

## TANULMÁNYOK

EGRESI KATALIN – SZABÓ ZSOLT

## Parlamenti és választási reformok és reformkísérletek Olaszországban a 2022-es parlamenti választás tükrében – kudarcok és tanulságok

Az 1948-as olasz köztársasági alkotmány hatálybalépése óta az államszervezeti rendelkezések – kiváltképpen a parlament működése – tekintetében és a választási rendszerekben több reformkísérlet zajlott. Az olasz politikai rendszerben a változtatás az alkotmány merev voltából adódóan nehéz, ám mind az Alkotmánybíróság döntései, mind az abrogatív népszavazás lehetővé teszi a normaszöveg módosítását. A törvényhozás kétkamarás jellege változatlan maradt, jogkörei részletesen szabályozottak a végrehajtó hatalom működésével szemben, de létszáma mindkét házban az 2020-as alkotmány-népszavazás eredménye következtében jelentősen csökkent.

A két kamara működésére a tökéletes bikameralizmus jellemző, így azonos jogkörök birtokában a törvényalkotási eljárás elhúzódása figyelhető meg. A hatalmi ágak rendszerében a kormány ugyan nem rendelkezik törvényalkotási hatáskörrel, de a jogalkotás hatékonyságának növeléséhez járulhat hozzá, hogy, meghatározott időn belül, meghatározott célok elérése érdekében, törvényerejű rendeletet adhat ki, amely a parlament utólagos, a kihirdetéstől számított hatvan napon belül megadott jóváhagyása (törvénybe iktatása) esetén marad érvényben. Ilyenkor csak az egyik kamarának kell lefolytatnia a tárgyalást, a másik kamara többnyire csupán ratifikálja a döntést – ezáltal a gyakorlatban a bikameralizmus formális keretei között unikamerális tendencia bontakozik ki.

A választási rendszerek reformjai során a többségi és arányos képviselői rendszer több ízben változott, sőt a 2017-es Rosatellumnak nevezett választójogi törvény a két elvet együtt alkalmazza – parallel voting szisztéma, Grabenwahlsystem –, de az elődeinél bonyolultabb módon. A képviselők megválasztása pártlistás arányos és relatív többségi egyéni választókerületi rendszerben történik, egymástól elkülönítetten. A politikai pártok igen magas száma miatt a parlamenti többség biztosítása és a stabil kormányzás megteremtése nehezen kivitelezhető. E tekintetben a 2022-es parlamenti választások eredményei változáshoz vezethetnek. A bal- és jobbközép táborban egyaránt pártszövetségek jöttek létre, s a középpont nagyobb arányú győzelmét hozták a parlament mindkét házában. Ez lehetőséget teremt a stabil kormányzásra, bár a koalíciókon belüli politikai erőviszonyok különbözőek. A középpal politikai tábor jelenleg fragmentáltabb a jobbközép pártok szövetségéhez képest, ám több párt önálló indulóként is mandátumhoz jutott a parlamentben.

## 1. Bevezetés

Az 1948-as olasz alkotmánynak a végrehajtó és a törvényhozó hatalom viszonyára vonatkozó rendelkezései, amelyek egy enyhén racionalizált parlamentáris államformát hoznak létre, az elmúlt negyven évben számos alkotmányos reformjavaslat tárgyát képezték: hármat a két kamara közös bizottságai<sup>1</sup> dolgoztak ki, amelyek azonban nem nyerték el a politikai többség támogatását. Majd újabb kettőt már a két parlamenti kamara is jóváhagyott, de aztán a polgárok alkotmányos népszavazáson mindkettőt elutasították. Erre a sorsa jutott a 2006-os referendumon a Berlusconi-kormány javaslata, amely az alkotmány teljes második, államszervezeti részének felülvizsgálatát célozta, valamint a 2016-os referendumon a Renzi-kormány által javasolt reform is, amely még az előzőnél is szélesebb reformot irányzott elő, a szimmetrikus kétkamarás rendszer szinte teljes felülvizsgálatáról.

Az alkotmányos reformok kudarca – a belpolitikai okok mellett – az alkotmány merev jellegéből is adódik: a viszonylag tömör, 139 cikkből álló alaptörvény módosítása nehézkes, mivel a két, azonos jogállású kamara kétszeri minősített többségi döntése szükséges hozzá, vagy referendum általi megerősítés. Az olasz alkotmány 1948 óta 16 alkalommal módosult, és mindössze kétszer referendum útján (2001-ben és 2020-ban). Az alkotmányos reformok nehézsége azonban nem jelenti azt, hogy az olasz parlamentáris és választási rendszer szabályai változatlanok maradtak. A változatlan alkotmányos keretek között a végrehajtó-törvényhozó kapcsolatokat három tényező is alapvetően változtatta meg az elmúlt években. Az addigi gyenge kormányokkal fémmjelzett több évtizedes időszak<sup>2</sup> után ezáltal a parlament helyett a kormány került a közjogi rendszer epicentrumába.

Az első ilyen tényező a választójogi törvény volt, amelyet 1990 óta legalább hétszer átírtak – megsemmisítő (abrogatív) népszavazások, parlamenti úton, vagy az Alkotmánybíróság (*Corte Costituzionale*) által. Az alkotmányreform kudarca ellenére tehát itt sikeres módosításokról beszélhetünk. Másodszor, az európai uniós tagság szükségszerűen erősítette meg a végrehajtó hatalmat és azon belül a kormányfőt, aki az olasz kormányformában addig hagyományosan csupán első volt az egyenlők között. Harmadszor, a Covid-19 világjárvány, amely szintén arra kényszerítette a kormányt, hogy salátatörvényekkel és kormányrendeletekkel fogadjon el az állampolgárok szabadságjogait súlyosan korlátozó és a világjárvány gazdasági és társadalmi hatásait ellensúlyozó intézkedésekről szóló jogszabályokat – mivel az olasz alkotmány nem ismeri a rendkívüli állapot fogalmát.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bozzi-bizottság, 1983–85, de Mita-bizottság (1992–94), d’Alema-bizottság (1997).

<sup>2</sup> TANÁCS-MANDÁK Fanni: Az elnöki rendszer felé való elmozdulás jelei az olasz parlamentben, In: Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly Vol. 1. No. 4 (Winter 2010/4. tél), 1–9. pp.

<sup>3</sup> Silent constitutional transformations on executive-legislative relations during the pandemic? The case of Italy Nicola Lupo előadása, 2021. május 10. 19:00–21:00 Berliner Seminar *Recht im Kontext*.

A szimmetrikus kamarákra osztott parlament már nem volt képes kezelni az e tényezőkből adódó kihívásokat. A kamarák azonos hatásköre sokszor vezet elhúzódó törvényalkotási eljárásokhoz – nem véletlen, hogy több reformjavaslat éppen a szenátus jogköreinek megnyirbálását vagy megszüntetését célozza. Általános trend azonban, hogy a második kamarák gyengítését célzó elképzelések a közvélemény elképzeléseivel nem találkoznak: 2013-ban az írek népszavazáson az ír felsőház eltörlése ellen foglaltak állást, és hasonlóan, 1969-ben a franciák népszavazáson utasították el a francia szenátus hatásköreinek drasztikus megnyirbálását célzó reformot, amely De Gaulle tábornok lemondását is maga után vonta. Az olasz szenátus tehát maradt, ami változik (és változott korábban is), az a választási törvény. Az alábbiakban az olasz parlament és a választójog fejlődését és reformkoncepcióit tekintjük át.

## 2. A parlament és helye a hatalmi ágak rendszerében

A parlamentről (*Parlamento Italiano*) szóló rendelkezéseket az olasz alkotmány (*Costituzione della Repubblica italiana*) második, államszervezetről szóló részében találjuk (55–69 cikkek). Az alaptörvény szerint a parlament kétkamarás, amely a Képviselőházból (*Camera dei Deputati*) és a Szenátusból (*Senato della Repubblica*) áll, amelyeket öt évre választanak. A két kamara teljesen azonos hatáskörrel rendelkezik, ami a tökéletes bikameralizmus egyik utolsó példája világszerte.<sup>4</sup> A kamarák azonos jogokat élveznek a törvényhozási eljárás során, nincs különbség képviselők és szenátorok jogállása között, valamint bármely kamara megvonhatja a bizalmat a kormánytól, amely ezáltal megbukik. A szimmetrikus hatáskörből számos nehézség adódik: a jogalkotási eljárás elhúzódhat, mert a két kamara korlátlan ideig „labdázhat” a törvényjavaslattal, ha nem értenek egyet, és nincs olyan kamara – ellentétben például a brit Alsóházzal –, amely kimondja az utolsó szót, és a német alkotmányos rendszerből ismert, a két kamara közötti egyeztető-konfliktusmegoldó mechanizmusok is hiányoznak. A két kamarát egyaránt a közvetlen, területi képviselő elve alapján választják meg, azaz a Szenátusnak semmilyen kvázi-föderális vagy regionális képviselői szerepe nincs, a helyi autonómiákat nem reprezentálja. A kamarákat természetesen megilleti a házszabályi autonómia is.

A törvényhozási eljárást az alkotmány 70–82. cikkei részletezik. Törvényjavaslatot a kormány, bármely parlamenti képviselő, valamint további, alkotmányerejű törvényben meghatározott szerv (pl. regionális tanács) nyújthat be. Emellett ötvenezer választópolgár aláírásával a polgárok is kezdeményezhetnek törvényalkotást. A tárgyalás a bizottságok valamelyikében indul, majd a szakaszonkénti tárgyalásra kerül sor az adott kamara plénumán, végül a zárószavazásra kerül sor. Az elfogadott törvényeket a köztársasági elnök hirdeti ki egy hónapon belül,

---

<sup>4</sup> BARAGGIA Antonia: The Italian reform of bicameralism: is the time ripe?, *Verfassungsblog*, 2014. november 3.

vagy a parlament abszolút többsége által a sürgősnek nyilvánított törvényekre meghatározott határidőn belül (a törvények ezt követően, eltérő rendelkezés hiányában, tizenöt nap elteltével lépnek hatályba). A köztársasági elnök megvétózhat egy törvényjavaslatot, és indokolással ellátott véleményt nyilvánítva visszaküldheti a parlamentnek, de ha egy ilyen törvényt ismét elfogadnak, a vétó hatályát veszti, és az elnöknek alá kell írnia azt.

Az alkotmány elismeri a közvetlen demokrácia negatív jogalkotásban betöltött szerepét: a törvény vagy annak egy részének hatályon kívül helyezéséről népszavazást kell tartani, ha azt ötszázezer választópolgár vagy öt regionális tanács kéri, kivéve az adókat szabályozó törvényeket, a költségvetést, az amnesztiát vagy a kegyelmet, illetve a nemzetközi szerződést ratifikáló törvényeket. Az ilyen népszavazás a jogosultak többségének részvétele esetén érvényes.

A kormány (*Consiglio dei Ministri*) főszabály szerint törvényhozó hatáskörrel nem rendelkezik, ám az olasz gyakorlatban néha gyakoribb a kivétel, mint a főszabály: szükség és sürgősség esetén, meghatározott időn belül, meghatározott célok elérése érdekében, törvényerejű rendeletet adhat ki, amely a parlament utólagos, a kihirdetéstől számított hatvan napon belül megadott jóváhagyása (törvénybe iktatása) esetén marad érvényben. Ilyenkor csak az egyik kamarának kell lefolytatnia a tárgyalást, a másik kamara többnyire csupán ratifikálja a döntést – ezáltal a gyakorlatban a bikameralizmus formális keretei között unikamerális tendencia bontakozik ki. A kormány egyre növekvő mértékben él ezzel az eszközzel, kiváltva a rendes törvényalkotási eljárást.

A gyakorlatban a törvényalkotás tempóját, volumenét a kamarák szimmetriájából (is) következő benuátltság meghatározza: a parlament, például a 1996 és 2006 közötti években benyújtott több mint 20 000 törvényjavaslatból mindössze 1592 törvényt fogadott el, a többi vagy a bizottsági, vagy – kisebb arányban – a plenáris szakaszban elakadt és elvérzett.

### 3. A választójog és a választási rendszer fejlődése

Az 1948-as köztársasági olasz alkotmány, állampolgári jogok és kötelességek fejezetének egyik fontos eleme a politikai jogok rögzítése volt. Olaszországban az első, általános, titkos, egyenlő és mindkét nemre kiterjedő választójogot 1945 után vezették be. (A férfi lakosságra kiterjedő általános választójog 1912-ben megszületett.<sup>5</sup>) Az alkotmány 48§ (1-2) rögzítette a férfi és női, személyes, egyenlő, szabad és titkos választójog<sup>6</sup> gyakorlását, amely mérföldkő volt az olasz lakosság

<sup>5</sup> Az 1912-es választójogi tv.-t ld. GHISALBERTI, Carlo: *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*. Laterza, Róma-Bari, 2010. p. 303. Az 1913-as választásokon már a férfilakosságra kiterjedő általános választójog alapján szavazhattak.

<sup>6</sup> Olasz alkotmány 48. § (1) Minden nagykorú állampolgár, férfi és nő egyaránt, választó jogosult. In: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (szerk. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila). KJK–Kerszöv, Budapest 2005. pp. 785–811. Az alkotmány olasz nyelvű változata vonatkozásában

politikai közösségé válása szempontjából és szervezen illeszkedett a II. világháború utáni demokratikus alkotmányozás hullámban.<sup>7</sup> Már az Alkotmányozó Gyűlés munkálataiból kiderült, hogy pártokra való tekintet nélkül minden politikai erő támogatja az általános választójog bevezetését. Kiemelendő azonban, hogy a szavazást az alkotmány normaszövege állampolgári kötelességként határozta meg és a választójog gyakorlásának korlátait a jogképesség hiányában, jogerős büntetőbírói ítélet és törvény által meghatározott erkölcsi méltatlanság eseteire korlátozta.<sup>8</sup>

Az egyes kamarákra vonatkozó aktív és passzív választójog gyakorlásának feltételeit azonban a törvényhozásra vonatkozó fejezet tartalmazza. Az egységes Olaszország történetében a törvényhozás szerve két kamarából áll. Az Alkotmányozó Gyűlésben a politikai pártok között komoly vita alakult ki a két kamara szükségességéről és a kamarák összetételéről. A Palmiro Togliatti által vezetett Olasz Kommunista Párt (Pci) a szocialistákkal karöltve egykamarás, általános választójogon alapuló parlamentet szeretett volna felsőház nélkül,<sup>9</sup> a Kereszténydemokrata Párt (Dc) ún. dossettianus csoportjának egyes politikusai – többek között Costantino Mortati – a kétkamarás törvényhozás ötletét támogatták azzal a reformjavaslattal, hogy a Szenátus korporatív jelleggel egyes szakmai érdekképviseleti szervek által jelölt tisztségviselőkből jöjjön létre.<sup>10</sup> Mindkét javaslatot elvetették, így végül az alkotmány normaszövegébe a Képviselőház és a Szenátus kétkamarás rendszere került, az aktív és passzív választójog életkori feltételeinek különbözősége mellett. A képviselőházban az aktív választójog gyakorlásának alsó korhatára a 18. év (ez kezdetben a 21. életév betöltése volt, de az 1972. évi törvénnyel leszállították az életkori határt 3 évvel,<sup>11</sup> a passzív választójogé pedig a

---

lásd *La costituzione esplicita: La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*. (szerk. Del Giudice, Federico), 9. kiadás. Esselibri–Simone, Nápoly, 2010. p. 141.

<sup>7</sup> Az általános és mindkét nemre kiterjedő, egyenlő és titkos választójogot a többi európai alkotmány is rögzítette.

<sup>8</sup> Olasz alkotmány 48. cikk, In. *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. i. m.; *La costituzione esplicita: La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*. pp. 142–144.

<sup>9</sup> A második albizottság első szekciójának 1947. január 8-i ülése. In. Elektronikus formában <http://nascitacostituzione.it> (letöltés dátuma: 2023. január 20.).

<sup>10</sup> A politikai kör tevékenysége 1945. március 27-én kezdődött, amikor Reggio Emilia tartománya választópolgáraihoz küldött körlevélben Dossetti a kereszténydemokrácia előtt álló kihívásokat taglalta. Ebben a liberális gazdaságpolitikai elvekkel és a mögötte meghúzódó individualista értékrenddel, továbbá a szocialista, illetve kommunista eszmékkel szemben a szolidaritás és karitás keresztény erkölcsi normáit állította középpontba. Olyan alkotmányos berendezkedést kívántak létrehozni, amelyben az egyénhez fűződő jogokat egy plurális társadalmi rend, a társadalmi csoportok és szervezetek alkotmányos jogainak elismerése egészíti ki In. SCOPPOLA, Pietro: *Il progetto politico di Giuseppe Dossetti. Gli intellettuali cattolici del gruppo dossettiano*. In. *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945–1990)*, Il Mulino, Bologna, 1991. p. 2017.; A felsőház korporatív alapon történő megalakításáról. ld. A második albizottság 1946. szeptember 3-i ülésen elhangzott előadói beszéd. Elektronikus formában lásd bővebben <http://nascitacostituzione.it> (letöltés dátuma: 2023. január 22.).

<sup>11</sup> TANÁCS-MANDÁK Fanni – NUBER István: *Az olasz képviseleti demokrácia*. Dialóg Campus, Budapest, 2017. p. 132.

25. életév betöltése. A Szenátusban az aktív választójog életkori határa a 25., a passzív választójogé a 40. életév volt.<sup>12</sup>

A választási rendszert szabályozó törvények számos változáson mentek keresztül. Az Alkotmányozó Gyűlés politikai összetételén is látszott, hogy az első demokratikusan létrehozott politikai rendszer erőviszonyai rendkívül különböző, belső megosztottságtól sem mentes ideológiai palettáról árulkodik. A Kereszténydemokrata Párt (Dci) mellett (amely ugyan belső ellentétektől sem volt mentes, a De Gasperi miniszterelnök (1948–1953) vezette szárny képviselte a felekezeti közti irányt, míg a „dossettiánus” csoport a szociális katolikus kereszténység híve volt); a Szociáldemokrata Párt (Psi) és a Kommunista Párt (Pci) rendelkezett jelentős parlamenti képviseléssel. A szociáldemokraták 1947-ben két külön pártra szakadtak: a Nenni vezette Olasz Szocialista Pártra (Psi), amely számos törekvésében a Kommunista Pártot támogatta és a mérsékelt Saragat vezette Olasz Dolgozók Szocialista Pártjára (Psl).<sup>13</sup> Ezek mellett kisebb politikai pártok, többek között az Akciópárt (PdA), a Köztársasági Pártok (Pri), az újjáalakult Liberális Párt (Pli) vagy a szélsőjobboldali Olasz Szociális Mozgalom (MSI) tevékenységét kell megemlíteni.

Mindez azzal a következménnyel járt, hogy nehéz volt a kormányzás biztosítása, így az első választási rendszerre vonatkozó törvény már 1953-ban, az első törvényhozási ciklusban megszületett. A törvény az arányos választási rendszer mellett tette le a voksát, azaz a parlamenti választásokon legalább 50 százalékos plusz egy szavazatot elnyerő párt vagy pártszövetség kapta meg a mandátumok 2/3-át. A kommunista párt által fals törvényként (*Legge Truffa*) megbélyegzett jogszabály nevét onnan kapta, hogy a baloldali párt csalást sejtett a törvény elfogadása során. Az arányos rendszert a Kereszténydemokrata Párt terjesztette elő azzal a céllal, hogy hosszú távon biztosítsa a kormányzáshoz szükséges parlamenti többséget. A várt eredmény azonban elmaradt. A közös listán induló kereszténydemokrata, szociáldemokrata, köztársasági és liberális erők összesen a szavazatok 48,9%-át érték el. Ráadásul a preferenciális szavazat intézménye alapján a választási listán megjelölt, a választópolgár által előnyben részesített három vagy négy személy mandátumhoz juthatott<sup>14</sup>.

Az olasz politikatudomány legmeghatározóbb alakja Giovanni Sartori az itáliai pártrendszer sajátosságait elemezve ezt az időszakot *polarizált pluralizmusként*<sup>15</sup> határozta meg. Ez azt jelentette, hogy az 1948-as alkotmány elfogadása után létrejött politikai rendszerben, már az első, 1948-as parlamenti választáson magas volt a politikai pártok száma, ám az első évtizedek alapstruktúráját a Kereszténydemokrata Párt (Dc) és a Kommunista Párt (Pci) határozta meg. A kormányokat a Dc adta, amely az 1960-as évektől kezdve egyre inkább rászorult a baloldali politikai pártok

<sup>12</sup> *La costituzione esplicita...* i. m. pp. 164–170.

<sup>13</sup> COLARIZI, SIMONA: *Storia politica della Repubblica*, Laterza, Róma–Bari, 2010. pp. 36–37.; COLARIZI, SIMONA: *Storia del Novecento Italiano. Cent'anni di entusiasmo, di paure, di speranza*, Milano, 2010. p. 312.

<sup>14</sup> PASQUINO, Gianfranco: *I sistemi elettorali*: Il Mulino, Bologna, 2006. pp. 44–45.;

<sup>15</sup> SARTORI, Giovanni: *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugar Co-Edizioni, Milánó, 1982. pp. 20–21.

támogatására annak érdekében, hogy megakadályozza a Pci hatalomra kerülését. A Dc kormányzását támogató pártok között megtalálható a Liberális Párt (Pli), a Körtársasági Párt (Pri) és a szüntelenül átalakuló Szocialista Párt (Psdi). A pártrendszer logikája tehát abban foglalható össze, hogy létezik egy centumpárt, amely működteti a politikai rendszert, az egyes választásokon azonban a pártok törekvése a centumpozíció elfoglalása lesz. A pártrendszer 1990-es évek elején bekövetkező összeomlásáig gyakorlatilag nem került sor hatalomváltásra.<sup>16</sup>

Az 1990-es évek elejétől azonban az olasz pártrendszer teljesen átalakult. A Kereszténydemokrata Párt romjain négy utódpart formálódott. (Néppárt, Kereszténydemokrata Centrum, Kereszténydemokraták Uniója és a Paktum). A Kommunisták Pártja 1990. évi, Riminiben tartott kongresszusán bejelentette megszűnését, így helyét a Baloldali Demokratikus Párt (PDS), illetve a Kommunisták Újjáalapítás Pártja vette át. Ez az átmeneti időszak egyúttal új pártok, mozgalmak megjelenését is eredményezte, amelyek közül a legjelentősebbek az Északi Liga (*Lega Nord*), és a Nemzeti Szövetség (*Alleanza Nazionale*).

Az átmeneti helyzetben a korábbi pártok megszűnésének, újraalapításának, vagy éppen új politikai erők színrelépésének köszönhetően megváltozott a választási rendszer is. Az 1993-as törvényt, amelyet előterjesztőjéről – Sergio Matarelláról – Matarellumnak neveztek el, népszavazás kényszerítette ki. Az ezt megelőző, 1992-es választásokon indult utódlására a Dc, s pályafutásának legrosszabb eredményét érte el. A szocialistákkal, a liberálisokkal, és a Baloldali Demokraták Párttal négypartis koalíciós kormány alakult, amelynek tevékenységét számos nehézség és botrány, többek között a Tangentopoli ügy nehezítette. Az Északi Liga viszont ezen a választáson vált meghatározó politikai erővé.

A Matarellum által bevezetett vegyes (arányos és többségi vonásokat egyaránt tartalmazó) választási rendszerben a képviselő-választáson a választópolgár két szavazólapal rendelkezett, az egyiket képviselőt választott, ahol a jelölt az érvényes szavazatok relatív többségével mandátumhoz jutott (többségi elv alkalmazása), míg a másikon pártlistára adott le szavazatot. A parlamenti helyek elosztásában 472-t az egyéni választókerületekben indult jelöltek szereztek meg, míg a fennmaradó 25%-ot a nemzeti listán a 4%-os választási küszöböt elérő jelöltek az arányosság követelményének megfelelően osztottak. A szenátorok választása esetében már csak egy szavazólapal történt a választás. A mandátumhoz jutás a kamarának megfelelő szabályok alapján többségi elv szerint történt, míg az

<sup>16</sup> A politikatudomány az első: 1948–1990 közötti időszakot több különálló egységre bontja.

a) 1945–63: polarizált pluralizmus: kemény szembenállás, radikalizálódás, szélsőjobb és szélsőbaloldali ideológiák erősödése figyelhető meg (törvényhozási ciklusonként törtéző megnevezése: 1948–53, 1953–58: centrizmus évei; 1958–1963, 1965: középbal kormányzás).

b) 1963–1979: centripetális pluralizmus: kétpólusú politizálás felé mozdul el a rendszer (törvényhozási ciklusonként: 1968–1972, középbal kormányzás 1975: nemzeti szolidaritás).

Az első politikai rendszer bukása előtti korszak: 1979–1987: középbal kormányzás évei. In. COLARIZI, Simona: Storia politica della Repubblica. i. m. lásd Indice.

arányosság a csatolt, egy képviselő választására jogosult csoportokat tartalmazó regionális listák között érvényesült.<sup>17</sup>

Az új és bonyolultabb választási rendszernek köszönhetően a korábbi évtizedeket átfogó polarizált pluralizmus megszűnt, helyette egy kétpólusú koalíciós kormányzás lehetősége alakult ki, a progresszív és balközép politikai erők; illetve a jobbközép oldalon tömörülő konzervatív, populista pártok között.

Idekívánkozik, hogy a 2001. december 21-i 459. számú törvény a külföldön élő olasz állampolgárok számára is lehetővé tette a választójog gyakorlását, amennyiben megfeleltek az az alkotmányban előírt feltételeknek.<sup>18</sup> 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), illetve a külföldi választási névjegyzékben, élhet szavazati jogával. A 2001. évi törvény a külföldön élők képviselőtét 12 képviselő és 6 szenátor személyében határozta 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 két házra vonatkozó összesen 18 helyet 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.

A következő, Porcellumnak nevezett 2005/270. választójogi törvény értelmében a választási rendszer ismét módosult. Ekkor az arányosság elvét a többség jutalma (*premio di maggioranza*) technikájának alkalmazásával egészítették ki. Az arányosság elve a korábbi jogszabályban rögzített többségi elvet váltotta fel az alábbiak szerint. A képviselőházi választásokon 27, a szenátusi választásokon 20 választási kerületet állapítottak meg. A mandátumok elosztásának alapja a legutóbbi népszámlálási adatok alapján megállapított összeg, amelyet a képviselőház esetében 618-cal (mivel 12 képviselő megválasztása külföldön történik), majd a hányadosok és a legmagasabb maradékszámok kiegészítő elveinek alkalmazásával állapítják meg. A parlamenti többség megszerzéséhez 340 képviselői helyre van szükség, a legtöbb szavazatot megszerző párt vagy pártkoalíció, amennyiben ezt a számot nem éri el, megkapja a fennmaradt helyeket. Ezen túlmenően van egy differenciált választási küszöb, amely a koalíciós listák esetében 10%, a koalícióhoz nem csatlakozó pártoknál 4%, a csatlakozó pártoknál 2%-ot jelentett. A szavazatokat nem jelöltekre, hanem listákra kellett leadni. A szenátusi választásokon a regionális elv alkalmazásával állapítják meg a szétosztandó helyeket. 315 szenátorból 6-ot külföldi választókerületben választanak meg. Itt a többség jutalma elv

<sup>17</sup> COTTA, Maurizio – VERZICHELLI, Luca: *Il sistema politico italiano*. il Mulino, Bologna, 2008. p.103.; PASQUINO, Gianfranco: *I sistemi elettorali*: i. m. pp. 55–58.

<sup>18</sup> TANÁCS-MANDÁK Fanni – NUBER István: *Az olasz képviselői demokrácia*. i. m. p. 138.



helyett a regionális koalíció jutalma elvet alkalmazták, amely alapján a legtöbb szavazatot elérő koalíció megkapta a helyek 55%-át. A választási küszöb a koalíciók esetében 20%, koalíció nélküli pártoknál 8%, míg a koalícióhoz csatolt pártoknál 2%. A speciális statútummal rendelkező régióknál egy további küszöb bevezetése is a választási rendszer módosításának részét képezte, itt a 20%-os küszöböt kellett elérni a nyelvi kisebbségek védelmét szolgáló koalíciós és nem koalíciós listáknak egyaránt.<sup>19</sup>

A törvény egyes rendelkezéseit az Alkotmánybíróság 2014/1. számú határozata alkotmányellenesnek nyilvánította. Az alkotmányellenesség a „többség jutalma” (*premio di maggioranza*) elv alkalmazására vonatkozott, amely a testület szerint megsérti az Alkotmány 48. cikkében rögzített választójog tartalmi elemeit.<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság ezzel együtt a mindkét háznál alkalmazott listás szavazást is alkotmányellenesnek tartotta. Ennek következtében az olasz parlament 2015-ben kidolgozott egy újabb választási törvényt, amely egyúttal egy szélesebb alkotmányreform<sup>21</sup> része lett volna, ami azonban a megerősítését szolgáló népszavazáson 2016-ban elbukott. Mivel az alkotmányreform része volt a Szenátus átalakítása – amit nem közvetlenül választott testületté kívántak átalakítani –, így a választási törvény csak a Képviselőházra vonatkozott. Az Italicumnak nevezett 2015. évi 52. törvény a Képviselőház 630 képviselőjét két fordulóban választotta volna meg 100 olaszországi többmandátumos körzetben és a külföldi választási körzetekben.

Mivel az alkotmányreformot a 2016-os népszavazás elutasította, a Szenátus választott testület maradt, ami azzal a következménnyel járt, hogy jelenleg más választási szabály vonatkozik az olasz parlament két házára. (A Képviselőházra az Italicum, a Szenátusra pedig a 2005. évi választási törvény.)

1. A Képviselőház esetében a parlamentbe jutás küszöb 3%, minden szavazópolgár két preferenciára szavazhat, de eltérő nemű jelöltre (!), a választási rendszer arányos, és az a pártlista kapja meg a győztes jutalmát, amely országos szinten megszerezte a leadott szavazatok 40%-át.
2. A Szenátus esetében 20 regionális választási kerület van, az adott régióban 8%-ot kell elérnie az egyedül listát állító pártoknak, 20%-ot a koalícióknak és 3%-ot a koalíciót alkotó pártoknak, a választási rendszer itt is arányos, de a többség jutalma elv alkalmazása nélkül.<sup>22</sup>

Mivel az Italicum egyes rendelkezéseit – a 2014-eshez hasonló érvek alapján – az Alkotmánybíróság 35/2017. számú határozata alkotmányellenesnek nyilvánította, ismét a parlamentnek kellett cselekednie. Végül a 2017. évi 165. sz. törvény szabályozta a választási rendszer működését. A baloldali kormány és a nagyobb

<sup>19</sup> EGRESI Katalin: *Az olasz alkotmány. Alkotmánytörténet, alkotmányelmélet, alkotmányos rendelkezések*. Gondolat, Budapest, 2013. p. 202.; TANÁCS-MANDÁK Fanni-NUBER István: *Az olasz képviseleti demokrácia*. i. m. p. 138.

<sup>20</sup> TANÁCS-MANDÁK Fanni-NUBER István: *Az olasz képviseleti demokrácia*. i. m. p. 142.

<sup>21</sup> Az alkotmányreformról lásd bővebben: BERÉNYI Márk: *Az olasz alkotmányreform-folyamat főbb aspektusai, avagy búcsú a szimmetrikus bikameralizmustól*. In: *Külföldi Szemle*, 2016. tavasz. pp. 54–67.

<sup>22</sup> TANÁCS-MANDÁK Fanni – NUBER István: *Az olasz képviseleti demokrácia*. i. m. p. 143.

ellenzéki pártok által kidolgozott jogszabályt, az előterjesztőjéről, Ettore Rosatóról – Rosatellumnak – nevezték el.<sup>23</sup> Ez a negyedik szisztéma egy vegyes választási rendszert alkalmazott – angolul: *parallel voting*, németül: *Grabenvahlssystem*, ami sokkal bonyolultabb, mint a korábbi vegyes választási rendszerre vonatkozó jogszabályok. A képviselők megválasztása pártlistás arányos és relatív többségi egyéni választókerületi rendszerben történik, ám egymástól elkülönítetten. Kompenzációs lista hiányában a nem győztes egyéni jelöltekre leadott szavazatok elvesznek.

1. A mandátumok 37%-át többségi elv alapján egyfordulós rendszerben osztják ki az egyéni választókerületekben, mindegyik körzetben az a jelölt nyer aki a legtöbb szavazatot kapja. Ez az ún. egyszerű többségi szavazás.
2. A mandátumok 61%-a az arányos képviselő elve alapján azok között az egyéni illetve koalíciós pártlisták között kerül kiosztásra, akik átlépték a bejutási küszöböt.
3. A mandátumok elosztását a Képviselőház esetében országos szinten, a Szenátus esetében viszont regionális szinten hajtják végre.
4. A mandátumok 2%-át (12 képviselői és 6 szenátori mandátumot) a külföldön élő olaszok postai szavazatának alapján osztják ki.

A választópolgár csak egy-egy szavazólapot kap a Képviselőház és Szenátus tagjainak megválasztásához, amelyen 1. egyéni jelöltek nevei – alattuk a jelölő párt vagy pártkoalíció logója –, mellettük 2. a listás jelöltek találhatóak.

- a) Az egyik opció, hogy a választó szavazhat egyéni jelöltre. Ha az adott képviselőt több párt támogatja, akkor a jelöltre leadott szavazatokat egyenlő arányban osztják szét.
- b) Másik opció, hogy a választó pártlistára szavaz, ezzel automatikusan a párt egyéni jelöltje is szavazatot kap. Itt viszont a kiválasztott párttal koalícióban lévő pártok nem kapnak szavazatot.

A törvény átalakította a választókerületek számát és területét. 28 regionális kerületből 20 régió nagyjából egy-egy választási kerületet alkot, de 4 nagyobb, pl. Campánia vagy Lombardia 4 regionális kerületre van felosztva. A pártok által állított listák alapján a lakosságszámtól függően 4–8 jelöltet küldhetnek be a törvényhozásba. Az önállóan induló pártoknál a bejutási küszöb 3%. Bonyolítja a helyzetet, hogy a Szenátusba akkor is bekerülhet egy országos átlagban 3%-nál kevesebb szavazatot szerzett párt, ha regionális szinten elérte a 20%-ot az adott régióban állított listáról. A kapcsolt listáknál 10% a bejutási küszöb, de csak azon pártok kaphatnak mandátumot, amelyek országos szinten elérték a 3%-ot. 1% alatti teljesítménynél a szavazatok elvesznek, 1–3% közötti szavazati aránynál egyenlő arányban osztják szét a listán szereplő 3%-ot elért pártok között. A tör-

<sup>23</sup> DELLEDONNE, GIACOMO: *A Parliament shaped by the „Worst Election Law Ever.” Cause and Effect in the Upcoming Italian Elections*, *VerfBlog*, 2022/8/31, <https://verfassungsblog.de/a-parliament-shaped-by-the-worst-election-law-ever/>, DOI: 10.17176/20220831-181842-0. (letöltés dátuma: 2023. 01. 25.).

vény igazi kuriózuma, hogy mind az egyéni jelöltek, mind a listák esetében úgy rendelkezik, hogy „...egyetlen nem aránya sem haladhatja meg a 60%-ot”.<sup>24</sup>

#### 4. Alkotmánymódosító népszavazások és kísérletek

Az olasz politikában (is) hangsúlyos, hogy az alkotmány módosítását mi váltja ki: a nép akarata, az Alkotmánybíróság döntése, vagy a parlamenti politizálás. Az elmúlt évtizedekben 14 parlamenti úton történt alkotmánymódosítás mellett négy kísérlet történt az alaptörvény referendum általi módosítására, és ezek mindegyike a jelen tanulmány tárgyát képező államszervezetet, közelebbről a szövetségi jellegű intézményrendszert és a választójogot érintette. A négyből csak kettő volt sikeres, ilyen volt mindjárt az első, 2001-es, Berlusconi-kormány által támogatott referendum, amely végül – a választópolgárok 64%-ának jóvoltából – nem meghatározó mértékben ugyan, de megnövelte a tartományok hatásköreit a mezőgazdaság, oktatás, egészségügy és adózás terén.

A 2006-os, az alkotmány 57. cikkét érintő referendum szintén a Berlusconi-kormány javaslata volt, és ugyancsak a szövetségi típusú működés felé kívánta elmozdítani az olasz államot, megerősítve a miniszterelnököt a hatalmi ágak rendszerében, formalizálva az időközben informálisan megnőtt hatásköreit. A reform egy szövetségi típusú, azaz a tartományi érdekeket képviselő, kisebb súlyú második kamarává tette volna a Szenátust, növelte volna a tartományi tanácsok hatásköreit, ugyanakkor csökkentette volna a képviselők (630-ról 518-ra) és szenátorok (315-ről 252-re) létszámát. A javaslatot a választópolgárok 62%-a elutasította.

A 2016. december 4-i alkotmányos referendumot kétéves parlamenti előkészítés előzte meg. A reformcsomag, hasonlóan az egy évtizeddel azelőttihez, az alkotmány szövegének több mint egyharmadát érintette volna, főleg államszervezeti részek tekintetében, így az alkotmányos rendszer addigi legátfogóbb módosítását eredményezte volna.<sup>25</sup> Többek között aszimmetrikussá tette volna a parlamenti kamarák hatáskörét, közvetetté (a tartományok általívá) a Szenátus választását. Kétféle törvényalkotási eljárást bevezetve, a Szenátus jogalkotási kompetenciát meghatározott kérdésekre korlátozta volna, a többi kérdésben pedig szándéka szerint (a szenátorok egyharmadának indítványára) mondhatott volna véleményt, amit azonban a képviselőház minősített többséggel felülírhatta volna. Az új Szenátus már nem vonhatta volna meg a bizalmat a kormánytól, tagjai nem kaptak volna tiszteletdíjat. Emellett változott volna a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztása is, és meg kívántak szüntetni Alkotmányban nevesített állami szerveket is, például a konzultatív jogkört gyakorló Nemzeti

<sup>24</sup> Legge 3. Novembre 2017. n. 165. 3.1. In. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/11/11/17G00175/sg> (letöltés dátuma: 2023. 01. 25.).

<sup>25</sup> A reform összefoglalását lásd ALBANESI, Enrico: *The new Italian Senato in light of the EU constitutional system*, College of Europe Policy Brief, 2016/10, [https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/albanesi\\_10-16-final\\_0.pdf](https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/albanesi_10-16-final_0.pdf)

Gazdasági és Munkaügyi Tanácsot (*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*). A közvetlen demokrácia gyakorlásához szükséges létszámokat a javaslat felemelte volna: az abrogatív referendumhoz 500 000 helyett 800 000, a törvényjavaslat népi általi benyújtásához 50 000 helyett 150 000 aláírás lett volna szükséges. Mindemellett csökkentették volna a tartományok hatásköreit is, megváltoztatva az állam és a tartományok kapcsolatrendszerét.

Az, hogy a Szenátus hosszas tárgyalássorozat után maga is elfogadta a saját érdemi meggyengítésére vonatkozó javaslatot, a Renzi-kormány jelentős politikai és parlamenti sikerének tekinthető.<sup>26</sup> Ugyanakkor a javaslatot nem övezte konszenzus: csupán a kormánykoalíciót alkotó pártok álltak be mögé, ami szakítást jelent az olasz politikában megszokott, konszenzuális alkotmánymódosítással. A választók nagy többsége (59,1%, szemben 40,1%-kal, 65%-os részvétel mellett) végül elutasította a Renzi-kormány által kidolgozott csomagot.

Sikeres volt ugyanakkor a legutóbbi, 2020 szeptemberében tartott alkotmányos referendum. Az alkotmány 56., 57. és 59. cikkét módosították a választópolgárok (70%-os többséggel), mintegy egyharmadával (630-ról 400-ra) csökkentve a képviselők és szenátorok (315-ről 200-ra) létszámát, és öt főben maximalizálva a köztársasági elnök által élethosszig kinevezhető szenátorok számát. Egy évvel később pedig az 58. cikk is módosult parlamenti alkotmánymódosítás útján: a szenátusi választáson gyakorolt aktív választójog korhatárát 25-ről 18-ra szállították le, hasonlóan a képviselőház vonatkozó szabályához.

A reform a választási rendszerben azt a változást hozta el, hogy a Képviselőházban 400 mandátumból 147 egyéni választókerületből többségi szavazással; 245 többmandátumos választókerületből listás arányos képviseleti rendszerben és 8 többmandátumos választókerületből a külföldi olasz szavazatok arányos képviseleti rendszere alapján kerül kiosztásra. A Szenátusban 200 mandátum szétosztása 74 egyéni választókerületi rendszerben többségi szavazás eredményeként, 122 többmandátumos választókerületből listás arányos képviseleti rendszerben, 4 többmandátumos választókerületből pedig a külföldön élő olaszok szavazatával arányos képviseleti rendszerben történik. Az új szabályok szerint először 2022-ben tartottak parlamenti választásokat. Úgy tűnik tehát, hogy az olaszok csupán a kisebb parlament – kevesebb politikus kissé populista elvét tették magukévá a szisztematikus, mélyreható alkotmányos államszervezeti reformok helyett.

## 5. A 2022-es parlamenti választások politikai pártjai és a választás eredménye

Az olasz politikai élet, a választási rendszerek változásaitól függetlenül, hagyományosan sok pártot, politikai erőt, koalíciókötési kényszereket, ezekből eredően

<sup>26</sup> LUPO, Nicola: „The failed constitutional reform of the Italian Senate.” *DPCE Online* [Online], 39.2 (2019): n. pag. Web. 10 Feb. 2023.

pedig állandó kormányzati válságokat eredményez. Az utóbbi évtizedben, különösen a 2013-as és 2018-as választások fényében egy balközép és egy jobbközép politikai tábor formálódása figyelhető meg, amelyek domináns és kisebb pártokból tevődnek össze. A 2022-es parlamenti választásokon két nagyobb pártszövetség: a középbjobb (*centrodestra*)<sup>27</sup> és a középbal (*centrosinistra*)<sup>28</sup> közötti versengés valósult meg. Bár mindkét elnevezés ismert volt már az 1948–1993 közötti időszakban, ám akkor az ideológiai ellentét kevésbé volt érezhető, mert a pártrendszer középpontjában álló Kereszténydemokrata Párt a kormányon maradáshoz a centrum felé tendáló bal- és jobboldali szövetséges pártokkal hatalmon tudott maradni. Jelenleg mindkét oldalon több meghatározó politikai erő létezik, amelyek mindegyike az első köztársaság bukása után alakult meg. A jobbközép koalícióban négy párt indult: 1. a Giorgia Meloni vezette *Fratelli d'Italia*, 2. Matteo Salvini *Lega* pártja, 3. Silvio Berlusconi *Forza Italia* nevű pártja és a kevésbé ismert 4. *Noi Moderati* (Mi Mérsékeltek).

A balközép oldalon 1. a 2013-ban miniszterelnöki pozíciót betöltő Enrico Letta vezetése alatt álló *Partito Democratico* (Demokrata Párt), 2. az *Impegno Civico*

<sup>27</sup> A Berlusconi által 1994-ben alapított *Forza Italia* képezi a jobboldali populizmus egyik fő erejét. Berlusconi kormánya rendre megbuktak és a 2018-as választásokon már csupán 7%-ot kapott. Az Északi Liga (*Lega Nord*), amely kezdetben hat északolasz autonómiára törekvő liga/unió mozgalmából állt össze: a lombard, a venétói, a piemonti, a ligúriai, a toszkán és az Emilia-Romagna régiót felölelő területekből. Az 1994-es parlamenti választásokon a Silvio Berlusconi vezette jobboldali koalíció tagjaként győztek, ám az év végére megvonta támogatását a kormánytól. Fordulópontot 2014-ben Matteo Salvini pártelnökké választása jelentette, aki országos párttá szervezte a korábbi tömörülést. Egy alapvetően nemzeti konzervatív, euroszeptikus és bevándorlásellenes jobboldali politikai erőként határozta meg magát, amely a 2018-as választásokon a szavazatok 18%-át érte el. Az Ötcsillag Mozgalommal kötött szövetségnek köszönhetően kormányra kerültek, Salvini belügyminiszterként tevékenykedett a Conte-kormányban. Az Itália Testvérei (*Fratelli d'Italia*) párt vezető személyisége Giorgia Meloni a 2008-as Berlusconi vezette kormány sportminisztere. A párt a 2013-as parlamenti választásokon a parlamentbe jutás küszöbét nem tudta elérni, és 2018-ban is csupán a szavazatok 4%-át érte el. Ebben a 2022-es választások előtti utolsó parlamenti ciklusban keményen bírálták a Draghi-kormány válságkezelését, amellyel a párt igyekszik szavazótáborának növelésére. A Mi Mérsékeltek (*Noi Moderati* – NM), a 2022-es parlamenti választásokra alakult párt centrista politikai erők választási listájaként jött létre.

<sup>28</sup> Balközép oldalon az egyik legnagyobb politikai erő a Demokrata Párt (PD), amelynek elődje a Romano Prodi által L'Ulivo (Olajfa) néven egyesített baloldali kis pártok szövetsége, illetve a La Margherita, amely a centrista és liberális pártokból állt össze. Berlusconi 2008-as választási győzelmét követően ellenzékbe szorultak, ahonnan 2014-ben Matteo Renzi vezetésével került ismét kormányra. Ez a dátum különösen fontos, hiszen Firenze egykori polgármesterének vezetése alatt álló párt a 2013-as választáson 40%-ot ért el, amely kiugróan magas volt az 1945 utáni olasz politikai választások történetében. Mivel a demokrata kormány nevéhez köthető alkotmányreform bukása miatt Renzi lemondásra kényszerült, a 2018-as választásokon már csak második helyezést ért el. 2019-től kezdődően az Ötcsillag Mozgalommal (M5S) a Giuseppe Conti kormány, 2021-től a Mario Draghi vezette kormánypárt koalíciójának részeként irányította az országot. A két jelentős politikai párton túl kisebb pártok is megtalálhatók a politikai tabló balközép oldalán. A Polgári Elkötelezettség (*Impegno Civico* – IP), a Népi Unió (*Unione Popolare* – UP) csupán 1,5%-ot tudhat magáénak. Meg kell említeni a Zöldek Szövetsége és Baloldal (*Alleanza Verdi e Sinistra*) nevű politikai tömörülést, amely 2018-ban létrejött pártszövetségként alig több mint a másik kettőé, 4% körül mozog.

(Polgári Elkötelezettség) az 3. *Alleanza Verdi e Sinistra* (Baloldali és Zöldek Szövetsége), 4. *+Europa* (Európa párt), illetve 5. egy kisebb Valle d’Aosta autonómiájáért küzdő politikai párt (*L’Union Valdôtaine*) sorakozott fel.

A két koalícion belüli erőviszonyok a mandátumok tükrében igencsak szét-tartóak. A 2022-es választáson végül a jobbközép oldal legerősebb pártja, a Meloni vezette Fratelli d’Italia szerezte a legtöbb mandátumot.<sup>29</sup>

A balközép oldalon az előzetes várakozások nem igazolódtak be. A baloldal nem ismerte fel az egyre bipolárisabb politikai erőteret, és annak következményeit. A Demokrata Párt szavazótáborát a Meloni párttal körülbelül egy szintre becsülték, ezzel szemben a demokraták az utóbbi évek legrosszabb eredményét érték el. A szavazatok 19%-át szereztek meg, ez a mandátumok kiosztásában a Képviselőházban 69, a Szenátusban 40 helyet biztosít nekik.<sup>30</sup> (A koalíció több tagja gyengébben teljesített: a Baloldali és Zöldek Szövetsége 12 képviselőházi és 4 szenátusi, a Polgári Elkötelezettség: 1 képviselőházi, az Európa párt 2 képviselőházi és a Valle d’Aosta uniója ugyancsak 1 képviselőházi mandátumot szerzett.<sup>31</sup>

Így a jobbközép az olasz parlament mindkét házában szilárd többséggel bír, a képviselőházban: 238 (a többséghez 201 mandátum szükséges); a Szenátusban 116 (a többséghez 101 mandátum szükséges), a balközép koalíció pedig 85 képviselőházi, illetve 44 szenátusi helyet szerzett.

A két nagy blokk közötti versengést tovább tagolta az Öt Csillag Mozgalom (Movimento 5 Stelle – M5S)<sup>32</sup>; amelynek parlamenti választási eredményei a vártnál jobbak lettek. Az egykori miniszterelnök, Giuseppe Conte vezette mozgalom 15,4%-ot ért el. A Mario Draghi-kormány lemondásához vezető kormányválságot kiobbantó politikai erőnek sikerült megfordítania a 2019-es európai választások

<sup>29</sup> A *Fratelli d’Italia* a Képviselőházban 119, a Szenátusban 66 mandátumot szerzett. (Ehhez képest szövetségesei eredményei jóval alacsonyabbak: a *Lega*: (Képviselőház: 66 – Szenátus: 29); a *Forza Italia* (Képviselőház: 45 – Szenátus: 18); a *Noi Moderati* (Képviselőház: 7 – Szenátus: 2) helyet tudhat magáénak. In Riparto provvisori dei seggi aggiornato al 28/09.2022 In. [https://dait.interno.gov.it/documenti/Camera\\_riparto\\_italia\\_20220925.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/Camera_riparto_italia_20220925.pdf) (letöltés dátuma: 2023. 02. 11); Riparato dei seggi provvisorio elezione del Senato della Repubblica del 25/09/2022. In. [https://dait.interno.gov.it/documenti/Senato\\_riparto\\_italia\\_20220925.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/Senato_riparto_italia_20220925.pdf) letöltés dátuma: 2023. 02. 11).

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Az öt csillag Mozgalom (M5S) a pártközponitú politikai rendszerekkel (pártokráciával) szemben álló politikai erő, amelyet Beppe Grillo komikus, politikai aktivista és Gianroberto Casaleppo vállalkozó alapított 2009-ben Milánóban. Elsődleges céljuk a Berlusconi kormányait jellemző korrupt elit eltávolítása volt az olasz politikai közéletből. A párt a közvetlen demokrácia híve, programjában zöld elemek is megtalálhatóak. A Mozgalom 2013-ban párttá alakult, s a harmadik legnagyobb politikai erőként bejutott a parlamentbe, ahol a szavazatok 25,5%-át érte el. A 2016-os római főpolgármester-választást az M5S színeiben induló Virginia Raggi nyerte a Demokrata Párt jelöltjével szemben, így ő lett Róma első női főpolgármestere. A 2018-as parlamenti választásokon az M5S lett a legerősebb párt, az összes délolasz tartományban győzött annak ellenére, hogy a jobbközép pártszövetség összességében megelőzte a választáson. Az Északi Ligával szövetséget alkotva Conte miniszterelnöksége alatt vezette az országot, majd a Conte-kormány bukása után a Draghi-kormányban a PD-vel alkotott szövetséget.

óta tartó negatív irányt, sőt a déli régiókban a M5S első helyen végzett. Az olasz parlament mindkét házában tudott önálló indulóként is mandátumokhoz jutni: a Képviselőházban 52-t, a Szenátusban 28-at szerzett.<sup>33</sup>

Meg kell említeni a 2022 nyarán liberális irányultságú politikai szövetségként alakult Azione-Italia Viva politikai erőt, amely szintén képes volt önálló indulóként 21 képviselőházi és 9 szenátusi helyet szerezni.<sup>34</sup> A választásokon indult és a külföldön élő olaszokat megszólító politikai tömörülés: a *Movimento Associativo Italiani all'Estero*, külföldi választókerületekben szerzett szavazatokat (lásd alább).

Kis pártként jelent meg a *Sud chiama Nord*, amely az egységes Olaszország történetében több ízben megjelenő dél-itáliai – elsősorban szicíliai – autonómia-törekvéseket támogató párt. Már a párt nevében is megtalálható az észak–dél ellentét. (A 2018-as önkormányzati választásokon a dél-itáliai Messina városának polgármestere indult a párt színeiben és a szavazatok 63,5%-át szerezte meg).<sup>35</sup> Ugyancsak a választások egyik színfoltja a Dél-Tirol Néppárt (SVP – olasz néven *PPST [Partito Popolare Sudtirolese]*), amely az ott élő német ajkú kisebbség politikai törekvéseit igyekszik az olasz politikai rendszerben megjeleníteni. A regionális és nyelvi kisebbségeket képviselő pártoknak is van néhány képviselőjük a parlament mindkét házában.<sup>36</sup>

Az adatok mögött több meghatározó folyamat zajlik. A jobbközép koalíció a szavazatok 44%-át szerezte meg, 7 százalékponttal többet, mint 2018-ban. A Giorgia Meloni vezette Fratelli d'Italia több mint 26 százalékkal az ország vezető pártja lett, míg a Lega és a Forza Italia 9, illetve 8 százalékon áll. Ezzel az eredménnyel a Fratelli d'Italia háromszor annyi szavazatot szerzett, mint koalíciós partnerei. A választási győzelem ellenére a választások eredménye kérdéseket vethet fel a következő kormány lehetséges kisebbségi partnerei: Silvio Berlusconi és mindelelőtt Matteo Salvini számára. Ha a Forza Italia által elért 8 százalék lényegében megfelel a 2018-as eredményeknek, a Liga rendkívül leértékelve kerül ki a felmérésekből: hiszen a 2018-as választáson Salvini pártja 17 százalékot szerzett, a 2019-es európai választásokra ez az arány 34 százalékra nőtt, így a jobbközép táboron belül Salvini pártja tekinthető „vesztesnek” a jelenlegi eredménnyel. Meloni főleg

---

<sup>33</sup> Riparto provvisori dei seggi aggiornato al 28/09.2022 In. [https://dait.interno.gov.it/documenti/Camera\\_riparto\\_italia\\_20220925.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/Camera_riparto_italia_20220925.pdf) (letöltés dátuma: 2023. 02. 11); Riparato dei seggi provvisorio elezione del Senato della Repubblica del 25/09/2022. In. [https://dait.interno.gov.it/documenti/Senato\\_riparto\\_italia\\_20220925.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/Senato_riparto_italia_20220925.pdf) letöltés dátuma: 2023. 02. 11).

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Le prime dichiarazioni del neo-sindaco cateneo de Luca .In. <https://comune.messina.it/ufficio-stampa/le-prime-dichiarazioni-del-neo-sindaco-cateno-de-luca> (letöltés dátuma: 2023. 02. 10).

<sup>36</sup> *Sud chiama Nord*: 1 képviselőházi és 1 szenátusi helyet, a *Dél Tiroli Néppárt* 1 képviselőházi helyet szerzett. In. Riparto provvisori dei seggi aggiornato al 28/09.2022 In. [https://dait.interno.gov.it/documenti/Camera\\_riparto\\_italia\\_20220925.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/Camera_riparto_italia_20220925.pdf) (letöltés dátuma: 2023. 02. 11); Riparato dei seggi provvisorio elezione del Senato della Repubblica del 25/09/2022. In. [https://dait.interno.gov.it/documenti/Senato\\_riparto\\_italia\\_20220925.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/Senato_riparto_italia_20220925.pdf) letöltés dátuma: 2023. 02. 11).

a Lega szavazóit és a tartózkodókat volt képes megszólítani, növelve ezzel rövid időn belül pártja népszerűségét.

A balközép koalíció a szavazatok 26%-ával zárta a választásokat. A Demokrata Pártra leadott 19% alig haladta meg a 2018-as választásokon elért 18,7 százalékot. A koalíció többi összetevője közül a Baloldal és Zöldek Szövetsége átlépte a 3 százalékos küszöböt (3,63%), míg Európa párt 2,83%-kal, a parlamentbe jutáshoz szükséges minimális küszöböt nem érte el, így a leadott szavazatok a koalíció többi tagja között oszlanak meg. A Carlo Calenda és Matteo Renzi pártjainak szövetsége által képviselt Azione – Italia Viva a szavazatok 7,7%-át szerezte meg, ami ugyan elmaradt a szavazás előtt célként kitűzött 10%-tól, de nagyon közel került a jobbközép egyik pártjának a Forza Italiának az eredményéhez. Az Azione egyfajta harmadik pólusként – terzo polo – hirdeti magát és jelentős szerepe volt abban, hogy az egykori demokrata párti vezető, Matteo Renzi korábbi pártjának szavazóit megnyerte az új politikai tömörülésnek. A balközép rosszabb szereplésében tehát nemcsak a jobbközépen található Meloni vezette párt népszerűsége áll, hanem a balközép koalíció polarizáltsága. A Movimento 5 Stelle és az Azione–Italia Viva nem csatlakozva egyik pólushoz sem, képes volt önállóan mandátumokat szerezni a parlament mindkét házában.

A hazai választási eredményekkel teljesen ellentétes a külföldön élő olaszok politikai orientációja. A külföldi választókerületben a Partito Democratico 28%-ot ért el, a jobbközép koalíció 26%-ot, a Movimento Associativo Italiani all’Estero 12%-ot, a Movimento 5 Stelle 8%-ot.<sup>37</sup>

Végül pedig ki kell emelni egy további tényezőt. A 2022-es parlamenti választás az olasz választópolgárok viszonylag alacsony részvételével zajlott. A belügyminisztérium adatai szerint 64 százalékos volt a részvételi arány, ami jó tíz százalékponttal alacsonyabb, mint 2018-ban. (A legmagasabb részvételi arányt Emilia Romagna régió érte el 71,97 százalékkal, míg Calabria 50,79 százalékos részvételi aránnyal a végén végzett.)<sup>38</sup>

## 6. Tanulságok

Az 1948–1992 közötti időszakot Olaszországban az erős törvényhozás jellemezte, nemzetközi összehasonlításban is: a szakirodalomban például az olasz parlamentet rendre az Egyesült Államok Kongresszusával hasonlították össze, semmint az európai parlamentekkel.<sup>39</sup> Mint láttuk, a parlamenti törvényalkotás nehézsége,

<sup>37</sup> Elezioni politiche 25 settembre 2022: i risultati elettorali e le analisi post-voto di Ipsos. In: <https://www.ipsos.com/it-it/elezioni-politiche-risultati-elettorali-analisi-post-voto-ipsos> (letöltés dátuma: 2023. 02. 10.).

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> LUPO, Nicola – PICCIRILLI, Giovanni: *The Italian Parliament in the European Union*, Portland, Hart Publishing, 2017, p. 206.



az EU-ügyek, valamint a COVID-járvány kezelése eredményként azonban a kormány szerepe folyamatosan erősödik Olaszországban.

A parlament térvesztésének egyik első jele volt az 1993-as választási törvény, amely már nem tette szükségessé a kormány parlament általi megválasztását, mert a kormányalakítás a választás eredményéből egyértelműen következik.<sup>40</sup> Az 1990-es évek házaszabályreformjai egyre több és több szabállyal, azaz egyre szabályozottabb törvényalkotási eljárással tették racionalizáltabbá a parlamenti munkát (például a bizottsági szakasz hosszát 2 hónapban minimalizálták) ezzel erősítve a kormányzóképeséget, vagyis a kormány szerepét. Szintén a kormány erősödését hozta magával a pártrendszer átalakulása, és az egyre inkább többségi jellegű választási rendszer is.

Az utóbbi évtizedek tehát kiegyensúlyozatlansághoz vezettek a hatalom-megosztás rendszerében és a politikai gyakorlatban, mivel a kormány javára történő elmozdulás anélkül ment végbe, hogy egy alkotmányreform formálisan növelte volna akár a végrehajtó hatalom, akár annak elnökének felsorolt jogköreit. A jövő kérdése, hogy a végrehajtó hatalom megnövekedett súlya talál-e valamilyen ellensúlyt – az alkotmány vagy a parlamenti házaszabályok reformja révén – a parlament részéről, amelynek létszámát időközben jelentősen csökkentette egy 2020-ban népszavazással megerősített alkotmánymódosítás.

Ebben a kontextusban a szimmetrikus bikameralizmus közelítése egy aszimmetrikus megoldás felé, nem gyengítette, hanem erősíthette volna a törvényhozás hatalmát. A szimmetrikus hatáskörök homogén politikai képviselőket kívánnak, ami a pártrendszer jelenlegi instabilitása és fragmentáltsága tekintetében nagy kihívás. A két kamara egyenlő súlyára, és a kormány rendeleti jogalkotására épülő rendszer tehát – a jelentős és konszenzusos kritika ellenére – továbbra is tartja magát, bár hatékonysága az utóbbi idők kihívásai tükrében megkérdőjelezhető. A reform irányában azonban a politika szereplők nem egységesek, így további változás a közeljövőben nem várható.

A 2022-es választásokon induló pártok és koalíciókötési kényszerek terén régi és új jelenségek egyaránt megfigyelhetők. A pártok száma magas, az arányos és többségi elemeket kombináló választási rendszerben csak úgy lehet az olasz parlament mindkét házában többséget szerezni és ezáltal a stabil kormányzást biztosítani, ha a pártok koalícióra lépnek egymással. Ez a két – középjebb és középbal – blokk esetében megvalósult. Nem azonosak azonban a politikai táboron belüli erőviszonyok, amelyek sérülékennyé tehetik az együttműködést. A jobbközép oldalon az erős Fratelli d'Italia után két politikai erő (Lega és a Forza Italia) Meloni stabil szövetségese, míg a Noi Moderati csupán egy kisebb politikai arculat. A balközép oldalon a pártok közötti erőviszonyok összetettebbek. A Demokrata Párt ugyan erősebb, mint a kis szövetségesei, de ez utóbbiak jelentéktelensége miatt felértékelődnek a M5S és az Azione-Italia Viva szavazatai

---

<sup>40</sup> MANDÁK 2. o.

mindkét házban, ám ez még együtt sem képes a jobboldali győzelmet megingatni. Ehhez a közelebbi táboron belüli egység megbomlására lenne szükség.

## Irodalomjegyzék

ALBANESI, ENRICO: *The new Italian Senato in light of the EU constitutional system*, College of Europe Policy Brief, 2016/10, [https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/albanesi\\_10-16-final\\_0.pdf](https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/albanesi_10-16-final_0.pdf).

BARAGGIA, ANTONIA: *The Italian reform of bicameralism: is the time ripe?*, Verfassungsblog, 2014. november 3.

BERÉNYI MÁRK: *Az olasz alkotmányreform-folyamat főbb aspektusai, avagy búcsú a szimmetrikus bikameralizmustól*. In: *Külügyi Szemle*, 2016. tavasz. pp. 54–67.

COLARIZI, SIMONA: *Storia politica della Repubblica*, Laterza, Róma–Bari, 2010.

COLARIZI, SIMONA: *Storia del Novecento Italiano. Cent'anni di entusiasmo, di paure, di speranza*, Milano, 2010

COTTA, MAURIZIO – VERZICHELLI, LUCA: *Il sistema politica italiano*. il Mulino, Bologna, 2008.

DELLEDONNE, GIACOMO: *A Parliament shaped by the „Worst Election Law Ever.” Cause and Effect in the Upcoming Italian Elections*, VerfBlog, 2022/8/31, <https://verfassungsblog.de/a-parliament-shaped-by-the-worst-election-law-ever/>, DOI: 10.17176/20220831-181842-0. (letöltés dátuma: 2023. 01. 25.).

EGRESI KATALIN: *Az olasz alkotmány. Alkotmánytörténet, alkotmányelmélet, alkotmányos rendelkezések*. Gondolat, Budapest, 2013.

GHISALBERTI, CARLO: *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*. Laterza, Róma–Bari, 2010.

*La costituzione esplicata: La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*. (szerk. DEL GIUDICE, Frederico), 9. kiadás. Esselibri–Simone, Nápoly, 2010.

Elezioni politiche 25 settembre 2022: i risultati elettorali e le analisi post-voto di Ipsos. In: <https://www.ipsos.com/it-it/elezioni-politiche-risultati-elettorali-analisi-post-voto-ipsos> (letöltés dátuma: 2023. 02. 10.).

Legge 3. Novembre 2017. n. 165. 3.1. In: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/11/11/17G00175/sg> (letöltés dátuma: 2023. 01. 25.).

Le prime dichiarazioni del neo-sindaco cateneo de Luca: In: <https://comune.messina.it/ufficio-stampa/le-primе-dichiarazioni-del-neo-sindaco-cateno-de-luca> (letöltés dátuma: 2023. 02. 10.).

LUPO, NICOLA – PICCIRILLI, GIOVANNI: *The Italian Parliament in the European Union*, Portland, Hart Publishing, 2017, 206. pp.

LUPO, NICOLA. „The failed constitutional reform of the Italian Senate”. *DPCE Online* [Online], 39.2 (2019): n. pag. Web. 10 Feb. 2023.

LUPU, Nicola előadása: Silent constitutional transformations on executive-legislative relations during the pandemic? The case of Italy, 2021. május 10. 19:00–21:00 Berliner Seminar *Recht im Kontext*.

*Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (szerk. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila). KJK-Kerszöv, Budapest 2005. pp. 785–811.

PASQUINO, Gianfranco: *I sistemi elettorali: Il Mulino*, Bologna, 2006.

Riparto provvisori dei seggi aggiornato al 28/09.2022 In. [https://dait.interno.gov.it/documenti/Camera\\_riparto\\_italia\\_20220925.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/Camera_riparto_italia_20220925.pdf) (letöltés dátuma: 2023. 02. 11).

Riparato dei seggi provvisorio elezione del Senato della Repubblica del 25/09/2022. In. [https://dait.interno.gov.it/documenti/Senato\\_riparto\\_italia\\_20220925.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/Senato_riparto_italia_20220925.pdf) letöltés dátuma: 2023. 02. 11).

SARTORI, Giovanni: *Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugar Co-Edizioni, Milánó, 1982.

SCOPPOLA, Pietro: *Il progetto politico di Giuseppe Dossetti. Gli intellettuali cattolici del gruppo dossettiano*. In. *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945–1990)*, Il Mulino, Bologna, 1991.

TANÁCS-MANDÁK Fanni: Az elnöki rendszer felé való elmozdulás jelei az olasz parlamentben, In: *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly* Vol. 1. No. 4 (Winter 2010/4 tél), pp. 1–9.

TANÁCS-MANDÁK Fanni – NUBER István: *Az olasz képviselői demokrácia*. Dialóg Campus, Budapest, 2017. p. 132.

**Kulcsszavak:** Olaszország, választási rendszer, alkotmánymódosítás, referendum, pártrendszer

EGRESI KATALIN  
*egyetemi docens*

Széchenyi István Egyetem  
egresi.katalin@ga.sze.hu

SZABÓ ZSOLT  
*egyetemi docens*

Károli Gáspár Református Egyetem  
szabo.zsolt@kre.hu