

## EL PRESIDENCIALISMO DESDE FUERA: LA EXPERIENCIA DE LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA EN ITALIA Y LA BÚSQUEDA DE LA GOBERNABILIDAD\*

Tania GROPPI\*\*

SUMARIO: I. *Premisa: ¿puede el presidencialismo ayudar frente a un sistema político fragmentado?* II. *Los orígenes: del Reino de Italia al advenimiento del fascismo.* III. *La forma de gobierno parlamentaria prevista en la Constitución y su primera aplicación (1948-1953).* IV. *Una forma de gobierno con pluralismo extremo y polarizado (1953-1992).* V. *La reforma electoral mayoritaria de 1993.* VI. *Hacia un bipolarismo: tentativas de reformas constitucionales (1993-2005).* VII. *El nuevo sistema electoral y las elecciones de 2006. Algunas conclusiones sobre el papel del presidente de la República.*

### I. PREMISA: ¿PUEDE EL PRESIDENCIALISMO AYUDAR FRENTE A UN SISTEMA POLÍTICO FRAGMENTADO?

El debate sobre el papel del presidencialismo frente a la fragmentación política y social es intenso.

Cuando hablamos de presidencialismo hacemos referencia a todo sistema en el que el jefe de Estado es elegido por el pueblo y es el responsable de la conducción política, exista o no un primer ministro. Es decir, tanto a los sistemas presidenciales del modelo estadounidense, como a los sistemas presidenciales del modelo francés.

\* Traducción de Rosario Tur Ausina, Universidad Miguel Hernández de Elche.

\*\* Universidad de Siena.

La idea que, en sociedades muy divididas, la polarización, presente en toda elección presidencial, puede aumentar las fracturas y diferencias entre las partes es bastante difusa. Cabe recordar la experiencia histórica de la República de Weimar.

También es debatida la idea que, frente a un pluralismo territorial, el presidencialismo puede cumplir mejor la función de integración nacional,<sup>1</sup> tomando en consideración, entre otras cosas, la forma de gobierno parlamentaria presente en la mayoría de los Estados federales: la relación presidencialismo-federalismo parece ser un rasgo del llamado “excepcionalismo” estadounidense.

Sin embargo, me parece que el mayor problema no es la polarización que la elección presidencial determina. Las consecuencias de ésta son las mismas de cualquier impulso mayoritario que se introduzca en un sistema político (como el caso de un sistema electoral mayoritario), y pueden ser manejadas de una manera semejante, para suavizarlas y adaptarlas a las peculiaridades de la sociedad. Por ejemplo, es posible exigir mayorías calificadas para la elección del presidente, o una doble vuelta, de manera de circunscribir el efecto de división que la confrontación electoral provoca.

La cuestión central no es la *introducción* de un factor de polarización en el sistema, sino la *desaparición* de algo: es decir, de un poder moderador que pueda producir unidad, función propia del jefe de Estado en los regímenes parlamentarios.

En otras palabras, el problema en los regímenes presidenciales no es tanto la elección directa del presidente, sino su participación en la conducción política, estructuralmente incompatible con la función de garantía constitucional y de unificación simbólica.

Es claro que existe una estrecha relación entre elección directa y titularidad de la conducción política, por lo que no tiene sentido la elección directa de un “poder moderador” o “neutral”.<sup>2</sup> Y si hubiera sistemas de este tipo sería casi imposible que en la práctica un presidente elegido directamente (por ejemplo con mayoría calificada) no intentara utilizar su patrimonio de legitimidad popular para ejercer un verdadero poder político.

<sup>1</sup> Linz-Valenzuela, *El fallimento del presidencialismo*, pp. 94 y ss.

<sup>2</sup> En algunos países como Irlanda, Islandia y Austria la elección directa del presidente es independiente de la titularidad de poderes de conducción política.

Nuestra tesis es que en las sociedades divididas el jefe de Estado (presidente de una forma de gobierno parlamentaria o monarca) como poder moderador es un factor imprescindible de unificación, en el plano simbólico y funcional. Como los tribunales constitucionales, él es un órgano de la república (también si es un monarca) y no de la democracia, en su sentido mayoritario, de democracia electoral.

Además, las sociedades divididas no pueden renunciar a esta figura con motivo de la gobernabilidad. Si se quiere introducir en el sistema un impulso mayoritario, hay que elegir otros mecanismos, como la elección directa del jefe del Gobierno (según las propuestas del club Jean Moulin). Es decir, sistemas que unan la presencia de un jefe de Estado neutral y unificador con un gobierno de legislatura que, fuerte de la investidura directa de primer ministro, pueda desarrollar la función política sin depender de la negociación continua con su mayoría parlamentaria.

De esta manera, nos situamos fuera de la opinión bastante difusa en la doctrina de los regímenes parlamentarios, según la cual no sería necesario en las democracias parlamentarias un jefe de Estado.

Por ejemplo, Otto Kimminich ha estudiado y demolido una por una todas las tesis que apoyen la necesidad de un jefe de Estado.<sup>3</sup> En primer lugar ha confutado la tesis de Constant del jefe de Estado como *pouvoir modérateur et intermédiaire*, con la facultad de disolver las asambleas legislativas y destituir a los titulares del Poder Ejecutivo, reconociendo en dicha potestad, más que un poder neutro, un poder con un fuerte peso político. En segundo término ha rechazado el carácter representativo del conjunto de la comunidad política que se le atribuye al jefe de Estado porque, en un régimen de soberanía popular, correspondería sólo al Parlamento la función de representación de la voluntad de los ciudadanos. Además, rechazaba la tesis de Schmitt del jefe de Estado como guardián de la Constitución y garante de la unidad estatal, respecto a los riesgos que derivan del pluralismo parlamentario, afirmando que confiar la función de defensa de la Constitución a un tercer órgano distinto a los políticamente activos implica un riesgo de obtener un resultado contrario al deseado. Su conclusión es decisiva: el jefe de Estado es un mero funcionario elegido para representar la continuidad de las instituciones públicas, por lo que sus funciones podrían ser tranquilamente distribuidas

<sup>3</sup> Véase al respecto Fiorillo, M., *Il capo dello Stato*, Bari-Roma, Laterza, 2002, pp. 5 y ss.

entre los demás órganos estatales, sin ningún perjuicio para el destino de las democracias parlamentarias.

Por el contrario, compartimos el planteamiento de Juan Linz, según el cual: “la ausencia en un sistema presidencial de un rey o de un presidente de la república, que pudieran ejercer simbólicamente la función de poder moderador, priva a tal sistema de un cierto grado de flexibilidad y de mecanismos idóneos para limitar el ejercicio del poder”.<sup>4</sup>

La experiencia italiana puede ser útil para sostener esta conclusión, ya que en un cuadro político altamente fragmentado, el papel moderador del presidente de la República, como magistratura de influencia, ha sido crucial. Por cierto, este hecho ha impulsado un debate por más de diez años sobre la reforma a la forma de gobierno, que también incluya en parte a la figura del presidente (cuando han sido planteadas propuestas con el fin de introducir una forma de gobierno presidencial o semipresidencial).

En las siguientes páginas explicaremos la evolución de la forma de gobierno italiana en los sesenta años de vida republicana. Una forma de gobierno parlamentaria, débilmente racionalizada y un alto grado de inestabilidad gubernativa, en cuya estabilización el papel realizado por el presidente de la República ha sido de especial importancia.

## II. LOS ORÍGENES: DEL REINO DE ITALIA AL ADVENIMIENTO DEL FASCISMO

La forma de gobierno constituye uno de los aspectos en el que menor ha sido la creatividad de los constituyentes democráticos italianos, y donde más fuertemente se ha puesto en evidencia la continuidad entre la Constitución Republicana de 1948 y el sistema constitucional del Reino de Italia. En ambos casos, se trata de una forma de gobierno parlamentaria, clásica en el Reino de Italia, y débilmente racionalizada en la época republicana.

Cuando el Reino de Italia nace en 1861 hereda del Reino de Cerdeña no sólo la Constitución escrita, el llamado “Estatuto Albertino”, sino también la forma de gobierno desarrollada en la práctica.

El Estatuto, un texto constitucional *octroyé* y flexible similar a otras Constituciones del siglo XIX, sentó las bases de lo que la doctrina ita-

<sup>4</sup> Linz, *op. cit.*, p. 64.

liana ha denominado una “forma de gobierno constitucional pura”.<sup>5</sup> Una forma de gobierno dualista caracterizada por una rígida separación entre dos órganos que poseen una distinta legitimación: el rey, sobre una base tradicional, y el Parlamento, con una cámara electiva, aunque elegida por sufragio censitario,<sup>6</sup> y por lo tanto legitimado en virtud del principio representativo. El gobierno era nombrado por el rey, y sólo ante éste respondía, en un contexto en el que el monarca ocupaba una posición de absoluta preeminencia.<sup>7</sup> Sin embargo, la evolución de esta forma de gobierno ya se había dirigido en el Reino de Cerdeña hacia un parlamentarismo, en el que las decisiones políticas se tomaban por el binomio gobierno-parlamento: la cámara electa tenía capacidad para imponer al rey el nombramiento de un presidente del gobierno y de los ministros que contaran con el apoyo de la mayoría parlamentaria, así como la revocación de los ministros en caso contrario, configurándose de este modo una relación de confianza con base en la cual el gobierno respondía de su actuación ante el Parlamento.<sup>8</sup> Esta evolución, a la que se llega sin modificación alguna del Estatuto, no estuvo exenta de incertidumbres; de hecho, muchos autores han puesto en evidencia cómo en Italia el rey no ha cedido nunca plenamente algunos de sus poderes, especialmente en el ámbito de la política exterior y de defensa. En momentos críticos, como ocurrió en la denominada “crisis de fin de siglo” (1898) ante el incremento de los movimientos obreros, la Marcha sobre Roma (1922) y la caída del fascismo (1943), el rey ha retomado los poderes que formalmente todavía le reconocía el Estatuto, como el de nombrar al presidente del gobierno.<sup>9</sup>

El papel desempeñado por el sistema electoral así como su impacto sobre el funcionamiento de la forma de gobierno en toda esta fase ha sido

<sup>5</sup> Véase Mortati, C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973.

<sup>6</sup> La Cámara de Diputados. De otra parte, el Senado lo integraban, sin embargo, miembros nombrados con carácter vitalicio por el rey (Estatuto Albertino, artículo 33).

<sup>7</sup> Según el Estatuto Albertino, al rey corresponde el Poder Ejecutivo (artículo 50.); nombra y renueva a sus ministros (artículo 65); decide la disolución de la cámara electa (artículo 90.), y comparte el Poder Legislativo, que ejerce mediante la sanción de las leyes (artículo 70.).

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Merlini, S., *Il governo costituzionale*, en Romanelli, R. (coord.), *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli, 1995; Antonetti, N., *La forma di governo in Italia tra Otto e Novecento: dibattiti politici e giuridici*, Bolonia, Il Mulino, 2002.

<sup>9</sup> Estas características sobre la forma de gobierno en el Reino de Italia son apuntadas por Allegretti, U., *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bolonia, Il Mulino, 1989.

escaso. El Reino de Italia ha conocido de una alternancia de sistemas electorales de tipo mayoritario, basado en circunscripciones uninominales o plurinominales de pequeño tamaño, hasta la introducción en 1919 de un sistema electoral proporcional, con voto ejercido en grandes circunscripciones plurinominales sobre listas confrontadas de candidatos respecto a los cuales el elector disponía, incluso, de un voto de preferencia.<sup>10</sup>

El elemento que, sin embargo, ha resultado decisivo para la evolución, no sólo de la forma de gobierno, sino también de la forma de Estado, ha sido la extensión del sufragio, que en origen era estrictamente censitario: se estima, en tal sentido, que la ley electoral reconocía el derecho de voto sólo al 2% de la población. Mediante sucesivas reformas (en 1877 se llega al 7%, y en 1912 al 23%) se implanta en 1919 el sufragio universal masculino (para el femenino será necesario esperar a 1946). En consecuencia, de un sistema político basado en el caciquismo local se pasa, después de muchos años, a un sistema más articulado que ve nacer a los partidos políticos de masas, católicos y socialistas, que apoyan firmemente la ley electoral proporcional de 1919.

Sin embargo, la breve experiencia de la democracia parlamentaria que tiene lugar entre 1919 y 1922 se enfrentará a la crisis de finales de la Primera Guerra Mundial y, en un marco caracterizado por la inestabilidad gubernamental<sup>11</sup> y los desórdenes sociales, se asistirá a la instauración violenta del movimiento fascista: en una prueba de fuerza del partido fascista, con la Marcha sobre Roma, el rey, tras haberse negado a firmar el decreto del estado de sitio tal y como se le había requerido desde la cúpula militar y desde el gobierno Facta, nombra a Benito Mussolini presidente del gobierno, a pesar de que el partido fascista era minoritario en el Parlamento.

Una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno es la aprobación de una nueva ley electoral, la llamada “Ley Acerbo” (Ley 2444/1923), fuertemente mayoritaria: esta norma atribuía los dos tercios de los puestos a la lista que hubiera conseguido la mayoría de los votos, siempre que se hubiera obtenido al menos la cuarta parte de los votos en la circunscripción única nacional. En el clima de violencia que caracte-

<sup>10</sup> Pombeni, P., *La rappresentanza politica*, en Romanelli, R. (coord.), *Storia dello Stato italiano*, cit., pp. 73-124.

<sup>11</sup> Entre 1919 y 1922 se suceden seis gobiernos, dirigidos por Francesco Saverio Nitti (2), Giovanni Giolitti, Ivanoe Bonomi, y Luigi Facta (2).

rizó las elecciones de 1924, este resultado fue fácilmente alcanzado por el Partido Fascista, en resumidas cuentas, la ley electoral constituye, en consecuencia, un momento decisivo en la consolidación del régimen autoritario en Italia.

### III. LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN Y SU PRIMERA APLICACIÓN (1948-1953)

Durante los años de la Asamblea Constituyente, la elección por una forma de gobierno parlamentaria parece casi inevitable.

De un lado, estaba ya prefigurada en la “Constitución provisional”, es decir, en el Decreto Legislativo *luogotenenziale* del 16 de marzo de 1946, núm. 98, emitido en el periodo transitorio: en particular, se preveía una forma de gobierno parlamentaria que permanecería hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución.<sup>12</sup>

De otra parte, con la única excepción del *Partito d'azione* (un partido laico de impronta liberal que desempeña un importante papel en la lucha de liberación, aunque obtiene sólo siete escaños en la Asamblea Constituyente), que estaba en favor de una forma de gobierno presidencial de tipo americano, todos los principales partidos políticos (comunistas, socialistas, católicos) defendían la forma de gobierno parlamentaria.<sup>13</sup>

De otro lado, los constituyentes eran conscientes del papel que la fragmentación partidista en el Parlamento del Reino había desempeñado en el clima de inestabilidad que favorece la llegada del fascismo. En consecuencia, aquéllos aprobaron por amplia mayoría un orden del día, el llamado “orden del día Perassi”, en el que pusieron especial énfasis por adoptar

<sup>12</sup> Decreto legislativo *lyogoten enziale* 98/1946, artículo 3o.: “El Gobierno es responsable ante la Asamblea constituyente. El rechazo de una propuesta gubernativa por la Asamblea no lleva como consecuencia la dimisión del Gobierno. Esta sólo será obligatoria como consecuencia de la votación de una moción de censura, votada no antes de dos días desde su presentación y adoptada por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea”.

<sup>13</sup> Véase Amato, G., “La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all’Assemblea costituyente”, en Bruno, F., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milán, Giuffrè, 1984, vol. 3, pp. 1-60.

una forma de gobierno parlamentaria, aunque con mecanismos dispuestos a evitar la denominada “degeneración del parlamentarismo”.<sup>14</sup>

Si se analiza rápidamente el texto de la Constitución italiana que entra en vigor en 1948 (en adelante CI), destacamos, sin embargo, como sostiene unánimemente la doctrina, que tales mecanismos son bastante limitados. Por tal motivo la forma de gobierno italiana es calificada, desde una perspectiva comparada, como “débilmente racionalizada”, lo que es todavía más evidente si se la compara con la *Grundgesetz* de la Alemania de Bonn, o con la Constitución Española de 1978.

En esencia, los mecanismos de racionalización se contienen en el artículo 94 de la CI, que disciplina la relación de confianza entre el gobierno y el Parlamento.<sup>15</sup>

En tal precepto se regula la moción de confianza mediante la que el gobierno, al inicio de su mandato, debe obtener la confianza del Parlamento. En otros términos, una vez que el presidente de la República ha nombrado al presidente del gobierno y (a propuesta de éste) a los ministros, y todos han prestado juramento, el gobierno debe contar con la confianza de la cámara, que no puede ser implícita; está previsto que la moción se presente a las cámaras<sup>16</sup> en un plazo de diez días; que la moción sea motivada, y la votación pública por llamamiento. Asimismo, debe contener el programa de gobierno y ser votada expresamente.

Se regula también la moción de censura, estableciéndose que no será suficiente el simple voto en contra de la cámara sobre una propuesta del gobierno para obligarlo a dimitir, sino que será necesario un voto sobre una expresa moción, que ha de ser firmada por, al menos, una décima

<sup>14</sup> El orden del día Perassi debe su nombre a quien lo presentó, y fue aprobado el 5 de septiembre de 1946 por la Asamblea Constituyente. Su texto establecía que “La segunda subcomisión[...], habiendo considerado que ni el tipo de gobierno presidencial ni el directorial responderían a las condiciones de la sociedad italiana, se pronuncia por la adopción del sistema parlamentario, adecuándose, sin embargo, con mecanismos idóneos destinados a tutelar las exigencias de estabilidad de las acciones del gobierno, y a evitar las degeneraciones del parlamentarismo”.

<sup>15</sup> En más detalle, véase Olivetti, M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milán, Giuffrè, 1996.

<sup>16</sup> Cámara de Diputados y Senado de la República: en Italia existe un bicameralismo perfecto y paritario.

parte de los miembros de una cámara, sin que pueda ser debatida antes de que transcurran tres días desde su presentación.<sup>17</sup>

Por lo que se refiere al presidente de la República, se establece un mecanismo de elección por parte del Parlamento en sesión conjunta de las dos cámaras, integrado por representantes de las regiones, con un quórum de dos tercios para los dos primeros escrutinios, y los sucesivos con mayoría absoluta.

Las facultades del presidente (contenidas en el artículo 87 de la CI) inician afirmando que él es el jefe de Estado y representa la unidad nacional, fórmula a partir de la cual se articulan las demás atribuciones específicas y ha sido interpretada en el sentido de atribuir al presidente una función de integración, más allá de las “fugaces mayorías” (como lo estableciera Meuccio Ruini en la Asamblea Constituyente). Se trata de atribuciones que inciden en los tres poderes del Estado, las cuales se pueden distinguir en: 1) poderes de estricta garantía; 2) poderes de control; 3) poderes de prerrogativa, y 4) poderes de iniciativa.

Los poderes de garantía, en sentido estricto (ya que, en sentido amplio, todas las atribuciones del presidente se relacionan con la función de garantizar la Constitución), refieren a la posición ajena del presidente en la conducción política, las cuales se concretan en la presidencia del Consejo Superior de la Magistratura, del Consejo Supremo de Defensa, en el comando de las fuerzas armadas, y en la designación de cinco miembros de la Corte Constitucional.

Los poderes de control los ejerce el presidente de la República en el desarrollo de funciones concernientes a los demás poderes del Estado: en la función legislativa, con la promulgación de las leyes y la emanación de actos con fuerza de ley; en la función ejecutiva, a través de la expedición de los reglamentos y el nombramiento de los altos cargos del Estado; en la función de conducción política, con el nombramiento de los ministros y la ratificación de los tratados internacionales. Se trata de un control de

<sup>17</sup> Artículo 94: “El Gobierno deberá gozar de la confianza de ambas Cámaras. Cada Cámara otorgará o revocará su confianza mediante moción razonada y votada por llamamiento nominal. Dentro de los diez días siguientes a su constitución, el Gobierno se presentará ante las Cámaras para obtener su confianza. No acarreará obligación de dimitir el voto contrario de una de las Cámaras o de ambas sobre una propuesta del Gobierno. La moción de censura deberá ir firmada por la décima parte, como mínimo, de los componentes de la Cámara y no podrá ser discutida antes de haber transcurrido tres días de su presentación”.

tipo suspensivo, en el sentido que se puede solicitar reevaluar el acto, pero en última instancia no puede bloquearlo.

Los poderes de prerrogativa simbolizan una herencia de la monarquía absoluta, entre los cuales resalta el ejercicio del derecho de gracia y la concesión de títulos.

Los poderes de iniciativa son ejercidos mediante mensajes a las cámaras y, en específico, a través las exteriorizaciones, incluso no formales. Entran en esta categoría también los poderes de intermediación, como la designación del presidente del Consejo de Ministros y la disolución de las cámaras, situando al presidente en el centro neurálgico de las dinámicas institucionales.

Respecto al sistema electoral, se encuentra totalmente ausente en esta fase la idea de que el sistema electoral pueda servir para asegurar la estabilidad del Ejecutivo e incidir, en consecuencia, sobre la forma de gobierno. Los grandes partidos políticos, protagonistas de la Asamblea Constituyente, ven en el sistema electoral, básicamente, una garantía de la democracia participativa y del pluralismo de partidos, y optan, sin titubeos, por un sistema electoral de tipo proporcional que refleja el utilizado en las elecciones de la Asamblea Constituyente.<sup>18</sup> La decisión está fuertemente influida por el clima histórico-político en el que los constituyentes se encuentran; de un lado, por los veinte años de fascismo y la voluntad de restablecer la centralidad del Parlamento, que el fascismo había dejado de lado en favor del gobierno, y de otra parte, por la incertidumbre y desconfianza que existe entre los partidos, y que comenzaba a evidenciarse con el inicio de la Guerra Fría.

En Italia el sistema electoral no se encuentra constitucionalizado. La única disposición en la materia, en la Constitución originaria, se encuentra en el artículo 57, que dispone que: “El Senado de la República se

<sup>18</sup> Decreto legislativo *luogotenenziale* del 10 de marzo de 1946, núm. 74: mediante dicha norma fue adoptado un sistema electoral proporcional “con voto directo, libre y secreto, atribuido a listas de candidatos concurrentes” en treinta y dos circunscripciones plurinominales; en el ámbito de cada una de las circunscripciones, los escaños eran distribuidos mediante la determinación de un cociente electoral (calculado dividiendo la suma de los votos válidos entre el número de los escaños asignados a la circunscripción), corregido con “más uno” o con “más dos”, según que los escaños superaran o no el número de veinte. Los escaños no atribuidos en las diversas circunscripciones eran asignados a una circunscripción única nacional sobre la base de los votos residuales de cada una de las listas, mediante el cociente natural (obtenido dividiendo el número de los votos residuales de todas las listas entre el número de escaños que quedan todavía por distribuir).

elige de conformidad con criterios regionales”. Sin embargo, el sistema proporcional subyace a muchos quórum previstos en la Constitución, y a muchos artículos relativos a la formación de los órganos;<sup>19</sup> de otro lado, las primeras leyes electorales de la etapa republicana fueron aprobadas por la misma Asamblea Constituyente.<sup>20</sup>

El sistema electoral previsto en dichas normas era, a primera vista, diverso para ambas cámaras como consecuencia de dos órdenes del día aprobados en la Asamblea Constituyente: para la elección de la Cámara de Diputados se establecía el sistema proporcional, y para el Senado el mayoritario.

De este modo, en la ley electoral de la cámara se instauraba un sistema proporcional con listas concurrentes, mientras la ley relativa a la elección del Senado preveía la asignación de los escaños en circunscripciones uninominales si se obtenía el 65% de los votos, un quórum muy difícil de alcanzar, como la experiencia demostraría.<sup>21</sup> A falta de dicho quórum, los escaños serían asignados a nivel regional, con un sistema proporcional, por lo que en la práctica los dos sistemas acabaron funcionando de modo muy similar.

En el curso de la primera legislatura (1948-1953), el sistema mostró una tendencia hacia un funcionamiento bipolar, a partir de los resultados electorales del 18 de abril de 1948 que, en el clima de guerra fría, vieron confrontarse, de un lado, a la Democracia Cristiana (DC), con el 48'5% de los votos, y, de otro, al Frente Popular, una alianza entre comunistas (PCI) y socialistas (PSI), con el 31% de los votos. Sin embargo, a partir de dicho momento surgirían dificultades que impedirían garantizar la estabilidad del gobierno, como evidencia la sucesión en esta fase, de tres ejecutivos, todos liderados por De Gasperi. El principal problema provenía de la presencia de gobiernos de coalición y de su fragilidad:

<sup>19</sup> Se está pensando en el artículo 82 de la CI, según el cual “Cada una de las cámaras puede ordenar investigaciones sobre asuntos de interés público. Para tal fin, nombrará entre sus propios integrantes una comisión que represente proporcionalmente a los diversos grupos [...]”.

<sup>20</sup> Ley del 20 de enero de 1948, núm. 6, “Normas relativas a la elección de la Cámara de Diputados”; ley del 6 de febrero de 1948, núm. 29, “Normas relativas a la elección del Senado de la República”.

<sup>21</sup> Los senadores electos con dicha mayoría fueron solamente quince en 1948, seis en 1953, cinco en 1958, tres en 1963, dos en 1968, dos en 1972, dos en 1976, uno en 1979, uno en 1983, uno en 1987 y dos en 1992.

por ello mismo se iniciará una reflexión sobre la necesidad de proceder a una reforma electoral que reforzara la posición del gobierno,<sup>22</sup> reforma que sería aprobada al final de la legislatura, en un ambiente de violenta confrontación política.

Dicha norma, conocida también como *legge truffa* (ley tramposa),<sup>23</sup> preveía una corrección mayoritaria a la ley electoral de la cámara: se asignaba a los partidos *apparentati* —coalicionados— (prefigurando así una alianza de gobierno preelectoral) que hubieran obtenido la mitad más uno de los votos válidos, un “premio de mayoría” consistente en la atribución del 64% de los escaños de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en las elecciones de julio de 1953, los cuatro partidos “emparentados” (DC; Partido Socialdemocrático, PSDI; Partido Liberal, PLI; Partido Republicano, PRI) no superan por pocos votos la barrera del 50% más, y el premio previsto no se otorgó. El fracaso de la ley significó el final del primer intento de implantar en Italia una democracia mayoritaria. De este modo, la ley fue derogada y el sistema proporcional restablecido.

#### IV. UNA FORMA DE GOBIERNO CON PLURALISMO EXTREMO Y POLARIZADO (1953-1992)

En sucesivas legislaturas, los temores existentes sobre el funcionamiento de la forma de gobierno se acentúan e Italia y se convierte en tema de notable interés para los politólogos debido a la inestabilidad y escasa duración de los gobiernos. En este periodo, que abarca nueve legislaturas (de la II a la X), se suceden hasta cuarenta y dos gobiernos. Se trataba de coaliciones encabezadas por la Democracia Cristiana, a la que se aliaron partidos de centro y, desde los años sesenta, también los partidos socialistas. La inestabilidad venía generada por problemas internos en las coaliciones y, en ocasiones, dentro de los mismos partidos, respecto a los cuales los mecanismos previstos en el artículo 94 se mostraron del todo inútiles: las crisis de gobierno no fueron generadas nunca por un voto de desconfianza de la cámara, sino que asumían siempre un carácter extraparlamentario. En tal situación, el papel arbitral del presidente de la República en la solución de las crisis de gobierno se convirtió en decisiva-

<sup>22</sup> Sobre la correspondencia entre sistemas electorales y formas de gobierno véase Lanchester, F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bolonia, Il Mulino, 1981.

<sup>23</sup> Ley del 31 de marzo de 1953, núm. 148.

vo, dando lugar a una multiplicidad de costumbres constitucionales que completaron las insuficientes disposiciones de los artículos 92 y 93 de la CI, relativas a la formación del gobierno, y del artículo 88 CI, sobre la disolución de las cámaras.

La causa de la inestabilidad se encuentra claramente en el sistema de partidos, cuya fragmentación se proyectaba, a través del sistema proporcional, sobre la composición de las cámaras. Por otra parte, ni los reglamentos internos de éstas, respecto a la formación de los grupos parlamentarios, ni las leyes de financiación de los partidos, contenían normas dirigidas a simplificar el cuadro de partidos.

Por esta razón ha podido llegar a hablarse de un “multipartidismo extremo y polarizado”,<sup>24</sup> que aludiría a un sistema caracterizado por una elevada fragmentación ideológica, en el que los partidos extremos (comunistas y neofascistas) tienen ideologías consideradas antisistema y no pueden participar en la mayoría,<sup>25</sup> mientras el partido de centro (DC) se ve constreñido a gobernar con los pequeños partidos de centro-derecha o centro-izquierda, por lo que la única posibilidad de cambio es la rotación de los partidos minoritarios (liberales, republicanos, socialdemócratas). En consecuencia, Italia será definida como una “democracia mediatizada” —utilizando la clasificación introducida por Duverger—, en el sentido de que los electores, en el momento de las elecciones, dirigen un mandato en blanco a los partidos para la formación del gobierno, sobre la que no pueden incidir en modo alguno.<sup>26</sup>

La cuestión de la reforma de la forma de gobierno cobra plena actualidad al inicio de los años ochenta, cuando empieza a discutirse entre las fuerzas políticas en torno al tema de una “gran reforma” que hiciera posible gobiernos más estables y fuertes. Con tal objetivo, en 1983 se instituye, mediante deliberación de ambas cámaras, una comisión parlamentaria para la reforma institucional (la denominada “Comisión Bozzi”, que recibe el nombre de su presidente), la cual elabora algunas propuestas aunque sin ningún éxito. En los siguientes años se han sucedido otras

<sup>24</sup> Elia, L., *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milán, Giuffrè, 1970, pp. 634-675. Entre los politólogos, véase Sartori, G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

<sup>25</sup> Se ha hablado al respecto de “conventio ad excludendum”.

<sup>26</sup> Duverger, M., *La Repubblica traditta*, tr. it., Milán, Edizioni di Comunità, 1960, pp. 61 y ss.; del mismo autor, *Monarchie Républicaine*, París, Robert Laffont, 1974, pp. 109 y ss.; del mismo, *Sistemi politici*, tr. it., Bari, Laterza, 1978, pp. 140 y ss.

múltiples propuestas, redactadas con la finalidad de introducir una forma de gobierno presidencial, semipresidencial, neoparlamentario, o dispuestas a reforzar los instrumentos de racionalización de la forma de gobierno parlamentaria, por ejemplo introduciendo la moción de censura constructiva, de hecho, podría pensarse que Italia parece recorrer ahora el camino previamente trazado por la IV República francesa. Sin embargo, ninguna de estas propuestas llega a buen término; si bien el artículo 138 de la CI preveía que fuera suficiente la mayoría absoluta de las dos cámaras para modificar la Constitución (en este caso era posible, incluso, la solicitud de un referéndum confirmativo),<sup>27</sup> ha prevalecido durante mucho tiempo una interpretación según la cual para “grandes reformas” es necesaria la mayoría de las dos terceras partes, casi imposible de alcanzar cuando se pretende aplicar sobre la forma de gobierno.<sup>28</sup>

## V. LA REFORMA ELECTORAL MAYORITARIA DE 1993

Ha sido únicamente en los comienzos de los años noventa cuando se han dado las condiciones políticas propicias para la introducción de algunas reformas. De hecho, en la XI legislatura (1992-1994) se asiste al desplome del entero sistema de partidos nacido tras la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de investigaciones judiciales conocidas como “manos limpias”. En este contexto, caracterizado por los gobiernos “técnicos” de Giuliano Amato (un profesor de derecho constitucional con una larga trayectoria en la política con el Partido Socialista), y Carlo Azeglio Ciampi (quien fue gobernador del Banco de Italia), con el apoyo del presidente de la República, Óscar Luigi Scalfaro, la atención se centraría

<sup>27</sup> Artículo 138: “Las leyes de reforma de la Constitución y resto de leyes constitucionales se adoptan por cada Cámara mediante dos votaciones sucesivas acaecidas en un intervalo no menor a tres meses, debiendo ser aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, lo soliciten una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no será promulgada si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos. No será precisa la celebración del referéndum si la ley es aprobada en la segunda votación, en cada una de las cámaras, por una mayoría de dos tercios de sus miembros”.

<sup>28</sup> Sobre las interpretaciones del artículo 138, véase Groppi, T., “Artículo 138”, en Bifulco, R. *et al.* (coord.), *Commentario alla Costituzione*, Turin, Utet, 2006, vol. III, pp. 2724 y ss.

en la reforma de las leyes electorales, vista como un primer paso hacia la reforma de la forma de gobierno.

Un importante impulso en esta dirección tuvo lugar a raíz del llamado “movimiento referendario”, que expresaba los diversos sentimientos de insatisfacción e inquietud que animaban a la sociedad. Se pensaba que la aplicación del sistema electoral vigente habría provocado un “exceso de proporcionalismo” favoreciendo, de hecho, una creciente fragmentación de las fuerzas políticas, causa de la degeneración del sistema de partidos, de los episodios de financiación ilegal, y de la corrupción del sistema político. Este movimiento, desvinculado de los propios partidos políticos, promovió dos referéndums abrogativos dispuestos a manipular, de un modo muy “ingenioso”, las leyes electorales de 1948, con una alteración muy profunda del texto.<sup>29</sup> El primero de ellos, que se celebra en junio de 1991, estaba dirigido a introducir una “preferencia única”, al objeto de eliminar las marañas electorales y obtener un porcentaje de votos afirmativos del 95.6%. El segundo, mucho más relevante, procuró la conversión de la ley electoral del Senado en efectivamente mayoritaria al eliminar la obligación de alcanzar el 65% de los votos en la circunscripción; los resultados del citado referéndum fueron, por otro lado, del 82.7% de votos afirmativos.

A raíz de este segundo referéndum, el Parlamento afrontó con una imprevista diligencia el tema de la reforma electoral, aprobando en agosto de 1993 nuevas leyes para la cámara y el Senado.<sup>30</sup> Así, se introduce tanto en la cámara como en el Senado, un sistema mixto consistente en un mecanismo de votación a una sola vuelta, con atribución de las tres cuartas partes de los escaños (es decir, 475 diputados y 232 senadores)

<sup>29</sup> El uso de este instrumento se explica por el hecho de que en la Constitución italiana el único referéndum previsto, al margen el del artículo 138, está dirigido a derogar “una ley o una parte de ésta” (artículo 75). Ello ha provocado en muchos casos un uso manipulativo del referéndum abrogativo, con la finalidad de obtener una “norma de resultado” (tras la derogación referendaria), totalmente diversa de la preexistente. La Corte Constitucional, que valora en vía preventiva la admisibilidad de los referéndums abrogativos, se ha negado durante muchos años a admitir referéndums manipulativos y aquéllos otros de carácter electoral, sin embargo, ha modificado su jurisprudencia con motivo del referéndum de 1991 (sentencia núm. 49 de 1991).

<sup>30</sup> Ley del 4 de agosto de 1993, núm. 277, “Nuevas normas para la elección de la Cámara de Diputados”, y la ley del 4 de agosto de 1993, núm. 276, “Normas para la elección del Senado de la República”. Sobre esta etapa, Luciani, M. y Volpi, M. (coords), *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995.

en circunscripciones uninominales con sistema mayoritario. La restante cuarta parte de escaños se asignaba en la cámara mediante un sistema proporcional puro con “listas bloqueadas” presentadas por los diversos movimientos políticos, y una barrera electoral del 4%, mientras en el Senado la asignación de los escaños proporcionales se realizaba en favor de los candidatos que hubieran obtenido, en las circunscripciones, el mayor porcentaje de votos, aun sin haber sido electos. Estaba prevista una corrección en sentido proporcional, al objeto de favorecer a los partidos más pequeños, conocida con el nombre de *scorporo*, en el reparto proporcional de los escaños se *scorporaban* (eliminaban) de los votos obtenidos por cada lista del partido, aquellos que habían servido para elegir un representante ligado a aquélla, en las circunscripciones uninominales. A tal fin, era obligatorio para cada candidato en las citadas circunscripciones asociarse a una lista para la elección proporcional.

## VI. HACIA UN BIPOLARISMO: TENTATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES (1993-2005)

El nuevo sistema, puesto en práctica en los comicios de 1994, 1996 y 2001, ha producido resultados dispares.

En su primera aplicación, en las elecciones de 1994, no simplificó el marco político, veintiún formaciones políticas obtuvieron escaños, la mayor parte de las cuales se agrupaban en tres coaliciones, de centro, centro-izquierda y centro-derecha (esta última con la mayoría absoluta de los escaños en ambas cámaras). Sin embargo, el gobierno que se formó y que estaba guiado por el nuevo líder del centro-derecha, Silvio Berlusconi —famoso empresario con notables intereses en el sector de los *mass-media*—, fue de breve duración (sólo nueve meses), y se vio obligado a dimitir según la vieja práctica de las crisis extraparlamentarias, debido a la salida del gobierno de un partido de la coalición (el minoritario partido secesionista de la Liga Norte).

Esta crisis produjo un encendido debate en el que intervinieron muchos constitucionalistas, acerca del impacto de la reforma del sistema electoral sobre la forma de gobierno.<sup>31</sup> Algunos argumentaron que, desde el momento en que las coaliciones se presentaban a los electores como

<sup>31</sup> Véase sobre este tema Pitruzzella, G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1997.

tales, señalando un programa y un futuro primer ministro, la ruptura del acuerdo de coalición debería provocar la disolución de las cámaras, asemejándose a una elección directa del primer ministro; poniendo en evidencia la discontinuidad provocada por la forma de gobierno, se empezaba a hablar de una “Segunda República”, distinta de la “Primera”, debido al cambio material —y no formal— que estaba sufriendo la Constitución. El presidente de la República rechazó esta interpretación y, sin disolver las cámaras, buscó una solución a la crisis dentro del Parlamento, nombrando un nuevo primer ministro (un “técnico”, Lamberto Dini; en su momento gobernador del Banco de Italia), apoyado por una coalición diversa de la que había ganado las elecciones.

Los sucesivos comicios de 1996 y de 2001 han mostrado la tendencia a un funcionamiento bipolar del sistema político y a una creciente personalización de la competición electoral; en ambos casos estuvieron abandonados, casi exclusivamente, por dos coaliciones, una de centro-izquierda (El Olivo), ganador en 1996, y liderada por Romano Prodi —economista católico que había ocupado ya importantes cargos públicos—, y una de centro-derecha (la Casa de la Libertad), con Berlusconi al frente, ganador en 2001. Esta tendencia se ha visto enfatizada por la utilización por parte de los candidatos en las circunscripciones uninominales ligadas a los partidos de cada una de las dos coaliciones, de idénticos distintivos que contenían, además del símbolo de la coalición, también la referencia al nombre del “candidato premier”.

Sin embargo, ambas legislaturas, aunque duraron mucho más tiempo que la mayor parte de las legislaturas republicanas,<sup>32</sup> han puesto en evidencia una serie de problemas que siguieron sin resolverse en el nuevo marco bipolar. En primer lugar, y fundamentalmente, la extrema fragmentación de las coaliciones que, superado el momento electoral, tienden a escindirse dentro del Parlamento en innumerables grupos parlamentarios, con un importante poder de “chantaje” sobre el gobierno. En segundo lugar, el fenómeno del transfuguismo, es decir, el paso de parlamentarios de un grupo a otro y de una coalición a otra. El ordenamiento jurídico no prevé soluciones al respecto; en caso de ruptura de una coalición de gobierno, ello no se traduce en una convocatoria de nuevas elecciones (como ha demostrado el caso del gobierno Berlusconi en 1994, y

<sup>32</sup> XIII legislatura, 1996-2001, con cuatro gobiernos; XIV, 2001-2006, con dos gobiernos.

también la crisis del gobierno Prodi en 1998), sino en la formación de una nueva coalición en el Parlamento; además, existen, incluso, impedimentos al transfuguismo, pues el artículo 67 de la CI dispone la prohibición del mandato imperativo.

En otras palabras, la experiencia de la “legislatura del mayoritario” (XII, XIII y XIV) ha puesto en evidencia todos los límites de la utilización de los sistemas electorales como instrumentos dispuestos a incidir sobre el funcionamiento de la forma de gobierno, provocando que se vuelva la atención de nuevo hacia la vía de las reformas constitucionales.

En este ámbito, desde inicios de los años noventa, se han sucedido tres principales tentativas de reforma.

En 1992 las cámaras instituyeron una nueva comisión parlamentaria para las reformas institucionales (conocida por el nombre de sus presidentes, como comisión De Mita-Iotti), después legitimada sobre la base de una expresa ley constitucional (1/1993); el proyecto elaborado por esta Comisión preveía el mantenimiento de una forma de gobierno parlamentaria, enfatizando, sin embargo, la figura del primer ministro: el Parlamento debería elegir sólo al primer ministro, al que se atribuía la exclusiva responsabilidad del nombramiento y revocación de los ministros, mientras se introducía la institución de la denominada “moción de censura constructiva”.<sup>33</sup>

La siguiente Comisión bicameral para las reformas constitucionales (denominada Comisión D’Alema, nombre de su presidente), instituida por ley constitucional 1/1997, preveía, sin embargo, un sistema presidencial con elección directa del presidente de la República, el nombramiento del presidente del gobierno por parte de aquél, y el reconocimiento al presidente de la República del poder de disolución de las cámaras (adoptado mediante un acto que no necesitaría de refrendo), si bien sólo en caso de dimisión del primer ministro; en consecuencia, en el caso en el que el premier contara con el apoyo de una sólida mayoría parlamentaria, el presidente no tendría forma de provocar un nuevo proceso electoral.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Sobre la actividad de dicha Comisión y la ley constitucional 1/1993 véase Fiore, C. De, “La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l’articolo 138 Const.”, *Giur.cost.*, 1993, p. 1547.

<sup>34</sup> Sobre la ley constitucional 1/1997 véase Di Giovine, A., “Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997”, *Quad. cost.*, 1997, p. 383; Olivetti, M., “La commissione bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedurale”, *Iustitia*, 1997, p. 159.

Estos intentos fueron bloqueados debido a la falta de consenso entre las fuerzas políticas, de acuerdo con la costumbre constitucional relativa a la reforma constitucional, que se había desarrollado sobre la base del artículo 138 de la CI.

Una ulterior propuesta de reforma fue de hecho redactada por el gobierno de modo unilateral, durante el curso de la XIV legislatura. Así, las cámaras aprobaron por mayoría absoluta el texto de una reforma constitucional que afectaba a toda la segunda parte de la Constitución, comprendida la forma de gobierno, y que fue sometido al electorado y rechazado por éste en el referéndum constitucional del 25 y 26 de junio de 2006.<sup>35</sup>

El proyecto contemplaba una sustancial elección directa del presidente del gobierno (llamado primer ministro en el texto), que habría debido después nombrar y revocar a los ministros. La relación de confianza entre el primer ministro y la cámara (el proyecto prevé el abandono del bicameralismo perfecto) era implícito: de romperse la relación de confianza el Parlamento tendría que ser disuelto. Al mismo tiempo, al primer ministro se le confiaba el poder de disolución de las cámaras. Y, además, podía presentar una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley con el objetivo de ser aprobado con rapidez y sin facultad de enmienda por las cámaras, con votación por llamamiento público. En caso de no recibir la confianza debería dimitir, debiendo disolverse también la cámara, salvo en el caso de una moción de censura constructiva, es decir, de un voto “compacto” de la misma mayoría surgida de las elecciones en favor de un nuevo primer ministro.

Este texto provocó una importante protesta en gran parte de la doctrina, en tanto, si bien pretendía superar alguna disfuncionalidad del sistema italiano, se le acusó de dañar el sistema de *checks and balances*, dando lugar a una excesiva concentración de poder en un “solo hombre”, y de vaciar los poderes de garantía y control del presidente de la República

<sup>35</sup> El referéndum, con una participación del 52.3% de los electores con derecho a voto, se inclinó por el “no” con el 61.3% de los votos. Para un breve análisis sobre las características de la reforma rechazada en el referéndum, véase Groppi, T. y Petrillo, P. (coords.), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, Milán, Giuffrè, 2005.

(se ha hecho mención a un “premierato absoluto”: así pues, sobre la base de tales argumentos fue rechazado por los electores.<sup>36</sup>

Por el contrario, modificaciones relativas a la forma de gobierno a nivel local y regional se han realizado. En las ciudades y en las provincias se introdujo en 1993 una forma de gobierno definida como “neoparlamentaria”, que ha dado buenos resultados,<sup>37</sup> está basada sobre la elección directa del órgano monocrático (alcalde o presidente de la provincia), acompañada, para la elección de la asamblea local, de un sistema electoral proporcional con barrera electoral y premio de mayoría en favor de la coalición que apoya al candidato que obtiene más votos, y del principio *simul stabuns, simul cadent*, según el cual, cuando por cualquier razón el alcalde o el presidente deba dimitir (incluso porque se rompe la relación de confianza) se vuelve a votar también para la asamblea. En 1999, en las regiones una ley constitucional ha sentado las bases para una forma de gobierno similar a la de las ciudades y provincias, dejando, sin embargo, a aquéllas un cierto margen de elección autónoma. Sin embargo, en la aprobación de sus respectivos estatutos han preferido continuar íntegramente con el modelo proyectado por el Estado en 1999,<sup>38</sup> sobre todo después del fracaso, frente a la Corte Constitucional,<sup>39</sup> de los intentos de una región, la Calabria, de matizar el modelo propuesto por el Estado.

## VII. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL Y LAS ELECCIONES DE 2006. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE EL PAPEL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En el marco expuesto se inserta la ley del 21 de diciembre de 2005, núm. 270, fuertemente reclamada desde la mayoría de centro-derecha, y aprobada por esta última con el fuerte rechazo de la oposición (que

<sup>36</sup> Entre las voces más críticas, véase Elia, L., *La Costituzione agredita. Devolution e forma de governo al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005; también pueden consultarse diversos estudios que se recogen en Bassanini, F. (coord.), *Costituzione: una riforma sbagliata*, Florencia, Passigli, 2005.

<sup>37</sup> Ley del 25 de marzo de 1993, núm. 81. Sobre la experiencia de esta norma, véase Vandelli, L., *Sindaci e miti*, Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>38</sup> Se trata de la ley constitucional del 22 de noviembre de 1999, núm. 1, que modificó los artículos 121, 122, 123 y 126 de la CI. Olivetti, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni verso costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002.

<sup>39</sup> Sentencia núm. 2/2004.

abandona el recinto en el momento de la votación).<sup>40</sup> De hecho, esta norma está ligada, por una parte, a la reforma constitucional rechazada en el referéndum constitucional de junio de 2006, de la que hubiera debido ser su complemento. Por otro lado, es fruto del ambiente político de confrontación y desencuentro que caracterizó la XIV legislatura y que llevó a la mayoría a modificar, poco antes de las elecciones, la ley electoral de 1993, cuya aplicación no le beneficiaba según los sondeos y pronósticos de los analistas.

El sistema electoral elegido es análogo para las dos cámaras, con la única diferencia de que mientras en la Cámara de Diputados los premios y la barrera electoral se calculan a nivel nacional, en el Senado se adopta el criterio regional.

Se trata de un sistema proporcional, con escrutinio de lista y listas bloqueadas. Para la cámara existen veintiséis circunscripciones plurinominales, a las que se suma la de la pequeña Región del Valle de Aosta; en el Senado las circunscripciones son regionales.

Es preciso tener en cuenta que, en virtud de la reforma constitucional operada mediante las leyes constitucionales 1/2000 y 1/2001, doce diputados y seis senadores son elegidos en una “circunscripción exterior” (un *unicum* en el panorama comparado) de los ciudadanos italianos residentes fuera del territorio nacional. En este caso se aplica el sistema de elección proporcional previsto en la ley del 27 de diciembre de 2001, núm. 459.<sup>41</sup>

Se disponen dos importantes correctivos al sistema proporcional: un premio eventual de mayoría, con entidad variable (que se activa sólo si ninguna lista o coalición consigue más de 340 escaños en la cámara, o bien más del 55% de los puestos asignados a la circunscripción del Senado), y barrera electoral para las coaliciones y para las listas (calculada

<sup>40</sup> Sobre dicha norma, también a la luz de su primera aplicación, véanse los estudios recogidos en Frosini, J. O. y Pasquino, G. (coords), *For a Fistful of Votes. The 2006 Italian Elections*, Bolonia, CLUEB, 2006. Una descripción del sistema en Vegas, G., *Il nuovo sistema elettorale*, Milán, Mondadori, 2006; Petrillo, P., *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, en [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (15 de enero de 2007).

<sup>41</sup> La ley alude a cuatro territorios: 1) Europa, comprendidos los territorios asiáticos de la Federación rusa y Turquía; 2) América meridional; 3) América septentrional y central; 4) África, Asia, Oceanía y la Antártica. En cada una de las zonas es elegido un diputado y un senador, mientras que los demás escaños son distribuidos entre los mismos territorios en proporción al número de ciudadanos italianos que allí residen.

sobre una base nacional para la cámara, y regional para el Senado). De hecho, está previsto que los partidos y los grupos políticos puedan aliarse en una coalición o bien concurrir individualmente. En cualquier caso, en el momento de registrarse los distintivos, depositan —en caso de que “presenten candidatura para gobernar”, dispone la norma— el programa electoral en el que se indica el líder único de la coalición, o bien el del grupo o partido político; al mismo tiempo, cada lista que esté o no en coalición deposita un elenco “bloqueado” de candidatos (artículo 14 bis del texto único de las leyes sobre la Cámara de Diputados). De hecho, el elector, en el momento del voto, tendrá una sola papeleta para la cámara y una para el Senado, y podrá expresar su preferencia únicamente por el partido, sin individuar nombre alguno, así serán elegidos en cada circunscripción los candidatos indicados por cada uno de los partidos, en el orden que éstos han decidido.

Respecto a las barreras electorales, el sistema es extremadamente complejo. En la Cámara de Diputados acceden al reparto de escaños sólo: *a*) las listas que, no estando en coalición, hayan conseguido al menos el 4% de los votos válidos a nivel nacional; *b*) las coaliciones que hayan conseguido, sumando todos los votos de las listas que la componen, al menos el 10% de los votos sobre una base nacional, y que estén integradas al menos por una lista que haya conseguido como mínimo el 2% de los votos válidos a nivel nacional; para las coaliciones que cumplan tales requisitos, acceden al reparto de escaños sólo aquellas listas que hayan conseguido al menos el 2% de los votos válidos a nivel nacional. Entre todas las listas excluidas del reparto, accede de todos modos al reparto la lista *miglior perdente* (mejor perdedora), es decir, aquella que, entre las listas que han conseguido menos del 2% de los votos, ha resultado ser la más votada.

Respecto a las coaliciones que no han cumplido los requisitos recién indicados, acceden de todos modos al reparto de escaños las listas que, individualmente, hayan obtenido al menos el 4% de los votos a nivel nacional.

De cualquier forma, son admitidas al reparto las listas representativas de minorías lingüísticas que hayan obtenido, en la circunscripción ubicada en una región cuyo estatuto especial las reconoce, al menos el 20% de los votos.

En el Senado acceden al reparto sólo: *a*) las listas que no se integran en una coalición, que hayan conseguido al menos el 1.8% de los votos válidos a nivel regional; *b*) las coaliciones que hayan conseguido, sumando los votos de todas las listas que las componen, al menos el 20% de los

votos a nivel regional y que estén integradas por, al menos, una lista que haya conseguido un mínimo del 3% de los votos válidos a nivel regional. Respecto a las coaliciones que cumplen tales requisitos acceden al reparto de los escaños sólo aquellas listas que hayan alcanzado al menos el 3% de los votos válidos a nivel regional. No están previstos, sin embargo, mecanismos de “repesca”, como el del *miglior perdente* (mejor perdedor) que se aplica en el caso de la cámara.

Sin embargo, para las coaliciones que no cumplen los requisitos indicados acceden de todos modos al reparto las listas que, individualmente, hayan obtenido al menos el 1.8% de los votos a nivel regional.

Respecto al reparto de los escaños, en el caso de la cámara, si una lista o una coalición alcanza el 55% de los votos, el reparto entre las listas independientes y las coaliciones —dejando al margen la aplicación de la barrera electoral— se realiza de acuerdo con criterios proporcionales con el sistema ya previsto en 1993 para la parte proporcional, es decir, a través del cálculo de los cocientes naturales enteros (igual a los votos válidos dividido entre los escaños totales) y de los restos mayores.

En caso contrario, cuando nadie lo alcance, entra en juego el *premio di maggioranza* (premio de mayoría): a la lista independiente o a la coalición que haya conseguido la mayoría relativa de los votos válidos a nivel nacional se le asigna un premio que es igual a la diferencia entre los escaños que de todos modos ha conseguido y 340. La norma pretende asignar a la coalición o a la lista que haya alcanzado la mayoría relativa de los votos, la mayoría absoluta de los 630 escaños de la cámara, que equivale al 53.9% de éstos.

En el Senado los escaños se reparten de acuerdo con el método proporcional (según la técnica de los cocientes enteros y de los restos mayores), excepto si ninguna lista o coalición consigue, en una primera atribución, el 55% de los escaños previstos para la región respectiva (con redondeo al alza), siempre respetando las diversas barreras electorales. En tal caso se atribuirá el premio equivalente al 55% de los escaños disponibles para la concreta región a aquella lista o coalición que *a)* haya conseguido, en un reparto provisional de los escaños, menos del 55% de los escaños disponibles, y *b)* sea mayoritaria respecto a otras listas o a otras coaliciones presentes a nivel regional.

No obstante, a diferencia de lo que ocurre para la cámara, este sistema de premios de coaliciones regionales no garantiza, por sí mismo, la ma-

yoría absoluta en el Senado para la lista o la coalición que haya conseguido, en términos absolutos, el mayor número de votos a nivel nacional.

La primera aplicación de este sistema, en las elecciones de abril de 2006, ha puesto en evidencia virtudes y defectos.<sup>42</sup>

De un lado, la tendencia a la bipolarización del sistema político italiano no se ha visto enfatizada por la ley. No obstante la fórmula proporcional utilizada, prevalecen, de hecho, los elementos de corrección del sistema proporcional, que premia a las coaliciones. Esto explica la desaparición en casi todas las circunscripciones, de los eventuales *third parties*, a diferencia de lo ocurrido en anteriores elecciones (su número medio era de 0.8 por circunscripción).

De otro lado, sin embargo, ha continuado presente la tendencia a la fragmentación de las fuerzas políticas, como lo evidencian las dos coaliciones que aparecen conformadas, la de centro-izquierda (Unión), por una media de 8.7 listas en la cámara y 9.8 en el Senado, y la de centro-derecha (Casa de la Libertad), de 8.3 listas en la cámara y 8.5 en el Senado.

En la Cámara de Diputados el premio de mayoría ha demostrado su capacidad para producir una amplia mayoría: la coalición de centro-izquierda, con el 49.8% de los votos (frente al 49.7% del centro-derecha), se ha adjudicado por completo el premio y ha obtenido 340 escaños.<sup>43</sup>

En el Senado, por el contrario, el premio de mayoría a nivel regional se ha revelado como una verdadera “lotería”. La suma de los premios regionales ha producido un resultado de 155 escaños para la Casa de la Libertad, frente a los 154 de la Unión. En tal sentido, ha sido decisiva la atribución de los escaños en la circunscripción exterior, donde la Unión ha obtenido cuatro senadores, la Casa de la Libertad uno, y ha resultado electo un independiente.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Véase Chiaramonte, A. y D’Alimonte, R., L. De Sio, en Frosini, J. O. y Pasquino, G. *A Razor-thin Victory*, cit., pp. 23 y ss., de donde se toman los datos que a continuación se citan.

<sup>43</sup> A los que se suman el escaño obtenido en Valle de Aosta y los siete diputados elegidos por la Unión en la circunscripción exterior, dando un total de 348 frente a los 281 de la Casa de la Libertad. Todo ello unido a un diputado independiente, da un resultado final de 630.

<sup>44</sup> Por tanto, en el Senado la situación es la siguiente: 158 Senadores para la Unión, 156 para la Casa de la Libertad, y un independiente.

Ha de considerarse, de todas formas, que si la atribución del premio hubiera tenido lugar con criterios nacionales, como en la cámara, la situación hubiera sido todavía más complicada, ya que, como consecuencia de la diferencia de electorado (la edad para el ejercicio del sufragio activo es de veinticinco años, mientras que en la cámara es de dieciocho), la mayoría la habría obtenido el centro-derecha y, en consecuencia, se hubiera conseguido una (sólida) mayoría opuesta en las dos cámaras.<sup>45</sup>

Por lo tanto, la nueva ley electoral no ha demostrado su capacidad para producir una mayoría clara. El primer año de mandato del nuevo gobierno de centro-izquierda, presidido por Romano Prodi, ha dependido en el Senado del oscilante voto de un parlamentario independiente elegido en Argentina y de los senadores vitalicios, personas de notable autoridad y muy respetadas en la sociedad italiana, aunque desprovistas de legitimación electoral.<sup>46</sup>

Respecto a la otra “quimera” siempre perseguida en la historia de la forma de gobierno italiana, la estabilidad, no está absolutamente garantizada por la ley electoral. No sólo por la exigüidad y la casualidad de la mayoría del Senado, sino, fundamentalmente, porque la estabilidad de los gobiernos se encuentra fuera de las capacidades operativas de la legislación electoral, hallándose más bien en el terreno de los mecanismos constitucionales de relación entre los diversos órganos: cualquier coalición que obtenga el premio de mayoría puede romperse al día después de las elecciones, sin que ello implique la celebración de nuevos comicios. En otras palabras, los partidos de la coalición victoriosa pueden “lucrar-se” con el premio de mayoría, y después ir cada uno por su lado, formando nuevas y diversas coaliciones sin incurrir en sanción alguna.

De este modo, emergen todos los límites de la experiencia italiana de los últimos quince años, en los que ha sido utilizada la legislación electo-

<sup>45</sup> De hecho, en el Senado el centro-derecha obtuvo el 49.9% de los votos, y el centro-izquierda el 49.1%.

<sup>46</sup> El artículo 59 CI dispone: “Será senador nato y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido Presidente de la República. El Presidente de la República puede nombrar como senadores vitalicios, a cinco ciudadanos que hayan enaltecido a la Patria por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario”.

Actualmente, incluidos tres ex presidentes de la República, conforman un total de siete senadores.

ral como instrumento de racionalización de la forma de gobierno. Ahora bien, es posible, sin embargo, comprender las razones prácticas que han llevado a ello, en cuanto es bastante más fácil modificar la ley electoral, por mayoría simple del Parlamento, o con referéndum abrogativo, que modificar la Constitución.

Sin embargo, se trata de un instrumento no sólo inadecuado, sino también impropio, haciendo prevalecer exigencias de gobernabilidad sobre otras ligadas a la representación, fundamentalmente en el momento más importante de la expresión de la voluntad popular —las elecciones— se corre el riesgo de acentuar la distancia entre los electores y elegidos, dando como resultado la desconfianza por parte de los ciudadanos hacia la política y las instituciones, con el consecuente incremento de la apatía y el desinterés por votar. Sin duda, éste es un riesgo que ningún sistema democrático se puede permitir, ni mucho menos en nombre de la mítica “gobernabilidad”.

Al contrario, en las vicisitudes de la forma de gobierno italiana, un importante elemento de estabilidad ha sido representado por el presidente de la República, con una única excepción (al final del mandato del presidente Cossiga, quien actuó para disgregar —se dice *picconare*—<sup>47</sup> al sistema político), los presidentes han ejercido una importante labor de unión, tanto con las fuerzas políticas como, especialmente, con la opinión pública, hablando como “viva vox constitutionis”. El rol del presidente de la República ha sobresalido tanto en el caso de la forma de gobierno como de la forma de Estado. Respecto al primero, es consecuencia de la fragmentación del cuadro de partidos, que ha aumentado los poderes de intermediación del presidente en la solución de las crisis de gobierno, no solamente en la llamada “Primera República”, sino también en la “Segunda República” donde ha continuado a ejercer un poder de “moral suasion” hacia la clase política.

Sobre la segunda cuestión, el papel del presidente ha demostrado ser importante en mantener un enlace entre gobernantes y gobernados. Como en los años noventa, cuando se desintegró el sistema de partidos y la política en su conjunto perdió legitimidad, el presidente operó como media-

<sup>47</sup> Se puede entender como pulverizar. Es un término utilizado en el lenguaje periodístico que alude al ataque violento especialmente a las instituciones con críticas y acusaciones.

dor entre las instituciones y el pueblo, sobre todo a través de las exteriorizaciones no formales y la recuperación de una dimensión simbólica de la nación. Una dimensión que, en la presidencia de Ciampi, se representó no sólo en elementos como la valorización de la bandera y el himno, el restablecimiento de las ceremonias militares, la apertura al público del palacio presidencial, sino también en el continuo llamado (incluso culto) de la Constitución, lugar donde el presidente hunde su legitimidad.