy részét. Az intézményi keretet, amelyben az állam és a területi autonómiák meghatározzák a politikai és közigazgatási irányvonalakat és a közös választásokat, az állandó konferenciák rendszere adja.

Az alkotmány kimondja, hogy parlament által elfogadott törvényekkel kell szabályozni az állam és a régiók közti koordinációt (Alkotmány 117–118. cikk). A koordináció első és legfontosabb intézményét, az Állam–régió konferenciát 1983-ban hozták létre. Ennek szigorúan csak konzultációs jogköre van, s a kormányfő elnökl. A konferencia tagjai a régiók elnökei, a két autonóm tartomány elnöke és az adott ülésen tárgyalt kérdésekben illetékes miniszterek. Amennyiben a konferencián tárgyalt kormányzati javaslatról nincs egyetértés, a kormány az adott javaslatot a regionális ügyekért felelős parlamenti bizottság támogatásával elfogadhatja.

A következő konzultációs szerv az Állam–város és autonóm provinciák konferenciája, amelyet 1996-ban hoztak létre a Minisztertanács Elnökségén belül. A konferencia azon általános politikák egyeztetési és véleményütköztetési helyszíne, amelyek hatással vannak a tartományok és a községek saját feladataira, s azokra, amelyeket az állam delegált ezekre az alsóbb területi szintekre.

Az egyesített konferenciát, amelyen az előbbi két testület tagjai vesznek részt, 1997-ben hozták létre. Ennek célja a régiók és egyéb helyi autonómiák érdekeinek állami részvétellel való megvalósítása. Minden főbb döntésnél, amely esetében mindkét konferencia véleményt alkot, az egyesített konferenciát is össze kell hívni.

Az alkotmány rendelkezik az úgynevezett regionális kérdésekért felelős parlamenti bizottságról, amely elsősorban a regionális tanácsok felosztatásánál és a régió elnökének leváltásánál tölt be fontos feladatot (Alkotmány 126. cikk). Továbbá konzultációs szervként is működik a régiók jogszabálytervezetei, illetve gazdasági és pénzügyi programozásuk terén. A bizottság 20 képviselőből és 20 szenátorból áll. Tagjait a házelnökök nevezik ki a frakciók javaslatai alapján, az arányosság elvét betartva.

3. A tartományok¹¹

A tartományok olyan autonóm intézmények, amelyek a köztársaság törvényei által meghatározott hatáskörökkel rendelkeznek és alapelvek mentén működnek. A tartományok közvetítő szintként jelennek meg a régiók és a községek között, koordinációs feladatokkal.¹²

¹¹ Alkotmány 128–133. cikkek.

¹² TUEL (*Testo unico degli enti locali*) 3. cikk, 3. bekezdés.

A tartományoknak három fő funkciójuk van, a képviselőlet, a koordináció és a fejlesztés. Saját és delegált hatáskörökkel rendelkeznek, koordinálják a gazdasági és pénzügyi programozást, és saját többéves fejlesztési programokat fogadnak el.

A tartomány fő szervei: a tartományi tanács, amely politikai és közigazgatási irányító és ellenőrző szerv, tagjait közvetlenül a választópolgárok választják öt évre.¹³ A tartományi végrehajtó bizottság látja el a végrehajtói feladatokat. A tartomány elnökét a választópolgárok közvetlenül választják.

4. A községek

A községek saját státútummal, hatáskörökkel és funkciókkal bíró, szabályozási autonómiával rendelkező szervek.¹⁴ Hatáskörükbe tartozik minden közigazgatási funkció, amely a helyi lakosságot érinti.

A községek részei a város és a körzetek. A 250 000 főnél nagyobb létszámú községeknek kötelező létrehoznia körzeteket, a kisebbeknek mindez fakultatív feladat.

A községekben a politikai és közigazgatási irányítást és az ellenőrzést a községi tanács végzi.¹⁵ A községi végrehajtó bizottság a végrehajtás szerve. A polgármester elnöklí és összehívja a községi végrehajtó bizottságot, ő felelős a helyi közigazgatásért, továbbá a központi kormányzat hivatali funkcióit is ellátja. A választópolgárok közvetlenül választják öt évre, mandátuma egyszer megújítható (újraválasztható).

5. A nagyvárosok¹⁶

A nagyvárosok saját státútummal, hatalommal és funkciókkal bíró autonóm szervek. A tartományok speciális fajtái, mert a községeknél szélesebb hatáskörökkel rendelkeznek gazdasági ügyekben és a közszolgáltatások terén.

Rendes jogállású régiókban tíz nagyvárost találunk: Róma, Milánó, Torino, Nápoly, Bologna, Bari, Firenze, Genova, Velence, Reggio Calabria. A különleges jogállású régiókban pedig négyet: Cagliari, Catania, Messina, Palermo.

6. A 2001. évi alkotmányreform

A 2001. évi 3. alkotmányos törvény jelentősen módosította az alkotmány második részének V. címét, amely a területi autonómiákról rendelkezik.

¹³ A tanács tagjainak száma a lakosságszám függvényében változik, 24 tanácsos a 300 000-nél kevesebb lakossal rendelkező tartományok esetében és 45 tanácsos az 1 400 000-nál több lakossal rendelkező tartományok esetében.

¹⁴ Alkotmány 114. cikke, D. Lgs. n. 267/2000, L. cost. N. 3/2001.

¹⁵ A tanács tagjainak a számát a lakosság száma alapján határozzák meg, 12 főből áll a tanács a 3000 főnél kevesebb lakosú községekben és 60 főből áll a tanács az 1 millió főnél több lakosú községekben.

¹⁶ D.Lgs. N. 267/2000, L. cost. N. 3/2001; Alkotmány 114. cikk.

A reform főbb változtatásai:

- A 114. cikkben nagyobb hangsúlyt kapott a község mint területi közigazgatási egység, azáltal, hogy az állam részeinek felsorolásában az első helyre került. Az 1948-ban hatályba lépő szöveg a köztársaság részeiként a régiókat, a tartományokat és a községeket határozta meg. A 2001-es reform ezzel szemben úgy fogalmazott, hogy a köztársaságot községek, tartományok, nagyvárosok, régiók és az állam alkotja. A változásnak több üzenete van. Egyrészt az új szöveg már az államot is a köztársaság alkotórészének tekinti. Másrészt a községek kiemelt szerepet kaptak, mivel ez az a közigazgatási szint, amely a legközelebb van az állampolgárokhoz.
- Az új 117. cikk kategorikusan felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyek esetében az államnak kizárólagos törvényhozási jogköre van, azokat a területeket, ahol a régióknak konkuráló jogalkotási hatásköre van és a maradékot, amely alapján mindazon területek esetén, amelyek nem tartoznak az állam hatáskörébe, a régiók jogosultak a törvényalkotásra.
- A reform alkotmányos szinten szabályozta a főváros helyzetét. Róma speciális, az alkotmány által meghatározott korlátok között státúumalkotási, közigazgatási és pénzügyi autonómiával rendelkezik.
- A reform kimondja, hogy nemcsak a különleges jogállású régiók rendelkeznek az autonómia különleges formáival és jogcímeivel, hanem a rendes jogállású régiók is, amennyiben az érintett régió ezt kezdeményezi, és az állam törvénynyel jóváhagyja.
- A reform kimondja, hogy a régiók törvényhozási jogköre konkuráló.
- A reform elismeri a régiók külpolitikai hatáskörét néhány korlát bevezetésével.
- A reform kimondja, hogy a közigazgatási funkciók ellátására a községek jogosultak, alkotmányos szintre emelte a szubszidiaritás, a különbségtétel és a megfelelés elveit.
- A reform alkotmányos szintre emelte a fiskális föderalizmust, mert kimondta, hogy a községek, tartományok, nagyvárosok és a régiók pénzügyi autonómiával rendelkeznek mind a bevételek, mind a kiadások terén. Saját forrásokkal rendelkeznek, saját adókat vetnek ki összhangban a központi szabályozással (Alkotmány 118. cikk).
- A régiók és a helyi szervek súlyos kötelezettségzegése esetén a reform előírja az állam beavatkozását. Arra az esetre, ha a helyi szervek, autonómiák nem teljesítik kötelezettségüket: nemzetközi egyezményeket, vagy szabályokat szegnek meg közbiztonság veszélye esetén, illetve állampolgári és szociális jogok védelmében. Két elvet kell az államnak ilyen esetekben figyelembe vennie: a szubszidiaritás és a lojális együttműködés elvét. Az eljárás részletes szabályozását a 2003. évi 131. törvény írja le részletesen.
- A reform létrehozta a helyi autonómiák tanácsát minden régióban konzultációs jogkörrel.
- A reform hatályon kívül helyezte a régióknak a helyi szervek aktusai felett gyakorolt ellenőrzésére és az állam regionális törvények felett gyakorolt ellenőrzésére vonatkozó cikkeket (115., 124., 125. cikk, 1. bekezdés, 128–130. cikkek).

18. táblázat
Régiók, tartományok és nagyvárosok

Régió	Tartomány	Nagyváros
Valle d'Aosta	Aosta	–
Piemonte	Alessandria	Torino
	Asti	
	Biella	
	Cuneo	
	Novara	
	Verbano-Cusio-Ossola	
Liguria	Vercelli	Genova
	Imperia	
	La Spezia	
Lombardia	Savona	Milano
	Bergamo	
	Brescia	
	Como	
	Cremona	
	Lecco	
	Lodi	
	Mantova	
	Monza e Brianza	
	Pavia	
	Sondrino	
Trentino-Alto Adige	Varese	
	Trento	
Veneto	Bolzano	Venezia
	Belluno	
	Paova	
	Rovigo	
	Treviso	
	Verona	
Friuli-Venezia Giulia	Vicenza	
	Trieste Pordenone	
	Gorizia	
	Pordenone	
	Udine	

Régió	Tartomány	Nagyváros
Emiglia-Romagna	Ferrara	Bologna
	Forli-Cesena	
	Modena	
	Parma	
	Piacenza	
	Ravenna	
	Reggio Emilia	
	Rimini	
Toscana	Arezzo	Firenze
	Grosseto	
	Livorno	
	Lucca	
	Massa Carrara	
	Pisa	
	Pistoia	
	Prato	
	Siena	
Umbria	Perugia	–
	Terni	
Marche	Ancona	–
	Ascoli Piceno	
	Fermo,	
	Macerata	
	Pesaro-Urbino	
Lazio	Frosinone	Roma
	Latina	
	Rieti	
	Viterbo	
Abruzzo	L'Aquila	–
	Chieti	
	Pescara	
	Teramo	
Molise	Campobasso	–
	Isernia	

Régió	Tartomány	Nagyváros
Campania	Avellino	Napoli
	Benevento	
	Caserta	
	Salerno	
Puglia	Andria	Bari
	Barletta	
	Brindisi	
	Foggia	
	Lecce	
	Taranto	
	Trani	
Basilicata	Potenza	–
	Matera	
Calabria	Catanzaro	Reggio Calabria
	Cosenza	
	Crotone	
	Vibo Valentia	
Sicilia	Agrigento	Palermo, Catania, Messina
	Caltanissetta	
	Enna	
	Ragusa	
	Siracusa	
	Trapani	
Sardegna	Carbonia-Iglesias	Cagliari
	Medio Campidano	
	Nuoro	
	Ogliastra	
	Olbia-Tempio	
	Oristano	
	Sassari	

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Vákát oldal

XII. Az olasz szakszervezeti mozgalom rövid története

Nuber István

1. A szakszervezeti mozgalom történelmi előzményei

A politikai intézményrendszer struktúrájában a szakszervezetek jelentős mozgalmi és érdekvédelmi szerepet töltenek be. Kialakulásuk döntően az ipari társadalmak fejlettebb időszakára esik. Olaszországban a szakszervezeteket színrelépésüktől kezdve hol visszafogottabb, hol lényeges politikai, érdekvédelemért, szociális és kulturális tényezőként tarthatjuk számon. E mozgalmak nem üres térben helyezkednek el, hanem determinálják és befolyásolják őket a fennálló társadalmi, politikai viszonyok, a gazdaság fejlettségi állapota és versenyképessége, a nemzeti és nemzetközi munkaerő helyzete. Ebben az összetett erőterben a szakszervezeti mozgalom vagy alárendelt szituációba kerül, vagy autonómiát vív ki magának.

A 19. század második felében az Olasz Királyságban más nyugat-európai országokhoz képest sokkal később – főként Lombardiában, Piemontban és Liguriában – jelentek meg a modern ipar első formái. Itália ekkor még nagyon szegény ország volt, lakói túlnyomórészt mezőgazdaságból éltek. A 25 millió lakosból mindössze egymillió tudott írni és olvasni.

Az új gépek feltalálása és a gyárak létrejötte nyomán földművesek tömegei költöztek vidékről a városokba, ahol kialakult a termelőeszközöket birtokló iparosodott polgárság és a csupán saját munkaerejével rendelkező proletariátus. A munkának azonban nagyon alacsony volt az ára. A tőkekoncentráció már kezdetben lehetővé tette a munkás lehető legnagyobb mértékű kihasználását. A kapott fizetés csupán a fizikai túléléshez volt elegendő. A munkaidő rendkívül hosszúra nyúlt, a munkaadók megkövetelték a szigorú, kíméletlen munkarendet a profithajhászás érdekében. A munkások semmilyen védelemmel nem rendelkeztek munkahelyi baleset vagy betegség, terhesség és nyugdíj esetén. A nők és a gyermekek még inkább kiszolgáltatottak voltak.

Az áldatlan szociális helyzetben hamarosan létrejöttek és nagyon gyorsan elterjedtek a kölcsönös segítségnyújtást kínáló munkásegyletek és munkakamarák. Ezek az egyletek a régi céhek mintájára saját tagjaiknak nyújtottak segélyeket. Maguk által megállapított díjfizetés ellenében, a közös kasszából részesülhettek a rászorulóknak: a betegek, akik balesetet szenvedtek, vagy akiknek családtagjai meghaltak. Megjelentek a szövetkezeti társulások is, hogy a dolgozók alacsonyabb árakon tudjanak élelmiszert és egyéb szükségleti cikkeket vásárolni.

Az egyre nehezebb életkörülmények és a szocialista eszmék elterjedése eredményeképpen Olaszországban a kölcsönös segítségnyújtást biztosító társaságok egyfajta

ellenállást megtestesítő egyesületekké váltak. A közös pénzalap már nem csupán „jóléti” célokat szolgált, hanem a jogaikért küzdő munkások követeléseit is támogatta.

1872-ben Rómában egy nemzeti munkáskonferencián megszületett az Olasz Nyomdaipari Munkások Egyesülete (*Associazione fra gli Operai Tipografici Italiani*), amely az első országos szakmaközi szervezetnek tekinthető. Ebben az időszakban sok más munkástársaság is szakszervezeti jellegű szövetséggé alakult át, és a segélyezésen túl, egyre inkább az ellenállás és a harc szervezett formáit hozták létre. Ebből a szempontból legaktívabb szakmai társulatok a pékek, a kőművesek, a vasutasok és a textilipari munkások és a földművesek szervezetei voltak. 1860 és 1878 között 450 alkalommal szerveztek sztrájkot a fizetésemelésért, a fizetés visszatartása miatt, a munkakörülmények javításáért és az egész napos munkában eltöltött idő csökkentéséért.¹

A munkások aktivitásának növekedésével együtt egyre nagyobb szükség volt a szervezett keretekre, a koordinálásra és a képviseletre, valamint a társadalmi jogok érvényesítésére. 1891-ben Milánóban, Piacenzában és Torinóban megalakultak a munkakamarák, amelyek különböző szakmai egyesületeket tömörítettek.²

Ugyanebben az évben XIII. Leó pápa kiadta a *Rerum novarum* kezdetű enciklikát a munkáskérdésről, amely hosszú éveken keresztül az egyház társadalmi doktrínája lett, és amelynek hatására a következő század elején megszületett a keresztény szakszervezeti mozgalom. A keresztény szociális tan megalapítója a kapitalizmus súlyos ellentmondásainak feloldására tett kísérletet, rámutatva a proletáriátus „tarthatatlan” helyzetére. Hangsúlyozta, hogy a munkások magukra maradtak, védtelenné és kiszolgáltatottá váltak a munkaadók „embertelenségének és korlátlan nyereségvágyának” következtében.³ Javasolta – a vallás előírását követve –, hogy a tőkésék és a munkások – a gazdagok és a szegények – kölcsönös, harmonikus, békés viszonyban álljanak egymással, mivel egymásra vannak utalva. A munkaadók legfőbb kötelességének tartotta, hogy munkásaik ne súlyyedjenek rabszolgasorba, „becsüljék meg őket, vegyék figyelembe vallási igényeiket pihenőnapjaikon, járuljanak hozzá megélhetésük, szükségleteik biztosításához, a keresztényi szeretet jegyében”.⁴ Felhívta a figyelmet arra, hogy a munkavállalók teljesítsék a szerződésben vállalt feladataikat, tartózkodjanak a lázadástól, az erőszaktól, ne károsítsák a munkaadók vagyonát. Az egyház kiemelt feladatának tekintette, hogy a két osztályt megbékélésre ösztönözze, barátságban és szeretetben egyesítse őket, „jó irányba hajlítsa az akaratot”.⁵ Az állam feladatául szabta, hogy segítse elő a közjó szolgálatát, működjön közre minden osztály és csoport érdekének érvényesítésében, kiváltképpen maximálisan javítsa a munkásság helyzetét, védje jogaikat. A körlevélben különleges jelentőséget tulajdonított a vallásos egyesületeknek és a keresztény munkásszervezeteknek – vállalva a szegények védelmét –, hogy az önkéntes társulások segítségével az egyének a „testi, lelki, családi javak lehető legnagyobb növekedését nyerjék”.⁶

¹ VALLAURI, Carlo (2008): *Storia dei sindacati nella società italiana*. Róma, Ediesse. 18–19.

² ANTONIELLO, Donato – VASAPOLLO, Luciano (2006): *Eppure il vento soffia ancora. Capitale e movimento dei lavoratori in Italia dal dopoguerra ad oggi*. Jaca Book, Milano. 21–22.

³ XIII. Leó pápa (1891): *Rerum Novarum*. Róma. (ford. DÉR Katalin) <http://uj.katolikus.hu/nyomtat-konyvtar.php?h=125> p. 2. (a letöltés dátuma: 2016. 11. 29.)

⁴ XIII. Leó pápa (1891): *i. m.* 6.

⁵ XIII. Leó pápa (1891): *i. m.* 8.

⁶ XIII. Leó pápa (1891): *i. m.* 16.

XIII. Leó pápa reformista gondolatai több olyan reális és égetően szükséges társadalmi és szociális problémára hívták fel a figyelmet – a tőkés tulajdonosi státusza, a munkás nyomorúságos helyzete, az állam kötelessége, az egyház elhivatottsága –, amelynek orvoslására elengedhetetlenül szükség volt (és ma is az), de a gyakorlati javaslatok csak részben oldódtak meg a kapitalizmus belső ellentmondásai miatt.

1.1. A munkakamarák

1892-ben Genovában került sor az Olasz Szocialista Párt (*Partito Socialista Italiano*, PSI) alapító kongresszusára, ahol a munkakamarákat a munkások szakszervezeti harcának eszközeivé nyilvánították. 1893-ban a munkakamarák első nemzeti kongresszusán Parmában tizenkettő, a következő évben pedig tizenhat munkakamara vett részt. Az olasz ipari rendszer elmaradottsága miatt lassabban alakultak meg az egyes iparági tömörülések. Először a nyomdaipari dolgozók, majd a vasutasok és az építőipari munkások, később a mezőgazdasági és a kohóipari munkások föderációi jöttek létre.

A 19. század utolsó évtizedében az elnyomó osztályok a Crispi-kormánnyal együtt kegyetlenül próbálták elfojtani az ország egész területén jelentkező társadalmi mozgalmakat. Ebben az időszakban munkabeszüntetések, tüntetések történtek Szicíliától Milánóig a magas adók és árak ellen. A tüntetések leverése sokszor halálos áldozatokat követelt. Az első sikerrel járó általános sztrájkot Genovában szervezték meg, s a hatalom birtokosai kénytelenek voltak elismerni, hogy nem lehet figyelmen kívül hagyni a munkások követeléseit, és elhallgattatni a tiltakozásukat. Ennek hatására az új hatalom, élén Giovanni Giolittivel, a munkásmozgalommal való párbeszédet szorgalmazta. Az új politikai légkör – a gazdasági fejlődésnek is köszönhetően – jelentősen hozzájárult a szakszervezeti mozgalom fejlődéséhez.

1.2. Az Általános Munkásszövetség megalakulása

Az 1906. szeptember 29. és október 1. között a milánói kongresszuson a munkakamarák, a ligák és a föderációk egyesülésével létrejött az Általános Munkásszövetség (*Confederazione Generale del Lavoro*, továbbiakban: CGdL). A jelenlévő 700 küldött több mint 250 000 tagot képviselt. Itt kezdődött el az Olasz Általános Munkásszövetség (*Confederazione Generale Italiana*, továbbiakban: CGIL) 110 évre visszanyúló története. A CGdL kezdettől fogva a munkások általános szolidaritására és képviselőre alapozta tevékenységét. Ebben az értelemben nagyon fontos szerepük volt a munkakamaráknak. Funkcióik között szerepelt a munkásosztály egyesítése, a szakszervezetek közötti koordináció megszervezése, a munkahely keresése, a szakmai képzés biztosítása, és segítségnyújtás a munkaügyi ellentétek megoldásában is. Oktatási helyként is működtek és a munkások emancipációs színterei is voltak. A munkakamarákban lehetett írni és olvasni tanulni, valamint a közkönyvtárakat is használni.

A CGdL-t erősen központosított felépítés jellemezte, és az angol *trade unionok*-tól vagy a német szakszervezetektől eltérően az általános szövetség eszméje kerekedett felül az egyes szakmai föderációk szellemiségén. A kongresszuson elhatározták, hogy

a munkások egységéért küzdenek, osztálypolitikát folytatnak és elősegítik a proletáriátus anyagi és morális helyzetének javítását.⁷ Az Olasz Szocialista Párttal fennálló kapcsolatot országos együttműködési megállapodás szabályozta, amely, legalábbis elméletben, kölcsönös funkciókat és autonómiákat állapított meg.

Az évszázad első évtizedében fontos eredmények születtek a szociális törvényhozás területén. A Giolitti-kormány elfogadta az első, a nőkre és a gyermekekre vonatkozó munkavédelmi törvényeket, elrendelte a munkahelyi balesetek kötelező biztosítását, szabályozta a heti pihenőidőt és néhány ágazatban megtiltotta az éjszakai munkát. Mindezeket túl módosította és beiktatta az Országos Társadalombiztosítási Intézet (*Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale*, továbbiakban: INPS) elődjét, az Országos Rokkant és Öregségi Pénztárt. Aláírták az első, a vállalatokkal vagy területi alapon kötött kollektív munkaszerződéseket. Megszülettek az első munkahelyi képviseleti formák, az úgynevezett belső bizottságok.

A szakszervezetek jelentőségének növekedésével párhuzamosan és annak következtében, megalakultak a területi elveken működő szövetségek. 1910-ben megalapították az Olasz Gyáriparosok Országos Szövetségét (*Confederazione Generale dell'Industria Italiana*, a továbbiakban: OGYOSZ), a *Confindustriát*, amely jelentős szerepet játszott az ország iparosításában, gazdasági fejlődésének előmozdításában. Ugyanakkor az OGYOSZ-szal szemben a dolgozóknak folyamatos harcot kellett vívni gazdasági létük és szociális helyzetük jobbításáért.

A CGdL 1912-ben jelentősen meggyöngült, olyannyira, hogy ketté is szakadt: a radikálisabb szárny megalakította az Olasz Szakszervezeti Egyesülést (*Unione Sindacale Italiana*, továbbiakban: USI), amely később még tovább szakadt, az Olaszországnak a háborúba való belépését támogatók kiválásával (1914). Az első világháború kitörésével tovább romlott a politikai helyzet, és a CGdL szerte az országban háborúellenes megmozdulásokat szervezett, támogatta a szocialista parlamenti frakciót, amely nem szavazta meg a háborús hiteleket.

Olaszországnak a háborúba való belépésével elrendelték az „ipar mozgósítását” és a stratégiai fontosságú iparágak katonai szabályozás alá kerültek, ezzel együtt eltörölték a sztrájkjogot. A háború utáni időszakban felgyülemlett konfliktusok, a katonáknak tett üres (be nem tartott) ígérek, a létszükséglethez tartozó árucikkek hiánya és az ijesztő mértékű infláció hozzájárult a társadalmi konfliktushelyzetek és a szakszervezeti követelések növekedéséhez.

A CGdL szervezett ereje a „két vörös év” alatt (*biennio rosso*) – ahogyan az 1920–21 közötti időszakot nevezik –, a háború végén bejegyzett 250 000 fős taglétszám 1919-ben 1 millióra, majd 1920-ban 2,2 millióra nőtt. A háború utáni viharos politikai és társadalmi időszakban jelentős eredményeket könyvelhettek el maguknak. 1919 februárjában a Bruno Buozzi által vezetett Fémkohászati Munkásalkalmazottak Kohászok Szövetsége (*Federazione Impiegati Operai Metallurgici*, továbbiakban: FIOM) elérte a napi 8 órás munkaidő bevezetésének történelmi vívmányát. Torinóban Antonio Gramsci és Umberto Terracini az Új Rend mozgalmanak hatására a munkásképviselő új eszközeit vezették be, a gyártanácsokat, amelyek rendkívüli harcokat folytattak a szociális érdekeik védelmében. Ilyen megmozdulás volt a Fiat-gyárban az „óramutatók sztrájkja”.

⁷ VALLAURI (2008): i. m. 56–57.

1920-ban a FIOM elkészítette és benyújtotta a gyáriparosok számára a bér- és törvényi követeléseit. A gyártulajdonosok visszautasították a tárgyalásokat, amelynek következtében a munkások elfoglalták a gyárakat. Ebben az akcióban 400 000 munkás vett részt. 1920 szeptemberében a gyárfoglalás súlyos vereséggel zárult, mivel a gyártulajdonosok kemény válaszlépésekkel torolták meg a tulajdonuk elleni akciót.

1.3. Szakszervezetek a fasiszmus idején

A gyáriparosok a Mussolini által alapított fasiszta mozgalom finanszírozása mellett döntöttek, és az agrártulajdonosok támogatását is élvezték a parasztok elleni harcban. 1923 decemberében a *Confindustria* megállapodott a fasiszta korporációkkal, hogy mindkét szervezet támogatja a kormány politikáját a szociális konfliktusok elkerülésének és elmérgesedésének érdekében.⁸

A fasiszták azonban kegyetlenül felléptek a munkakamarák, a szövetkezetek, a szocialista párt és a szocialisták által igazgatott települések székhelyei ellen, gyakran a rendfenntartó erők által védelmezett módon, folytonos agressziót, gyújtogatásokat és gyilkosságokat követtek el. A fasiszta rohamosztagok cselekedeteire adott válasz erőtlenné bizonyult: a szocialista pártot belső konfliktusai emésztették, amelynek következtében 1921-ben kettéváltak és a harcias szárny létrehozta az akkor még kis létszámmal működő Olasz Kommunista Pártot. Ugyanakkor a régi, monarchista és liberális irányultságú politikai osztály tulajdonképpen kinyitotta kapuit a fasiszták előtt, abban az illúzióban, hogy ellenőrizni tudja őket. A CGdL-t és a katolikus CIL-t (*Confederazione italiana dei lavoratori*, Olasz Munkásszövetség) a fasiszta erőszak fokozatos növekedése és a gazdasági válság meggyöngítette. A gyáriparosok semmisnek nyilvánították a „két vörös év” időszaka alatt kiharcolt szakszervezeti eredményeket.

Mussolini beszédeiben, hogy elnyerje a dolgozók bizalmát, nyilvánosan kijelentette megvetését az alkotmány és a parlament iránt, amelyek jogkörét gyorsan le is építette az elkövetkező években. 1924-ben a Giacomo Matteotti ellen elkövetett merénylet – Matteotti szocialista képviselő volt, akit Mussolini megbízására a fasiszta bérgyilkosok meggyilkoltak – ürügyet szolgáltatott arra, hogy „rendkívüli” törvényeket fogadjanak el, amelyek célja a fasiszta diktatúra megvalósítása és megerősítése volt.

A Chigi-palota (1925) és a Vidoni-palota paktumával (1926) a fasiszta rezsim és a Gyáriparosok Szövetsége kimondta, hogy jogilag egyedül a fasiszta szakszervezetet ismerik el.⁹ Ezzel egyidejűleg gyakorlatilag megszűnt a véleménynyilvánítás, a gyülekezési és a sztrájkjog gyakorlásának a szabadsága. 1926. november 1-jén a fasiszta rohamosztagok a CGdL milánói székhelyét lerombolták. Nem sokkal később, 1927 elején a CGdL vezetősége ön maga feloszlatásáról határozott. A feloszlatást ellenző szakszervezeti vezetők, a franciaországi száműzetését töltő Bruno Buozzival együtt, úgy határoztak, hogy életben tartják a CGdL nevet. Hasonlóan vélekedtek az Olaszországban illegálisan tartózkodó kommunista szakszervezeti funkcionáriusok is. A fasiszta rezsim alatt a munkások sok éven keresztül nem szerveződhetek szabadon, tiltották a szakszervezeti tömörülésüket. Ennek

⁸ VALLAURI (2008): *i. m.* 87.

⁹ BRUNO, Roberto (2011): *Breve storia del sindacato in Italia*. Roma, Edisse. 100–101.

ellenére „a kommunisták, 1927 februárjában, kezdeményezték a reformisták által korábban feloszlott Általános Munkásszövetség újjáalakítását. Mint ismeretes, a reformisták közül sokan átálltak a fasiszták oldalára. A kommunista és a szocialista párt, az akkori bonyolult körülmények között, 1936. május 1-jén emigrációban kötött akcióegység egyezménye értelmében újonnan létrehozták a szakszervezeti szövetséget.”¹⁰

2. Új korszak a szakszervezeti mozgalomban

2.1. Az Olasz Általános Munkásszövetség (CGIL)

Olaszországban a faszizmus megbukott 1943. július 23-án, amelyre az első belső csapást az 1943 márciusában Torinóban kezdődött munkássztrájkok mérték. A tömegeket megmozgató sztrájkolók a háború és a magas árak ellen tüntettek. Ez volt a munkások ébredésének kezdete, amelyet az illegális CGdL készített elő. Az 1943 márciusában kezdődött megmozdulásokat 1944 márciusában, a náci megszállás ideje alatt, újabb nagyszabású sztrájkok követték, amelyekbe sok harcoló partizán is bekapcsolódott.

Az 1943–1944-ben kezdődő időszakra tehető a szakszervezeti mozgalom újjászületése, illetve az egységes szakszervezeti szövetség megalakulása. A három antifasiszta párt (az Olasz Kommunista Párt, az Olasz Szocialista Párt, a Kereszténydemokrata Párt) még az ellenállás alatt elhatározta, hogy önálló szakszervezeti szövetséget hoznak létre. 1944. június 3-án aláírták a Szakszervezeti Egység Chartáját, amelyet röviden *római paktumnak* hívnak. A szerződést Giuseppe Vittorio kommunista, Emilio Canevari szocialista, Achille Grandi kereszténydemokrata vezető látta el kézjegyével. Az Olasz Általános Munkásszövetség (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, CGIL) felsőbb szerveibe a pártok – paritásos alapon – demokratikusan öt-öt, az ideiglenes bizottságba három-három főt delegáltak. A megújult szakszervezetet „felülről” hozták létre, elhatárolódva minden olyan diktatórikus intézményi struktúrától, amely a faszizmusra emlékeztetett. Az alapítók három fő célkitűzést fogalmaztak meg, ezek közül kettő az olasz politikai szisztéma demokratikus vonásait tükrözte, azaz a pártoktól való függetlenséget és az autonómiát hangsúlyozta. A harmadik kitétel az angolszász tradíciókra hasonlít, amennyiben szükségesnek tartja a politikai semlegességet és szavatolja a dolgozók képviselését. A 20. század első felének olasz szindikalizmusa is felfedezhető a dokumentumban. A szerződés cikkei előírták, hogy az állam is ismerje el a kialakult szakszervezeti struktúrát.¹¹ A három aláíró által képviselt nézetek – szocialista kultúra, katolikus eszmeiség, kommunista ideológia – is fellelhetők a paktumban.

A CGIL 1945. április 25-e után az egész országra kiterjesztette jelenlétét és befolyását. 1945 januárjában a federáció alakuló kongresszusán fogadták el a szervezet alapszabályát az 1,3 millió tagot képviselő küldött előtt, valamint főtitkárrá választották Di Vittoriót, Grandit és a szocialista Oreste Lizzadrit. Az olasz szakszervezet három fő irányzatának képviselőiből létrehozta a 25 tagú vezetőbizottságot, amelyben paritásos alapon képviseltették

¹⁰ PANKOVITS József (1979): Olaszország. In BAGLAJ, M. V. szerk.: *A kommunisták és a szakszervezetek*. Budapest, Táncsics Könyvkiadó. 140.

¹¹ ANTONIELLO – VASAPOLLO (2006): *i. m.* 40.

magukat a jelöltek. A CGIL a kongresszus befejezése után egy évre, a népszavazás alkalmával egységesen a köztársaságot támogatta a monarchia ellenében.

Olaszország a felszabadulás után nagyon nehéz időszakot élt át. Nem volt elég nyersanyag és fűtőanyag, a bombázások számos utat és vasútvonalat megsemmisítettek, az infláció iszonyatosan magasra szökött, és virágzott a fekete piac. A háborús károk nagysága tízmilliárd dollárra tehető. A katasztrofális gazdasági és szociális körülmények hatására és ellensúlyozására a CGIL országos szintű egyezségeket kötött, amelyek rögzítették a fizetéseket, az alpbért, a drágasági pótlékot és a családi pótlékokat.

Az 1947 júniusában Firenzében megrendezett I. Országos Kongresszuson Giuseppe Di Vittorio-t választották meg főtitkárnak, ahol a küldöttek 5 735 000 tagot képviseltek. A politikai háttér gyors változása miatt már ekkor észrevehetőek voltak a szakszervezet kommunista, szocialista és a katolikus szárnya közötti megosztottság jelei. A kongresszuson megfogalmazódott több vitás kérdés, s ez mintegy előrevetítette a szakadás lehetőségét. Nézeteltérések támadtak a politikai sztrájk megítélésében is. A kereszténydemokraták nem értettek egyet az alapszabály azon cikkével, amely „a szakszervezeti akciónak kivétel nélkül minden formáját alkalmazhatónak nyilvánította.”¹² A kommunisták vezetői ellenben arra az álláspontra jutottak, hogy minden sztrájk politikai jellegűnek tekinthető, s határait nem lehet korlátozni. A sztrájkról szóló polémia a szakszervezeti egység megbontásához vezetett. Tehát a politikai sztrájk „ily módon a belső szakadás jelképévé vált”.¹³ Az előbbieket tetézte, hogy a római paktumban lefektetett, a tisztségviselőkre vonatkozó paritásos elvtől eltértek, és a pártok számarányának megfelelően osztották el a bizottsági helyeket. Ezzel a hibás döntéssel némileg sérült a különböző politikai és eszmei indíttatású mozgalom demokratikus, pluralisztikus, szabad és önkéntes jellege, alternatívát elfogadó szemlélete.

Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés idején a CGIL még egységes álláspontot képviselő vezetői tevékenységükkel nagymértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy a munka a polgári és társadalmi élet alapértékeként szerepeljen az új olasz alkotmányban, amely kimondja a szakszervezeti szerveződés teljes szabadságát és önkéntességét. A szakszervezetek kötelessége, hogy a központi és helyi szervezeteknél a törvényes kereteket megtartva „vetessék magukat nyilvántartásba”, és az alapokmányukat „demokratikus alapon rögzítsék” (39. cikk). A sztrájkjogot is a törvényben meghatározott módon gyakorolhatják (40. cikk).

Az egységes szakszervezeti mozgalom szétszakadásának okai mind az olasz belpolitikai, mind a nemzetközi viszonyok változásaira is visszavezethetők. 1947-től az antifasiszta koalíció felbomlott és az egységes nemzeti kormányok szétváltak az egyre népszerűbbé vált Kommunista Párt és az akkor még vele szövetséges Szocialista Párt hatalomból való kirekesztésével. Ezzel együtt a hidegháború kezdetétől az amerikai szakszervezetek nyomást gyakoroltak a CGIL belső irányzatainak képviselőire, főképpen a kereszténydemokratákra. 1948. július 14-én Palmiro Togliattit, az OKP főtitkárát egy bérgyilkos súlyosan megsebesítette, és a CGIL vezetése jóváhagyta a merénylet hatására kirobbant politikai sztrájkot, amelyen hétmillióan vettek részt. A sztrájk ürügyül szolgált a kereszténydemokraták kiválására a CGIL-ből. Vezetőik megalapították először a Szabad

¹² LAMA, Luciano (1980): *Beszélgetés a szakszervezetekről*. Ford. Pécsi Anna. Budapest, Tánácsis Könyvkiadó. 33.

¹³ LAMA (1980): *i. m.* 33.

Általános Munkásszövetséget (*Libera Confederazione Generale Italiana del Lavoro*, továbbiakban: LCGIL), majd 1950-től az Olasz Dolgozók Szakszervezeti Szövetségét (*Confederazione Italiana dei Sindacati Lavoratori*, továbbiakban: CISL) 1 500 000 taggal. A republikánusok és a szociáldemokraták szintén kiváltak az egységes szakszervezeti tömörülésből, és létrehozták az Olasz Munkásuniót (*Unione Italiana del Lavoro*, továbbiakban: UIL) 400 ezres létszámmal.

2.2. A megosztott szakszervezeti mozgalom

Az 1950-es években ellentmondásos helyzet állt elő az olasz szakszervezeti mozgalomban. A szétválással a CGIL politikai pozíciója meggyengült, a CISL és az UIL a hatalmon levő pártok struktúrájához kapcsolódott. Az egyes szakszervezeti csoportok nemcsak megosztottak voltak, hanem mind politikailag, mind ideológiailag szemben álltak egymással. A CGIL az osztálypolitika mellett tört lándzsát és erőteljesen antikapitalista, illetve marxista szellemiségű pártokhoz kötődött. A CISL a kereszténydemokraták centrista kormányait támogatta, és az üzemekben a mértékletességen, a vállalkozással való együttműködésen alapuló tárgyalásos politikát részesítette előnyben. A köztük lévő különbség nem csak ideológiai jellegű volt, hanem alapvető ellentétek munkáltak a szakszervezeti demokrácia képviselőiben is. Ezzel magyarázható, hogy – a korábbi ideológiai akadályok megszűnése után is – miért volt nehéz egységes szakszervezetként fellépniük. A CGIL elképzelése szerint a munkások „univerzumának” kell jóváhagynia minden a munkással kapcsolatos döntést, az érintettek szakszervezeti tagságától függetlenül. A CISL ezzel ellentétben úgy gondolta, mozgalmuk legitimitációját saját tagjai biztosítják, akik a saját szakszervezetükhöz való csatlakozásukról szabadon döntöttek.

Az USA által is támogatott kommunistaellenes hangulatban a CGIL harcos képviselői ellen szigorú szankciókat alkalmaztak: sok aktivistát elbocsátottak munkahelyéről vagy kényszermunkakört jelöltek ki számukra. A CGIL vezetőit diszkriminálták, nem engedték be a gyárakba. Az egyház kirekesztően, a rendőrség elnyomóként és kemény eszközökkel lépett fel velük szemben.

A kommunista Giuseppe Di Vittorio által vezetett CGIL a második Országos Kongresszuson a Genovában elfogadott „Munkaterv” közzétételével reagált a kormány és a *Confindustria* heves támadásaira. A Munkaterv olyan politikai kezdeményezés volt, amelynek középpontjában egy másfajta gazdasági és társadalmi fejlődés céljai fogalmazódtak meg. A feladatok között szerepelt az áramszolgáltató cégek államosítása, nagyszabású középület- és lakótelep-építő program, valamint egy nemzeti intézmény létrehozása a talaj termővé tételére és a termőföldek öntözésére. A Munkaterv legnagyobb hibájának rótták fel azonban, hogy bizonyos részei – a beruházási szektor kérdése, az erőforrások kijelölése – kidolgozatlanok voltak, valamint nem sikerült a munkástömegeket mozgósítani a fejlesztési modell megvalósítására. Luciano Lama – a későbbi szakszervezeti főtitkár – egy vele készült interjúban hangsúlyozta, hogy a Munkatervet „túlságosan szolidaritási akciónak fogták fel, nem pedig a dolgozók mozgalmában kifejeződő érdekek közvetítőjének és szintézisének.”¹⁴

¹⁴ LAMA (1980): *i. m.* 47.

A kormány nem vezette be a Munkatervet, de segítségével megtört a CGIL elszigeteltsége, képessé vált az egész országhoz szólni, egységben tartani a munkásokat és a munkanélkülieket, valamint az északi gyárak dolgozóit és a déli földbirtokok napszámosait. A CGIL 1952-ben megtartott III. Kongresszusán azt tűzte ki célul, hogy a tervük megjelenjen a munkahelyeken is, a munkások jogainak elismerésével. (Ez a cél 1970-ben a dolgozók jogairól szóló alapszabály elfogadásával valósult meg.)

A többi szakszervezettől eltérően a CGIL jellemzően nagy, országos szintű célokért küzdött. Ugyanakkor a munkahelyeken a belső bizottságok választásai a szakszervezetek közötti erős ideológiai megosztottság jegyében zajlottak, tükrözve az országos választások frontális szembenállásait. A Fiat belső bizottságának 1955. márciusi újraválasztásán a vasas szakszervezet FIOM CGIL támogatottsága, amely mindaddig 65 százalék körüli eredményeket ért el, 36 százalékra csökkent, míg a FIM CISL a szavazatok 41 százalékát, az UILM pedig 23 százalékát kapta. A vereség okozta sok hatalmas volt. A konzervatív erők még inkább csökkenteni próbálták a CGIL súlyát, amire a vezetés a vereség okainak alapos elemzésével reagált: az objektív nehézségektől eltekintve bátor önkritikát gyakorolt. Di Vittorio szakszervezete nem bújta az aktivistáit sújtó elbocsátások, diszkrimináció, kiközösítés, munkakeresés nehézségei mögé, amelyek már önmagukban is elegendők lettek volna a Fiat és más északi gyárakban elszenvedett szavazatsökkenés magyarázatára. A CGIL vezető csoportja feltárta, hogy a vereségnek belső okai is voltak: a szakszervezet túlságosan a nagy, országos és nemzetközi politikai problémák felé fordult, és elhanyagolta a dolgozókat közvetlenül érintő munkahelyi problémákat. A munkahelyi valósággal való megmérettetés fordulópontot jelentett a CGIL történetében: a munkahelyi alkufolyamatok az osztályharc új és rugalmasabb eszközévé váltak. Ez a döntés lehetővé tette a CGIL vezetése számára, hogy néhány év leforgása alatt visszaszerezze támogatottságát a gyárakban, és a munkahelyeken elkezdődhessen egy új összefogás felé mutató folyamat, amelyet a CISL együttműködésre vonatkozó tézisei is megerősítettek.

Az 1956-os magyarországi forradalmi események megítélésében jelentős véleménykülönbségek születtek. Kieleződtek a szakszervezetek közötti konfliktusok, és az egyes szakszervezetek és a támogató pártjaik sem voltak azonos véleményen. Di Vittorio, aki a PCI-től eltérően azonnal elítélte a szovjet beavatkozást, végül saját véleményének visszavonására kényszerült. Sok szakszervezeti vezető lemondott, a tagok száma 1955 és 1958 között egymillióval csökkent. A szakszervezet szocialista szárnyát megpróbálták rábírní a kiválásra, de nem értek el eredményt. Di Vittorio a PCI kongresszusán javasolta, hogy a párt és a szakszervezeti tisztségeket válasszák szét, megnyitva ezzel a szakszervezeti autonómia felé vezető hosszú utat. Di Vittorio 1957-ben meghalt, a következő főtitkár Agostino Novella lett.

2.3. A szakszervezetek újraegyesüléséhez vezető út

Nemzetközi és nemzeti gazdasági, politikai, valamint szakszervezeti események sora teremtette meg az alapját egy új, a szakszervezeti egységre irányuló folyamatnak. A háború részleges felszámolása után az ötvenes évek elején expanziós folyamat kezdődött el az olasz gazdasági életben, amelyhez nagymértékben hozzájárult a Marshall-segély elfogadása is.

Új beruházások kezdődtek, korszerű termelési eszközök terjedtek el, a munkaszervezési eljárások is észszerűbbé váltak.

A hatvanas évek közepére Olaszország megközelítette a nyugat-európai fejlett országok gazdasági színvonalát. Az északon kialakult ipari háromszögben – Torino, Milánó, Genova – bekövetkezett strukturális változások megalapozták az olasz boomot, amelyet az autógyártás, a hőolajipar, a vasipar, a kohóipar, a textilipar fejlődése fémjelzett. Kezdték elterjedni a háztartási gépek, hűtőgépek, mosógépek, elindultak a televíziós csatornák adásai, s a kultúrában, a filmművészetben, a zenében új, színvonalas alkotások születtek.

Az „olasz csodának” nevezett gazdasági fellendülés azonban több ellentmondást hozott magában. Legsúlyosabb problémának tekintjük a fejlett észak és az elmaradott dél közötti áthidalhatatlan gazdasági, életmódbeli ellentétet, amely az ország területi egyensúlyvesztéséhez vezetett. Mindezt súlyosította a társadalmi és szociális különbségek elmélyülése, valamint az a tény, hogy a gyors ipari koncentrációval párhuzamosan nem következett be az infrastruktúra fejlesztése, a lakáshiány megoldása és az egészségtelen körülmények megszüntetése, illetve mérséklése.

A bérek és az életszínvonal alacsony volta, a tömeges munkanélküliség (délien átlagosan 30 százalék) kiváltotta a gyári munkások és a mezőgazdasági dolgozók ellenállását, amely sztrájkokban, gyár- és földfoglalásokban, országos tüntetésekből nyilvánult meg. 1960-ban a milánói elektromechanikai dolgozók nagyszabású tiltakozását a FIOM, a FIM és az UILM egységesen támogatta, amit a kohóipari munkások tüntetése, a *Karácsony a téren* tetézte be. A tüntetések eredményeként több száz munkahelyi egyezség jött létre. A következő években a szerződéskötések lezárásával jelentős béremelések és munkaidő-csökkentés valósult meg. A több tucat különféle vállalat elleni (Lancia, Alfa Romeo, Siemens, CGE stb.) per indítása után a FIOM, a FIM és az IILM elhatározták a vállalati szerződések megújítását, amelynek nyomán a tulajdonosi kör ellenállását legyőzve, az állami vállalatokkal elismertették a szektorális szerződések létének jogát. Az általános ipari sztrájk után 1963 februárjában a *Confindustria* is aláírta az állami részesedésű vállalatokkal már megkötött egyezségeket.

A CISL és a CGIL is az 1965-os kongresszuson elfogadták a politikai és szakszervezeti tisztségek összeférhetlenségére vonatkozó szabályt. az 1966-os év a vállalati egyezségek kötése jegyében telt el, amelyeknek fő témái voltak: a munkások és alkalmazottak egyenlősége, a munkaidő csökkentése és a szakszervezeti jogok gyakorlása. 1968-ban elfogadták a nyugdíjreformot. Olaszországban a diáktüntetések összefonódtak a munkások tiltakozásaival, amelyek több száz vállalatra terjedtek ki. Követeléseik között szerepelt a munkaszervezés modernizálása, a szerződések megkötése, a munkaidő szabályozása és a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése. A Belső Bizottságok mellett, majd helyettük, új, alulról építkező, homogén csoportokat képviselő és nem a szakszervezeti hovatartozástól függő képviselői rendszerek lettek az új időszak főszereplői: a bázisbizottságok. 1968. május 1-jén az 1948-as szakadást követően először vonult fel együtt a CGIL, a CISL és az UIL. A CGIL határozottan elítélte az 1968-as szovjet beavatkozást Prágában, és kilépett a marxista szemléletű szakszervezetek Nemzetközi Szakszervezeti Szövetségéből (*Federazione Sindacale Mondiale*).

2.4. Forró ősz – 1969 és a válság évei

1969. április 9-én a rendőrség egy Salerno közeli településen, Battipagliában a dohánybolt tervezett bezárása ellen szerveződött általános sztrájk alatt fegyverrel lépett fel, megölt egy 19 éves munkást és egy fiatal tanítónőt. 1969 elején egy másik szakszervezeti kezdeményezés azonban pozitívan zárult: eltörölték a „fizetési ketrecekét”, vagyis a földrajzi hovatartozástól függően meghatározott kereseteket. A CGIL livornói kongresszusán a szakszervezeti egység eufóriájában részt vett a CISL és az UIL delegációja is.

1970 májusában a szocialista Munkaügyi miniszter, Giacomo Brodolini kezdeményezésére a parlament elfogadta a Munka törvénykönyvét (*Statuto dei lavoratori*), amely tartalmazta és elismerte a munkavállalók alapjogait: a politikai és szakszervezeti véleménynyilvánítást, a gyűléshez való jogot a munkahelyeken, a szakszervezeti szerveződést, valamint a híres 18. cikk által biztosított jogot, amely szerint az ok nélküli elbocsátás esetén helyreállhatott a munkaviszony. Ugyanezen év márciusában a főtítkári tisztségbe Agostino Novella helyére Luciano Lama került, többek között a betöltött tisztségek összeférhetlensége miatt is.

Az 1960-as évek végére és az 1970-es évek elejére az egyes szakszervezeti irányzatok képviselői arra az elhatározásra jutottak, hogy meg kell teremteni az 1948 előtti szakszervezeti egységet. A tárgyalások, a harcok és az érdekvégyesítési egyeztetések mind országos, mind helyi szinten egységesen folytak. Az üzemi tanácsokba közvetlen demokratikus választás alapján kerültek be a küldöttek. Fő feladatuknak tartották, hogy a munkáltatókkal közösen döntsenek a munkaviszonyok helyzetéről, a premizálás lehetőségeiről, a bérezésről és a munkaidő szabályozásáról. A CGIL az üzemi küldötteket a szakszervezet üzemi szervének tekintette. Céljai között szerepelt, hogy az üzemekben ne párhuzamosan működjön az üzemi tanács és a szakszervezet. A CGIL új főtítkára hangsúlyozta, hogy „Elsőként mi szálltunk síkra azért, hogy az üzemi, gyári tanácsok kapják meg a szakszervezet teljes [...] hatáskörét, és hogy műhelyenként kell megválasztani őket valamennyi dolgozó részvételével”.¹⁵

1970 és 1971 között Firenzében a három szakszervezeti szárny képviselői többször találkoztak, és meghatározták az egységes szövetséget létrehozó kongresszus időpontját. Közös nevezőre jutottak abban, hogy az országos és a tartományi kongresszusokon a küldöttek egyik felét a szakmák adják, a másik felét a területi szervek. Következésképpen a szakszervezetek a kormány és a *Confindustria* tárgyaló partnerei lettek. 1972 júliusában a három szakszervezet Rómában aláírta a federációs megállapodást (*Patto Federativo*). A CGIL, CISL és UIL federációja az 1970-es évek során egységesen lépett fel a főbb szakszervezeti célok, követelmények, érdekvégyesítési feladatok kidolgozásában és megvalósításában. Az egységes szakszervezet tevékenységének középpontjában a foglalkoztatás, a termelő beruházások, a déli régiók fejlesztése állt. Megállapítható, hogy a forró ősz után a szakszervezet szerepe és befolyása erőteljesen nőtt a gyárakban és a társadalomban. De a reakció sem maradt el: számolni kellett a jobboldali politikai fordulattal, a feszültségkeltés stratégiájával és Dél-Olaszországban a felkelés lehetőségével.

Az 1970-es években az emancipációnak és a női szabadságjogokért való küzdelemnek köszönhetően jelentős eredmények születtek a polgári jogokat illetően is. 1970-ben

¹⁵ LAMA (1980): i. m. 77.

elfogadták a válásról, 1971-ben kodifikálták a dolgozó anyák védelméről és az óvodához való jogról szóló törvényt. Az 1975-ös családjogi reformtörvény kimondta a férfi és a nő egyenlőségét a családban. Az 1976. évi 903-as törvény pedig a munkában való egyenlőséget biztosította. Végül 1976-ban az anyaság védelméről és a terhesség megszakításról szóló törvény koronázta meg a reformfolyamatot.

Az 1970-es évek elején a második világháború óta tartó töretlen nyugati gazdasági fejlődés nagymértékben visszaesett. Az olajválság sokkja 1973-ban kezdődött, amikor négyszeresére emelkedtek a nyersolaj árak, 2-3 dollárról 12-re nőttek baronként a költségek, s 1979-ben pedig elérték 32 dollárt. Természetesen az olajárrobbanás az importőr országokat érintette legkedvezőtlenebben. Az olasz gazdaságban jelentős recesszió következett be, ami mind az ipart, mind a mezőgazdaságot súlyosan érintette. A krízis hatására magasra szökött az infláció, visszaesett az infrastruktúra fejlesztése. Az évtized végére a kiadások elérték a 110 milliárd lírát.

Az 1970-es évek második felében a gazdasági válság következtében a szakszervezeti mozgalom aktivitása megtorpant. A gyáripárosok arra használták fel a gazdasági válságot, hogy a „forró ősz” során meggyöngült pozícióikat visszaszerezzék. A termelőüzemekben mindenhol intenzív szerkezeti átalakításokat hajtottak végre, amit a technológiai fejlődés és az automatizálás is elősegített, s ezzel együtt pedig jelentős munkaerő-felesleg keletkezett. Túlzott mértékben megnőtt a nulla órában dolgozó, munkanélküli járulékhöz folyamodók száma, s időközben megkezdődtek a kollektív elbocsátások.

Az ólomévek idején a szakszervezeti mozgalom akciói ellen radikális jobb- és baloldali indíttatású merényletek történtek. 1974. május 28-án Bresciában egy szakszervezeti felvonuláson bomba robbant: nyolcan meghaltak, és több mint száz személy sebesült meg. Néhány hónappal később az Italicus Társaság vonatán robbantás következményeként tizenketten meghaltak és negyvennyolcan megsebesültek. Ennek az időszaknak, amely rengeteg halálos áldozattal és sebesülten járt, a legmeggrázóbb eseménye Aldo Morónak, a DC elnökének 1978. március 16-ai elrablása és meggyilkolása volt. A Vörös Brigádok csoport megölte az Ansaldonál dolgozó Guido Rossát, a CGIL küldöttjét, aki felhívta a figyelmet a brigádista jogtalan jelenlétére az üzemekben. 1980. augusztus 2-án újabb mélysárlás rázta meg az országot: a bolognai pályaudvaron robbant bomba 85 halálos áldozattal és 200 sebesülten járt. A CGIL és az egységes szakszervezet ezekben az években nagyrészt a feszültségkeltés stratégiájának próbált ellenállni, határozottan megvédeve a terrorista cselekményektől a demokráciát és a demokratikus intézményeket.¹⁶

1980-ban a Fiat vezetése bejelentette, hogy 14 000 munkavállalót elbocsát, 23 000 munkást pedig felfüggeszt a munkavégzés alól. Erre a drasztikus lépésre válaszul a fém munkások sztrájkba léptek, leállították a termelést, és 35 napig megszállták a Fiat bejáratát. A Fiat vezetői az alkalmazottak és káderek segítségével ellenfelvonulást szerveztek Torino utcáin, amely a „negyvenezrek menete” elnevezést kapta.¹⁷ A felvonulás a szakszervezeti ügy vereségét jelentette, és egyben az egyenlőségpárti szakszervezeti politika végét is, amely gyakorlatilag megszüntette a szakszervezet jelenlétét a magasabb beosztásokban. A vereség nyomán kiéleződnek a CGIL–CISL–UIL, az egységes federáció meglévő konfliktusai.

¹⁶ Lásd bővebben a III. fejezetben.

¹⁷ ANTONIELLO – VASAPOLLO (2006): *i. m.* 186–187.

A *Confindustria* felmondta a „mozgó bérskála” („scala mobile” – a kereseteknek az inflációhoz való igazítása) megállapodást, amellyel kapcsolatban a szakszervezetek eltérő álláspontokat képviseltek. Míg a CISL és az UIL elképzelhetőnek tartotta a „scala mobile” felülvizsgálatát, a CGIL többsége ellenezte. A problémát a Craxi-kormány által 1984. február 14-én kiadott híres San Valentino-féle kormányhatározat oldotta meg, amely négy ponttal csökkentette az emeléseket. Végül a 1985-ben a kommunista párt javaslatára kiírták a népszavazást, amely a határozat győzelmét hozta. A CGIL álláspontja vereséget szenvedett, s a belső ellentétek a vezetők szintjén is megjelentek. Az elkövetkező években (1986–1991 között) a CGIL azt a célt tűzte ki, hogy kitörjön a belső válságból a saját autonómiáját megerősítő programmal. Időközben Lama lemondott a főtítkári posztjáról, és őt követte először Antonio Pizzinato. 1988-ban Bruno Trentint választották vezetőnek, aki a szakszervezeti politika megújításáért szállt síkra. Fő feladatának tartotta a jövedelem-politika, a szerződéses rendszer és a megállapodások reformját, valamint a nemzetközi és nemzeti kapcsolatok új alapokra helyezését.

3. Szakszervezetek a politikai „váltógazdaság” idején

3.1. Háromoldalú egyezmény

A berlini fal leomlása után mind a nemzetközi, mind a nemzeti politikai viszonyokban kardinális fordulatok következtek be. Az olasz politikai életben a tektonikus változások az egész pártstruktúrát érintették, de főképpen a Kereszténydemokrata Pártot, amelyen az egész olasz politikai rendszer alapult, s amely elvesztette addig még megmaradt történelmi szerepét is, és feloszlott. Erre az alkalmat a „Tangentopoli” adta, amelynek során egy kiterjedt, minden kormánypártot érintő illegális pártfinanszírozási, korrupciós rendszer tárult fel. Több párt megszűnt, szétvált vagy átalakult, illetve új pártok, mozgalmak születtek, amelyek felgyorsították az I. Köztársaság válságát. A politikai földrengés felszínre hozta az ország nehéz gazdasági helyzetét is, amelyet tovább súlyosbított a magas államadósság. Ebben a katasztrofális gazdasági és politikai helyzetben az Amato-kormány 1992 júliusában a mozgóbérskála teljes megszüntetését javasolta. A megállapodást a CGIL nevében Bruno Trentin főtítkár is aláírta, aki azonban rögtön lemondott tisztségéről, amit a CGIL vezetősége nem fogadott el. Az ország pénzügyileg is válságos helyzetbe került: az Amato-kormány 25 százalékkal leértékelte a lírát, kilépett az európai monetáris rendszerből, és egy széles körű társadalmi ellenállást kiváltó, mintegy százezer milliárd lírás megszorító csomagot vezetett be (nyugdíjkorhatár-emelés, nyugdíjak befagyasztása, minimum adószint meghatározása, adóemelés, ingatlanadó bevezetése stb.).

A CGIL, CISL, UIL szakszervezeteknek, megtartva társadalmi radikalizmusukat, 1993. július 23-án sikerült egy kompromisszumra hajló háromoldalú egyezményt kötniük a kormánnyal és a *Confindustriával*. Az egyezmény többszöri konzultációt követően jött létre, a felek megegyezésén és a bérlpolitikán alapult. Első alkalommal ismertek el egy kettős szintű, más-más feladatot ellátó megállapodási rendszert. Az ágazati egyezmények fő célja a reálbérek megőrzése volt, vállalati relációban pedig az egyes üzemeknél bekövetkezett produktivitásemelkedések újraosztása volt a kitűzött feladat. Az érintett szervezetek úgy határoztak, hogy a szerződések megújítására négyévente kerüljön sor, de

a nemzeti szintű megállapodások béreket érintő részét két évente vizsgálják felül, az előrejelzett és a tényleges infláció tükrében. A megállapodás segített átvészelni az 1990-es évek súlyos gazdasági válságát, és a gazdaság helyreállítása a közös valuta bevezetéséhez is hozzájárult. Röviddel az egyezmény aláírása után Sergio Cofferati lett a CGIL új főtitkára.

A megállapodás érvényességét az első Berlusconi-kormány nem tartotta be, és a *Confindustria* is vitatta. A kormány vezetője lebecsülte a szakszervezetek jelentőségét, opponálta a szociális rendszer átalakítását, drasztikusan csökkentette a dolgozók és a nyugdíjasok szolidaritási támogatásának szintjét. Az intézkedésével szemben 1994. október 14-én általános sztrájk robbant ki az ország nagyvárosaiban, mintegy hárommillió fő vonult ki a terekre. Berlusconi közömbösen reagált a megmozdulásokra. Rómában november 12-én egymillió fős tüntetés zajlott a munkavállalók és a nyugdíjasok részvételével, az Északi Liga pedig kivált a kormányból, s Berlusconi lemondásra kényszerült.¹⁸

3.2. Konzultáció a szakszervezetekkel

A balközép 1996-os győzelmével részben a szakszervezeti mozgalmakkal való konzultáció került előtérbe. Megerősödtek a helyi szakszervezeti képviseltek is, amelyek megjelentek a közszférában is, ahol az egyesült szakszervezetek jelentős sikereket értek el. Ami a nyugdíjkorhatárt illeti: nyugdíj 65 éves kortól jár (plusz juttatást kap, aki 67 éves koráig dolgozik), ugyanakkor létezik egy rugalmassági sáv, férfiak és nők számára egyaránt, 57 éves kortól kezdődően. A nyugdíjellátás természetesen a befizetett járulékok és a nyugdíjba vonulás idejének függvénye. Időközben a CGIL a közszféra legerősebb szakszervezetévé vált. 1998. december 22-én a kormány és a szociális partnerek aláírták a makro- és mikro-gazdaság dinamikus fejlettségről és a foglalkoztatottságról, a jövedelempolitikáról szóló egyezséget, amely *karácsonyi paktum (Patto di Natale)* néven vált ismertté. Ezzel együtt azonban továbbra is jelentős nézetkülönbségek hátráltatták a szakszervezeti demokrácia kibontakozását, ami egyben megakadályozta a szakszervezeti törvény elfogadását is.

3.3. Harc a dolgozók jogaiért

A 2000-es évektől az egyre bonyolultabbá és konfliktusosabbá váló nemzetközi környezet, a gazdasági nehézségek nem kedveztek a munkavállalóknak, és ezzel együtt az európai jóléti rendszer létjogosultsága is megkérdőjeleződött. Terjedőben volt az a vélemény, hogy a szakszervezeti kötöttségek, a szociális törvényhozás, a szerződések előírásai, a társadalmi szolidaritás elve akadályozzák a gazdasági növekedést. Az új Berlusconi-kormány a 2001-es választási győzelme után megpróbálta eltörölni a munka törvénykönyvének 18. cikkét, amely megnehezítette a munkavállalók elbocsátását. A CGIL határozott ellenállással reagált: 2002. március 23-án Rómában az olasz történelem egyik legnagyobb tüntetése zajlott, hárommillió fő részvételével, a 18. cikk eltörlése elleni tiltakozásul. Később a CGIL általános sztrájkot hirdetett, amelyhez a CISL és az UIL is csatlakozott. Guglielmo Epifani, aki 2002 szeptembere óta vezette a CGIL-t, összekötötte a dolgozók jogaiért

¹⁸ VALLAURI (2008): *i. m.* 190–191.

folytatott harcot a gazdasági hanyatlás megakadályozásának programjával. A CGIL képes volt közös cselekvésre ösztönözni a CISL-t és az UIL-t a jobbközép kormány politikájával szemben. 2003 októberében és 2004 novemberében egységesen általános sztrájkokat hirdettek a Berlusconi-kormány pénzügyi törvényei ellen.

3.4. *A CGIL százéves fennállása*

A CGIL 2006-ban ünnepelte százéves fennállását, és megtartotta a XV. kongresszusát is, ahol számba vették azokat az eredményeket, amelyeket a szociális és civil szférában, a dolgozók érdekképviseletének és munkakörülményeinek javításában, a szakszervezeti mozgalom egységének megőrzése érdekében és autonómiájának kivívásában, valamint az üzemi bizottságok szerepének elismertetésében értek el. Elhatározták, hogy a jövőben is offenzívan harcolnak a dolgozók, a fiatalok és a nyugdíjasok demokratikus jogaiért, az igazságosabb jövedelempolitika megvalósításáért, a munkanélküliség mérsékléséért, az ország gazdasági színvonalának, produktivitásának növeléséért északon és délen, a munkahelyi demokrácia megvalósításáért. 2007-ben a szakszervezetek egységesen követelték a kormánytól, hogy az újítsa meg a társadalombiztosítási és nyugdíjrendszert, stabilizálja a differenciált javadalmazás kritériumait az elvégzett munka eredményességének függvényében és szavatolja a munkahely biztonságát. Végül július 23-án jegyzőkönyvet fogadtak el a társadalombiztosításról, a munka modernizálásáról és versenyképesség növeléséről, valamint új megállapodást dolgoztak ki a nyugdíjrendszerről.

3.5. *„A munka dönti el a jövőt”*

2010. november 3-án a szakszervezet élére első alkalommal került női vezető a milánói Susanna Camusso személyében. A CGIL XVII. kongresszusát 2014. május 6–8-ig Riminiben tartották meg, ahol *A munka dönti el a jövőt* című dokumentumot vitatták meg, több más javaslattal együtt. Az összejövetelre abban az időszakban került sor, amikor az ország a háború utáni legsúlyosabb válságát élte és éli ma is. A folyamat strukturális és globális jellegű volt, s egyszerre jelentett pénzügyi, termelői, politikai-társadalmi és ökológiai válságot. A krízis a pénzügyi és monetáris rendszer hiányosságaiból és azon politikai döntések nyomán született, amelyek lehetővé tették a köztötségek növelését és az ellenőrzés nélküli tőkeáramlást. Mindennek eredménye volt a pénzügyi tevékenységek korlátok és szabályok nélküli „fejlődése”, amely devalválta a munka értékét és csökkentette a foglalkoztatottságot. A következmények nyilvánvalóak voltak: a munkanélküliség, különösen a fiatalok körében, drámai módon nőtt (38 százalék), a szegénység a folyamatosan dolgozókat is sújtotta, az ideiglenes munkaszerződések elterjedése bizonytalanságot váltott ki, egész iparágak, kisvállalkozások eltűnésével és a termelékenység csökkenésével kellett számolni. A válság ezen túlmenően megnövelte a feketemunkát és a szervezett bűnözés által elfoglalt teret.

Olaszországban az általános társadalmi jólét (*welfare*) sokkal törekenyebb lett, mint más európai országban. Az egymást követő kormányok nem a növekedés és a foglalkoztatottság elősegítése érdekében reagáltak a válságra, hanem a munkajogokat, a társadalmi

védőhálót (nyugdíj, egészségügy stb.) nyirbálták meg. A dokumentum kiemelte, hogy a mély etikai és morális krízis idején szükség van arra, hogy az ország újra megtalálja a legalitást, az átláthatóságot, az állampolgár és az intézmények közötti demokratikus kapcsolatokat összhangját, a megújult alkotmányos alapokat. A problémát tetézte, hogy Dél-Olaszországban az eddig leírt folyamatok még riasztóbb gazdasági és társadalmi helyzethez vezetnek. A jövedelmek vertikális zuhanása, a fiatalok munkanélküliség exponenciális növekedése, a migráció újbóli tömeges áramlása az ország északi része és Európa országai felé, társadalmi és demokratikus vészhelyzetről tanúskodtak. Megfogalmazták, ha délen nem sikerül radikálisan megfordítani ezt a hanyatlást, az ország nem tud kilábalni a válságból.

A CGIL a válság éveiben és a legutóbbi kongresszus óta eltelt időszakban támogatta és elősegítette azon kezdeményezéseket, amelyek országos és helyi szinten egy újszerű gazdasági és szociális politika bevezetését célozták meg. Éppen ezért is vált a kongresszus központi témájává az iparpolitika új stratégiai jelentőségének kidolgozása, a jogok és a munka újraegységesítése, a fenntartható fejlődést elősegítő munkakultúra kialakítása, a termékek és a termelési folyamatok ökológiai átalakítása. Ez is oka volt annak, hogy a CGIL megalkotta az új Munkatervet, amelynek központi kérdése volt a teljes foglalkoztatottság megoldása, a gazdaság- és társadalompolitika, valamint a fejlődési modell újrafogalmazása. A Munkaterv az innováción alapuló fejlődést célozza meg, s ehhez a gazdasági növekedést össze kell kapcsolni a szelektív, modern technológiai eljárások alkalmazásával, amelyek a minőségi munkahelyek megteremtését biztosítják. Növelni kell a gazdaság versenyképességét, mivel a rendszer produktivitása igen alacsony a hidrogeológiai karbantartás, a földrengésbiztonság, a helyi tömegközlekedés, az energetika, a városi urbanizáció, a helyi közösségi szolgáltatások, a közigazgatás hatékonysága, az oktatás és az integráció területén. A Munkatervnek van még néhány alapvető pontja, többek között az Európai Stabilitási Paktum újratárgyalása, az állam pénzügyi beavatkozása a fejlődés irányainak meghatározására, a közjóléti politika (*welfare pubblico*) folytatása, a közszféra és az oktatás reformjának, valamint a fiatalok foglalkoztatottságát elősegítő speciális programnak a megvalósítása.

Végül összefoglalóan kijelentették, hogy egy erősebb, egységes, plurális, autonóm, a demokrácián és a részvételen alapuló CGIL az, amelyre a munka világának és az országnak szüksége van, mivel új kihívások előtt állnak és új, követendő feladataik vannak. Felhívták a figyelmet arra is, hogy a többi szakszervezeti tömörüléssel szorosabb kapcsolatot kell kialakítani. A XVII. kongresszus dokumentumait a résztvevők (900 fő) többsége elfogadta.¹⁹

2016. december 7-én Rómában a Confindustria, a CGIL, a CISL és a UIL közös jegyzéket adott ki, amelyben kölcsönösen összevetették elemzéseiket és megtárgyalták elképzeléseiket az ország súlyos gazdasági és szociális helyzetéről. Megvitatták a *Paktum a gyár érdekében* című javaslatot, amely organikus beavatkozást sürget az innováció, a produktivitás, a versenyképesség, a beruházás, a modern munkamódszerek és ismeretek alkalmazása, a fiatalok foglalkoztatása terén, valamint elősegíti a Mezzogiorno kritikus helyzetének komplex megoldását. Az érintett partnerek szükségesnek tartották az olyan gazdaságpolitikai, nemzeti iparra vonatkozó előrelátó, reális, megvalósítható programot,

¹⁹ [http://old.cgil.it/Archivio/Congressi/XVII%20Congresso/All.1%20II%20Lavoro%20decide%20il%20futuro\(1\).pdf](http://old.cgil.it/Archivio/Congressi/XVII%20Congresso/All.1%20II%20Lavoro%20decide%20il%20futuro(1).pdf), illetve: <http://old.cgil.it/cgil/congresso/default.aspx> (a letöltés dátuma: 2017. 01. 12.)

amely nélkülözhetetlen a vállalatok versenyképessége és a foglalkoztatottság növelése érdekében, és amely határozottan reagál a fiskális politika, a környezet, az ökogazdaság problémáira, valamint szankcionálja a „fekete munkát”. A partnerek úgy döntöttek, folytatják elképzeléseik összevetését a jóléti (*welfare*) reformról, a dolgozók szociális helyzetének jobbításáról és a szerződések kereteinek halaszthatatlan megújításáról s a további tárgyalások, kerekasztal-megbeszélések szerepének jelentőségéről.²⁰

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a szakszervezeti mozgalom fejlődése is nagymértékben függ a társadalmi-gazdasági életben bekövetkező változásoktól, a politikai viszonyrendszer, a hatalmi struktúra milyenségétől, a különböző csoportok, rétegek aktivitásától, a dolgozók életkörülményeinek alakulásától és gondolkodásmódjától. Az olasz szakszervezetek életében nagy hangsúllyal esnek latba a politikai érdekviszonyok, a gazdasági, politikai krízisek és fellendülések, a tömegpártok hatalmi harcai, a demokratizálódási folyamatokat befolyásoló tényezők, amelyek a történelmi folyamatok, események fényében a kontinuitás és diszkontinuitás kettősségét tükrözik.

²⁰ www.cgil.it/patto-la-fabbrica-nota-congiunta-cgil-cisl-uil-confindustria (a letöltés dátuma: 2017. 02. 28.)

Vákát oldal

XIII. A maffia

Tanács-Mandák Fanni

„Már vagy húsz éve írnak nálunk a Maffiáról, eredetéről, történetéről rengeteg mindent, úgy, hogy ha az ember összegyűjtené a nagyszámú irományt, a legeltérőbb, legtarkább gondolatokat tartalmazó kötetek halmaza kerekedne ki belőle.”

(Giuseppe Pitré)¹

1. Fogalmi meghatározás

Palermói tájszólásban az arab eredetű maffiózó (*mafioso*) jelentése: nyalka, merész, magabiztos. Ezt a jelzőt olyan emberre használták, aki nagyon sokra tartotta magát, jellemzően alaptalanul.²

A szó jelentése egy 1863-ban bemutatott „A Vicaria börtön maffiózó” (*I Mafiusi della Vicaria*) című darab óriási sikerét követően kapcsolódott össze bűnös cselekedetekkel. A történetben nem csupán a börtön rabjainak, bandájának mindennapjait ismerhetjük meg, hanem a beavatási szertartásukat, a hierarchiájukat, az alapelveiket (tisztelet és alázat), illetve az egyik fő eszközüket: a védelmi vagy zsarolási pénzt, a *pizzut*. A nagy sikerű darabot követően a *mafioso* szó kezdett elterjedni a szicíliaiak körében.

A *mafioso* kifejezés első írásos feljegyzését az Alessandro Traina által összeállított és 1868-ban megjelent *Nuovo Vocabolario Siciliano-Italiano* (Új olasz–szicíliai szótár) című műben találjuk. A *mafioso* hengegő, vakmerő, erőszakos embert jelentett ekkor.

A egységes olasz állam kialakulását követő első évtizedekben az olasz kultúra és a nép nagy része összekeverte a szicíliaikat és a maffiát. A maffia szó nagyon sokáig nem egy szervezetet testesített meg, hanem az erőszakos szenvedélynek és az arabos gőgnek azt a keverékét, amely alapjaiban határozta meg a szigeten lakók viselkedését.³ Ehhez a nem egyértelmű fogalomhasználathoz, illetve jelentéstársításhoz nagymértékben hozzájárult az 1890. május 17-én bemutatott és óriási sikert aratott Pietro Mascagni *Cavalleria*

¹ PITRÉ, Giuseppe (1870): *Usi e costumi credenze e pregiudizi del popolo siciliano*. Firenze, G. Barbera Editore. 287. Elérhető: www.eleaml.org/rtfne/2016_stampa/usi_costumi_pitre_mafia_2016.pdf (a letöltés időpontja: 2017. 03. 22.)

² A maffia szó arab eredetének alapjai: a *mahjas* (hengeg), a *ma-afir* (arab törzs Szicília nyugati részén egykor), a *ma fi'at* (árnyékkos hely), a *meahfel* (gyülekezőhely), a *mu'afah* (védelem, oltalom, biztonság) és a *máhiás* (szószátyár) szavakból származik. A szó eredetéről bővebben: RIZZO NERVO, Gaetano (1992): *Il fascino della medusa. Mafia é bello*. Cosenza, Luigi Pellegrini Editore.

³ A fogalom körüli problémákról lásd bővebben: NICEFORO, Alfredo (1898): *L'Italia barbara contemporanea*. Milano, R. Sandon.

rusticana (Parasztbecsület) című operája, amely a szicíliai parasztok féltékenységét, becsületét és bosszúját ábrázolta, bemutatva ezzel Szicília és a maffia legtisztább mítoszáét. A *Parasztbecsület* felállított egy olyan képet, amely azt vallja, hogy a maffia nem egy szervezet, hanem a szicíliaiak büszkesége és becsülete. Az opera által híressé tett mítosz évtizedeken keresztül meghatározó lesz a maffia sokak által tévesnek tartott megítélésében.⁴

A maffia és a maffiózó fogalmak országos elterjedéshez arra volt szükség, hogy a kormány a jelenséget az országos politikai témák szintjére emelje. Az egységes olasz állam létrejöttét követő években a központi kormányzat képtelen volt fenntartani a közrendet és a közbiztonságot a szigeten. A kormány a probléma gyökerét a maffiában látta, s kemény erőszakkal, elnyomással igyekezett fellépni ellene, azonban kudarcot vallott és hiteltelenné vált az állampolgárok szemében. A kormány ezzel az eredménytelenséggel nem csupán az állampolgárok bizalmát vesztítte el Sziciliában, hanem jelentősen hozzájárult a maffia fejlődéséhez és térnyeréséhez is, ahogy azt a következő pontban részletesen is ismertetni fogjuk.

2. A maffia kialakulása

Giuseppe Garibaldi 1860 májusában szállt partra Sziciliában 1000 önkéntessel azért, hogy a szigetet az egységes olasz állam részeként tarthassák számon. Ám ez a törekvés összeesküvések, rablások, gyilkosságok és leszámolások sorát okozta. Az olasz kormány rendkívüli állapotot hirdetett, nem volt képes visszaállítani a közrendet. A zavargások az 1870-es évek végéig folyamatosak voltak. A politikai és fegyveres konfliktusok ellenére Szicília és elsősorban Palermo elbűvölte az odaérkező látogatókat. A térség és központja különböző kultúrák „albuma” volt, ahol a korábbi hódítók emlékei mind megtalálhatók voltak, mivel a szigetet gyakorlatilag az ókori görögök óta a Földközi-tenger valamennyi hatalma elfoglalta.

Az olasz politikai elit először az 1860-as években találkozott a maffia jelenségével, s azt hitték, hogy a szervezet a középkor öröksége, az évszázadokra visszanyúló idegen uralom és elnyomás szimbóluma. A maffia és az új egységes olasz állam azonban egyidősek.

A korai maffia Palermo környékén született, a sziget gazdaságának és gazdagságának alapját biztosító citrusültetvényeken (citrom és narancs). Ezek dinamikusan fejlődtek már a 18. század végétől, s alapvetően exportra termeltek: az Amerikai Egyesült Államokba és Nagy-Britanniába (a Királyi Haditengerészet citromot osztott a katonáknak, hogy elkerüljék a megbetegedéseket).⁵

Ez a fajta mezőgazdasági tevékenység ugyanakkor igen magas tőkebefektetést igényelt, hasznot pedig csak több (átlagban nyolc) év után termelt egy ültetvény. A helyzetet tovább nehezítette, hogy a citrusgyümölcs rendkívül érzékeny növény, a szél és a vízhiány

⁴ Ez a mítosz, ez a legenda valójában teljesen csupán az 1992. május 23-i merényletet követően fog teljesen eltűnni az olasz közgondolkodásból, Giovanni Falcone bíró meggyilkolását követően.

⁵ 1834-ben még csupán 400 000 láda citrusgyümölcsöt exportáltak, míg az 1880-as évek közepére már a 2 500 000 ládát is meghaladta a mennyiség.

is tönkre teheti. Mindezen tényezők miatt a citrusültetvények kiváló terepet jelentettek a maffia számára, hogy védelmi pénzeket szedhessen.

A szicíliai maffia, a *Cosa Nostra* (Mi ügyünk), a Palermo környéki citrusültetvényeken alakult ki. A lokális kötődést az is erősítette, hogy Palermo több szempontból is fontos szerepet töltött be: kereskedelmi központ volt, itt volt a sziget legnagyobb kikötője, s a politikai élet központjaként is szolgált.

A citrustermelők – annak érdekében, hogy ellensúlyozzák a kezdeti magas költségeket és csökkentsek a rossz termésből származó veszteségeket – többnyire már akkor eladták a termést, amikor az még meg sem érett. Az ültetvényeken általában a maffia emberei is jelen voltak, legtöbbször az intéző vagy a birtok egy magasabb beosztású alkalmazottja személyében (tisztartó, üzletkötő), aki gondoskodott arról, hogy a már eladott termés jó része még azelőtt eltűnjön a fákról, hogy elérkezne a betakarítás, így rossz hírbe keverte az ültetvényt. A tulajdonost csődbe vitte, majd igen nyomott áron juthatott a birtokhoz. Sok esetben, amikor a tulajdonosok rájöttek a lopásra és jelentették gyanújukat a rendőrségnek, semmi sem történt, mert a felügyelők egy része is már a szervezet tagja volt.⁶ A maffia a citrusüzlet pozitív vagy éppen negatív kimenetelét a fuvarosokkal, nagykereskedőkkel és dokkmunkásokkal való kapcsolataik révén is tudta befolyásolni.

Az 1870-es években számos gyilkosság történt, mert háború folyt a *coscák* (családok) között a citrusültetvényekért, s ezt a rendőrség különösebb közbeavatkozás nélkül szemlélte. Már ebben az időben egyértelművé vált, hogy a maffián kívüli birtoktulajdonosok nem bízhatnak sem a rendőrségben, sem az igazságszolgáltatásban.

Nicoló Turrisi Colonna Buonvicino bárója írta az első tanulmányt 1864-ben a tolvajok szektájáról *Közbiztonság Sziciliában* címmel. A tanulmány vita és elemzés tárgyává tette a szicíliai szervezetet, amelyet a cikk megjelenését követően hívtak először maffiának. Ebben az időben két egymásnak szögesen ellentmondó álláspont volt az olasz politikában arra vonatkozóan, hogy mi okozta és mi tartja fenn a zűrzavart Sziciliában. Az olasz kormány szerint az ellenzék összeesküdött az új egységes állam ellen, s szította a zűrzavart. Az ellenzéki politikusok viszont azt állították, hogy épp a kormány az, amely a válságot gerjeszti annak érdekében, hogy az ellenzékét bűnözőnek állíthassa be, s így meggyengítse, illetve hogy ezáltal biztosítsa saját hatalmát hosszú távon. A báró egyik tábor oldalára sem állt, mert azt vallotta, hogy a szervezett bűnözés (a tolvajok szektája) jelentős szereplő a szigeten, s a jelenlét már jó ideje fennáll (körülbelül az 1840-es évektől), ugyanakkor a kormány kemény fellépését nem tartotta célravezetőnek a helyzet megoldásában. Két további súlyos problémáról is írt tanulmányában, egyrészt arról, hogy sok kisebb településen a szervezet politikai támogatást is kapott, másrészt pedig arról, hogy bizonyos esetekben becsületes állampolgárok is a maffiához fordultak, mert azt remélték, hogy meg tudják teremteni a közbiztonságot vagy legalább annak látszatát.

De ez a történetnek csak az egyik oldala. Egyesek szerint a báró a politikai védnöke volt Palermo legjelentősebb maffiózóinak. Ezt az a tény is bizonyítja, hogy 1860-ban kinevezte a szekta egyik vezetőjét, Antonio Giammonat a Nemzeti Gárda egységparancsnokává.

⁶ Lásd a Fondo Riella birtok esetét: DICKIE, John (2004): *Cosa Nostra. A History of the Sicilian Mafia*. Griffin, Hoddes&Stoughton. 39–46.

Arra vonatkozóan nem állnak rendelkezésre pontos információk, hogy az 1860-as és 1870-es években megjelenő maffiacsoportok, amelyek Szicília különböző részein végezték tevékenységüket, egy maffiához tartoztak-e vagy több különálló bandát alkottak.⁷

A 19. század végén számos jelentés⁸ és az 1866-os felkelés parlamenti vizsgálóbizottságának anyaga is jelentős mennyiségű információt nyújtott a maffiáról. Ennek ellenére a hatóságok nem voltak képesek azt megállítani. Ennek oka az volt, hogy a század végére a maffia szerves részévé vált az olasz kormányzati rendszernek. A maffia és az olasz állam kapcsolatát az 5. pontban mutatjuk be részletesen.

3. A maffia felépítése

A szicíliai maffia első teljes képét, amely széles körűen leírja annak szervezeti felépítését is, az úgynevezett Sangiorgi-jelentés tartalmazza, amelyet Ermanno Sangiorgi, Palermo rendőrfőnöke készített 1898 végén a Belügyminisztériumnak. A jelentés bemutatta Palermo és a környező települések nyolc *coscájának* (Piana dei Colli, Acquisanta, Falde, Malaspina, Uditore, Passo di Rigano, Perpignano, Olivuzza) a szervezeti felépítését, a főnökök és alfőnökök nevét, a magasabb rangú maffiózókat, 218 tiszteletre méltó urat, továbbá részletes információkat az üzleti módszereikről.

A *Cosa Nostra* különböző családokra (*cosca*) oszlik. Minden családnak van egy vezetője, a főnök vagy „képviselő”, akit a tiszteletre méltó férfiak választanak. A főnök munkáját egy alfőnök (*vice capo*) és egy vagy több tanácsadó (*consigliere*) segíti. Minden családban a tiszteletre méltó férfiak, vagy más források szerint a harcosok (*soldati*) tíz fős csoportokba oszlanak, amelyeket egy csoportfőnök (*capodecina*) vezet.

A maffia fontos eleme az alázat (*umiltà*, szicíliai dialektusban *umirtà*), vagyis a szervezet iránti tisztelet és odaadás. Nagy valószínűséggel ebből ered a mai *omertà* szó, vagyis a hallgatás törvénye. Három család alkot egy járást (*mandamento*), a járások vezetői (*capì-mandamento*) tagjai a Bizottságnak (*Commissione*), Kupolának (*Cupola*), amely a fő irányító testülete a *Cosa Nostrának*. A Bizottság hozza a legfontosabb döntéseket, oldja meg a családok közötti konfliktusokat, a megbízhatatlan tagok kizárását, és ellenőrzi a gyilkosságokat.

Ahhoz, hogy valaki tiszteletre méltó férfivá válhasson, be kell bizonyítania a bátorságát (vagyis gyilkosságot kell elkövetnie), ugyanakkor nem lehet családtagja fegyveres erők tagjának. Csak akkor kerülhet sor a beavatási szertartásra, amennyiben a jelölt megfelel az összes feltételnek.

4. Tevékenységi formái

A maffia hasonlóan működik az államhoz: egy adott terület felett gyakorolja az uralmat. Ami az állam számára az adót jelenti, az a maffia számára a *pizzo*, a védelmi pénz.

⁷ Szicília mellett Olaszország más régióban is beszélhetünk a maffiáról: a calabriai szervezetet 'Ndranghetának, a campaniai szervezetet Camorrának, a pugliai szervezett bűnözést Sacra Coronának hívják.

⁸ Lásd: FRANCHETTI, Leopoldo – SONNINO, Sidney (1974): *Inchiesta in Sicilia*. Firenze (prima edizione 1876).

Ugyanakkor fontos különbség, hogy a maffia nem csupán a törvényes gazdasági tevékenységet „adóztatja” meg, hanem a törvénytelen is. Nem csupán a kereskedők fizetnek védelmi pénzt, hanem a betörők is.

A kezdetektől jelen lévő és alapvetően kisebb bevételi forrást jelentő védelmi pénzek mellett az egyes korszakokban különböző területek jelentették a fő bevételi forrás(oka)t. A kezdeti citrustermelés és a kéntermelés befolyását a 20. század első felében átvette a kábítószerek-kereskedelem, majd a század közepén megjelent egy újabb terület, amelyet sokan csak „betonként” emlegettek: az építőipar.⁹

5. A maffia és a politika kapcsolata

A maffia már a 19. század végén beépült az olasz kormányzati rendszerbe, előbb Szicíliában, aztán pedig országos szinten.

Az olasz egység kialakulását követően az első években az észak-olasz konzervatív földbirtokosok vezette jobboldali koalíció kormányzott. A déli érdekeltségű baloldali ellenzék demokráciát és több állami támogatást követelt a déli területeknek, elsősorban Szicíliának. A két politikai erő közötti konfliktus a jobboldal fokozatos és egyre jelentősebb térnyerését eredményezte a déli területeken. A többség elvesztése iránti félelem teremtette helyzetben a jobboldal igyekezett ellehetetleníteni a baloldalt a szervezett bűnözés emlegetésével. Az kétségtelenül igen aránytalan mértéket is öltött, ám mind az északi, mind a déli területeken: míg Lombardiában például 1873-ban minden 44 674 lakosra jutott egy gyilkosság, addig Szicíliában minden 3 194 lakosra. A jobboldal igyekezett a baloldali politikusokat a bűnözőkkel egy kategóriába sorol(tat)ni: a bűnözők, a maffia védelmezőiként jelenítette meg őket a kampányban. Az 1874. évi választásokat követően a jobboldal számos, a bűnözés ellen fellépő új törvényjavaslatot terjesztett be. Eközben a jobboldali kormány arra biztatta a rendőröket, hogy ápoljanak jó kapcsolatot a maffiózókkal, hagyják őket szabadon garázdálkodni mindaddig, amíg megfelelő információkat szolgáltatnak a kormányt kritizáló elemekről és a szervezetükön kívüli bűnözőkről.¹⁰

1876-ban fordult a belpolitikai helyzet, mert a baloldali koalíció alakíthatott kormányt. A Belügyminisztérium élére Giovanni Nicotera campaniai ügyvédet nevezték ki, aki bár jól ismerte a déli területeket (elsősorban Nápolyt és környékét), nem volt megfelelő mértékben tájékozott Szicíliában. Ugyanakkor eltökélt szándéka volt, hogy a Belügyminisztériumot egyfajta baloldali szavazatszerző gépezetté alakítsa át, s tisztában volt vele, hogy ezen célja eléréséhez szüksége lesz a szicíliai szavazatokra is. Nicotera szilárd célja volt, hogy helyreállítsa a rendet Szicíliában, s ennek érdekében kemény intézkedéseket rendelt el. Szemben a jobboldal hasonló kísérleteivel, Nicotera sikerrel járt, amit azonban nem a véletlennek köszönhetett. Nicotera ugyanis alkut kötött a szicíliai politikusokkal, megígérte nekik, hogy a kormány kedvezményekben fogja őket részesíteni, ha cserébe ők elfogadható mértékre szorítják vissza a bűnözést, és helyreállítják a szigeten

⁹ Lásd bővebben: FAVA, Giuseppe (1984): *Mafia. Da Giuliano a Dalla Chiesa*. Roma, Riuniti.

¹⁰ Lásd bővebben a maffia és a politika kapcsolatát: LUPO, Salvatore (2004): *Storia della mafia*. Roma, Donzelli. 121–175.

a közrendet és a -biztonságot. Ezáltal létrejött egy korábban sosem látott együttműködés Róma és a sziget között.

A század végére a római politika lassan beletörődött, hogy olyan déli politikusokkal kell együttműködnie a rend érdekében, akiknek komoly kapcsolataik vannak a maffiával. A maffiózók így a politikai rendszer részeivé váltak, s az apró szívességek pénzmemében fizettek a politikusoknak, legyenek azok jobb- vagy baloldaliak. A rendszer fennmaradását biztosította az a tény, hogy 1882-ben a felnőtt férfi lakosság egynegyedére kiterjesztették a választójogot, elkezdődött a tömeges politizálás, s a választások megdrágultak. Ez a fejlemény lehetőségek egész sorát nyújtotta a maffiózóknak.

Az olasz közvélemény csak a 19. század végén döbbsen rá végérvényesen, hogy a politikusok, a helyi hivatalnokok és a rendőrség összejár a maffiával. Ehhez a felismeréshez pedig az Emanuele Notarbartolo di San Giovanni ellen 1893. február 1-jén elkövetett kegyetlen gyilkosságra és a hét évvel később lezajlott perre volt szükség. A Milánóban, Bolognában és Firenzében lefolytatott persorozat felmentésekkel, s azzal a konklúzióval zárult, hogy a maffia nem létezik, s mindenki, aki az ellenkezőjét állítja, az Sziciliáról és a szicíliaiakról alkotott képet akarja csupán befeketíteni.

A fasizmus idején sem sikerült jelentős változást elérni a maffia elleni harcban. 1925-ben Benito Mussolini háborút hirdetett a szicíliai szervezett bűnözés ellen, a hadjárat vezérévé pedig az úgynevezett „szőrös szívű embert”, Palermo prefektusát, Cesare Morit nevezte ki. Mori a siker kulcsát abban látta, hogy bebizonyítsa a szicíliaiaknak: az állam erősebb, mint a tiszteletre méltó férfiak.

A Mori-hadművelet ugyanakkor kétértelmű eredményeket hozott. A fasizmus maffiaellenes fellépésének nem lett hosszú távú eredménye, néhány évre sikerült téli álomban tartani a maffiát, de felszámolni nem tudták a szervezetet. Mori csupán addig járt sikerrel, amíg katonailag megtörte a maffiát,¹¹ de a szervezet és a politika közötti kapcsolatrendszer felderítésében és felszámolásában már komoly nehézségekbe ütközött, ezt jól mutatja 1929-es nyugdíjaztatása is.

A második világháború alatt egyre szorosabb kapcsolat alakult ki a szicíliai maffia és a politika között. Ennek egyik legjelentősebb bizonyítéka az angolszász csapatok 1943-as partraszállása és az abban segítkező Salvatore Lucania (ismertebb nevén Lucky Luciano). Az együttműködés eredményeként a sikeres partraszállást követően két maffiafőnököt is polgármesternek neveztek ki a Kereszténydemokrata Párt képviselőjében.¹²

A szicíliai maffia szépen lassan beépült az olasz politikai és gazdasági rendszerbe is, és szinte minden, az országot érintő fontosabb eseménynél található a maffiához kötődő szálakat még a 20. század második felében is.¹³

A maffia ilyen szintű politikába való beépülését nem kísérte jelentős társadalmi felháborodás. Ebben mérhető változás majd csak az 1980-as évektől tapasztalható. A megváltozott légkört a bel- és világpolitikai helyzet módosulása és az ebből következő,

¹¹ Például Gangi ostrománál 1926 januárjában. A következő években rengeteg tiszteletre méltó férfit bebörtönöztek (sokszor ítélet nélkül).

¹² Don Calogero Vizzini Villal polgármesterévé, Giuseppe Genco Russót pedig Mussomeli polgármesterévé.

¹³ Aldo Moro, a DC elnökének és korábbi kormányfőnek 1978-as elrablásánál, az 1980-as években leleplezett P2-es szabadkőműves botrányban, a Vatikánnal összefüggésbe hozható pénzmosásoknál.

a maffiára nézve negatív fordulat¹⁴ fogja kiváltani. A fordulat egyik fontos eleme az 1982-es Rognoni–La Torre-törvény.¹⁵

5.1. A perek és következményeik

A *Cosa Nostra* az 1970-es évekig összesen csak két magasabb rangú embert ölt meg,¹⁶ azonban a hetvenes évektől kezdődően az erőszak kezdett elharapózni az állam és a maffia közötti párbeszédben, továbbá a *cadaveri eccellenti* (kiváló holttestek) esetek száma és az elkövetésükben megjelenő brutalitás mértéke egyre növekedett.

A sorozatos gyilkosságok sodrában 1982-ben Antonio Caponetto szicíliai származású vizsgálóbíró kérvényezte, hogy Firenzéből helyezték át Palermóba, hogy átvehesse az éppen meggyilkolt Rocco Chinnici vezető vizsgálóbíró munkáját. Miután Caponetto megérkezett Palermóba, a maffia elleni harcra specializálódott nyomozókból (például Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello és Leonardo Guarnotta) saját csapatot hozott létre¹⁷. Ennek egyik működési elve volt, hogy a tagok megosztották egymással információikat, így mindenki tudott mindenről, ezzel csökkentették a lehetséges megtorlások kockázatát.

A csoport munkája rendkívül sikeresnek bizonyult, Caponetto 1984 őszén sajtótájékoztatón jelentette be, hogy Tommaso Buscetta (don Masino)¹⁸ a két világ főnöke együttműködik a nyomozásukban. A több éves munka során, a Buscettától kapott értékes információk alapján 1986. február 10-én hatalmas maffiaper kezdődött Palermóban 474 maffiózó ellen. A csaknem két évig óriási biztonsági intézkedések mellett¹⁹ zajló per végén 114 vádlottat szabadon engedtek, 19 esetben életfogytiglani börtönbüntetést, más esetekben pedig több éves börtönbüntetést (összesen több mint 2600 év börtönt) és 11 milliárd líra kártérítést ítélt meg a bíróság. Ezzel az eredménnyel ez volt az olasz állam első jelentősebb csapása a szicíliai maffia ellen.

Falcone elkötelezett munkájának eredménye azonban nemcsak a csúcsperven érhető tetten, hanem az intézményi változásokban is. Az 1990-as évek elején, amikor Falcone lett az Igazságügyi Minisztérium büntetőügyi igazgatója, létrehozták a Maffiaellenes

¹⁴ A maffiaállam védőszerkezete gyengülni látszott, s ezzel párhuzamosan egyre nőtt a bűnbánó tiszteletre méltó férfiak száma, vagyis azoké, akik hajlandók voltak együttműködni a rendőrséggel és a csendőrséggel, egyre teljesebb képet festve a *Cosa Nostra* működési elveiről és stratégiáiról.

¹⁵ 1982. évi 646. törvény, amely bevezeti a büntető törvénykönyvbe a maffiaszervezetekkel való együttműködés vádját. A törvénytervezetet a kommunista párti Pio La Torre nyújtotta be, kidolgozásában részt vett Giovanni Falcone és Paolo Borsellino is. Pio La Torré a törvény elfogadásának évében meg is gyilkolták. Lásd bővebben: <http://archiviopiolatorre.camera.it/l-impegno-parlamentare-nazionale/legge-rognoni-la-torre> (a letöltés dátuma: 2017. április 25.)

¹⁶ 1893-ban Emanuele Notarbartolót és 1909-ben Joe Petrosinót.

¹⁷ A csapat tagja volt Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Giuseppe Di Lello és Leonardo Guarnotta.

¹⁸ 1984-ben az együttműködés kezdetén Tommaso Buscetta a következőket mondta skeptikusan Giovanni Falcone vizsgálóbírónak: „Nem hiszem, hogy az olasz államnak igazán szándékában állna harcolni a maffiával.”

¹⁹ A pert az Ucciardone börtönben kifejezetten erre a célra épített betonbunkerben tartották. A bunker nyolcszögletű helyiségében tartották a tárgyalást, a legveszélyesebb vádlottakat az ehhez a teremhez kapcsolt harminc ketreben tartották.

Nyomozati Igazgatóságot (*Direzione Investigativa Antimafia*), amely a csendőrök, a rendőrök és egyéb bűnüldöző szervek munkáját hangolja össze, illetve a Maffiaellenes Nemzeti Igazgatóságot (*Direzione Nazionale Antimafia*), amely a maffiaellenes munkát végző nyomozók országos irodájaként működött. Falconénak sikerült kiépítenie a maffia elleni egységes harc intézményi alapjait.

A *Cosa Nostra* a Semmitőszéken megtámadta a csúcspér ítéletét, azonban a bíróság 1992-ben megerősítette a palermói perben hozott ítéleteket. Több mint száz év után az olasz állam végérvényesen és egyértelműen kijelentette, hogy a *Cosa Nostra* egy olyan szervezet, amely óriási veszélyt jelent az államra nézve.

Ez az állammal szembeni vereség óriási haragot váltott ki a Cosa Nostrában, véget vetett a szervezet és a Kereszténydemokrata Párt közötti évtizedeken át tartó együttműködésnek,²⁰ s elindította a hosszú hónapokig tartó bosszúhadjáratot.²¹ Az állam gyorsan reagált minderre, s elindította a „szicíliai vecsernye” nevű hadműveletet, amelynek keretében 7000 katona érkezett Szicíliaába. A második világháború óta ez volt a legjelentősebb katonai művelet a szigeten, amely során 1993-ban sikerült elfogni a *Cosa Nostra* fejét Totò Riinát is.

1995 őszén egy másik jelentős per kezdődött, amelyet sokan az évszázad pereként aposztrofáltak. A vádlottak padján Giulio Andreotti a Kereszténydemokrata Párt hétszeres miniszterelnöke állt. A vád szerint a politikus több ízben védelmezte a *Cosa Nostra* érdekeit. Mind az első fokú (1999-ben), mind a másodfokú ítélet (2003-ban) ártatlannak ítélte Andreottit.

Fogalomjegyzék

cagnolazo: vadkutya, a beavatatlan jelölt

capo: a maffiózók közvetlen felettese

capodecina: a tízek vezetője

capo dei capi: a főnökök főnöke

consigliere: a cosca tanácsadója

cosca: helyi család

infame: a maffia elárulója

mattanza: a maffia gyilkosságsorozata az ellene fellépő állammal szemben

omertà: hallgatás törvénye

pentito: a maffiából kivált tagok, bűnbánó maffiózók

pizzo: védelmi pénz

sfregio: örökre elcsúfító sebhely; kihívó sértés, amelynek az a célja, hogy valaki elveszítse az arcát.

terra infidelium: hűtlen terület

uomo d'onore: tiszteletre méltó férfi

vendetta: vérbosszú, sérelem megtorlása

²⁰ Az összekötő kapocs Salvo Lima volt.

²¹ 1992. május 23-án a Palermóba vezető autópályán (Capaci közelében) felrobbantották Giovanni Falcone bírót, feleségét és három testvérét. 1992. július 19-én autóba rejtett pokolgéppel végeztek Paolo Borsellinóval és öt kísérőjével is.

Irodalomjegyzék

Könyvek, cikkek

- AMATO, Giuliano – BARBERA, Augusto szerk. (1997): *Manuale di Diritto Pubblico II. L'organizzazione costituzionale*. Bologna, Il Mulino.
- AMORETTI, Francesco – GIANNONE, Diego (2011): *La presidenzializzazione contesa. Dinamiche simboliche e istituzionali tra il Capo dello Stato e il leader dell'esecutivo*. XXV Convegno SISP. Forrás: www.google.hu/url?sa=t&rci=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewi2lcy5hK_UAhVBE-poKHXN6CRMQFgg3MAM&url=https%3A%2F%2Fwww.sisp.it%2Ffiles%2Fpapers%2F2011%2Ffrancesco-amoretti-e-diego-giannone-1128.doc&usg=AFQjCNEc9s8uSjHd7UMTcd2YG_c4Q45EUg&sig2=W-nkDbW8RrQ7J7z88wGPww (a letöltés időpontja: 2017. 06. 01.)
- ANTONIELLO, Donato – VASAPOLLO, Luciano (2006): *Eppure il vento soffia ancora. Capitale e movimento dei lavoratori in Italia dal dopoguerra ad oggi*. Jaca Book, Milano.
- BALDASSARE, Antonio (2010): Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. In BALDASSARE, Antonio – SCACCIA, Gino ed.: *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti del convegno di Roma*. 26 novembre 2010. Roma, LUISS. 19–49.
- BARBERA, Augusto – FUSARO, Carlo (2001): *Corso di diritto pubblico*. Bologna, Il Mulino.
- BARILE, Paolo (1958): I poteri del Presidente della repubblica; Studi sulla Costituzione. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Vol. III. 295–357.
- BASSANINI, Franco – GUALTIERI, Roberto (2009): *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*. Firenze–Antella, Passigli.
- BOTTINELLI, Ernesto (2006): *La costituzione della Repubblica Italiana. Un classico giuridico*. Milano, BUR Biblioteca Univ. Rizzoli.
- BRESCHI, Danilo (2011): *Gioberti, Cattaneo e il federalismo*. Forrás: www.italiaunita150.fondazione Spirito.it/relazione_breschi.pdf (a letöltés időpontja: 2017. 06. 01.)
- BRUNO, Roberto (2011): *Breve storia del sindacato in Italia*. Roma, Edisse.
- BUSIA, Giuseppe – CECCHETTI, Marcello (2010): Il procedimento di revisione costituzionale. In CERRETO, Roberto ed.: *La democrazia italiana: forme, limiti garanzie*. Roma, Solaris. 219–239.
- CALISE, Mauro (2000): *Il partitito personale*. Roma–Bari, Editori Laterza.
- CALISE, Mauro (2005): Presidentialization, Italian Style. In THOMAS POGUNTKE – PAUL WEBB eds.: *The Presidentialization of Politics*. Oxford, Oxford University Press. 88–106.
- CALISE, Mauro (2016): *La democrazia del Leader*. Roma–Bari, Editori Laterza.
- CANDELORO, Giorgio (2014): *Storia dell'Italia moderna. La seconda guerra mondiale. Il crollo del fascismo. La Resistenza. 1939–1945*. Roma, Feltrinelli.
- CANDELORO, Giorgio (2015): *Storia dell'Italia moderna. La fondazione della Repubblica e la ricostruzione 1945–1950*. Roma, Feltrinelli.
- CASSETTI, Luisa – MATTARELLA, Bernardo Giorgio (2010): Riforme costituzionali a razionalizzazione delle autorità indipendenti. In CERRETO, Roberto ed.: *La democrazia italiana: forme, limiti garanzie*. Roma, Solaris. 240–253.
- CECCANTI, Stefano (1998): Regolamento parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante. *Quaderni Costituzionali*, Vol. XVIII, No. 1. 157–172.
- CECCHETTI, Marcello – GROPPI, Tania – LOTITO, Pier Francesco (2010): Il sistema di giustizia costituzionale: tra esigenze di semplice “manutenzione” e prospettive di “riforma” più radicali. In CERRETO, Roberto ed.: *La democrazia italiana: forme, limiti garanzie*. Roma, Solaris. 199–218.

- CERRUTO, M. – RANIOLO, F. (2013): Competizione politica. In MORLINO, Leonardo – PIANA, Daniela – RANIOLO, Francesco ed.: *La qualità della democrazia in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- CHABOD, Federico (1967): *Olaszország története 1918–1948*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- COLARIZI, Simona (1994): *Storia dei partiti nell' Italia repubblicana*. Bari, Laterza.
- COLARIZI, Simona (2007): *Storia politica della Repubblica. 1943–2006: Partiti, movimenti e istituzioni*. Bari–Roma, Laterza.
- CRISCITIELLO, Annarita (2004): *Il cuore dei Governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- CRISCITIELLO, Annarita (2003): Le strutture di supporto del Presidente del Consiglio. In BARBERI, Cristina – VERZICHELLI, Luca ed.: *Il governo e i suoi apparati*. Genova, Name.
- CRIVELLIN, Walter (2005): *Alcide De Gasperi: l'uomo della ricostruzione (1881–1954)*. Torino, Fondazione Carlo Donat-Cattin.
- CURRERI, Salvatore – FUSARO, Carlo (2008): Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione. *Il Filangieri*, Quaderno 2007. 243–285.
- CURRERI, Salvatore (2008): Riforme regolamentari e futuro del Parlamento. *Quaderni costituzionali*, 2008/4. 763–788.
- DEAGLIO, Enrico (2009): *Patria 1978–2008*. Milano, Il Saggiatore.
- DE CESARE, Claudio (1998): La questione di fiducia. In LABRIOLA, Salvatore ed.: *Il Parlamento repubblicano (1948–1998)*. Milano, Giuffrè. 207–247.
- DE LISO, Roberto (2004): Lo statuto dell'opposizione non basta a stabilizzare il bipolarismo italiano. *Forum costituzionale Forrás*: http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/Eventi-Costituzione2007/cd_rom_studi/4_Dottrina/6%20Sistema%20delle%20garanzie/2004_06_02_De_Liso_ForumQC.pdf (a letöltés időpontja: 2017. 06. 01.)
- DENTE, Bruno (1993): Az állam és a települések között – a régiók szerepe Olaszországban. In HORVÁTH Gyula szerk.: *Régiók és városok az olasz modernizációban*. Pécs, Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja. 321–332.
- DIAMANTI, Ilvo (2003): *Mappe Dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro... e tricolore*. Bologna, il Mulino.
- DIAMANTI, Ilvo (2011): La deriva del partito personale. *La Repubblica*, 2011. 08. 01. Forrás: www.repubblica.it/politica/2011/08/01/news/mappe_diamanti_partito_personale-19857170 (a letöltés időpontja: 2017. 06. 01.)
- DIAMANTI, Ilvo (2013): Il presidenzialismo preterintenzionale. *La Repubblica*, 2013. 04. 15. Forrás: www.repubblica.it/speciali/politica/elezioni-presidente-repubblica-edizione2013/2013/04/15/news/presidenzialismo_preterintenzionale-56650351 (a letöltés időpontja: 2017. 07. 01.)
- DICKIE, John (2004): *Cosa Nostra. A History of the Sicilian Mafia*. Griffin, Hoddes&Stoughton.
- DI GIOIA, Angelo (1984): *La scala mobile*. Roma, Alfamedia.
- DUVERGER, Maurice (1954): *Les partis politiques*. Paris, Colis.
- EINAUDI, Luigi (1993): *Diario, 1945–1947*. Roma–Bari, Laterza.
- ELIA, Leopoldo (1971): Il direttorio nel governo di coalizione. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971/1. 2813–2815.
- ESPOSITO, Carlo (1992): *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*. Milano, Giuffrè.
- FABBRINI, Sergio (2000): *The Presidentialization of Italian Local Government*. Paper presented at the 28th Joint Session of ECPR Workshops, Copenhagen, 14–19 April 2000.
- FARNETI, Paolo (1983): *Il sistema dei partiti in Italia (1946–1979)*. Bologna, Il Mulino.
- FASSONE, Elvio (2012): *Una costituzione amica*. Milano, Garzanti Libri.
- FAVA, Giuseppe (1984): *Mafia. Da Giuliano a Dalla Chiesa*. Roma, Riuniti.
- FLAMIGNI, Sergio (2005): *Trame atlantiche. Storia della Loggia massonica segreta P2*. Milano, Kaos Edizioni.
- FRANCHETTI, Leopoldo – SONNINO, Sidney (1974): *Inchiesta in Sicilia*. Firenze (prima edizione 1876).
- FUSARO, Carlo (1999): Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari. In LABRIOLA, Silvano ed.: *Il Parlamento repubblicano (1948–1998)*. Milano, Giuffrè. 161–207.
- FUSARO, Carlo (2006): Cosa è e cosa fa il Presidente della Repubblica. *Il Riformista*, 8 maggio 2006. Forrás: www.astrid-online.it/static/upload/protected/RIFO/RIFORMISTA_Fusaro_08_05_06.pdf (a letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)
- FUSARO, Carlo (2008): Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente. In BARBERA, Augusto – GIUPPONI, Tommaso F. eds.: *La prassi degli organi costituzionali*. Bologna, Bononia U. Press. 23–49.

- FUSARO, Carlo (2008): Un Presidente contropotere d'influenza. In PASSARELLI, Gianluca ed.: *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*. Milano, Giappichelli Editore. 183–206.
- GABRIEL, Oscar W. (1997): Politikai beállítódás és politikai kultúra. *Szociológiai Figyelő*, 1–2. sz. 53–85.
- GALEOTTI, Serio (1988): Potere estero e divisione dei poteri nella Costituzione italiana. In LEANZA, Umberto ed.: *Costituzione dello stato e norme internazionali: atti della tavola rotonda organizzata dal Dipartimento di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza della II Università di Roma*. Milano, Giuffrè. 139–150.
- GALLI, Giorgio (1975): *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa*. Bologna, Il Mulino.
- GERGELY Jenő (1982): *A pápaság története*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- GHIRIBELLI, Annarita (2011): *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*. Milano, Giuffrè.
- GINSBORG, Paul (2006): *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*. Torino, Einaudi.
- GINSBORG, Paul (2007): *L'Italia del tempo presente*. Torino, Einaudi.
- GIULIANO, Ferrara (2015): *Matteo Renzi e L'Italia che vorrà*. Rizzoli, Milano.
- GUARNIERI, Carlo (2006): *Il sistema politico italiano*. Bologna, Il Mulino.
- HORVÁTH Jenő (1996): Az első Olasz Köztársaság alkonya? *Társadalmi Szemle*, 8–9. sz.
- KIS Aladár (1975): *Olaszország története 1748–1968*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- LABRIOLA, Silvano ed.: *Il Parlamento repubblicano (1948–1998)*. Milano, Giuffrè.
- LAMA, Luciano (1980): *Beszélgetés a szakszervezetekről*. Ford. Pécsi Anna. Budapest, Táncsics Könyvkiadó.
- LANCHESTER, Fulco (2009): Tentativi di dialogo all'inizio della XVI Legislatura. In BASSANINI, Franco – GUALTIERI, Roberto ed.: *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*. Firenze–Antella, Passigli. 119–122.
- LIPPOLIS, Vincenzo (2000): Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana. In VIOLANTE, Luciano ed.: *Storia d'Italia. Il Parlamento*. Torino, Giulio Einaudi. 613–659.
- LIPPOLIS, Vincenzo (2008): Le riforme degli anni '80 alla Camera. *Giornale di Storia costituzionale*, 2008/15. 161–172.
- LOMBARDI, Lapo (1999): XII. Pio e Mindszenty: Le origini di un'alleanza. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 66, No. 2. 223–233.
- LUPU, Salvatore (2004): *Storia della mafia*. Roma, Donzelli.
- MANDÁK Fanni (2011): Az olasz parlament 150 éve. In MOLNÁR Anna – ANDREIDES Gábor szerk.: *150 éves az olasz ország*. Budapest, Áron Kiadó. 51–65.
- MANDÁK Fanni (2011): *Il trasferimento dei poteri dal Parlamento al Governo*. XXV Convegno SISP 2011. Forrás: www.sisp.it/files/papers/2011/fanni-mandak-1130.pdf (a letöltés időpontja: 2017. 07. 01.)
- MANDÁK Fanni (2013): A parlamenti képviselői és a polgármesteri tisztség összeférhetetlensége. In SZENTE Zoltán szerk.: *Applicatio est vita regulae – nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, Universitas Nonprofit Kft. – Parlamenti Kutatások Központja., 144–149.
- MANDÁK Fanni (2013): A sürgősségi kormányrendeletek módosítások nélküli újbóli beterjesztésének problémája Olaszországban. In SZENTE Zoltán szerk.: *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, PKK. 44–49.
- MANDÁK Fanni (2013): A sürgősségi kormányrendeletek módosítások nélküli újbóli beterjesztésének problémája Olaszországban. In SZENTE Zoltán szerk.: *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, PKK. 49–54.
- MANDÁK Fanni (2014): A végrehajtó hatalom prezidencialisációjának előzményei és gyökerei Olaszországban. In EKERT Mária – MOLNÁR Attila Károly szerk.: *Eszme és történet*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. 564.
- MANDÁK Fanni (2014): A politika prezidencialisációja: Magyarország, Olaszország. *Pro Publico Bono – Magyar közgazgatás*, 2. évf. 4. sz. 109–119.
- MANDÁK, Fanni (2014): Executive-Legislative Relations in Italy After the Lisbon Treaty. *Studia Juridica Jaurinensis*, Vol. 1, No. 1. 1–11.
- MANDÁK Fanni (2014): *A politika prezidencialisációja: Magyarország, Olaszország*. PhD-disszertáció. NKE Közigazgatástudományi Doktori Iskola.
- MANDÁK, Fanni (2015): Signs of Presidentialization in Hungarian Government Reforms – Changes After the New Fundamental Law. In Szente, Zoltán – Mandák, Fanni – Fejes, Zsuzsanna eds.: *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development*. Paris, L'Harmattan. 148–169.

- MANDÁK, Fanni – SMUK, Péter (2012): *Institutionalization of Parliamentary Opposition – Comparative Analysis of European Case Studies*. Paper prepared for the 22nd IPSA World Congress, Madrid, 8–12 July 2012. Elérhető: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_14594.pdf
- MASSARI, Oreste (2000): La parabola dei Partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia. *Democrazia e diritto*, No. 3–4. 23–46.
- MAZZONI HONORATI, Maria Luisa (1999): Il procedimento legislativo. In LABRIOLA, Salvatore ed.: *Il Parlamento repubblicano (1948–1998)*. Milano, Giuffrè.
- MENÉ, Antonio (1993): Cronache costituzionali 1990–1991. Il governo. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993/3. 839–857.
- MAGISTER, Sandro (1979): *Politica Vaticana e l'Italia. 1943–1978*. Roma, Editori Riuniti.
- MOLA, Giancarlo (2001): L'abc delle liste civetta. *La Repubblica*, 20 marzo 2001. Forrás: www.repubblica.it/online/politica/campagna/scheda/scheda.html (a letöltés időpontja: 2017. 07. 01.)
- MORRONE, Andrea (1998): Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati? *Quaderni costituzionali*, 1998/3. 449–494.
- MORTATI, Costantino (1940): *La Costituzione in senso materiale*. Milano, Giuffrè.
- MUSELLA, Fortunato (2011): *Il premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*. Milano, Bocconi University Press.
- MUSELLA, Fortunato (2014): A Premier without Parliament. The Legislative Process in the Italian Second Republic. *Journal of Comparative Politics*, Vol. 7, No. 1. 4–17.
- MUSSOLINI, Benito (1927): *Válogattott beszédei 1922–1925*. Ford. Pallavicini Edina. Budapest, Magyar Irodalmi Társaság.
- NEWELL, James L. (2009): *The Politics of Italy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NICEFORO, Alfredo (1898): *L'Italia barbara contemporanea*. Milano, Remo Sandron.
- NUBER István (2001): Berlusconi Forza Itáliája mint az olasz politikai szisztéma új jelensége. In KUNSZT Márta – LACZKÓNÉ TUKA Ágnes szerk.: *Politikatudományi válaszok a XXI. század kihívásaira*. VII. Politológus vándorgyűlés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem.
- ORMOS Mária (1987): *Mussolini*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- PACZOLAY Péter (2003): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- PAJNO, Alessandro – TORCHIA, Luisa (2000): *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del Consiglio dei Ministri*. Bologna, Il Mulino.
- PALADIN, Livio (1973): *Diritto regionale*. Padova, Cedam.
- PANKOVITS József (1979): Olaszország. In BAGLAI, M. V. szerk.: *A kommunisták és a szakszervezetek*. Budapest, Táncsics Könyvkiadó. 140.
- PANKOVITS József (1998): *Az olasz politikai pártok választója a 20. század végén*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- PASQUINO, Gianfranco (1985): *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*. Roma–Bari, Laterza.
- PESCATORE, G. – PASTORE, G. – MACCIARDI, L. – CAMPILLI, P. – TRACANNA, L. – DI NARDI, G. – PACE, C. (1962): *Cassa per il Mezzogiorno. Dodici anni: 1950–1962*. Bari, Laterza.
- PETRALIA, Dino (2013): La Magistratura/2. Il CSM. In IMPERATO, Marco – TURAZZA, Michele ed.: *Dialoghi sulla Costituzione. Per saper leggere e capire la nostra Carta fondamentale*. Monte Porzio Catone, Effepi. 218–229.
- PITRUZZELLA, Giovanni (1996): *Forme di governo e trasformazioni della politica*. Bari–Roma, Laterza.
- POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul eds. (2005): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- POLLARD, John (2008): *Catholicism in Modern Italy: Religion, Society and Politics Since 1861*. New York, Routledge.
- RIZZO NERVO, Gaetano (1992): *Il fascino della medusa. Mafía è bello*. Cosenza, Luigi Pellegrini Editore.
- ROLLA, Giancarlo: *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*. Egyetemi előadás. 8–10. Elérhető: unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/agora/rolla2.rtf (a letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)
- RIVOSECCHI, Guido (2002): *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*. Milano, Giuffrè.
- ROSSANO, Claudio (2016): *Manuale di Diritto Pubblico*. Napoli, Jovene editore.
- SABBIONI, Paolo (2016): *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Torino, G. Giappichelli Editore.
- SALVATI, Michele (1984): *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*. Milano, Garzanti.
- SANI, G. (1995): *C'è un leader in video: la forza della telepolitica*. Bologna, Il Mulino.

- SARTORI, Giovanni (1982): *Teoria dei partiti e caso italiano*. Milno, Sugar Co Edizioni.
- SIMONCINI, Andrea (2003): *Le funzioni del decreto-legge. La deregazione d'urgenze dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*. Milano, Giuffrè.
- SODDU, Paolo (2016): *La vita italiana alla democrazia. Storia della Repubblica 1946–2013*. Bari–Roma, Laterza.
- SOLTÉSZ Erzsébet (1990): *A képviselői demokrácia berendezkedése és sajátosságai Olaszországban*. Doktori disszertáció jegyzete. Miskolc.
- SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. 1945–2005*. Budapest, Osiris Kiadó.
- VALLAURI, Carlo (2008): *Storia dei sindacati nella società italiana*. Roma, Ediesse.
- VICENTINI, Giulia (2015): From 'foreign body' to the party leadership and beyond: explaining Matteo Renzi's path to power through the evolution of his primary election voters. *Contemporary Italian Politics*, Vol. 7. No. 2. 127–143.

Jogforrások

- Costituzione (Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298.)
- Il Regolamento del Senato
- Il Regolamento della Camera
- A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 3. www.camera.it/159
- A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 9. www.camera.it/159
- A.C., XVI. Leg., Doc. II. n. 14. www.camera.it/158
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
- Legge 31 marzo 1953, n. 148.
- Legge 13 settembre 1982, n. 646.
- Legge 23 agosto 1988, n. 400.
- Legge 4 agosto 1993, n. 276.
- Legge 4 agosto 1993, n. 277.
- Legge 15 marzo 1997, n. 59.
- Legge 26 marzo 2001, n. 81.
- Legge 12 giugno 2001, n. 317.
- Legge 21 dicembre 2005, n. 270.
- Legge 6 maggio 2015, n. 52.
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
- Decreto Legge 8 novembre 1995, n. 463.
- Decreto Legge 8 gennaio 1996, n. 8.
- Decreto Legge 8 marzo 1996, n. 113.
- Decreto Legge 8 maggio 1996, n. 246.
- Decreto Legge 8 luglio 1996, n. 352.
- Decreto Legge 6 settembre 1996, n. 462.
- Decreto Legge 18 maggio 2006, n. 181.
- Decreto Legge 16 maggio 2008, n. 85.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 maggio 2000
- Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato. Massimo Severo Giannini, 16 novembre 1979.
- Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993.
- Corte Costituzionale sentenza n. 360/1996

Egyéb források

- Pius XI.: Enzyklika Mit brennender Sorge über die Lage der katholischen Kirche im Deutschen Reich (14. März 1937).
Forrás: http://stjosef.at/dokumente/mit_brennender_sorge.htm (a letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)
- XIII. Leó pápa (1891): *Rerum Novarum*. Roma. (ford. DÉR Katalin) <http://uj.katolikus.hu/nyomtat-konyvtar.php?h=125> (a letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)
- II. János Pál pápa beszédei és homiliái. Elérhető: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches.index.html>
(a letöltés dátuma: 2017. 06. 01.)
- Istituto Centrale di Statistica: Sommario di Statistiche Storie dell'Italia 1861–1965.

Interjúk

- Prof. Alessandro Pajno, Minisztertanács Elnöksége, államtitkár a Ciampi-kormány idején; Róma, Olaszország, 2013. november 26.
- Dr. Rodolfo Gianolla, Minisztertanács Elnöksége, Információs és Kiadói Szolgálat; Róma, Olaszország, 2013. szeptember 3.

Internetes források

<http://presidenti.quirinale.it>
www.governo.it
www.camera.it
www.senato.it
<http://elezionistorico.interno.it>
www.istat.it
www.cortecostituzionale.it
www.cgil.it
www.uil.it
www.cisl.it
<http://archiviopiolatorre.camera.it>
www.osservatoriosullefonti.it

Mellékletek

Névmutató

Amato, Giuliano 63, 101, 104–106, 108, 110, 166, 195, 209
Andreotti, Giulio 54–55, 62, 104, 158–159, 208
Badoglio, Pietro 29–32, 34, 65–66
Berlinguer, Enrico 54, 100
Berlusconi, Silvio 105, 109–110, 118, 137, 140–141, 159–164, 166–169, 197, 212
Bonomi, Paolo 26, 35–37, 66
Borsellino, Paolo 207–208
Buscetta, Tommaso 207
Calamandrei, Piero 97
Calise, Mauro 121, 160–161, 163–164, 209
Ciampi, Carlo Azeglio 63, 101, 105, 116, 118–119, 121–122, 166, 214
Cofferati, Sergio 196
Cossiga, Francesco 63, 115–116, 118–119
Craxi, Bettino 53, 56, 63, 100, 159, 195
Croce, Benedetto 33
D'Alema, Massimo 102, 107, 139, 141, 162, 166
De Gasperi, Alcide 35–39, 41, 43–44, 49, 61, 67, 99, 101, 115, 132, 171, 210
De Mita, Ciriaco 56, 63, 100, 104
Einaudi, Luigi 32–33, 39, 42, 80–82, 115, 117, 210
Falcone, Giovanni 202, 207–208
Fanfani, Amintore 44–47, 61–63, 101
Franceschini, Alberto 160
Galli, Giorgio 147–148, 211
Garibaldi, Giuseppe 15, 16, 65, 202
Gentiloni, Paolo 111–112, 122, 164, 167
Giannini, Giuglielmo 34
Giannini, Massimo Severo 102, 214
Giolitti, Giovanni 20, 22–24, 26, 185–186
Gramsci, Antonio 27, 186
Gronchi, Giovanni 47, 115, 117
Hitler, Adolf 29, 31, 65
La Malfa, Ugo 134, 159
La Torre, Pio 207
Lenin, Vlagyimir Iljics 33
Leone, Giovanni 62, 117–118
Lucky, Luciano 206

Mattarella, Sergio 116, 118, 121, 135
Mortati, Constantino 97–98, 212
Mori, Cesare 206
Moro, Aldo 44, 47, 51–55, 62–63, 100, 102, 194, 206
Napolitano, Giorgio 116, 118–119, 121, 139, 163
Nenni, Pietro 33, 38, 47
Occhetto, Achille 57, 159, 167–168
Orlando, Leoluca 56
Parri, Ferruccio 36, 37, 66
Pelloux, Luigi 22
Prodi, Romano 106–107, 109–110, 139–140, 145, 160, 166–167
Rumor, Mariano 44, 52–53, 62, 102
Saragat, Giuseppe 38, 48, 115, 117
Segni, Antonio 62, 101, 115, 117–118, 159, 165, 167
Segni, Mario 56
Spadolini, Giovanni 55–56, 63, 80, 100, 102–104, 134
Sztálin, Jozsif Visszarionovics 38, 43, 45, 49
Sturzo, Luigi 24, 33
Tambroni, Fernando 46–47, 62, 115
Togliatti, Palmiro 33–35, 37, 42, 45, 65, 97, 189
Umberto, I. 22
Umberto, II. 35, 37, 66
Umberto Bossi 159
Umberto Terracini 186
Viktor Emánuel, III. 16, 26, 66

Tárgymutató

alkotmány 11, 18–19, 23, 41, 47, 53, 67–73, 75–78, 82, 84–85, 92, 94, 97–100, 110–113, 115–117, 119–131, 142, 147, 170–178, 187
Alkotmánybíróság 77–78, 85, 120, 126–128, 130, 142–143
Alkotmányozó Nemzetgyűlés 35, 37, 41, 67–69, 77, 97, 131, 170, 189
Állam–régiók állandó konferencia 104, 176
autonómia 68, 78, 171, 178, 191, 216
bipoláris rendszer 94
bíró 124–126, 128–130, 202
bizalmi szavazás 47, 54, 81, 95, 103, 109, 113, 139
bizalom 121
család 49, 57, 74, 204, 208
demokrácia 11–13, 30, 67–68, 70, 84, 88–89, 99, 147, 190, 196–197, 213
Fellebbviteli Bíróság 125
helyi szervek 12, 176, 178
Képviselőház 27, 47, 77, 79, 81, 136–137, 139–140, 142–143
kétkamarás rendszer 98
kormány 78–82, 84–90, 92, 94, 97–98, 100–113, 115–116, 120–122

kormányfő 97–101, 103–109, 111
 sürgősségi kormányrendelet 82, 84, 128–130
 kormányválság 66, 105, 116, 139, 217
 köztársasági elnök 79, 111–113, 115–122, 125, 127–128
 község 178
 községi tanács 177
 községi végrehajtó bizottság 177
 miniszterelnök 15, 32, 36, 51, 55, 103, 118, 122, 140–141, 144, 158, 166–167
 Minisztertanács Elnöksége 102–108, 110, 214
 nagyváros 179–181
 pápa 16–17, 21, 29, 46, 49–50, 65, 184–185, 214
 polgármester 141, 177
 regionális tanács 126, 172, 175
 regionális végrehajtó bizottság 172, 175
 régió 39, 117, 143, 170–172, 175–176, 178–181
 régió elnöke 172, 175
 Semmitőszék 123, 125–127, 137
 szakszervezet 53, 189, 191, 193–194, 197
 Számvevőszék 108, 127
 Szenátus 18, 77, 91, 99, 118, 121, 131, 136, 139, 143, 164
 tartomány 139, 176–177, 179–181
 tartományi tanács 177
 tartományi végrehajtó bizottság 177
 törvényerejű rendelet 83, 106–110
 választás 18, 37, 43, 45, 47, 57, 99, 132–133, 144, 193
 választási rendszer 12, 84, 89, 99, 121, 131, 138, 144
 Vatikán 67, 151–152

Rövidítések jegyzéke

AN	Nemzeti Szövetség
ANAS	Független Nemzeti Útkezelő Vállalat
CL.N	Nemzeti Felszabadító Bizottság
CCD	Kereszténydemokrata Centrum
CDU	Kereszténydemokraták Uniója
CGdL	Általános Munkásszövetség
CGIL	Olasz Általános Munkásszövetség
CIL	Olasz Munkásszövetség
CIPE	Gazdasági Programozásért Felelős Minisztériumközi Bizottság
CISL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori
CISL	Olasz Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége
DC	Kereszténydemokrata Párt
DCA	Kereszténydemokrácia az Autonómiáért
DCU	Kereszténydemokraták Uniója

DS	Baloldali Demokraták
ENI	Nemzeti Szénhidrogén Szolgáltató
FdV	Zöldek Föderációja
FI	Hajrá Olaszország!
FIOM	Fémkohászati Munkásalkalmazottak Kohászok Szövetsége
FLD	Liberáldemokrata Alapítvány
FLI	Jövő és Szabadság Pártja Olaszországért
Idv	Értékek Olaszországa
IL	Olasz Munkásunió
INPS	Országos Társadalombiztosítási Intézet
IRI	Ipari Újjáépítés Intézet
LCGIL	Szabad Általános Munkásszövetséget
LN	Északi Liga
MPA	Mozgalom az Autonómiáért
MSI	Olasz Szociális Mozgalmat
NCD	Új Középboldal
OGYOSZ	Olasz Gyáriparosok Országos Szövetsége
USI	Olasz Szakszervezeti Egyesülés
PCI	Olasz Kommunista Párt
PD	Demokrata Párt
PDA	Akció Párt
PdCI	Olasz Kommunisták Pártja
PDS	Baloldali Demokrata Párt
PDIUM	Egyesült Monarchia Olasz Demokrata Pártja
PDL	Szabadság Népe
PLI	Liberális Párt
PPI	Olasz Néppárt
PRI	Olasz Republikánus Párt
PSDI	Olasz Szociáldemokrata Párt
PSI	Olasz Szocialista Párt
PSIUP	Proletárius Egység Olaszországi Szocialista Pártja
PSLI	Olasz Munkások Szocialista Pártja
PSU	Egyesült Szocialista Párt
RC	Kommunista Újjáalapítás Pártja
SDI	Olasz Szociáldemokraták
TAR	Regionális Közigazgatási Bíróság
UdC	Kereszténydemokrata Unió
UDEUR	Népiek–Demokrata Unió Európáért
UDN	Nemzeti Demokratikus Unió
UDR	Demokratikus Unió a Köztársaságért
UIL	Olasz Munkásunió
UNRRA	Egyesült Nemzetek Segélyező Szervezete
US	Szocialista Egység
UV	Valle d'Aostai Unió
Verdi	Zöldek

Vákát oldal

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116
• E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
• Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő: Szarvas Melinda •
Tördelőszerkesztő: Kilián Zsolt

ISBN 978-615-5845-31-4 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5845-32-1 (elektronikus)

Jelen egyetemi tankönyv egyedülálló multidiszciplináris (politikatudományi, jogtudományi és történelemtudományi) vállalkozás, amely bemutatja az olasz képviseleti demokrácia kialakulásának társadalmi, politikai előzményeit, kiépülésének folyamatát, eredményeit és útvesztőit, valamint működésének mechanizmusát. A kötet arra keresi a választ, hogy az olasz politikai rendszer kialakulása és fejlődése milyen ellentmondásokat hordoz magában és milyen tanulságos megoldási lehetőségeket mutat fel. Részletes képet fest az olasz köztársaság történelmi és politikai előzményeiről, a képviseleti demokrácia legfontosabb intézményeiről: az alkotmányról, a parlamentről, a kormányról, a köztársasági elnökről, a pártrendszeréről, a választási, a közigazgatási és az igazságszolgáltatási rendszerről és a szakszervezeti mozgalomról, valamint taglalja az olasz politikai szisztéma egyik legmeghatározóbb diszfunkcionális jelenségét, a maffiát is.

A kötet egyetemi tankönyvként elsődlegesen oktatási célokat szolgál, de számot tarthat minden, az olasz politikát megérteni kívánó olvasó érdeklődésére is.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Dialog Campus

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE