

# Reforme izbornog sustava 2013.-2017. i promjena stranačkog sustava u Italiji

**Paula Sesar**

**Parlamentarni izbori 2013. iznjedrili su Pokret pet zvijezda te tako najavili kraj bipolarnoga stranačkog sustava, ali su isto tako obilježili početak uspona Mattea Renzija. Europski izbori godinu kasnije nazivaju se Renzijevim "medenim mjesecom" te prikazuju bijeg birača prema Demokratskoj stranci, koji su povjerovali u mogućnost ispunjenja predizbornih obećanja. Regionalni izbori 2015. s pravom se nazivaju kritičnima, budući da mijenjaju strukturu stranačkog sustava dokidajući bipolarizam na regionalnoj razini**

Ovaj rad prikazuje političku situaciju u Italiji od 2013. godine kada se usponom Pokreta pet zvijezda (*Movimento 5 Stelle*, M5S) počinju događati strukturne promjene u talijanskom stranačkom sustavu, do izborne reforme 2017. godine. Godinu dana kasnije odvijaju se europski izbori koji su vinuli u zvijezde Mattea Renzija, dok su se 2015. održali regionalni izbori koji se u literaturi, uz već spomenute parlamentarne 2013. godine, nazivaju kritičnima (Bolgherini i Grimaldi, 2017), a dio su širega populističkog vala koji je isprva krenuo iz Zapadne Europe. Te se godine trebala provesti ustavna reforma koju je predložila Renzijeva vlada, a čiji je dio bila i izborna reforma, odnosno uvođenje novog izbornog sustava poznatog pod nazivom *Italicum*, koju talijanski građani nisu potvrdili na referendumu održanom u prosincu 2016. godine. No već iduće godine talijanski parlament je izglasao novi izborni zakon čija je važnost u uspostavljanju gotovo identičnih izbornih pravila za izbora članova Zastupničkoga doma i Senata, a koji se naziva *Rosatellum*, prema Ettoreu Rosatu, vođi kluba Demokratske stranke (*Partito Democratico*, PD) u Zastupničkom domu. Bolgherini i Grimaldi (2017: 5) tvrde kako se talijanski stranački sustav mijenjao od polariziranog pluralizma Prve Republike prema polariziranom, potom većinskom te fragmentiranom bipolarizmu. Upravo zato je glavni cilj ovoga rada prikazati fragmentaciju stranačkog sustava u izbornom ciklusu koji je započeo s parlamentarnim izborima 2013. godine. Budući da se drugi članci u ovom broju bave izborima 2018. i njihovim mogućim budućim ishodima, ovaj tekst ne obrađuje te izbore. Stoga ovaj rad najprije predstavlja (1) analizu provedenih izbora u Italiji u izbornom ciklusu

Paula Sesar, studentica četvrtre godine preddiplomskog studija Politologije na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Izvorna inačica teksta izrađena je u okviru kolegija *Izborni sustavi*. E-pošta: paulasesar@hotmail.com.

od 2013. do regionalnih izbora 2015. s naglaskom na strukturnim promjenama u stranačkom sustavu – fragmentaciji i bipolarnom karakteru, a potom prikazuje (2) dvije posljednje promjene izbornog zakona te njihove posljedice po talijanski politički sustav, dok (3) zaključak sažima glavne pretpostavke rada.

### Parlamentarni izbori 2013.

Parlamentarni izbori u Italiji koji su se održali krajem veljače 2013. godine imali su veliki utjecaj na sve kasnije provedene izbore. Njih je pak inicirala ostavka tehnokratskoga premijera Marija Montija kojega je podupirala čudna parlamentarna većina sastavljena od triju najvećih stranaka različitih ideoloških orijentacija – stranke desnog centra Narod slobode (*Il Popolo della Libertà*, PdL), lijevog centra, to jest Demokratske stranke (*Partito Democratico*, PD) te stranke centra Unije demokršćana i centrističkih demokrata (*Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro*, UDC). Ono što je tada obilježavalo talijansko društvo bili su rastuće nezadovoljstvo građana vladajućim strukturama zbog visoke stope nezaposlenosti i gotovo nikakvog gospodarskog napretka (Di Virgilio i Giannetti, 2014: 369). Osim toga, pat-pozicija političkih stranaka onemogućila je provođenje reformi čiji je krajnji cilj trebala biti promjena izbornog sustava i sprječavanje korupcije, a kao vrhunac specifičnosti talijanske situacije izdvaja se uspon Pokreta pet zvijezda (M5S) i njegovoga vođe Beppa Grilla (Di Virgilio i Giannetti, 2014: 369). Ono što je stranci M5S pomoglo u dolasku na tron svakako je već spomenuto javno nezadovoljstvo političkim vodstvom Marija Montija i korištenjem javnoga novca, te je u toj niži niknuo spomenuti pokret kao alternativa postojećim strankama, privlačeći birače iz cijeloga ideološkog spektra (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 312). U takvom ozračju odvili su se parlamentarni izbori

## Pat-pozicija političkih stranaka onemogućila je provođenje reformi čiji je krajnji cilj trebala biti promjena izbornog sustava i sprječavanje korupcije

2013. godine na kojima se koristio izborni sustav primijenjen i na izborima 2006. i 2008. godine (Di Virgilio i Giannetti, 2014: 369). Tadašnji razmjerni izborni sustav (PR) karakterizirale su (1) blokirane kandidacijske liste te (2) mandatni bonus u Donjem domu koje je stvaralo većinu od 55 posto mandata za stranačke liste ili koalicije koje osvoje relativnu većinu glasova. Ono što je razlikovalo izbore za Donji dom i Senat bili su (1) način raspodjele bonusnih mandata te (2) izborni pragovi koje stranačke liste ili koalicije morale zadovoljiti za sudjelovanje u raspodjeli mandata. Što se tiče (1) raspodjele bonusnih mandata – za Donji dom kvota je bila propisana na nacionalnoj razini, dok se kvota za Senat razlikovala od regije do regije. To pak znači da stranačka lista ili koalicija koja bi pobijedila na nacionalnoj

razini ne bi nužno osvojila i većinu mandata u Senatu. Naposljetku, (2) izborni prag za ulazak u Donji dom iznosio je 4 posto i 10 posto za stranačke liste i koalicije, dok je nešto veći bio za Senat – 8 posto i 20 posto (Di Virgilio i Giannetti, 2014: 369).

Kandidati koji su sudjelovali na ovim izborima izdvajaju se od kandidata na onim prethodnima, posebice zato jer su četiri ključna kandidata od njih pet strateški akteri, dok se među njima izdvajaju posve nove stranke – Montijev Građanski izbor (*Scelta Civica*, SC) i Grillov Pokret pet zvijezda (M5S). Ukupan broj stranačkih lista koje su se natjecale također je bio inovativan – njih 12 su bile članovi koalicija, a osam neovisnih (Di Virgilio i Giannetti, 2014: 370). Koaliciju lijevog centra vodio je Pierluigi Bersani kao vođa Demokratske stranke dok je desni centar bio pod vodstvom Silvija Berlusconija i stranke PdL-a, a peti i ne manje važan akter bila je krajnje lijeva koalicijska lista Građanska revolucija (*Rivoluzione Civile*, RC), sastavljena od brojnih manjih krajnje lijevih i ekoloških aktera, koju je vodio glavni protumafijaški državni tužitelj Antonio Ingroia (Di Virgilio i Giannetti, 2014: 369). Pod svim tim novim okolnostima – užarenom javnom atmosferom koja je nastupila nakon Montijeve ostavke, a čijim vodstvom talijanski građani nisu bili zadovoljni te pojavom novih stranačkih grupacija, nisu iznenađujući niti rezultati izbora. Naime, (1) nezamisliv uspjeh ostvarila je potpuno nova stranka, Pokret pet zvijezda, koja je osvojila više od 8,5 milijuna glasova birača na izborima za Donji dom, a što Segatti, Poletti i Vezzoni (2015) tumače kao bijeg birača lijevog i desnog centra prema protuestablišmentskom pokretu zbog nezadovoljstva tehnokratskom Montijevom vladom. Osim toga, ključne su još dvije pojave – (2) propast upravo stranaka centra, posebno Montijeve stranke koja je jedva uspjela prijeći prag od 10 posto za ulazak u Donji dom, dok je u glasovima za Senat osvojila samo 9 posto glasova (Di Virgilio i Giannetti, 2014: 370-371). Konačno, (3) uočava se i povezanost lijevog i desnog centra. Uspjeh desnog centra tumači se personaliziranom kampanjom koju je vodio Berlusconi, a što je za posljedicu imalo vođenje mrtve trke između lijevog i desnog centra – za 0,3 posto ili 124 958 glasova, pobjedu u Donjem domu odnijela je koalicija lijevog centra s osvojenih 29,5 posto glasova (Di Virgilio i Giannetti, 2014: 370-371).

Ono što je obilježilo parlamentarne izbore 2013. godine te je važno za ovu analizu, jesu posljedice koje su izbori donijeli: (1) rekordno nizak odaziv na izbore još od 1946. godine, (2) fragmentacija stranačkog sustava, (3) promjena od bipolarnog sustava na sustav s tri glavne stranke te (4) poteškoće s kojima se Italija ponovno susreće u pogledu sastavljanja vlade. (1) Niski odaziv na izbore tumači se već spomenutim javnim nezadovoljstvom, no ovoga puta radi se o nezadovoljstvu usmjerenom prema političkim strankama; (2) fragmentacija stranačkog sustava odražava se u efektivnom broju stranaka koji je s 3,8 u 2008. godini porastao na 5,3 (Di Virgilio i Giannetti, 2014: 372). Osim toga, (3) karakteristični talijanski bipolarni sustav u razdoblju od 1994. do 2008. nestao je nakon ovih izbora pojavom nove stranke Pokreta pet zvijezda. No, ni tu nije kraj, jer se glavnom posljedicom ovih izbora smatra (4) poteškoća u kreiranju vlade. Kako navode Di Virgilio i Giannetti (2014: 372), nedostatak većine u Senatu zajedno s postojanjem simetričnog dvodomnog parlamenta, objašnjavaju zašto je Italija tada

čekala na novu vladu 61 dan. Nakon što je Pokret pet zvijezda odbio sudjelovati u ijednoj koaliciji, ponovno izabrani talijanski predsjednik Giorgio Napolitano odredio je za mandatara Enrica Lettu, glavnog tajnika PD-a.<sup>1</sup> Iako je Letta oformio veliku koaliciju lijevih i desnih stranaka, PD-a i PdL-a, stabilnost talijanske vlade je kratko trajala. Nakon šest mjeseci, Berlusconijeva stranka PdL napustila je koaliciju te se podijelila na dvije struje: (1) Novi desni centar (*Nuovo Centrodestra*, NCD) pod Angelinom Alfanom koji je nastavio podupirati Lettinu vladu, ostavši u koaliciji, te (2) ponovno uspostavljenu stranku Naprijed Italija (*Forza Italia*, FI) pod Berlusconijevim vodstvom (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 312). Ono što se dogodilo kasnije predstavlja uvertiru za europske izbore 2014. godine. Naime, na unutarstranačkim izborima u PD-u, sa 68 posto glasova pobjedu je odnio gradonačelnik Firence Matteo Renzi čiji je cilj bila reforma stranke. Renzi je prisilio Lettu da podnese ostavku na mjestu premijera te je on preuzeo njegovu dužnost, kreirajući kabinet čija je prosječna starost bila manja od 48 godina, a polovicu položaja su držale žene (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 313). Potpora parlamentarne većine novom kabinetu je ostala ista, no stil Renzijeve vladavine je predstavljao inovaciju te se njegov kabinet u očima građana činio kao onaj koji će zaista provesti dugo očekivane reforme (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 313).

## Europski izbori 2014.

Kontekst izbora za Europski parlament činili su netom analizirani događaji čiji je vrhunac Renzijevo preuzimanje pozicije premijera. Uz spomenute nestabilnosti, javnost je bila više euroskeptična nego li proeuropski nastrojena. Jedan od objasnidbenih faktora je i ekonomska recesija koju su stranke Sjeverna liga (*Lega Nord*, LN) i Braća Italije (*Fratelli d'Italia*, FdI) iskoristile kao temelj za euroskeptične stavove, među kojima se ističe i izlazak Italije iz eurozone. Po tom pitanju, Pokret pet zvijezda zagovarao je referendum, a Naprijed Italija reformu fiskalne politike (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 313). Jedina nedvosmisleno proeuropska lista bio je Europski izbor (*Scelta Europea*, SE), koji je izrastao iz Montijevoga Građanskog izbora te je podupirao belgijskog liberala Guya Verhofstadta kao kandidata za šefa Europske komisije. Renzijev PD je pak preformulirala proeuropske stavove i osmišljeno ih maskirala u euroskeptičnu retoriku, proklamirajući, primjerice, EU kao tehnokraciju ili kao bezdušnu birokraciju (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 313). Uz rasprave o pitanju budućnosti Europske unije, u 2014. godini se nastavilo nezadovoljstvo građana s unutarnjim problemima – korupcijskim skandalima i slabim gospodarskim rastom. Premijer Renzi je tome htio doskočiti uvevši mjesečni bonus od 80 eura radnicima s niskim primanjima (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 313).

Dakle, izbore za talijanske zastupnike u Europskom parlamentu treba promatrati u kontekstu (1) nove vlade na čelu s premijerom Renzijem, (2) prevladavajućih euroskeptičnih stavova građana te (3) s osvrtom na protekle europske izbore, uzimajući u obzir i odziv birača koji je uglavnom nizak zbog nezainteresiranosti građana za Europsku uniju i njene institucije. U takvim uvjetima, pobjeda Demokratske stranke na europskim izborima tumačila se kao "medeni mjesec": euforija i motivacija birača da glasuju za pobjedničku stranku, stranku

koja je već na vlasti, jer vjeruju da će ispuniti predizborna obećanja (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 315). U slučaju Renzija, pozitivni dojam koji je ostavio na građane bio je više povezan s formiranjem nove vlade, prije nego s pobjedom na izborima, budući da Renzi nije bio prvotni mandatara za njezino sastavljanje. Osim toga, Segatti, Poletti i Vezzoni (2015: 316) smatraju da je promjena vlasti u veljači 2014., tri mjeseca prije europskih izbora, izbrisala neodlučnost i nesigurnost parlamentarnih izbora 2013., te donijela uvjete za stabilnost koji su na koncu omogućili efekt "medenog mjeseca".

## Regionalni izbori 2015. također su potvrdili uznapredovalu fragmentaciju stranačkog sustava

Rezultati izbora su bili sljedeći: male stranke desnog centra su trijumfirale zahvaljujući neuspjehu stranke Naprijed Italija. Iznenađujuć je bio i neuspjeh Pokreta pet zvijezda, budući da europski izbori uglavnom idu na ruku protuestablišmentskim i euroskeptičnim strankama, osiguravajući im pobjedu (pogotovo bi to trebalo biti slučaj u kontekstu Italije u ovom razdoblju), no ovdje se ipak radilo o slaboj inicijativi promicanja interesa same stranke. Takav argument pak objašnjava neuspjeh i proeuropske stranke Europski izbor (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 321). Ono što je za ovu analizu ključno jest uspjeh Renzijeve stranke. PD je privukla (1) nove birače i to birače Europskog izbora, stranaka lijevog centra te Pokreta pet zvijezda, ali je također i (2) motivirala 9 posto birača koji nisu sudjelovali na proteklim izborima da izađu na glasovanje (Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 322). Budući da se kontekst europskih izbora vezuje uz izbore 2013., može se zaključiti da je promjena ponašanja birača na izborima (glasovanje za stranku koja je pobijedila na promatranim izborima) koji su gotovo uvijek niskog odaziva posljedica uspjeha te stranke na izborima prvog reda (u ovom slučaju parlamentarnih izbora 2013.).

Konačno, posljedice europskih izbora, osim (1) promjene ponašanja birača su i (2) neuspjeh Pokreta pet zvijezda koji se tumači kao znatan obrat u odnosu na parlamentarne izbore 2013., potom (3) percepcija premijera Renzija kao uspješnog novog lidera čitavog lijevog spektra. Najvažnije je, prema Campbelllovoj teoriji (1960, 1966, prema Segatti, Poletti i Vezzoni, 2015: 327) u promjeni ponašanja birača, činjenica da su Demokratskoj stranci pobjedu na europskim izborima donijeli oni birači čije glasove PD nije imala na parlamentarnim izborima, a što Segatti, Poletti i Vezzoni (2015: 327) tumače kao značajniji uspjeh Demokratske stranke na sekundarnim izborima nego na onim glavnim.

## Regionalni izbori 2015.

Regionalni izbori 2015. također su potvrdili uznapredovalu fragmentaciju stranačkog sustava. Osim toga, doveli su u pitanje participaciju građana na izborima kao i specifičnost postojanja različitih izbornih sustava unutar sedam različitih regija.

Godine 2015., sedam regija je održavalo izbore, dok su ostale to učinile godinu ranije, nakon Lettine ostavke i dolaska Renzija na čelnu poziciju. Već i sama ta činjenica potvrdila je značajnu fragmentaciju, ovoga puta regionalne demokracije, kao i nisku izbornu participaciju (Vampa, 2015). Također, tim izborima je zatvoren izborni ciklus koji je počeo 2013. godine (Bolgherini i Grimaldi, 2017).

Posebnost ovih regionalnih izbora prikazuje paradoks talijanskog regionalizma –spomenutih sedam regija ima sedam različitih izbornih sustava. Vampa (Florida 2015 prema Vampa, 2015: 366) tvrdi kako je Italija jedini europski slučaj decentralizacije u kojem regije imaju pravo na različitost izbornih sustava od onog na nacionalnoj razini, kao i na međuregionalne razlike. Iako sve regije koriste sustav razmjernog predstavnštva koji proizvodi višestranačke koalicije, regionalni izborni zakoni sadržavaju različite izborne pragove za stranke koje na izbore idu samostalno te za koalicijske liste (Vampa, 2015: 366). To pak dovodi do regionalne fragmentacije u natjecanju regionalnih stranaka. No, važno je spomenuti da iako regije imaju različite izborne sustave, ono što im je zajedničko jest izravno biranje predsjednika regija. To u konačnici znači da, iako se na nacionalnoj razini Italiju definira kao parlamentarnu demokraciju, na regionalnoj razini se ona približava predsjedničkom modelu (Vampa, 2015: 366). Posljedica toga jest prezidencijalizacija regionalne politike (Poguntke i Webb prema Vampa, 2015: 366), kao i pitanje kvalitete političke ponude, zbog naglog porasta broja personaliziranih lokalnih lista koje daju kandidate za predsjednika regije.

Ono što nas je kod ovih izbora zanimalo su (1) rezultati izbora s naglaskom na uspjehu Renzijeve stranke, (2) fragmentacija stranačkog sustava te (3) politička participacija. Nakon uspjeha na europskim izborima te efekta "medenog mjeseca", Renzi na regionalnim izborima nije bio aktivan u procesu selekcije kandidata kao niti u izbornoj kampanji. Važna pretpostavka jest da PD nije na regionalne izbore išla sa zajedničkom, homogenom strategijom već se to ostavilo na volju samim regijama (Vampa, 2015: 368), odnosno regionalnim podružnicama stranke. Sjeverna liga je na ovim izborima doživjela transformaciju, promijenivši se iz regionalističke stranke u populističku stranku desnice, pod novim vodstvom Mattea Salvinija. Stranka desnog centra Silvija Berlusconija, Naprijed Italija, također nije imala homogenu strategiju s kojom bi se predstavljala na ovim izborima, stoga je očita posljedica bila neodlučnost oko toga treba li podržati Renzijevu vladu (Vampa, 2015: 368), scenarij kakav smo imali i u ovoj godini ali u obrnutoj verziji. Konačno, Pokret pet zvijezda, nakon ostvarenog uspjeha na parlamentarnim izborima 2013. godine, na ovim je izborima bio usredotočen na probleme transparentnosti u javnim institucijama te očuvanje okoliša, dok Beppe Grillo, kao ni Matteo Renzi, nije značajno sudjelovao u izbornoj kampanji (Vampa, 2015: 368).

Stoga je nakon ovih izbora fragmentacija stranačkog sustava u regionalnoj areni bila u porastu. Ova tvrdnja najviše je vidljiva u odnosu na izbore od 2005. do danas, kada se glavna borba vodila između koalicija lijevog i desnog centra dok je na ovim izborima broj stranaka bio znatno veći (Vampa, 2015: 369). Za primjer će poslužiti krajnje lijeve stranke koje na ovim izborima više nisu sudjelovale u koaliciji lijevog centra na čijem čelu je

bila PD, dok su stranke desnog centra oformile značajan broj koalicija, uključujući male stranke (Vampa, 2015: 369). No, kao najbolji pokazatelji fragmentacije ističu se konačan broj lista te efektivni broj stranaka (Laakso-Taagepera indeks). Konačan broj lista prikazuje izbornu ponudu, a koristan je budući da se taj fenomen često ne istražuje na regionalnoj razini, dok efektivni broj stranaka pokazuje snagu stranaka na temelju postotka glasova (izborne stranke) ili pak postotka mandata (parlamentarne stranke) (Bolgherini i Grimaldi, 2017: 6). Visoke razine ovih dvaju pokazatelja odgovaraju visokoj fragmentaciji stranačkog sustava i obratno. U razdoblju od 1995. od 2015., konačan broj svih lista koje su se natjecale na svakim regionalnim izborima iznosio je 15,6 (Bolgherini i Grimaldi, 2017: 6). Podaci o fragmentaciji stranačkog sustava govore sljedeće: najviša razina efektivnog broja izbornih stranaka iznosila je 6,99 i to 2000. godine zbog povećanja broja novih stranaka, dok je u razdoblju od 2013. do 2015. ona bila 6,78. U tom istom razdoblju, porast broja stranačkih lista koje su se natjecale bila je posljedica rasta personalnih ili osobnih lista koje su tada doživjele vrhunac, također uz pojavu novih stranaka poput Pokreta pet zvijezda (Bolgherini i Grimaldi, 2017: 6). Stoga izborni ciklus od 2013. do 2015. godine pokazuje rast ovih pokazatelja za sve regije, no posebno za južne regije, gdje je u tom razdoblju efektivni broj izbornih stranaka dosegao najvišu vrijednost – 8,89 (Bolgherini, Grimaldi, 2017: 7).

## Pokret pet zvijezda je zbog svoje politike nekoaliranja s ostalim strankama zapravo treći pol u nastajanju, čime se približava kraj bipolarizma na talijanskoj regionalnoj razini

Što se tiče političke participacije, rezultati izbora pokazuju niski odaziv birača – od 1990., odaziv birača pao je s 86,4 posto na 52,3 posto, dok se u usporedbi s izlaznošću na prethodnim regionalnim izborima uočava pad od 11 posto (Vampa, 2015: 371). Iako istraživanja pokazuju kako se odaziv birača uglavnom smanjuje na parlamentarnim izborima, u Italiji je veći pad izlaznosti na regionalnim izborima – na parlamentarnim izborima 1992. izlaznost je iznosila 87 posto, dok je na izborima 2013. ona bila 75 posto, što je manja razlika u odnosu na zabilježen pad izlaznosti na regionalnim izborima (Vampa, 2015: 372).

Prije nego prikazemo rezultate regionalnih izbora, potrebno je još analizirati stupanj koncentracije glasa koji se smatra pokazateljem bipolarizma. Bipolarizam predstavlja postojanje dvaju stranačkih polova koji se međusobno izmjenjuju u borbi za vlast i koji privlače većinu glasova birača čime osvajaju većinu te sprječavaju mogućnost da treći pol bude pivotna stranka (Bartolini i dr, 2004; Chiamonte, 2007 prema Bolgherini i Grimaldi, 2017: 13). Indeks bipolarizma (BPL) je u posljednjem ciklusu regionalnih izbora iznosio 75,29, zrcaleći najnižu vrijednost od

58,3 na izborima 2013. godine (Bolgherini i Grimaldi, 2017: 7). Na regionalnim izborima 2015., stranka Beppe Grilla postala je treći pol u svim regijama, osim u Kalabriji. Pa ipak, pobjednička koalicija je uspjela osvojiti dovoljno mandata kako bi oformila vlast i bez Pokreta pet zvijezda (Bolgherini i Grimaldi, 2017: 15). BPL se nakon ovih izbora smanjio na 45,47, no najvažnija je činjenica kako su u regijama različite kombinacije stranaka koje drže oba pola – PD i PDL u Laciju, Lombardiji i Basilicatu; PD i M5S u Molisu, Abruzzu, Pijemontu, Liguriji, Umbriji, Markama i Apuliji; PD i LN u Emiliji-Romagnu, Venetu i Toskani te PD i Naprijed Italija u Kalabriji i Kampaniji (Bolgherini i Grimaldi, 2017: 16). Konačno, u izbornom ciklusu 2013.-2015., Pokret pet zvijezda je zbog svoje politike nekoaliranja s ostalim strankama zapravo treći pol u nastajanju, čime se približava kraj bipolarizma na talijanskoj regionalnoj razini. Stoga se u literaturi tvrdi da su izbori na regionalnoj razini 2015. godine od krucijalne važnosti te se mogu smatrati kritičnim izborima, budući da mijenjaju strukturu stranačkog sustava (Bolgherini i Grimaldi, 2017: 17).

Naposlijetku, rezultati izbora pokazali su da samo dvije stranke nisu doživjele značajniju promjenu u potpori birača – PD je potvrdila svoj rezultat iz 2010. s osvojenih 25 posto glasova birača, dok je LN ojačala svoju poziciju u središnjim talijanskim regijama Toskani i Umbriji (Vampa, 2015: 372). Najvećim gubitnikom smatra se Naprijed Italija koja je izgubila trećinu potpore birača i to u regijama u kojima je pobijedila LN, dok je Pokret pet zvijezda osvojio 15 posto glasova te je najbolje prošao u Liguriji i Markama, konsolidirajući tako svoj status druge najjače političke opcije u Italiji (Vampa, 2015: 372).

## Reforme izbornog sustava

Talijanski je izborni sustav od 1993. do danas doživio četiri promjene izbornog sustava. Prvi izborni zakon (takozvani *Mat-tarellum*),<sup>2</sup> bio je kombinirani, a podjela mandata odvijala se prema (1) pravilu relativne većine kojim se dijelilo 75 posto mandata u jednomandatnim izbornim okruzima, dok se (2) raspodjela 25 posto mandata odvijala razmjerno, u višemandatnim okruzima (Chiaramonte i D'Alimonte, 2018; Chiaramonte, 2015). Oba doma parlamenta primjenjivala su isti izborni zakon. Važno je za istaknuti kako je rezultat ove izborne reforme pojava fragmentiranog bipolarizma u stranačkom sustavu (D'Alimonte, 2005, prema Chiaramonte, 2015: 13). Do toga je došlo zbog (1) podjele jedne stranke na njih nekoliko, (2) nestanka stranaka ili zbog (3) pojave novih koje su htjele postići status i vidljivost, a nijedna stranka, novog ili starog postanka, nije uspjela osvojiti izbore natječući se sa samostalnom listom u jednomandatnim izbornim okruzima. Stoga je postalo jasno da je jedini način koji se osigurava kompetitivnost formiranje koalicija koje će na izbore ići sa zajedničkim kandidatom (Chiaramonte, 2015: 13). To je ujedno i razlog zašto su koalicije stranaka glavni akteri u talijanskom stranačkom sustavu – kako navodi Chiaramonte (2015: 13), one nisu zamijenile ili istrijebile stranke već su mnogo važnije od stranaka jer posjeduju veću koncentraciju moći.

Novi izborni zakon uslijedio je 2005. godine s Calderonijevim zakonom, a izborni sustav je ostao kombinirani, no s novim obrascem raspodjele mandata. Svi mandati se raspodjeljuju razmjernom metodom, ali stranka ili koalicija koja na nacionalnoj broj 33-34 - ožujak - lipanj 2018.

razini osvoji relativnu većinu glasova dobiva bonusne mandate koji joj osiguravaju natpolovičnu većinu u Donjem domu. Nasuprot tome, stranka ili koalicija koja osvoji većinu glasova na regionalnoj razini, također dobiva mandatni bonus, no na razini te regije, a ne cijeloga Senata (Chiaramonte i D'Alimonte, 2015: 9). Glavni cilj ove reforme bio je eliminirati jednomandatne okruge, zamjenjujući tako glas za kandidata glasom za cijelu listu, čime u konačnici glas ide cijeloj koaliciji u kojoj ta stranka sudjeluje (Chiaramonte, 2015: 15). Prema ovom izbornom zakonu, Donji dom osigurava većinu, dok Senat to ne jamči. Regionalni bonusni mandati u Senatu ne jamči da će koalicija stranaka ili samostalna stranačka lista s najvećim brojem glasova na nacionalnoj razini osvojiti i većinu mjesta u Senatu, a to je zato što se regije promatraju kao zasebne izborne jedinice (Chiaramonte, 2015: 16). Izbori koji su uslijedili 2006. godine pokazali su visoku razinu bipolarizma te fragmentacije stranačkog sustava. U razdoblju od primjene dvaju kombiniranih izbornih sustava, vrijednosti fragmentacije snižavaju se naspram razdoblja prije 1993. i nove izborne reforme (Chiaramonte, 2015: 20). Ono što je omogućilo izbjegavanje paraliziranja parlamenta, bile su koalicije koje su modernizirale parlament te postale ključnim akterima. Bipolarizam, kojeg najbolje pokazuju vrijednosti koncentracije glasova i mjesta u parlamentu je 1993. iznosio 85,0 za koncentraciju glasova i 93,1 za koncentraciju parlamentarnih mandata, dok je 2005. pao na 80,7 i 89,5 (Chiaramonte, 2015: 20).

Prije nego predstavimo druge dvije izborne reforme, ovdje je važno zaključiti kako kvazi-većinski sustav uveden 1993. nije stvorio dvostranački sustav te kako je visoka stranačka fragmentacija donekle koegzistirala s bipolarnim stranačkim sustavom sve dok stranačke koalicije nisu zamijenile političke stranke.

## *Italicum*

Treći talijanski izborni sustav bio je izglasan 2015. godine. Na snagu je trebao stupiti 2016., no talijanski građani Italije odbili su njegovo uvođenje na referendumu održanom krajem te iste godine. *Italicum* je bio dio Renzi-Boschi paketa ustavnih reformi<sup>3</sup> stoga se u literaturi tumači kako je referendum o promjeni izbornog sustava zapravo bio referendum o Renzijevoj vladi (Chiaramonte i Wilson, 2017: 22).

*Italicum* se trebao primjenjivati samo na Donji dom, jer se za Senat planiralo da bude dom sekundarne važnosti sa smanjenim ovlastima i bez mogućnosti izglasavanja nepovjerenja vladi (D'Alimonte, 2015: 286-287). Senat bi se birao posredno, a sama reforma značila bi kraj talijanskoga simetričnog bikameralizma (Newell, 2017: 1). Uz to, Senat bi bio smanjen na 100 mjesta, a njegovi zastupnici bi obavljali tu ulogu zajedno s još nekom dužnošću na pod-nacionalnoj razini (Chiaramonte i Wilson, 2017: 23). Ono što je bilo ključno za ovu izbornu reformu jest to da bi *Italicum* također osiguravao većinu, te bi bio prijateljski nastrojen prema manjinama – većinu osigurava kombinacija dodatnog mjesta i drugog kruga izbora što znači da zaista pobjeđuje onaj tko osvoji većinu glasova birača (D'Alimonte, 2015: 287). To bi u konačnici osiguralo političku stabilnost, dok bi u teoriji značilo da bi novoizabrana vlada bila jednostranačka većinska. Što se tiče pitanja manjina, njihovi predstavnici imali bi 278 zajamčenih mandata prema postotku glasova koje

stranke osvoje u prvom krugu glasovanja (D'Alimonte, 2015: 287). Stoga bi se ovakav izborni sustav mogao nazvati listovnim većinskim sustavom ili razmjernim izbornim sustavom s većinskim bonusom (D'Alimonte, 2015: 287).

No, 2016. godine, kada se trebala provesti ustavna reforma te reforma izbornog sustava, bili su održavani lokalni izbori. Na tim je izborima, Renzijska stranka doživjela poraz jer su njezini kandidati izgubili izbore u Rimu, Napulju i Torinu, stoga je referendum o izornoj reformi zapravo građanima poslužio kao mehanizam kojim će maknuti Renzijska i njegov kabinet s vlasti (Chiaramonte i Wilson, 2017: 22). Izravna posljedica referenduma bila je Renzijska ostavka na mjesto premijera te dolazak Paola Gentilonija, također člana Demokratske stranke. Da je kojim slučajem ustavna reforma bila potvrđena na referendumu, imala bi značajan utjecaj na talijanski politički sustav. Ovakvo je situacija u toj zemlji postala gora nego je bila, uz konstantne tenzije između Demokratske stranke i Pokret pet zvijezda, od kojih je PD uglavnom izgubila na lokalnim izborima. U tom razdoblju se u Italiji mogao uočiti izostanak (1) odlučnosti političkih stranaka da poduzmu ključne korake koje javnost možda i ne bi najbolje prihvatila te (2) izostanak volje za suradnjom između političkih stranaka (Chiaramonte i Wilson, 2017: 30). Iz takvog konteksta uslijedila je posljednja, četvrta izborna reforma.

### **Rosatellum**

S novim izbornim zakonom, razlike između izbora za Donji dom i Senat su nestale. Oba izborna sustava postala su harmonizirana budući da su po strukturi jednaka; radi se o 1/3 mandata koji se biraju relativnom većinom u jednomandatnim okruzima, dok se 2/3 raspodjeljuju prema listovnom razmjernom principu (Chiaramonte i D'Alimonte, 2018: 3). Raspodjela mandata u oba doma odvija se na tri razine: u jednomandatnim i višemandatnim okruzima te u 28 izbornih jedinica za Donji dom te 20 regija za Senat (Chiaramonte i D'Alimonte, 2018: 3). Glavni akteri su kandidati u jednoman-

## **S novim izbornim zakonom, razlike između izbora za Donji dom i Senat su nestale. Oba izborna sustava postala su harmonizirana budući da su po strukturi jednaka**

datnim okruzima koji se ne mogu kandidirati samostalno, stranačke liste te koalicije. Jedan izborni kandidat se može kandidirati u samo jednom jednomandatnom okrugu, dok istodobno može biti kandidat u najviše pet višemandatnih okruga. Ove višestruke kandidature služe stranačkim listama da preko popularnog kandidata dobiju na vidljivosti te privuku birače, dok istovremeno pružaju kandidatima veću mogućnost da budu izabrani (Chiaramonte i D'Alimonte, 2018: 3). U jednomandatnim okruzima pobjedu osigurava relativna većina, dok se za razmjerni dio izbora koristi Hareova

kvota. Raspodjela mjesta u Donjem domu najprije počinje na nacionalnoj razini, potom na razini izbornih jedinica te na razini višemandatnih okruga, dok je za Senat ista procedura, osim što se prvi korak raspodjele odvija na regionalnoj razini (Chiaramonte i D'Alimonte, 2018: 5).

Novi izborni sustav je svakako više razmjernan nego većinski, no spada pod kombinirane izborne sustave i to združenog tipa, budući da je glas za kandidata istovremeno glas i za listu, ako se radi o kandidatu liste koja se također kandidira u danom višemandatnom izbornom okrugu. Drugim riječima, nije moguće cijepanje glasova. Jednomandatni okruzi u ovom slučaju onemogućavaju strateško glasovanje birača zbog (1) nedostatka informacija o kandidatima te zbog (2) zajedničkoga glasa kandidatu i stranačkoj listi (Chiaramonte i D'Alimonte, 2018: 9). Predizborne koalicije u razmjernom dijelu izbornog natjecanja pak odražavaju jačinu utjecaja na formiranje vlade dok birači očekuju da će ostati sjedinjeni i nakon izbora. To je svakako češći slučaj u Italiji, budući da predizborne koalicije strankama predstavljaju postizborni savez u formiranju izvršne vlasti (Chiaramonte i D'Alimonte, 2018: 10). No, nedavno održani izbori pokazuju kako se stranke ne ustručavaju riskirati te izigrati povjerenje javnosti nepridržavanjem predizbornih saveza, stvarajući tako postizbornu pat-poziciju.

### **Zaključak**

Ovaj rad je prikazao ciklus izbora u Italiji od parlamentarnih izbora 2013. do regionalnih 2015. godine, s ciljem oslikavanja promjena talijanskog izbornog sustava i efekata na stranački sustav. Parlamentarni izbori 2013. iznjedrili su Pokret pet zvijezda te tako najavili kraj bipolarnoga stranačkog sustava, ali su isto tako obilježili početak uspona Mattea Renzijska. Europski izbori godinu kasnije nazivaju se Renzijskim "medenim mjesecom" te prikazuju bijeg birača prema Demokratskoj stranci, koji su povjerovali u mogućnost ispunjenja predizbornih obećanja. Regionalni izbori 2015. s pravom se nazivaju kritičnima, budući da mijenjaju strukturu stranačkog sustava dokidajući bipolarizam na regionalnoj razini. Drugi dio rada prikazao je izborne reforme od 1993. godine do danas, od kojih jedna, *Italicum*, nije zaživjela, jer ju talijanski građani nisu potvrdili na referendumu. Ono što je *Rosatellum* donio talijanskom političkom sustavu ponajprije se odnosi na brisanje razlika između načina izbora članova Donjega doma i Senata, višestruke kandidature te važnost formiranja predizbornih koalicija. U kontekstu fragmentacije stranačkog sustava, nakon izbora 2013., bilježi se rast s 3,8 na 5,3, dok nakon regionalnih izbora efektivni broj stranaka iznosi 8,89 što se smatra dosad najvišom vrijednošću. Ostaje za vidjeti hoće li i u kakvom kontekstu za par godina doći do nove izborne reforma, uzmemo li u obzir daljnji rast populizma u Europskoj uniji, kao i otprije poznate talijanske poteškoće u formiranju vlade.

### **Bilješke**

- 1 Kod talijanskih je političkih stranaka položaj glavnog tajnika u praksi politički važniji nego li položaj predsjednika stranke.

- 2 Talijanski izborni zakoni uobičajeno se nazivaju prema političaru koji je predložio njihov nacrt.
- 3 Paket reformi bio plod uske suradnje premijera Mattea Renzija i Elene Marije Boschi, ministrice za ustavnu reformu i odnose s parlamentom.

#### Literatura

Bolgherini, Silvia i Grimaldi, Selena (2017) Critical election and a new party system: Italy after the 2015 regional election. *Regional & Federal Studies* 27 (4): 483-505.

Chiaromonte, Alessandro (2015) The unfinished story of electoral reforms in Italy. *Contemporary Italian Politics* 7 (1): 10-26.

Chiaromonte, Alessandro i D'Alimonte, Roberto (2018) The new Italian electoral system and its effects on strategic coordination and disproportionality. *Italian Political Science* 13 (1): 1-11.

Chiaromonte, Alessandro i Wilson, Alex (2017) The Great Reform That Never Was. *Italian Politics* 32 (1): 21-31.

D'Alimonte, Roberto (2015) The new Italian electoral system: majority-assuring but minority friendly. *Contemporary Italian Politics* 7 (3): 286-292.

Di Virgilio, Aldo i Giannetti, Daniela (2014) The general election in Italy, February 2013. *Electoral Studies* 34 (2): 369-372.

Newell, James L. (2017) What goes around comes around: the constitutional court and the forthcoming general elections. *Contemporary Italian Politics* 9 (1): 1-2.

Segatti, Paolo; Poletti, Monica i Vezzoni, Cristiano (2015) Renzi's Honeymoon Effect: The 2014 European Election in Italy. *South European Society and Politics* 20 (3): 311-331.

Vampa, Davide (2015) The 2015 Regional Election in Italy: Fragmentation and Crisis of Subnational Representative Democracy. *Regional & Federal Studies* 25 (4): 365-378. ■