

## КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА МАТТЕО РЕНЦИ: СУЩНОСТЬ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Елена Маслова\*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-2-43-61-66

***Введение.** Статья посвящена важному событию итальянской политической жизни – конституционному референдуму, состоявшемуся в декабре 2016 г. Инициатором проведения референдума выступило правительство Маттео Ренци (Демократическая партия). Выдвинутая реформа является наиболее масштабной за всю республиканскую историю страны – не только по количеству вносимых поправок в Конституцию, но и в части качественных изменений (в т.ч. касающихся изменения полномочий Сената).*

***Материалы и методы.** В статье представлен теоретический анализ основных положений конституционной реформы М. Ренци, возможных последствий от вносимых изменений, а также причин провала референдума М. Ренци.*

***Результаты исследования.** Конституционная реформа Ренци-Боски направлена в первую очередь на изменение (усечение) полномочий Сената, а также его численного состава. Важнейшим положением в представленной реформе являлось то, что сенаторы не только «отстранялись» от участия в законотворчестве по текущим политическим вопросам, но и то, что Сенат лишился права вето, а правительство становилось подконтрольно только Палате Депутатов.*

*По своей сути реформа Ренци-Боски увеличивала власть правительства и, в частности, премьер-министра. В сочетании с избирательным законом (“Italicum”), предусматривающим «премию большинства», в стране наметился бы авторитарный сдвиг.*

*Причины провала референдума кроются как в самих положениях представленного проекта реформы Конституции, так и в том, что референдум 2016 г. носил персонифицированный характер и де-факто являлся «вотумом доверия» правительству М. Ренци и премьер-министру лично.*

***Обсуждение и заключение.** Конституционная реформа Ренци-Боски по сути являлась попыткой «перестройки» Республики и её основ. Переход от Первой Республики ко Второй, начавшийся в начале 1990-х гг. продолжается.*

---

\* **Маслова Елена Александровна**, кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры интеграционных процессов МГИМО МИД России, старший научный сотрудник Института Европы РАН.

## Введение

Основа парламентской системы Италии находит своё отражение в истории политического развития страны. Конституция Итальянской Республики была подписана 27 декабря 1947 г.<sup>1</sup> и вступила в силу 1 января 1948 г. До этого 2 июня 1946 г. состоялся референдум<sup>2</sup> по вопросу о форме государственного устройства страны. Победу республиканской форме правления (54,26% голосов) обеспечили главным образом проголосовавшие жители северных и центральных областей Италии. На Юге, где традиционно сильны позиции консерватизма, большинство отдавало предпочтение монархии. 18 июня 1946 г. Италия была официально провозглашена республикой.

Таким образом, результат референдума, «чёрные» страницы истории (два десятилетия фашистской диктатуры и гражданской войны), коллаборационизм монархии с фашистским режимом обусловили, во-первых, принципиальный отказ от Альбертинского статута (первая конституция объединённой Италии), а, во-вторых, демократизм и социальную направленность новой Конституции. Большой вклад в обсуждение проекта Конституции внесла Итальянская коммунистическая партия. Конституция Италии и по сей день считается одной из самых социально-ориентированных в мире.

Кроме этого, стремление зафиксировать демократию как единственно возможную основу политического функционирования государства обусловило выбор такой парламентской системы, при которой две палаты имеют равные права и подконтрольны друг другу. Как следствие, правительство нуждается в поддержке обеих палат и уходит в отставку, в случае потери доверия одной из палат. Более этого, ни один законопроект не может стать законом, если он не был принят обеими палатами, что также означает, что закон может обсуждаться в палатах годами.

Спустя почти семь десятилетий после принятия Конституции, политический ландшафт и жизнь страны значительно из-

менились [1]. Существующая ныне парламентская система всё чаще называется правительством как одна из причин, почему в стране до сих пор не удалось провести ряд широкомасштабных реформ.

В системе конституционных органов итальянского государства основное место занимает парламент, избираемый прямым голосованием граждан. В осуществлении законодательной функции согласно Конституции участвуют обе палаты парламента. Любой законопроект первоначально рассматривается в одной из палат парламента и, в случае его одобрения, направляется для прохождения аналогичной процедуры в другую палату. Обе палаты обладают одинаковыми полномочиями и сферами ведения, т.е. Сенат не является «верхней» палатой (основное различие палат заключается в порядке их формирования – Сенат выполняет роль органа регионального представительства). В Италии подобная система получила название «идеальный бикамерализм».

При подобной структуре не редки случаи так называемого «парламентского пинг-понга», когда принятие законопроектов затягивается на годы. Данное обстоятельство также связано с избирательной системой в Италии (в последние годы наметился дрейф в сторону мажоритарной) и политическим ландшафтом страны – правящая партия не всегда имеет большинство голосов в обеих палатах.

Первые дебаты о внесении поправок в Конституцию звучали в начале 1980-х гг. Начиная с 1948 г. и до настоящего времени итальянская Конституция правилась 15 раз – в среднем вносились изменения в одну-три статьи за раз [5]. Необходимо отметить, что в мотивах пересмотра основного закона страны не содержалось намерения перечеркнуть послевоенную историю страны<sup>3</sup>: поправки в основном касались изменений «правил игры». Пожалуй, наибольшую известность получила реформа т.н. «V главы» о политико-территориальном устройстве и отношениях между региональными властями и государством [3].

<sup>1</sup> Церемония подписания Конституции Итальянской Республики состоялась в «лесном» зале (sala boisée) Палаццо Джустиниани (г.Рим). В период между проведением референдума 1946 г. о форме правления и подписанием Конституции Палаццо Джустиниани служил временной резиденцией главы государства (Энрико Де Никола). В настоящее время Палаццо – резиденция председателя Сената (резиденция Сената – Палаццо Мадама). Подробнее об истории Палаццо Джустиниани см. в специальном издании Сената Итальянской Республики // [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Senato\\_Palazzo\\_Giustiniani\\_2\\_\\_LOW.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Senato_Palazzo_Giustiniani_2__LOW.pdf)

<sup>2</sup> Впервые участие в голосовании принимали женщины.

<sup>3</sup> Некоторые статьи Конституции Италии не подлежат изменению. Так, например, республиканская форма правления не может быть предметом конституционного пересмотра.

### Исследование

Попытку изменить политическую систему страны предпринял уже бывший премьер-министр страны Маттео Ренци - лидер Демократической партии. Он предложил провести самую масштабную за всю историю страны конституционную реформу, которая в том числе предполагала и реформирование Сената.

4 декабря 2016 г. итальянцы отправились к урнам для того, чтобы выразить отношение к конституционным поправкам, внесенным правительством Маттео Ренци. Конституционная реформа (т.н. реформа Ренци-Боски - по фамилиям премьера и министра реформ) была согласована в правительстве, а также прошла парламентское одобрение квалифицированным большинством в обеих палатах, несмотря на то, что оппозиционные партии Движение Пяти звезд, «Вперед, Италия», Лига Севера, Братья Италии отказались от голосования.

В случае, если конституционные изменения не получили 2/3 голосов в обеих палатах парламента, вопрос о внесении изменений в Конституцию может быть вынесен на референдум. Иными словами, проведение референдума правительством Маттео Ренци не являлось обязательной процедурой, а выбором (во многом, персональным) М. Ренци.

Интересно отметить, что в отличие от «обычных» референдумов (неконституционных), которые считаются состоявшимися лишь при явке абсолютного большинства избирателей, конституционные референдумы не нуждаются в кворуме. Т.е. абсолютное большинство граждан обязано внести изменения в закон, одобренный в своё время абсолютным большинством парламентариев, однако когда речь заходит о конституционных поправках и изменениях, уровень явки не играет роли. Однако интерес итальянцев к конституционному референдуму 2016 г. был колоссальный - явка составила 65,5%.

Накануне декабрьского референдума в поддержку М. Ренци и его реформ высказывались как итальянские, так и международные акторы. Из мировых политических деятелей - это Ж.-К. Юнкер, А. Меркель, Б. Обама, Ф. Олланд. За несколько дней до окончания кампании, Р. Проди публично заявил, что будет голосовать «за». Президент Республики Дж. Наполитано также явно поддерживал конституционную реформу Ренци-Боски. Среди промышленных компаний и объединений М. Ренци заручился поддержкой FIAT, Coldiretti и CISL. Мировая

пресса, оказывающая несомненное влияние на исход любой политической баталии, также не осталась в стороне. В национальных газетах Италии «Il Sole 24 Ore», «Il Foglio», «Corriere della Sera», а также в «Financial Times» и «Wall Street Journal» выходили материалы о необходимости конституционной реформы Ренци для Италии.

В противовес им выступали Национальная ассоциация итальянских партизан (ANPI), различные небольшие ассоциации и объединения, а также оппозиционные правительству партии Италии (в целом, это евроскептики и С. Берлускони).

В конечном итоге конституционная реформа не состоялась - народ Итальянской Республики сказал «нет» (59,1%) внесению изменений в Конституцию страны.

Рассмотрим основные положения конституционной реформы 2016 г. В целом, реформа была направлена на изменение (усечение) как полномочий Сената, так и его численного состава. Во-первых, в представленном проекте реформы сокращалась численность сенаторов - с нынешних 315 до 100 человек, которые больше бы не избирались прямым голосованием. Так, реформированный Сенат состоял бы из: а) членов региональных ассамблей (74 человека); б) мэров (21 человек); в) ещё пяти сенаторов, назначаемых непосредственно Президентом страны за особые заслуги перед Итальянской Республикой.

Главным образом, изменённый Сенат должен был бы заниматься вопросами не общегосударственного ведения, а областного. Что касается законотворческого процесса, то две палаты сохранили бы свои равные полномочия по таким вопросам, как: реформирование Конституции, выборы Президента Италии, ратификация международных договоров Европейского союза. Однако в подавляющем большинстве случаев государственные вопросы, в том числе бюджет страны, рассматривались бы исключительно в Палате Депутатов. Реформа была также направлена на чёткое разграничение компетенций между центральным правительством и регионами, а также избавление от так называемых смешанных компетенций.

Особо необходимо отметить, что по замыслу реформы, правительство функционировало бы на основе полученного вотума доверия исключительно от членов Палаты Депутатов, но не Сената. Сенат лишился права вето, а правительство становилось подконтрольно только Палате Депутатов.

Суть реформы состоит в переходе от так называемого «идеального» бикамерализма к «дифференцированной» двухпалатной системе (“*bicameralismo differenziato*”). По выражению Маттео Ренци, подобное решение, прежде всего, направлено на: а) повышение управляемости и привнесение стабильности в политическую систему Италии; б) предоставление большего голоса региональным структурам.

Помимо реформирования Сената предполагалось также упразднение Национального совета по экономике и труду (CNEL), а также изменение процедуры проведения референдума (в части сбора необходимого количества подписей).

### Результаты исследования

Критику конституционной реформы М. Ренци можно свести к следующим основным положениям. Во-первых, реформа де факто вводит несколько различных законодательных процедур, когда участие и влияние Сената варьируется в зависимости от характера и сферы действия рассматриваемого законопроекта. Впоследствии это могло бы привести к увеличению споров между двумя палатами, которые, в свою очередь, вынуждены будут обратиться в Конституционный Суд Италии за разъяснениями. Такой результат реформы выглядел бы парадоксально, учитывая, что основная цель заключается в оптимизации парламентской системы Италии и законотворческого процесса.

Правительство Маттео Ренци настаивало на том, что реформа Сената позволит достичь большей управляемости. Однако авторитетный профессор Дж. Паскуино и М. Валбруцци в своей статье приводят данные о том, что итальянский двухпалатный парламент в том виде, в котором он существует на сегодняшний день, принял большее число законов, чем парламент Франции или Германии, или Великобритании и в среднем ему это удавалось за меньшее число дней. Кроме этого, около 80% внесённых законопроектов были внесены правительством, и правительство М. Ренци исключением не стало [5].

Во-вторых, сомнения критиков вызывает эффективность совмещения должности сенатора с одновременным занятием кресла мэра или члена региональной ассамблеи. На соответствующий запрос правительству был получен ответ, что подобная система позволяет сократить расходы на заработную

плату сенаторам, которым не будет выплачиваться двойная зарплата. Однако сенаторам всё равно придется ехать в Рим, чтобы присутствовать на парламентских сессиях.

В-третьих, и что вызывает наибольшую озабоченность и критические замечания, подобная реформа Сената, в сочетании с действующим избирательным законодательством, когда коалиция/партия, набравшая большинство голосов, получает автоматически большинство мест в Палате Депутатов, непропорционально увеличивает силу правительства. Так, большинство законов в конечном итоге может быть принято Палатой Депутатов, – где правительству будет гарантировано абсолютное большинство. Подобная система потенциально содержит угрозу функционированию механизма сдержек и противовесов.

### Заключение

Таким образом, представленная реформа Ренци-Боски по своей сути увеличивает власть правительства и, в частности, премьер-министра. В сочетании с избирательным законом, предусматривающим среди прочего «премию большинства», в стране наметился бы авторитарный сдвиг.

Тем не менее после декабрьского референдума 2016 г. вопрос реформирования республиканских институтов для Италии по-прежнему актуален. Несмотря на то, что большинство граждан высказалось против конституционной реформы, нельзя говорить о том, что итальянское общество полностью отвергает идею внесения изменений в Конституцию страны, в т.ч. в части институциональной реформы. Профессор университета Мачерата Дж. Ди Козимо констатирует, что неудовлетворенность эффективностью некоторых механизмов, в частности, работой Сената широко распространена [4]. Иными словами, реформирование одного из самых главных институтов государственной власти Италии – Сената – остаётся на повестке дня.

Провал референдума М. Ренци, в первую очередь обусловлен тем, что на голосование было поставлено слишком много вопросов (самый масштабный проект реформирования Конституции, внесение поправок в 47 статей из 139). Во-вторых, референдум 4 декабря 2016 г., инициированный М. Ренци, де факто носил персонифицированный характер. Маттео Ренци заявил, что в случае провала своих предложений уйдет в отставку. Таким образом, на предстоящем референдуме граждане Италии могли высказать «во-

тум недоверия» тогдашнему правительству или, наоборот, выдать карт-бланш на продолжение реформ, которые начал кабинет Ренци. Ситуация усугубилась еще и тем, что Маттео Ренци пришел к власти в результате внутривластного переворота, минуя парламентские выборы. По выражению профессора Дж. Паскуино, М. Ренци предпринял «шантаж» по отношению к итальянским гражданам и правительству, которые просто «устали» от политической нестабильности в стране [5].

В итальянском случае, сокращение полномочий Сената по текущим политическим вопросам сопровождалось сохранением симметричного бикамерализма по конституционным вопросам. Двухпалатная система препятствует проведению радикальных изменений в политике, поскольку содержит *in se* дополнительный механизм вето. И чем различнее состав палат, тем, соответственно, сложнее изменение политического курса [6]. Бикамерализм работает во многом таким же образом, как и квалифицированное большинство в однопалатном законодательном органе.

На протяжении большей части послевоенной истории Италии Сенат не оказывал решающего влияния на исход политических дискуссий – связано это было с тем, что состав обеих палат не сильно отличался. Последующие избирательные реформы, начиная с 1990-х гг., заложили основу для неоднозначных результатов. С одной стороны, страна вышла из так называемой политической «аномалии» (когда у власти бесценно находилась Христианско-демократическая партия) – началось чередование правых и

левых сил, уменьшилось число политических игроков в итальянском парламенте [2]. С другой стороны, реформирование избирательного законодательства, повлекшее за собой поляризацию палат парламента, увеличило число акторов, участвующих в принятии решений. Многие эмпирические исследования подтверждают наличие прямой взаимосвязи между числом политических игроков, обладающих правом вето, и изменениями в политике.

После отставки правительства Ренци, которую принял президент страны, проведение досрочных выборов в стране не представлялось возможным (по ряду объективных и субъективных причин). В результате премьером был назначен Паоло Джентилони, занимавший до этого пост министра иностранных дел. М.Э. Боски получила кресло заместителя председателя Совета министров в новом сформированном правительстве, которое по распределению сил, по сути представляет собой т.н. «правительство Ренци 2.0».

Конституционная реформа Ренци-Боски являлась попыткой «перестройки» Республики и её основ. Институциональная реформа сама по себе не способна улучшить функционирование какой-либо политической системы, если она не сопровождается наличием справедливого избирательного закона и модернизацией партийной системы страны. Итальянский транзит от Первой Республики ко Второй, характеризующийся столкновениями и конфликтами, в первую очередь касательно самих правил политической игры, продолжается.

### Литература:

1. Любин В.П. Итальянская партийно-политическая система в 90-е гг. (переход от Первой ко Второй Республике) // *Мировая экономика и международные отношения*. 1998. № 3.
2. Маслова Е.А. Идеологические основы внешней политики Италии периода Второй Республики: диссертация на соиск. ... канд. полит. наук. М.: МГИМО МИД России, 2012.
3. Сардарян Г.Т. Политические проблемы регионализации Италии. М.: МГИМО, 2016. 150 с.
4. Di Cosimo G. Le riforme istituzionali dopo il referendum. Fascicolo №1, 2017.
5. Pasquino G., Valbruzzi M. Italy says no: the 2016 constitutional referendum and its consequences // *Journal of Modern Italian Studies*. 2017. 22:2.
6. Tsebelis G. Compromesso storico: the role of the Senate after the Italian constitutional reform // *Italian Political Science Review*. 2017. 47:1.

## MATTEO RENZI'S CONSTITUTIONAL REFORM: ITS ESSENCE AND POSSIBLE CONSEQUENCES

**Introduction:** The article looks into an important event in the Italian political life – the constitutional referendum held in December 2016. The referendum was initiated by the government of Matteo Renzi (Democratic party). This reform is the most ambitious one in the entire Republican history of the country not only in quantitative terms (number of amendments to the Constitution), but also in qualitative terms (changes concerning the powers of the Senate).

**Materials and methods:** the paper presents a theoretical analysis of the main provisions of the constitutional reform initiated by Matteo Renzi, a potential impact of proposed changes and causes of the failure of the referendum.

**Research results:** the Renzi-Boschi Constitutional reform was primarily focused on changing (truncation) the powers of the Senate and its membership number. According to the reform, the senators were not only “suspended” from participation in the law making process on current political issues, but the Senate at large was deprived of the right of veto, while the government was subject to control only by the Chamber of Deputies.

At its core, the Renzi-Boschi reform increased the power of the government and the

Prime Minister in particular. In combination with the electoral law (the “Italicum”), which provides for “the award of the majority,” the country was about to experience an authoritarian shift.

The reasons for the failure of the referendum lie in the provisions of the draft reform of the Constitution and in the fact that the 2016 referendum was de facto a “vote of confidence” in the Matteo Renzi government and personally in the Prime Minister.

**Discussion and conclusions:** the Renzi-Boschi Constitutional reform in its essence was an attempt to launch the “perestroika” of the Republic and its foundations. The transition from the First Republic to the Second, which began in the early 1990-s is still continuing.

Maslova Elena

PhD (Political Science), Senior Lecturer, Department of Integrational Processes, MGIMO-University under the MFA of Russia, Senior Research Fellow of the Institute of Europe of the RAS

### Ключевые слова:

Италия, Ренци, Боски, Сенат, референдум, республика, бикамерализм, конституционная реформа.

### Keywords:

Italy, Renzi, Boschi, Senate, referendum, Republic, bicameralism, constitutional reform.

### References:

1. Liubin V.P., 1998. Ital'ianskaia partiino-politicheskaia sistema v 90-e gg. (perekhod ot Pervoi ko Vtoroi Respublike) [Italian party system in the 90's (the transition from the First Republic to the Second)]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations]. № 3.
2. Maslova E.A., 2012. Ideologicheskie osnovy vneshnei politiki Italii perioda Vtoroi Respubliki: dissertatsiia na soisk. ... kand. polit. nauk [Ideological basis of the Italian Foreign Policy during the Second Republic]. Moscow.
3. Sardarian G.T., 2016. Politicheskie problemy regionalizatsii Italii [Political Problems of the Regionalisation in Italy]. Moscow, 150 s.
4. Di Cosimo G., 2017. Le riforme istituzionali dopo il referendum [Institutional Reforms after the Referendum]. Fascicolo № 1.
5. Pasquino G., Valbruzzi M., 2017. Italy says no: the 2016 constitutional referendum and its consequences. *Journal of Modern Italian Studies*. 22:2.
6. Tsebelis G., 2017. Compromesso storico: the role of the Senate after the Italian constitutional reform. *Italian Political Science Review*. 47:1.