

# LOS PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO ITALIANO

## Constitutional Challenges in the Italian State

PAOLO CARETTI

Università degli Studi di Firenze

paolo.caretti@unifi.it

### *Cómo citar/Citation*

Caretti, P. (2020).

Los problemas constitucionales del Estado italiano.

*Revista de Estudios Políticos*, 189, 289-298.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.189.10>

### **Resumen**

Este artículo pone de relieve que muchos de los problemas constitucionales del sistema italiano tienen raíces profundas en un multipartidismo que siempre se ha mostrado reacio a una simplificación, a pesar de las repetidas tentativas que han recurrido a mutaciones de las leyes electorales o (sin resultado) a una revisión de la parte organizativa de la Constitución. A estos viejos problemas recientemente se han unido otros nuevos, principalmente como consecuencia del nacimiento y consolidación de movimientos políticos que cuestionan los principios básicos del sistema representativo.

### **Palabras clave**

Democracia representativa; sistema de partidos; partidos políticos; multipartidismo; constitución.

### **Abstract**

The article underlines the main constitutional problems concerning the Italian system, their historical roots, their today's nature. From 1993, in spite of frequent changing of electoral legislation, the system has not yet found a stable end satisfactory

working. At the same time, new political movements are growing up that seem to put under discussion the representative principle in itself.

**Keywords**

Representative democracy; party system; political parties; multiparty system; constitution.

## SUMARIO

---

I. A LA RAÍZ DE LOS PROBLEMAS ACTUALES. II. EL CAMINO HACIA UN BIPOLARISMO FORZADO. III. LA ETERNA TRANSICIÓN DEL SISTEMA ITALIANO. IV. ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA DIRECTA.

---

### I. A LA RAÍZ DE LOS PROBLEMAS ACTUALES

Ni siquiera con una mirada rápida a los problemas constitucionales italianos se puede obviar una llamada de atención, aunque sea sintética, sobre los acontecimientos que caracterizaron las primeras fases de la historia republicana, ya que es en estos acontecimientos donde muchos de los problemas actuales encuentran su origen.

La primera fase ocupa los tres primeros decenios siguientes a la entrada en vigor de la Constitución de 1948, durante los cuales el sistema de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno (el corazón de la forma de gobierno) se basaba en la presencia de un partido de mayoría relativa, la Democracia Cristiana, ininterrumpidamente al frente del Ejecutivo, de vez en cuando aliada con partidos más pequeños, primero de centro derecha (PLI, PRI: partido liberal y partido republicano) y luego de izquierda (PSI). En el seno del Parlamento, un sistema proporcional aseguraba la más amplia representatividad posible, y gracias a la práctica (más tarde convertida en norma con el nuevo reglamento parlamentario de 1971), la oposición (especialmente la que venía desde la izquierda: PCI y PSI) conseguía involucrarse en la orientación de la política gubernamental. De esta forma, se producía así una especie de compensación para los partidos en los extremos del campo ideológico parlamentario, que por convención constitucional (la llamada *conventio ad excludendum*) no tenían posibilidad de llegar al Gobierno, ya que se consideraban fuera del *arco constitucional*.

Nos encontramos en un período de duro enfrentamiento entre fuerzas políticas, inducido también por el marco internacional que se va dibujando en esos años, con la división del mundo en dos bloques opuestos y el comienzo de la Guerra Fría, con todas las consecuencias que ello tuvo en los equilibrios políticos internos de los distintos Estados, de un lado y del otro.

En lo que respecta a Italia, esto condujo, en efecto, a la falta de reconocimiento de una legitimación recíproca, y en términos de igualdad, entre los diferentes partidos políticos para dirigir el país. Sin embargo, en el Parlamento, gracias a la práctica antes mencionada, los partidos que habían dado origen a la Constitución recuperaron la capacidad de mediación y de acuerdo sobre cuestiones concretas, de modo que, por ejemplo, a menudo, las mayorías legislativas eran mayores que las que sostenían al Ejecutivo. Más allá de las frecuentes crisis de gobierno, el sistema así establecido podría calificarse como dotado de gran estabilidad.

Las cosas empezaron a cambiar a caballo entre los años setenta y ochenta, cuando venida a menos la *conventio ad excludendum* y completándose progresivamente el proceso de legitimación mutua entre todas las fuerzas políticas en la arena política, la democracia italiana empezó a convertirse en una democracia completa y no demediada como en el período anterior. Comienza a abrirse paso la idea de que la democracia de enfrentamiento y desencuentro parlamentario debía ser sustituida por una democracia de la decisión, de la gobernabilidad y de la alternancia, con todo lo que ello implica en relación con el equilibrio entre Gobierno y Parlamento. En lugar de un equilibrio basado esencialmente en la capacidad de mediación entre las mayorías y las distintas fuerzas de la oposición parlamentarias, se pensó en un nuevo equilibrio basado en un Ejecutivo fuerte, apoyado por una mayoría parlamentaria amplia y homogénea, capaz de asumir la plena responsabilidad de la aplicación de sus propias políticas, y en una posible alternancia con la oposición tras un resultado electoral diferente. No por casualidad, las consignas de esos años eran *governabilità* y *alternancia*.

Este nuevo enfoque, un verdadero cambio de paradigma, explica un fenómeno, por lo demás, de difícil comprensión: mientras que durante los primeros treinta años de la historia republicana la aplicación de la Constitución ocupó el centro el debate político-institucional, en los años siguientes y hasta la fecha, se ha dirigido esencialmente hacia su reforma.

Y, de hecho, a partir de 1984 se multiplican los intentos en esta dirección. Se han creado hasta tres comisiones bicamerales (la Comisión Bossi, la Comisión De Mita-Iotti y la Comisión d'Alema) sin que, en ningún caso, las diversas soluciones propuestas alcanzaran el objetivo de la aprobación parlamentaria.

Más recientemente, es el propio Gobierno quién toma la iniciativa: en 2005 (Gobierno de Berlusconi), una propuesta de reforma amplia de la segunda parte de la Constitución, que potenciaba en gran medida el papel del primer ministro y, más en general, del Gobierno, era, sin embargo, rechazada en el referéndum de ratificación, previsto en el artículo 138 de la Constitución. Con diez años de diferencia, en 2016, será el Gobierno de Renzi el que

proponga una reforma constitucional de igual alcance, centrada también en el fortalecimiento del Ejecutivo, pero con soluciones diferentes en las que no podemos detenernos aquí; reforma que tampoco fue refrendada en la votación popular.

De 1984 a 2020, durante otros treinta años, se ha desarrollado un debate intensísimo y se han hecho propuestas dirigidas a racionalizar la forma de gobierno parlamentario con el fin de lograr una mejor eficiencia y gobernabilidad, pero sin ningún resultado concreto, y con la consecuencia de que el sistema ha perdido estabilidad y que todavía hoy sigue buscando soluciones compartidas que faciliten ese cambio de paradigma, considerado como necesario, pero que hasta ahora se ha mostrado difícil de alcanzar.

## II. EL CAMINO HACIA UN BIPOLARISMO FORZADO

El camino de la reforma de la Constitución para lograr una mayor gobernabilidad no ha sido el único camino recorrido por la clase política italiana. Una segunda vía ha sido la de la legislación electoral, con el objetivo de reducir la fragmentación política, favorecer la formación de dos coaliciones a la derecha y a la izquierda, dos *polos* suficientemente amplios y homogéneos como para garantizar la estabilidad del Ejecutivo, en una lógica de alternancia.

A este respecto, el año que representó un verdadero punto de inflexión es 1993, año en el que se derogó, mediante referéndum popular, la asignación proporcional de escaños prevista en la ley electoral del Senado, dando así una clara indicación al legislador en favor del abandono del sistema proporcional y la adopción de un sistema inspirado en el principio mayoritario. De este modo, otro pilar que había asegurado la estabilidad del funcionamiento del sistema ya no sigue en pie y se ha dado comienzo a una nueva deriva en la que se van a alternar en pocos años (pocos para una ley electoral) hasta cuatro leyes electorales diferentes.

La primera data de 1993 (Leyes para la Cámara de Diputados y el Senado, núm. 267 y 277). Esta regulación preveía la asignación de tres cuartas partes de los escaños en colegios uninominales, en un único turno, y de la cuarta parte restante con un sistema proporcional. La ley, tras una fase inicial de ajuste (XII legislatura 1994-1996, Gobiernos de centro-derecha Berlusconi y Dini), permitió que las dos legislaturas sucesivas (XIII y XIV) llegaran a su fecha de disolución natural, pero poniendo de relieve todas las dificultades de funcionamiento de dos polos que distaban mucho de ser homogéneos en su interior. Basta pensar que en la XIII legislatura se alternan nada menos que cuatro Gobiernos (Prodi, D'Alema, D'Alema y Amato) y dos en la XIV, ambos dirigidos por Berlusconi. Son síntomas claros del hecho de que, ante el intento

de simplificar el espectro político partidista mediante la ley electoral, este se había mostrado refractario a renunciar a sus propias individualidades, y los dos *polos* salían a relucir en cuanto tales solo gracias al nombre.

La complicada vida de este bipolarismo *forzado* llevó a la adopción de una nueva ley electoral, la núm. 270/2005. Esta ley reintrodujo un sistema proporcional con votación mediante listas, previendo, sin embargo, ciertos umbrales para fomentar la formación de coaliciones preelectorales y una prima sustancial a la mayoría. Esta ley, aparte de la primera legislatura breve (la XV, 2006-2008), permitió dos legislaturas *completas* (la XVI, 2008-2013, y la XVII, 2013-2018). Pero que este dato no confunda. En realidad, se trató de dos legislaturas enormemente convulsas que dieron lugar a la alternancia de más de un Gobierno y una escisión a la izquierda con el nacimiento de una nueva formación política (LEU: Liberi e uguali). Más bien al contrario, quizás se pueda afirmar que en este período se ha demostrado la imposibilidad de tener dos polos homogéneos y con capacidad de cumplir su función de estabilizadores del sistema. Hay que tener en cuenta que durante la XVI legislatura hubo dos Gobiernos (Berlusconi, Monti) y en la XVII incluso tres (Letta, Renzi, Gentiloni).

Sobre estos últimos acontecimientos, especialmente en el paso de la XVI a la XVII legislatura, ha tenido una gran influencia la gran crisis económica y financiera, cuyas repercusiones se hicieron sentir no solo en el sistema económico, sino también en el grado de *litigiosidad* de los partidos, cada cual comprometido mucho más con buscar y hacer valer los argumentos afines a su *idiosincrasia*, que las razones que pudieran ser de común acuerdo.

La situación de debilidad e inestabilidad del panorama político (y, por consiguiente, del sistema institucional) se pone de manifiesto por la acentuación, como es inevitable, del papel de los órganos de garantía: el presidente de la República (piénsese en los acontecimientos relativos a la formación del Gobierno Monti y en el papel decisivo desempeñado en aquella ocasión por el presidente Napolitano) y la Corte Constitucional. Es esta última, de hecho, la que ante la parálisis del Parlamento da pie a la puesta en marcha de una nueva ley electoral. Mediante la Sentencia 1/2014, la Corte, no obstante, reconociendo cierta relevancia constitucional al principio de gobernabilidad, declaró inconstitucional una parte de la Ley n.º 270/2005 por varias razones, entre ellas la de no haber fijado la obtención de un umbral mínimo de votos para la asignación de la prima a la mayoría. Amputado de este instituto, el sistema se presentaba de este modo como un sistema proporcional, pero con algunos umbrales de barreras electorales diferentes entre la Cámara de Diputados y el Senado y planteando la necesidad, por tanto, de proceder a un nuevo cambio. La respuesta a la Corte Constitucional la dio el legislador solamente con la Ley n.º 52/2015 (nunca aplicada, pues también fue declarada parcialmente

inconstitucional por la Corte en la Sentencia n.º 35/2017) y posteriormente con la Ley n.º 165/2017. Esta última representa una especie de retorno al pasado, ya que prevé la asignación del 37% de los escaños en colegios unipersonales y el 63% bajo un sistema proporcional, sin que se prevea ninguna prima para la mayoría.

Bajo esta ley ha dado comienzo la actual legislatura (XVIII). Su aplicación ha producido un cambio significativo sobre el panorama precedente: un bipolarismo débil y conflictivo ha dado lugar al nacimiento de un tercer *polo* (en realidad un partido), representado por el Movimiento 5 Estrellas, que mientras tanto ha crecido en apoyo popular hasta el punto de estar en el centro del sistema, como la aguja que equilibra una balanza en la formación de los Gobiernos. Se ha creado así una situación anómala que ha permitido en el transcurso de pocos meses, y según procedimientos igualmente anómalos, la formación de dos Gobiernos: uno apoyado por el polo del centro-derecha, el otro por el polo del centro-izquierda, pero con un mismo presidente del Consejo de Ministros, que no pertenece, al menos formalmente, a ninguno de los partidos gobernantes. Una especie de supermediador comprometido con mantener unidos los ímpetus centrífugos presentes en su propia mayoría; ímpetus que han llevado a la enésima escisión a la izquierda, con el nacimiento de Italia viva (IV), liderada por Renzi. Pero más allá de este episodio, hay que subrayar la persistente fragilidad de un sistema que ni siquiera la alternancia de leyes electorales (caso único en Europa) ha logrado estabilizar.

### III. LA ETERNA TRANSICIÓN DEL SISTEMA ITALIANO

Si tenemos en cuenta los acontecimientos brevemente mencionados en los párrafos anteriores, resultará fácil comprender por qué al principio de estas notas señalé que los principales problemas constitucionales de Italia tienen raíces lejanas que han extendido sus ramificaciones hasta nuestros días.

De las dos vías emprendidas (la reforma de la Constitución y la reforma de la ley electoral), ninguna ha logrado sus objetivos. La primera, que proponía una corrección de la forma de gobierno, desplazando la garantía de estabilidad del sistema del Parlamento al Gobierno en nombre de la eficacia y la gobernabilidad, a pesar de las diferentes soluciones propuestas, no ha llegado a ningún resultado concreto; y con la consecuencia de que ese paso de una democracia de la confrontación y de la solución negociada a una democracia de toma de decisiones y alternancia ha subsistido al final más como un elemento de debate que como una cuestión de realización práctica. Lo mismo puede decirse de la segunda vía (la reforma electoral): también destinada a preparar las condiciones para un Gobierno apoyado por mayorías amplias y cohesionadas, ha

tenido un camino tortuoso y difícil, sin tampoco alcanzar finalmente sus objetivos.

No debe extrañarnos, pues, que la fase de transición que debería haber conducido al sistema constitucional italiano de un modelo a otro, con una transformación paralela del sistema de partidos políticos, parezca una transición interminable en la que hoy en día no resulte fácil identificar los puntos de llegada. De este modo, suspendido entre un pasado irrecuperable, un presente confuso e inestable y un futuro difícil de vislumbrar, el sistema constitucional italiano es el que paga toda esa debilidad y fragilidad de la que incluso los acontecimientos más próximos a nosotros mismos son una clara evidencia. A ello se debe añadir que el otro gran problema constitucional, esta vez relativo a la forma del Estado, tampoco haya encontrado solución, a pesar de que ha sido objeto de estudios y propuestas durante años: me refiero a la exigencia de resolver una laguna del texto constitucional en lo que respecta a la relación entre el Estado y las autonomías regionales. Este vacío normativo radica en no haber previsto los instrumentos adecuados de relación entre el centro y la periferia, los únicos capaces de prevenir los posibles conflictos y de lograr un sistema policéntrico ordenado y coherente, caracterizado sobre todo por la atribución de una parte del poder legislativo del Parlamento a las regiones.

Tampoco en este sentido han faltado propuestas, si bien diferentes, todas ellas centradas en la transformación del Senado en una Cámara de las autonomías. No obstante, se ha tratado siempre de propuestas que estaban muy lejos de configurar una verdadera Cámara territorial, contentándose en la mayoría de los casos con prever el origen regional de los senadores en una Cámara que seguía siendo, sin embargo, una Cámara política y vinculada a la misma lógica político-partidista de la Cámara Baja. En todo caso, incluso con este propósito, no se ha llegado a ningún resultado concreto, con la consecuencia inevitable del aumento anormal de los litigios entre el Estado y las regiones, lo que, sobre todo en determinados momentos, ha amenazado con alterar el papel de la Corte Constitucional, que es sobre todo un tribunal de derechos. De este modo, la debilidad de los Gobiernos, la continua fragmentación del marco político, la dificultad de crear una mayoría parlamentaria homogénea y los fuertes litigios entre el Estado y las regiones son algunos de los principales problemas constitucionales del sistema italiano.

Como se ha dicho, son cuestiones antiguas para las que no se ha encontrado una solución satisfactoria hasta ahora. Las razones de este fracaso son múltiples y complejas: desde un escaso sentido de la unidad, pasando por la falta de «patriotismo constitucional», hasta la incapacidad de los partidos políticos, en primer lugar, para reformarse a sí mismos, frente a una sociedad con intereses fragmentados, que ya no acepta *consignas* y que tiene la intención de



participar activamente en las decisiones que le conciernen. Sobre este último punto, es sintomático que, a pesar de los innumerables intentos, nunca se haya podido llegar a aprobar una ley de partidos que en aplicación del artículo 49 de la Constitución abra sus estructuras internas a una verdadera democracia interna.

#### IV. ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA DIRECTA

Llegados a este punto podría decirse que el debate ha concluido, por lo menos en su síntesis fundamental. No obstante, hay una tendencia reciente que merece ser señalada. Se trata de una postura que sostiene sobre todo el Movimiento 5 Estrellas, que no pretende tanto denunciar las disfunciones del sistema representativo como sustituir las instituciones propias de la representación política por instituciones de democracia directa o semidirecta. Una tendencia que, por lo tanto, pretende ante todo reducir el papel del Parlamento, como si debiera convertirse en el futuro en un órgano sustancialmente simbólico, casi residual.

Hay muchos indicadores de la influencia de este planteamiento. Mencionaré solo dos de ellos. El primero se refiere a la drástica reducción del número de parlamentarios (de 630 diputados a 400; de 315 senadores a 200) prevista en una ley de revisión constitucional aprobada en 2019 y en espera de ser sometida a referéndum de ratificación (probablemente, si la pandemia lo permite, el próximo otoño). Presentada como una ley con el fin de reducir los costes de la política (otro eslogan muy de moda) y como instrumento para asegurar una mayor funcionalidad de las Cámaras, esta reforma corre el riesgo de dejar amplias zonas del país subrepresentadas, al tiempo que difumina la relación entre el parlamentario individual y *su* electorado propio, mientras que además es muy dudoso que pueda conducir a una mayor eficacia de la labor parlamentaria (cuyas reglas deberán ser completamente redefinidas). El segundo indicador, aún más explícito de esta misma tendencia, es la propuesta de introducir el instituto del referéndum de ratificación en la Constitución, o mejor dicho, de una iniciativa legislativa popular de «ley ratificada»<sup>1</sup>. En

---

<sup>1</sup> *Rafforzata* en el original. Se podría traducir más literalmente por «reforzada», «fortalecida», pero dado que la palabra admite la traducción «ratificada», que es en definitiva lo que consigue este tipo de iniciativa mediante el referéndum de ratificación, he optado por este término por su más precisa adecuación semántica al procedimiento descrito por el autor (N. del T., Tomás Basterreche Bengoa).

resumen, dicho instituto funcionaría de la siguiente manera: si una iniciativa popular tiene 500 suscriptores, el Parlamento debe aprobarla en un plazo de dieciocho meses a partir de su presentación; si el Parlamento no la aprueba o la aprueba con modificaciones sustanciales, se puede celebrar un referéndum de ratificación sobre el texto originalmente presentado al Parlamento.

Es evidente que de esta manera este instituto, la iniciativa legislativa popular, que ha sido siempre concebido como un medio para estimular al Parlamento en el ejercicio de su función legislativa, se transforma en un instituto que le sustituye en su papel de legislador. De hecho, daría lugar a una especie de procedimiento legislativo alternativo al que tiene lugar en el seno de las asambleas de carácter electivo, relegando a estas a poco más que un papel marginal.

En caso de que esta tendencia se afanzara realmente, añadiría una pieza más al mosaico de problemas que afligen al sistema italiano, que como acabamos de ver son suficientemente variados y complejos. La crisis de la representación política correría el riesgo de verse condenada de manera definitiva y de hacer inútil cualquier intento de revitalizarla.