

Italijanski politični sistem – med Scilo in Karibdo

Italijanski politični sistem doživlja v zadnjem času spremembe, ki so se – zaradi naglice, predvsem pa zaradi okoliščin, ki so spremljale ta proces – le še dobro leto nazaj zdele neuresničljive. Te spremembe preurejajo dosedanji politični sistem, tako da mnogi politologi in politični opazovalci že odkrito govorijo o »drugi italijanski republiki«. Bistvena novost zadeva vlogo političnih strank, posledica tega pa je prehod iz pisane mavrice večstrankarske politične ureditve v obliko, ki temelji na političnih blokkih oziroma polarizaciji sil na političnem prizorišču.

Skratka, dosedanji model politične ureditve izginja. To je rezultat notranje krize sistema, spremembe pa zadevajo motor politične ureditve, sploh pa eno od posebnosti italijanske politične ureditve, tj. politične stranke.

Dosedanji večstrankarski model

Ena od glavnih značilnosti povojnega italijanskega političnega življenja je nedvomno izredna razvejanost strankarskega sistema. Nastanek tovrstnega sistema je bil po eni strani logična reakcija na več kot dvajsetletno fašistično diktaturo, po drugi strani pa posledica uvedbe skoraj čistega proporcionalnega volilnega sistema. Tovrstni sistem je omogočal, da so tudi relativno zelo majhne politične skupine vstopale v družbenopolitične organe, hkrati pa je drobil moč centrov odločanja. Sicer je bila njihova moč le delno okrnjena, saj je vse od časa institucionalnega oblikovanja povojnega političnega sistema (ta proces se je začel leta 1945, trajal pa je do prvih parlamentarnih volitev aprila 1948¹ do danes prevladovalo tisto, kar je politolog Giovanni Sartori² imenoval polarizirani strankarski pluralizem: na eni strani Krščanska demokracija kot vodilna politična sila v vsem povojnem obdobju, na drugi strani pa Komunistična partija Italije kot prevladujoča sila opozicije. Ker je bil vpliv teh dveh strank zelo velik, so nekateri (npr. politolog Giorgio Galli) označevali italijanski politični sistem celo za nepopolni dvostrankarski (bipartitismo imperfetto), kar je pretirana ocena, saj bi bila Krščanska demokracija (KD) brez podpore zaveznikov (liberalcev, republikancev, socialdemokratov, z nastankom prve levosredinske vlade leta 1963 tudi socialistov) večinoma nemočna politična sila. Isto je veljalo tudi za Komunistično partijo Italije (KPI), ki je bila na krajevni ravni, zlasti v srednji Italiji, na oblasti s pomočjo najbližjega naravnega zaveznika – Italijanske socialistične stranke (PSI).

Obstoječi sistem je na začetku deloval razmeroma zadovoljivo (zasluge pri tem

* Ivan Vogrič, novinar, diplomant FDV.

¹ Najvažnejši etapi tega obdobja sta bili referendum, na katerem so volivci odločali med monarhijo in republiko, in izvolitev ustavodajne skupščine. Delovanje tega organa je bilo zelo pomembno, saj je v veliki meri prispevalo k uveljavitvi močnega parlamenta na škodo izvršne oblasti. Vzporedno so ustanovili ustavno sodišče, to pa je imelo nalogo odpraviti fašistično zakonodajo.

² Povzeto iz *Il sistema politico italiano, Il Mulino – Bologna, 1981, stran 15.*

je imela močna osebnost, kakršna je bil Alcide de Gasperi,³ težave, ki so nato sledile, pa je v šestdesetih letih delno ublažila razširitev vladne koalicije. Slednjo so oblikovali, da bi pospešili proces reform (decentralizacijo, uvajanje socialne države itd.) in seveda utrdili večino v parlamentu.

V zadnjih desetletjih je, z izjemo sredine osemdesetih let, večstrankarski sistem resno zaškripal, kar je pripeljalo do kronične politične nestabilnosti. To je prišlo do izraza zlasti na zadnjih parlamentarnih volitvah aprila lani (KD je na njih zdrknila pod 30 odstotki glasov in s tem dosegla zgodovinski minimum), ki so sovpadale s stopnjevanjem političnih škandalov, po drugi strani pa s poglobljanjem starih problemov.

Stanje je v zadnjem času bolj spominjalo na zadnjo fazo liberalne Italije (1918–1922), ki sta jo prav tako kot zdaj označevali nestabilnost in zmeda. V marsičem je spominjalo tudi na obdobje četrte francoske republike. Večstrankarski sistem je bil namreč zaradi nenehnih razcepov in nesoglasij znotraj strank oslavljen, to pa je negativno vplivalo na delovanje vlade in državnih institucij.

Vraščenosť strankokracije

V italijanski ustavi je zapisano, da so politične stranke sredstvo, ki omogoča državljanom, da bi »na demokratičen način oblikovali politiko v okviru države«. Po duhu ustave naj bi to pomenilo, da politične stranke skrbijo za to, da bi politični sistem deloval.

V praksi se je pokazalo, da je bila vloga političnih strank mnogo večja, kot je določala ustava. Politične stranke so namreč bile močno prisotne v upravnih telesih državnih in poldržavnih ustanov, od javnih bančnih zavodov do državne radiotelevizije, zdravstvenih ustanov in velikih koncernov z državnim kapitalom (partecipazioni statali).⁴ Levji delež v upravnih organih teh ustanov so imele politične stranke, ki so imele največjo moč v določenem okolju, absolutno vzeto so to bile vladne stranke. Politične stranke so marsikje upravljale na račun stroke oziroma strokovnjakov, priča smo bili pojavu strankokracije (partitocrazia) ali pa lotizacije (lottizzazione), se pravi porazdelitve pomembnih položajev v upravi po ključu strankarske pripadnosti. V času, ko je tehnični razvoj terjal vse več tehničnih rešitev, je bilo to zelo tvegano dejanje.

Vzporedno s tem se je center političnega odločanja iz parlamenta premaknil v vrhove pomembnejših vladnih strank, te pa so bile (in so še vedno) pod pritiskom ekonomskih lobijev. Parlament je tako, vsaj delno, postal »fasadna« institucija, politične stranke pa zelo slab posrednik med institucijami in civilno družbo v najpristnejšem pomenu besede.⁵

Toda pojav, ki je najbolj resno zamajal italijanski politični sistem in izredno poglobil prepad med nosilci oblasti in strankami na eni strani ter navadnimi državljani na drugi, je bil nelegalno financiranje političnih strank. Verižni škandali, ki so se zvrstili od začetka 1992 naprej, so namreč – po zaslugi sodnih oblasti – pokazali, da si je večina političnih strank dobršen del denarja prisvajala povsem nezakonito

³ Nekdanji predsednik ustavnega sodišča Leopoldo Elia je De Gasperijevo vodstvo primerjal s položajem, ki ga imajo ministrski predsedniki v Veliki Britaniji.

⁴ V Italiji je že takoj po vojni – pod vodstvom Enrica Matteija – nastal največji imperij z državnim kapitalom (družbe ENI, IRI, INA, ENEL itd.) v Evropi. Pojav teh družb je bil na začetku blagodejen, saj je z zdravo konkurenco spodbudil tudi zasebni kapital.

⁵ Norberto Bobbio: *Quale socialismo?* Laterza – Torino 1976, stran 63.

– s sprejemanjem podkupnine. V bistvu so stranke, ki so imele vpliv v javnih ustanovah, izkoriščale svoj položaj s ciljem, da iztržijo od gospodarstva čim več finančnih sredstev.

Osnovna ugotovitev pri tem je, da je sodstvo – čeprav je poklicalo na zatožno klop tudi del zakonodajne in izvršne oblasti (velik del obtoženih so namreč parlamentarci in celo vladni ministri) – delovalo povsem zakonito. Hkrati pa tudi legitimno, saj je sodne ukrepe vseskozi močno podpiralo javno mnenje.

Kot je ugotovil britanski *The Economist*, se je med državljani utrdila zavest o strožji uporabi načel pravne države; v prvi vrsti načela, da so zakoni enaki za vse, brez diskriminacij, iz česar izhaja, da so sodnemu nadzoru (in morebitnim sankcijam) podvrženi prav vsi, vključno zakonodajalci. Skratka, ne gre za to, da bi sodna oblast kot ena od treh vej oblasti prevladala nad preostalima dvema, ampak za to, da se nemoteno uveljavijo načela nadzora brez kakršnih koli odklonov. Hkrati pa tudi brez giljotin, saj bi to bilo v nasprotju z obstoječim pravnim redom. *The Economist* trdi tudi, da je politični vihar, ki so ga sprožile sodne oblasti, neke vrste revolucija »od zgoraj«, čeprav je v marsičem zelo boleča in polna travm.

Zakaj je sodna oblast ukrepala šele zdaj, zakaj se je sistem korupcije nemoteno razraščal leta in leta? Večina političnih komentatorjev je prepričana, da zaradi tega, ker je vloga tistih, ki neprekinjeno vladajo že skoraj pol stoletja, oslabela; to se je pokazalo na zadnjih parlamentarnih volitvah. Vladajoči politični razred pa je oslavljen tudi zaradi tega, ker je bil vse manj kos naraščajočim problemom v državi (socialni zaostitvi, ofenzivi organiziranega kriminala, zelo hudim gospodarskim težavam, vse večjim regionalnim razlikam itd.).

Nekateri drugi (npr. nekdanji tajnik PSI Giacomo Mancini) uokvirjajo krizo italijanskega političnega sistema v širši mednarodni kontekst. Kriza naj bi bila posledica globokih sprememb, do katerih je prišlo po padcu berlinskega zidu in posledičnega izginotja medblokofske konfrontacije v Evropi. Če je bila Italija nekdanj potrebna svetovnemu žandarju (ZDA) kot zvest oproda, poslej – po zlomu komunističnih vladavin – te vloge nima več. ZDA so ingerenco, ki so ji imele v Italiji, precej zmanjšale, skratka, v marsičem so Italijo prepustile samo sebi.

Nek drug vzrok, ki se večkrat zanemarija, je prevetritev, do katere je postopno prišlo v okostenelem italijanskem sodstvu. Slednje je v povojnem času zelo dolgo veljalo za trdnjavo konzervativnih sil oziroma birokratski aparat, ki je večkrat bil le sam sebi namen. Jedro sodstva je namreč dolgo let po vojni ostalo približno isto kot med fašizmom, do odločnega zasuka pa je prišlo šele v osemdesetih letih.

Spremembe v sodstvu niso sovpadale s spremembami v zakonodajni in izvršni oblasti. Ti dve veji oblasti sta namreč vseskozi ostali krepko v rokah tistih, ki so se po padcu fašizma predstavili kot »obnovitelji« države.

Francoski zgled

Italijanska sosedna severozahodu, Francija, se je za spremembe v političnem sistemu odločala s pomočjo najbolj neposrednega sredstva javnega odločanja – referendumu. Prav na referendumu so volivci odločali o prehodu iz t.i. *četrt* v *peto republiko*. Tudi Italija se je odločala na referendumu, in to na dan (18. aprila letos), ki je imel velik simboličen pomen. 18. april 1993 so namreč premnogi asociirali z 18. aprilom 1948, se pravi datumom, ko so bile prve povojne parlamentarne volitve. Takrat, leta 1948, je edinkrat v vsem povojnem obdobju neka stranka (KD) dosegla absolutno večino sedežev v parlamentu, bil je to rezultat

polarizacije političnih sil v italijanskem strankarskem življenju. To je bil tudi razlog, da so politolog Paolo Farneti⁶ in še drugi namesto datuma, ko je začela veljati nova ustava, kot mejo v povojnem političnem življenju določili prav 18. april 1948.

Francozi so leta 1958 na referendumu odločali o sprejetju nove ustave, Italijani pa so na referendumu 18. aprila 1993 odločali o zakonodajno manj pomembnem, vsebinsko pa zelo bistvenem vprašanju.

Skupna točka med Francijo iz leta 1958 in Italijo iz leta 1993 je globoka kriza, v kateri sta se znašla oba politična sistema. Francoska četrta republika je bila vladavina, ki je temeljila na krhki izvršni oblasti, kriza sodobne Italije pa je še hujša, saj je legitimnost parlamenta in vlade zelo majhna. Obenem je tako znotraj kot zunaj sistema prišlo do spoznanja, da je dosedanja politika preživela in da je institucionalna preobrazba neodložljiva.

Če je bil 18. april 1948 uvod v polarizacijo, velja nekaj podobnega tudi za 18. april 1993. Na referendumu tega dne so namreč italijanski volivci sprejeli predlog, ki uveljavlja večinski volilni sistem v eni od dveh vej italijanskega parlamenta, senatu.⁷ Le-ta spodbuja politične sile k združevanju in torej preprečuje fragmentacijo sil. Glede na dosedanjo prakso je to nekakšna mala revolucija, saj izpodrinja majhne stranke na obrobje.

Večinski volilni sistem naj bi omogočil trdnejšo izvršno oblast, le-ta pa naj bi bila, vsaj teoretično, temeljni pogoj za boljše vodenje države, hkrati pa za učinkovitejše reševanje žgočih gospodarskih, socialnih in drugih problemov.

Uvajanje večinskega sistema v senatu in sprejem francoskega volilnega modela za občinske in pokrajinske volitve⁸ sta prvi korak k splošnemu preoblikovanju italijanskega volilnega sistema. Pričakovati je namreč, da bodo postopno spremenili tudi mehanizem za volitve v druge družbenopolitične skupnosti, tj. poslansko zbornico in deželne svete.

Sicer pa so pričakovanja glede novega volilnega sistema verjetno pretirana. Težko je namreč verjeti, da je bil prav dosedanji proporcionalni sistem vzrok za odklone, kot so kronična korupcija, parazitski odnos do oblasti, strankokracija itd. Prav verjetno je nekaj drugega. In sicer to da je uvedba večinskega sistema vrnitev k elitarnemu konceptu demokracije. V zahodnem svetu ta koncept ni nikoli zamrl, najočitnejši primer so Združene države Amerike. Ameriški sistem pa, kot vemo, privilegira t. i. močne kandidate (in ne več politične stranke!), se pravi politike, ki razpolagajo z dokajšnjimi finančnimi sredstvi. Tu pa se že dotikamo nekega drugega kočljivega vprašanja, tj. financiranja političnih strank. Prav to vprašanje je bilo tisto, ki je spodkopavalo »prvo« italijansko republiko. Če bo Italija osvojila elitarni koncept demokracije, bo morala nujno rešiti ta vozel.

Neka druga past večinskega sistema je, da utegne novi volilni mehanizem dejansko marginirati manjšine, tako politične kot siceršnje. V okolju, kjer je »protestna« kultura zelo zakoreninjena (značilen primer je prav Italija), bi to lahko bilo zelo nevarno, saj bi v dobršni meri izginili kanali, preko katerih delujejo protestne in druge skupine. Primer za to so majhne politične stranke, v katerih so prisotne marginalne in ponekod skrajne skupine. Večinski sistem lahko le-te povsem posta-

⁶ Il sistema ..., stran 102.

⁷ Na referendumu se je za odpravo obstoječega proporcionalnega volilnega sistema izreklo skoraj 83 odstotkov volivcev.

⁸ T. i. francoski volilni model (ta temelji na volitvah v dveh turnusih) so izglasovali v parlamentu tik pred aprilskim referendumom. V primeru, da bi zakonodajna oblast takrat ne posegla, bi o tem odločili volivci 18. aprila. Vendar to, kot rečeno, se ni zgodilo.

vi na obrobje, sistemski output pa bi se s tem lahko usmeril v kake druge, tudi bolj radikalne in/ali destruktivne oblike.

Pripomba, da večinski volilni sistem pogloblja razdor med različnimi predeli Italije, tudi povsem drži. Razlike so opazne že zdaj; severni del čedalje bolj nadzoruje Severna liga, srednji del je v rokah Demokratične stranke levice, medtem ko je južni del Škornja pod izrazitim vplivom KD. Odprava proporcionalnega sistema lahko prepad med temi tremi deli države še bolj poveča.

Prvi pomembni izpit nove volilne zakonodaje bo že kmalu. Junija bodo namreč delne upravne volitve (med drugim bodo obnavljali deželni svet Furlanije – Julijske krajine, tržaški in goriški pokrajinski svet itd.), to pa bo pomemben preizkusni kamen.

Sklep

Spremembe italijanskega volilnega sistema prinašajo spremembe tudi v politični sistem. To se dogaja prav v času, ko je zaupanje ljudi v politične institucije doseglo najnižjo raven v vsej povojni zgodovini italijanske republike. Za spremembe se je odločil sistem od znotraj, legitimne okvire pa je našel preko najbolj neposredne oblike demokracije, tj. referendumu. Mnenja o tem, ali bodo te spremembe pozitivno učinkovale, si nasprotujejo. Nasprotniki večinskega sistema poudarjajo, da je uvajanje tovrstnega sistema korak nazaj v primerjavi z obstoječo ureditvijo; večinski sistem naj bi namreč bil krivičen, saj bi zapostavljal manjšine.

Drugačnega mnenja so zagovorniki večinskega sistema. Ti trdijo, da bo njegovo uvajanje bistveno skrčilo zelo drage in neproduktivne aparate strank in stranic. Skratka, omogočilo bi le preživetje večjih političnih strank, medtem ko bi majhne skupine postopno poniknile. Po drugi strani bi omenjeni sistem zagotovil stabilnejšo izvršno oblast. Kajti politični obračun je – po mnenju zagovornikov tovrstnega sistema – jasen in zgovoren: proporcionalni volilni mehanizem je v 45 letih omogočil kar 51 vladnih kriz, poleg tega pa je razdrobil parlament na 14 različnih političnih formacij. Prav ta točka je tista, ki je prepričala volilno telo. Kakšni bodo rezultati, bomo že kmalu videli.