

Izvorni znanstveni članak
342.511(450)“1948/2006”
321.728(450)“1948/2006”
342.384.2(450)“1948/2006”
Primljeno: 20. prosinca 2005.

Predsjednik republike u talijanskome političkom sustavu 1948.-2006.

DAMIR GRUBIŠA*

Sažetak

U članku se razmatraju mjesto i uloga predsjednika republike u talijanskome političkom sustavu, polazeći od specifičnosti povijesne evolucije položaja državnoga poglavara od monarhističkog do republikanskog konteksta. Institucija talijanskoga predsjednika republike specifična je i posebna u kontekstu zapadnoeuropskih političkih sustava, počevši od recepcije monarhističkih ingerencija u aktualnoj ustavnoj ulozi predsjednika republike do anomalnoga položaja državnog poglavara po kojemu on pripada modelu parlamentarnih političkih sustava, ali istodobno posjeduje i ovlasti koje su karakteristične za polupredsjedničke sustave. Autor razmatra povijesno-političke i konstitucionalne pretpostavke osebujnog položaja predsjednika republike u kontekstu opetovanih kriza političkog sustava s nestabilnim vladama i volatilnim koalicijama, što daje predsjedniku republike posebnu, središnju ulogu kao političkog arbitra *super partes*, čuvara ustava i političkog jamca stabilnosti zemlje u uvjetima permanentne legitimacijske krize talijanskih političkih stranaka tijekom tranzicije od Prve do Druge republike. Na kraju se uvode nove varijable u analizu političke uloge predsjednika republike koja se bitno razlikuje od konstitucionalne uloge zahvaljujući novoj evoluciji političke komunikacije i novim oblicima političkog konflikta, što od predsjednika republike zahtijeva prilagodbu na nova pravila demokratske igre.

Ključne riječi: predsjednik republike, politički sustav, konstituenta, talijanski ustav, ustavne ingerencije, uloga predsjednika republike, politička kriza, kriza političkih stranaka, korupcija u talijanskom društvu.

* *Damir Grubiša*, docent Fakulteta političkih znanosti na predmetu Procesi europske integracije.

1. Premise

Prema klasifikaciji političkih sustava Italija se ubraja, po mjestu i ulozi predsjednika republike, u parlamentarne sustave. No podjela na predsjedničke, polupredsjedničke i parlamentarne sustave, naizgled jasna ako se uzme u obzir način izbora predsjednika republike, izmiče rigidnoj klasifikaciji ako se uzmu u obzir i ovlasti i moć predsjednika republike, te politička praksa i političko ponašanje, ne samo predsjednika nego i drugih političkih aktera, a napose reagiranja i očekivanja političke javnosti koji daju ishode o kojima rigidne klasifikacije često ne vode računa. Naime, Sartori u svojoj definiciji polupredsjedničkih sustava navodi pet diskriminantnih kriterija po kojima se može ocijeniti da je riječ o polupredsjedničkom sustavu, a to su: prvo, neposredni ili posredni izbor predsjednika; drugo, dioba izvršne vlasti predsjednika republike s premijerom; treće, neovisnost predsjednika republike o parlamentu, ali ovisnost o suradnji s vladom; četvrto, predsjednik vlade i njegov kabinet su neovisni o predsjedniku u mjeri u kojoj su oni ovisni o parlamentu, i to utoliko što su podložni povjerenju u parlamentu i utoliko što trebaju potporu parlamentarne većine; peto, dualna struktura vlasti omogućuje različite ravnoteže i promjenjive odnose vlasti u okviru egzekutive, dokle god postoji "potencijalna autonomija" svake od ovih jedinica ili komponenti izvršne vlasti (Sartori, 2000: 135-156). Parlamentarni sustav vlasti glede institucije predsjednika republike predmnijeva samo ceremonijalnu figuru predsjednika, ograničenu protokolarnim funkcijama proglašavanja zakona i reprezentacije u javnosti i prema drugim zemljama.

Duverger drži, pak, da je koncepcija polupredsjedničke vlasti određena sadržajem ustava. Politički režim smatra se polupredsjedničkim ako ustav kojim je uspostavljen sadržava tri elementa: najprije, predsjednik republike bira se općim izborima; potom, posjeduje poprilično velike ovlasti (iako ne precizira kakve su to "veće ovlasti"); najзад, protiv sebe ima premijera i ministre koji imaju izvršne i državne ovlasti i koji mogu ostati na položaju sve dok se tome ne usprotivi parlament (Duverger, 1998: 135-141). To je određenje manje zahtjevno, i zbog toga Barbera (koji je politolog) kritički komentira emfatičke ocjene o talijanskome faktičkom semiprezidencijalizmu, (*semipresidenzialismo di fatto*) koje, ipak, nisu lišene razloga (Barbera, 1997: 112). I doista, između polupredsjedničkog i čistoga parlamentarnog sustava postoji jedan međuprostor u koji se upravo stavlja talijanski "anomalni" model predsjednika republike. Taj se anomalni model nalazi, po našem mišljenju, upravo negdje na polovini udaljenosti između polupredsjedničkog i parlamentarnog sustava. To znači da položaj talijanskoga predsjednika po nekim svojim osobinama denotira polupredsjednički sustav vlasti, dok po nekim drugim osobinama denotira parlamentarni oblik vlasti. Takva je uloga predsjednika Republike rezultat osebujnih, talijanskih povijesno-političkih okolnosti u izgradnji države i evoluciji konstitucionalizma, koji daju rezultat koji LaPalombara naziva "demokracijom talijanskog stila" (La-

Palombara, 1987.), koja se, opet, ne može razumjeti bez uzimanja u obzir učinka veze socijalnog kapitala i institucionalnog uspjeha, kako to čini Putnam (Putnam, 2003.: 175 i d.). Zato nam valja pomno proučiti mjesto i ulogu talijanskog predsjednika republike, institucije hibridnih osobina, koju talijanski konstitucionalisti (Barbera, 1997.: 66) nazivaju i “monarho-predsjedničkim hibridom” (*ibrido monarco-presidenziale*) u nekim slučajevima, dok ga u drugim slučajevima nazivaju “nadzorničkim političkim sustavom” (*sistema politico a controllo*), ili javnobilježničkim sustavom (*sistema notariale*), što nije lišeno ironične žaoke. Zato ćemo odmah na početku, krenuti od teze koja nastaje aplikacijom Sartorijeve klasifikacije, upotpunjene LaPalombarinim i Putnamovim kriterijima, po kojoj bi, shematski rečeno, Italija mogla pripadati zemljama polupolupredsjedničkog sustava. Doduše, netko bi tada mogao reći da je riječ o nekakvom četvrt-predsjedničkom sustavu, što baš ne zvuči preozbiljno. No to bi nas odvelo u nominalističke rasprave pa ćemo se onda kloniti takve opasnosti i ostati na tome da je ovdje riječ o jednom hibridnom modelu predsjednika republike i to nastojati pokazati. Upravo je ta hibridnost institucije predsjednika bila uzrokom težnji i političkih inicijativa za redefinicijom mjesta predsjednika republike u političkom sustavu zemlje, pri čemu jedna skupina političara i politologa (na čelu s politologom Sartorijem i političarom D’Alemom) teži razrješenju ambigviteta položaja predsjednika republike u korist uvođenja čistoga polupredsjedničkog sustava (ako uopće možemo govoriti o “čistom” polupredsjedničkom sustavu) dok druga skupina, također politologa i političara (politolog Gianfranco Miglio i političar Berlusconi), teži ograničavanju “monarhijskih” prerogativa predsjednika republike u korist političkog sustava s jakim premijeratom (Ainis, 2000: 73-74).

Počnimo, za ilustraciju, od načina izbora talijanskoga predsjednika. Iako predsjednika Republike bira poseban kolegij u kojem brojčanu prevagu imaju članovi parlamenta, njegove su ovlasti mnogo veće od predsjednika republike u “čistim” parlamentarnim sustavima kao što je to, primjerice, njemački. Tome valja pridodati i performanse te političke institucije u okviru realnoga, a ne samo papirnato zamišljenoga političkog poretka kakav je on fiksiran u talijanskom ustavu. Stoga je bitno, za razumijevanje uloge talijanskoga predsjednika republike, razumjeti i funkcioniranje političkog sustava i nove uloge političke javnosti kakva se u Italiji profilirala kroz povećano sudjelovanje medija u političkom životu zemlje, kroz fenomen koji talijanski politolozi nazivaju “telekracijom” ili “videokracijom” (Sartori, 1998.: 111 i d.).

Uostalom, rigidnoj klasifikaciji izmiču i neki drugi politički sustavi, poput hrvatskoga, gdje je polupredsjednički sustav reformiran i pretvoren u parlamentarni sustav iako se predsjednik republike još uvijek bira na neposrednim izborima (i gdje predsjednik nije sveden samo na “fikus”, kako se to htjelo prikazati tijekom rasprave o promjeni ustava). To pokazuje da je način izbora samo jedan od kriterija za klasifikaciju političkog sustava kao polu-

predsjedničkog ili parlamentarnog, a da su bitne realne ovlasti i performanse u javnosti o kojima konstitucionalisti najčešće ne vode računa, dok je to nezaobilazna premisa za politologe kojima pozornost mora biti usmjerena više prema realnom nego papirnatom ustavu.

Talijanskoga predsjednika tako bira poseban kolegij što ga čine zastupnici donjeg i gornjeg doma talijanskog parlamenta – *Camere* i *Senata* i predstavnici regija, izabrani na posebnom zasjedanju regionalnih skupština. Svaka regija bira po tri predstavnika, s iznimkom autonomne regije Val d'Aosta koja bira samo jednog predstavnika (čl. 83 Ustava Talijanske Republike). Brojčano gledano, predstavnici regija su u odnosu na mastodontski talijanski parlament, koji čine 630 zastupnika *Camere* i 315 izabranih senatora, uz pet doživotnih senatora koje imenuje predsjednik republike, prava *quantité négligeable*. No sudjelovanje predstavnika regija u izboru predsjednika Republike simbolizira i aktivnu ulogu regija (talijanski kvazifederalizam) u ključnim političkim odlukama zemlje, a ustavna odredba da među tom trojicom valja osigurati i predstavnike manjina svjedoči o želji za nediskriminacijom političkih manjina na regionalnom planu. Tako se talijanski predsjednik samim izborom razlikuje od predsjednika koji se biraju samo u parlamentu. No to nije jedina *differentia specifica* talijanskoga političkog sustava u odnosu na druge zapadnoeuropske političke sustave, odnosno na sustave konsolidirane demokracije. Bitna je razlika i u poimanju državnoga poglavara i njegovim ovlastima i moćima u kontekstu povijesti političke kulture, u okviru povijesne tradicije, kontinuiteta i diskontinuiteta razvoja i evolucije političkih institucija. Zato je potrebno vidjeti na koje se političke tradicije oslanja talijanski ustav i kakve su sve rasprave prethodile definiranju uloge predsjednika Republike u Ustavu iz 1948. godine.

Tablica 1: Sastav kolegija za izbor predsjednika Republike

Zastupnici Donjeg doma – <i>Camere</i>	630
Zastupnici u Senatu (izabrani senatori)	315
Doživotni senatori (bira ih predsjednik Republike)	5
Doživotni senatori – bivši predsjednici republike	2
Predstavnici regija (19 x 3, 1 x 1)	58
Ukupno:	1.008

2. Izvori talijanske ustavnosti: Ustav Rimske republike i Albertinski statut

Ustavu iz 1948. godine prethode dva ustavna dokumenta: jedan je realni ustav što ga je Italija preuzela od Sardinijskog kraljevstva nakon ujedinjenja, poznat kao Albertinski statut; drugi je irealni ustav, Ustav Rimske republike koji nikada nije stupio na snagu. Oba se ustava pozivaju na talijansku političku tradiciju, na talijanske renesansne gradove-države i na njihov politički ustroj. Ustav Rimske republike poznat je i kao Mazzinijev ustav jer je njegov glavni autor Giuseppe Mazzini, osnivač republikanskoga pokreta za ujedinjenje Italije. Po ovome ustavu suverenost trajno pripada narodu, a otjelovljenje suverenosti je Narodna skupština koja ima svu vlast. Skupština je prema tom Ustavu izraz nedjeljivoga narodnog suvereniteta, a najviši predstavnik izvršne vlasti, koji ima pravo i dužnost inicijative je konzulat na čelu s prvim konzulom (kao kuriozitet navodimo da je u jakobinskom ustavu Napuljske republike državni poglavar nazvan arhontom), imenovan prema rimskoj republikanskoj tradiciji, a po ovlastima umnogome sličan gonfalonijeru Firentinske republike iz razdoblja 1494.-1512. U osnovnim načelima, preambuli republikanskoga ustava, suverenost je “vječno pravo naroda”, a demokratski režim se temelji na jednakosti građana, slobodi i bratstvu naroda. Svrha takvoga demokratskoga političkog uređenja jest da svojim zakonima i institucijama promiče “unaprjeđenje moralnoga i materijalnoga blagostanja svih građana” (Armani, 1988.: 17-27). Prvi konzul je istodobno i dio kolektivnoga državnog poglavara i kolegijalne vlade koja je i najviša izvršna vlast u Republici – republikanska varijanta Machiavellijeva vladara-ujedinitelja kakav je ocrtan u XXIV-XXVI poglavlju *Vladara*. No dok je trajala rasprava u Konstituenti – ustavotvornoj skupštini Rimske republike – francuska je vojska pod zapovjedništvom generala Oudinota, na poziv pape, prodirala u grad i ustavotvorci su se nakon formalnoga izglasavanja ustava 3. srpnja 1849. brže-bolje povukli s Campidoglija i otišli u progonstvo ili u zatočeništvo. Stoljeće nakon toga, predsjednik Komisije za ustav Meuccio Ruini je u svom govoru pred talijanskom Ustavotvornom skupštinom 22. prosinca 1947. istaknuo “visoku inspiraciju” koju su članovi Konstituante našli u Mazzinijevskom republikanskom ustavu (Armani, 1988.: 82-84; Cheli, 1978.: 26; Galante Garrone, 1959.: 25). U taj su ustav ugrađene vrijednosti talijanskoga renesansnog republikanizma, ali i talijanskoga prosvjetiteljstva koji je s plodovima francuskoga prosvjetiteljstva, utvrđenim u napoleonovskom zakonodavstvu, dao prvi rezultat konstitucionalnoga inženjeringa s jasnim opredjeljenjem za predsjedničku republiku. Pritom ne treba zaboraviti ni efemerne talijanske jakobinske ustave koji su recipirali ustavne formulacije francuskih revolucionarnih povelja, a u koje se ubrajaju Bolonjski ustav iz 1796., Ustav Cispadanske republike iz 1797., Ustav Ligurskoga naroda iz 1797. (koji u preambuli izričito tvrdi da je cilj društva zajednička sreća, a vlada se izabire da bi, osim zajedničke sreće, osigurala građaninu “uživanje

u korištenju svojih prava”), Ustav Napuljske republike iz 1799., kao i brojni projekti republikanskih ustava koji nisu nikada zaživjeli, kao što su to *Projekt Lombardijskoga političkog i civilnog ustava* iz 1790. Pietra Verrija, *Shema za politički ustav svake talijanske republike* Filippa Buonarottija iz 1796., *Nacrt demokratskoga ustavnog prava* Giuseppe Compagnonija i kasniji prijedlog Ustava regionalnih autonomija Carla Cattanea, utemeljen na primjeni federalističkih ideja kojima se jedino može izbjeći da vladajuća kasta i političke stranke, u uvjetima centralizacije državnih funkcija, izmaknu kontroli parlamenta (Armani, 1988.: 24-27; Galante Garrone, 1959.: 13).

No s druge strane, na talijansku tradiciju pozivao se i Albertinski statut, odnosno “Ustavni statut” (tal. *Statuto costituzionale*). No u talijanskome jeziku pridjev *costituzionale* nema samo značenje “ustavan”, nego znači i “konstitucijski”, tj. statut kojim se utvrđuje konstitucija, politički poredak zemlje, pa otuda i često pozivanje kod talijanskih konstitucionalista na suprotnosti između pisanoga ustava – *costituzione scritta* i stvarnoga ustava, tj. poretka – *costituzione reale*), koji je formalno oktroiran 1848. godine, ali je stvarno donesen konsenzusom dinastije i vodećih političkih prvaka. No ta tradicija na koju se pozivaju tvorcii Albertinskoga statuta nije tradicija renesansnih demokratskih republika, nego druga tradicija talijanskih principata – kneževina i, začudo, jedne republike koja je specifična po tome što je njezin državni poglavar izabran doživotno, a po karakteru nije demokratska nego aristokratska. Riječ je, naime, o Mletačkoj Republici, gdje je dužd doživotni poglavar s prerogativima ustavnoga monarha, a sam način njegova izbora isključuje iz kruga kandidata obične građane u korist pripadnika aristokratskog staleža. I samo ime Albertinskog ustava – “statut” upućuje, namjerno, na tradiciju srednjovjekovnih i renesansnih statuta talijanskih gradova-država bez ulaženja u specifičnosti njihova unutarnjeg uređenja.

Albertinski statut nastao je tako kao rezultat pritiska na Carla Alberta Pijemontskoga, kralja Sardinije i Italije (koja se u to doba svodi na Pijemont), da donese ustav kojim će ograničiti svoja prava, osigurati prava građanima i uspostaviti parlamentarni sustav po uzoru na engleski i time uvesti u vlast i novu, emergentnu klasu – *borghesiju* (De Franciscis pogrešno navodi naziv te nove klase kao “buržoazija”, jer talijansku *borghesiju* valja razlikovati od francuskog homologa; De Franciscis, 2001.: 202).

Rasprave unutar pijemontske liberalne inteligencije i sardinijske zemljoposjedničke aristokracije završile su u korist kralja, odbacivanjem britanskoga modela u kojemu kralj kraljuje, ali ne vlada. Umjesto toga prevladao je utjecaj orleanskih ustavotvoraca iz 1830. kao i model kompromisa belgijskoga ustava iz 1832. godine, nazvan “umjerenim parlamentarizmom” (*parlamentarismo moderato*). No talijanska specifičnost jest u tome da je Albertinski statut uveo svojevrsni dualizam u ovlastima kralja i parlamenta po kojemu je kralj vrhovna vlast u zemlji, ali zakone donosi zajedno s par-

lamentom, a ministri su “generički” odgovorni, ali se ne precizira jesu li odgovorni kralju ili parlamentu (čl. 67 Albertinskoga statuta). S jedne strane ta formulacija oslobađa kralja formalne političke odgovornosti, a s druge strane svaki kraljev čin mora biti supotpisan od strane nadležnoga ministra ili predsjednika vlade. To je omogućilo uvođenje parlamentarne odgovornosti vlade, što je pospjelo ostvarenje daljnjih liberalnih reformi.

Ujedinjenje Italije realizirano pod vodstvom liberalne *borghesie* koja je u kraljevskoj vlasti vidjela veće jamstvo za svoj prosperitet nego u Mazzinijevskoj demokratskoj republici, navela je talijansku političku klasu da proširi 1861. godine validnost Albertinskoga statuta na cijelu ujedinjenu Italiju, čime je na učinkovit način izbjegnuta delikatna rasprava o mogućem republikanskom poretku za koji se zalagao i karizmatički osloboditelj Italije Giuseppe Garibaldi. Političkim manevrom izbjegnuta je takva moguća vruća rasprava na inicijativu pijemontskog političara-ujedinitelja Camilla Bensa Cavoura koji je za razliku od Garibaldija, stvarnoga protagonista oružanoga i revolucionarnoga ujedinjenja Italije, pridonio ujedinjenju Italije kao umješšan diplomat i političar, po čemu je i dobio nadimak “Tkalac”. On je istaknuo kraljevu ličnost kao simbol ujedinjenja Italije i pozivao se upravo na Machiavellija i na potrebu jake ujediniteljske sile koja će od talijanskih državnica učiniti modernu naciju prema uzoru na europske konsolidirane nacionalne države u 19. stoljeću. Zauzvrat, Albertinski statut je kao mekani ustav, formalno pod nazivom *Carta costituzionale del Regno d'Italia* od 1861. nekoliko puta revidiran da bi omogućio liberalne reforme i pridonio konsolidaciji dualističke vlasti koja je sve više davala prednost parlamentu i parlamentarnim procedurama, tako da je za vrijeme Viktora Emanuela II. Albertinski statut postupno omogućio faktičku prevlast parlamenta nad kraljevskim prerogativima (Ainis, 2000.: 449-450). No situacija se promijenila dolaskom Viktora Emanuela III. i njegovim pokušajima da vrati kotač povijesti unatrag. Od njegova dolaska na vlast perpetuirala se kontinuirana kriza vlasti, a kralj u ime “jedinstva Italije”, koju on simbolički predstavlja, teži primatu nad parlamentom i stvaranju neosporavanog *imperiuma*. Albertinski statut je tako i konstitucionalni okvir koji omogućuje kralju da izvede državni udar i tako dovede Mussolinija na vlast, omogućujući fašizmu da unatoč ustavu uspostavi svoju diktaturu i tako, pri kraju, likvidira i sam parlament zamjenjujući ga Fašističkom komorom (*Camera dei fasci*), a Mussolinija proglasi svemoćnim “prvim ministrom” s nekima od ovlasti faktičkoga državnog poglavara. Između ostaloga, zbog toga je, na kraju, i propala monarhija, ali je Albertinski statut ostao u talijanskoj ustavnoj teoriji i praksi kao jedan od izvora na kojemu je, uz Mazzinijevski republikanski ustav izgrađena moderna talijanska ustavnost (Cheli, 1978.: 15 i d.).

3. *Suprotstavljena gledišta o predsjedniku Republike u Ustavotvornoj skupštini*

Nakon referenduma kojim je ukinuta monarhija 2. lipnja 1946. i pobjede republikanske opcije, jedno je od središnjih pitanja uspostave novoga republikanskog sustava bila uloga i mjesto predsjednika Republike. Ustavotvorna skupština, izabrana nakon referenduma prema razmjernom izbornom sustavu, po prvi puta slobodnim izborima u talijanskoj povijesti, stvorila je institucionalni i politički okvir za novu republiku. Izbori su dali uravnoteženi rezultat između triju frakcija koje su činile prethodnu privremenu vlast u Italiji od 1944. godine, kad su pod pritiskom saveznika kralj i Badoglioova vlada morali prihvatiti Komitet nacionalnog oslobođenja (C.L.N.) kao vlast proizašlu iz *resistenze* – talijanskoga pokreta otpora i partizanskoga pokreta. Te tri frakcije bili su kršćanski demokrati s jedne strane, socijalistička i komunistička stranka s druge strane i liberalno-republikanski blok između njih (Cangini, 1994.: 27-30). U ustavotvornu skupštinu koja je brojila 556 zastupnika ušli su na stranačkim listama i najveći konstitucionalni eksperti i politički mislioci tadašnje Italije: od Benedetta Crocea do Giorgia La Pire i Giuseppe Di Vittorie, kao i brojni političari iz predfašističkog razdoblja kao što su Vittorio Emanuele Orlando i Francesco Saverio Nitti (Salvadori, 1994.: 26).

Već na samom početku radova, koji su trajali 18 mjeseci, a Ustavotvorna skupština održala ukupno 173 zasjedanja, osnovni problem koji se nametnuo bio je, po riječima Lelia Bassa, “kompleks tiranina” (Armani, 1988.: 83). Riječ je o strahu od ponovne uspostave jednoga autoritarnog političkog režima kakav je bio fašistički režim u Italiji, a taj je strah uvjetovao skrupuloznu potragu za pravnim sredstvima koja su u stanju to osujetiti. Zato nisu prošli oni prijedlozi koji su uzor za Talijansku Republiku vidjeli u Francuskoj i u njezinome polupredsjedničkom sustavu, kao ni oni prijedlozi koji su crpili nadahnuće iz britanskoga parlamentarnog sustava. Najzad je izabran takav model u kojem predsjednik Republike kao državni poglavar zajedno s Ustavnim sudom obnaša nadzorne, kontrolne ovlasti, a obje institucije zajedno djeluju kao kočnica, na način nepoznat tipičnim modelima parlamentarnih režima. Kao što je istaknuo predsjednik Komisije sedamdesetpetorice (komisije koja je u Konstituenti radila na projektu novih institucija političkoga sustava) Ruini, “ne smije se nikada smetnuti s uma, niti u jednom članku ustava, opasnost od otvaranja pristupa autoritarnim i antidemokratskim režimima”. Da bi se otklonio ovaj rizik, iznio je Ruini u svojem izvješću pred Konstituantom, “nastojali smo izbjeći dva ekstrema, dva suprotna sustava. Pona najprije, primat egzekutive, koji je u fašizmu dostignuo najveći izraz. Ne može se reći da se u taj tip sustava ubraja predsjednički sustav koji se pokazao dobrim u SAD-u, ali koji ne može biti jednostavno prenesen kod nas jer nemamo ni federalni oblik države, ni druge elemente kao što je to ravnoteža

u Kongresu i smjena na vlasti dviju velikih stranaka. U Europi, pak, postoje nezadrživi otpori prema predsjedničkome sustavu zbog aveti cezarizma i zbog uvjerenja da kabinetska vlada ima izravan korijen u parlamentarnome povjerenju. S druge strane, izbjegnuta je opasnost koju su predlagali komunisti i socijalisti, a to je formiranje isključivo skupštinske vlade. Privid silogizma ima teza da se, budući da je izvor suverenosti jedinstven, u narodu, i da jedinstvena mora biti njegova delegacija, svaka se vlast prema tome usredotočuje u parlamentu, a druga tijela – vlada, državni poglavar, magistratura – samo su komiteti ili komesari i agenti izvršenja. Time se negira mogućnost višestrukih i različitih oblika izraza suverenosti naroda; osim toga napušta se ona konstitucionalna tekstura podjele i ravnoteže oblika vlasti koji su, iako je Montesquieova formula djelomice prevladana, predstavljali osvojeno dostignuće i čvrsto uporište slobode” (Galante Garrone, 1959.: 124).

Našle su se sučeljene, kao što se vidi, ekstremne varijante predsjedničkoga modela: američki model zagovarali su predstavnici liberalno-republikanskog bloka, a među njima su najglasniji bili članovi Stranke akcije (*Partito d'azione*) na čijem čelu je poznati konstitucionalist Piero Calamandrei; socijalisti i komunisti zagovarali su skupštinski sustav, u kojemu je predsjednik republike samo izvršno tijelo i ceremonijalni poglavar države. Na srednjem putu našli su se demokršćani koji nisu htjeli radikalno prekinuti s tradicijom monarhijske vlasti iako je monarhija sišla s povijesne scene, pa je zbog toga Ustavotvorna skupština zaključila da samim stupanjem na snagu Ustava nisu automatski stavljeni izvan snage svi prethodno doneseni zakoni, pa čak ni oni iz fašističkog razdoblja diktature. Tako je zloglasni Zakon o državnoj sigurnosti iz 1939. godine preživio stupanje na snagu Ustava, čime je doista stvorena “anomalna situacija” s pomoću kompromisnoga ustavnog teksta. Zbog toga je, ali i zbog kontinuiteta s Albertinskim statutom i nekih preuzetih formulacija o državnom poglavaru – tada kralju, a sada predsjedniku Republike – jedan od vodećih talijanskih pravnih teoretičara, Carlo Esposito, u svome komentaru talijanskog ustava, ne bez ironije, pisao da je u slavu principa kontinuiteta države, u Talijanskoj Republici “preživjelo Talijansko kraljevstvo” u obliku “pontifikalne republike” (Barbera, 1997.: 36).

Vremenom se formirala i treća struja u koju su konfluirali i umjerenjaci iz svih redova, a čiji je izraz inicijativa za uvođenjem parlamentarizma premijerskoga tipa, u kojemu bi predsjednik vlade – prvi ministar ili premijer bio središnja ličnost sustava, dok bi ga predsjednik Republike kontrolirao korištenjem osebujnog repertoara provjera i ravnoteža (*checks and balances*), preuzetih prema uzoru na američki politički sustav. Na kraju je prevagnuo kompromis između suprotstavljenih gledišta, uglavnom pod utjecajem eksperata koji su u posljednjoj fazi preuzeli glavnu riječ, a to je koncepcija predsjednika koji neće dobiti neposrednu legitimaciju kroz izbore, ali neće biti ni sveden isključivo na izbore u parlamentu. U izvješću Mortatijeve komisije, koja se osobito bavila ulogom predsjednika, ističe se da je dužnost

predsjednika osobito delikatna u ovom trenutku, kad se želi izbjeći opasnost od ponovne prijetnje autoritarnih režima (pri čemu se mislilo i na fašizam, ali i na opasnost od komunizma). Stoga predsjednik mora biti jamac sustava, ne smije biti “*re travicello*” (kralj-letva, prema basni R. Giustija, simbol neodlučnog vladara; nadimak Carla Alberta, pak, bio je “*re tentenna*” – kralj-klimavac), niti može biti “apsolutni arbitar konflikata između legislative i egzekutive, niti, još manje, predvodnik ove posljednje ... Poglavar države, koji se mora ograničiti na podjelu karata u političkoj partiji, može i mora intervenirati u iznimnim situacijama, ali ne smije pretendirati da on sam zaigra partiju (karata), zamjenjujući tako igrače koji na to imaju pravo” (Armani, 1988.: 59). Stoga je Mortati isključio i mogućnost izravnoga izbora kao i izbor u parlamentu, zalažući se za izbor u okviru posebnog “kolegija” koji će biti izraz “socijalnih skupina”, što će reći onih subjekata koji su najzainteresiraniji za održavanje onakvih uvjeta političke ravnoteže, a kojima bi predsjednik Republike bio istodobno i tutor i jamac upravo u svojstvu svojeg pozicioniranja *super partes* – iznad zainteresiranih igrača. Ali, da takav predsjednik ne bude samo pasivan promatrač igre koji intervenira samo kad jedan ili više igrača počne varati na kartama, valjalo je da se predsjedniku dodijele i neki aktivni prerogativi. Ta je spasonosna formula pronađena u pravu i obvezi “političkog usmjerivanja” koje se očituje u javnim istupima, ekster-nacijama predsjednika republike, ne samo u parlamentu ili u završnim i ceremonijalnim porukama, nego i u izravnim obraćanjima javnosti i institucijama Republike (Tebaldi, 2005.: 361 i d.).

Na kraju je iz radova Konstituyente proizišao pomalo općenit i neprecizan katalog predsjedničkih ovlasti. Ta je nepreciznost, međutim, rezultat kompromisa između različitih struja, a ambigvitet predsjednikovih ingerencija namjerno je ostao u *sfumato* konturama da njegova mogućnost intervencije ne bude ograničena prevelikim institucionalnim preprekama. Zapravo je riječ o ovlastima koje, kad bi bile aktivirane u cjelini, omogućuju predsjedniku da razvije autonomnu mogućnost imenovanja i isto tako autonomnu mogućnost usmjerivanja političkih procesa, odnosno procesa vladanja. Ono što je proizašlo iz rasprave u Konstituenti daje dovoljno razloga za ocjenu da je taj tip kompromisa omogućio jednu posve atipičnu figuru predsjednika republike, nepoznatu u dotadašnjoj praksi konstitucionalnoga inženjeringa u Europi i u svijetu. Dvojbe koje su se iskristalizirale tijekom rasprave u Konstituenti mogu se rezimirati u sljedećem grafičkom prikazu (Tablica 2).

Tablica 2: Oblici vlasti i uloga šefa države u pripremnim radovima i raspravama u Konstituantu

Legitimacija šefa države			Ovlasti šefa države
direktna	prezidencijalizam	skupštinski prezidencijalizam	usmjerivanje
indirektna	premijerski parlamentarizam	skupštinski/direktorijalni parlamentarizam	neutralne
	monokratski	kolegijalno	
	način funkcioniranja (usmjerivanja) vlade		

4. Ustavni i politički profil predsjednika Republike

Različite su teorije elaborirane radi opravdanja ustavnog profila, tj. lika predsjednika Republike u talijanskom ustavu. Garantistička koncepcija, koju iznosi Galeotti (1949. i 1992.), vidi predsjednika kao vrhovnoga garanta (jamca) Ustava, kao strukturalno neovisno tijelo kojemu se utječe svaki put kad poredak potrebuje ponašanje ili politički kondicioniran izbor neovisan o ponašanju većine u Parlamentu. Potpuno suprotna je koncepcija koju formuliira Esposito (1992.) prema kojemu je državni poglavar regent države u razdoblju krize, dakle u razdoblju disfunkcije političkoga sustava. Tada lik predsjednika poprima osobine visokog stupnja politizacije i transfigurira u suverena, iako je po Ustavu samo narod suveren, a iznimne se ovlasti konzumiraju uvijek u krugu parlament – vlada. Prema tezi koju je elaborirao Barile (1979.), predsjednik je titular funkcije političkoga usmjerivanja: kao monokratsko tijelo, on može personificirati osnovne vrijednosti Ustava, izvlačeći ih iz limba pisanog ustava, pretačući ih u politički život kao *viva vox consistutioni*. Po njemu, koji naglasak stavlja na realni ustav, veće je značenje pridano ovlastima davanja političkog impulsa i eksternacije za razliku od teorije jamca, koja se usredotočuje na defanzivnu ulogu predsjednika i njegovo djelovanje “u sjeni institucija” čineći ga tako veto-akterom (*veto-player*) najvišega ranga u sustavu. Konačno, Baldassare (1985.) opravdava središnje mjesto predsjednika u talijanskome političkom sustavu ne zahvaljujući sudjelovanju u općem političkom zapovijedanju, nego zbog zadaća i ovlasti koji ga čine regulatorom ustavnoga poretka. To znači da predsjednik intervenira “u svim krucijalnim zglobovima sustava, bdije i djeluje da bi takav sustav najbolje djelovao radi izbjegavanja blokada političkoga mehanizma zemlje”. On, prema tome, nudi “performanse jedinstva” (*presta-*

zioni d' unità), osiguravajući da funkcioniranje sustava i političke ravnoteže budu u suglasju s osnivačkim načelima na kojima počiva politički poredak.

Predsjednik je stoga konstitucionalno tijelo, najviša institucija sustava prema načelu *superiorem non recognoscens*. Rese ga sljedeće osobine: prvo, *monokratičnost*, jer je to jedino tijelo državne vlasti koje ne odlučuje kolegijalno; drugo, *nepristranost*, jer se njome vodi u povezivanju ustavnih institucija sustava kad se među njima prekine ili oteža veza; treće, *nadstranačnost* jer se mora ponašati *super partes*, tj. izvan i iznad drugih oblika državne vlasti i funkcija, budući da ima uloga kontrole i omogućivanja funkcioniranja cijeloga političkog mehanizma; četvrto, *neutralnost*, utoliko što ne samo da nije izraz nijedne političke snage, nego mora nastupati kao jamac jedinstva sustava u njegovoj cjelini i kao medijator među konfliktnim stranama u sukobu. Tako da je on, mogli bismo reći, istodobno i najviši meštar *conflict-resolution* politike (politike rješavanja sukoba – pri čemu mislimo na razvoj nove politološke discipline, kod nas još izvan sfere politološkog interesa) i medijator, odnosno facilitator u brojnim sporovima koji se odvijaju u političkim institucijama, među akterima i u interakcijama osnovnih elemenata političkoga sustava – institucijama, akterima, vrijednostima i političkim ponašanjima i drugim ishodima njihove interakcije. Dakako, sve se to odvija u društvu koje resi visoki stupanj konfliktualnosti i gdje prevladava model “protivničke politike” (*adversarial politics*) nasuprot politici kooperacije i stvaranja konsenzusa (*consensus-building politics*). Zbog toga talijanski predsjednik faktički djeluje, po našem mišljenju, pomalo i kao *ombudsman* iz skandinavskih političkih sustava.

Da bi se ostvarile te pretpostavke, tj. da njegova figura uspije natkriliti strane u sukobu i da se predsjednik doista popne na razinu *super partes*, predsjednik se bira u posebnoj kolegiji, kako smo već prikazali u prvom odlomku. Ne smije biti mlađi od pedeset godina, što znači da mora imati iskustvo i uravnoteženost koju donose godine (po uzoru na Platonova državnika!), a glasuje se u okviru izbornoga kolegija tajnim glasovanjem, tako da se izbjegne stranačka stega i omogući slobodna procjena ličnosti koju se bira (čl. 84 Ustava, koji utvrđuje i da je dužnost predsjednika Republike inkompatibilna s bilo kojom drugom funkcijom). Nema formalne kandidature, no to ne znači da se prije toga ne odvijaju neformalne konzultacije među političkim skupinama. Izabrana je ona ličnost koja dobije dvije trećine glasova, a glasovanje s takvom potrebnom većinom ponavlja se još dva puta (čl. 83 Ustava). Nakon trećega neuspješnog glasovanja dovoljna je samo natpolovična većina glasova. Ovaj je način glasovanja dao čudne rezultate. Luigi Einaudi, prvi izabrani predsjednik Republike (prvi privremeni predsjednik do stupanja na snagu Ustava 1. siječnja 1948. bio je Enrico De Nicola, ali je on izabran u okviru Konstituante), izabran je u četvrtom pokušaju, kao i njegov nasljednik Gronchi. Najdulje je trajalo biranje Saragata – 21 glasovanja i Leonea – 23 glasovanja. Pertini i Scalfaro izabrani su nakon 16 glasovanja, a

Cossiga i Ciampi izabrani su već u prvom glasovanju (Tebaldi, 2003.: 331). Očito je da je u slučaju Cossige i Ciampija konsenzus ostvaren između glavnih političkih snaga odmah na početku, dakle u javnim i zatvorenim konzultacijama i potragama za osobom općeg povjerenja koja svojim dosadašnjim životom upućuje na nepristranost, konstruktivnost i objektivnost. U nagađanjima o mogućim kandidatima aktivno sudjeluje i javnost, tako da su elektori i pod utjecajem javnog mnijenja i njegovih preferencija. No očito je da osoba o kojoj se glasuje mora svojim dotadašnjim ponašanjem ulijevati povjerenje da će biti *super partes*. S najmanjim postotkom glasova izabrani su Segni i Leone, tek s nešto više od 51 posto glasova, i to Segni nakon devetog glasanja, a Leone nakon 23. Većinom su predsjednici potekli iz Demokrišćanske stranke (DC), no u nekim slučajevima svojim su se autonomnim i nepristranim djelovanjem našli na udaru kritike stranaka iz kojih su potekli, kao primjerice Cossiga i Scalfaro, dok su samo trojica od devetorice izabranih predsjednika pripadali lijevom centru: Saragat Socijaldemokratskoj stranci, Pertini Socijalističkoj stranci dok je posljednji predsjednik, Ciampi, “tehničko lice”, tj. ministar i predsjednik tehničke Vlade, što je u talijanskom jeziku *terminus technicus* za činovničku vladu eksperata.

Najmlađi predsjednik bio je Cossiga s 57 godina, a najstariji su Pertini s 82 godine u času izbora i Ciampi sa 79 godina. Budući da je mandat predsjednika države sedam godina (čl. 85 Ustava), razvidno je da se time htjelo omogućiti predsjedniku Republike da nadživi najmanje jednu legislaturu u cjelini njezina mandata od pet godina, i da se nevezanošću za trajanje mandata vlade osjeća i nesputano prema promjenama u parlamentu i vladi, omogućujući mu da tako djeluje kao regulator izvana i iznad parlamenta i vlade. Iako nema ograničenja u izboru i svaki bi predsjednik, teorijski, mogao biti ponovno izabran, to se pitanje nikad nije postavilo na dnevnom redu političkih aktera niti u javnosti. S jedne strane jer bi na kraju mandata kandidati dosegli već pristojnu starost (s iznimkom Cossige koji je u času prestanka mandata imao 64 godine), a s druge strane što bi ponavljanje mandata dalo povoda upravo za strah od opasnosti cezarizma i stvaranja jednog “superpredsjednika”, a što se nastojalo izbjeći još tijekom radova Konstituyente. Iz ovoga proizlazi da je jednokratni mandat od sedam godina upravo jedno od jamstava da se predsjednik neće predugo zadržati na dužnosti, a samo je jedan predsjednik sam odstupio s dužnosti prije isteka mandata. Bio je to Leone, i to zbog korupcijsko-klijentelističkog skandala u koji je bio upleten (Fusaro, 2003.: 48-50).

Tablica 3: Izbori za predsjednika Republike: broj glasovanja i postotak dobivenih glasova

Predsjednik i godina izbora	Stranačka pripadnost	Broj glasovanja	Postotak glasova
1. Luigi Einaudi – 1948.	PL	4	57,55
2. Giovanni Gronchi – 1955.	DC	4	78,95
3. Antonio Segni – 1962	DC	9	51,87
4. Giuseppe Saragat – 1964.	PSDI	21	67,08
5. Giovanni Leone – 1971.	DC	23	51,38
6. Sandro Pertini – 1978.	PSI	16	82,29
7. Francesco Cossiga – 1985.	DC	1	74,38
8. Luigi Oscar Scalfaro – 1992.	DC	16	66,20
9. Carlo Azeglio Ciampi – 1999.	–	1	69,93

Legenda:

PL – Partito liberale (Liberalna stranka)

DC – Democrazia cristiana (Kršćanska demokracija)

PSDI – Partito social-democratico Italiano (Talijanska socijaldemokratska stranka)

PSI – Partito socialista Italiano (Talijanska socijalistička stranka)

Izvor: <http://www.quirinale.it> i <http://www.camera.it>

Predsjednik mora, dakle, ulijevati povjerenje svojom osobnošću i svojim institucionalnim iskustvom i oprobanim umijećem stvaranja kompromisa. Zato među predsjednicima kao da dominiraju ljudi iz weberijanskog modela idealnog tipa političara, a to su odvjetnici (pravnici) i sveučilišni profesori. No čak iako nisu proizašli iz tog miljea, oni su ipak svojim institucionalnim iskustvom ostvarili metamorfozu iz uloge političara u državnika. Prikaz dostignuća svakog predsjednikovanja daje zanimljivije uvide u figuru i performanse svake od tih državničkih osobnosti. Ovdje ćemo se zaustaviti samo na dva anomalna lika po tome što nisu uspjeli ostvariti ulogu *super partes*, a to su Segni i Leone, koji su se našli uvučeni u politička zbivanja njihovih matičnih stranaka, Kršćanske demokracije. Obojica su se upleli u sferu koju možemo nazvati “*politicking*”, dakle prizemne, stranačke politike kakva ne dolikuje razini predsjedničke figure. Segni (1962.-1964.) se našao tako upleten u oštre sukobe između DC-a (Kršćanske demokracije) i lijeve oporbe na čelu s PCI-jem (Talijanska komunistička partija), a njegovo šurovanje s armijskim vrhom mirisalo je na pripremu državnog udara. Od toga ga je vjerojatno spasio moždani udar, no njegova je stranka i nakon tog udara inzistirala da on, iako nesposoban, ostane na dužnosti predsjednika. Na kraju je ipak uklonjen zbog zdravstvene spriječenosti, dvije godine poslije izbora. Drugi je predsjednik Leone (1971-1978), koji se našao upleten u, kako smo rekli, korupcijsko-klijentelistički skandal u koji se upleo i dobar dio demokračanskog *establishment*. Uostalom, njegovo je predsjednikovanje nazvano “fa-

milijarnim predsjedništvom” zbog nepotizma koji je uveo u *Quirinal* (predsjedničku palaču) napunivši je rođacima, svojom kumčadi i *protégéima*, uglavnom iz Napulja i Campanije, njegove rodne regije. On je napustio dužnost prije nego što mu je istekao mandat i prije nego što je mogao biti pokrenut proces *impeachmenta*. Otišao je iz *Quirinala* mjesec dana prije završetka mandata, tijekom noći, tako da zamjenik u slučaju spriječenosti predsjednika Republike, predsjednik Senata, nije ni stigao zauzeti mjesto i *vacuum functioni* je trajao 48 sati, dok nisu reagirale druge državne institucije.

Bila su još dva atipična predsjednika, ali u obratnom smislu. Oba potječu iz redova lijevog centra, odnosno ljevice: Saragat (1964.-1971.) i Pertini (1978.-1985.) koji su jedini bili glavni tajnici svojih političkih stranaka – Saragat u PSDI-ju, Socijaldemokratskoj stranci Italije, i Pertini u PSI-ju, Socijalističkoj partiji Italije. No obojica su uživali ugled iz doba *resistenze* kao istaknuti antifašisti (Pertini čak kao junak antifašističkog rata) i obojica su bili aktivni članovi Konstituante, a Saragat čak i njezin predsjednik.

Tablica 4: Političke i institucionalne karijere predsjednika Republike

Predsjednik	Najviša stranačka dužnost	Najviša dužnost u parlamentu	Najviša dužnost u vladi	Struka
Einaudi	–	senator	potpredsjednik	sveučilišni profesor
Gronchi	–	predsjednik Camere	ministar	političar
Segni	regionalni tajnik	predsjednik komisije	predsjednik	sveučilišni profesor
Saragat	glavni tajnik	predsjednik Konstituante	potpredsjednik	ekonomist
Leone	provincijski tajnik	predsjednik Camere	predsjednik	sveučilišni profesor
Pertini	glavni tajnik	predsjednik Camere	–	odvjetnik
Cossiga	član Glavnog odbora	predsjednik Senata	predsjednik	sveučilišni profesor
Scalfaro	zamjenik gl. tajnika	predsjednik Camere	ministar	odvjetnik
Ciampi	–	–	predsjednik vlade	odvjetnik

Izvor: <http://www.quirinale.it> i <http://www.camera.it>

6. Ovlasti predsjednika Republike

Iako su ovlasti predsjednika Republike pobrojane u Ustavu na izgled jasne, prava moć i manevarski prostor predsjednika jest s onu stranu ustavnih normi. Riječju, u političkoj praksi i interpretaciji ustavnih ovlaštenja, za koju su se ustavotvorci pobrinuli da budu dovoljno neodređena upravo zato da omoguće predsjedniku autonomni prostor djelovanja u svakom području koju pokriva trodioba vlasti u državi (Koff i Koff, 2000.: 140-148). Tako predsjednikova inicijativa zadire u sva tri područja državne vlasti: u zakonodavstvo, u izvršnu vlast i u sudbenu vlast. U zakonodavnu sferu predsjednik može intervenirati aktiviranjem čl. 62 Ustava, pa on može sazvati izvanredno zasjedanje parlamenta na temelju svoje diskrecijske ocjene da su se stekli uvjeti za to: takva izvanredna zasjedanja sazivana su u kriznim situacijama (ubojstvo bivšeg premijera Alda Mora 1978.), ali se interpreti predsjedničke vlasti uglavnom slažu da nijedan predsjednik nije do kraja iskoristio taj svoj prerogativ, iako je u više slučajeva politička situacija na to upućivala (Tebaldi, 2005.). U izvršnu sferu vlasti predsjednik se upleće imenovanjem predsjednika Vijeća ministara, tj. vlade, opet po svojoj diskrecijskoj ocjeni koji od političkih vođa ima realnu mogućnost skupiti parlamentarnu većinu (čl. 92 Ustava). Taj je prerogativ dosad značio protutežu kratkotrajnim i prolaznim vladama, jer bi u mnogim drugim političkim sustavima pad jedne vlade automatski doveo do izvanrednih parlamentarnih izbora. Međutim, nijedna talijanska legislatura nije završila prije vremena, nego se vladina većina krpala u hodu, tj. medijacijom i inicijativom predsjednika Republike (čl. 92, stavak 2). Taj prerogativ omogućuje toliko željenu stabilnost vladajućem sustavu i zbog toga kratak životni vijek talijanskih vlada (do 2001. prosjek vijeka trajanja bio je 12 mjeseci za svaku vladu) nije bitno utjecao na stabilnost, odnosno nestabilnost političkog sustava. Odnosno, može se reći da je baš zahvaljujući predsjedniku izbjegnuto šok preranih izbora koji bi mogli bitno destabilizirati državu. Štoviše, predsjednici su u nekim slučajevima pribjegavali sastavljanju "tehničkih (činovničkih) vlada" koje nisu predviđene Ustavom, ali su zato poslužile kao spasonosno sredstvo za neraspisivanje izbora koji bi mogli dovesti do većih podjela i paralizirati politički sustav.

Predsjednik zadire i u sudbenu vlast jer je on po funkciji i predsjedavajući Vrhovnoga sudbenog vijeća (čl. 104 Ustava). Predsjednik Ciampi se tako našao u prigodi, godine 2004. da na poziv stručnih magistratskih udruga sazove Vrhovno sudbeno vijeće, ali je ipak demokratski, u duhu poštovanja autonomije, prepustio inicijativu samim magistratima koji su kritizirali Berlusconijevu vladu zbog njezina projekta reforme pravosuđa i pokušaja da pravosuđe disciplinira podjelom karijera na sudske i tužiteljske. Tako je predsjednik, po tome što zadire u sve tri grane vlasti i što je iznad njih, gotovo predstavnik "četvrtе vlasti", kako tumače neki interpreti talijanskoga političkog sustava. Doista, po svojim prerogativima predsjednik može kontrolirati, sudjelovati u odlučivanju, blokirati i stimulirati političku akciju ako se u

bilo kojoj grani vlasti manifestira ozbiljna disfunkcija. No i sama interpretacija te disfunkcije može varirati i ovisi o onome što zaključi politička javnost. Većinu od tih prerogativa predsjednik koristi autonomno, tj. prema svojoj autonomnoj, diskrecijskoj odluci. No kad se ocjena predsjednika ne podudara s ocjenom javnosti, tada nastupaju kratki spojevi kao u slučaju predsjednikovanja Antonija Segnija koji je previše drastično interpretirao talijansku krizu i zbog toga šurovao s vojskom na čelu s generalom De Lorenzom, što je značilo prekoračenje ovlasti vrhovnog zapovjednika i uporabu vojske u političke svrhe. No, kad je riječ o drugim, neautonomnim prerogativima, tada se kao znak posebnog autoriteta predsjedničke funkcije navode, najčešće, dvije ovlasti: to su predsjednikova autorizacija vladine zakonodavne inicijative *ex ante* i *controfirma*, tj. supotpis ministara na sam čin proglašenja zakona (čl. 89 Ustava). Oba su ta prerogativa *residuum* monarhijskog režima: predsjednik je zadržao kraljevsko pravo da ne proglasi zakon koji se prema njegovoj ocjeni kosi s Ustavom, a mora potvrditi i samu zakonodavnu inicijativu kad ona tek kreće iz vladina kabineta u parlamentarnu proceduru. *Controfirma* je, pak, nastala kao instrument za egzoneraciju kralja od svake odgovornosti, dok je talijanski predsjednik odgovoran pred javnošću poput svake druge institucije i funkcije, a funkcionalni imunitet ima samo za odluke donesene u djelokrugu obavljanja svojih ovlasti.

No prije svega valja pogledati njegove ovlasti u cjelini. Navest ćemo ih ovdje taksativno radi preglednosti:

1. Predsjednik je državni poglavar i iznad je trodiobe vlasti, iako njegove ovlasti zadiru u sve tri grane vlasti (čl. 97 Ustava).

2. Ima ovlast slanja poruka, kojima izražava svoje stajalište i mišljenje u pisanome obliku kao sredstvo kontrole zakonodavne vlasti ili za poticanje novih zakonskih projekata, kao i za upozorenje na moguća kršenja Ustava (čl. 87 Ustava). U praksi, ta se ovlast proširila na tzv. “pravo eksternacije”, što podrazumijeva i poruke kojima se vrši političko usmjerivanje. Napredak tzv. telekracije učinio je predsjednika medijskom ličnošću, a od predsjednika Pertinija do danas porasla je medijska prisutnost predsjednika kroz njegove eksternacije u javnosti, tematske i *ad hoc*, ne samo u adresama parlamentu, javnim prigodnim govorima i istupima, nego i samostalnim eksternacijama u javnosti u obliku tekstova, intervju a i usmenog i pismenog obraćanja.

3. Saziva izbore, na prijedlog Vlade ili vlastitom inicijativom (čl. 87, st. 3 Ustava) ako procijeni da je u krizi mogućnost vladanja (tj. *governability* sustava).

4. Autorizira upućivanje vladinih zakonskih prijedloga Parlamentu (čl. 87, st. 4 Ustava).

5. Ima ovlast promulgacije, tj. objave zakona (čl. 87, st. 5 Ustava): neki je nazivaju “notarskom”, tj. javnobilježničkom ovlasti, iako predsjednik

može i te kako aktivno intervenirati vraćanjem zakona u ponovnu raspravu ako nije zadovoljan formulacijama, a ne samo ako je zakon u suprotnosti s Ustavom, bjelodanoj ili prikrivenoj (Guastini, 1994.: 70).

6. Ima pravo sazvati referendum, kao jedino sredstvo neposredne demokracije (čl. 87, st. 6 Ustava). U početku, referendum je bio samo konfirmacijske i abrogacijske naravi i prvi je put korišten 1974. godine kod abrogacije zakona o rastavi braka; no od sredine osamdesetih referendum je evoluirao u konzultativni i orijentacijski instrument, kao što je to bio, primjerice, referendum o Europskom parlamentu iz 1989. (Ainis, 2000.: 387-391).

7. Ima pravo imenovanja ne samo kao pravo koje dijeli s Vladom (u slučaju državnih tajnika), nego i samostalno imenovanje najviših državnih dužnosnika, primjerice guvernera Talijanske narodne banke i predsjednika mnoštva posebnih, nadzornih agencija, nazvane engleskim pojmom *authorities* u talijanskoj javnosti, a talijanskim prijevodom *autorità* u zakonskim tekstovima (čl. 87, st. 7 Ustava).

8. Ima široka diplomatska prava predstavljanja države u zemlji i inozemstvu, što uključuje i proglašenje rata, koji po talijanskome Ustavu može biti samo defanzivan (čl. 87, st. 8 Ustava i čl. 11 Ustava). To je izazvalo i velike rasprave o prekoračenju ovlasti predsjednika Republike u slučaju upućivanja talijanskih postrojbi u Irak 2003. godine.

9. Vrhovni je zapovjednik oružanih snaga i ima autonomno pravo imenovanja viših časnika, a samim time je i simbol prevlasti civilne vlasti nad vojskom (čl. 87, st. 9 Ustava).

10. Predsjedava Vrhovnim vijećem obrane (čl. 87, st. 10 Ustava), tijelom koje se sastoji od osam najviših državnih dužnosnika i koje može po procjeni sazivati i u miru i u ratu.

11. Predsjedava Visokim sudbenim vijećem (čl. 104 Ustava), što mu daje pravo i obvezuje ga da utvrđuje i dnevni red toga tijela (tzv. *agenda-setting* prerogativi), što nije puka formalnost jer ga u određenim situacijama suprotstavlja, kao glavnoga prepušta sudbenoj vlasti, ostalim dvjema granama državne vlasti.

12. Ima ovlast pomilovanja i promjene kazne, a koju može provoditi autonomno (čl. 87, st. 11 Ustava); no predsjednik Ciampi nije htio u nekim delikatnim situacijama, kao što je pomilovanje Adriana Sofrija 2005., osuđenog zbog idejnog poticanja na zločin Crvenih brigada, suprotstaviti se ministru pravosuđa Castelliju, iako su se javno mnijenje, čak i premijer Berlusconi izjasnili za predsjedničko pomilovanje.

13. Ima ovlast dodjele odličja po svojoj arbitrarnoj ocjeni, ali po fiksnoj kvoti (čl. 87, st. 12 Ustava). Primjerice, ne može odlikovati više od 25 ljudi

odličjem Viteza rada (*Cavaliere del lavoro*), a taj se limit fiksira i u drugim kategorijama i klasama državnih odličja.

14. Ima ovlast raspuštanja parlamenta, što se ubraja u najjače ovlasti jer je odgovornost isključivo njegova, unatoč mišljenjima predsjednika Camere i Senata koji nisu obvezujući za njega (čl. 88). No to ne može učiniti tijekom posljednjih šest mjeseci svojega mandata, tako da se i parlamentarni sustav osigurao od moguće samovolje predsjednika i njegovih eventualnih političkih špekulacija.

15. Ima ovlast da raspusti gradska, provincijska i regionalna vijeća, čime on zadire i u funkcioniranje lokalne uprave (čl. 126 Ustava).

16. Ima ovlast imenovanja predsjednika Vijeća ministara, tj. Vlade. To je isključivi prerogativ predsjednika, iako on pritom mora voditi računa o opredjeljenjima birača, a njegov je manevarski prostor određen njegovom slobodnom procjenom potencijalne parlamentarne većine, koju slobodu opet potvrđuje širokim konzultacijama kroz nekoliko krugova ne samo s kandidatima i stranačkim vođama, nego i sa svima onima koje on drži korisnima ili potrebnima (čl. 92 Ustava).

17. Ima ovlast izvanrednog (čl. 62 Ustava) sazivanja parlamenta; ali, kao što smo već iznijeli, nijedan se predsjednik nije dosad poslužio tim pravom.

18. Ima ovlast da imenuje suce Ustavnoga suda (čl. 135 Ustava), i to do jedne trećine od punoga sastava toga Suda, što znači pet sudaca prema svojoj slobodnoj procjeni; taj prerogativ ne treba brkati s ovlašću predsjedavanja Vrhovnim sudbenim vijećem, jer Ustavni sud nije dio sudbene vlasti. Predsjednik bira suce iz redova sudaca, odvjetnika i sveučilišnih profesora koji imaju najmanje dvadeset godina iskustva, s neponovljivim mandatom od devet godina. Slično kao i njegov pandan u SAD-u, predsjednik mora biti iznad stranačkih podjela i imenovati nepristrane osobe, za razliku od predsjednika SAD-a koji ipak obavlja izbor između “progresivnih” i “konzervativnih” sudaca.

19. Ima ovlast imenovanja petero doživotnih senatora prema vlastitom izboru (čl. 59, st. 2 Ustava), što mu daje, teorijski, mogućnost alteriranja ravnoteže među političkim strankama u Senatu. Za Cossigina predsjedništva učinjen je pokušaj da predsjednik doista imenuje pet senatora, ali je prevagnulo mišljenje da u Senatu može biti najviše ukupno pet takvih senatora, što znači da ovaj prerogativ nije faktički, nego ovisi o okolnostima – o ispražnjenju mjesta doživotnog senatora njegovom smrću.

20. Ima ovlast da zatraži drugo izjašnjavaње o zakonskom prijedlogu, ako ocijeni ne samo da je postojeći prijedlog u suprotnosti s Ustavom, nego i ako ocijeni da je zakon u suprotnosti s “općim interesom” ili percepcijom općeg interesa, gdje on nastupa kao jamac nacionalne zajednice (čl. 74. st. 2

Ustava). Svoje objekcije predsjednik tada priopćuje parlamentu i vladi u pisanom obliku i tada zakon ide na ponovno odlučivanje. Takav “suspenzivni veto” nije konačan, jer parlament iako mora voditi računa o predsjednikovim primjedbama (ako to ne učini postoji opasnost postupka pred Ustavnim sudom), ponovno izglasava zakonski tekst običnom većinom.

7. Zaključna razmatranja

Iz svega ovoga razvidno je da predsjednikovi prerogativi *de facto* prelaze okvire sličnih predsjedničkih institucija i figura u konsolidiranim parlamentarnim sustavima, ali i da su oni dovoljno nejasni da omogućuju reinterpetaciju od strane nositelja predsjedničke dužnosti, što se često i događalo tijekom povijesti talijanskog predsjedništva. Prikazali smo samo neke elemente “realnoga predsjedništva” u talijanskom političkom sustavu nasuprot “papirnatom predsjedništvu” u talijanskom Ustavu.

Postoje još neke korelacije koje su nužne za ocjenu, je li ovdje doista riječ o osebnom parlamentarnom sustavu s naglašenom figurom predsjednika kao jamca, kontrolora i političkog aktera *super partes*. Želimo li do kraja osvijetliti figuru predsjednika Republike, tada moramo, ponajprije, analizirati performanse različitih predsjednika od početka Talijanske Republike do danas.

Druga je korelacija ovlasti talijanskog predsjednika s realnim političkim sustavom, što znači s realnom, a ne prividnom politikom. To podrazumijeva detaljnu analizu talijanskoga izbornog i stranačkog sustava, iz čega će se bolje razumjeti djelokrug političke akcije predsjednika u preknim uvjetima jednoga političkog sustava koji je degenerirao u partitokraciju, kako je prvi zaključio LaPalombara. Lik jakog predsjednika opet će tako naći svoj *raison d'être* u razdoblju Prve republike, tj. do 1993. godine, dokad je izborni sustav bio proporcionalan, da bi nakon izbijanja afere *Tangentopoli* (Grad mita) i sudsko-tužiteljske operacije *Mani pulite* (čiste ruke) došlo do revizije toga sustava i uvođenja nesavršenoga većinskog sustava koji je korigiran proporcionalnom kvotom od 25 posto izabranih zastupnika u parlamentu, nazvan “Mattarellum” po zastupniku Mattarelliju iz redova desnoga centra koji je time uveo i formulu za preživljenje posrnule partitokracije.

Treće je područje analize djelovanja predsjednika kao političkog aktera kroz sve veće područje eksternacije i političkog usmjerivanja, kroz njegovu komunikaciju koja ide mimo ustavnih kanala. Takva komunikacija dijeli dosadašnje talijanske predsjednike na “introvertne” i “ekstrovertne”, a tendencija je zbog jačanja javnosti u političkim procesima, ponajprije zahvaljujući proliferaciji masovnih medija i kanala komuniciranja i informacije, a ne zbog produbljivanja elemenata deliberativne demokracije, da “moderni predsjednici” sve češće komuniciraju s javnošću. U to pripadaju i zasad okazio-

nalni blogovi i informiranje preko mrežnih stranica s povratnom komunikacijom adresata na visokoj institucionalnoj dužnosti.

Četvrto, na kraju, valja analizirati i dosadašnje inicijative za revizijom i promjenom Ustava koje su pošle upravo od godine prevrata 1993. kad je postalo jasno da predsjednika Republike treba ili ojačati ili potpuno eliminirati iz svake igre i tako ostvariti veću *governability* sustava (mogućnost vladanja, odnosno upravljanja), na štetu drugih dviju komponenata demokracije: *accountability* (odgovornosti) i *participation* (sudjelovanja).

Na kraju, peto, preostaje nam i ocjena ustavne reforme Berlusconijeve vlade, koja je u razdoblju od 25. ožujka do 15. studenoga 2005. isforsirala tempo promjena i pod firmom uvođenja federalizma iskoristila priliku za depodestaciju predsjednika Republike i uvođenje sustava jakog premijerata, ishoda koji će tek biti na dnevnom redu nakon provedenoga općeg referenduma, na kojemu će se talijanski građani morati opredijeliti između dviju opcija: ostaviti Ustav kakav jest i jakog predsjednika Republike u njemu kao jamca demokratske vlasti protiv partitokracije, korupcije i zlorabe vlasti, ili optirati za visoko decentralizirani politički sustav (federalistički samo po nazivu) s jakim premijerom kao jamcem jedinstva Italije, uz sve opasnosti koje idu s time, a na koje je upozorila još Ustavotvorna skupština, među kojima je, svakako najveća, obnova cezarizma i autoritarne vladavine.

Literatura

- Ainis, M., 2000.: Presidente della Repubblica, u: *Dizionario Costituzionale*, Laterza, Bari: 352-356
- Allara, B., 1974.: *La struttura della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano
- Allum, P.A., 1973.: *Italy - Republic without Government?*, Norton & Comp., New York
- Amato G., Barbera, A., 1991.: Il capo dello stato, u: *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna: 25-38
- Ambrosini, G. (ur.), 2005.: *Costituzione italiana*, Einaudi, Torino
- Armani, G., 1988.: *La Costituzione italiana: Costituzione e società dal dopoguerra ad oggi*, Garzanti, Milano
- Armaroli, P., 1977.: *L'elezione del Presidente della repubblica*, Cedam, Padova
- Baldassare, A., 1985.: *Gli uomini del Quirinale*, Laterza, Roma-Bari
- Barbera, A., Fusaro, C.: 1997, *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna
- Barile, C., 1979.: *I nodi della Costituzione*, Einaudi, Torino
- Bobbio, N., Viroli.: M., 2001, *Dialogo intorno alla Repubblica*, Laterza, Bari
- Cangini, F., 1994.: *Storia della prima repubblica*, Newton, Roma

- Cavalli, L., 1990.: La repubblica presidenziale in Italia, *Mondoperaio*, XLIII, 11: 70-78
- Cazzola, F., 1978.: *Il sistema politico dell' Italia contemporanea*, Loescher, Torino
- Cheli, E., 1978.: *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Costituzione della Repubblica italiana (1948)*,
<http://www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm>
- D'Alema, Massimo, 1997.: *La grande occasione: L'Italia verso le riforme*, Mondadori, Milano
- D'Antonio, M., 1977.: *La costituzione di carta*, Giuffrè, Milano
- De Franciscis, M.E., 2001.: The Presidency in Transition: Constitution and Praxis in Italy, u: Janni, P. (ur.), *Italy in the Millenium: Economy, Politics, Literature and Journalism*, Council for Research in Values and Philosophy, New York: 264-296
- Duverger, M., 1998.: Novi model političkog sustava: polupredsjednička vlast, u: Lijphart, A., ur., *Parlamentarna ili predsjednička vlast*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb: 135-141
- Esposito, C., 1992.: *Diritto Costituzionale vivente*, Il Mulino, Bologna
- Foot, J.F., 2003.: *Modern Italy*, Palgrave, Basingstoke
- Fusaro, C., 2003.: *Il presidente della repubblica*, Il Mulino, Bologna
- Galante Garrone, A., 1959.: *Questa nostra repubblica*, Loescher, Torino
- Galeotti, S., 1949.: *La posizione costituzionale del presidente della Repubblica*, Università Cattolica, Milano
- Galeotti, S., Pezzini, B., 1992.: Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana, u: *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino: 241-266
- Guastini, R., 1994.: Il Presidente della repubblica fra teoria garantista e prassi notarile, *Teoria politica*, X, 3: 59-74
- Koff, S.Z. / Koff, S.P., 2000.: The executive power: the government and the President of the Republic, u: *Italy: From the First to the Second Republic*, Routledge, London: 130-148
- Lazar, J., 1988.: *La politique en Italie*, LGDJ, Collection Clef, Montchrestien
- Montanelli I., Cervi, R., 2000.: *L' Italia della repubblica (1946-1948)*, Rizzoli, Milano
- Morel, L., 1997.: *L' Italie en transition. Recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, L' Harmattan, Paris
- Pasquino, G., 2002.: *Il sistema politico italiano*, Bononia University Press, Bologna
- Pasquino, G., 2003.: La presidenza Ciampi, u: Blondel, J., Segatti, P., ur., *Politica in Italia*, Il Mulino, Bologna: 115-134
- Pizzorusso, A., 1999.: *La Costituzione ferita*, Laterza, Bari
- Prospero, M., 1997.: *I sistemi politici europei*, Newton, Roma
- Salvadori, M., 1994.: *Storia d'Italia e crisi di regime*, Il Mulino, Bologna
- Sartori, G., 2000/IV.: *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna

- Silvestri, G., ur., 1985.: *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano
- Statuto fondamentale del Regno di Sardegna (1848) - Carta costituzionale del Regno d'Italia (1861)*, <http://www.quirinale/costituzione/Preunitarie-testi.htm>
- Tebaldi, M., 2003.: Presidenti della repubblica e formazione del governo in Italia: una ricerca empirica, *Quaderni di Scienza politica*, X, 2: 325-373
- Tebaldi, M., 2005.: *Le istituzioni politiche in Italia: Il presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna
- Valentino, N., 1973.: *Il Presidente. Elezione e poteri del Capo dello stato*, Eri, Torino
- Volpi, M., ur., 1997.: *Il presidente della repubblica*, Il Mulino, Bologna

Damir Grubiša

*PRESIDENT OF THE REPUBLIC IN ITALIAN POLITICAL
SYSTEM 1948-2006*

Summary

The place and the role of the president of the Republic in the Italian political system are looked into. The starting points are the specific features of the historical evolution of the position of the head of state from the monarchist to the republican context. The institution of the Italian president of the Republic is also specific in the context of the West-European political systems, due to the acceptance of the monarchist prerogatives in the constitutional role of the president of the Republic to the anomalous position of the head of state: they belong to the model of parliamentary political systems but at the same time possess some competences typical for semipresidential systems. The author outlines the historico-political and constitutional grounds of the peculiar position of the president of the republic in the context of the recurrent crises of the political system with unstable governments and volatile coalitions, which gives the president of the state a special, central role as the political arbiter *super partes*, the guardian of the Constitution and the political guarantor of the country's stability in the permanent legitimation crisis of the Italian political parties during the transition from the First to the Second Republic. Some new variables are introduced into the analysis of the political role of the president of the Republic that significantly differs from the constitutional role, due to the evolution of political communication and the new forms of political conflict which require from the president of the Republic to adjust to the new rules of the democratic game.

Key words: president of the republic, political system, Italian Constitution, political crisis, crisis of political party system, corruption in Italian society



Mailing address: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6,
HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* damir.grubisa@zg.t-com.hr