

FORMA DE GOBIERNO Y SISTEMAS ELECTORALES EN ITALIA (*)

TANIA GROPPI

1. LOS ORÍGENES: DEL REINO DE ITALIA AL FASCISMO.—2. LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN Y SU PRIMERA APLICACIÓN (1948-1953).—3. UNA FORMA DE GOBIERNO CON PLURALISMO EXTREMO Y POLARIZADO (1953-1992).—4. LA REFORMA ELECTORAL MAYORITARIA DE 1993.—5. HACIA UN BIPOLARISMO: TENTATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES (1993-2005).—6. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL Y LAS ELECCIONES DE 2006.

1. 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 el año 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, puso las bases de lo que la doctrina italiana ha denomi-

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

nado una «forma de gobierno constitucional pura» (1). 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 (2), 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 (3). 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 en base a la cual el Gobierno respondía de su actuación ante el Parlamento (4). 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 (5).

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 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 el año 1919 de un sistema electoral proporcional, con voto ejercido en grandes circunscripciones plurinominales

(1) Vid. C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973.

(2) La Cámara de Diputados. De otra parte, el Senado lo integraban, sin embargo, miembros nombrados con carácter vitalicio por el Rey (Estatuto Albertino, art. 33).

(3) Según el Estatuto Albertino, al Rey corresponde el poder ejecutivo (art. 5), nombra y renueva a sus ministros (art. 65), decide la disolución de la Cámara electa (art. 9) y comparte el poder legislativo, que ejerce mediante la sanción de las leyes (art. 7).

(4) Vid., por ejemplo, S. MERLINI, «Il governo costituzionale», en R. ROMANELLI (coord.), *Storia dello Stato italiano*, Roma, Donzelli, 1995; N. ANTONETTI, *La forma di governo in Italia tra Otto e Novecento: dibattiti politici e giuridici*, Bologna, Il Mulino, 2002.

(5) Estas características sobre la forma de gobierno en el Reino de Italia son apuntadas por U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1989.

sobre listas confrontadas de candidatos respecto a los cuales el elector disponía, incluso, de un voto de preferencia (6).

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 por 100 de la población. Mediante sucesivas reformas (en 1877 se llega al 7 por 100 y en 1912 al 23 por 100) 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 (7) 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 caracterizó 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.

(6) P. POMBENI, «La rappresentanza politica», en R. ROMANELLI (coord.), *Storia dello Stato italiano*, cit., págs. 73-124.

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

2. 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* de 16 de marzo de 1946, número 98, emitido en el período transitorio: en particular, se preveía una forma de gobierno parlamentaria que permanecería hasta la entrada en vigor de la nueva Constitución (8).

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 a favor de una forma de gobierno presidencial de tipo americano, todos los principales partidos políticos (comunistas, socialistas, católicos) defendían la forma de gobierno parlamentaria (9).

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 una forma de gobierno parlamentaria, aunque con mecanismos dispuestos a evitar la denominada «degeneración del parlamentarismo» (10).

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

(8) Decreto Legislativo *luogotenenziale* 98/1946, artículo 3: «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. Ésta 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».

(9) Vid. G. AMATO, «La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituyente», en F. BRUNO, *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. 3, Milano, Giuffrè, 1984, págs. 1-60.

(10) 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».

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 CI, que disciplina la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento (11).

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 (12) 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 parte de los miembros de una Cámara, sin que pueda ser debatida antes de que transcurran tres días desde su presentación (13).

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 Consti-

(11) En más detalle, *vid.* M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

(12) Cámara de Diputados y Senado de la República: en Italia existe un bicameralismo perfecto y paritario.

(13) 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».

tuyente (14). 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 a 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 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 (15); de otro lado, las primeras leyes electorales de la etapa republicana fueron aprobadas por la misma Asamblea Constituyente (16).

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 por 100 de los votos, un quórum muy difícil de alcanzar, como la experiencia demostraría (17). A falta de dicho quórum, los escaños

(14) Decreto Legislativo *luogotenenziale* de 10 de marzo de 1946, número 74: mediante dicha norma fue adoptado un sistema electoral proporcional «con voto directo, libre y secreto, atribuido a listas de candidatos concurrentes» en 32 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 20. 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).

(15) Se está pensando en el artículo 82 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 [...]».

(16) Ley de 20 de enero de 1948, número 6, «Normas relativas a la elección de la Cámara de Diputados»; Ley de 6 de febrero de 1948, número 29, «Normas relativas a la elección del Senado de la República».

(17) Los senadores electos con dicha mayoría fueron solamente 15 en 1948, 6 en 1953, 5 en 1958, 3 en 1963, 2 en 1968, 2 en 1972, 2 en 1976, 1 en 1979, 1 en 1983, 1 en 1987 y 2 en 1992.

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 I Legislatura (1948-1953), el sistema mostró una tendencia hacia un funcionamiento bipolar, a partir de los resultados electorales de 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 por 100 de los votos, y de otro, al Frente Popular, una alianza entre comunistas (PCI) y socialistas (PSI), con el 31 por 100 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: por ello mismo, se iniciará una reflexión sobre la necesidad de proceder a una reforma electoral que reforzase la posición del Gobierno (18), 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) (19), 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 por 100 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 superaron por pocos votos la barrera del 50 por 100 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.

3. 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 se convierte en tema de notable interés para los politólogos debido a la inestabilidad y escasa duración de los gobiernos.

(18) Sobre la correspondencia entre sistemas electorales y formas de gobierno *vid.* F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981.

(19) Ley de 31 de marzo de 1953, número 148.

En este período, que abarca nueve legislaturas (de la II a la X), se suceden hasta 42 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 decisivo, dando lugar a una multiplicidad de costumbres constitucionales que completaron las insuficientes disposiciones de los artículos 92 y 93 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» (20), 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 (21), 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 (22).

(20) L. ELIA, «Governo (forme di)», en *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, págs. 634-675. Entre los politólogos, vid. G. SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

(21) Se ha hablado al respecto de «*conventio ad excludendum*».

(22) M. DUVERGER, *La Repubblica traditta*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1960, págs. 61 y sigs.; ídem, *Monarchie Républicaine*, París, Robert Laffont, 1974, págs. 109 y sigs.; ídem, *Sistemi politici*, trad. it., Bari, Laterza, 1978, págs. 140 y sigs.

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 posibles 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), que elabora algunas propuestas aunque sin ningún éxito. En los siguientes años se han sucedido otras múltiples propuestas, redactadas con la finalidad de introducir una forma de gobierno presidencial, semipresidencial, neoparlamentaria, 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 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) (23), ha prevalecido durante mucho tiempo una interpretación según la cual, para «grandes reformas» es necesaria la mayoría de 2/3, casi imposible de alcanzar cuando se pretende aplicar sobre la forma de gobierno (24).

4. 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 conse-

(23) Artículo 138: «Las leyes de reforma de la Constitución y el 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».

(24) Sobre las interpretaciones del artículo 138, *vid.* T. GROPPI, «Art.138», en R. BIFULCO, A. CELOTTO y M. OLIVETTI (coord.), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006, págs. 2724 y sigs.

cuencia 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 (que fue Gobernador del Banco de Italia), con el apoyo del Presidente de la República, Óscar Luigi Scalfaro, la atención se centraría 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 (25). 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 obtuvo un porcentaje de votos afirmativos del 95,6 por 100. 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 por 100 de los votos en la circunscripción; los resultados del citado referéndum fueron, por otro lado, del 82,7 por 100 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 unas nuevas leyes para la Cámara y el Senado (26). Así, se introduce tanto en la Cámara como en el Senado un sistema mixto consistente en un mecanismo

(25) 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» (art. 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 aquellos otros de carácter electoral; sin embargo, ha modificado su jurisprudencia con motivo del referéndum de 1991 (sentencia núm. 49 de 1991).

(26) Ley de 4 de agosto de 1993, número 277, «Nuevas normas para la elección de la Cámara de Diputados», y la Ley de 4 de agosto de 1993, número 276, «Normas para la elección del Senado de la República». Sobre esta etapa, M. LUCIANI y M. VOLPI (coords.), *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995.

de votación a una sola vuelta, con atribución de las tres cuartas partes de los escaños (es decir, 475 diputados y 232 senadores) 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 por 100, mientras en el Senado la asignación de los escaños proporcionales se realizaba a favor de los candidatos que hubiesen 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.

5. 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: obtuvieron escaños 21 formaciones políticas, 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 (27). Algunos argumentaron que, desde el momento en que las coaliciones se presentaban a los electores como tales, señalando un pro-

(27) Vid. sobre este tema G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1997.

grama 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 abanderados, 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 (28), 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 también la crisis del Gobierno Prodi en 1998), sino en la formación de una nueva coalición en el Parlamento; además, no existen impedimentos al transfuguismo, pues el artículo 67 CI dispone la prohibición del mandato imperativo.

(28) XIII Legislatura, 1996-2001, con cuatro gobiernos; XIV, 2001-2006, con dos gobiernos.

En otras palabras, la experiencia de la «legislatura del mayoritario» (XII, XIII, 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 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» (29).

La siguiente Comisión bicameral para las reformas constitucionales (denominada Comisión D'Alema, con el nombre de su presidente), instituida por Ley constitucional 1/1997, preveía sin embargo un sistema semipresidencial 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 (30).

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 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 afec-

(29) Sobre la actividad de dicha Comisión y la Ley constitucional 1/1993 *vid.* C. DE FIORES, «La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Const.», en *Giur. cost.*, 1993, pág. 1547.

(30) Sobre la Ley constitucional 1/1997 *vid.* A. DI GIOVINE, «Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997», en *Quad. cost.*, 1997, pág. 383; M. OLIVETTI, «La commissione bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedurale», en *Iustitia*, 1997, pág. 159.

taba a toda la parte II 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 (31).

El proyecto contemplaba una sustancial elección directa del Presidente del Gobierno (llamado Primer Ministro en el texto), que habría debido 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 a 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 (se ha hecho mención a un «premierato absoluto»: así pues, sobre la base de tales argumentos fue rechazado por los electores) (32).

Por el contrario, modificaciones relativas a la forma de gobierno se han realizado a nivel local y regional. En las ciudades y en las provincias se introdujo en 1993 una forma de gobierno definida como «neoparlamentaria», que ha dado buenos resultados (33): 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 a favor de la coalición que apoya al candidato que obtiene

(31) El referéndum, con una participación del 52,3 por 100 de los electores con derecho a voto, se inclinó por el «no» con el 61,3 por 100 de los votos. Para un breve análisis sobre las características de la reforma rechazada en el referéndum, *vid.* T. GROPPi y P. PETRILLO (coords.), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005.

(32) Entre las voces más críticas, *vid.* L. ELIA, *La costituzione agredita. Devolution e forma di governo al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005; también pueden consultarse diversos estudios que se recogen en F. BASSANINI (coord.), *Costituzione: una riforma sbagliata*, Firenze, Passigli, 2005.

(33) Ley de 25 de marzo de 1993, número 81. Sobre la experiencia de esta norma, *vid.* L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, Bologna, Il Mulino, 1997.

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 (34), sobre todo después del fracaso, frente a la Corte Constitucional (35), de los intentos de una región, la Calabria, de matizar el modelo propuesto por el Estado.

6. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL Y LAS ELECCIONES DE 2006

En el marco expuesto se inserta la Ley de 21 de diciembre de 2005, número 270, fuertemente reclamada desde la mayoría de centro-derecha y aprobada por ésta última con el fuerte rechazo de la oposición (que abandona el recinto en el momento de la votación) (36). 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 26 circunscripciones plurinominales, a las que se

(34) Se trata de la Ley constitucional de 22 de noviembre de 1999, número 1, que modificó los artículos 121, 122, 123 y 126 CI. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni verso costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002.

(35) Sentencia número 2/2004.

(36) Sobre dicha norma, también a la luz de su primera aplicación, *vid.* los estudios recogidos en J. O. FROSINI y G. PASQUINO (coords.), *For a Fistful of Votes. The 2006 Italian Elections*, Bologna, CLUEB, 2006. Una descripción del sistema en G. VEGAS, *Il nuovo sistema elettorale*, Milano, Mondadori, 2006; P. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, en www.associazionedeicostituzionalisti.it (15 de enero de 2007).

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 de 27 de diciembre de 2001, número 459 (37).

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 por 100 de los puestos asignados a la circunscripción del Senado), y barrera electoral para las coaliciones y para las listas (calculada 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 (art. 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 individualizar ninguno: 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 por 100 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 por 100 de los votos sobre una base nacional, y que estén integradas al menos por una lista que haya conseguido como mínimo el 2 por 100 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 por 100 de

(37) 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 Antártida. 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.

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 por 100 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 por 100 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 por 100 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 por 100 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 por 100 de los votos a nivel regional y que estén integradas por, al menos, una lista que haya conseguido un mínimo del 3 por 100 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 por 100 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 por 100 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 por 100 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 por 100 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 por 100 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 por 100 de los escaños disponibles para la concreta región a aquella lista o coalición que: 1) haya conseguido, en un reparto provisional de los escaños, menos del 55 por 100 de los escaños disponibles, y 2) 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 mayoría 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 (38).

De un lado, la tendencia a la bipolarización del sistema político italiano 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 por 100 de los votos (frente al 49,7 por 100 del centro-derecha), se ha adjudicado por completo el premio y ha obtenido 340 escaños (39).

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

(38) Vid. A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE y L. DE SIO, «A Razor-thin Victory», en J. O. FROSINI y G. PASQUINO, *op. cit.*, págs. 23 y sigs., de donde se toman los datos que a continuación se citan.

(39) 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.

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 (40).

Ha de considerarse de todas formas que, si la atribución del premio hubiese 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 25 años, mientras que en la Cámara es de 18), la mayoría la habría obtenido el centro-derecha y, en consecuencia, se hubiera conseguido una (sólida) mayoría opuesta en las dos Cámaras (41).

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 (42).

Respecto a la otra «quimera» siempre perseguida en la historia de la forma de gobierno italiana, la estabilidad, ésta 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 el día después de las elecciones, sin que ello implique la celebración de nuevos comicios. En otras palabras, los partidos de la coalición victoriosa pueden «lucrarse» con el premio de mayoría, y después ir cada uno por su lado, formando nuevas y diversas coaliciones sin incurrir en sanción alguna (43).

(40) Por tanto, en el Senado la situación es la siguiente: 158 senadores para la Unión, 156 para la Casa de la Libertad y 1 independiente.

(41) De hecho, en el Senado el centro-derecha obtuvo el 49,9 por 100 de los votos, y el centro-izquierda el 49,1 por 100.

(42) 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.

(43) Este artículo fue cerrado en el mes de enero de 2008.

Tras la moción de censura aprobada por el Senado el 24 de enero de 2008, el Gobierno Prodi dimite y en fecha 14 y 15 de abril se celebran las elecciones.

De este modo, emergen todos los límites de la experiencia italiana de los últimos quince años, en los que ha sido utilizada la legislación electoral como instrumento de racionalización de la forma de gobierno. Ahora bien, es posible 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».

RESUMEN

El presente estudio expone la evolución de la forma de gobierno y de las leyes electorales en la Italia republicana. Tras una breve descripción de la forma de gobierno en el

En estos comicios han vuelto a enfrentarse la coalición de centro-derecha liderada por Silvio Berlusconi, y la coalición de centro-izquierda de Walter Veltroni. La novedad respecto a las elecciones de 2006, es la simplificación de las coaliciones. La de centro-derecha ha estado compuesto en tres listas: el Pueblo de la Libertad —*Popolo della Libertà*— (presente en todo el territorio nacional), la Liga Norte —*Lega Nord*— (centrada sólo en las regiones septentrionales), y el Movimiento por las Autonomías —*Movimento per le autonomie*— (presente sólo en el sur). En total, la coalición ha alcanzado el 46,811 por 100 de los votos en la Cámara, obteniendo el premio (340 escaños), y el 47,320 por 100 en el Senado, donde consigue una sólida mayoría de 168 escaños, gracias a la suma de los premios regionales. La coalición de centro-izquierda ha estado formada únicamente por dos listas (el Partido democrático —*Partido democratico*—, e Italia de los valores —*Italia dei valori*—), obteniendo el 37,564 por 100 de los votos en la Cámara (239 escaños), y el 30,010 por 100 en el Senado (130 escaños). Entre las listas no pertenecientes a las coaliciones, sólo la Unión de Centro —*Unione di Centro*—, ha superado la barrera electoral en la Cámara, con el 5,624 por 100 de los votos y 36 escaños, obteniendo además 3 escaños en el Senado, en la única región, Sicilia, en la que supera el umbral electoral.

La XV Legislatura ofrece, en consecuencia, una significativa simplificación del espectro político derivada de la adecuación de las fuerzas políticas a la nueva ley electoral; así como una sólida mayoría que apoya al Gobierno de Silvio Berlusconi.

De otra parte, se pone en evidencia una creciente desafección al voto en tanto la participación se fija en el 80 por 100 (con uno de los mayores incrementos porcentuales de los no votantes en la historia republicana: un aumento del 3,1 por 100 respecto a las elecciones previas del 2006).

Estado liberal y en el régimen fascista, se detiene en el modelo previsto en la Constitución, señalando tres fases en su aplicación.

Una primera fase que corresponde a la primera legislatura republicana, época en la que se forman mayorías sólidas en torno al partido de la Democracia Cristiana. La segunda, de mayor duración, es la denominada «Primera República», que abarca desde 1953 a 1992 y que se caracterizará por una marcada inestabilidad gubernativa. Finalmente, la tercera fase arranca en 1993, con la reforma electoral en sentido mayoritario, que mostrará una tendencia al bipolarismo y a la alterancia.

El estudio concluye con puntuales referencias a la aplicación, en 2006 y en 2008, de la nueva ley electoral proporcional con «premio de mayoría» y barrera electoral, al objeto de evidenciar que no es idóneo utilizar el sistema electoral como único instrumento para modificar, sin alterar la Constitución misma, la forma de gobierno, ya que se corre el riesgo de hacer inoperante la función representativa del Parlamento.

PALABRAS CLAVE: Gobierno. Sistemas electorales. Partidos Políticos en Italia.

ABSTRACT

The article is aimed to underline the evolution of the Italian system of government and of the Italian electoral system, since the 1948 Constitution. After a short description of the system of government in the era of the Kingdom of Italy and of the fascist regime, the article discuss the model established by the 1948 Constitution. Three stages in its development are pointed out.

The first phase corresponds to the first legislature, when a stable majority cabinet was established by the Democratic Christian Party (DC). The second phase, longer, corresponds to the so called «First Republic», from 1953 to 1992», characterized by instable governments. The third phase begins in 1993, with the reform of the electoral system, from proportional to majority. The tendency is towards the bipolarism and alternance in government.

The last part of the article refers to the enforcement, in 2006 and 2008 elections, of the electoral law 2005. The new electoral system is proportional, with majority prize and election threshold barrage. The article claims that is incorrect to use the electoral system as an instrument to influence, without any constitutional amendment, the form of government. The risk of that an attitude is to frustrate the representative function of the parliament.

KEY WORDS: Government. Electoral systems. Political parties in Italy.