



POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

## VYBRANÁ TÉMATA

# Ústavní referendum v Itálii 2016

### Obsah:

CHARAKTERISTIKA STÁVAJÍCÍHO SYSTÉMU.....	3
NÁVRH ÚSTAVNÍCH ZMĚN.....	3
DISKUSE O NÁVRHU .....	4
EVROPSKÁ REAKCE .....	5
DŮSLEDKY REFERENDA.....	6



Vybraná témata č. 01/2017  
leden 2017  
autor: Dieu Thuy Nguyen

<b>AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:</b>	<b>EDICE: VYBRANÁ TÉMATA</b>
Název: Ústavní referendum v Itálii 2016	Typ edice: online, ISSN 2533-414X
Autor: Nguyen, D. T.	URL: <a href="http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3">http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3</a>
Číslo: Vybraná témata č. 01/2017	První vydání edice: leden 2005
Datum: leden 2017	Frekvence vydání edice: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: aktuální témata relevantní pro činnost Parlamentu České republiky
Referendum; Itálie; ústavní referendum	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

<b>Oddělení všeobecných studií</b>	<b>STUDIE</b> Srovnávací studie Analytické studie	<b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b> Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	<b>VYBRANÁ TÉMATA</b> Studie zpracované k aktuálním problematikám	<b>MONITORING</b> Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	<b>MIGRACE</b> Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	<b>PŘEHLED SZBP</b> Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	<b>EUROZÓNA+</b> Přehled ekonomických událostí v EU	<b>PODKLADY</b> pro zahraničně politická jednání	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro zahraniční delegace, PS, Senát	
<b>Oddělení pro evropské záležitosti</b>	<b>STANOVISKA</b> kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	<b>KONZULTACE</b> k předkládaným vládním návrhům zákonů	<b>DOKUMENTY EU</b> Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	<b>ZPRÁVY</b> Aktuální agenda v Bruselu	<b>PODKLADY</b> pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	<b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b> Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	<b>ECPRD</b> Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	<b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b> o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	<b>ZÁPISY</b> ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

**Obsah**

CHARAKTERISTIKA STÁVAJÍCÍHO SYSTÉMU.....	3
NÁVRH ÚSTAVNÍCH ZMĚN .....	3
DISKUSE O NÁVRHU.....	4
EVROPSKÁ REAKCE.....	5
DŮSLEDKY REFERENDA .....	6

**Charakteristika stávajícího systému**

Italský předseda vlády Matteo Renzi dne 8. 4. 2014 představil návrh ústavního zákona, který se týkal omezení symetrické formy dvoukomorového systému, snížení počtu členů v parlamentu, omezení provozních nákladů institucí, zrušení Národní rady ekonomiky a práce a revize Hlavy V, části II. Italské ústavy. Návrh byl předložen Senátu, a po několika úpravách prošel dolní i horní komorou parlamentu. Na základě článku 138 italské ústavy bylo posléze vyhlášeno referendum, jelikož zákon neschválily požadované dvě třetiny členů obou komor parlamentu.<sup>1</sup> Referendum se konalo 4. 12. 2016, kdy 59,11 % voličů hlasovalo pro možnost „ne“, která znamenala nesouhlas s návrhem ústavního zákona. Matteo Renzi již před referendem prohlásil, že v případě neschválení ústavních změn rezignuje na svůj post. Pro mnoho lidí představovalo hlasování zároveň i šanci na to vyjádřit svoji nespokojenost s politikou vlády a svoje hlasování spojili s hlasováním o osobě premiéra. Rezignace může znamenat nestabilitu země, která se potýká s dlouholetou ekonomickou recesí a může vyústit v nástup populistického Hnutí pěti hvězd a zpomalení reformem.

Pro pochopení smyslu referenda je potřeba znát fakta o ústavním uspořádání země. Italský parlament je dvoukomorový, je tvořen Poslaneckou sněmovnou (dolní komora) a Senátem (horní komora). Obě komory jsou voleny současně a to na období 5 let velice podobným volebním systémem. Parlamentní systém v Itálii je založen na symetrickém dvoukomorovém systému, což znamená, že jsou si obě komory rovny, mají téměř shodné pravomoci při schvalování zákonů, a na rozdíl od České republiky Poslanecká sněmovna nemůže přehlasovat Senát. Vláda musí mít důvěru obou komor a je zároveň oběma komorám odpovědná.

V případě legislativního procesu je potřeba, aby zákon prošel oběma komorami ve stejném znění. Pokud je text upraven v jedné komoře, musí být zaslán do druhé za účelem schválení. Tento proces může být velmi zdoluhavý a v některých případech lze hovořit o nekonečném schvalovacím procesu.<sup>2</sup> Stát se tudíž stává neflexibilním a v případě potřeby zavádět reformy, jako je tomu u Itálie, znamená tento systém zásadní překážku. Jelikož se Renzi při svém nástupu prohlásil za reformátora, bylo pro něj důležité, aby se zefektivnil legislativní proces, a aby byla zajištěna politická stabilita. To by vedlo k posílení důvěry zahraničních investorů, které země potřebuje k ekonomickému růstu.

**Návrh ústavních změn**

Voliči rozhodovali o schválení ústavního zákona, který měnil italskou ústavu v oblasti rozložení pravomocí v parlamentu, dále o rozdělení mocí mezi centrem a regiony. Hlavním bodem

---

<sup>1</sup> Článek 138 Italské ústavy

<sup>2</sup> V italštině pro to existuje název *navetta parlamentare* (parliamentary shuttle)

bylo omezení pravomocí Senátu a zredukování počtu jeho členů. Dále se také měnil systém volby senátorů. Níže jsou popsány nejzásadnější body předloženého ústavního zákona<sup>3</sup>:

1. Volby do Senátu by byly nepřímé, senátoři by byli vybíráni z italských regionů
2. Senát by se stále dělil o zákonodárnou moc s Poslaneckou sněmovnou, ale jeho hlas by byl požadován pouze při schvalování zákonů a mohl by být přehlasován Poslaneckou sněmovnou
3. Počet senátorů by se zredukoval na 100 ze současných 320
4. 95 senátorů mělo být zvoleno za italské regiony, v každém regionu musí být jeden senátor zvolen ze starostů příslušné oblasti (celkem 21), 5 zbylých by jmenoval prezident každých 7 let
5. Senát měl být nerozpustitelný, obměňovaný každých 5 let, shodně jako regionální rady
6. Vláda už nepotřebuje žádat o důvěru Senát a Senát zároveň nemůže podat návrh o vyslovení nedůvěry vládě
7. Zavádí se 2 systémy zákonodárného procesu – jednokomorového (role Senátu pouze konzultativní) a dvoukomorového (zákon musí být odsouhlasen v obou komorách).
  - V jednokomorovém systému může být zákon schválen Poslaneckou sněmovnou, kdy ho Senát může opatřit připomínkami či ho nechat projít beze změn. V případě, že 1/3 senátorů požaduje přezkum, může ho poslat zpět do Poslanecké sněmovny. Zde může být zákon přehlasován a přijat bez dalšího rozhodování Senátu
  - Dvoukomorový systém funguje jako ten současný – zákon musí být odsouhlasen v obou komorách ve stejném znění. Tento proces se aplikuje u zákonů týkající se územních změn, Evropské unie, ochrany jazykových menšin, ústavních zákonů a regionů
8. Návrh také měnil tzv. sdílené pravomoci, což znamená při současném stavu, že stát uzákoní určité principy, které jsou posléze implementovány regiony. Podle nového zákona by tyto sdílené pravomoci byly zrušeny a kompetence by se dělily čistě na státní nebo regionální
9. Měla být zrušena Národní rada ekonomiky a práce<sup>4</sup>

## Diskuse o návrhu

Zákon vzhledem k navrhovaným změnám vzbudil obrovskou diskuzi. Příznivci v čele s premiérem a tehdejší vládní koalicí<sup>5</sup> především argumentovali efektivnějším legislativním procesem, politickou stabilitou a tím i větší důvěrou zahraničních investorů a přílivu kapitálu, které země potřebuje ke zlepšení ekonomické situace. Podle příznivců reformy by tím Itálie ukázala, že hodlá prosazovat změny a snahu stát se flexibilnější. Renzi také prohlásil, že odpůrci referenda chtějí jen udržet současný stav, ze kterého profitují; hlas pro reformu by mohl Itálii zbavit staré politické kasty a nastartovat v Itálii růst. K příznivcům reformy se kromě vládní koalice řadily také obchodní svazy nebo část tisku.<sup>6</sup> Největší podporu měla reforma v severních bohatších regionech a u Italů žijících v zahraničí.<sup>7</sup>

Odpůrci naopak poukazovali na to, že reforma povede k větší koncentraci moci v rukou vlády, konkrétně nejsilnější strany, která má garantováno 54 % míst v Poslanecké sněmovně, což

---

<sup>3</sup> Návrh reformované ústavy, dostupné z <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500n.pdf>

<sup>4</sup> Vládní poradní orgán pro ekonomické a sociální otázky je zřízen na základě článku 99 italské ústavy

<sup>5</sup> Vládní koalice se skládá z nejsilnější Demokratické strany, Nové středopravice, Občanské volby a Unie středu

<sup>6</sup> Například L'Unita, Il Sole 24 Ore, Il Foglio

<sup>7</sup> 64,7 % Italů žijících v zahraničí volilo ve prospěch referenda

by znamenalo ohrožení demokracie. S takovou převahou by vláda mohla lehce ignorovat hlas Senátu i opozice.<sup>8</sup> Dále obvinili premiéra z autoritářství a nedemokratičnosti. Mnozí také upozorňovali, že byl návrh špatně sepsán. Jelikož byla italská ústava po 2. světové válce sepsána tak, aby zamezila nástupu totalitárního režimu, jsou Italové na prvky autoritářství citliví. V dubnu 2016 vydala skupina právních expertů dokument<sup>9</sup>, který se zabýval kritikou zákona. Autoři argumentovali například tím, že reforma, která vzešla z iniciativy vlády, nebyla přijata politickým konsenzem mezi politickými stranami v parlamentu. Dále namítali, že Senát by už nadále nereprezentoval zájmy regionů, jelikož by byl reformou oslaben a metody jmenování senátorů by přihlížely spíše k příslušnosti k politickým stranám než ke skutečným zájmům regionů. Senátoři by nově museli zastávat dvě funkce současně – funkci senátora a starosty, podle některých by tento fakt vedl k neefektivnosti Senátu. Kritika se také snesla na více typů legislativních procesů, které mohou způsobovat zmatek. Mezi odpůrci zákona se řadí opoziční strany.<sup>10</sup> Z regionů byly nejvíce odmítavé jižní chudé regiony. Odmítavý postoj projevil také levicová média.<sup>11</sup>

## **Evropská reakce**

V době, kdy se Evropská unie musí vypořádat s Brexitem a nárůstem populistických stran v Evropě se její představitelé rozhodli převážně podpořit návrh ústavních změn. Bezprostředně po zveřejnění výsledku prohlásila německá kancléřka Angela Merkelová, že je „zarmoucená z Renziho porážky v italském referendu“, ona samotná podporovala Renziho v referendu.<sup>12</sup> Předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker doufal, že Itálie reformy neodmítne. Důvodem může být strach EU ze změn, které by mohly pokazit dosavadní snahy o reformy ve spolupráci s premiérem Renzim. Jeho rezignace by znamenala negativní vývoj italské ekonomiky a tím pádem i stability eura. Juncker dále prohlásil, že „italský premiér zaváděl reformy a také rozpočet pro příští rok byl v souladu s evropskými pravidly“.<sup>13</sup> Evropští představitelé se snažili zamezit interpretaci referenda jako anti-evropského.

Obavy představitelů EU pramenily především z ekonomické recese Itálie. Renziho rezignace mohla vyvolat finanční nestabilitu. Státní dluh Itálie je po Řecku druhý nejvyšší v EU. Země nutně potřebuje zahraniční kapitál a jakákoliv nestabilita může vyvolat u investorů nervozitu. Bude také důležité, zda ratingové agentury nesníží hodnocení italských dluhopisů, což by mohlo prodražit obsluhu italského dluhu.<sup>14</sup> Mimo finanční stránku se EU ještě obávala vzestupu populistického Hnutí pěti hvězd, které je po Demokratické straně druhou nejpopulárnější v zemi. Hnutí prosazuje vystoupení z EU i z eurozóny a netají se vstřícným postojem k Rusku.

---

<sup>8</sup> „All you need to know about the Italian constitutional referendum“, dostupné z <https://constitution-unit.com/2016/10/13/all-you-need-to-know-about-the-italian-constitutional-referendum/>

<sup>9</sup> „Appello dei costituzionalisti“ (Prosba ústavních vědců), dostupné z <http://www.libertaegiustizia.it/2016/04/24/sulla-riforma-costituzionale/>

<sup>10</sup> Hnutí pěti hvězd, Liga severu, Italská levice, Itálie do toho, Bratři Itálie a Konzervatisté a reformisté

<sup>11</sup> Například Il Fatto Quotidiano a Il manifesto

<sup>12</sup> „Merkel saddened by Renzi's defeat in Italian referendum“, dostupné z <http://www.reuters.com/article/us-italy-referendum-germany-merkel-idUSKBN13U160>

<sup>13</sup> „EU's Juncker praises Renzi reforms ahead of Italy referendum: report“, dostupné z <http://www.reuters.com/article/us-italy-referendum-juncker-idUSKBN13M0GT>

<sup>14</sup> „Euro smazalo rekordní ztráty po italském referendu, evropské akcie rostou nejvíce od října. Vrásky na čele mají evropské banky“, dostupné z <http://byznys.ihned.cz/c1-65544040-euro-kleslo-na-dvacetimesicni-minimum-vuci-americkemu-dolaru-ovlivnilo-to-zejmena-odstoupeni-renziho>

## Důsledky referenda

Jako okamžitý efekt výsledku bylo odstoupení premiéra Renziho, který spojil úspěch referenda s působením ve vládě. Po rezignaci Renziho nastoupila vláda v čele s dosavadním ministrem zahraničí Paolem Gentilonim. V kabinetu zůstává mnoho dosavadních členů vlády – ministři financí, průmyslu, obrany či zdravotnictví. Lze předpokládat, že post ministra financí zůstal nezměněn pro uklidnění trhů. Vláda bude muset najít cestu, jak dále pokračovat v ekonomických reformách. Další úkoly budou souviset s nestabilním bankovním systémem, s vypořádáním se se státním dluhem, migrací a nespokojeností mladých lidí, která přetrvává v důsledku vysoké nezaměstnanosti.

Otázkou také zůstává možný vzestup populistického Hnutí pěti hvězd, které žádá vystoupení z eurozóny a EU. Příští parlamentní volby jsou naplánovány na rok 2018 a v současné době se tato strana těší vysoké podpoře. Pokud by uspěla, lze předpokládat, že by byla spolupráce země s Evropskou unií mnohem komplikovanější.