

Mandák Fanni

**AZ OLASZ POLITIKAI RENDSZER  
PREZIDENCIALIZÁCIÓJÁNAK  
INTÉZMÉNYESÜLÉSE  
A VÉGREHAJTÓ HATALOM SZINTJÉN**



ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel



MAGYARY  
PROGRAM



Mandák Fanni

**AZ OLASZ POLITIKAI RENDSZER  
PREZIDENCIALIZÁCIÓJÁNAK  
INTÉZMÉNYESÜLÉSE  
A VÉGREHAJTÓ HATALOM  
SZINTJÉN**

Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
Közigazgatási-tudományi Kar  
Budapest, 2014

Nemzeti Közszerológálati Egyetem  
Közgazgatás-tudományi Kar

**Szerző:**

© Mandák Fanni, 2014

**Kiadja:**

© Nemzeti Közszerológálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

**Olvasószerkesztés, tördelés:** Nemzeti Közszerológálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

ISBN 978-615-5305-53-5

# TARTALOM

<b>BEVEZETÉS</b> .....	7
------------------------	---

## **1. FEJEZET**

A politika prezidencializációja – definíció és fogalmi alapvetés .....	9
1.1 Politikatudományi kutatások a politika prezidencializációjáról .....	9
1.2 A politika prezidencializációjának eredete és kialakulása .....	11
1.3 A politika prezidencializációja – meghatározások, értelmezések .....	13
1.3.1 Leaderizáció, prezidencializáció, perszonalizáció .....	13
1.3.2 A politika prezidencializációja – a jelenség általános értelmezése .....	15
1.4 Prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén .....	17
1.4.1 A prezidencializálódás ismérvei a miniszterelnök és a kormány szintjén .....	18

## **2. FEJEZET**

A prezidencializáció intézményesülése az olasz végrehajtó hatalom szintjén .....	19
2.1 Az olasz kormányforma az 1948-as Alkotmányban és a gyakorlatban .....	19
2.1.1 Az Alkotmány 92–96. cikkei és a kormány szerkezeti kialakításának nehézségei .....	19
2.1.2 A kormányformára vonatkozó alkotmányos szabályok megvalósítása .....	21
2.1.3 A kormányforma fejlődése az 1990-es évek elejétől 2012-ig, a 16. törvényhozási ciklusig .....	24
2.2 A kormány testületét érintő főbb szabályozások .....	26
2.2.1 A Köztársaság első évtizedei .....	26
2.2.2 Jelentés a központi állami közigazgatás legfontosabb problémáiról (Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato) – előrelépés harminc év után .....	27
2.2.2.1 A reform megvalósítására tett kísérletek .....	28
2.2.3 Az 1988. évi 400. törvény – a kormány szerkezeti reformja .....	29
2.2.3.1 A miniszterelnök hatalmának és szerepének megerősítése .....	29
2.2.3.2 A Miniszterelnökség tevékenységét támogató intézmények .....	29
2.2.4 Az 1990-es évek elején bevezetett intézményi reformok .....	30
2.2.4.1 Az első Berlusconi-kormány – a várt átszervezés elmaradása .....	31
2.2.5 A Chigi Palota átszervezése az 1997. évi 57. delegált törvénnyel .....	32
2.2.6 A hatalmas Miniszterelnökség leépítése felé vezető úton – az első és a második D'Alema kormány reformjai .....	33
2.2.7 Az 1999. évi reformok gyakorlati megvalósítása – a második Amato-kormány .....	34
2.2.8 Berlusconi visszatérése .....	35
2.2.9 A második Prodi-kormány .....	36

2.2.10 A 16. törvényhozási ciklus „újításai” .....	36
2.3 A kormányzati kommunikáció szerepe a politika prezidencializálásában.....	37
2.3.1 A kormány kommunikációja az 1980-as évek előtt .....	37
2.3.2 Az első Craxi-kormány idején történt változások.....	37
2.3.3 Az 1980-as évek végétől kezdődő változások és azok hatása a kormányzati kommunikációra .....	38
2.3.4 Az Információs és Kiadói Osztály szerkezeti struktúrája és kompetenciarendszere a 2000-es évek elejéig .....	39
2.3.5 Az Információs és Kiadói osztály reformja 2000-ben.....	39
2.3.5.1 Az Információs és Kiadói Osztály szerkezete .....	39
2.3.6 Az Információs és Kiadói Osztály működésének változásai .....	40
<b>3. FEJEZET</b>	
Konklúzió .....	43
<b>MELLÉKLET</b> .....	45
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b> .....	53

# BEVEZETÉS

Az olasz politikai rendszer szereplői, intézményei és játékszabályai jelentősen átalakultak az utóbbi három évtizedben. A kormányok és a miniszterelnökök számos területen megerősödtek a törvényhozó hatalommal és az ellenzékkel szemben. Ez a folyamat egy hibrid rendszer kialakulását eredményezte, amely már nem nevezhető tiszta parlamentáris rendszernek, ugyanakkor még elnöki rendszernek sem. Ez a tendencia az olasz politikai rendszer prezidencializálódása.

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a végrehajtó hatalom és a miniszterelnök megerősödése intézményesült-e a kormány és a kormányfő központi szerve, a Miniszterelnökség esetében, továbbá a kormányzati kommunikációért felelős szervezeti egységek terén.

A tanulmányban először bemutatom a prezidencializáció jelenségét, külön ismertetve annak végrehajtó hatalomra vonatkozó jeleit, hatásait. Ezt követően részletesen elemzem a Miniszterelnökséget és a kormányzati kommunikációt érintő intézményi reformokat az 1980-as évektől napjainkig, kiemelve, hogy a változtatások milyen módon hatottak a kormányra.





# 1. FEJEZET

## A politika prezidencializációja – definíció és fogalmi alapvetés

Az elmúlt két-három évtizedben számos parlamentáris demokráciában figyelhető meg a politika prezidencializációja, az a folyamat, amellyel a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveire kezdnek hasonlítani formális, alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett.<sup>1</sup> A politika prezidencializációja az a folyamat, amely során az érintett rendszer aktuálpolitikai gyakorlata „elnökibbé” válik anélkül, hogy a formális intézményi struktúra megváltozna.<sup>2</sup>

### 1.1 Politikatudományi kutatások a politika prezidencializációjáról

Bár a politikatudományi szakirodalom a prezidencializáció jelenségével tömegesen csak az 1980-as évektől foglalkozott, már két évtizeddel korábban is születtek olyan művek, amelyek a demokratikus kormányok perszonalizációjával és prezidencializációjával foglalkoznak.<sup>3</sup> Egy francia politológus, Albert Mabileau már 1960-ban megállapította, hogy erőteljes elmozdulás van a demokratikus erők egyensúlyában a komplex intézményektől (parlament, kormány stb.) az egyéni politikai szereplők irányába. A folyamat Amerikai Egyesült Államokban, illetve Nagy-Britanniában való megjelenésével kapcsolatban Mabileau három fogalmat vázolt fel: a politikai erők perszonalizációját, az elnöki és a személyi vezetői képességet. Mabileau úgy vélte, hogy a politikai erők perszonalizációja egyidős a modernkori társadalmakkal, azonban 1960-ra felerősödött, s nyilvánvalóvá vált. Fontos kiemelni, hogy a francia politológus 1960-as művében nem tett különbséget a perszonalizáció, a prezidencializáció és a leaderizáció között, azokat egymás szinonímájaként használta.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> A jelenség elterjedésével szemben érvel ugyanakkor Ludger Helms 2005-ben készült összehasonlító munkájában, szerinte a prezidencializáció folyamata kevésbé nyilvánvaló. L. bővebben: HELMS, Ludger: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2005.

<sup>2</sup> ELIA, Leopoldo: *La presidenzializzazione della politica*. Teoria politica, 2006. 1. 5–11.

<sup>3</sup> L. NEUSTADT, Richard E.: *The Politics of Leadership*. Wiley, New York, 1960., ROSSITER, Clinton: *The American Presidency*. Harcourt, Brace and World, New York, 1956.

<sup>4</sup> MABILEAU, Albert: *La Personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques*. Revue Française de Science Politique, 10 (1), 1960. 39–65.

Az 1980-as évekbeli prezidencializációval foglalkozó politikatudományi publikációk közül két alapművet fontos kiemelni, Theodore Lowi 1985-ben megjelent *The Personal President* és Jean Blondel *Political Leadership* című könyvét. Ez utóbbi nem csupán a prezidencializáció szempontjából alapvető fontosságú, hanem máig az egyik legjelentősebb kutatás a politikai vezetésről, a politikai vezetőerőről.<sup>5</sup>

Az 1990-es években tovább folytatódtak a politikatudományi kutatások a prezidencializáció folyamatáról,<sup>6</sup> amelynek eredményeképpen 2005-ben átfogó, számos országtanulmányt tartalmazó könyv jelent meg Thomas Poguntke és Paul Webb gondozásában.<sup>7</sup>

A 2000-es évek második felétől a politika prezidencializációjával foglalkozó kutatások fókuszra az országtanulmányokra, illetve a politika prezidencializációjának a különböző közpolitikákra gyakorolt hatására helyeződött át.

A magyar politikatudományi szakirodalomban a politika prezidencializálódásának fogalmáról és annak a magyar kormányzati rendszerben fellelhető jeleiről először Körösényi András írt 2001-ben a Századvég folyóiratban.<sup>8</sup> A publikáció jelentős tudományos vitát indított el,<sup>9</sup> amely azonban az utóbbi években nem folytatódott. Körösényi András a prezidencializálódást a végrehajtott hatalmon belüli hatalmi átrendeződéssel, a politikálási stílus, a politikai verseny jellegének, valamint az egész politikai

<sup>5</sup> A prezidencializációval foglalkozó olasz szakirodalom szempontjából kiemelendő még CAVALLI, Luciano: *Il capo carismatico*. Il Mulino, Bologna, 1981. című műve.

<sup>6</sup> L. CAVALLI, Luciano: *Governo del leader e regime dei partiti*. Il Mulino, Bologna, 1992., MANCINI, Paolo (ed.): *Personne sulla scena*. Nuova Eri, Roma, 1993., FABBRINI, Sergio: *Il principe democratico*. Laterza, Bari, 1999., MUGHAN, Anthony: *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*. Palgrave, New York, 2000., CALISE, Mauro: *Il partito personale*. Laterza, Bari, 2000., LIVOLSI, Marino (ed.): *Personalizzazione e distacco*. Angeli, Milano, 2000., POGUNTKE, Thomas: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms*. Paper Presented in ECPR Workshop, 2000., CALISE, Mauro: *La terza Repubblica*. Laterza, Bari, 2006., LANGER, Ana Inés: *A historical exploration of the personalization of politics in the print media: The British Prime Ministers 1945–1999*. *Parliamentary Affairs*, 60(3), 2007. 371–387., CAMPUS, Donatella: *Mediatization and personalization of politics in Italy and in France: The cases of Berlusconi and Sarkozy*. *The International Journal of Press/Politics*, 15(2), 2010. 219–235.

<sup>7</sup> POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul (eds.): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2005.

<sup>8</sup> KÖRÖSÉNYI András: *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból*. Századvég, 2001. 20. 3–38.

<sup>9</sup> ILONCSKI Gabriella: *Az elnöki parlamentarizmus és a parlament*. Századvég, 2002. 24.. <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/24/iloncski.htm>, CSIZMADIA Ervin: *Blairizmus = orbánizmus? Nem*. Századvég, 2002. 22., <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/cszmadia.htm>, ENYEDI Zsolt: *Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában*. Századvég, 2002. 22., <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/enyedi.htm>, TÖKÉS Rudolf: *Kormányváltás vagy radikális rendszermódosítás?* Századvég, 2002. 22., <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/tokes.htm>, KÖRÖSÉNYI András: *Az Orbán-kormány és a kormányzati hatalom szerkezete 2001-ben*. In: Magyarország politikai évkönyve. Szerk.: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László. Demokácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Bp., 2002. 17–36., KÖRÖSÉNYI András: *Politikai képviselet a vezérdemokráciában*. Politikatudományi Szemle, 2003. 4. 5–22., KÖRÖSÉNYI András: *Gyurcsány-vezér*. In: Magyarország Politikai Évkönyve 2006. Szerk.: Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Bp., 141–149.

rendszer működési logikájának változásával azonosította. Ugyanakkor kiemelte, hogy a prezidencializálódás fogalmát nem szigorúan alkotmányjogi dimenzióban kell értelmezni, hanem mint analógiát, metaforát kell használni. A tanulmányban ezt a szemléletet is figyelembe veszem.

## 1.2 A politika prezidencializációjának eredete és kialakulása

A politika prezidencializációjának eredete a párt-kormányzás modelljének válságához vezethető vissza. A második világháborút követően a legtöbb nyugat-európai demokráciában a pártok által dominált kormányzati modell volt az uralkodó. A párt-kormányzás modelljének fő jellemzője, hogy a végrehajtó hatalom legfontosabb döntéseit közvetlenül a pártok vezetői hozzák, a közpolitikák irányvonalát a kormánypárt határozza meg, amennyiben a kabinet egypárti, koalíciós kabinet esetén pedig a pártok közti tárgyalásokon dőlnek el a legfontosabb kérdések. A miniszterelnököt a pártok közti egyeztetéseken „választják”, nem pedig közvetlenül a választópolgárok.<sup>10</sup>

A második világháborút követő évtizedekben a pártok uralták a politikai rendszereket. A pártok politikai irányvonalait a különböző társadalmi törésvonalak mentén alakították ki. Ezen törésvonalak erodálódása negatív hatással volt a párt-kormányzás modelljére, hiszen a pártok a társadalmi szerkezet átalakulása következtében már nem voltak képesek betölteni az állami apparátus és a társadalom közti korábbi közvetítő szerepet. A pártok szavazóbázisa egyre heterogénabbá vált, s ennek megfelelően a pártprogramok is átalakultak, általánosabb jellegűvé váltak. A választópolgárok támogattságának megszerzéséhez szükség volt más identifikációs tényezőre is, hiszen a társadalmi törésvonalak mentén kialakított politikai irányvonalak már nem tudták betölteni ezt a szerepet. Ennek a változásnak a hatására felértékelődött a vezető szerepe, a vezető személyisége, képességei és kvalitása, különösen a választási kampányok idején.

A hagyományos törésvonalak elhalványulásával párhuzamosan kialakult egy általános pártellenes vélemény, hangulat is a választópolgárok részéről, amelynek Mauro Calise szerint egyenes következménye volt a személyes *leadership* Rousseau-féle koncepciójához való visszatérés.<sup>11</sup>

A prezidencializációt kiváltó okok között a hagyományos társadalmi törésvonalak erodálódása és a párt-kormányzás átalakulása mellett meg kell említeni az állam növekedését és komplexebbé válását, a politika nemzetköziesedését, továbbá a tömegkommunikáció elterjedését és szerkezeti átalakulását is.

Az állam növekedése és komplexebbé válása egy ikerfolyamat, egyrészt az intézmények differenciálódnak (növekszik a kormány működését szolgáló intézmények fajtái-

<sup>10</sup> KATZ, Richard: *Party Government: A Rationalistic Conception*. In: *Visions and Realities of Party Government*. Eds.: Castle, Francis Geoffrey – Wildenmann, Rudolf. Walter de Gruyter, Berlin–New York, 1986. 31–71., 42–46.

<sup>11</sup> L. bővebben: CALISE, Mauro: *Il partito personale*. Laterza, Roma, 2010.

nak a száma), másrészt pluralizálódnak (nő az adott intézmények humán erőforrás-állománya). Az állam növekedése és komplexebbé válása számos reakciót generált a politikai rendszerekben, ezek közül a két legfontosabb a politikai hatalom koncentrációja, az a folyamat, amely során a végrehajtó hatalom egyre inkább saját koordinációja alá vonja az állami intézményeket. A másik kiemelendő változás a kollektív döntéshozataltól a szektorizált döntéshozatal felé való elmozdulás, amely automatikusan növeli a bilaterális kapcsolatok jelentőségét, erősíti a miniszterelnök és az egyes szakminiszterek közti kapcsolatot.

A fent említett két folyamat által generált változásokat tovább erősíti a politika nemzetköziesedése. A kormányközi és nemzetközi szervezetekben való nemzetállami részvétel felerősítette a miniszterelnökök központi szerepét, s kibővítette feladat- és jogköreiket. Sok esetben a nemzetközi tárgyalásokon, egyeztetéseken a jelen lévő, az adott nemzetállamot képviselő személy (általában a miniszterelnök, vagy más magas beosztású kormánytag) birtokolja a tárgyalási- és a döntéshozatali jogokat. A nemzetállami álláspontok előkészítését ugyan előre meghatározott eljárások során végzik a nemzetállami intézmények, azonban a tárgyalásokon felmerülő (váratlan) kérdésekre, helyzetekre az ott jelen lévő személynek kell és van lehetősége reagálnia, és adott esetben döntenie.

A tömegkommunikáció elterjedésével, a televíziózás általánossá válásával, majd később az elektronikus kommunikáció térnyerésével a média működési logikáját és rendszerét át „kell” venniük a politikai szereplőknek is, vagyis „eladható terméké” kellett válniuk. Eladható terméké, vagyis eladható politikussá, olyan személlyé, akivel lehet azonosulni. A tömegkommunikáció átalakulása a személyeket helyezte előtérbe, s nem a programokat.<sup>12</sup>

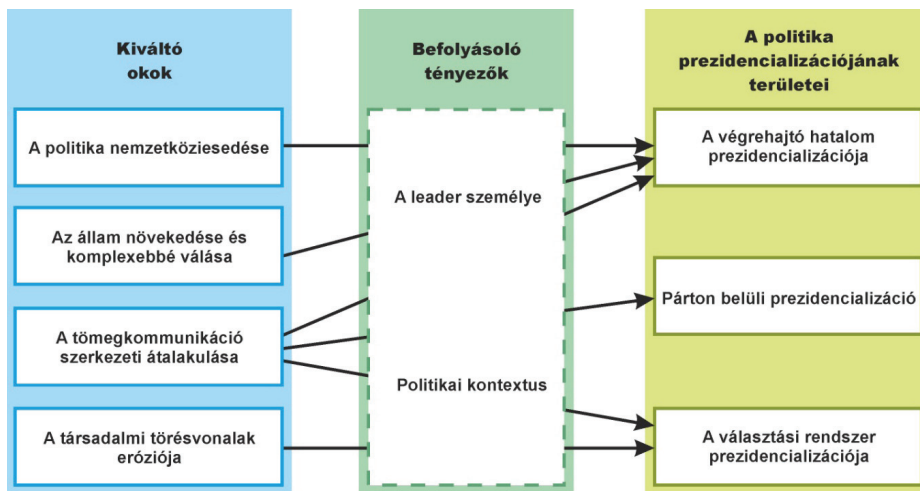
A négy szerkezeti kiváltó ok mellett ki kell emelni a politika prezidencializálásának egyéb befolyásoló tényezőit is, a politikai vezető személyiségét, illetve a politikai kontextust. Mindkettő felerősítheti, illetve lassíthatja is a prezidencializációs folyamatokat.

A kiváltó okok nem egyforma mértékben hatnak a prezidencializáció megjelenési területeire. A végrehajtó hatalom terén megvalósuló prezidencializációt a politika nemzetköziesedése és az állam növekedése, illetve komplexebbé válása határozza meg, mivel ezek a kormányt és a döntéshozatali mechanizmusokat érintik, befolyásolják. Ezzel szemben a tömegkommunikáció átalakulása kisebb mértékben van rá közvetlenül hatással. A választási rendszerekben megjelenő prezidencializációt alapvetően a hagyományos társadalmi törésvonalak erőzítője, illetve a tömegkommunikáció terén bekövetkező változások generálják.

A párton belüli prezidencializációt pedig alapvetően a tömegkommunikáció átalakulása határozza meg.

---

<sup>12</sup> POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul: i. m. 13–17.



1. ábra: A politika prezidencialisációját generáló tényezők

(Forrás: Poguntke – Webb i. m. 16. és saját kidolgozás)

## 1.3 A politika prezidencialisációja – meghatározások, értelmezések

A prezidencialisáció folyamatának a megértéséhez szükséges mind a prezidencialisáció meghatározása, mind a folyamathoz kapcsolódó alapvető fogalmak tisztázása is. Ebben a pontban a jelenséghez tartozó egyéb fogalmakat definiálok.

### 1.3.1 Leaderizáció, prezidencialisáció, perszonalizáció

A perszonalizáció egy adott személy meghatározó szerepét jelenti a politikai diskurzusban, a politikai életben. A perszonalizáció során a személy tulajdonságai és képességei kerülnek kihangsúlyozásra. Leglátványosabban a választási kampányokban jelenik meg, a perszonalizáció, amikor a választópolgárok figyelmé egy jelöltre irányul.

Guido Legnante a politikai perszonalizációt öt típusra különbözteti meg, az intézményi szerepek perszonalizációját, a legfontosabb politikai pozíciók perszonalizációját, a politikai kommunikáció perszonalizációját, a politikai marketing perszonalizációját és a szavazók választásának perszonalizációját.<sup>13</sup> Ezzel szemben Gabi Rahat és Tamir

<sup>13</sup> L. LEGNANTE, Guido: *Personalizzazione della politica e comportamento elettorale. Con una ricerca sulle elezioni comunali*. Quaderno di Scienza Politica, 1999. 6 (3). 395–487.

Sheafer kevésbé részletesen tipizálja a politika perszonalizációját, csupán három típust különít el, az intézményi, a média- és a viselkedési perszonalizációt.<sup>14</sup>

A politikai perszonalizáció kialakulására és fennmaradására nagy hatást gyakorol a televízió és a tömegmédia mellett a választási rendszerek változása, a többségi választási rendszerek felé történő elmozdulás, az egyéni jelöltek túlsúlya.

A leaderizáció a pártok vezető tisztségeinek perszonalizációja. A leaderizáció térnyerésére is jelentős hatással bírt a tömegkommunikáció fejlődése, hiszen a televízió nézők és az olvasók sokkal inkább képesek egy személlyel azonosulni, mint egy szervezettel, s egy személy imázsa sokkal hatékonyabban felépíthető ezeken a csatornákon keresztül, mint egy szervezeté. A televíziós beszélgetőműsorok, a pletykalapok egyre több személyes történetet mutatnak be a politikusok életéből, ezáltal kialakítva egy személyesebb, emberközelibb kapcsolatot a vezető és az állampolgárok között. A vezető, a *leader* olyan tulajdonságokat, képességeket, erőforrásokat birtokol, amelyek megkülönböztetik a többi politikai szereplőtől. Ennek köszönhető, hogy egy karizmatikus vezető akkor is meghatározó szereplője marad a politikai életnek, amikor már nem tölt be hivatalos pozíciót.<sup>15</sup>

Thomas Poguntke és Paul Webb szerint a prezidencializáció során a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatban az elnöki rendszer ismérveivel kezdenek hasonlítani formális, alkotmányos berendezkedésük megtartása mellett. A szerzőpáros szerint a prezidencializáció három szinten jelenik meg, a párton belül, a választási rendszerben és a végrehajtó hatalom szintjén.<sup>16</sup> Ezzel szemben Paolo Mancini szerint a prezidencializáció az intézményi szerepek perszonalizációja.

Az én értelmezésemben a prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén jelenik meg, míg a pártok esetében inkább leaderizációról és perszonalizációról beszélhetünk, s a választási arénában is elsősorban a perszonalizáció jelensége figyelhető meg. Ezen felvétel alapján a tanulmányban a végrehajtó hatalmat vizsgálom a prezidencializáció jelensége szempontjából. Véleményem szerint a prezidencializáció inkább köthető a vezető személy által betöltött pozícióhoz, mint magához a személyhez. Tehát a prezidencializáció a miniszterelnök és a kormány kezében összpontosuló formális és informális jogok, kompetenciák és eszközök számának növekedésében áll. Mivel ezt a fajta centralizációt, ahogy a későbbi pontokban látni fogjuk, alapvetően a nemzetközi politikai döntéshozatali folyamatokban bekövetkezett változások, az állam növekedése és komplexebbé válása, illetve a társadalmi törésvonalak eróziója eredményezte, ezért úgy vélem, ameddig ezek a külső tényezők fennállnak a politika prezidencializációjának folyamatában,

---

<sup>14</sup> L. RAHAT, Gabi – SHEAFER, Tamir: *The personalization(s) of politics: Israel, 1949–2003*. Political Communication, 2007. 24. 65–80.

<sup>15</sup> Például Silvio Berlusconi Olaszországban, aki 2011-től sem miniszterelnöki, sem pártelnöki tisztséget sem tölt be, mégis mind a közvélemény, mind politikai ellenfelei számára ő az olasz jobboldal vezetője. Hasonló példa Orbán Viktor Magyarországon, amikor 2000 és 2003 között sem miniszterelnöki, sem pártelnöki tisztséget nem töltött be, ugyanakkor megmaradt a magyar jobboldal vezetőjének.

<sup>16</sup> L. POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul: i.m.

lényeges változások nem várhatóak. Természetesen egyes politikusok felgyorsíthatják, vagy akár lassíthatják is a politikai erő központosításának folyamatát.

A három fogalom még világosabb megkülönböztetésére Paolo Mancini elemzési keretét használom, az erőforrások, az idő és a folyamatokba bevont szereplők vizsgálatát. A *leaderizáció* a modernkori társadalmakkal egyidős, a *leaderizációhoz* a forrás az adott személy karizmája, a folyamatba bevont szereplők pedig maga a vezető és az állampolgárok, akik között közvetlen, „személyes” kapcsolat van. Ezzel szemben a perszonalizáció a tömegmédiá kialakulásához és térnyeréséhez, valamint a többségi választási rendszerek elterjedéséhez köthető időben. A perszonalizációhoz az erőforrást az egyes jelöltek, politikusok képességei, tulajdonságai biztosítják, illetve az átalakuló rendszer teremtette körülmények (például az egyéni választói körzetek). A perszonalizáció viszonylag új jelenség, kialakulása a tömegmédiá elterjedéséhez és a választási reformokhoz kapcsolható.

A prezidencializációhoz szükséges forrás a politikai erő, a politikai jog- és feladatkörök központosítása. A folyamatba bevont szereplők pedig a végrehajtó hatalom által dominált törvényhozó hatalom és a miniszterelnök által irányított kormány. A prezidencializáció szintén egy újabb jelenségnek nevezhető, az utóbbi évtizedekben alakult ki, s terjedt el a nyugati demokráciákban.<sup>17</sup>

### 1.3.2 A politika prezidencializációja – a jelenség általános értelmezése

A prezidencializáció jelenségének értelmezésekor meg kell különböztetni a *de facto* politikai prezidencializációt a *de iure* prezidencializációtól. A *de facto* prezidencializációban a politikai vezetők növelik erőforrásaikat és függetlenségüket mind saját pártjukon, mind a végrehajtó hatalmon belül, s a választási folyamatok átalakulása következtében a fókuszpont a jelöltekre helyeződik át. A rendszer formálisan parlamentáris marad, de a funkciók és a meghatározó szereplők közti kapcsolatok alapvetően változnak meg. Az adott politikai rendszer a prezidencializáció folyamatának hatására a kollektív politikai hatalom és felelősség felől elmozdul az egyéni hatalom és felelősség irányába, változatlan kormányforma mellett.

A *de facto* prezidencializáció az elnöki rendszerek működési logikájából indul ki, s három változást generál: nagyobb erőforrásokat biztosít a végrehajtó hatalom vezetőjének, nagyobb függetlenséget, önállóságot nyújt a *leadership* számára, és perszonalizálja a választási folyamatokat. A *de facto* prezidencializáció során növekednek a vezető rendelkezésére álló erőforrások, valamint autonómiája a pártján és a politikai végrehajtó hatalmon belül, illetve nő a választási folyamatok perszonalizációja.

A *de iure* prezidenciális rendszer nagyobb végrehajtó hatalmat biztosít a vezető számára, amelynek alapja az alkotmányban lefektetett függetlensége a parlamenttől. Ezen rendszerekben az elnök nem felelős a parlamentnek, s többnyire egyedül dönthet kabinetjéről, s különösebb külső interferencia nélkül kormányozhat. Az elnök nagyfokú

<sup>17</sup> MANCINI, Paolo: i. m. 53–59.

autonómiát élvez kabinetjén belül is, nem kell szembenéznie a saját pártjától jövő nyomásokkal, befolyásokkal.

Poguntke és Webb szerint a politika prezidencializációja három területen jelenhet meg, a végrehajtó hatalomban, a pártok szintjén és a választási arénában.<sup>18</sup>

A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializációja a kormány kollektív karakterének gyengülését és a miniszterelnöki hatalom megerősödését jelenti.<sup>19</sup> A kormányfők megnövekedett hatalma két dolgot eredményez: az általuk egy személyben ellenőrzött területek számának emelkedését, valamint azon képességük növekedését, amelyre támaszkodva sikeresen szembe tudnak szállni az övéktől különböző véleményt képviselő politikai aktorokkal.

A párton belüli prezidencializáció eredményeként megváltoznak a pártbeli szabályok, a hatalom és az erőforrások eltolódnak a pártvezető javára. A pártelnökök több formális erőt birtokolnak, saját irodájuk rendelkezésére álló személyzeti és pénzügyi forrásai növekednek, a perszonalizált mandátumok száma emelkedik, s többnyire már nem a legidősebb pártpolitikuskok kapják a vezető jelölti pozíciókat. A folyamat eredményeként a pártvezetőt közvetlenül választják, a kommunikáció és a mozgósítás új módszerei jelennek meg, a választási folyamatok jelöltközpontúvá válnak, a választási program már nem a párt programja, hanem inkább a jelölt programja lesz, s a döntéshozatal a pártvezető irodájában összpontosul. Azonban a vezető csak addig marad erős, ameddig megfelelő választási eredményeket tud felmutatni.

A választási arénában a prezidencializálódás a perszonalizáció útján jelenik meg. Mind a választási rendszerek, mind a választási kampányok jelöltközpontúvá válnak, amerikanizálódnak. Egyre több a többségi választási rendszer ismérveit tartalmazó választási reform, illetve a választási kampányokban egyre hangsúlyosabban jelennek meg az egyes jelöltek.

A politikatudományi szakirodalomban megoszlanak a vélemények arra vonatkozóan, hogy a politika prezidencializációja mely területen jelenik meg először, s onnan hová terjed át, illetve, hogy egyáltalán mind a három területen szükségszerűen megjelenik-e a folyamat. Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy nem szükségszerű, hogy a folyamat mindhárom területen megjelenjen egy politikai rendszeren belül, illetve, hogy mindhárom területen azonos intenzitással legyen jelen. Továbbá véleményem szerint a párton belüli változások leírására megfelelőbb fogalom a *leaderizáció* és a perszonalizáció, a választási arénában megjelenő és teret nyerő folyamatok pedig szintén inkább a perszonalizációval írhatók le, s nem a prezidencializációval.

---

<sup>18</sup> A prezidencializáció fogalmának további definícióit l. FOLEY, Michael: *The Rise of British Presidency*. Manchester University Press, Manchester, 1993., PRYCE, Sue: *Presidentializing the Premiership*. St. Martin's Press, New York, 1997. POGUNTKE, Thomas: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies...* i. m., POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul: i. m., MUGHAN, Anthony: i. m.

<sup>19</sup> A miniszterelnöki hatalom megerősödésével kapcsolatban bővebben l. DUNLEAVY, Patrick – RHODES, R. A. W.: *Core executive studies in Britain*. Public Administration, 1990. 68 (1). 3–28., KING, Anthony: *The British Prime Ministers*. Macmillan, London, 1969., KING, Anthony: *The British Prime Ministers*. 2nd edition. Macmillan, London, 1985.



## 1.4 Prezidencializáció a végrehajtó hatalom szintjén

A tanulmány témája a prezidencializáció intézményesülése az olasz végrehajtó hatalom szintjén, ezért ebben a pontban részletesen vizsgálom a jelenség kormányra és kormányfőre vonatkozó ismérveit, amelyekre támaszkodva a tanulmány második részében részletesen fogom elemezni az olasz esettanulmányt.

A végrehajtó hatalom vezetőjének megerősödéséhez leginkább két tényező járul hozzá: a politika nemzetköziesedése és az állam növekedése. A miniszterelnök hatalmának növekedését felerősítheti, felgyorsíthatja, vagy éppen lassíthatja, gyengítheti a politikai kontextus (egypárti kormányok, vagy koalíciós kormányok, amelyen belül van egy meghatározó fajsúlyú párt) és az adott kormányfő vezetési stílusa, karizmája.

A végrehajtó hatalomban a vezető hatalma két tényező kombinációján alapul: egyrészt azon területek összességén, amelyeken belül függetlenül hozhat döntéseket, s azon képességének mértékén, amely alapján az egyéb területeken, ahol nem rendelkezik korlátlan döntéshozatali potenciállal, képes kivédeni a kezdeményezésével szemben támasztott ellenvetéseket.

Ezen logika alapján a vezető hatalma két módon növekedhet: azon politikaterületek számának emelkedésével, amelyeken önállóan dönthet, illetve azon képességének erősödésével, amely által képes kivédeni az egyéb politikai aktorok ellenállását.

Ez utóbbi képesség a következő erőforrásokon alapul: formális hatalmán, személyzetén, pénzügyi forrásainak mértékén, napirend-meghatározási, formálási képességén, a kommunikáció feletti ellenőrzésének mértékén, illetve a nemzetközi tárgyalásokon való növekvő részvételi, döntési lehetőségén – mivel az ilyen fórumokon hozott döntéseket nemzeti szinten már nem lehet újratárgyalni, csupán ratifikálják őket.

A vezető egyéni döntéshozatali kompetenciája alá tartozó területek számának növekedése eredhet a miniszterelnök számára biztosított formális hatalom növekedéséből, illetve a vezető személyes mandátumához való fordulásának gyakoribbá válásából.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját kétfajta kapcsolat határozza meg alapvetően: a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom közti egyensúly, valamint a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, vagyis a kapcsolat a miniszterelnök, a miniszterek és az egyéb kabinetttagok között.

A végrehajtó hatalmat érintő prezidencializáció általában több párhuzamos folyamatban nyilvánul meg: a miniszterelnök végrehajtó hatalmon belüli hatalmának növekedésében, a kormány testületi jellegének csökkenésében és a kormány parlamenttel szembeni térnyerésében.

A tanulmányban ezeket a párhuzamos folyamatokat vizsgálom mindkét esettanulmányban.

### 1.4.1 A prezidencializálódás ismérvei a miniszterelnök és a kormány szintjén

A végrehajtó hatalom prezidencializálódása a miniszterelnök és a kormány szintjén számos változásban ragadható meg. Ezen jelenségek meghatározása a tanulmány szempontjából alapvető fontosságú, mert az esettanulmányok vizsgálatánál ezen ismérveket vizsgálom. Az ismérvek nem egyenlő súlyúak, s előfordulhat, hogy bizonyos esetekben kontraproduktívak is. Nem lehetséges egy általános, minden országra biztosan és hatékonyan alkalmazható ismérrendszer felállítani, mivel a prezidencializáció egy komplex, összetett jelenség, amelyre hatással vannak az adott politikai rendszer történelmi örökségei és tradíciói is, amelyek nagyban eltérhetnek az egyes államokban.

A következőkben felsorolt ismérveket saját megítélésem alapján rendeztem fontossági sorrendbe. A kiindulási pont természetesen a miniszterelnök jogköreinek és mozgásterének növekedése és saját hivatalának, stábjának személyzeti felduzzasztása és feladatköreinek bővítése.

A prezidencializálódás ismérvei a miniszterelnök és a kormányon belüli kapcsolatok változásaira vonatkozóan: a miniszterelnök jogköreinek bővülése, a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációja és koordinációja, a miniszterelnöki hivatal egyre nagyobb ellenőrzése a politikai döntéshozatali folyamatok felett, a közpolitikai döntések kezdeményezésének eltolódása a minisztériumokból a miniszterelnöki hivatalba, vagy külső szakértőkhöz, az ellenőrzési és tanácsadói erőforrások koncentrációja a kormányzati központban, a bilaterális kapcsolatok és találkozók szerepének növekedése a miniszterelnök és az egyes miniszterek között, a miniszterelnök személyes tanácsadójának és tanácsadó testületeinek számbeli növekedése, amely által a miniszterelnök függetleníteni tudja magát a kabinetől és a bürokráciától, a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások növelése, egy integrált kommunikációs stratégia irányába való elmozdulás, amelyet a miniszterelnök ellenőriz (a kommunikációs iroda és a közkapcsolatok-iroda felállítása, amelyek azzal foglalkoznak, hogy a miniszterelnök politikai elképzeléseit megfogalmazzák, megértessék és elfogadtassák), a miniszterelnöki hivatal által végzett közvélemény-kutatások a miniszterelnök népszerűségéről és a választók politikai preferenciáiról, a miniszterek növekvő fluktuációja, a pártkötődés nélküli technokraták és politikusok számának növekedése.

A politika prezidencializációja során a miniszterelnök hatalma nem csupán a kabineten belül növekszik, hanem a parlamentben is, továbbá a végrehajtó hatalom egyértelműen teret nyer a törvényhozási folyamatokban. Ezek a változások a törvényalkotás és a napirend kialakításában való részvételre (kezdeményezési jog, módosító indítványok benyújtása, vitában való részvétel, bizottsági munka, különleges és rendes eljárások közti különbségek) terjednek ki, illetve ezzel párhuzamosan a parlament ellenőrzési lehetőségeinek (kérdések, interpellációk, információszerzés) csökkenésére, korlátozására.

A nevezett változások vizsgálatához az alkotmányokat, a hárszabályokat és a kormányok testületét érintő törvényeket, illetve azok reformjait elemzem. A törvények és szabályozások alkalmazását és a mindennapi politika gyakorlati működését parlamenti statisztikákon keresztül tanulmányozom.

## 2. FEJEZET

### A prezidencializáció intézményesülése az olasz végrehajtó hatalom szintjén

A végrehajtó hatalmat irányító vezető vezetési stílusa nagyban függ saját apparátusától is. A miniszterelnök erejét nem csupán személyének karizmája és potenciája határozza meg, hanem, s talán mindenekelőtt saját apparátusa.<sup>20</sup> Ebből az elvből kiindulva jelen fejezetben azt vizsgálom, hogy a miniszterelnök közvetlen személyzete és a kormány központi szerve, a Miniszterelnökség hogyan fejlődött az utóbbi évtizedekben. Kitérek a végrehajtó hatalom Alkotmányban lefektetett kereteire, a Köztársaság első évtizedeire és részletesen elemzem az elmúlt több mint három évtized eseményeit, tendenciáit és vonatkozó jogszabályait.

#### 2.1 Az olasz kormányforma az 1948-as Alkotmányban és a gyakorlatban

A végrehajtó hatalom központi intézményének és a miniszterelnök megerősítésének vizsgálatához az 1948. évi Alkotmány vonatkozó rendelkezéseit használom kiindulási alapnak. Az Alkotmány cikkeinek vizsgálatát követően azt tanulmányozom, hogy a rendelkezések hogyan valósultak meg a mindennapi gyakorlatban.

##### 2.1.1 Az Alkotmány 92–96. cikkei és a kormány szerkezeti kialakításának nehézségei

1946. június 2-án<sup>21</sup> megválasztották az Alkotmányozó Nemzetgyűlés tagjait, az 556 képviselő az ország leendő kormányformájáról és a hatalmi ágak közti viszonyról szóló vitát a Costantino Mortati által készített jelentés tárgyalásával kezdte meg. A jelentésről szóló vitát követően Tommaso Perassi a Kettes számú albizottság vezetője bejelentette, hogy az albizottság tagjai arra a következtetésre jutottak, hogy az olasz társadalom jelenlegi helyzetében nem lenne megfelelő a prezidenciális kormányforma. A döntés értelmében az albizottság a parlamentáris kormányformát javasolta az Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek elfogadásra, azzal a kiegészítéssel, hogy részletesen ki kell majd alakí-

<sup>20</sup> L. bővebben: ELGIE i. m. 1995.

<sup>21</sup> Az 1924 óta tartott első szabad választások keretében.

tani azokat a szabályokat, amelyek biztosítani fogják a végrehajtó hatalom stabilitását. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés a Kettes számú albizottság kormányformára vonatkozó javaslatát 1946. szeptember 5-én fogadta el.

Bár az Alkotmányozó nemzetgyűlés néhány tagja az amerikai egyesült államokbeli prezidenciális rendszer bevezetését támogatta volna (például Piero Calamandrei), míg mások (Egidio Tosato és Constantino Mortati) a kormány és a kormányfő megerősítését kezdeményezték, ezek a javaslatok nem kerültek elfogadásra, mert a két legnagyobb párt nem akart egy erős és domináns végrehajtó hatalmat Olaszországban. Egy újabb autoriter rezsimtől való félelem, s az elkötelezettség minden olyan szabály bevezetésére, amely által elkerülhető egy, a korábbihoz hasonló helyzet, megakadályozta ezeket a kezdeményezéseket. Alice De Gaspari, a Kereszténydemokrata Párt akkori vezetője nem volt biztos pártja parlamenti választási győzelmében, ezért nem támogatta az erős kormány intézményét. Palmiro Togliatti, az Olasz Kommunista Párt vezetője pedig azért nem támogatta az erős végrehajtó hatalom kialakítását, mert a *conventio ad excludendum* elv<sup>22</sup> következtében, pártja nem válhatott hivatalos kormányzati tényezővé.

Az elfogadott parlamentáris kormányformára a francia alkotmányos modell, a két világháború közötti alkotmánymódosítások, különösen az osztrák, a csehszlovák és az 1946-os francia alkotmánymódosítás volt jelentős hatással. Az új olasz alkotmány öt cikke foglalja össze a kormányformával. A 92. és a 93. cikkek a kormány intézményi szerkezetét szabályozzák, illetve a kormányfő és a miniszterek megválasztásának módját. A 92. cikk továbbá kimondja, hogy a miniszterek tanácsa a kormányfőből és a miniszterekből áll, illetve, hogy a tanácsot a miniszterelnök vezeti. A 94. cikk a kormány és a parlament közötti bizalmi kapcsolatot és a kormány megszavazásának módját határozza meg a törvényhozási ciklus elején, illetve bevezeti a bizalmatlansági szavazás intézményét,<sup>23</sup> továbbá kimondja, hogy amennyiben a parlament valamely, vagy mindkét háza leszavazza a kormány egyik törvénykezdeményezését, az még nem kötelezi a kabinetet a lemondásra. A 95. cikk lefekteti a miniszterelnök és a miniszterek feladatait, jogait és kötelezettségeit. A kormányra vonatkozó utolsó cikk pedig kimondja, hogy a miniszterelnök és a miniszterek kötelesek az igazságszolgáltatás előtt felelni

<sup>22</sup> Olaszország a második világháborút követően mind gazdaságilag, mind politikailag a nyugati hatalmak mellett köteleződött el. A háborút követően az Amerikai Egyesült Államoktól kapott jelentős mennyiségű támogatás gazdaságilag teljes mértékben a nyugathoz kötötte az országot. Az olasz Köztársaság első kormányainak elsődleges külpolitikai prioritásaivá az európai integráció és az atlanti kapcsolatok váltak. Ebben a keretben azonban elképzelhetlenné vált, hogy egy olyan párt, amely igen szoros (legalábbis 1956-ig) kapcsolatokat ápol a szovjet kommunista párttal, kormánytényező lehessen. Ezen okok miatt az Olasz Kommunista Párt az első Köztársaság idején hivatalosan nem válhatott koalíciós partnerré.

<sup>23</sup> Bizalmatlansági szavazást azonban nem csupán az ellenzék, hanem a kormány is kérhet egy adott törvényjavaslathoz. Ebben az esetben a zárószavazáson csak a kormány javaslatáról szavaznak, minden más betervezésű módosító indítvány törölődik. Amennyiben a javaslatot elfogadja a parlament, a kormány bizalmat kap, folytathatja a munkáját, azonban, ha leszavazzák a tervezetet, a kormány megbukik.

mindazokért a bűncselekményekért, amelyeket hivataluk gyakorlásához kapcsolódóan követtek el mandátumuk alatt, illetve mandátumuk lejártát követően.

Az a tény, hogy az 1948. évi Alkotmánynak a végrehajtó hatalomra vonatkozó összes cikke mentes a részletes és kidolgozott szabályoktól, alapjaiban határozta meg az 1946 és 1948 közötti politikai légkört, létrehozva egy, az olasz politikai rendszerben egyáltalán nem domináns szerepet betöltő, gyenge kormányt.

Az Alkotmány vonatkozó cikkeiből hiányoznak azok a megfelelő mechanizmusok, amelyek garantálnák a kormányzati stabilitást, részleteiben meghatároznák a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalommal való kapcsolatát, szabályoznák a kormány hatalmának kereteit a parlamenti döntéshozatali eljárásokban, s amelyek meghatároznák, hogy milyen formában alakíthatja ki a kabinet politikai irányvonalait.

Az Alkotmány végrehajtó hatalomra, s különösképpen a kormány és a parlament kapcsolatára vonatkozó cikkeinek általános jellege következtében a Köztársaság évtizedeiben különböző kormánymodellek érvényesülése figyelhető meg a „kompromisszumos parlamentarizmustól” a többségi parlamentarizmusig, és olyan modellek is, amelyekben a parlamentáris és a prezidenciális rendszer jellemzői is keverednek egymással.

A köztársasági kor első kormányainak nem csupán amiatt volt nehéz a helyzete, hogy a végrehajtó hatalomra vonatkozó alkotmányos szabályok igen általános jellegűek, hanem a szimmetrikus kétkamarás rendszer és az a tény is közrejátszott, hogy a világháborút követően visszatértek a fasiszmus előtti házszabályokhoz, amelyek a parlamentnek az olasz politikai rendszerben betöltött központi szerepére épültek.

Az Alkotmány kormányra vonatkozó cikkeinek általánosságából fakadó problémákat tovább súlyosbította az alkotmányos rendelkezések késedelmes végrehajtása. A Köztársaság első évtizedeiben nem a formális Alkotmány határozta meg a végrehajtó hatalom működését, hanem az úgynevezett materiális Alkotmány, vagyis a politikai pártok és a köztük lévő parlamenti egyensúly.

A Köztársaság első évtizedeiben számos kezdeményezés volt megfigyelhető arra vonatkozóan, hogy kidolgozzák azokat a szabályokat, amelyek stabillá és hatékonyvá tehetnék a kormányokat, azonban ezek a kezdeményezések kevéssé bizonyultak sikeresnek. Leopoldo Elia elismert olasz alkotmányjogász szerint *„az Alkotmányozó nemzetgyűléskor elszalasztott lehetőség »újraeremtésére« tett lépések ahhoz a sivatagbeli oázishoz hasonlítanak, amelyről azt hisszük, hogy már elértük, s aztán a semmi közepén elájulunk.”*

### **2.1.2 A kormányformára vonatkozó alkotmányos szabályok megvalósítása**

Ebben a pontban azokat a tényezőket vizsgálom, amelyek következtében a kormányra vonatkozó alkotmányos szabályok gyakorlatba való átültetése sikertelennek és késeinek bizonyult Olaszországban.

Olaszország a Köztársaság első évtizedeiben „nehéz” demokráciának számított, vagyis olyan rendszer volt, amelyben nem létezett reális politikai alternatíva. Az ország politikai életét erős pártok és gyenge intézmények jellemezték, s ezekben a gyenge intézményekben, különösen a kormányban az erős pártok voltak a meghatározóak. A Miniszterta-

nács elnöke, a miniszterelnök nem rendelkezett politikai irányító hatalommal, csupán mediációs szereppel bírt, legfontosabb feladata a kormánykoalíció pártjai közötti egyensúly tárgyalások útján való elérése és fenntartása volt.

Az 1948. évi Alkotmány által meghatározott fő irányvonalak részletes szabályainak kidolgozására a Köztársaság első évtizedeiben több kísérletet is tettek. Ezeket a próbálkozásokat mindig alapjaiban határozta meg az aktuális politikai és társadalmi helyzet és a pártok közötti erőviszonyok. Az első törvényhozási ciklus végén Alice De Gasperi miniszterelnök, felismerve az 1948. évi választások által létrehozott törekeny pártrendszert, megváltoztatta a választási törvényt. Az úgynevezett „csalás” törvénye átalakította a korábban hatályos arányos választási rendszert, s bevezette a győztes jutalmának intézményét. Az új választási intézmény bevezetésével Alice De Gasperi célja az volt, hogy biztosítsa, a Kereszténydemokrata párt egyedül is képes legyen kormányt alakítani, s ne legyen korlátozva a koalíciós partnerek által. Az új választási rendszer alapján az a párt, amely elérte a leadott szavazatok 50 százalékát plusz egy voksot, automatikusan megkapta a parlamenti helyek 65 százalékát. A következő, 1953. évi választás azonban nem várt fordulatot hozott, a Kereszténydemokrata párt nem érte el a győztesnek járó jutalomhoz szükséges küszöböt, s így nem volt képes egyedül, koalíciós partnerek nélkül kormányt alakítani.

Az 1950-es és az 1960-as években, a nagy gazdasági fellendüléssel párhuzamosan fokozatosan és igen megkéskve megkezdődött az alkotmányos szabályok részletes kidolgozása és azok gyakorlatba való átültetése.<sup>24</sup> 1956-ban létrehozták az Alkotmánybíróságot, amely még abban az évben meg is kezdte munkáját, majd 1963-ban teljesen szimmetrikussá tették a kétkamarás rendszert, amikor a Szenátus mandátumát is öt évben határozták meg, hasonlóképpen a Képviselőházéhoz. 1968 és 1971 között kiépítették a rendes statútummal bíró régiók rendszerét, és 1970-ben kidolgozták a népszavazásra vonatkozó szabályrendszert is. Annak ellenére, hogy ezek a reformok jelentős előrelépést jelentettek a korábbi évtizedekhez képest, nem gyakoroltak közvetlen hatást a kormányozhatóság szintjének javítására és a kormányformára.

Az 1970-es években az olasz társadalom számos jelentős változáson ment keresztül, a parlamentben 1971-ben elfogadták a házszabályok reformját. A reform egyfelől előrelépést jelentett, másfelől azonban tovább súlyosbította a kormány és a parlament között már korábban is fennálló bonyolult kapcsolatot, még inkább nehezítve a parlament hatékony és produktív működését.

A nemzeti szolidaritás rendszerének kimerülésével<sup>25</sup> és a pártok közti erőegyensúly átalakulásával egyre inkább előtérbe került a kormányra vonatkozó szabályrendszer

---

<sup>24</sup> Nem csupán a kormányra vonatkozó alkotmányos rendelkezések gyakorlatba való átültetése készlekedett.

<sup>25</sup> Az 1970-es évek második felében a gazdasági válság és a társadalmi nehézségek, a megjelenő terrorizmus leküzdésére nagykoalíciós kormány alakult, amelyben immár az Olasz Kommunista Párt is hivatalosan részt vett. 1978-tól Enrico Berlinguer, a kommunista párt vezetője aktív résztvevője lett a kormánykoalíció pártelnökei közötti egyeztetéseknek. Aldo Moro miniszterelnök elrablását és meggyilkolását követően azonban ellehetetlenült a kommunista párt és a kormány közötti korábbi együttműködés.

felállításának szükségessége. Egyre inkább előtérbe került a pártvezetés és a kormány irányításának egymástól való elválasztása. Ez a fajta változás Giovanni Spadolini miniszterelnökségével kezdődött az 1980-as évek legelején, majd felerősödött Bettino Craxi és Ciriaco Luigi De Mita kormányzása idején az 1980-as évtized második felében.

A pártvezetés és a kormány irányításának kettéválasztására irányuló törekvésekkel párhuzamosan az 1980-as években egyre több figyelmet fordítottak a kormányozhatóság növelésére és a végrehajtó hatalom megerősítésére. Ezen lépések legfontosabb elemei az 1988. évi 400. törvény és az 1988. évi 362. törvény. A 400. törvény megalkotta az Alkotmány 95. cikkében foglalt rendelkezések részletes szabályozását, racionalizálta a végrehajtó hatalom működését és megerősítette a kormányt a jogalkotási eljárásokban, a központi közigazgatás és a helyi közigazgatási szint közti kapcsolatrendszerben, továbbá kiépítette a kormány belső struktúráját.

A 362. törvény megerősítette a kormány helyzetét és szerepét a költségvetési törvény kidolgozására és elfogadására vonatkozó eljárásokban. Annak ellenére, hogy ezek a reformok a kormányzati rendszer számos részét módosították, nem bírtak jelentős hatással a kormányformára, mert túlságosan későn jelentek meg, s nem voltak alkotmányos szintű rendelkezések.

Ezen törekvésekkel követően az 1980-as évek végén elérkezett az 1948-ban bevezetett alkotmányos szabályok végrehajtásának harmadik fázisa, az Alkotmány módosításának előkészítése. Az alkotmánymódosításért felelős kétkamarás bizottságok több tervezetet is megtárgyaltak, de ezek nem voltak jelentős hatással a kormány működésének módosítására.

A kormány működésének és a politikai rendszerben betöltött szerepének változására majd csupán az 1990-es évek elején kerül sor, azonban nem egy jól kidolgozott alkotmánymódosítás következtében, hanem a bel- és külpolitikai események hatására. Az 1990-es évek elején a külső<sup>26</sup> és belső események, változások<sup>27</sup> eredményeként az első Köztársaság politikai rendszere összeomlott, a pártok, amelyek az elmúlt több mint negyven évben az olasz politikai életet irányították és determinálták, válságba kerültek, feloszlottak vagy felbomlottak. A változások hatására a kormány megerősödött, különösen a Giuliano Amato és a Carlo Azeglio Ciampi vezette kabinetek idején, az úgynevezett köztársasági elnöki kormányok, hiszen ezek a kabinetek egy olyan pártoktól való függetlenséget tudtak megvalósítani, amely évtizedeken keresztül elképzelhetetlen volt Olaszországban.

Az első és a második Köztársaság közti átmeneti időszakról kezdve a kormányok folyamatosan erősödtek a politikai intézményi struktúrában belül. Ezt a folyamatot számos külső és belső tényező befolyásolta, amelyek közvetlenül, vagy közvetetten hatottak a végrehajtó hatalomra: a választási rendszer reformja, amely közelebb hozta a jelölteket

---

<sup>26</sup> A nemzetközi események (a Szovjetunió felbomlása, Németország egyesülése, a hidegháború befejezése) hatására az évtizedeken keresztül uralkodó *conventio ad excludendum* elv elvesztette jelentőségét.

<sup>27</sup> Tangentopoli, Manipulite.

a választópolgárokhoz, megteremtve egy sokkal szorosabb, lineárisabb és világosabb kapcsolatot köztük, az új politikai szereplők, s stratégiáik által, a gazdasági változások, az európai integráció, a politikai viták leegyszerűsödése és a média politikában betöltött új szerepe.

Összegzésként elmondható, hogy a második Köztársaság idején a kormány fontos változásokon ment keresztül, amelyet nem egy átfogó alkotmányreform, hanem elsősorban a politikai rendszer átalakulása eredményezett.

### **2.1.3 A kormányforma fejlődése az 1990-es évek elejétől 2012-ig, a 16. törvényhozási ciklusig**

1992 és 1999 között számos, a kormányt befolyásoló esemény történt. Az új nemzetközi helyzet belső legitimációs válságot okozott, mert először meggyengítette, majd teljesen eltörölte a blokkolt demokrácia alapját képező *conventio ad excludendum* elv létjogosultságát. Az olasz politikai rendszer meghatározó pártjai súlyos identitásválsággal kellett, hogy szembenézzenek. A tradicionális pártok eltűntek és új pártok jelentek meg. Az első hónapok után a pártok válsága kiváltotta a parlament legitimációs válságát is.

Az olasz politikai rendszer belső problémáit tovább súlyosbították a külső nehézségek, a gazdasági- és pénzügyi válság, a Maastrichti Szerződésben foglalt kritériumoknak való megfelelés nehézsége, az euróövezetbe való belépés. Mindezek következtében másfajta politikai fellépésre volt szükség, mint az elmúlt évtizedekben.

1993-ban megváltoztatták a választási rendszert, a korábban hatályos arányos rendszert felváltották egy olyan többségi rendszerrel, amely tartalmazott különböző arányos korrekciós elemeket is. Az 1993 április 18-án tartott népszavazás eredménye arra kényszerítette a parlamentet, hogy dolgozza ki és fogadja el a szükséges intézkedéseket a reform végrehajtásához. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az az új választási rendszer, amely meghatározó következményekkel bírt az olasz politikai rendszerre, nem a különböző politikai erők választását tükrözte, hanem a népszavazás eredményét. Következésképpen az új választási törvény okozta „forradalmat” egyik politikai erő sem szerette volna. A választópolgárok az arányos rendszer ellen voksoltak a népszavazáson, de nem tudták pontosan, hogy ezáltal mire is szavaznak, hiszen a többségi és a kevert rendszereknek számos fajtája létezik. A népszavazási kérdés nem volt pontos erre vonatkozóan.

Az új választási rendszer nem bírt nyilvánvaló, előre jól kiszámítható hatással a parlamenti intézmények új legitimációjának kialakításakor. Továbbá az új választási törvény egy bipoláris rendszert hozott létre, de nem csökkentette a pártok valódi számát.

Az 1993. évi választási reform hatásának köszönhetően az olasz parlament elvesztette az úgynevezett kormányválasztó funkcióját, mivel a választási eredmények közvetlenül és megmásíthatatlanul kifejezték a kormánykoalíció összetételét és a miniszterelnök személyét. Ezen változás ellenére a parlament két kamarája megtartotta a kormány és a parlament közti bizalmi kapcsolat felbontására irányuló erejét, s ebben az időszakban többször is élt a kormányok megbuktatásának eszközével, leszavazva az adott kabinetekeket a bizalmi szavazásokon.



A többségi rendszer felé való elmozduláskor a politikai intézmények nem tudtak megfelelően alkalmazkodni az új helyzethez, mivel a választási rendszer reformjával párhuzamosan további szerkezeti reformokra nem került sor. Az átmenet okozta nehézségek leküzdésére a politikai rendszer szereplői megpróbálták a már rendelkezésükre álló eszközöket az eddigiektől eltérő módon felhasználni. Ezek az új alkalmazási módok azonban több esetben sem a törvényi, sem az alkotmányos szabályozásnak nem feleltek meg. A törvényerejű kormányrendelet (*decreto legge*)<sup>28</sup> és a törvényerejű rendelet (*decreto legislativo*)<sup>29</sup> használatával való visszaélések mindennaposakká váltak a kormányok pártállásától függetlenül.

Az új többségi rendszer bevezetésekor a bipoláris pártrendszer aszimmetrikus volt, mert a jobbközép mellett egy fragmentált baloldal volt, több párttal és egymással versengő pártvezetőkkel. Ez a jellegzetesség a következő években sem változott.

Az első és második Köztársaság közötti átmeneti időszakban a kormányon belüli kapcsolatok megváltoztak, a kabinet koherensebbé és a miniszterelnök által irányítottá vált. A Minisztertanács 1993-ban elfogadott belső szabályzatával és a főtitkárság 1994. évi átszervezésével a kormány testületi jellege és a miniszterelnök vezetői hatalma megerősödött. A reformok eredményeként az egyes miniszterek tevékenységét a miniszterelnök szabályozta és koordinálta. Továbbá a változtatások következtében a miniszterelnök megkapta a jogot arra, hogy a parlament felé közvetítse a kormány jogalkotási napirendre vonatkozó prioritásait. 1996-tól csökkent a technikai jellegű miniszterek száma, és újradefiniálták a politikai és technikai miniszterek közti hierarchikus kapcsolatrendszert is.

Az új politikai helyzet hatására és a Minisztertanács belső reformja által megszületett az igény a parlamenti házszabályok és az Alkotmány módosítására is annak érdekében, hogy a politikai rendszer változásai összhangba kerüljenek egymással.<sup>30</sup> A parlamentnek ugyanakkor nem csupán a törvényhozó hatalom új rendszerhez való igazítását kellett elvégeznie, hanem a teljes politikai intézményrendszer újra-legitimizálását is, vissza kellett szereznie az állampolgárok politikába vetett hitét és támogatását.

Az 1990-es évek házszabályi reformjai által a parlament két házának működése hatékonyabbá vált, illetve a kormánytöbbség és a parlamenti ellenzék közötti konfrontációk világosabbá, átláthatóbbá és szabályozottabbakká váltak.

A 13. törvényhozási ciklusban, az 1997. és 1999. évi házszabály-módosítások hatékony gyakorlati megvalósítása azonban elmaradt. Az olasz kormány továbbra is gyen-

<sup>28</sup> A törvényerejű kormányrendelet (*decreto legge*) által biztosított lehetőséggel a kormány vészhelyzetben törvényerejű rendeletet alkothat, amely elfogadásával azonnal hatályba is lép, azonban amennyiben a parlament 60 napon belül nem alakítja a rendeletet törvénnyé, elveszti hatályát. Ez a rendeletfajta nem létezik más meghatározó európai demokráciákban, mint például Franciaország, Németország és Nagy-Britannia.

<sup>29</sup> A törvényerejű rendelettel (*decreto legislativo/decreto delegato*) a kormány törvényerejű rendeletet hozhat, a parlament által előre megszabott keretek között, gyakorlatilag annak a folyamatból való kizárásával. Ebben az esetben a parlament jogalkotási jogkörét delegálja a kormánynak időhiány, vagy az adott kérdés sokrétűsége miatt.

<sup>30</sup> A házszabályok reformjára való igény azonban nem volt egyenlő mértékű a parlament két kamarájában, mivel 1988-ban fogadták el a Szenátus házszabályának átfogó reformját.

gébb szerepet töltött be a politikai rendszerben, mint más európai demokráciák kormányai.

Az 1990-es évek reformjainak középpontjában a napirendek elfogadása, a kormány ellenőrzéséhez kapcsolódó funkciók és a törvényhozás minőségének kérdése állt. Csökkent a bizottságok törvényalkotó szerepe, ezzel párhuzamosan azonban konzultációs funkcióik erősödtek, gyakoribbá vált a *questione di fiducia* intézményének alkalmazása, megváltozott a „sürgősség” fogalma, és bevezették az eljárások, illetve a plenáris és szakbizottsági viták időbeli korlátait is.

A második Köztársaság parlamenti eljárásrendi reformjai a kormányzati programok megvalósításának racionalizálására számos új, „megengedő” eszközt, intézményt<sup>31</sup> vezettek be, garantálva ezáltal a kabineteknek a parlamenten keresztüli kormányzást.

Az 1997. és 1999. évi módosítások egyszerűsítették a döntéshozatali folyamatokat a napirendalkotás szigorításával és időbeli behatárolásával, a szavazások idejének meghatározásával, valamint a jogalkotás minőségének javításával.

Összességében megállapítható, hogy a második Köztársaság reformjai jellegükből fakadóan nem tudták alapjaiban megváltoztatni a kormány és a parlament közti erőviszonyokat.

## 2.2 A kormány testületét érintő főbb szabályozások

A történeti bemutatással foglalkozó pontokban már utaltam rá, hogy az olasz kormány alapvetően gyenge volt az egész első Köztársaság alatt. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés munkáját megelőző évtizedek fasiszta korszaka túl súlyos örökséget hagyott maga után, s ez megakadályozta, hogy az új köztársasági rendszerben a végrehajtó hatalom központi szerepet kaphasson. A politikai rendszert nem csupán a kormány gyengesége határozta meg, hanem az a tény is, hogy az alkotmányos szabályok részletes kidolgozására, illetve megvalósítására hosszú évtizedeket kellett várni.

A tanulmány következő részében azokat a törvényi és jogi szabályozásokat elemzem részletesen, amelyek alapjaiban határozták meg a kormány felépítését és gyakorlati működését az 1970-es évektől napjainkig, de röviden kitérek az úgynevezett Giannini-jelentést megelőző évtizedekre is.

### 2.2.1 A Köztársaság első évtizedei

Az 1970-es évekig kevés konkrét törekvés, javaslat volt a kormányra vonatkozó alkotmányos szabályok gyakorlati megvalósítására és részleteinek törvényi kidolgozására.

<sup>31</sup> Például amennyiben a kormány, vagy tíz képviselő, vagy egy frakció elnöke egy törvénytervezet-höz sürgősségi eljárást kezdeményez, azt elsőbbségi eljárás keretében vizsgálja mind az illetékes szakbizottság, mind a plenáris ülés, megrövidítve ezzel az elfogadási folyamatot.

1948-ban felállítottak egy, a közigazgatási reformért felelős parlamenti irodát. Az irodára támaszkodva Alice De Gasperi miniszterelnök az 1950-es évek elején elkezdte egy törvényjavaslat kidolgozását a témában, azonban a tervezet a parlamenti plenáris vitáig sem jutott el. A javaslat fontos eleme volt, hogy a Miniszterelnökség esetében öt szervezeti egységet, öt irodát állapított meg. 1956-ban a törvényjavaslatot az Antonio Segni vezette kormány, majd 1958-ban az Amintore Fanfani irányította kormány módosításokkal kiegészítve újból beterjesztette a parlamentben, de egyikük sem járt sikerrel.

Ezekben az években a Miniszterelnökség szervezeti felépítése olyan volt, mint a minisztériumoké, a miniszterelnök titkárságából és kabinetjéből állt. A titkárságon körülbelül húsz, míg az egész kabinetben körülbelül harminc köztisztviselő dolgozott. Mivel a Miniszterelnökség kompetencia- és feladatkörét az évek során folyamatosan bővítették, a köztisztviselői létszám is folyamatosan emelkedett. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy ez a fajta kompetencia- és feladatkör-bővítés különböző szakpolitikákra vonatkozott, nem pedig irányítási és koordinációs tevékenységekhez kötődött.

Egyre több lett tehát a különböző tárcanélküli miniszterek hatáskörébe delegált iroda.

Az 1970-es évekig a Miniszterelnökség még külön, önálló székhellyel sem rendelkezett, irodái a Belügyminisztérium épületében működtek.

Az 1960-as évekre kialakult elég bonyolult, s nem logikus szervezeti felépítést Aldo Moro miniszterelnök kezdte el átalakítani, majd 1974-ben Mariano Rumor miniszterelnök, folytatva a megkezdett munkát, bevezette a miniszterelnökkel szoros együttműködésben álló irodák és az egyes miniszterekkel szoros együttműködésben álló irodák intézményét. A két reform eredményeként a Miniszterelnökség szervezeti felépítése a következő egységekből állt: jogi és törvényhozási ügyekért felelős iroda, közigazgatási koordinációért felelős iroda, régiókért felelős iroda, általános és személyügyekért felelős iroda, a közigazgatás szervezeteiért felelős iroda, az információért, művészeti és tudományos tulajdonért felelős szolgálatok, a tudományos kutatásért felelős iroda, a dél-olaszországi rendkívüli beavatkozásokért felelős iroda és a régiók megvalósításáért felelős iroda.

### **2.2.2 Jelentés a központi állami közigazgatás legfontosabb problémáiról (*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*) – előrelépés harminc év után**

Az első jelentős előrelépés a kormány testületére vonatkozó szabályozások terén a Massimo Severo Giannini által készített, a központi állami közigazgatás legfontosabb problémáiról szóló jelentés volt. A jelentés részletesen ismertette a francia és a nagy-britanniai miniszterelnöki-modellt, majd összegezte, hogy e két rendszer mely elemeinek átültetése lenne hasznos Olaszország számára. A Giannini-jelentés néven elhíresült dokumentum legjelentősebb javaslata az volt, hogy a Miniszterelnökségnek egyedi szervezeti felépítéssel kellene rendelkeznie, s nem egy minisztériumi struktúrával. Giannini azzal érvelt, hogy a Miniszterelnökség nem egy újabb minisztérium, hanem egy különleges közigazgatási intézmény, amely mind feladataiban, mind céljaiban különbözik az egyes szakminisztériumoktól.

A jelentés bemutatását követően az 1970-es évek végétől a kormány szükséges reformja egyre inkább a figyelem középpontjába került.

### 2.2.2.1 A reform megvalósítására tett kísérletek

A Giannini-jelentést követő élenk politikai diskurzusok eredményeként az 1980-as évek elején számos miniszterelnöki rendelet született a Miniszterelnökség szervezeti átalakítására és újjászervezésére vonatkozóan.

A rendeletek mellett fontos kiemelni az úgynevezett Spadolini-tízparancsolatot, amely Giovanni Spadolini miniszterelnök nevéhez kötődik. 1982-ben Spadolini miniszterelnök bemutatta az „intézményi tízparancsolat” („*Decalogo istituzionale*”) című programot, amely a parlamenti eljárások átalakításával a kormánytöbbség mozgásterét, s biztosítékait kívánta növelni. A dokumentum hatására több házszabály-módosítást fogadtak el még ugyanebben az évben.<sup>32</sup> Az intézményi tízparancsolat első három pontja a Miniszterelnökséggel foglalkozott, a miniszterek javaslattevési hatalmának megvalósításával, egy koordinációs titkárság felállításával, amely feladata az intézményi problémák megoldása volt, valamint a Miniszterelnökségre vonatkozó törvényjavaslat parlamenti napirendre való tűzésével.

Spadolini az „intézményi tízparancsolat” kidolgozása mellett másban is előrelépést tett a Miniszterelnökségre vonatkozóan. A Minisztertanács munkájának átláthatósága érdekében bevezette a tanács üléseinek rendszeresítését és dokumentálását, s nagy hangsúlyt fektetett az ülések dokumentációjának elkészítésére. Korábban sok volt a tanács *ad hoc* jellegű és különösen rövid ideig tartó ülése. Spadolini további újítása volt, hogy minden tanácsülés elején beszámolót tartott a kormány aktuális tevékenységéről és esedékes parlamenti határidőkről, ezáltal javítva a tanács munkájának hatékonyságát.

A Spadolini-kormány kiemelt politikai napirendi pontként kezelte a kormánynak mint testületnek a szabályozását. A téma prioritása miatt létrehoztak egy szakt bizottságot, amelynek feladata a szabályozás törvényi előkészítése volt. A bizottságot két kiváló és elismert alkotmányjogász vezette, Andrea Manzella és Enzo Cheli.

A bizottság által előkészített jogszabály-tervezetet 1982-ben terjesztették a parlament elé. A tervezet három fontos újítást tartalmazott, a Miniszterelnökség kabinetstruktúrája helyett a főtitkárság bevezetését javasolta. A főtitkárság közvetlenül a Miniszterelnökséget irányító államtitkártól függött volna. Továbbá javasolták egy bizottság felállítását, amelynek feladata a kormányprogram megvalósításának vizsgálata lett volna. Ahhoz azonban, hogy a parlament elfogadja a bizottság által előkészített törvénytervezetet még hosszú hónapoknak kellett eltelnie.

---

<sup>32</sup> A dokumentum többek között javasolta egy úgynevezett „elsőbbségi sáv” biztosítását a kormány által beterjesztett törvénytervezetek számára. Ez az elképzelés később megjelenik a Massimo D'Alema által vezetett alkotmányreformmal foglalkozó bizottság javaslatában, valamint a Demokrata Párt (A.C., XVI leg., Doc. II. n.9.) és a Szabadság népe által a 16. törvényhozási ciklusban beterjesztett módosító-indítványokban is (A.C., XVI leg., Doc. II. n. 3.).

A következő évek nem csupán a jogalkotási eljárásról szóltak, hanem a Miniszterelnökség gyakorlati működésében kieszközölt informális változásokról is.

### **2.2.3 Az 1988. évi 400. törvény – a kormány szervezeti reformja**

Az 1980-as évek elején az Andrea Manzella és az Enzo Cheli vezette bizottság által kidolgozott, a Miniszterelnökség szervezeti felépítésére és működésére vonatkozó törvényjavaslatot végül csupán 1988-ban fogadta el az olasz parlament.

Az 1988. évi 400. törvény négy fő részből áll, négy fő területet érint: a Miniszterelnökséget osztályokra és irodákra osztja, felállítja a minisztertanács munkáját segítő titkárságot, megerősíti a miniszterelnökhöz tartozó köztisztviselők szervezeti egységeit, és bizalmi kapcsolatot épít ki a miniszterelnök és közvetlen személyzete között.

#### **2.2.3.1 A miniszterelnök hatalmának és szerepének megerősítése**

Az 1988. évi 400. törvény jelentősen megerősíti a miniszterelnök koordinációs és irányító hatalmát a miniszterekkel szemben. A törvény kimondja, hogy a miniszterelnök elhalaszthatja egy szakminiszter által javasolt jogszabálytervezet tárgyalását, összehívhatja a minisztertanács üléseit, kérheti a parlamenti bizalmi szavazást egy-egy jogszabálytervezetthez, kinevezi és felmenti a Miniszterelnökséget irányító államtitkárt, továbbá a saját irányítása alatt álló apparátust és köztisztviselőket, ellenjegyez, bizottságot hozhat létre egyes, általa kijelölt szakminiszterek részvételével. A törvény kimondja továbbá, hogy kormányváltáskor a miniszterelnökkel szoros együttműködésben dolgozó irodák vezető munkatársai és a külső szakértők munkaviszonya automatikusan, vagy kvázi automatikusan megszűnik.

Az 1988. évi 400. törvény értelmében a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest is kinevezhet. Fontos előrelépés továbbá, hogy míg korábban ezek a jellegű kinevezések a kormánykoalíciót alkotó pártok vezetőinek egyeztetései alapján dőltek el, mostantól a miniszterelnök dönt róluk, miniszterelnöki, vagy elnöki rendelet formájában.

A törvény felállítja az állam és a régiók közti kapcsolatokért felelős állandó konferenciát, amelyet a miniszterelnök elnököl, fejlesztve a központi közigazgatás és a régiók közötti együttműködést, s megerősítve a miniszterelnök hatalmát ezen a területen.

A 400. törvény összességében megerősíti a miniszterelnök monokratikus hatalmát a Miniszterelnökségen belül, ezáltal formalizálja a Giovanni Spadolini miniszterelnöksége óta folyamatosan jelen lévő politikai gyakorlatot.

#### **2.2.3.2 A Miniszterelnökség tevékenységét támogató intézmények**

Az 1988. évi 400. törvény elsődleges célja, hogy racionalizálja a Miniszterelnökség egész apparátusának működését, ugyanakkor a törvény rendelkezései a felállított szervezeti egységek falait „mozgathatóvá” tették, nagyfokú rugalmasságot hagyva az egyes kormányoknak, hogy ki/átalakítsák a Miniszterelnökség bizonyos szervezeti egységeit.

A miniszterelnökségi államtitkár a miniszterelnökséghez tartozó szakpolitikákért felelős szervezeti egységek közötti koordinálását végzi. Az államtitkár felelős mind a politikai, mind a közigazgatási koordináció hatékony működésért.

A Miniszterelnökség állományába tartozó köztisztviselőket a törvény két csoportba osztja: az úgynevezett célfeladattal rendelkező köztisztviselőkre és a miniszterelnök által diskrecionális alapon kinevezett személyzetre.

A szabályozás a Miniszterelnökségen négyfajta irodatípust különböztet meg: a politikai hatalommal szoros együttműködésben álló irodákat, a miniszterelnököt politikai irányító- és koordinációs feladataiban közvetlenül támogató irodákat, a strukturális feladatokat (személyügy, költségvetés, statisztika, információszolgáltatás) ellátó irodákat és az operatív feladatokat végző irodákat.

A főtitkárság koordinálja a miniszterelnökkel szoros együttműködésben dolgozó irodák munkáját.

Az 1988. évi 400. törvény nem oldotta meg a legfontosabb problémát, a Miniszterelnökség hatalmas személyi apparátusának kérdését. A statisztikák szerint az 1980-as évekre közel 4500 fő dolgozott a Miniszterelnökség állományában, s ezen köztisztviselői réteg egy jó része nem a miniszterelnök feladatkörének ellátásában vett részt.

## **2.2.4 Az 1990-es évek elején bevezetett intézményi reformok**

Az 1988. évi 400. törvény hatálybalépését követően számos további változás történt a Miniszterelnökségen. Ciriaco De Mita miniszterelnök az 1980-as évek végén Andrea Manzellát nevezte ki a Miniszterelnökség főtitkárának, azt a Manzellát, aki az 1988. évi 400. törvény alapján szolgáló javaslattervezetet kidolgozta még az 1980-as évek elején. Manzella főtitkársága alatt megerősödött a Miniszterelnökség szakmai jellege, mert különböző belső szakértői bizottságokat hozott létre az egyes szakpolitika-területeken, és felállított egy munkacsoportot, amely az 1988. évi 400. törvény végrehajtásáért volt felelős. A belső szakértői bizottságok elsősorban elismert egyetemi professzorokból álltak, heti rendszerességgel üléseztek, közigazgatási, szervezési és pénzügyi kérdésekben adtak tanácsot, a miniszterelnöknek már-már egy árnyékkormány jellegű apparátust kialakítva.

A Ciriaco De Mitát követő Giulio Andreotti miniszterelnöksége alatt belső szabályokat dolgoztak ki a Miniszterelnökség hat osztályának szervezeti felépítésére és működésére vonatkozóan, s megerősítették a miniszterelnök-helyettesi tisztségét és apparátusát. Az 1988. évi 400. törvény létrehozta a miniszterelnök-helyettesi tisztséget, de az új intézményhez tartozó szerveket nem határozta meg. Ezt a hiányosságot pótolta a Giulio Andreotti idején elfogadott belső szabályozás, amely felállította a miniszterelnök-helyettesi titkárságát és meghatározta saját irányítása alatt működő apparátusát.

A Giulio Andreotti vezette két kormány idején megerősítették a politikai intézményeket, például a kabinettanácsot, míg a főként szervezési feladatokkal bíró intézményeket (például a kormányprogramért felelős szakértők bizottsága) nem fejlesztették.

Az első „miniszterelnöki” jellegű kormányt Giuliano Amato vezette, aki jelentősen csökkentette a miniszterek számát, nem nevezett ki miniszterelnök-helyettest, tovább-

bá a parlamenttel való kapcsolatokért magát a Miniszterelnökség államtitkárát tette felelőssé, nem pedig egy osztályvezetőt vagy tárcanélküli minisztert, mint ahogy az korábban történt. Giuliano Amato megerősítette saját hatalmát a kormány politikájának kialakításában is.

Giuliano Amatót követően Carlo Azeglio Ciampi lett a miniszterelnök, aki folytatta és egyben felgyorsította a Miniszterelnökség strukturális átszervezését, 1993-ban elfogadta a Miniszterelnökség belső szabályzatát, 1994-ben átszervezte a főtitkárságot, s jelentősen megerősítette a parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárcanélküli minisztert.

Ezek a reformok növelték a miniszterelnökkel közvetlenül együtt dolgozó apparátust, a főtitkárságot, a közösségi politikákért felelős titkárságot, s különösen a parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárcanélküli miniszter pozícióját erősítették. Továbbá megerősítették a koordinációs és konzultációs tevékenységet a kormányon belül. Felállították az előkormányülés intézményét, amely technikailag készítette elő a kormányülésre beterjesztendő javaslatokat. Az új szabályozások lehetővé tették, hogy a miniszterelnök egy vagy több kormányzóvivőt nevezhet ki, akik feladata a kormány tevékenységének hatékonyabb kommunikálása. A változtatások eredményeként a kormány jobban tudta irányítani a politikai napirendalkotás folyamatát.

Az 1980-as évek végén és az 1990-es évek legelején tapasztalható élénk, a miniszterelnökség és a miniszterelnök körüli reformláz az első többségi rendszerben választott kormányok ideje alatt jelentősen csökkent.

#### **2.2.4.1 Az első Berlusconi-kormány – a várt átszervezés elmaradása**

Az 1980-as évek végi és az 1990-es évek eleji, a Miniszterelnökségre vonatkozó reformok után további lépések voltak várhatóak, különösen a Silvio Berlusconi vezette kormány idején. A karizmatikus és monokratikus vezetési stílusú miniszterelnöktől a Miniszterelnökség további megerősítését és a kormányzati döntéshozatal központosítását várták sokan.

A várakozásokkal szemben azonban Silvio Berlusconi a Miniszterelnökséget nem hatalma megerősítésének színtereként, hanem a koalíción belüli viták elrendezésének színtereként kezelte, használta. Nem állt rendelkezésére sem elegendő idő – az 1995 elején kialakult kormányválság következtében –, sem a megfelelő közigazgatási szakértői bázis, hogy folytassa a Miniszterelnökség már korábban megkezdett átalakítását, reformját, megerősítését.

Az első Berlusconi-kormányt követő szakértői kormány, Lamberto Dini vezetésével a számos megoldandó probléma mellett nem tudott a Miniszterelnökség reformjával foglalkozni, bár a miniszterelnök többször hangsúlyozta, hogy a kormányzati stabilitás és hatékonyság növeléséhez szükség lenne a miniszterelnök megerősítésére, s az egész végrehajtó hatalom politikai rendszeren belüli kiemelésére.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> L. bővebben: PASQUINO, Gianfranco: *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale.*, Laterza, Roma–Bari, 1985. 168.

### 2.2.5 A Chigi Palota átszervezése az 1997. évi 57. delegált törvénnyel

Három év „szünetet” követően az első Romani Prodi vezette kormány idején újból előtérbe került a Miniszterelnökség szervezetét és döntéshozatali mechanizmusait érintő reform szükségessége. Giuliano Amato után újból egy „miniszterelnöki” típusú vezetési stílusú politikus került a Miniszterelnökség élére.

Az 1997. évi reform a végrehajtó hatalom három pillérét rendezte át, az autonómiák rendszerét, a miniszterei struktúráját és a központi állami vezetést. A dokumentum 11. és 12. cikke foglalkozik a Miniszterelnökséggel. A reform eredményeképpen az intézmény irányítása még inkább a miniszterelnök kezében összpontosult, emelkedett az alkalmazott szakértők száma. A Miniszterelnökséget vezető államtitkárt és államtitkárságot megerősítették, nőtt azon politikai és technikai feladatokat végző apparátus száma, amely már közvetlenül a miniszterelnök irányítása alá tartozott. A reform azonban nem csupán az államtitkárt, hanem a Miniszterelnökség főtitkárait is megerősítette, mind a szervezeti, mind pedig a koordinációs feladatok és kompetenciák terén. Ebben az időszakban a főtitkári tisztséget Alessandro Pajno töltötte be, aki a későbbi, 1999. évi átfogó reform kidolgozója lesz.

A reform legfontosabb, a Miniszterelnökséget érintő része a hivatal „elefánt” méretű apparátusának átszervezése volt. Az évek során számos olyan szakpolitika-terület csatoltak a Miniszterelnökséghez, amely ellátásához nem volt szükség az intézmény koordinációjára és politikai irányítására. Az 1997. évi reform ezen területek egy részét visszacsatolta az illetékes szakminisztériumokhoz, másik részüket pedig kiszervezte különböző végrehajtó ügynökségekhez.

A reform kidolgozta a Miniszterelnökség szervezeti, szabályozási és pénzügyi függetlenségének kereteit is, amelyeket elvben már az 1988. évi 400. törvény is előírta.

Az 1997. évi reform nem csupán a Miniszterelnökséget, hanem a minisztériumi szervezeti struktúrákat is átrendezte. A fő célja a szemléletváltás volt, egy egyszerű és igen központosított Miniszterelnökséget képzelt el, amely szervezeti, szabályozási és pénzügyi önállósággal bírt már, annak érdekében, hogy biztosítsa az intézmény irányítási feladatok ellátását és hatékonyságát.

A következő reformlépés eredménye, hogy már a Miniszterelnökség is dolgozhat külső, nem a közigazgatás állományába tartozó szakértőkkel.<sup>34</sup>

Az 1997. évi reform esetében újítás volt még annak jellege is, már nem rendes törvény, hanem delegált hatáskörben elfogadott törvényerejű rendelet, amelyről alapvetően nem a parlament, hanem a kormány, s ezáltal a miniszterelnök dönt.

---

<sup>34</sup> 1998. augusztus 6.-i miniszterelnöki rendelet, 10. cikk, 2. bekezdés.



### **2.2.6 A hatalmas Miniszterelnökség leépítése felé vezető úton – az első és a második D’Alema-kormány reformjai**

Massimo D’Alema egyfelől kontinuitást képviselt a korábbi miniszterelnökökhöz képest, másfelől ugyanakkor nagyon erős politizációt hajtott végre a Miniszterelnökségen, számos, a saját pártján belül magas pozíciót betöltő politikust nevezett ki a Miniszterelnökség fontos tisztségeibe. A Miniszterelnökség államtitkárának Franco Bassanini, a korábbi közigazgatási minisztert, míg a Miniszterelnökség főtítkárának Paolo De Joannát, a korábbi gazdasági minisztert nevezte ki.

Massimo D’Alema nem csupán a vezetési stílusban vitte tovább a Romano Prodi által megkezdett gyakorlatot, hanem a szabályozások terén is, elfogadta a Miniszterelnökség átszervezésére vonatkozó szabályozást és a miniszteri struktúra átalakítását.

Az 1999. évi 303. törvényerejű rendelettel átszervezték a Miniszterelnökséget és csökkentették belső intézményeit, ezáltal közelítve azt a többi európai demokráciában ismert miniszterelnöki hivatali struktúrához. A reform fontos eleme, hogy kiemelte, a Miniszterelnökség és az egyes minisztériumok eltérő szervezeti egységek, mert eltérő feladatokat végeznek. Továbbá a reform tizennyolcra tizenkettőre csökkentette a szakminisztériumok számát.

A reform eredményeként a miniszterelnök a politikai rendszer középpontjába került, politikaformáló, irányító és koordináló funkcióinak megerősítésével, s a Miniszterelnökség vált azzá az intézménnyé, amellyel ezeket a funkciókat el tudja látni, s biztosítani tudja a kormány politikai és adminisztratív egységét. A reform kiemelte a miniszterelnök irányító és koordináló szerepének fontosságát is. Ezt a szerepet már az 1988. évi 400. törvény is elismerte, bár kevésbé formális módon.

A reform kialakította kilenc minisztérium osztályrendszerét, a technikai, operatív funkciókat külső ügynökségekhez utalta, a kormány helyi, területi képviselőit átalakította a prefektusi rendszert, újraszervezte és csökkentette az apparátust, egyszerűsítette a Miniszterelnökség szervezeti felépítését.

A törvényerejű rendelet kimondta, hogy a Miniszterelnökség olyan apparátusból áll, amelynek feladata, hogy biztosítsa a miniszterelnök politikai irányító funkciójához szükséges háttérrel. A reform átszervezte a Miniszterelnökség feladatköréhez nem szervesen kapcsolódó szakpolitika-területek feladatait, azok egy részét áthelyezte szakminisztériumokhoz, illetve különböző ügynökségekhez. A reform meghatározta, melyek azok a politikaterületek, amelyek a Miniszterelnökség közvetlen kompetenciájába tartoznak, és ezekhez a feladatokhoz megfelelő képzettségű és számú apparátust biztosított. A miniszterelnök hatáskörébe a reform alapján a következők tartoznak: a kormány adminisztratív és jogalkotási tevékenysége, a kormányprogram szempontjából stratégiai jelentőségűnek nyilvánított szektorális politikák, a közigazgatás működéséhez és innovációjához kapcsolódó politikák, az intézményi kommunikációs politikák, valamint az esélyegyenlőség biztosításával és a diszkrimináció elleni harccal foglalkozó politikák.

Az 1999. évi reform további újítása, hogy megerősítette a Miniszterelnökséget és a miniszterelnököt az európai uniós politikák és a decentralizáció területén.

A törvényerejű rendelet részletesen szabályozta a miniszterelnök szervezeti és pénzügyi függetlenségét is. A reform következtében a kormány vezetője miniszterelnöki rendelettel új szervezeti egységeket hozhat létre a Miniszterelnökség főtitkárságán belül, s meghatározhatja a miniszterek és államtitkárok tevékenységi struktúráját, létrehozhat továbbá ideiglenes missziókat a Miniszterelnökségen belül, meghatározhatja, hogy mely osztályok és irodák tevékenykednek a tárcanélküli miniszterekkel és a Miniszterelnökségen dolgozó államtitkárokkal szoros együttműködésben, s meghatározhatja ezen egységek összetételét.

A miniszterelnök pénzügyi függetlensége eredményeként a Miniszterelnökség önállóságot kapott, szabadon felhasználhatja az állami költségvetésben meghatározott keretét, míg korábban a minisztériumokéval megegyező felhasználási szabályok voltak rá érvényesek, s az Állami Számvevőszék ellenőrizte. A reform további következménye, hogy immár a miniszterelnök dönthet a Miniszterelnökség saját költségvetési és számviteli egységeinek felállításáról és összetételéről miniszterelnöki rendeletek útján.

Az 1999. évi reform garantálta a miniszterelnök szélesebb döntéshozatali hatalmát, s meghatározta a Miniszterelnökség legfontosabb szervezeti egységeit, a főtitkárságot, az Európai Unióban való részvételért felelős osztályt, a kormány jogalkotási tevékenységének koordinálásáért felelős osztályt, és a regionális ügyekért felelős osztályt. Ugyanakkor a további szervezeti egységekre vonatkozóan szabad kezelt biztosított a mindenkor miniszterelnöknek.

### **2.2.7 Az 1999. évi reformok gyakorlati megvalósítása – a második Amato-kormány**

A 2000 áprilisában hivatalba lépő második Amato-kormány képes volt kihasználni az 1999. évi reformok előnyeit, különösen a szervezeti rugalmasságot és függetlenséget. A Miniszterelnökség vezetésében Amato a politikai pályafutása során már megfigyelhető közigazgatási és politikai szemléletet alkalmazta, s ennek részeként nem csupán átültette a gyakorlatba az 1999. évi reform intézkedéseit, de azok hibáit és hiányosságait is orvosolta normatív úton. A változtatások eredményeként a miniszterelnöki irodához csatolta a különleges titkárságot, amely ezáltal a miniszterelnökkel szoros együttműködésben tevékenykedő egységek részévé vált, illetve azokat az irodákat és osztályokat, amelyek nem a Miniszterelnökség fő feladataihoz tartoztak, áthelyezte szakminisztériumokhoz és ügynökségekhez, a koordinációs funkciókat pedig a Miniszterelnökség főtitkárának kezében összpontosította. A főtitkárságot kibővítette egy, a szakszervezetekkel való kapcsolatért felelős irodával, megerősítette a főtitkár és a költségvetési és számviteli iroda közötti kapcsolatot, s ezen iroda szakmai apparátusát.

A Giuliano Amato által elfogadott összes miniszterelnöki rendelet 2000 és 2001 között azt a célt szolgálta, hogy megerősítse a Miniszterelnökség politikai elemző és kidolgozó képességét, illetve hatékonyságát. Ez különösen érvényesült a gazdasági ügyekért felelős osztály esetében, annak érdekében, hogy a Miniszterelnökség függetlennedni tudjon a Gazdasági Minisztériumtól a jogszabály-tervezetek előkészítési fázisában. A törekvés részeként több mint harminc fiatal politikaelemzőt vettek fel a Miniszterelnök-

ségre, s megerősítették a jogi és törvényalkotásért felelős osztályt is. A politika-előkészítő egységek mellett a különböző intézményekkel való kapcsolattartásért felelős egységeket is fejlesztették annak érdekében, hogy a kormány valóban hatékonyan el tudja látni koordinációs feladatát.

### 2.2.8 Berlusconi visszatérése

Silvio Berlusconi visszatéréseével folytatódott a Miniszterelnökség politizációja, a miniszterelnök a fő tisztségeket pártja vezető embereinek és személyes tanácsadóinak adta.

Az Amato-kormány nem alkotta meg azokat a kiegészítő szabályozásokat, amelyekre szükség lett volna, hogy az 1999. évi reform teljessé váljon. Ez a feladata a második Berlusconi-kormányra várt, amely rögtön első kormányülésén elfogadta a 2001. évi 217. kormányrendeletet, amellyel kialakította az új miniszteri struktúrát, amely már összhangban volt az 1999. évi 300. törvényerejű rendelettel. A rendelkezés értelmében a kormány lényegesen kisebb méretűvé vált, ez viszont jelentősen korlátozta a koalíciós egyezkedések és „osztogatások” lehetőségét. A rendelet legfontosabb eleme, hogy újból felállította a Kommunikációért Felelős Minisztériumot, módosította a Termelési Minisztérium, a Jogalkotással és technikai ellenőrzéssel foglalkozó ügynökség, az Egészségügyi Minisztérium és a Szociális Politikáért és Munkaügyért Felelős Minisztérium feladatkeretét.

Kevésbé a kormány megalakulását követően fogadta el a parlament a 2001. évi 317. törvényt, amely az 1988. évi 400. törvényt módosította. Az új törvény a minisztériumok számát tizenkettőről tizennégyre emelte, bevezette a miniszterhelyettesi tisztséget, amely a továbbra is jelen lévő minisztériumi államtitkár mellett működött, néhány korábban a szakminisztériumokhoz visszahelyezett, vagy ügynökségekhez kihelyezett osztályt és irodát visszacsatolt a Miniszterelnökséghez, például az Információs és Kiadói Osztályt és a Polgári Védelemért és a Nemzeti Közszolgálatért Felelős Osztályt.

Silvio Berlusconi új tárcanélküli miniszteri pozíciókat is létrehozott, a kormányprogram megvalósításáért felelős, a világban élő olaszokért felelős, illetve az innovációért és technológiai miniszteri tisztségeket. Ezzel az intézkedéssel új politikaterületeket vont a Miniszterelnökség irányítása alá, és fejlesztette a politikai célok megvalósulásának monitoringrendszerét, intézményi struktúráját.

2002-ben egy miniszterelnöki rendelettel egyszerűsítette az intézményi kommunikációt, csökkentett bizonyos szervezeti egységeket, s növelte a Miniszterelnökségnek dolgozó külsős szakértők számát. Ebben az időszakban jelentősen megváltozott az intézmény kommunikációja, amelyet részletesen a 3.4. pontban elemzünk.

Ugyanakkor kevésbé logikus, a döntéshozatal központosításával szembemenő intézkedések is megfigyelhetők ebben az időszakban. A kormányzás második évében elfogadták a 2002. évi 137. törvényt.<sup>35</sup> A gazdasági ügyekért felelős osztályt átalakí-

---

<sup>35</sup> A törvényhez később kilenc törvényerejű rendeletet fogadtak el, amelyek kiegészítő rendelkezéseket tartalmaztak.

tották, s számos feladat- és kompetenciakört vettek el tőle, ezzel párhuzamosan pedig megerősítették a gazdasági minisztériumot, létrehozva ezzel a gazdasági miniszter és a miniszterelnök által alkotott tandemet.

### 2.2.9 A második Prodi-kormány

A második Prodi-kormány beiktatását követően a 2006. évi 181. számú törvényerejű rendelettel tizenhatról tizennyolcra emelte a tárcával rendelkező szakminiszterek számát. Ez a döntés egyértelműen a koalíciós szükségletek kielégítésére született. A reform további két fő területet érintett: a gazdaságpolitikai kompetenciákat és a szociálpolitika területén lévő feladatokat. A gazdaságpolitika terén a rendelet eredményeként átalakították a termelési tevékenységekért felelős szakminisztériumot, a nevét is megváltoztatták Gazdaságfejlesztési Minisztériummá, továbbá a CIPE<sup>36</sup> titkárságát a gazdasági minisztériumból a Miniszterelnökségre helyezték át. Ez utóbbi változás komoly jelentőséggel bír a miniszterelnökre nézve, hiszen ezáltal a kormányfő komoly hatalmat kapott a gazdasági programozás és a nemzeti gazdaságpolitika koordinálásában.

A második Prodi-kormány regnálása elején elfogadott rendeletet követően a kormánykoalíció igen labilis helyzete következtében<sup>37</sup> nem volt további lehetőség a reformok folytatására. Közvetett módon azonban történt előrelépés, hiszen a 2008. évi költségvetési törvény maximalizálta a következő kormánytól a kabinet tagjainak számát, mivel kimondta, hogy a szakminiszterek, a miniszterhelyettesek, a tárcanélküli miniszterek és az államtitkárok száma nem haladhatja meg a hatvanat. A törvény kitért arra is, hogy a kormány összetételének összhangban kell lennie az Alkotmány 51. cikkében megfogalmazott elvekkel.<sup>38</sup>

### 2.2.10 A 16. törvényhozási ciklus „újításai”

A 2008. évi választások a jobboldal nagyarányú győzelmét hozták,<sup>39</sup> s újból Silvio Berlusconi alakíthatott kormányt, már negyedszer. A 2007 végén elfogadott 2008. évi költségvetési törvény korábban említett rendelkezése következtében a miniszterek és államtitkárok száma nem változott lényegesen az előző ciklushoz képest. A költségvetési törvény vonatkozó rendelkezései következtében ezért nem is volt szükség a kormány összetételét meghatározó kormányrendelet elfogadására az új törvényhozás elején.

<sup>36</sup> ??????????

<sup>37</sup> A második Prodi kormány a parlament felsőházában csupán két szenatori hellyel bírt többel az ellenzékhez képest, amely gyakorlatilag a koalíció működésében napi szintű fennakadásokat, nehézségeket okozott. A kormány életben tartására Romano Prodi havi több alkalommal kért bizalmi szavazást egy-egy kormányzati javaslatához.

<sup>38</sup> L. bővebben: 2007. évi 244. törvény 1. cikk, 376. bekezdés.

<sup>39</sup> ????????????????

A kormány által elfogadott 2008. évi 85. számú törvényerejű rendelet megerősítette a Miniszterelnökség korábban már meglévő kompetenciáit és saját szervezetalakítási jogait, továbbá tartalmazta azokat a szabályozásokat, amelyek a 2008. évi költségvetési törvény rendelkezéseinek aktualizálásához voltak szükségesek.

## **2.3 A kormányzati kommunikáció szerepe a politika prezidencializálásában**

Az olasz politikai rendszer prezidencializációja szorosan kapcsolódik Silvio Berlusconi nevéhez, azonban, ahogy a korábbi pontokban láthatóvá vált, a jelenség elemeinek intézményesítéséért igen keveset tett. A Miniszterelnökség megerősítéséért és az intézmény valódi miniszterelnöki irodává váló alakításáért sokkal inkább a baloldali és sok esetben igen nehéz koalíciós problémákkal küzdő kormányok és miniszterelnökök, mint Romano Prodi és Massimo D'Alema tettek legtöbbet az elmúlt húsz évben.

Azt várhatnánk azonban, hogy a kormányzati kommunikáció területe más, ebben a szektorban valódi előrelépéseket tett intézményi szinten Silvio Berlusconi. Ebben a pontban azt vizsgálom, hogy a kormányzati kommunikáció intézményrendszere hogyan fejlődött, és ebben milyen szerepe volt a jobboldal vezetőjének.

A kormányzati kommunikáció vizsgálata különösen indokolt, hiszen a politika prezidencializációjának egy fontos területe, fontos eszköz a vezető hatalmának és támogatottságának fenntartásában, nem csupán a választópolgárok körében, hanem saját pártján és a kormánykoalíciót alkotó pártokon belül is. A kommunikáció ezen szerepe pedig a tömegmédiá és a digitalizáció korában még inkább felértékelődik.

### **2.3.1 A kormány kommunikációja az 1980-as évek előtt**

A Miniszterelnökséghez 1948 óta tartozott egy külső ügynökség, amelynek feladata az információszolgáltatás volt. Az 1948. évi 274. számú törvényerejű rendelet meghatározta a Miniszterelnökség sajtóval és rádiókkal kapcsolatos feladatait, valamint az irodalmi, művészeti és tudományos jogdíjakhoz kötődő kompetenciáit. A rendelet számos jogkört biztosított a miniszterelnök számára a nyomtatott sajtó, a rádiózás, illetve az irodalmi, tudományos és művészeti szerzői jogdíjak szabályozása terén.

Az 1948. évi szabályozást követően azonban egészen az 1980-as évekig nem került sor újabb reformokra. A kormányzati kommunikáció nem volt a fő prioritási területek között, amikor 1981-ben felállították az új kiadói szolgáltatást.

### **2.3.2 Az első Craxi-kormány idején történt változások**

Az első jelentős előrelépésre a Benito Craxi vezette kormány idején került sor, amikor 1983-ban, az 1981. évi reform folytatásaként felállították a kiadói szolgáltatást, amely

a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, Giuliano Amato közvetlen irányítása alá került. Egy évvel később immár miniszterelnökként Giuliano Amato kiértékelve a frissen felállított osztály eredményeit és gyengeségeit, átszervezte azt.

Az átalakított osztály négy fő feladatot látott el: a kormány és intézményeinek kommunikációját, felelős volt továbbá a kommunikációval és a jogdíjakkal foglalkozó jogszabályokért, valamint a kulturális és információs szektorért. A reform elsődleges célja az volt, hogy csökkentse az egyes szakminisztériumokban végzett ilyen jellegű tevékenységet, áthelyezve azokat a Miniszterelnökségre. További célkitűzés volt a miniszterelnök sajtóirodájának és a kormány információs osztályának elkülönítése, illetve, hogy mind a privát szektorban, mind a közigazgatásban jelen lévő erőforrásokat és szaktudást felhasználják a kormányzati kommunikáció fejlesztésére.

A reform összességében a kommunikációs tevékenység központosítását és megerősítését célozta meg.

### **2.3.3 Az 1980-as évek végétől kezdődő változások és azok hatása a kormányzati kommunikációra**

Olaszországban az első és a második Köztársaság közti átmenetet erőteljes és gyors változások kísérték a kormány és a közvélemény közti kapcsolatokban. Az 1992-es Tiszta Kezek botrány következtében az első Köztársaság két meghatározó pártja, a Kereszténydemokrata Párt és az Olasz Szocialista Párt gyakorlatilag szétmorzsolódott. A harmadik meghatározó párt saját identitásválsága áldozata lett. A tradicionális pártok válsága egész Európában megfigyelhető volt ebben az időszakban, de Olaszországban a korrupciós botránysorozat következtében még jelentősebb volt ezen pártok krízise és összeomlása, már az 1980-as évek végétől. A tradicionális pártok után maradt ürt betöltő új és régi új szereplők – élükön Silvio Berlusconi későbbi miniszterelnökkel – arra törekedtek, hogy közvetlenebb kapcsolatot építsenek ki a választópolgárokkal. Ennek az újfajta, közvetlenebb kapcsolat megteremtésének elsődleges eszköze pedig a kommunikáció volt. Az olasz politika prezidencializálódása és a két Köztársaság közti átmenet okozta helyzet, klíma megteremtette az igényt a kormányzati kommunikáció megerősítésére.

Azonban a kormányzati kommunikáció, s különösen annak intézményi megerősítése nem volt egyszerű folyamat, nem csupán az ország parlamentáris kormányformája miatt, amelynek következtében a kormány kollegiális jellege következtében a kormányzati kommunikáció a kormány egészének tevékenységét jelenítette meg, nem kifejezetten a miniszterelnök munkáját. A kormányzati kommunikáció nem elsősorban a miniszterelnök és az állampolgárok között próbált közvetlen kapcsolatot kialakítani, hanem a kormány egésze és az állampolgárok között. Ezt a helyzetet fokozta a nagyon erőteljes kulturális ellenállás a társadalom részéről.

Az olasz társadalom részéről érkező kulturális ellenállás a fasizmus örökségének eredménye. A fasizmus öröksége a félelem mindennemű autoriter hatalom kialakulásának lehetőségétől, s minden olyan eszköztől, amely ezt akár a lehető legkisebb eséllyel is lehetővé tenné. A kommunikáció pedig egy fontos eszköz – különösen propagandává

alakítva – az autoriter hatalom kialakításában és fenntartásában. Nem véletlen tehát, hogy Olaszországban sokáig nem működött kommunikációért felelős minisztérium.

Ez a félelem magyarázza azt is, miért ennyire hangsúlyos a kormányzati kommunikációért felelős intézmények esetében az információ-szolgáltatási feladatkör.

Az 1988. évi 400. törvény a kormányzati kommunikáció intézményrendszerét is érintette, amely felállította az Információs és Kiadói Osztályt, s azt a főtitkár irányítása alá helyezte. A törvény azonban nem tartalmazta az új osztály részletes szabályozását, ennek kidolgozására csak több mint egy évtizeddel később, 2000-ben került sor.

### **2.3.4 Az Információs és Kiadói Osztály szerkezeti struktúrája és kompetenciarendszere a 2000-es évek elejéig**

Az Információs és Kiadói Osztály négy fő kompetenciaterülettel rendelkezett, ezek a következők voltak: a kormányzati kommunikáció és ennek intézményrendszere, a kommunikációhoz kapcsolódó jogalkotás és szabályozási rendszer, a szerzői jogok törvényi szabályozása, a kulturális és információs szektor azon feladatai, amelyek az Osztály felállítása előtt is már a Miniszterelnökség hatáskörébe tartoztak, mint például a publikációs tevékenység.

Az Információs és Kiadói Osztály működése során negatívan hatott az egyes minisztériumok kommunikációs tevékenységére és intézményrendszerére. Az Osztály célja a kormány kommunikációs tevékenységének koordinálása volt központi állami szinten, annak érdekében, hogy csökkentse a fragmentációt és a párhuzamosan végzett, azonos kommunikációs tevékenységeket, ezzel növelve a kormányzati kommunikáció hatékonyságát.

### **2.3.5 Az Információs és Kiadói osztály reformja 2000-ben**

Bár az 1988. évi 400. törvény felállította az Információs és Kiadói Osztály struktúráját, nem határozta meg részletesen az egyes szervezeti egységek feladat- és kompetenciakörét, illetve eszközrendszerét. Ennek a hiányosságnak a 2000. évi 150. törvény vet véget, amely a közigazgatás információs- és kommunikációs tevékenységét szabályozza.

A 2000. évi törvény értelmében az Információs és Kommunikációs Osztály három területen lát el feladatokat: a kommunikációs, a kiadói és a szerzői jogdíjak területén.

#### **2.3.5.1 Az Információs és Kiadói Osztály szerkezete**

Az Információs és Kiadói Osztály három irodából és hat szolgálatból áll a 2000. évi 150. törvény értelmében. Az Intézményi Információs Szolgáltatási és Kommunikációs Tevékenységért Felelős Irodához tartozik az Intézményi Kommunikációért Felelős Szolgálat és az Információs Szolgáltatásért, a Közszolgálati Rádió- és Televíziócsatornákkal való Kapcsolatokért és az Intézményi Publikációkért Felelős Szolgálat. A Kiadói Osztályhoz

a Sajtószolgálat és a Rádió- és Televízióadókért és Befektetésekért Felelős Szolgálat tartozik. A Szerzői Jogok Védelméért, a Szellemi Tulajdonért és a SIAE-ért Felelős Osztályhoz két szolgálat tartozik: a Szerzői Jogok és a Szellemi Tulajdonok Védelméért Felelős Szolgálat és a Szerzői Jogokért Közbenjáró Szervek Felügyeletéért Felelős Szolgálat.

Az Intézményi Információs Szolgálati és Kommunikációs Tevékenységért Felelős Iroda feladata fő feladata a kommunikációs tevékenységek programozása és a közvélemény-kutatások, felmérések végzése. Az Intézményi Kommunikációért Felelős Szolgálat legfontosabb feladata az összes intézményi kommunikációs kampány koordinálása. Fejleszti a miniszterelnök és a Miniszterelnökség kommunikációs programját, s ellenőrzi az egyes szakminisztériumok éves kommunikációs tervét, illetve azok pontos és hatékony megvalósítását. Minden minisztérium köteles a Szolgálat számára az előre megjelölt határidőre megküldeni az éves kommunikációs tervet, amelynek nem csupán a minisztérium kommunikációs terveit kell tartalmaznia, hanem minden, az adott minisztérium ellenőrzése alá tartozó szerv kommunikációs tevékenységre vonatkozó terveit.

Ez a fajta koordináció a gyakorlatban azonban nem működik hatékonyan, mert az egyes minisztériumok nem tartják be jelentéstételi kötelezettségüket, s a Szolgálat kezében nincs semmilyen szankciós eszköz, amelynek segítségével hatást tudnának gyakorolni a kötelezettséget elmulasztó minisztériumokkal szemben.

A szolgálat csupán az állampolgárok felé irányuló intézményi kommunikációval foglalkozik, belső intézményi, illetve intézményközi kommunikációval nem. Nem foglalkozik továbbá Olaszország külföldi megítélésével, imázsépítésével sem.

### **2.3.6 Az Információs és Kiadói Osztály működésének változásai**

Az Információs és Kiadói Osztály szerkezeti felépítése a 2000. évi 150. törvény rendelkezéseit követően jelentősen nem változott, gyakorlatilag kisebb módosításokkal még mindig a 2000. évi törvény szabályozásai a hatályosak.

Változás csupán az Osztály működésében, illetve irányításában figyelhető meg az évek során. A Melléklet harmadik táblázata tartalmazza az osztályvezetők listáját. A táblázatból jól látható a tendencia, amely alapján elmondható, hogy az Információs és Kiadói Osztály osztályvezetői posztján nem volt jelentős a fluktuáció, számos osztályvezető több cikluson keresztül látta el ezt a tisztséget, különböző kormányoknak és miniszterelnököknek is dolgoztak. A táblázatból szintén jól látható az is, hogy a posztot a második D'Alema-kormány idején nem töltötték be. Az osztályvezetői feladatokat ebben az időszakban Gianni Cuperlo, D'Alema korábbi kommunikációs tanácsadója látta el, aki azonban hivatalosan nem volt az Információs és Kiadói Osztály vezetője, csupán a kormány kommunikációjáért felelős személy.

A másik fontos tény az Információs és Kiadói Osztály és a kormányzati kommunikáció megerősítésével kapcsolatban, hogy a második és harmadik Silvio Berlusconi-kormány ideje alatt az osztályvezetői pozíciót, a Miniszterelnökségért felelős államtitkári pozíciót, illetve a kormányzóvivői tisztséget ugyanaz az ember látta el, Paolo Bonaiuti. Ebben az időszakban megfigyelhető egy centralizációs tendencia a „pozícióhalmozás”



következtében, ám ehhez a változáshoz semmilyen szinten sem társult az Információs és Kiadói Osztály megerősítése. Nem növelték az osztály feladatkörét és eszköztárát, nem bővítették humánerőforrását, és nem növelték költségvetését sem. Ezen egyéb változások elmaradása miatt ez az időszak sem tekinthető egyértelműen a prezidencializáció megjelenésének a kormányzati kommunikációért felelős intézmények körében.



# KONKLÚZIÓ

Tanulmányomban az olasz politika prezidencializálódásának intézményesülésével foglalkoztam. Azt vizsgáltam, hogy a politika prezidencializációja milyen mértékben és szinten jelent meg a végrehajtó hatalom esetében. A tanulmány két területre fókuszált, a kormány központi szervére, a Miniszterelnökségre és a kormányzati kommunikációért felelős intézményrendszerre.

Mindkét területen a vizsgálat kiindulási alapját a vonatkozó jogszabályok jelentették az 1980-as évektől egészen napjainkig. A jogszabályi háttér vizsgálatát kiegészítettem az intézmények napi, gyakorlati működésének elemzésével, amelyekhez statisztikai adatokat, illetve személyes, köztisztviselőkkel készített interjúkat használtam.

A kutatás és a jogszabáylelemzés eredményeként arra a következtetésre jutottam, hogy az olasz politikai rendszer prezidencializálódása nem jelent meg intézményi változások tekintetében sem a kormány központi szerve, a Miniszterelnökség esetében, sem a kormányzati kommunikációért felelős intézmények esetében. Megfigyelhetőek mindkét területen kezdeményezések, törekvések az intézmények megerősítésére és a döntéshozatal centralizálására, azonban átfogó reformokról nem beszélhetünk.

A tanulmány másik fontos megállapítása, hogy ezek a fent nevezett kezdetleges intézményi reformok sem az olasz politikai rendszer prezidencializálódásának „vezéralakjához”, Silvio Berlusconihoz köthetőek, hanem a lényegesen gyengébb, fragmentált baloldali kormánykoalíciók élén álló miniszterelnökökhöz, elsősorban Romano Prodihoz és Massimo D'Aleamához.

A politika prezidencializálódásának intézményesülése nem bizonyítható az olasz végrehajtó hatalom esetében. Azt mondhatjuk, hogy az olasz választási rendszer legutóbbi reformjai elindították a politikai rendszer prezidencializálódását, azonban ezt nem követte egy, a kormány szerkezeti rendszerét alapjaiban átalakító reform, amely összhangba hozta volna a választási rendszer változásait a kormányzati struktúrával és a kabinet működési logikájával.



# MELLÉKLET

## A Miniszterelnökség osztályainak és irodáinak átalakulása az elmúlt két évtizedben

A Miniszterelnökség szervei	Első Prod -kormány	Első D'Alen-kormány	Második D'Alena-kormány	Második Amato-kormány	Második Berlusconi-kormány	Harmadik Berlusconi-kormány	Második Prodi-kormány	Negyedik Berlusconi - kormány	Monti-kormány
Főtitkárság	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jogi- és törvényalkotási ügyekért felelős osztály	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Közigazgatási koordinációs Iroda / Közigazgatási koordinációs Osztály	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Információs és kiadói osztály	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Közösségi politikák koordinációjáért felelős osztály / Európai közös politikákért felelős osztály	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Intézményi reformokért felelős osztály	X	X	X	X	X <sup>1</sup>	X <sup>1</sup>	X	X	X
Költségvetési, adminisztratív és technikai szolgáltatásokért felelős osztály / Költségvetési és számviteli iroda	X	X	X		X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	X <sup>3</sup>	X <sup>3</sup>
Parlamenttel való kapcsolatokért felelős osztály		X	X	X	X	X	X	X	X
Regionális ügyekért felelős osztály		X	X	X	X	X	X	X	X <sup>4</sup>
Esélyegyenlőségi osztály		X	X	X	X	X	X	X	X
Állam, régiók és autonóm provinciák konferenciájának titkársága / Állam és városok konferencia titkársága / Állam, régiók, városok és autonóm területi egységek egyesített konferenciája		X	X	X	X	X	X	X	X
Sajtóiroda	X	X <sup>5</sup>	X <sup>5</sup>		X <sup>5</sup>	X <sup>5</sup>	X <sup>6</sup>	X <sup>5</sup>	X <sup>5</sup>

A Miniszterelnökség szervei	Első Prodi-kormány	Első D'Alema-kormány	Második D'Alema-kormány	Második Amato-kormány	Második Berlusconi-kormány	Harmadik Berlusconi-kormány	Második Prodi-kormány	Negyedik Berlusconi-kormány	Monti-kormány
Rendezényszervezési Iroda	X	X	X		X	X	X	X	X <sup>7</sup>
Katonai tanácsadók irodája	X	X	X		X	X	X	X	X
Olasz Köztársaság kitüntetéseiért felelős iroda		X	X	X	X	X	X	X	X <sup>8</sup>
Diplomáciai tanácsadók irodája		X	X		X	X	X	X	X
Minisztertanács titkársága		X	X		X	X	X	X	X
Gazdasági ügyekért felelős osztály	X	X	X	X	X	X	X		
Közigazgatásért felelős osztály		X	X		X	X	X	X	X
Polgári védelemért felelős osztály		X	X		X	X	X	X	X
Nemzeti közszolgálatért felelős iroda		X	X		X	X	X	X	
Kormányprogramért felelős iroda	X				X <sup>9</sup>	X <sup>9</sup>	X <sup>9</sup>	X	X
Belső ellenőrzésért felelős szolgálat	X				X <sup>10</sup>	X <sup>10</sup>	X <sup>10</sup>	X <sup>10</sup>	X <sup>11</sup>
Helyi gazdaságok fejlődéséért felelős osztály					X	X	X	X	X <sup>13</sup>
Vallási felekezetekkel való kapcsolatokért felelős osztály				X	X	X	X	X	
Olaszok a világban osztály		X	X	X	X	X			
Humán erőforrásért és informatikai szolgáltatásokért felelős osztály					X	X	X	X	X <sup>14</sup>
Általános- és személyügyekért felelős osztály	X	X	X	X					
Miniszterelnöki iroda					X	X	X		X
Állami-, kormányzati és humanitárius célokra használt repülőgépekért felelős iroda					X	X	X	X	
Drogellenes politikákért felelős nemzeti osztály					X	X		X	X
Rendes és különleges nyugdíjakért felelős bizottság titkársága	X	X	X						X
Sportért felelős szervezetekkel való kapcsolatokért felelős iroda / Sportért felelős iroda	X							X	X
Miniszterelnök-helyettes irodája		X	X					X	

A Miniszterelnökség szervei	Első Prodi -kormány	Első D'Alema-kormány	Második D'Alema-kormány	Második Amato-kormány	Második Berlusconi-kormány	Harmadik Berlusconi-kormány	Második Prodi-kormány	Negyedik Berlusconi-kormány	Monti-kormány
Információs és statisztikai osztály / Információs, telekommunikációs és statisztikai iroda	X	X	X						
Közigazgatási Főiskola		X	X	X					
Szociális ügyekért felelős osztály		X	X	X					
Innovációs és technológiai osztály					X	X	X		
Turizmus fejlesztéséért és versenyképességéért felelős osztály							X	X	X
Védelmi bizottság titkársága		X	X						X
Szakszervezetekkel és a bírói karral való kapcsolatokért felelős iroda				X				X <sup>15</sup>	X
Fiatalokért és a nemzeti közszolgálatért felelős osztály				X			X <sup>16</sup>	X <sup>17</sup>	
Központi számviteli osztály	X		X						
Főfelügyelői titkárság		X	X						
2000. évert felelős rendkívüli megbízott titkársága		X	X						
Városi területek osztály		X	X						
Szicília régióért felelős állami főbiztosság							X	X	
Családpolitikáért felelős osztály							X	X	
Strukturális forrásokért felelős osztály								X	X
Gazdasági programozásért és koordinációért felelős osztály								X	X
Közigazgatás digitalizálásáért és a technológiai innovációért felelős osztály								X	X
Szabályozások egyszerűsítéséért és minőségéért felelős egység							X		X <sup>18</sup>
Fegyverek gyártásának koordinációjáért felelős iroda	X								

A Miniszterelnökség szervei	Első Prodi-kormány	Első D'Alema-kormány	Második D'Alema-kormány	Második Amato-kormány	Második Berlusconi-kormány	Harmadik Berlusconi-kormány	Második Prodi-kormány	Negyedik Berlusconi-kormány	Monti-kormány
Nők és férfiak közti egyenlőségért felelős nemzeti bizottság				X					
Bioetikáért felelős bizottság				X					
Biotechnológiáért és biztonságért felelős bizottság				X					
Statisztikai információkat garantáló bizottság				X					
A nem szabályozott munka csökkentéséért felelős bizottság				X					
Szivárvány művelet				X					
Információs társadalom fóruma				X					
Intézményi kapcsolatokért és tanulmányokért felelős iroda								X	
Biztonságért felelős információk osztály								X	
Jogalkotás egyszerűsítéséért felelős miniszter munkáját támogató szerkezeti egység								X	
Olaszország egyesítésének 150. évfordulójára szervezett megemlékezésekért felelős technikai egység								X	
Javak, szolgáltatások vásárlásáért és az ingatlanok kezeléséért felelős iroda							X		
Olaszország imázsának növeléséért felelős szervezeti egység								X	

<sup>1</sup> Intézményi reformokért és decentralizációért felelős osztály

<sup>2</sup> Költségvetési és számviteli iroda

<sup>3</sup> Költségvetésért és az adminisztrációs és számviteli szabályok ellenőrzéséért felelős iroda

<sup>4</sup> Regionális ügyekért, turizmusért és sportért felelős osztály

<sup>5</sup> Sajtó- és szövevényi iroda

<sup>6</sup> Kormányzati kommunikációért felelős egység

<sup>7</sup> Összevonták a kitüntetésekért felelős osztállyal



- <sup>8</sup> Összevonták a rendezvényszervezési osztállyal  
<sup>9</sup> Kormányprogramért felelős osztály  
<sup>10</sup> Belső ellenőrzésért felelős iroda  
<sup>11</sup> Belső ellenőrzésért, átláthatóságért és szervezeti integritásért felelős iroda  
<sup>12</sup> Állam, városok és autonóm területi egységek konferenciája  
<sup>13</sup> Helyi gazdaságok és városi területek fejlődéséért felelős osztály  
<sup>14</sup> Összevonták  
<sup>15</sup> Csökkentették kompetencia- és feladatkörét, Bírósági alkalmazottakért felelős szolgálat  
<sup>16</sup> Ifjúságpolitikáért és sporttevékenységekért felelős osztály  
<sup>17</sup> Csökkentették kompetencia- és feladatkörét: Ifjúsági osztály  
<sup>18</sup> Összevonták

Szín-



magyarázat: 7–9 kormány 5–6 kormány 4 kormány 3 kormány 2 kormány 1 kormány

**1. táblázat: A Miniszterelnökség osztályainak és irodáinak átalakulása az elmúlt két évtizedben**

*Forrás: saját kidolgozás a kormányok honlapjai és a Miniszterelnökség archívumának dokumentumai alapján*

## A Miniszterelnökség humánerőforrás-állományának fejlődése a vizsgált időszakban<sup>40</sup>

Év	Teljes munkaidőben foglalkoztatottak	Rész-munkaidőben (50%-ig) foglalkoztatottak	Rész-munkaidőben (50%-nál kevesebb) foglalkoztatottak	Összes foglalkoztatott	A Miniszterelnökség állományába tartozók aránya az összes közigazgatási alkalmazotthoz képest
2004	2328	26	20	2374	0,07%
2005	2463	27	25	2515	0,07%
2006	2372	21	30	2423	0,07%
2007	2661	29	19	2709	0,08%
2008	2386	27	12	2425	0,07%
2009	2303	11	30	2344	0,07%
2010	2466	7	48	2521	0,08%
2011	2373	11	54	2438	0,07%

2. táblázat: A Miniszterelnökség humánerőforrás-állományának fejlődése a vizsgált időszakban

Forrás: saját kidolgozás a [www.contoannuale.tesoro.it](http://www.contoannuale.tesoro.it) honlap adatai alapján

<sup>40</sup> A táblázat csak a Miniszterelnökség saját állományába tartozó köztisztviselőket tartalmazza, a különböző minisztériumoktól és közigazgatási szervektől konkrét célfeladatra „kölcsönzött” munkærőt azonban nem. Erre vonatkozóan nem érhető el hivatalos adat.

## Az Információs és Kiadói Osztály vezetői

Évek	Miniszterelnök	Főtitkár	Információs és Kiadói Osztályvezető
1988–1989	Ciriaco De Mita	–	Stefano Rolando
1989–1992	Giulio Andreotti	–	Stefano Rolando
1992–1993	Giuliano Amato	–	Stefano Rolando
1993–1994	Carlo Azelio Ciampi	–	Stefano Rolando
1994–1995	Silvio Berlusconi (I)	–	Stefano Rolando
1995–1996	Lamberto Dini	–	Stefano Rolando
1996–1998	Romano Prodi (I)	Arturo Parisi	Mauro Masi
1998–2000	Massimo D'Alema	Marco Minniti	–
2000–2001	Giuliano Amato	Dario Franceschini	Mauro Masi
2001–2005	Silvio Berlusconi (II)	Paolo Bonaiuti	Mauro Masi
2005–2006	Silvio Berlusconi (III)	Paolo Bonaiuti	Mauro Masi
2006–2008	Romano Prodi (II)	Riccardo Franco Levi	Paolo Peluffo
2008–2011	Silvio Berlusconi (IV)	Paolo Bonaiuti	Elisa Grande
2012–2013	Mario Monti	Carlo Malinconico, Paolo Peluffo	Ferruccio Sepe
2013–	Enrico Letta	Roberto Garofoli	Ferruccio Sepe

### 3. táblázat: Az Információs és Kiadói Osztály vezetői

Forrás: a kormány archív oldalai ([www.governo.it](http://www.governo.it)) alapján saját kidolgozás

## Elkészített mélyinterjúk

### *1. Professzorok*

Prof. Prof. Sergio Fabbrini (LUISS University, Róma)

Prof. Giovanni Orsina (LUISS University, Róma)

Prof. Vincenzo Antonelli (LUISS University, Róma)

Prof. Efsio Espa (Italian National School of Public Administration, Róma)

Prof. Angelo Mari (Italian National School of Public Administration, Róma)

### *2. Köztisztviselők*

Prof. Alessandro Pajno (a Miniszterelnöki Hivatalt vezető államtitkár a Ciampi-kormány idején)

Prof. Bernardo Giorgio Mattarella (Oktatási Minisztérium, Jogi főosztály, főosztályvezető, munkavégzés kezdete: 2013)

Dr. Giovanni Vetrutto (Miniszterelnöki Hivatal, Kohézióért felelős tárcanélküli miniszter kabinetfőnöke, munkavégzés kezdete: 2000)

Alessia Clemente (Miniszterelnöki Hivatal, Polgári védelem ügynökség, főtanácsadó, munkavégzés kezdete: 2003)

Dr. Giovanni Savini (Miniszterelnöki Hivatal, Parlamenttel való kapcsolatokért felelős tárcanélküli miniszter kabinetfőnöke, munkavégzés kezdete: 2009)

Dr. Alessandro Giordani (Miniszterelnöki Hivatal, miniszterelnöki kabinet, második Prodi-kormány)

Prof. Luisa Torchia (Miniszterelnöki Hivatal, miniszterelnöki kabinet, jogtanácsos, első és második Prodi-kormány)

# FELHASZNÁLT IRODALOM

- AMADORI, Alessandro: *Mi consenta*. Libri Scheiwiller, Milano, 2002.
- AMATO, Giuliano: *Un governo nella transizione. La mia esperienza di presidente del consiglio*. Quaderni costituzionali, 1994. 3. 355–371.
- BARBIERI, Cristina: *Il Capo del governo in Italia. Una ricerca empirica*. Giuffrè, Milano, 2001.
- BARBIERI, Cristina – VERZICHELLI, Luca: *Il governo e i suoi apparati*. Name, Genova, 2003.
- BARISONE, Mauro: *L'immagine del leader. Quanto conta per gli elettori?* Il Mulino, Bologna, 2006.
- BATTINI, Francesco: *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: alla vigilia della riforma*. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1998. 1. 207–216.
- BLONDEL, Jean – MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand: *Governing Together*. St. Martin's Press, New York, 1993.
- CALISE, Mauro: *La costituzione silenziosa*. Laterza, Roma–Bari, 1998.
- CALISE, Mauro: *Tra governo e governance: la costituzione nelle democrazie contemporanee*. In: Ornaghi, La nuova età delle Costituzioni. Il Mulino, Bologna, 2000. 121–143.
- CALISE, Mauro: *Il partito personale*. Laterza, Roma, 2010.
- CALISE, Mauro: *La terza Repubblica*. Laterza, Bari, 2006.
- CALANDRA, Pietro: *I governi della Repubblica. Vicene, formule, regole*. Il Mulino, Bologna, 1996.
- CAMPUS, Donatella: *La formazione del governo Berlusconi, in Pasquino, G. (a cura di): Dall'Ulivo al governo Berlusconi*. Il Mulino, Bologna, 2002. 275–296.
- CAMPUS, Donatella: *L'antipolitica al governo. De Gaulle, Reagan, Berlusconi*. Il Mulino, Bologna, 2007.
- CASSESE, Sabino: *La crisi dello Stato*. Laterza, Roma–Bari, 2002.
- CAVALLI, Luciano: *Il capo carismatico*. Il Mulino, Bologna, 1981.
- CAVALLI, Luciano: *Governo del leader e regime dei partiti*. Il Mulino, Bologna, 1992.
- CRISCITIELLO, Annarita: *Il cuore dei governi*. Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.
- CSIZMADIA Ervin: *Blairizmus = orbánizmus? Nem*. Századvég, 2002. 22. <http://www.c3.hu/scripta/szazadvég/22/csizmadia.htm>
- DI COSIMO, Giovanni: *Il governo forte*. EUM, Macerata, 2010.
- DI GIOVINE, Alfonso – MASTROMARINO, Anna: *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Giappichelli, Torino, 2007.
- D'ORTA, Carlo: *La riforma della Presidenza del Consiglio. Il commento*. Giornale di Diritto amministrativo, 2000. 1.
- DUNLEAVY, Patrick – RHODES, R. A. W.: *Core executive studies in Britain*. Public Administration, 1990. 68 (1). 3–28.
- ELIA, Leopoldo: *La presidenzializzazione della politica*. Teoria politica, 2006. 1.
- ENYEDI Zsolt: *Prezidencializáció Magyarországon és Nagy-Britanniában*. Századvég, 2002. 22. <http://www.c3.hu/scripta/szazadvég/22/enyedi.htm>

- FABBRINI, Sergio: *Due anni di governo Prodi. Un primo bilancio istituzionale*. Il Mulino, 1998. 4. 657–672.
- FABBRINI, Sergio: *Il principe democratico*. Laterza, Bari, 1999.
- FABBRINI, Sergio: *Dal governo Prodi al governo D'Alema: continuità o discontinuità?* In: *Politica in Italia*. Eds.: Hine, David – Vassallo, Salvatore. Il Mulino, Bologna, 1999. 139–159.
- FABBRINI, Sergio – VASSALLO, Salvatore: *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Laterza, Napoli, 1999.
- FOLEY, Michael: *The Rise of British Presidency*. Manchester University Press, Manchester, 1993.
- FROSINI, Tommaso Edoardo: *Il premierato nei governi parlamentari*. Giappichelli, Torino, 2004.
- HELMS, Ludger: *Presidents, Prime Ministers and Chancellors*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2005.
- ILONCSZKI Gabriella: *Az elnöki parlamentarizmus és a parlament*. Századvég, 2002. 24. <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/24/ilonszki.htm>.
- KATZ, Richard: *Party Government: A Rationalistic Conception*. In: *Visions and Realities of Party Government*. Eds.: Castle, Francis Geoffrey – Wildenmann, Rudolf. Walter de Gruyter, Berlin–New York, 1986. 31–71., 42–46.
- KING, Anthony: *The British Prime Ministers*. Macmillan, London, 1969.
- KING, Anthony: *The British Prime Ministers*. 2nd edition. Macmillan, London, 1985.
- KÖRÖSÉNYI András: *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból*. Századvég, 2001. 20. 3–38.
- KÖRÖSÉNYI András: *Az Orbán-kormány és a kormányzati hatalom szerkezete 2001-ben*. In: *Magyarország politikai évkönyve*. Szerk.: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Bp., 2002. 17–36.
- KÖRÖSÉNYI András: *Politikai képviselet a vezérdemokráciában*. Politikatudományi Szemle, 2003. 4. 5–22.
- KÖRÖSÉNYI András: *Gyurcsány-vezér*. In: *Magyarország Politikai Évkönyve 2006*. Szerk.: Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Bp., 2006. 141–149.
- LANGER, Ana Inés: *A historical exploration of the personalization of politics in the print media: The British Prime Ministers 1945–1999*. *Parliamentary Affairs*, 60 (3). 2007. 371–387.
- LANZILOTTA, Linda: *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*. *Quaderno dell'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, 2003. 13. 165–176.
- LEGNANTE, Guido: *Personalizzazione della politica e comportamento elettorale. Con una ricerca sulle elezioni comunali*. *Quaderno di Scienza Politica*, 1999. 6 (3). 395–487.
- LIJPHART, Arend: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven, 1999.
- LIVOLSI, Marino (ed.): *Personalizzazione e distacco*. Angeli, Milano, 2000.
- MABILEAU, Albert: *La Personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques*. *Revue Française de Science Politique*, 1960. 10 (1). 39–65.
- MANCINI, Paolo (ed.): *Personne sulla scena*. Nuova Eri, Roma, 1993.
- MARLETTI, Carlo: *La repubblica dei media*. Il Mulino, Bologna, 2010.
- MERLINI, Stefano: *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*. Giappichelli, Torino, 2011.

- MUGHAN, Anthony: *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*. Palgrave, New York, 2000.
- NEUSTADT, Richard E: *The Politics of Leadership*. Wiley, New York, 1960.
- NOTARMUZI, Carlo: *Strutture generali, autonomia finanziaria e contabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Giornale di diritto amministrativo, 2000. 9. 854–860.
- OLLIVIER-YANIV, Caroline: “*La «comunicazione pubblica», tra propaganda e ideale democratico: questioni etiche.*” In: Per un’etica dell’informazione e della comunicazione. Giornalismo, radiotelevisione, new media, comunicazione pubblica. Eds.: Gardini, Gianluca – Lalli, P. Franco Angeli, Milano, 2009.
- PAJNO, Alessandro – TORCHIA, Luisa (eds.): *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio dei ministri*. Il Mulino, Bologna, 2000.
- PASQUINO, Gianfranco: *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*. Laterza, Roma–Bari, 1985.
- PIERGIGLI, Valeria: *L’istituzione del Segretariato generale nella legge di riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri*. Diritto e Società, 1989. 1. 53–101.
- PITRUZZELLA, Giovanni: *Forme di governo e trasformazioni della politica*. Laterza, Bari–Roma, 1996.
- POGUNTKE, Thomas: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms*. Paper Presented in ECPR Workshop, 2000.
- POGUNTKE, Thomas – WEBB, Paul (eds.): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2005.
- PRYCE, Sue: *Presidentializing the Premiership*. St. Martin’s Press, New York, 1997.
- RAHAT, Gabi – SHEAFER, Tamir: *The personalization(s) of politics: Israel, 1949–2003*. Political Communication, 2007. 24. 65–80.
- REDA, Valentina: *I Sondaggi dei Presidenti. Governi e umori dell’opinione pubblica*. Università Bocconi Editore, Milano, 2011.
- REGA, Rossella: *Le strutture di comunicazione/Informazione nell’amministrazione dello stato. Sintesi dei dati e dei risultati*. Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica, 2003. fas. 17. 142–151.
- RIZZONI, Giovanni: *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: un ministero „sui generis”*. In: Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati. Eds.: D’Orta, Carlo – Garella, Fabio. Laterza, Bari–Roma, 1997. 367–400.
- ROLLA, Giancarlo (ed.): *Le forme di governo dei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell’esperienza costituzionale italiana e spagnola*. Giuffrè, Milano, 1991.
- ROLANDO, Stefano: *Il principe e la parola. Dalla propaganda di stato alla comunicazione istituzionale*. Edizioni Comunità, Roma, 1987.
- ROLANDO, Stefano: *Sessant’anni della Costituente e della repubblica*. Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica, 2005. fas. 26.
- RONCAROLO, Franca: *Leader e media. Campagna permanente e trasformazioni della politica in Italia*. Guerini, Milano, 2008.
- ROSSITER, Clinton: *The American Presidency*. Harcourt, Brace and World, New York, 1956.
- SARTORI, Giovanni: *Dove va il Parlamento*. In: Il parlamento italiano 1946–1963. Eds.: Somogyi, Stefano et al. ESI, Napoli, 1963. 281–386.
- SARTORI, Giovanni: *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*. Il Mulino, Bologna, 2004.

- SEPE, S: *Alcune osservazioni sui responsabili degli uffici di gabinetto e degli uffici legislativi dei ministeri nel periodo 1979–1994*. In: L'attività dei governi della Repubblica italiana (1948–1994). Eds.: Villone, Massimo – Zuliani, Alberto. Il Mulino, Bologna, 1996. 427–442.
- SEPE, F.: *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Giornale di diritto amministrativo, 1999. 4.
- TÖKÉS Rudolf: *Kormányváltás vagy radikális rendszermódosítás? Századvég*, 2002. 22. <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/tokes.htm>.
- VENTURA, Sofia: *Il Racconto del Capo*. Laterza, Roma–Bari, 2012.
- VERZICHELLI, Luca: *La formazione del governo parlamentare. Tra vincoli antichi e potenziamento istituzionale*. In: Il governo e i suoi apparati. Eds.: Barbieri, Cristina – Verzichelli, Luca. Name, Genova, 2003. 37–73.

### **Jogszabályok a Miniszterelnökségre vonatkozóan:**

- Legge 23 agosto 1988, n.400.
- Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 2011
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 giugno 2012
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 ottobre 2012
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993
- Legge 20 dicembre 1996, n. 639.
- Legge 25 giugno 2005, n.109.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2007
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 maggio 2007
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 maggio 2007
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2007
- Legge 14 luglio 2008, n. 121.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2010, n.142.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2010, n.143.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 settembre 2010
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 novembre 2010
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 novembre 2010
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 ottobre 2011

### **Jogszabályok a kormányzati kommunikációért felelős intézményekre vonatkozóan:**

- D.P.C.M. 1 marzo 2011
- D.P.C.M. 10 luglio 2008
- D.P.C.M. 15 novembre 2012
- Legge 7 giugno 2000, n. 150.
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
- Circolare del sottosegretario Bonaiuti del 15 luglio 2009
- Direttiva del 28 settembre 2009



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
[www.ujszachenyiterv.gov.hu](http://www.ujszachenyiterv.gov.hu)  
**06 40 638 638**



**A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.**