

TRANSICION POLITICA Y REFORMAS INSTITUCIONALES EN ITALIA

Por ANDONI PEREZ AYALA

SUMARIO

I. LA REPÚBLICA PARLAMENTARIA ITALIANA. RASGOS CARACTERIZADORES Y EVOLUCIÓN (1946-1991): 1. *Configuración del modelo parlamentario italiano*. 2. *El sistema de partidos*.—II. PECULIARIDAD DEL PROCESO DE TRANSICIÓN POLÍTICA ITALIANO Y MODALIDADES DE SU DESARROLLO: 1. *Las reformas constitucionales*. 2. *Las reformas legislativas y la modificación del régimen electoral*. 3. *La utilización de la vía referendaria como instrumento de cambio político*.—III. LA RECOMPOSICIÓN DEL MAPA POLÍTICO ITALIANO: 1. *La expresión de la crisis del sistema de partidos (elecciones 1992)*. 2. *El surgimiento de un nuevo sistema de fuerzas políticas de carácter bipolar (elecciones 1994)*. 3. *La remodelación del modelo bipolar (elecciones 1996)*.—IV. EL INCIERTO HORIZONTE INSTITUCIONAL DE LA TRANSICIÓN: 1. *Las inaplazables reformas institucionales y la actual coyuntura política*. 2. *El debate (inconcluso) sobre el contenido de las reformas institucionales*.

El pasado mes de junio se ha conmemorado el cincuenta aniversario del nacimiento de la actual República parlamentaria en Italia (1). Si un período de medio siglo de continuidad política y constitucional es un hecho que, en principio, debe merecer nuestra atención, las circunstancias que concurren en esta efemérides dan al acontecimiento una significación especial. En efecto, Italia se halla inmersa desde el inicio de la actual década en un complejo e intenso proceso de transición política, en el momento presente en una fase decisiva de su desarrollo, y es en este contexto en el que cobra un significado especial este aniversario, en el que coincide la clausura de un dilatado período de la vida política italiana, que ha discurrido en el marco de

(1) El 2 de junio de 1946 se celebraba el referéndum en el que el pueblo italiano se pronunciaba en favor de la República por 12.717.923 votos, frente a los 10.719.284 votos en favor de la Monarquía y 1.498.136 nulos. Ese mismo día se celebraron, simultáneamente, las elecciones constituyentes de las que surgió la Asamblea que elaboró y aprobó la actual Constitución.

la República instaurada en 1946, y la apertura de otro nuevo, en la perspectiva de una II República que en el momento actual se encuentra en proceso de gestación.

La coincidencia en el tiempo (junio 1996) de este aniversario con otro referido a un período más breve, de tan sólo un lustro, durante el que se está desarrollando este singular proceso de transición política cuyo interés desde el punto de vista político-constitucional no puede pasar inadvertido, confiere al evento una relevancia particularmente significativa. Hay que recordar que es en junio de 1991 cuando tenía lugar un referéndum por el que se introducían unas leves reformas en el sistema electoral vigente entonces y que, si bien considerado aisladamente carece de trascendencia política, sin embargo, visto desde la perspectiva temporal de los últimos cinco años, va a marcar la apertura (2) de un proceso de reformas institucionales cuya dinámica abocará a cambios que van a afectar al sistema político en su conjunto. Así lo confirma la propia intervención del entonces Presidente de la República, F. Cossiga, quien en un mensaje a las Cámaras pocos días después, hacía pública la necesidad de afrontar sin dilación la cuestión de las reformas institucionales (3).

Se abriría así oficialmente un proceso que se prolonga durante los cinco últimos años, en el que se suceden una serie de reformas legislativas (particularmente en el terreno electoral), de procesos referendarios y de consultas electorales que dan lugar a una profunda recomposición del mapa político italiano. En el momento actual, tras las elecciones generales de esta última primavera (4), el proceso de transición no sólo dista de estar cerrado sino que se encuentra en su punto álgido, en especial por lo que se refiere a la cuestión central que es preciso dilucidar en todo proceso de transición como es la definición de los perfiles institucionales del nuevo modelo político que ha de suceder al actual, que, aun antes de haber nacido, ya es conocido comúnmente bajo la denominación de II República.

(2) El 9 de junio de 1991, fecha de la celebración de referido referéndum marca, según A. BARBERA, el inicio de un proceso que no duda en calificar de «rivoluzione costituzionale». Vid. el estudio introductorio de A. BARBERA: «Dentro la rivoluzione costituzionale», en C. FUSARO: *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1993, pág. 15.

(3) Sobre esta cuestión, vid. G. GUIGLIA: «Il messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali: analisi e brevi riflessioni», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1991, págs. 562 y ss. Vid. asimismo, C. FUSARO: «Il dibattito in Parlamento sul messaggio del Presidente de la Republica sulle riforme istituzionali», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1991, págs. 543 y ss.

(4) Las últimas elecciones de abril de 1996 son las terceras en el breve plazo de cuatro años (las dos anteriores de celebraron en abril de 1992 y en marzo de 1994). Contrasta la corta duración de las dos últimas legislaturas, que no llegan a los dos años, con las de las diez legislaturas que se suceden entre 1948 y 1992, con una media de duración de más de cuatro años.

I. LA REPUBLICA PARLAMENTARIA ITALIANA.
RASGOS CARACTERIZADORES Y EVOLUCION (1946-1991)

1. *Configuración del modelo parlamentario italiano*

Hasta la instauración de la actual República parlamentaria en la segunda postguerra mundial, Italia había seguido una evolución política que presenta rasgos distintivos en relación con otros países europeos por lo que se refiere a la conformación de su sistema político e institucional (5). En primer lugar, es preciso partir del retraso en la constitución de Italia como Estado nacional, en el último tercio del pasado siglo (1870) y, en consecuencia, del tardío acceso a las instituciones políticas constitucionales que otros países habían experimentado ya. Seguidamente, el marco constitucional que va a regir en Italia durante más de medio siglo —el Estatuto albertino (1848)— suponía un corsé que va a constreñir el desarrollo de un sistema de organización política plenamente moderno, a pesar de la progresiva evolución de signo parlamentario que experimenta la Monarquía italiana a medida que avanza este período. Finalmente, la irrupción del fascismo tras la I Guerra Mundial y su implantación efectiva en Italia antes que en ningún otro país, no sólo cerraba por completo el paso a toda perspectiva constitucional y parlamentaria sino que situaba a Italia en la vanguardia del movimiento anticonstitucional y antiparlamentario que se desarrolla en el período de entreguerras en buena parte de Europa.

Con estos antecedentes históricos, la instauración de la República parlamentaria en Italia tiene una significación especial por la ruptura que ello supone no sólo con el pasado próximo —las dos décadas largas de fascismo—, sino también con un pasado que se extiende hasta el nacimiento de Italia como Estado nacional, bajo la forma de una Monarquía que no pudo llegar a consolidarse plenamente como parlamentaria. Es precisamente esta doble ruptura con el pasado —monárquico y antiparlamentario, plasmado este último en el fascismo— lo que caracteriza al proceso constituyente italiano (1946-47) del que surgirá la República parlamentaria con los perfiles distintivos que ha presentado hasta la actualidad.

Conviene llamar la atención sobre la peculiaridad del proceso constituyente que da lugar al establecimiento de la República parlamentaria en la Italia de la postguerra (6) porque, a diferencia de otras experiencias constituyentes en las que la forma política republicana (o monárquica) y la forma de gobierno parlamentaria (o de otro tipo) se dilucidan simultáneamente en un mismo acto que culmina con la aprobación del texto constitucional, en Italia ambas cuestiones fueron decididas por separado en actos de naturaleza distinta, haciendo así más nítida la doble ruptura constituyente —republicana y parlamentaria— a que hemos hecho referencia anteriormente. En efecto, mientras la República es instaurada mediante referéndum popular coincidiendo

(5) Sobre la evolución histórica de Italia desde una perspectiva político-constitucional, *vid.* C. GHISALBERTI: *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*. Laterza, Bari, 1974.

(6) Sobre este período, *vid.* C. MORTATI: *La costituente*. Darsena, Roma, 1945.

do con la elección de la Asamblea constituyente, la forma de gobierno parlamentaria es aprobada por esta misma Asamblea año y medio después de haber sido instaurada la República (7). Asimismo, ambas cuestiones tienen un tratamiento constitucional sensiblemente distinto; así, mientras la República está protegida por una rigidez constitucional absoluta: «No podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana» (art. 139), las instituciones de gobierno parlamentarias pueden ser objeto de revisión, y en su caso de sustitución, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 138 de la Constitución.

Resuelto el dilema Monarquía-República a favor de esta última mediante referéndum, era preciso definir el perfil institucional de la República, tarea que fue abordada de inmediato por la Asamblea constituyente elegida simultáneamente a la celebración del referéndum. De acuerdo con la composición de la Asamblea constituyente (8) y con las tendencias predominantes en la Europa de postguerra, la opción por la forma de gobierno parlamentaria, en su versión racionalizada, apenas planteó problemas; pero es sabido que esta forma de gobierno, a diferencia del presidencialismo, presenta una diversidad de modalidades muy variada, lo que permitía al constituyente italiano un amplio margen para diseñar un modelo de República parlamentaria con perfiles *proprios* y *originales*. Tras un período relativamente dilatado, de año y medio de duración, durante el que se prolongaron los trabajos constituyentes, este modelo quedó plasmado en la Constitución de la República italiana de 1947.

La doctrina coincide en considerar a este texto constitucional como uno de los exponentes más claros del constitucionalismo de postguerra, tanto por lo que se refiere a la orientación social que le inspira, que aquí se expresa con especial nitidez, como por la racionalización parlamentaria que prevé, si bien, bajo formas específicas. Sin entrar a hacer un análisis del sistema constitucional italiano en su globalidad (9), lo que excede el objeto de estas líneas, si conviene hacer unas breves consideraciones sobre los rasgos específicos configuradores del modelo parlamentario italiano, que ha permanecido invariable desde que fue aprobada la Constitución hasta la actualidad y que ahora, en el marco del debate sobre las reformas institucionales, es precisamente el centro de una aguda controversia en la que se reclama su sustitución por otro modelo distinto, aún por definir, para dar paso a la II República.

(7) La Constitución fue aprobada por la Asamblea constituyente el 22 de diciembre de 1947 por 453 votos a favor y 62 en contra, entrando en vigor el 1 de enero de 1948.

(8) La Democracia Cristiana se erigió, desde estas primeras elecciones, en el primer partido italiano (207 escaños), seguida del Partido Socialista (115) y el Partido Comunista (104). El resto de las fuerzas políticas obtienen una representación más reducida, distanciándose claramente de las tres mencionadas.

(9) *Vid.* al respecto P. LUCAS MURILLO: «Italia», en *Sistemas políticos contemporáneos*, Ed. Teide, Barcelona, 1984, págs. 105 y ss.; R. SÁNCHEZ FERRIZ: «El régimen político italiano», en *Regímenes políticos actuales* (J. FERRANDO BADIA, coordinador), Tecnos, Madrid, 1987, págs. 358 y ss.; P. MELLADO PRADO: «El sistema político de Italia», en *Sistemas políticos actuales*, Ed. CE Ramón Areces, Madrid, 1992, págs. 159 y ss.

De acuerdo con P. Biscaretti, el modelo parlamentario diseñado por el constituyente italiano en 1947, además de su encuadramiento dentro del parlamentarismo racionalizado propio del constitucionalismo de postguerra, presenta dos rasgos distintivos que le particularizan en relación con otras versiones del modelo parlamentario racionalizado. En concreto, P. Biscaretti subraya la *tendencia equilibradora* del sistema, como resultado del papel coordinador y equilibrador asignado al Presidente de la República; y, por otra parte, el carácter *pluralista* (marcando así las diferencias con el modelo dual o monista) como consecuencia del papel asignado al electorado que, además de su participación en la configuración de las Cámaras a través de las elecciones, puede corregir la actividad legislativa del Parlamento mediante el referéndum abrogativo. Nos encontramos así, en palabras del referido autor, ante «cuatro *elementos* necesarios para que funcione el complejo *sistema* (Parlamento, Gobierno, electorado y Presidente de la República)» (10) que confieren al modelo parlamentario italiano una fisonomía propia, especialmente por el papel asignado a estos dos últimos elementos, en el conjunto de los regímenes parlamentarios vigentes en las últimas décadas.

Por lo que se refiere a los otros dos elementos —el Gobierno y el Parlamento— su posición en el sistema se ajusta al esquema que rige las relaciones entre estos dos órganos en el modelo parlamentario racionalizado. Cabe, sin embargo, señalar como rasgos distintivos el peculiar bicameralismo italiano, que sitúa a las dos Cámaras en una posición de paridad absoluta tanto en lo que concierne a su función legislativa como al control político del Gobierno, lo que no es nada común en la experiencia parlamentaria comparada; y por lo que respecta al Gobierno, hay que llamar la atención sobre la inestabilidad gubernamental, si bien ello, como advierte P. Biscaretti (11), es producto, más que de la configuración constitucional del ejecutivo, de la praxis política partidaria italiana y, de forma muy especial, de la fórmula de gobierno empleada, caracterizada por la precariedad de las sucesivas coaliciones gubernamentales.

Esta peculiar configuración del modelo parlamentario italiano (12) no ha sufrido apenas modificaciones durante casi medio siglo, hasta que a principios de la actual década se ha abierto el proceso de transición en curso hacia la II República. A este respecto, hay que resaltar como otro de los rasgos distintivos del sistema su fuerte estabilidad constitucional, como lo muestra el hecho de la práctica ausencia de

(10) P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, 1982, pág. 255.

(11) P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Ed. F.C.E., México, 1975, pág. 168. Aunque no existe ninguna versión actualizada de esta obra en castellano, si hay sucesivas ediciones en lengua italiana. Especial interés presenta la última de éstas, *Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali (1988-1990)*, Giuffrè ed., Milano, 1991.

(12) *Vid.* al respecto C. CHIMENTI: «Algunos rasgos fundamentales del parlamentarismo italiano», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 75, 1992, págs. 7 y ss. *Vid.* asimismo, G. VERGOTTINI: «Reflexiones sobre la forma de gobierno italiana», *Revista de Política Comparada*, núm. 1, 1980, en particular el apartado sobre «La especificidad de la forma de gobierno Italiana», pág. 24; del mismo autor «La forma de gobierno de oposición garantizada», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 9, 1979, págs. 5 y ss.

reformas constitucionales que en ningún caso, en las contadas ocasiones en que éstas se han producido (13), han afectado para nada a la estructura institucional del sistema parlamentario. Es este *inmovilismo* constitucional, término más apropiado que el de *estabilidad* según la opinión ampliamente extendida en la actualidad, lo que obliga ahora a plantearse una operación que trasciende las simples reformas parciales, incluidas las constitucionales, para situarse en posiciones que apuntan al cuestionamiento global del modelo parlamentario, al menos en su versión actual, y su sustitución por otro distinto aún por determinar.

Junto a los aspectos constitucionales y los relativos a la estructura institucional de la República, es preciso referirse también al sistema de fuerzas políticas (14), ya que es a través de ellas por donde discurre la dinámica del sistema político. A este respecto hay que reseñar también las características específicas y distintivas que presenta, en particular por el acusado multipartidismo que diferencia a Italia de otros países y por la continuidad de su estructura básica, que apenas sufre variaciones sustanciales durante casi cinco décadas. Hay que llamar la atención, por último, sobre el hecho de que es precisamente la quiebra del sistema de partidos existentes y su brusca sustitución por otro, actualmente en formación, el elemento detonante que desencadena el proceso de transición política que vive Italia en el momento presente.

2. El sistema de partidos

Desde las elecciones constituyentes de 1946, el mapa político italiano se ha configurado sobre la base de un amplio multipartidismo que, en sus rasgos básicos, se ha mantenido a lo largo de las diez primeras legislaturas de la República, hasta que las recientes y continuadas consultas electorales de la actual década (1992, 1994 y 1996) han introducido cambios sustanciales en el mapa político. Hay que puntualizar, no obstante, que el acusado multipartidismo italiano no debe enmascarar el hecho, incontestable también desde las primeras elecciones, de la existencia de tres fuerzas políticas que se destacan claramente sobre las demás y que serán las llamadas a jugar un papel estelar, aunque desde posiciones distintas como se verá a continuación, en la escena política italiana. De acuerdo con los resultados que arrojan las urnas en las sucesivas consultas electorales (15) será la Democracia Cristiana (DC),

(13) Hasta 1989 (ver *infra*. el apartado dedicado a las reformas constitucionales) la Constitución italiana fue reformada en 1963 y 1967. En 1963, en dos ocasiones, el 9 de febrero y el 27 de diciembre, afectando a los artículos 56, 57 y 60 la primera de ellas y al artículo 131 la segunda. Asimismo, en 1967, en otras dos ocasiones, el 21 de junio, afectando a los artículos 10 y 26, y el 22 de noviembre (art. 135). *Vid.* anotaciones sobre estas disposiciones modificadas en M. DARANAS: *Las Constituciones europeas*. Ed. Nacional, Madrid, 1979, págs. 1217 y ss.

(14) Sobre el sistema de partidos hasta la década de los ochenta, *Vid.* G. SANI: «Notas sobre el sistema italiano de partidos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, 1982, págs. 29 y ss.

(15) El anuario *Les pays de l'Europe occidentale* (bajo la dirección de A. GROSSER, *Documentation française*, París) proporciona, además de los resultados electorales, un comentario sobre ellos, así como

el Partido Comunista (PCI) y el Partido Socialista (PSI) las formaciones en torno a las cuales se articulará el modelo multipartidista italiano y las relaciones gobierno-oposición.

A la fase inicial de *unidad nacional* (1946-47), basada en la colaboración conjunta, incluida la formación de gobiernos comunes, de las tres principales fuerzas mencionadas (además de otros grupos menores), le sucede rápidamente un período (1948-1963) en el que la Democracia Cristiana hace valer su hegemonía, plasmada en la formación de gobiernos monocolors, unas veces, o bien dando entrada en el ejecutivo a los pequeños grupos socialdemócratas, republicanos y liberales con el fin de asegurar la mayoría parlamentaria necesaria (16). Durante este período tanto el Partido Socialista como el Partido Comunista comparten la oposición a los sucesivos gobiernos hegemonizados por la DC, aunque es preciso hacer una importante puntualización por lo que se refiere a la evolución de la correlación de fuerzas en la oposición. En este sentido, hay que llamar la atención sobre la tendencia que se manifiesta durante este período a favor de la afirmación, lenta pero progresiva, del Partido Comunista como principal fuerza de la oposición y el simultáneo desplazamiento de este espacio del PSI (17), que tratará de buscar una nueva reubicación política, en el marco de las relaciones gobierno-oposición, para recuperar el protagonismo perdido.

Esta tendencia tiene su culminación a principios de la década de los sesenta (1963), en la que se inaugura una nueva fórmula de gobierno, conocida bajo la denominación de *centro-sinistra* y basada en el eje DC-PSI, en el que la primera conserva la hegemonía y el segundo se convierte en el socio privilegiado de gobierno. De esta forma, la dinámica de las relaciones gobierno-oposición experimenta un importante cambio que reubica a los principales actores de la escena política italiana en espacios claramente delimitados: La DC conservando la hegemonía pero compartiéndola con un socio gubernamental cualificado (PSI); éste accediendo al gobierno y adquiriendo un protagonismo político relevante en él. Y el PCI manteniendo y afianzando su posición como referente de la oposición y adueñándose de este espacio político por completo. En líneas generales, y con leves variaciones, éste ha sido el esquema de la correlación de fuerzas que ha regido en Italia desde la primera mitad de los años sesenta (18).

sobre el año político, en cada país de Europa; en Italia, a cargo de G. BINES. Con anterioridad a 1980, pueden hallarse los datos relativos a las elecciones realizadas desde el final de la II Guerra Mundial en J. C. COLLIARD: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981.

(16) Para conocer la composición de cada uno de los gobiernos, y la correlación de fuerzas en su seno, durante este período, *vid.* J. C. COLLIARD: *op. cit.*, págs. 420 y ss.

(17) Durante este período (1946-1963) el Partido Socialista desciende del 20,7 % en 1946 al 13,8 % en 1963; por su parte, el Partido Comunista asciende del 18,9 % en 1946 al 25,3 % en 1963.

(18) A las fuerzas políticas señaladas hay que agregar los grupos menores que, bien en las coaliciones gubernamentales —PRI, PSDI, PLI— o en la «otra oposición» —MSI— completan el cuadro político. *Vid.* P. FARNETI: *Il sistema dei partiti in Italia (1946-1979)*, Il Mulino, Bolonia, 1993.

Cabría añadir, para completar el cuadro global de la evolución de las fuerzas políticas y de las relaciones gobierno-oposición durante las cuatro décadas largas en que se mantiene la estabilidad del sistema, la tentativa frustrada de *compromiso histórico* que se ensaya a finales de la década de los setenta. Con esta expresión, acuñada por el líder del PCI, E. Berlinguer, se hacía referencia a la necesidad de alcanzar un acuerdo entre las dos grandes formaciones políticas italianas —la DC en el gobierno y el PCI en la oposición— con el fin de desbloquear la situación de inmovilismo político que ya se advertía entonces en Italia (19). Esta propuesta, a la que se muestra receptiva un influyente sector de la DC encabezado por A. Moro, no conseguirá, sin embargo, materializarse efectivamente debido a la cerrada oposición que suscita tanto entre otros sectores de la DC como entre los demás socios de la coalición gubernamental (particularmente el PSI que era el que más tenía que perder en una operación de este tipo); finalmente, el asesinato de A. Moro (1978) cerrará definitivamente este episodio, manteniéndose la continuidad de las relaciones gobierno-oposición en los mismos términos que se venían dando desde la primera mitad de los años sesenta.

A medida que avanza la década de los ochenta, van a ir apareciendo elementos que revelan, cada vez con más nitidez, la crisis del sistema partitocrático italiano y, en particular, de las principales fuerzas que le vertebran. Así, por lo que respecta a la DC, su indiscutible liderazgo hasta entonces al frente de los sucesivos gobiernos se erosiona hasta el punto de verse obligada a ceder, por primera vez en cuatro décadas, la jefatura del gobierno a sus socios de coalición gubernamental (20); pero lo que interesa resaltar es que este fenómeno no se produce como consecuencia del fortalecimiento de éstos sino del agotamiento de la propia DC. Por lo que se refiere a la otra gran fuerza política italiana (el PCI), que ha venido erigiéndose a través de un continuado ascenso electoral y una progresiva penetración social en el referente alternativo desde la oposición, empieza a mostrar claros signos de estancamiento, e incluso de ligero declive, especialmente visible tras la desaparición de E. Berlinguer (21). Y a ello hay que añadir la aparición de nuevas fuerzas políticas, que consiguen representación parlamentaria por primera vez (22), sobrecargando más aún la ya de por sí excesiva saturación multipartidista italiana.

(19) Vid. G. VACCA: *Tra compromesso e solidarietà. La politica del PCI negli anni 70*, Ed. Riuniti, Roma, 1987.

(20) Gobiernos presididos por G. Spadolini (PRI) 1981-82, y por B. Craxi (PSI) 1983-87, bajo la fórmula del *pentapartito*, y en los que la DC seguía conservando la mayoría.

(21) A pesar de que en las elecciones europeas de junio de 1984, el PCI consigue hacer realidad el *sorpasso*, superando a la DC y erigiéndose en la primera fuerza política italiana (34 %), las elecciones legislativas de 1983 (29,9 %) y 1987 (26,7 %) muestran una tendencia descendente en relación con los anteriores resultados de 1976 (34,4 %) y 1979 (30,4 %).

(22) En las elecciones de 1987, obtienen, por primera vez, representación parlamentaria (manteniéndose la de los demás grupos —10 en total—) los Verdes: 2,5 % y 13 escaños; y la Liga Norte, que a pesar de sus exiguos resultados en esta ocasión, 0,5 % y tan sólo un diputado y un senador, va a convertirse a muy corto plazo en una de las principales fuerzas políticas italianas.

Al final de la década de los ochenta, tras las elecciones generales de 1987 y las europeas de 1989 (que reproducen en líneas generales el esquema de aquéllas) el sistema *partitocrático* italiano muestra síntomas evidentes de agotamiento sin que sea posible atisbar indicios de renovación desde el propio sistema. En este contexto, y con las expectativas de reformas institucionales que habían venido incubándose durante los años ochenta, sin que las fuerzas políticas fueran capaces de servir de cauce para llevarlas a cabo, van a aparecer señales inequívocas reveladoras del bloqueo político existente, tal y como se va a poner claramente de manifiesto en el curso de la X Legislatura (1987-1992) (23). Será precisamente en el propio espacio ocupado por la partitocracia en el que van a producirse las fisuras que ocasionarán una brusca erosión del sistema de fuerzas políticas, así como de las principales de ellas en particular, obligando a una recomposición del mapa político y abriendo de esta forma la puerta a los cambios en el sistema político. Esta coyuntura nos sitúa ya en el umbral mismo del proceso de transición propiamente dicho, cuya evolución y desarrollo va a adquirir formas particularmente originales.

II. PECULIARIDAD DEL PROCESO DE TRANSICION POLITICA ITALIANO Y MODALIDADES DE SU DESARROLLO

Cuando se abre la actual década (1990-91) el estancamiento político, tanto por lo que se refiere a los elementos básicos de la estructura institucional —Cámaras parlamentarias y Gobierno— como por lo que respecta a las fuerzas políticas que actúan en él configurando uno de los modelos más acabados de partitocracia, aparece como el factor determinante de la situación política italiana. En este escenario, las demandas de *cambio* político (24) van a experimentar un rápido desarrollo con la particularidad de que, en esta ocasión, no se limitan a los círculos políticos, sino que se extienden a amplios segmentos de la sociedad civil. Se trata, inicialmente, de un cambio de perfiles difusos en el que aún no se plantea abiertamente la ruptura con el modelo existente y la transición a otro distinto —la II República—; pero estas posiciones van a ir ganando terreno rápidamente a medida que se desarrollan los acontecimientos.

Hay, además, otro factor que, aunque externo a la dinámica institucional y política italiana, va a incidir en ésta de forma especial debido a la peculiar estructura de su sistema de partidos, en el que el PCI ocupaba un lugar clave como alternativa real de gobierno hasta mediados de los años ochenta. La caída del muro de Berlín (noviembre de 1989) y el fracaso de la perestroika soviética, seguido de la disolución

(23) Sobre este periodo, *vid.* M. CARDUCCI: *L'inizio delle fine. Partiti e coalizioni di governo nella decima legislatura (1987-1992)*. Lacaita, Bari, 1993.

(24) *Vid.* S. CASSESE: «La riforma costituzionale in Italia», *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, núm. 4, 1992, págs. 889 y ss. Asimismo, en este mismo núm., F. LANCHESTER: «L'innovazione istituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI Legislatura», págs. 910 y ss.

de la URSS (diciembre de 1991), eliminaba la coartada utilizada hasta entonces para inhabilitar como alternativa de gobierno a una de las dos —junto a la DC— principales fuerzas políticas italianas, lo que bloqueaba el libre juego político en las relaciones gobierno-oposición. De esta forma, la «normalización» del mapa político italiano permitía, e incluso hacía aconsejable, plantearse operaciones de cambio político sin el riesgo, al decir de quienes defendían estas posiciones, que comportaba el *factor K* (25) y en condiciones homologables a los demás países de Europa occidental.

1. *Las reformas constitucionales*

Despejados los obstáculos, supuestos o reales, para el cambio y contando con un amplio consenso social y político sobre la necesidad de efectuar cambios importantes en el sistema político era preciso, a continuación, concretar en positivo qué reformas institucionales y políticas había que realizar y la forma de llevarlas a cabo. Por lo que se refiere a la primera cuestión, relativa al contenido de los cambios, hay que decir que ni en el momento en que éstos empiezan a plantearse, hace más de un lustro, ni en la actualidad (1996), tras el amplio debate que ha tenido lugar en estos últimos años, se ha conseguido llegar a un mínimo acuerdo sobre los perfiles institucionales del nuevo modelo político a instaurar, más allá de la referencia genérica a una II República cuyo diseño institucional está aún por concretar. Es éste un dato sobre el que conviene llamar la atención ya que es a partir de él como es posible una aproximación al confuso proceso de transición política que está viviendo Italia, en el que contrasta fuertemente el amplio y generalizado consenso sobre la necesidad de cambios con la incapacidad para llegar a acuerdos a cualquier nivel —no sólo entre las fuerzas políticas sino incluso en el seno de éstas— para concretar la naturaleza y el contenido de las reformas políticas e institucionales a realizar.

Por lo que se refiere a la forma de realizar los cambios, sobre todo si éstos comportan, como así se reclama, la modificación en profundidad de la estructura institucional de la República, no cabe otra vía que la de la reforma constitucional, en los términos previstos en la propia Constitución (art. 138) (26), que establece un procedimiento que podríamos caracterizar como *moderadamente rígido*. En efecto, basta con el pronunciamiento favorable de cada una de las Cámaras por mayoría en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses —requiriéndose mayoría absoluta en la segunda votación— para aprobar la reforma constitucional.

(25) Expresión utilizada, sobre todo en los círculos anticomunistas, para referirse al PCI y, en particular, a sus expectativas de acceso al gobierno. Son ilustrativas, al respecto, las palabras del canciller alemán H. Schmidt declarando, como portavoz del G. 7 tras la cumbre de Puerto Rico en 1976, que «un gobierno de coalición con el PCI supondría una ruptura con la OTAN»; cit. por S. GUZZINI en «La longue nuit de la Première République», *Revue française de Science Politique*, núm. 6, 1994, págs. 980.

(26) Para un comentario más amplio sobre esta disposición constitucional *vid.* A. PIZZORUSSO y G. VOLPE, en *Commentario della Costituzione* (dir. G. BRANCA), Zanichelli, Bolonia, 1981.

Esta decisión de las Cámaras puede ser sometida a referéndum si así lo solicita una quinta parte de los miembros de alguna de las Cámaras, o 500.000 electores, o cinco Consejos regionales, no quedando aprobada definitivamente la reforma constitucional hasta que ésta cuente con la aprobación del electorado por mayoría de los votos emitidos. Por último, no procederá el referéndum si la reforma constitucional es aprobada en la segunda votación de las Cámaras por una mayoría cualificada de dos tercios de los miembros en cada una de ellas.

Como puede observarse, se trata de un procedimiento de reforma constitucional que está más próximo a la idea de flexibilidad que a la de rigidez —sobre todo en la primera variante, en la que tan sólo se requiere la mayoría absoluta de cada Cámara en la segunda votación— y que, por tanto, no establece obstáculos de difícil superación para efectuar reformas constitucionales; o, al menos para intentar esa vía, si hay voluntad política para realizarlas. Sorprende, por ello, el escaso uso que se ha hecho de esta posibilidad que ofrece la propia Constitución para reformar gradualmente el sistema político y adecuarle a los cambios que inevitablemente se van produciendo, sobre todo a partir de la década de los ochenta en la que ya se manifiesta abiertamente la necesidad de acometer profundas reformas institucionales (27). Pero más sorprendente resulta esta actitud cuando, una vez abierto el proceso de transición política (1991), el recurso a la vía de la reforma constitucional, que en principio parece el más lógico y normal para efectuar los cambios que se demandan, no haya sido apenas utilizado.

Uno de los rasgos distintivos del sistema político italiano, junto a los ya señalados anteriormente relativos al diseño de su sistema institucional (ver *supra*), es la práctica inmutabilidad de su marco constitucional que, a diferencia de otros países europeos, apenas ha sufrido modificaciones de entidad. Entre las escasas reformas constitucionales realizadas durante casi medio siglo cabe reseñar la que fija el número de miembros de las Cámaras (630 diputados y 315 senadores) y el período de duración del mandato de diputados y senadores (5 años) (28); la que establece la separación de las regiones de Abruzzi y Molise, inicialmente fusionadas en una única región autónoma (29); la que incorpora las disposiciones de la Convención internacional sobre el genocidio, precisando el alcance de la prohibición de extradición por delitos políticos, que no será de aplicación a los delitos de genocidio (30); la que modifica ligeramente el *status* de los miembros del Tribunal Constitucional, reduciendo su período de mandato (de doce a nueve años; y tres años para el presidente), suprimiendo su reelegibilidad y fijando el procedimiento para la elección de los

(27) Ver al respecto, el Informe de la *Commissione Bozzi (1985)*. Una versión extractada, en castellano, de este importante documento puede verse en M. A. PRESNO LINERA: «La reforma institucional italiana», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 18, 1994, págs. 156 y ss.

(28) Ley Constitucional de 9 de febrero de 1963, modificando los artículos 56, 57 y 60.

(29) Ley Constitucional de 27 de diciembre de 1963, modificando el artículo 131.

(30) Ley Constitucional de 26 de junio de 1967 cuyo artículo único dispone: «El último párrafo del artículo 10 y del artículo 26 no se aplicarán a los delitos de genocidio».

dieciséis vocales adicionales para los juicios de acusación al Presidente de la República, que deberá hacerse «con las mismas formalidades que las establecidas para el nombramiento de los magistrados ordinarios (31)». Y, por último, la que excluye las acusaciones contra los ministros del ámbito competencial del Tribunal Constitucional, que queda así limitado sólo al Presidente de la República (32).

Como puede observarse, ninguna de las reformas mencionadas afectan a la estructura del sistema político ni comportan cambios del modelo institucional, que se mantiene invariable de acuerdo con el diseño establecido por el constituyente en 1947. Quizá sea este déficit reformador, a lo largo de casi cinco décadas, una de las causas principales que obliga ahora a plantearse la necesidad de acometer un cambio en el que se cuestiona de forma radical el modelo en su globalidad, a la búsqueda de otro nuevo cuya materialización exige el paso a la II República.

Pero abierta la fase de transición hacia este objetivo, la reforma constitucional sigue siendo evitada como instrumento para realizar los cambios que todos coinciden en reclamar. Así, las reformas constitucionales aprobadas a partir de 1991 se refieren, la primera de ellas (1991), a las facultades del Presidente de la República para disolver las Cámaras, o una de ellas (art. 88), ampliándolas para que pueda proceder a su disolución en el supuesto de que los seis últimos meses del mandato presidencial coincidan con los seis últimos meses de la legislatura (33) (antes no se podía ejercer esta facultad en ningún caso).

La reforma constitucional de 1992 tiene como objeto las leyes de amnistía e indulto (art. 79), reforzando las mayorías necesarias para su aprobación, que quedan fijadas en «los dos tercios de los miembros de cada Cámara para cada artículo y en la votación final» (antes no se decía nada al respecto por lo que estas leyes podían ser aprobadas por mayoría simple de los votos emitidos) precisando, además, que «la ley que acuerde la amnistía o el indulto fijará un plazo para su aplicación (34)».

La última de las reformas constitucionales, en 1993, modifica el régimen de la inmunidad parlamentaria de diputados y senadores (art. 68), admitiendo la posibilidad de detención o de privación de libertad de éstos cuando se produzca como consecuencia de «la ejecución de una sentencia condenatoria irrevocable» (en la redacción anterior del art. 68 se exigía la autorización de la Cámara a la que pertenece «para detener o mantener detenido a un miembro del Parlamento en ejecución de una sentencia, aunque fuera firme»). Asimismo, se añade un nuevo supuesto en virtud del cual, y previa autorización de la Cámara a la que pertenezca, se podrá

(31) Ley Constitucional de 22 de noviembre de 1967 modificando el artículo 135. Para comparar el texto antiguo y el nuevo de las disposiciones modificadas, *vid.* M. DARANAS: *Las Constituciones europeas*, *op. cit.*

(32) Ley Constitucional de 16 de enero de 1989, modificando el artículo 96 y el 134.

(33) Ley Constitucional de 4 de noviembre de 1991, modificando el artículo 88.2.

(34) Ley Constitucional de 6 de marzo de 1992, modificando el artículo 79. Sobre esta reforma, *vid.* G. GUIGLIA: «La revisione dell'articolo 79 della Costituzione: profili ricostruttivi e spunti interpretativi», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1992, págs. 569 y ss.

«someter a los miembros del Parlamento a la intervención, en cualquier forma, de sus conversaciones o comunicaciones y al secuestro de correspondencia» (35).

Estas reformas constitucionales responden, en todos los casos, más a circunstancias coyunturales que a un proyecto de cambio estructural del sistema político. En efecto, la primera de ellas —la de 1991 modificando el art. 88— está originada por la coincidencia del período final de la X Legislatura y del mandato presidencial de F. Cossiga y la conveniencia de facilitar la disolución de las Cámaras para realizar nuevas elecciones legislativas. La segunda, en 1992, sobre el régimen legislativo en materia de amnistía e indulto (art. 79), guarda estrecha relación con el momento político italiano en el inicio de la actual década y los problemas derivados de las actuaciones irregulares, de los que se empieza a tomar conciencia. Y, por último, la tercera, en 1993, para modificar el régimen de la inmunidad parlamentaria (art. 68), si bien hace referencia a un problema estructural de la vida política italiana como es el de la corrupción política, que afecta en buena medida a los miembros de las Cámaras parlamentarias, tiene como antecedente inmediato el estallido de los primeros casos de corrupción durante el año 1992.

Mayor interés presenta la *ley constitucional sobre las funciones de la Comisión parlamentaria para las reformas institucionales y la regulación del procedimiento de revisión constitucional*, más que por su contenido en sí, que se limita al reconocimiento de la *Comisión bicameral* ya existente y la determinación de sus funciones y procedimiento, por el objetivo que fija, afrontando, por fin, la cuestión pendiente de las reformas institucionales, y en particular de las reformas constitucionales. Así se desprende del propio texto de esta ley (art. 1.1) que asigna a esta Comisión la misión de «elaborar un proyecto orgánico de revisión constitucional relativo a la Parte II de la Constitución, con exclusión de la Sección II del Título VI [relativo a la revisión constitucional, arts. 138 y 139], además de proyectos de ley sobre las elecciones a las Cámaras y a los Consejos de las regiones con estatuto ordinario». Establecido este objetivo central, se fijan las normas, de carácter procedimental preferentemente, para el funcionamiento de la Comisión (36).

Si bien con la entrada en vigor de esta ley constitucional (agosto 1993) era de prever que se iniciase sin dilación el proceso de reformas constitucionales (37), la falta de acuerdo entre las fuerzas políticas italianas con presencia en la Comisión sobre un proyecto definido de reformas institucionales, por una parte, y, por otra, la inestabilidad política italiana, que se agudiza a partir de las elecciones de 1992 (la propia Comisión nace tras estas elecciones) van a impedir no sólo la realización

(35) Ley Constitucional de 29 de octubre de 1993, modificando el artículo 68. Sobre esta reforma vid. M. IACOBELLI: «La recente riforma delle norme costituzionali in materia di immunità parlamentare», *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, núms. 2-3, 1994, págs. 216 y ss.

(36) Ley Constitucional de 6 de agosto de 1993. El texto íntegro de esta Ley, en versión castellana, puede verse en M. A. PRESNO LINERA: «La reforma institucional italiana», *op. cit.*, págs. 136-137.

(37) Vid. C. DE FIORES: «La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma», *Giurisprudenza Costituzionali*, núm. 2, 1993, págs. 1541 y ss.

efectiva de las reformas constitucionales, sino la propia continuidad de la Comisión. En efecto, en la propia ley que comentamos se preveía el cese de ésta en sus funciones «en el caso de disolución de una o ambas Cámaras» (art. 4), circunstancia que se produce pocos meses después (enero 1994), ante la convocatoria de nuevas elecciones anticipadas sin que la Comisión tenga tiempo de desarrollar su trabajo.

Simultáneamente a la vía de la reforma constitucional, que hasta el momento no se ha materializado en cambios efectivos en el sistema institucional, se va a ir desarrollando un proceso referendario y de reformas legislativas, en particular en materia electoral, que, juntamente con la recomposición del mapa político, constituyen los factores reales de cambio en el actual escenario político italiano. Si bien todos ellos están estrechamente relacionados entre sí, de tal forma que no pueden desligarse los resultados de los referendos de las reformas de la legislación electoral, ni éstas de la recomposición del sistema de partidos, a efectos expositivos es aconsejable un tratamiento por separado de cada uno de ellos para facilitar una mejor comprensión de los factores que intervienen en el complejo proceso de transición que vive Italia en los últimos años.

2. *Las reformas legislativas y la modificación del régimen electoral*

A diferencia de las reformas constitucionales, las reformas legislativas electorales han abierto un proceso de cambio político, en particular por lo que se refiere a la conformación de un nuevo sistema de fuerzas políticas, que incide de forma determinante en las perspectivas de transformaciones institucionales. Dos son los niveles en los que se han producido estas reformas, aunque con una orientación convergente en ambos casos. En primer lugar, la reforma de la legislación electoral local —municipios y provincias— y, a continuación, la de las elecciones a las Cámaras parlamentarias; en ambos casos, introduciendo criterios mayoritarios en el sistema electoral que reemplazan a los de representación estrictamente proporcional que habían venido rigiendo en Italia desde la instauración de la República y que daban lugar a la reproducción ininterrumpida de su peculiar sistema de partidos.

Por lo que se refiere a las elecciones locales, la nueva ley electoral (38) extiende el sistema mayoritario, que regía ya para los municipios menores de 5.000 habitantes, hasta los de 15.000 habitantes (art. 5), lo que va a tener importantes repercusiones en la recomposición de la representación municipal de un amplio segmento de la población italiana. Pero mayor repercusión política va a tener la modificación del régimen electoral para los municipios mayores de 15.000 habitantes, incluidas todas las principales ciudades del país, en las que se instaura por primera vez un sistema

(38) La Ley de 25 de marzo de 1993, núm. 81, sobre elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo municipal y del consejo provincial. Una reproducción, en versión castellana, de las principales disposiciones de este texto legislativo, puede verse en M. A. PRESNO LINERA: «La reforma institucional italiana», *op. cit.* págs. 127 y ss.

predominantemente mayoritario (aunque sin eliminar por completo el sistema proporcional). En síntesis, el alcalde va a ser elegido, de acuerdo con la nueva ley, *directamente* por el electorado —aquí reside la principal novedad— bien por mayoría absoluta de los votos válidos o, en el caso en que ninguno de los candidatos la obtenga, por mayoría de votos válidos en la segunda vuelta (art. 6). En cuanto a la composición del Consejo municipal, éste contará con un 60 % de escaños afines al alcalde electo (procedentes de «la lista o listas con él coaligadas») repartiéndose el 40 % restante entre las demás listas de acuerdo con la fórmula proporcional D'Hont (art. 7). Similares criterios se utilizan para la elección del Presidente provincial (art. 8) y del Consejo provincial (art. 9) (39).

El efecto principal de esta reforma electoral, como es fácil prever, es la recomposición del mapa político (40) según un esquema bipolar ya que fuerza a los partidos políticos a ponerse de acuerdo sobre un candidato y un programa comunes para comparecer ante el electorado *antes de las elecciones*, a diferencia de lo que ocurría hasta entonces en que cada partido concurría por separado y sólo *después de las elecciones*, y a la vista del resultado de éstas, se formaba la coalición de gobierno municipal y, en seno de ella, se negociaba la alcaldía. Con el nuevo sistema, los alcaldes tienen una mayor autonomía en relación con los partidos ya que su elección deriva no de los pactos postelectorales entre los partidos sino de la elección directa por parte del electorado, que además puede optar por diversificar su voto entre el candidato a la Alcaldía y la lista al Consejo municipal de su preferencia, ampliando así la libertad de voto del elector.

Esta reforma legislativa del régimen electoral, si bien limitada al ámbito local —municipios y provincias— supone una auténtica inflexión en el desarrollo del proceso de transición política que se había iniciado ya en Italia. En primer lugar, porque las elecciones locales que se celebran tras la entrada en vigor de la nueva ley electoral (junio y noviembre de 1993) dan lugar a un cambio sustancial, el más importante hasta ese momento, en el mapa político italiano (41). Hay que reseñar, además, que esta reforma legislativa electoral coincide en el tiempo con el proceso referendario que vive Italia en la primavera de 1993, en el que la cuestión central gira en torno al cambio en el sistema de representación política; y, por último, esta reforma electoral local va a prefigurar los rasgos básicos de la reforma legislativa

(39) Esta ley, además de la abundante bibliografía italiana sobre ella, ha sido también objeto de estudios y comentarios entre nosotros. Vid. al respecto M. BELTRÁN DE FELIPE: «La nueva ley electoral local italiana», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 259, 1993, págs. 183 y ss. Asimismo, G. RUIZ-RICO: «El ordenamiento de la Autonomía Local en Italia y la reforma del sistema electoral», *Revista Vasca de la Administración Pública*, núm. 37, 1993, págs. 57 y ss.

(40) Vid. A. DI VIRGILIO: «Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova lege alla prova», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 1, 1994, págs. 107 y ss.

(41) En total son más de veinte millones de electores los que se ven afectados por las elecciones municipales de junio y de noviembre de 1993, que se extienden a treinta y tres capitales de provincia y a las principales ciudades del país (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Génova, Venecia, Palermo, Trieste); ello supone una muestra significativa para valorar los efectos de la nueva legislación electoral.

electoral que modificará radicalmente la forma de elección de los diputados y senadores.

Esta nueva reforma legislativa electoral tiene lugar pocos meses después (4 de agosto 1993) (42) y se inscribe en la misma orientación ya apuntada en la reforma electoral local. El tema de la modificación del régimen electoral para las Cámaras parlamentarias venía siendo discutido en el seno de la *Comisión bicameral* formada para estudiar las reformas institucionales desde 1992, sin que fuera posible acordar en este órgano un proyecto consensuado de reforma electoral. La rápida aprobación de la nueva normativa electoral en un mes tan poco propicio para los trabajos parlamentarios como agosto (la fecha es significativa) no responde al súbito entendimiento entre los partidos sino a la nueva coyuntura política que se crea tras la consulta referendaria de abril de 1993, en la que por abrumadora mayoría se decide derogar algunas disposiciones legislativas relativas a la elección de los senadores. Hay que puntualizar que en el mencionado referéndum no se había planteado nada relativo al régimen electoral de la Cámara de Diputados; y además, teniendo el referéndum carácter abrogativo, el legislador seguía teniendo libertad para, en el marco del respeto al resultado del referéndum, adoptar la normativa legislativa electoral que estimara oportuna. No obstante, la presión social para cambiar el sistema electoral en sentido mayoritario, como ya se había hecho en la reforma electoral municipal y como se reclamaba insistentemente por parte de los vencedores del referéndum, obligó a las Cámaras a aprobar la reforma electoral rápidamente y en los términos en que lo hizo (43).

La normativa electoral aprobada por las Cámaras parlamentarias en el verano de 1993 constituye, sin duda, la reforma política más importante de las realizadas hasta ahora, al menos por lo que se refiere a su incidencia en el proceso de transición que está viviendo Italia desde el inicio de la actual década. En síntesis, las nuevas leyes electorales introducen un sistema predominantemente mayoritario —en línea con la reforma electoral local, a la que ya nos hemos referido, y con la orientación expresada por el electorado en los referendos realizados en la primavera de 1993— en virtud del cual el 75 % de los escaños de ambas Cámaras (455 diputados sobre un total de 630 y 232 senadores sobre un total de 315) son asignados por mayoría simple en colegios uninominales al «candidato que haya obtenido el mayor número de votos» (art. 1), repartiéndose proporcionalmente el 25 % restante entre las listas bloqueadas que concurren a las elecciones. Este reparto proporcional se hace de

(42) Leyes de 4 de agosto de 1993, núm. 276 (elección del Senado) y núm. 277 (elección de la Cámara de Diputados), modificadas posteriormente por Decreto legislativo de 20 de diciembre de 1993. Una reproducción parcial, en versión castellana, de las disposiciones más importantes de estos textos legislativos, pueden verse en M. A. PRESNO LINERA: *op. cit.*, págs. 130 y ss.

(43) Sobre el proceso de elaboración de la nueva legislación electoral, *vid.* A. PAPPALARDO: «La nueva ley electoral en Italia», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89, 1995, págs. 61 y ss.; *vid.*, asimismo, R. URIARTE: «El nuevo sistema electoral italiano y su incidencia en el sistema de partidos», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, págs. 273 y ss.

forma distinta en la Cámara de Diputados, en la que se sigue el procedimiento del *cociente natural* («no se tiene en cuenta la eventual parte fraccionaria del cociente resultante de dividir el total de las cifras electorales nacionales de las listas entre el número de escaños a repartir de modo proporcional») y el *resto mayor* entre «las listas que hayan conseguido en el ámbito nacional al menos el 4 % de los votos válidamente emitidos (44)»; y en el Senado, donde el reparto entre las listas concurrentes se hace siguiendo el método *D'Hont* sin que en este caso se exija ningún porcentaje mínimo. A reseñar también el mecanismo, conocido bajo la denominación de *scorporo*, típicamente italiano y concebido para evitar una penalización excesiva de los pequeños partidos ante el cambio brusco a un sistema predominantemente mayoritario en los términos señalados. De acuerdo con él (45), en el reparto de los escaños que se asignan proporcionalmente, se detrae una suma de votos, que varía según se trate de la Cámara de Diputados o del Senado, de aquellas listas coaligadas con un candidato que haya resultado electo en un colegio uninominal, lo que indirectamente beneficia a las listas minoritarias (46).

Pero más allá de las peculiaridades técnicas de la nueva legislación electoral italiana, lo que interesa subrayar son los efectos políticos que comporta, en particular por lo que se refiere a la recomposición del mapa político que había existido hasta entonces. En efecto, las elecciones que se celebren a partir de este momento (en 1994 y 1996) conocerán el nacimiento de un sistema de partidos, y de una correlación de fuerzas en él, completamente nuevo (ver *infra*) que inciden de lleno en el proceso de transición política y a partir del cual hay que plantearse el desarrollo de las reformas institucionales conducentes a la II República.

La reforma legislativa en materia electoral se completa con la normativa sobre las campañas electorales (47) por la que se regula el acceso a los medios de comunicación, la propaganda electoral y la publicidad a través de la prensa, radio y TV, y la financiación de la campaña electoral, en especial los aspectos relativos al control y publicidad de los gastos electorales. Hay que llamar la atención sobre el hecho de que si bien estas cuestiones siempre son importantes en todo proceso electoral, en Italia, en particular, van a tener una especial relevancia debido, en primer lugar, a la

(44) Artículo 5 de la referida Ley de 4 de agosto, núm. 277, modificando el artículo 83 del Decreto del Presidente de la República, del 30 de marzo de 1957, núm. 361, por el que se regían hasta entonces las elecciones a la Cámara de Diputados.

(45) Artículo 4 de la referida Ley de 4 de agosto, núm. 277, modificando el artículo 77 del Decreto del Presidente de la República de 30 de marzo de 1957, núm. 361.

(46) Para un comentario más amplio sobre la nueva normativa electoral, *vid.* R. D'ALIMONTE y A. CHIARAMONTE: «Il nuovo sistema elettorale italiano: Quali opportunità?», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3, 1993, págs. 513 y ss. *Vid.*, asimismo, M. A. PRESNO LINERA: «La reforma electoral en Italia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, 1994, págs. 133 y ss.

(47) Ley de 10 de diciembre de 1993, núm. 515, sobre disciplina de la campaña electoral para las elecciones a la Cámara de Diputados y al Senado de la República; *vid.* reproducción, en versión castellana, de las disposiciones más importantes en M. A. PRESNO LINERA: «La reforma institucional italiana», *op. cit.* págs. 139 y ss.

tangentópolis (financiación ilegal de los partidos) que es precisamente una de las causas desencadenantes de la actual crisis política italiana; esta cuestión —la financiación pública de los partidos— había sido, además, objeto de un referéndum abrogativo, pronunciándose masivamente el electorado en favor de la supresión del régimen vigente hasta entonces. Por otra parte, las especiales características que presenta en Italia la propiedad de los medios de comunicación, en particular por lo que se refiere a la TV, en la que concurren la *lotizzazione* —reparto de los canales de la Televisión pública (RAI) entre los partidos— y la concentración de las televisiones privadas en manos de quien será uno de los principales candidatos (S. Berlusconi), hace que estas cuestiones jueguen un papel de primer orden en el proceso político italiano (48).

Finalmente, los referendos constituyen la otra pieza clave, junto con las reformas legislativas electorales señaladas, del proceso de transición política que se viene desarrollando en Italia. En realidad, ambos —referendos y reformas electorales— están estrechamente ligados entre sí hasta el punto de que estas últimas son, en buena medida, consecuencia directa de aquéllos y no pueden, por tanto, ser desvinculados. No obstante, y a efectos expositivos, es aconsejable un tratamiento individualizado de ambas cuestiones ya que cada una de ellas presenta particularidades específicas.

3. *La utilización de la vía referendaria como instrumento de cambio político*

La forma como el constituyente italiano configura la participación directa del electorado en la adopción de decisiones políticas a través de referéndum abrogativo, dota al sistema político italiano de un rasgo distintivo que, en la coyuntura actual de transición, va a tener la ocasión de desplegar toda su potencialidad. En efecto, no se trata sólo de reconocer constitucionalmente al referéndum como una forma de democracia directa que complementa las instituciones de democracia representativa, lo que es común, bajo diversas formas y variantes, a buena parte de los sistemas políticos actuales, sino que, en el caso italiano, el mecanismo referendario puede ser activado, de forma autónoma, por el propio electorado (500.000 electores, de acuerdo con el art. 75) (49). Es éste, precisamente, el rasgo distintivo de la institución referendaria en Italia en relación con otros países y lo que permite explicar, también,

(48) Sobre esta cuestión, *vid.* C. FUSARO: «Media, sondaggi e spese elettorali: la nuova disciplina», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3, 1994, págs. 427 y ss. Ver también, en el mismo número (monográfico dedicado a las elecciones de 1994), P. SEGATTI: «I programmi elettorali e il ruolo dei Mass Media», págs. 465 y ss.

(49) 500.000 electores suponen, en la actualidad, poco más del 1 % del electorado (que rebasa ampliamente los cuarenta millones). Como señala C. FUSARO: *La rivoluzione costituzionale, op. cit.* pág. 335, ello origina que haya propuestas partidarias de aumentar sensiblemente el número de electores requeridos por el artículo 75 de la Constitución.

el intenso proceso referendario desarrollado en Italia desde mediados de la década de los setenta y, de forma muy especial, en los últimos años.

Como señala P. Biscaretti di Ruffia, la forma de gobierno parlamentaria presenta características propias en Italia; en particular por lo que se refiere a la función *equilibradora* que se asigna al Presidente de la República y por el carácter *pluralista* que deriva de la participación activa del electorado —junto al ejecutivo, las Cámaras parlamentarias y el Presidente de la República— en la conformación del modelo parlamentario italiano; participación que no se limita a los procesos electorales sino que se produce también a través del referéndum abrogativo, mediante el cual la ciudadanía puede corregir las decisiones adoptadas por las Cámaras en el terreno legislativo. Interesa resaltar el carácter corrector en relación con el poder legislativo con que el constituyente italiano concibió inicialmente la institución referendaria, así como la autonomía con que el electorado puede utilizar este instrumento, a iniciativa propia, lo que confiere al referéndum abrogativo italiano perfiles distintivos en el constitucionalismo comparado.

La tardanza en el desarrollo legislativo de esta importante disposición constitucional (art. 75) ha impedido el desarrollo de la praxis referendaria hasta mediados de la década de los setenta, casi treinta años después de aprobada la Constitución (50). Sin embargo, a partir de 1974, en que tiene lugar el primer referéndum a propósito de la ley del divorcio, se van a suceder las consultas referendarias sobre las cuestiones más diversas (51) dando lugar a una dinámica política que progresivamente irá introduciendo factores nuevos, vía referendaria y, como consecuencia de ello, conformando un nuevo escenario político en Italia. Es en este contexto en el que van a plantearse las propuestas de cambio institucional y, lo que es más significativo a los efectos de la cuestión que nos ocupa, se va a producir el descubrimiento del referéndum como instrumento para la realización de los cambios institucionales.

La utilización del referéndum como instrumento de reforma del sistema político merece especial atención ya que no es ésta la finalidad con la que fue concebido por el constituyente. En efecto, como ya hemos señalado anteriormente, el referéndum *abrogativo* del artículo 75 se contempla constitucionalmente como un mecanismo en manos del electorado para que éste puede corregir, mediante «la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley», una decisión legislativa de las Cámaras (excluyendo «las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de

(50) La doctrina italiana es unánime al reconocer la injustificada tardanza en el cumplimiento de las previsiones constitucionales. P. BISCARETTI llega a afirmar que «en pocas ocasiones la actuación concreta de una Constitución ha encontrado tantos obstáculos y retardos en la moderna historia constitucional», *Introducción al Derecho Constitucional Comparado, op. cit.*, pág. 167. Por lo que se refiere al referéndum, éste tuvo que esperar para su regulación legislativa a la Ley de 25 de mayo de 1970, núm. 352.

(51) En total han sido 38 las consultas referendarias celebradas entre 1974 y 1995: 1974 (1), 1978 (2), 1981 (5), 1985 (1), 1987 (5), 1990 (3), 1991 (1), 1993 (8), 1995 (12). Sobre esta cuestión, *vid. A. MANZELLA: «Le referéndum italien», Pouvoirs*, núm. 77, 1996 (monográfico sobre el referéndum), págs. 137 y ss.

indulto, y de autorización para ratificar tratados internacionales»); pero no para emprender la reforma institucional del sistema político, que debería seguir la vía y el procedimiento previstos para la «revisión de la Constitución y las leyes constitucionales» (art. 138). Sin embargo, y en ello reside una de las peculiaridades más notorias del actual proceso político italiano, el referéndum abrogativo ha resultado ser el instrumento utilizado por el electorado italiano al margen, e incluso en contra, de los partidos políticos para abrir el actual proceso de transición política e institucional en que está inmersa Italia en el momento presente (52).

La utilización del referéndum abrogativo como instrumento de cambio político empieza a darse a partir de 1991; es más, puede afirmarse que es el referéndum del 9 de junio de 1991 el que marca la apertura formal del proceso de transición (53). Inicialmente se había propuesto la celebración de tres referendos, dos de ellos sobre la modificación del sistema electoral en el Senado y en los municipios respectivamente, con vistas a introducir el sistema mayoritario ya que se consideraba que el sistema proporcional vigente, al reproducir repetidamente un sistema de partidos caracterizado por la más completa inmovilidad, era una de las principales causas del bloqueo político e institucional italiano. El tercer referéndum se refería a la abolición de las preferencias múltiples en la elección de los diputados y su sustitución por la *preferencia única*, por entender que las preferencias múltiples, con las que en principio se pretendía ampliar la libertad de elección del elector, se había convertido, de hecho, en un mecanismo que favorecía el clientelismo e, incluso, las maniobras de las organizaciones criminales.

De los tres referendos propuestos, tan sólo este último, relativo a la supresión de las preferencias múltiples en las elecciones a la Cámara de Diputados, fue declarado admisible por el Tribunal Constitucional (54). En los otros dos casos, el TC, utilizando un argumento similar, estimaba que resultaban ambiguos y contradictorios en su formulación y que comportaban el riesgo de la incertidumbre sobre las normas electorales aplicables y de la parálisis en el funcionamiento de órganos constitucionalmente necesarios como el Senado y los órganos electivos municipales. De esta forma, el alcance de la reforma, dirigida a la implantación del sistema mayoritario en el Senado y en los municipios, quedaba reducida a su mínima expresión —supresión de las preferencias múltiples en la elección de diputados.

Sin embargo, y a pesar de la modestia de la reforma sometida a consulta referendaria, la importancia simbólica de ésta, sobre todo tras el abultado triunfo conseguido (95,6 % a favor frente al 4,4 % en contra, con un 62,5 % de participación

(52) Vid. M. LUCIANI: «Il referéndum impossibile», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1991, págs. 509 y ss. Asimismo, S. P. PANUNZIO: «Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1992, págs. 551 y ss.

(53) A. BARBERA: «Dentro la rivoluzione costituzionale», *op. cit.*, pág. 15.

(54) Sentencia de 17 de enero de 1991, núm. 47. Una reproducción, en versión castellana, de los fundamentos jurídicos más significativos de esta sentencia puede verse en M. A. PRESNO LINERA: *op. cit.*, págs. 148 y ss.

a pesar de la fuerte oposición al referéndum por parte de destacados líderes políticos) va a tener su reflejo en la inflexión que se produce a partir de entonces en el proceso político italiano (55). En efecto, el fenómeno *transversal* que surge al calor del movimiento referendario va a alterar por completo la dinámica partidocrática, que monopolizaba hasta entonces toda la vida política italiana, dando lugar a nuevos agrupamientos *transversales* (según el léxico italiano) en los que van a producirse convergencias al margen de los partidos, al tiempo que divergencias en el seno de éstos, que conformarán un nuevo escenario político, con nuevos actores y nuevos papeles a interpretar, encuadrados en el marco de la transición política.

El éxito obtenido por los partidarios de la vía referendaria en la primavera de 1991, que aunque simbólico va a tener importantes efectos en el desarrollo del proceso político italiano, estimula la dinámica de los reagrupamientos transversales, cuyo protagonismo aumenta, y que van a utilizar a fondo el referéndum como instrumento de cambio. En este sentido, es obligada la mención a M. Segni, quien insiste en la reforma del sistema electoral en sentido mayoritario, y de M. S. Giannini (56), que centra su objetivo en el ataque a los mecanismos de poder clientelar de los partidos, reclamando la abolición, por la vía referendaria, del Ministerio de Participaciones del Estado, de los nombramientos políticos en el sector bancario y de la intervención extraordinaria en el Mezzogiorno. A ellos hay que sumar el Partido Radical, siempre partidario de esta vía referendaria, que exige, además de la despenalización de las drogas y la prohibición de la caza, la abolición de la financiación pública de los partidos políticos.

La convocatoria de elecciones a las Cámaras parlamentarias en la primavera de 1992, que en esta ocasión van a coincidir con la elección del Presidente de la República, retrasan la celebración de los referendos previstos sobre las cuestiones señaladas hasta el siguiente curso político, si bien las firmas necesarias se habían conseguido con toda facilidad rápidamente en el otoño de 1991, lo que da cuenta de la aceptación popular de la vía referendaria como instrumento de cambio político. Por otra parte, el resultado que arrojan las elecciones de abril de 1992 (ver *infra*), reafirma, más aún si cabe, el auge referendario, que conlleva una carga netamente antipartidocrática y que dará lugar, además de a las reformas legislativas ya señaladas, a la rápida recomposición del mapa político italiano en los términos que se examinará en su momento.

A diferencia de dos años antes, cuando el T. Constitucional declaró la no admisibilidad de las consultas referendarias que tenían como finalidad la introduc-

(55) Sobre esta consulta referendaria, *vid.* R. VICIANO: «Un paso adelante en la reforma institucional italiana: la introducción de la preferencia electoral única tras el referéndum del 9 de junio de 1991», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 75, 1992, págs. 313 y ss.

(56) M. Segni, encabeza el COREL (Comité para las Reformas Electorales); M. S. Giannini, el CORID (Comité para las Reformas Institucionales). Ambos organismos, expresión de los movimientos transversales, van a alcanzar un protagonismo político de primer orden a partir de 1991, impulsando el proceso referendario.

ción del sistema mayoritario en las elecciones al Senado y a los Consejos municipales (ver *supra*), en esta ocasión admite sendas consultas referendarias con la misma finalidad. Independientemente de los argumentos con los que el T. Constitucional fundamenta jurídicamente su nueva posición (57), no cabe duda que ésta está influida también en buena medida por el cambio experimentado en la coyuntura política italiana en tan breve período de tiempo, en el que la contestación antipartidocrática y la demanda de un cambio profundo en el sistema de partidos, sólo posible mediante una reforma de las normas electorales, habían ido ganado terreno aceleradamente hasta convertirse en el elemento central del discurso político. Muestra ilustrativa de ello es que el referéndum sobre las elecciones locales ni siquiera fue necesario realizarlo ya que las propias Cámaras aprobaron, antes de la celebración del referéndum previsto, una nueva normativa electoral de signo mayoritario (ver *supra*).

La celebración, finalmente, de los referendos en la primavera de 1993 (18-19 abril) constituye un triunfo rotundo para sus promotores. Así lo pone de manifiesto la alta participación en ellos (77 %) y el abrumador pronunciamiento favorable a las reformas propuestas, que oscila entre el 80 % y el 90 % según los casos. Tras esta consulta referendaria queda derogado el sistema electoral proporcional en las elecciones al Senado (82,7 % frente al 17,3 %), que será sustituido por otro de signo mayoritario, de acuerdo con la ley de 4 de agosto de 1993 ya mencionada; asimismo, se derogan una serie de disposiciones legislativas relativas a la financiación pública de los partidos (90,3 % frente al 9,7 %); con ello, el marco legislativo en el terreno electoral y en lo relativo a la regulación de los partidos sufría una modificación radical. Por otra parte, y por lo que respecta al Gobierno, se suprimen una serie de Ministerios como el de Participaciones del Estado (90,1 %-9,1 %), el de Turismo (82,2 %-17,8 %) y el de Agricultura (70,1 %-29,9 %) transfiriendo en estos dos últimos casos sus competencias a las regiones; asimismo, quedan derogadas las disposiciones legislativas que preveían el nombramiento por el Gobierno de los miembros de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro italianas (89,8 %-10,2 %) y, en materia medioambiental, las que sometían a las Unidades Sanitarias Locales (USL) el control del medio ambiente (82,5 %-17,5 %). Finalmente, aunque en este caso por muy estrecho margen (55,3 %-44,7 %) se derogan los artículos de la ley Jervolino-Vassali que penalizaban el consumo de drogas (58).

(57) Sentencias del Tribunal Constitucional de 16 de enero de 1993 números 32 y 33. Una reproducción extractada, en versión castellana, de los fundamentos jurídicos puede verse en M. A. PRESNO LINERA: *op. cit.*, págs. 152 y ss. Para un comentario sobre estas sentencias, relacionándolas con la de 17 de enero de 1991 (ver nota 54), *vid.* J. C. ESCARRAS: «Après le big-bang référendaire de la Cour Constitutionnelle, le trou noir pour l'Italie?», *Revue Française de Droit Constitutionnel* núm. 13, 1993, págs. 183 y ss.

(58) Estas consultas referendarias han sido objeto de numerosos comentarios, no sólo en Italia sino también fuera de ella; entre nosotros *vid.* N. PÉREZ SOLA: «Los referéndums abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis política italiana», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82, 1993, págs. 213 y ss.

Pero más allá de la aritmética referendaria, e incluso de las propias cuestiones sometidas a referéndum, interesa llamar la atención de forma especial sobre el fuerte impacto y los efectos políticos que los referendos van a tener en el desarrollo del proceso político italiano, en especial su incidencia en el proceso de transición. En este sentido, puede afirmarse que es a través de los referendos de 1991 y de 1993 (59) como se produce la inflexión en el ritmo y en la orientación de la dinámica política italiana dando lugar a la apertura de un período nuevo, en el que está inmersa la República italiana en el momento actual, caracterizado por el *cambio político* hacia un modelo nuevo —la II República— aún por perfilar. En este contexto, y como consecuencia en gran medida de la dinámica abierta por la experiencia referendaria, se va a producir una profunda recomposición del mapa político italiano que constituye, simultáneamente, la expresión más ilustrativa del momento político que vive Italia en el presente a la par que un factor determinante para la transformación del sistema y la realización de las reformas institucionales en perspectiva.

III. LA RECOMPOSICION DEL MAPA POLITICO ITALIANO

El mapa político italiano, cuya reproducción sin apenas variaciones de importancia a lo largo de décadas era el principal factor de continuidad y, al mismo tiempo, de bloqueo del sistema político, va a experimentar profundos cambios a partir de 1992. En síntesis, el peculiar sistema de partidos italiano, caracterizado por un amplio multipartidismo más acusado que en otros países, se articulaba en torno a dos grandes formaciones políticas, la Democracia Cristiana (DCI) y el Partido Comunista (PCI), que desde el Gobierno y la oposición respectivamente eran los principales protagonistas del proceso político italiano. Junto a ellas, y a pesar de la distancia que le separaba de ambas, el Partido Socialista (PSI) va a tener un protagonismo importante, muy por encima de su peso político y electoral, debido a su condición de socio privilegiado de la Democracia Cristiana en los sucesivos gobiernos de centro-sinistra desde la primera mitad de la década de los sesenta. Una variada gama de pequeños partidos, que van desde los que integraban como socios menores las coaliciones gubernamentales del pentapartito —Partido Republicano (PRI), Partido Socialista Democrático (PSDI) y Partido Liberal (PLI)— hasta los que, como el Movimiento Social Italiano (MSI) se situaban en la oposición, completaban el amplio abanico multipartidista característico de Italia (al que todavía habría que añadir algunos variados micropartidos más ubicados en la extrema izquierda —PDUP, DP— o de

(59) En 11 de junio de 1995 han tenido lugar nada menos que doce nuevas consultas referendarias más sobre las cuestiones más diversas, nueve de ellas promovidas por el Partido Radical y tres por agrupaciones de izquierda. Su trascendencia política es muy inferior a la de los referendos de 1991 y 1993 ya comentados. La participación fue también notablemente inferior, en torno al 57 %. Vid. A. MANZELLA: «Le referendum italiani», *op. cit.*, pág. 147.

carácter regionalista —Unión Valdostana, Acción Sarda, Partido Popular del Tirolo del Sur— o el inclasificable Partido Radical) (60).

Este esquema de partidos tiene expresión por última vez en las Cámaras parlamentarias de la X legislatura (1987-1992) surgida de las elecciones de la primavera de 1987. En ellas se confirma la tendencia que venía manifestándose, a medida que transcurre la década de los ochenta, en el sentido de un progresivo agotamiento del sistema partidario, plasmado en el estancamiento y declive de las dos principales formaciones políticas italianas (DC y PCI), sin que los modestos avances experimentados por la tercera fuerza (PSI que, además, se revelarán como el más engañoso de los espejismos pocos años más tarde) puedan contrarrestar el desgaste del modelo partitocrático considerado en su globalidad (61). Asimismo, los resultados obtenidos por el resto de los pequeños partidos del poblado mapa político italiano, que reproducen sin variaciones apreciables los de elecciones anteriores, acentúan la sensación de estancamiento político que vive Italia a finales de la década de los ochenta.

Las elecciones europeas de junio de 1989 reproducen una vez más el mapa político descrito en los mismos términos. Es interesante observar la gran similitud que se da entre los resultados de las elecciones generales legislativas y las europeas a pesar de la distinta naturaleza de ambas, las distintas circunscripciones en que se realiza, lo que suele tener incidencia en los resultados y, sobre todo, la distinta actitud del elector ya que al no estar en juego la formación de ningún gobierno, el voto en este tipo de elecciones permite hacer una radiografía más exacta del cuerpo electoral del conjunto del país.

Pero va a ser en las elecciones locales —municipales, provinciales y regionales— que tendrán lugar un año después (6 y 7 de mayo de 1990) donde aparecen por primera vez los elementos que presagian importantes cambios en el hasta entonces inmóvil sistema de partidos italiano. En primer lugar, y por lo que se refiere a una de las fuerzas políticas claves en Italia, el PCI, éste va a sufrir el mayor revés electoral de su historia, concretado en el descenso de más de seis puntos (del 30,2 % en las elecciones locales de 1985 al 24 % en 1990, lo que supone la pérdida de un 20 % de su electorado). Embarcado en un proceso acelerado de reconversión política abierto al día siguiente de la caída del muro de Berlín, este fracaso electoral agudizará sus contradicciones internas hasta abocar a una ruptura de la que van a surgir dos nuevas formaciones políticas, el Partido Democrático de la Izquierda (PDS) y Refundación Comunista (RC), cuya ubicación en el nuevo sistema de partidos en formación distará mucho de la que caracterizó al PCI hasta ese momento (62).

(60) Vid. P. SCOPPOLA: *La repubblica dei partiti: profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Il Mulino, Bolonia, 1991. Vid., asimismo, G. SANI: «Notas sobre el sistema italiano de partidos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, 1982, págs. 29 y ss.

(61) En las elecciones de 1976 y 1979, la DC y el PCI acumulan conjuntamente el 73,2 % y el 68,7 % respectivamente de la representación electoral. Este porcentaje desciende el 60,9 % en 1987 y decae hasta el 50 % en 1992. El PSI, por su parte, se disuelve tras las elecciones de 1992.

(62) Vid. P. IGNAZI: *Dal PCI al PDS*, Il Mulino, Bolonia, 1992.

La otra gran novedad de estas elecciones locales es la irrupción del fenómeno *liguista* en las pobladas regiones del norte de Italia, y en particular en Lombardía. Es en esta región, la primera en Italia por su población y por su peso económico, lo que acentúa el significado político de los resultados electorales, donde la Liga Lombarda (0,5 % en las elecciones de 1985) pasa a convertirse en una de las grandes fuerzas políticas a escala regional (18,9 %), sólo superada por la DC (28,6 % y por encima del PCI (18,8 %) y del PSI (14,3 %). A este indiscutible, e inesperado, éxito lombardo hay que añadir los éxitos —más modestos pero muy significativos— cosechados por las ligas hermanas en Piamonte (5,1 % frente al 1,1 % en 1985), Veneto (7,8 % frente al 3,9 %) y Liguria (6,1 % frente al 0,9 %), lo que viene a mostrar que nos hallamos ante un movimiento que se extiende a todo el norte de Italia, en el que la configuración del sistema de partidos experimenta un cambio sustancial (63).

Faltaba por saber, tras las elecciones locales y regionales de 1990, si este nuevo fenómeno, que carecía de antecedentes en la Italia republicana, era coyuntural y pasajero, vinculado a unas elecciones que siempre proporcionan un marco más adecuado para la expresión de demandas localistas y regionalistas (64) o, por el contrario, se trataba de la primera expresión en el plano electoral de una realidad político-social que introducía un componente estructural nuevo en el sistema de partidos italiano, en particular en las regiones del norte. A la vista del desarrollo de los acontecimientos y de los resultados que arroja el intenso proceso electoral que ha vivido Italia desde entonces, no cabe duda que nos hallamos ante una transformación de carácter estructural del sistema de partidos que incide de lleno en el equilibrio institucional de la República y que es, además, el motor impulsor del proceso de transición política que está teniendo lugar en Italia en el curso de la presente década.

1. *La expresión de la crisis del sistema de partidos (elecciones abril 1992)*

Las elecciones a las Cámaras parlamentarias de 5 y 6 de abril de 1992 sirven, ante todo, para levantar acta formalmente del fin del sistema de partidos que había regido en Italia en las casi cinco décadas de vida de la República (65). Celebradas bajo la legislación electoral con la que se habían realizado las anteriores elecciones (antes de las reformas electorales de 1993, ver *supra*) será la última vez en que los partidos que habían protagonizado la vida política italiana durante casi medio siglo

(63) Vid. D. WOODS: «Il fenomeno delle leghe», en F. ANDERLINI y R. LEONARDI (eds.): *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Il Mulino, Bologna, 1991.

(64) Vid. M. LOMBARDI: «La Lega Lombarda: manifestazione politica del localismo», *Studi di Sociologia*, núm. 4, 1990, págs. 483 y ss.

(65) Sobre las elecciones de 1992, vid. G. SANI: «La destrutturazione del mercato elettorale», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3, 1992, págs. 539 y ss.

concurran como tales a las elecciones. A partir de este momento (primavera de 1992) se abre un proceso de recomposición del mapa político italiano —simultáneo al proceso referendario y de reformas legislativas al que ya nos hemos referido (ver *supra*)— cuya incidencia en el proceso de transición política y, en particular, en las formas específicas que adopta ésta en Italia, resulta determinante.

La Democracia Cristiana, que desde las elecciones constituyentes de 1946 había sido el partido eje del sistema político italiano y había liderado ininterrumpidamente, bajo diversas formas, la mayoría gubernamental, sufre un serio quebranto que le hace descender a su mínimo histórico (por debajo del 30 %). Más allá de la aritmética electoral, lo realmente importante desde el punto de vista político es la pérdida del liderazgo que se pone de manifiesto tras estas elecciones y, como consecuencia de ello, la aguda crisis interna que se abre en su seno y que abocará a un proceso de desagregación de sus corrientes internas, tras una tentativa frustrada de reconversión-refundación en el Partido Popular Italiano (PPI) (66). Será la última vez que la DC concurra a unas elecciones, lo que revela con toda claridad la magnitud y el alcance de la crisis sufrida por la primera fuerza política italiana, que lógicamente afectará de forma determinante al sistema de partidos en su conjunto.

La otra gran fuerza política italiana, el Partido Comunista (PCI), es la primera vez que no se presenta a las elecciones tras la crisis, saldada finalmente con una escisión en 1991, de la que surgirán dos nuevos partidos políticos, el PDS y RC (67). En su lugar, serán estos dos grupos resultantes de la escisión los que se disputen la herencia del PCI, si bien los resultados obtenidos por cada uno de ellos —PDS, 16,1 %; RC, 5,6 %— disten mucho, incluso sumados conjuntamente (21,7 %) de los que obtenía el PCI (27,6 % en las últimas elecciones a las que se presenta como tal, las europeas de junio de 1989) que pocos años antes había logrado, incluso, hacer realidad el *sorpasso* y erigirse en la primera fuerza política italiana (1984, 34 %). Con ello, el sistema de partidos italiano sufría también una alteración importante que incide directamente en la correlación de fuerzas y va a tener efectos relevantes en el desarrollo del proceso político italiano.

Por lo que se refiere a la tercera fuerza (PSI), a diferencia de las dos anteriores, apenas experimenta cambios significativos, manteniendo con ligera tendencia a la baja (13,6 % frente al 14,3 % obtenido en 1987) la cuota de representación electoral que tenía. Sin embargo, se trata en este caso de una apariencia engañosa que oculta la gravedad de la crisis que ya en ese momento aquejaba al PSI y que estallará abiertamente poco después con tal intensidad que abocará rápidamente a la desintegración del PSI, sumido más que ninguna fuerza política en los escándalos de la

(66) Vid. S. BARTOLOMEO: «Dalla D.C. al Partito Popolare», *Micromega*, núm. 3, 1993, págs. 110 y ss.

(67) El Congreso de Rimini (31 de enero al 5 de febrero de 1991) es, a la vez, el XX y último Congreso del PCI y el de fundación del PDS. Poco después (12-15 de diciembre de 1991) se realizará el Congreso fundacional de Refundación Comunista (RC). Vid. P. IGNAZI: *Dal PCI al PDS*, op. cit.

tangentópolis (68). Será también la última convocatoria electoral a la que concurre realmente, completando así el cuadro de la descomposición del sistema de partidos existente hasta entonces, al que las elecciones de 1992 proporcionan el escenario para la representación del último acto.

En lo que concierne al resto de los pequeños partidos del poblado mapa político italiano apenas se producen variaciones dignas de mención, tanto por lo que se refiere a los grupos que, en compañía de la DC y el PSI, integraban las coaliciones del *pentapartito* —PRI, PSDI, PLI— como por lo que se refiere al MSI, que siguen conservando sus reducidas cuotas electorales en proporciones muy similares a las que ya tenían. Hay que reseñar, sin embargo, el hecho ya referido de que será también la última vez que concurren a las elecciones, bien porque desaparecen del mapa político —caso del Partido Republicano, del Partido Socialista Democrático y del Partido Liberal— o, como en el caso del Movimiento Social Italiano (MSI), porque emprenden un proceso de reconversión del que nacerá una nueva formación política —Alianza Nacional (AN)— que va a convertirse en uno de los principales actores en el nuevo escenario político que surge tras estas elecciones (69).

Pero la novedad más importante de las elecciones de 1992 es, sin duda, la irrupción de una nueva fuerza política, la Liga Norte, que aunque de implantación territorial limitada a las regiones norteañas, va a afirmarse, a partir de ese momento, como un elemento clave del sistema de partidos y como un factor determinante del proceso político italiano. El éxito obtenido por esta nueva formación política en el norte de Italia, en especial en las regiones bañadas por el río Po, en las que roza el 20 % —Piamonte y Veneto— o le sobrepasa —Lombardía— superando los resultados cosechados en las elecciones locales y regionales de 1990 y convirtiéndose, incluso, en numerosos distritos electorales en la primera fuerza política, confirman a la Liga Norte como una de las piezas principales del puzzle político italiano en formación, que habrá de ser tenida en cuenta necesariamente en la recomposición del sistema político italiano (70). Además, las siguientes elecciones parlamentarias (en 1994 y 1996, ver *infra*) van a corroborar la tendencia expresada en 1992, reforzando más aún la posición estelar de la Liga Norte en el mapa político italiano.

En definitiva, las elecciones parlamentarias de 1992 marcan un punto de inflexión en la evolución del sistema de partidos en Italia, cerrando un periodo cuyo origen se remonta al propio nacimiento de la República, al tiempo que se abre otro nuevo en el que la reconfiguración de las fuerzas políticas va a introducir cambios significativos en el desarrollo de los procesos políticos. Es precisamente esta ruptura

(68) Sobre este tema, vid. P. DELLA SETA y E. SALZANO: *L'Italia a sacco. Come, negli incredibili anni '80, nacque e si diffuse Tangentopoli*, ed. Riuniti, Roma, 1993.

(69) Sobre el proceso de reconversión del MSI, vid. P. IGNAZI: *Postfascisti? Dal Movimento Sociale ad Alleanza Nazionale*, Il Mulino, Bologna, 1995.

(70) Vid. I. DIAMANTI: *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Doncelli, Roma, 1993.

del sistema partidario (71) uno de los factores desencadenantes del proceso de transición política que vive Italia en la actualidad.

A diferencia de todas las demás elecciones anteriores (con la excepción de las constituyentes de 1946) los efectos políticos de éstas de 1992 sobrepasan ampliamente el ámbito de lo estrictamente parlamentario, como es la mera renovación de la composición de las Cámaras, para incidir de lleno en el terreno de las reformas políticas e institucionales. En este sentido, y a la vista del agotamiento del modelo partitocrático que las urnas habían puesto en evidencia, se imponen, sin apenas resistencia, las posiciones que abogan por introducir cambios que faciliten el tránsito a un nuevo modelo que refleje mejor la realidad de la nueva situación. En este contexto, y al calor de auge del movimiento referendario, van a ver la luz las reformas electorales de 1993 (ver *supra*) que alteran sustancialmente el régimen electoral vigente hasta entonces sustituyéndole por un modelo preferentemente mayoritario dando lugar a una profunda remodelación del mapa político italiano.

2. *El surgimiento de un nuevo sistema de fuerzas políticas de carácter bipolar (elecciones marzo 1994)*

Si bien el nuevo régimen electoral había sido ensayado ya de forma parcial a escala municipal, serán las elecciones parlamentarias anticipadas de marzo de 1994 las que permitirán hacer una valoración más adecuada, debido a su carácter de elecciones generales políticas, de los efectos que comporta el sistema electoral recién estrenado así como del nuevo mapa político que empieza a abrirse paso en Italia. Hay que llamar la atención, antes de pasar a analizar las fuerzas emergentes surgidas de estas elecciones, sobre el cambio radical que suponen en relación con todas las anteriores, configurando un escenario político completamente nuevo en el que tanto los actores como el papel que van a interpretar difieren sustancialmente del cuadro habitual hasta entonces (72).

A diferencia de todas las elecciones anteriores, que configuraban un cuadro ampliamente multipartidista en los términos ya expresados, las elecciones de 1994 van a agrupar a las fuerzas políticas italianas en torno a dos *polos*, según la terminología italiana —el *polo de la libertad* y el *polo progresista*— que se reparten el espacio político italiano, dejando apenas un reducido hueco para aquellas formaciones no integradas en ninguno de los citados *polos* (73). Ello era consecuencia directa del

(71) Vid. G. SANI: «La destrutturazione...», *op. cit.* Asimismo, L. RICOLFI: «La geometria dello spazio elettorale in Italia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3, 1993; en especial págs. 455 y ss.

(72) Sobre estas elecciones, vid. «Elezioni Politiche, 1994», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3, 1994 (monográfico sobre las elecciones del 27-28 de marzo de 1994). Vid. también sobre estas elecciones las obras colectivas dirigidas por S. BARTOLINI y R. D'ALIMONTE: *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bolonia, 1995; y por G. PASQUINO: *L'alternanza inattesa. Le elezioni del 27 marzo 1994 e loro conseguenza*, Rubettino, Soveria Manelli, 1995.

(73) A. DI VIRGILIO: «Dai Partiti ai Poli. La politica delle alleanze», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3, 1994, págs. 493 y ss.

nuevo sistema electoral, de carácter predominantemente mayoritario y favorecedor, por tanto, de los agrupamientos bipolares; pero era también una reacción del electorado frente a la atomización multipartidista y partitocrática, puesta de manifiesto claramente en los referendos de 1993, y favorable a la conformación de mayorías claras que pusieran freno a la endémica inestabilidad gubernamental característica de Italia.

Conviene hacer, de todas formas, algunas puntualizaciones en torno a la peculiar bipolarización que surge de las elecciones de 1994 (y que se mantiene, con algunas correcciones como veremos más adelante, en las recientes de 1996) ya que junto al nuevo esquema bipolar subsisten elementos propios del anterior esquema multipartidista, configurando así un singular modelo mixto que, a falta de una denominación más precisa, podríamos caracterizar como *bipolarismo multipartidista*. En efecto, una observación atenta del mapa político italiano posterior a 1994 revela la existencia, en el seno de cada polo, de una serie de partidos políticos, a veces con posiciones muy distintas entre sí en torno a cuestiones claves (como por ej.: las reformas institucionales) y que mantienen su identidad como tales por encima incluso de la común del polo en que están integrantes. Se trata, por tanto, de un modelo que dista bastante del bipartidismo (74), al que algunos comentaristas han querido asimilarlo apresuradamente, y cuya configuración definitiva, que está aún por determinar y que puede diferir sustancialmente de la que presenta en la actualidad, va a depender de muchos factores, y entre ellos, de forma especial, de la posición que adopten, tanto los polos en su conjunto como las fuerzas políticas que los integran, ante el tema clave y aún muy inmaduro de las reformas institucionales a realizar.

El *polo de la libertad*, ganador de las elecciones de 1994, englobaba en su seno a una serie de fuerzas políticas de origen y planteamientos muy diversos que abarcaban desde formaciones de creación muy reciente, pocos meses antes de las elecciones, como es el caso de Forza Italia (FI), hasta grupos desgajados de la DC como el Centro Cristiano Demócrata (CCD); y desde fuerzas de ámbito interregional que llegaban incluso a cuestionar la propia unidad nacional italiana, como la Liga Norte (LN), hasta fuerzas que adoptaban una posición diametralmente opuesta en este terreno, como la Alianza Nacional (AN) surgida de la reconversión del MSI. Será gracias a Forza Italia (75), que juega claramente el papel de eje vertebrador del polo, acogiendo en sus listas al grupo desgajado de la Democracia Cristiana y formalizando pactos electorales complementarios por separado con la Liga Norte y con Alianza Nacional, como se hará posible aglutinar una coalición electoral que a pesar de la corta vida política de sus fuerzas componentes, o quizá por esta razón, resultará la vencedora de los comicios (76).

(74) Vid. E. MELCHIONDA: «Il bipartitismo irrealizzato», en G. PASQUINO: *op. cit.*, págs. 131 y ss.; asimismo, S. CECCANTI y S. FABRINI: «Transizione verso Westminster?», en G. PASQUINO: *op. cit.*, págs. 257 y ss.

(75) Sobre esta formación política, vid. R. RICOLFI: «Il voto proporzionale e il nuovo spazio politico italiano», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3, 1994, en particular, págs. 617 y ss.

(76) Con el 42,9 % de los votos optiene 365 Diputados, rebasando ampliamente la mayoría absoluta

Este éxito electoral no podía ocultar, sin embargo, el déficit de cohesión política del polo, en particular por lo que se refiere a la ausencia de un proyecto común de reformas institucionales, que era precisamente el tema clave que había que dilucidar y acometer sin demoras. En tales condiciones, y a falta de un referente político cohesionador del bloque electoral recién formado, no es de extrañar que éste presentase a los pocos meses síntomas de resquebrajamiento que, finalmente, se saldaron con la defección de U. Bossi, líder de la Liga Norte, y la caída del Gobierno de S. Berlusconi cuando apenas habían transcurrido siete meses tan sólo desde que éste obtuvo la confianza de las Cámaras para iniciar una nueva experiencia gubernamental (77).

El otro gran bloque electoral que concurre a las elecciones de 1994, bajo la denominación de *polo progresista*, comparte también alguno de los rasgos ya señalados anteriormente en cuanto a su conformación interna si bien en este caso la pluralidad de grupos que le componen es aún más amplia, abarcando desde los partidos resultantes de la ruptura del PCI —Partido Democrático de la Izquierda (PDS) y Refundación Comunista (RC)— hasta una serie de pequeños grupos procedentes de la descomposición y reagrupamientos operados en el espacio del centro izquierda; en concreto, junto a los dos partidos mencionados, se daban cita en este polo los restos del Partido Socialista, los Verdes, la Rete y Alianza Democrática, ninguno de los cuales logra alcanzar el 3 % lo que da cuenta de su escasa entidad representativa en el nuevo mapa político italiano en formación. En conjunto, la cuota electoral del *polo progresista* supera ligeramente un tercio de los votantes (34,4 %), a distancia de la obtenida por el *polo de la libertad* (42,9 %) y lejos también de la que obtenían los partidos de izquierda y de centro—izquierda, a partir de los cuales se forma el polo progresista, en las elecciones anteriores a las de 1994.

También en este bloque electoral hay una formación política que destaca sobre las demás; en este caso el PDS, que con un 20,4 % aventaja claramente a RC (6,0 %) y al resto de los grupos ya citados que no pasan de obtener una representación testimonial. Hay que hacer, sin embargo, una observación sobre la redistribución de votos en el área del centro-izquierda, en la que se producen importantes cambios: si en las elecciones anteriores de 1992, el PSI (13,6 %), junto con el Partido Republicano (4,4 %) y el Partido Socialista Democrático (2,7 %), sumaban conjuntamente un 20,7 %, que agregado al 16,1 % del PDS (78) —desgajado ya de la izquierda comunista (RC, 5,6 %)— representaba la apreciable suma de un 36,8 %, porcentaje a tener muy en cuenta en una futura recomposición del centro-izquierda italiano, en estas elecciones de 1994, ese porcentaje se ve reducido fuertemente hasta el 23,8 %,

(316) y distanciándose claramente de sus rivales, el polo progresista (213 escaños y 34,4 % de votos) y el Pacto por Italia (46 escaños y el 15,7 %).

(77) El 18 y el 20 de mayo de 1994 el Gobierno de S. Berlusconi conseguía la confianza del Senado y de la Cámara de Diputados respectivamente. El 21 de diciembre dimitía.

(78) Hay que advertir que el PDS ha abandonado ya todo referente comunista, incorporándose a la Internacional Socialista e integrándose en el grupo parlamentario socialista en el Parlamento Europeo.

debido a la práctica desaparición del PSI (2,2 % en estas elecciones frente al 13,6 % en 1992) así como del Partido Republicano y del Partido Socialista Democrático, que tampoco consiguen mantener sus posiciones a través de Alianza Democrática (1,2 % frente al 7,1 % de las anteriores elecciones). El ascenso de 4,3 puntos experimentado por el PDS no logra compensar la caída en picado de 17,3 puntos de las fuerzas del centro-izquierda —PSI, PSDI, PR, que pasan del 20,7 % al 3,4 %—; y ello es tanto más significativo por cuanto que una importante parte de estos votos han tenido que ir al PDS, lo que revela que también este último partido, a pesar de su incremento nominal en 4,3 puntos, ha perdido una parte considerable del 16,1 % de votos obtenidos en 1992.

Por lo que respecta al tercer bloque electoral, que concurre a estos comicios bajo la denominación de *Pacto por Italia* y que agrupa a los restos de la Democracia Cristiana, reconvertida en Partido Popular, y al Pacto Segni, encabezado por el ex dirigente democristiano del mismo nombre, animador del movimiento referendario, es la principal víctima de la bipolarización electoral. El 15,7 % obtenido, distribuido entre un 11,1 % para el Partido Popular y un 4,6 % para la lista de M. Segni, presagia la difuminación de la alternativa demócrata-cristiana, que hasta ese momento había sido la fuerza hegemónica mayoritaria en Italia jugando el papel de protagonista principal de la vida política italiana durante casi medio siglo (79).

En síntesis, el mapa político italiano queda configurado, tras las elecciones de 1994 —las primeras que se celebran con la nueva legislación electoral— sobre la base de un esquema bipolar —*polo de la libertad* (42,9 %, 366 escaños) y *polo progresista* (34,4 %, 213 escaños)— que hay que completar con la presencia de un tercer bloque electoral minoritario —*Pacto por Italia* (15,7 %, 46 escaños)— de futuro incierto debido a la presión que va a sufrir por parte de los otros dos grandes bloques en torno a los que va a polarizarse la vida política italiana. Pero junto a esta estructura polar en los términos señalados, que constituye la novedad de estas elecciones, hay que llamar la atención también sobre la pervivencia de la estructura multipartidista (80), hecho que conviene tener en cuenta ya que, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, algunos de esos partidos van a jugar un papel determinante en el proceso de recomposición del sistema de fuerzas políticas italianas (81).

Las elecciones europeas (celebradas tres meses después de las legislativas, junio 1994) confirman, en sus rasgos esenciales, el mapa político surgido de éstas. Tiene

(79) Para un comentario global de estas elecciones, además de las obras monográficas ya señaladas, vid. S. BARTOLINI y R. D'ALIMONTE: «Les élections parlementaires de 1994 en Italie. Competition majoritaire et realignement partisan», *Revue Française de Science Politique*, núm. 6, 1995, págs. 915 y ss.

(80) Son siete los partidos que superan el 4 % exigido por la nueva ley electoral para participar en el reparto de escaños en proporción a los votos obtenidos: FI, 21 %; PDS, 20,4 %; AN, 13,5 %; PPI, 11,1 %; LN, 8,4 %; RC, 6 %; Lista Segni, 4,6 %.

(81) Vid. R. D'ALIMONTE y S. BARTOLINI: «Il sistema partitico: una transizione difficile», en S. BARTOLINI y R. D'ALIMONTE (dir.): *Le elezioni politiche del 1994*, op. cit. págs. 427 y ss.

interés la comparación entre ambas ya que al regirse por legislaciones electorales distintas permiten comprobar la estabilidad del mapa político. Por otra parte, las elecciones europeas, al tener un carácter puramente representativo ya que no deriva de ellas la formación de ningún gobierno, permiten hacer una radiografía más precisa del electorado. Pues bien, salvo en el caso de Forza Italia, que ya se había erigido en las elecciones legislativas en la primera fuerza política italiana por escaso margen y que ahora se destaca claramente sobre todas las demás (de 21,1 % al 30,6 %, 9,5 puntos de aumento) el resto de las fuerzas políticas experimentan variaciones muy pequeñas (82), lo que viene a confirmar la tendencia electoral que ya se había manifestado con motivo de las elecciones a las Cámaras parlamentarias.

3. *La remodelación del modelo bipolar (elecciones abril 1996)*

Las recientes elecciones generales de abril de 1996 suponen, ante todo, un episodio más en el complejo proceso de recomposición del mapa político, aún no cerrado, que se abre en Italia a partir de las elecciones de 1992. En estas últimas (de 1996) se perciben, simultáneamente, factores de continuidad y de cambio con respecto a las anteriores de 1994. Por lo que se refiere a los primeros, es preciso señalar la continuidad del modelo bipolar, que hizo su aparición tras las reformas electorales de 1993; asimismo, coexiste con él un multipartidismo que no ha desaparecido tras las reformas electorales de signo mayoritario, dando lugar a un singular modelo mixto que, a falta de otra denominación más precisa, hemos caracterizado como *bipolar-multipartidista*. Pero, al mismo tiempo, es preciso señalar también los cambios sobrevenidos: en primer lugar, la desaparición del tercer bloque, que aglutinaba en 1994 a los restos de la Democracia Cristiana y cuya nada despreciable cuota del 15,7 % de representación electoral se reparte en 1996 entre los otros dos grandes bloques (83); por otra parte, en el seno de éstos se van a producir también cambios significativos que no deben pasar desapercibidos en tanto en cuanto alteran su composición interna.

El *polo de la libertad* vencedor en las elecciones de 1994 y derrotado en las últimas de 1996, sufre la pérdida de la Liga Norte —10,1 % en estas elecciones frente al 8,4 % en las anteriores— lo que repercute negativamente no sólo en términos cuantitativos sino, sobre todo, cualitativamente al impedir la formación de un bloque común que agrupe al conjunto de las fuerzas de centro-derecha y al tener efectos

(82) FI, 30,6 %; PDS, 19,1 %; AN, 12,5 %; PPI, 10,1 %; LN, 6,6 %; RC, 6,1 %. Vid. G. BIBES: «L'Italie 1994», en *Les pays d'Europe occidentale*, (dir. A. GROSSER), La Documentation Française, Paris, 1995, pág. 92.

(83) El PPI se escinde en dos grupos que, encabezados por R. Butiglione y G. Bianco, se integrarán respectivamente en *el polo*, formando lista conjunta con otra fracción democristiana escindida anteriormente (CCD-CDU, 5,8 %), y en *el Olivo*, juntamente con otros grupos menores (6,8 %). M. Segni, por su parte, abandona la actividad política.

penalizadores en la representación parlamentaria para los partidos que compiten entre sí en el mismo espacio electoral, sobre todo en las pobladas regiones del Norte de Italia. Es esta defección de la Liga Norte la causa principal de la derrota electoral del *polo de la libertad*, cuya composición e identidad se va a ver alterada sensiblemente por la pérdida de uno de sus principales componentes, especialmente necesario dado el fuerte peso económico, político y demográfico de las regiones en las que asienta su implantación.

Hay que llamar la atención, no obstante, sobre el hecho de que esta derrota del *polo de la libertad*, al sufrir una importante pérdida de su representación parlamentaria, no supone un descenso de representación electoral que, por el contrario se va a ver, incluso, incrementada tanto en el caso de la Liga Norte como en el de las formaciones que integran el *polo de la libertad* en su versión actual, una vez desgajada aquélla. Así, Alianza Nacional obtiene el 15,7 % (frente al 13,5 % en 1994); Forza Italia el 20,6 %, lo que si bien nominalmente representa un leve descenso de 0,4 puntos, hay que tener en cuenta que en 1994 FI acogía en sus listas a los grupos desgajados de la DC, que en 1996 se presentan en lista propia (CCD-CDU) obteniendo un estimable 5,8 %. En conjunto, un 42,1 % en 1996 frente al 34,5 % en 1994 (excluida la Liga Norte), lo que supone un incremento en su representación electoral de 7,6 %.

Este ascenso, al que si agregamos el de la Liga Norte, antiguo socio del polo, rebasa la mayoría absoluta electoral (52,1 %, 9,2 puntos más que en 1994) no evita, sin embargo, su traducción en una fuerte pérdida de escaños debido, como ya se ha señalado, a la penalización con la que el nuevo sistema electoral castiga tanto a la Liga Norte como al *polo* por su presentación por separado a estas elecciones (84). Esta derrota parlamentaria, que no electoral (hecho paradójico que a pesar de su apariencia contradictoria es preciso tener muy en cuenta para conocer la correlación de fuerzas real) da lugar a la alternancia en el gobierno, si bien hay que puntualizar que tras la caída de S. Berlusconi (diciembre 1994) la transición italiana conoce la experiencia de un «gobierno técnico» durante todo el año 1995 (85).

El *polo progresista*, reconvertido para estas elecciones en *el Olivo*, también va a experimentar cambios significativos, que alteran de forma sustancial su composición así como también su identidad política. El más importante, sin duda, la ampliación por su derecha con la incorporación del grupo del exprimer ministro L. Dini, *Renovación Italiana*, creado apresuradamente una vez convocadas las elecciones para concurrir a éstas y que va a aportar un 4,3 % de cuota electoral; asimismo, se incorpora también al *Olivo* una fracción del PPI que, juntamente con otros restos precedentes de la descomposición de los pequeños grupos de centro-izquierda, acoge en su lista al candidato a primer ministro, R. Prodi, obteniendo un 6,8 % de los votos.

(84) En conjunto, el *Polo* y la *Liga* pierden 60 escaños; 305 (246 del *Polo* y 59 de la *Liga*) frente a los 365 en 1994, a pesar de aumentar sensiblemente el número de votos y el porcentaje electoral, sobrepasando conjuntamente la mayoría absoluta electoral.

(85) Gobierno presidido por L. Dini entre enero de 1995 y enero de 1996.

En conjunto estas nuevas incorporaciones suman un apreciable porcentaje del 11,1 % (casi un tercio del total de la representación electoral del *Olivo*) lo que necesariamente provoca una reorientación de signo centrista del *Olivo* en relación con el *polo progresista* en su versión originaria de 1994 (86).

Es esta reorientación centrista del *Olivo*, producto de la incorporación de los grupos mencionados, lo que va a provocar la reubicación del ala izquierda de la coalición, en particular de Refundación Comunista, que experimenta un crecimiento nada desdeñable pasando del 6 % en 1984 al 8,6 % ahora, lo que la consolida como una formación política con la que necesariamente habrá que contar para gobernar; sobre todo, para evitar las endémicas crisis gubernamentales, que no han desaparecido en Italia durante este periodo de transición (87) a pesar del cambio del sistema electoral en un sentido predominantemente mayoritario. En la nueva correlación de fuerzas surgida tras las últimas elecciones de 1996, las relaciones de Refundación Comunista con el *Olivo* difieren de las que tenía en el seno del *polo progresista* del que formaba parte, pasando a establecer otra relación distinta en la que, sin romper completamente los vínculos con el *Olivo*, se combina la colaboración y la oposición según los casos y los temas de que se trate, desde posiciones autónomas.

El resto de las fuerzas políticas apenas experimentan variaciones —los Verdes pierden dos décimas (del 2,7 % al 2,5 %)— o desaparecen de la escena política —PSI, Rete, AD, que conjuntamente sumaban en las anteriores elecciones el 5,7 %—. El PDS, por su parte, sin duda la formación política más importante de este bloque, experimenta un ligero ascenso de siete décimas (del 20,4 % al 21,1 %) que no compensa las pérdidas sufridas por los referidos socios menores de la coalición. A este respecto, es preciso hacer una puntualización, al igual que hacíamos al analizar los resultados del PDS en las elecciones de 1994 cuando señalábamos que este partido era el receptor de buena parte de los votos procedentes de los grupos del centro-izquierda en descomposición (entonces, el PSI, PRI, PSDI). También en esta ocasión es preciso tener en cuenta este dato, aunque en mucha menor medida ya que la cuota electoral de estos grupos se ha reducido sensiblemente; pero, no obstante, es lógico pensar que una buena parte del 5,7 % que, en conjunto, aún conservaban en 1994 se haya canalizado en las elecciones de 1996 (en las que desaparecen del mapa político) hacia el PDS, lo que revela que esta formación pierde una pequeña fracción de sus propios votos en relación con los obtenidos en 1994.

En conjunto, *el Olivo*, a pesar de las nuevas incorporaciones de los grupos de L. Dini y del R. Prodi, en lista común con el PPI, que agregados representan casi un tercio del capital electoral del *Olivo* (11,1 % sobre el 34,7 %), apenas incrementa su representación electoral en relación con la que obtuvo en *polo progresista* en 1994 (34,4 %), del que entonces formaba parte Refundación Comunista. Ello no impide, sin embargo, que como consecuencia de los efectos derivados de la ley electoral,

(86) Vid. P. FLORES D'ARCAIS: «La paradoja italiana» (*El País*, 17 de abril de 1996).

(87) Desde las elecciones de abril de 1992 se han sucedido los gobiernos de G. Amato (1992), C. A. Ciampi (1993), S. Berlusconi (1994), L. Dini (1995) y el actual de R. Prodi (1996).

que en esta ocasión favorecen abiertamente al *Olivo* al tiempo que penalizan fuertemente al *polo*, la asignación de escaños se traduzca en una mayoría parlamentaria clara: 284 escaños (a los que habría que sumar 5 más de independientes del centro-izquierda y, eventualmente, los 35 de Refundación Comunista), frente a los 246 del *polo de la libertad* y los 59 de la *Liga Norte*. En cualquier caso, conviene tener presente que tal mayoría parlamentaria no está respaldada por una mayoría electoral equivalente (34,7 % el *Olivo* ; 8,6 % RC; frente al 44,12 % del *polo* y el 10,1 % de la *Liga Norte*) dato que no debe pasar desapercibido para conocer la correlación de fuerzas real tras las últimas elecciones a la Cámara (88).

IV. EL INCIERTO HORIZONTE INSTITUCIONAL DE LA TRANSICION

1. *Las inaplazables reformas institucionales y la actual coyuntura política*

La configuración actual del mapa político italiano tras el rediseño experimentado en las últimas elecciones, establece el marco en el que se va a abordar la cuestión de las reformas institucionales, aplazadas reiteradamente y, sin duda, la cuestión clave de la transición italiana. Hay que advertir, sin embargo, que este mapa político, en los términos en que aparece conformado en el momento presente, puede experimentar cambios importantes, incluso a corto plazo, en el curso del proceso de transición que está viviendo Italia. En este sentido, es preciso llamar la atención sobre la dinámica transformadora que se genera en todo proceso de transición, en el que no sólo el objeto de la transformación —en nuestro caso las instituciones políticas que se pretenden reformar o sustituir por otras nuevas— se va a ver afectado, sino también los propios agentes del proceso; es decir, las fuerzas políticas y el sistema de partidos que componen, cuyo proceso de remodelación permanece abierto en la coyuntura política actual.

Hay que prever también los efectos que para el sistema de partidos existente en el momento presente supondría una nueva reforma electoral implantando un sistema mayoritario según el modelo británico, cuestión que es en la actualidad objeto de un controvertido debate en los círculos políticos italianos (89). Ello incidiría, sin duda de forma determinante, en la conformación de nuevas mayorías parlamentarias y gubernamentales; y consiguientemente en la orientación y en el contenido de las reformas institucionales ya que sólo a través de aquellas pueden ser aprobadas éstas. Es precisamente la falta de mayorías claras y suficientes uno de los principales

(88) Los datos que se ofrecen sobre las elecciones de 1996 están extraídos de la prensa italiana; en particular de los diarios *La Repubblica* y *Corriere della Sera* durante la campaña electoral y en los días posteriores a las elecciones.

(89) Así se ha puesto de manifiesto en la última campaña electoral (1996) y, después de ella, este tema sigue siendo objeto de polémica en los medios de comunicación.

obstáculos para el avance del proceso de reformas institucionales, que aún no han empezado a hacerse efectivas (salvo las reformas electorales ya mencionadas).

La cuestión de las reformas institucionales ha venido siendo objeto de atención, tanto en círculos doctrinales y académicos (90) como por parte de los partidos e instituciones políticas, desde la primera mitad de la pasada década. Incluso antes de la constitución de la *Commissione Bozzi* (1983), que representa el intento de mayor entidad para abordar la cuestión de las reformas institucionales, ya se habían formulado propuestas en este sentido. Cabe mencionar, entre ellas, la iniciativa del entonces líder del PSI, B. Craxi, propugnando la «grande riforma» (1979) (91) en la que se planteaban, desde una óptica partidista, una serie de propuestas que afectaban a la forma de gobierno parlamentaria o, desde una perspectiva más doctrinal, el amplio estudio elaborado por «*il gruppo de Milano*» (1993) en la perspectiva de una nueva Constitución (92).

En el informe final presentado por la *Commissione Bozzi* (1985) se planteaba una serie de reformas que afectaban prácticamente a todas las instituciones del sistema político —Parlamento, Gobierno, Presidente de la República, sistema electoral, democracia directa y participación popular, fuentes normativas...— con indicación expresa de las disposiciones constitucionales que debían ser modificadas y los términos concretos de su nuevo enunciado (93). Pero a pesar de la amplitud de la reforma que planteaba la *Commissione Bozzi*, ésta dejaba claro en su conclusión final que debería ser «realizable en el presente cuadro político»; es decir, sin que supusiera la sustitución del modelo político-constitucional por otro distinto. Son ilustrativos, a este respecto, los términos en que se expresa la Comisión en el apartado relativo a los «*Planteamientos generales del proyecto de reforma*»: «La primera y fundamental decisión que la Comisión ha debido afrontar ha sido la elección entre un proyecto de reforma que revisase, aunque de manera incisiva, algunos aspectos del ordenamiento institucional, sin poner aún en cuestión los valores y la vigencia de la Constitución de 1948, y una transformación radical del sistema de poderes públicos, capaz de superar la forma de gobierno democrático-parlamentaria y de encaminar al país a una «*segunda República*». La primera de estas dos opciones ha sido la que ha prevalecido netamente en la Comisión».

(90) Sobre el historial de los proyectos de reformas institucionales, *vid.* C. FUSARO: *La rivoluzione costituzionale. op. cit.*, en especial Cap. I, «Per una storia delle riforme istituzionali», págs. 53-89.

(91) Artículo publicado por B. CRAXI en septiembre de 1991 en *Avanti*, órgano central de PSI, en el que se abogaba por la «grande riforma» desmarcándose así de quienes ya entonces propugnaban «le riforme possibili».

(92) AA. VV. (dir. G. MIGLIO): *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè ed., Milán, 1983.

(93) El informe de la *Commissione Bozzi* ha dado lugar a numerosos estudios y comentarios no sólo en Italia sino también en otros países. Entre nosotros, *vid.* J. F. LÓPEZ AGUILAR: «Un comentario al informe de la *Commissione Bozzi*», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, págs. 137 y ss.; asimismo, del mismo autor, «La relación conclusiva de la Comisión Bicameral del Parlamento italiano para la reforma constitucional de 29 de enero de 1985. Un comentario a la *Commissione Bozzi*», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1989, págs. 8 y ss.

Más recientemente (1992), la formación de la comisión *bicamerale* para las reformas institucionales (94) tras las elecciones de la primavera de 1992, va a proporcionar, de nuevo, el marco parlamentario idóneo para proseguir el debate sobre el tema, si bien en esta ocasión en un contexto político completamente distinto al de 1983-85, en el que la perspectiva de una «segunda República», rechazada expresamente por la comisión Bozzi, se convierte ahora (1993) en un referente obligado. De acuerdo con la posición expresada por el nuevo Presidente de la República, O. L. Scalfaro, en el discurso ante las Cámaras con motivo del juramento de su cargo y con el mandato recibido de éstas, la nueva comisión, de composición bicameral (30 diputados y otros tantos senadores) y presidida inicialmente por C. de Mita, abordará un ambicioso proyecto de reformas institucionales que se extiende a casi la totalidad de la parte segunda de la Constitución. Si bien la materialización efectiva de las reformas institucionales, y de las reformas constitucionales que las posibiliten, no puede anotarse en el haber de la comisión *bicameral*, sí puede afirmarse que los debates desarrollados en su seno han contribuido a impulsar decisivamente el proceso de cambios políticos y a que éstos se planteen de forma irreversible.

El problema que se plantea en Italia en el momento presente (1996), tras las experiencias de la *Commissione Bozzi* y la *Bicamerale*, es la ausencia de un proyecto definido de reformas institucionales, que ninguna formación política ha sido capaz de elaborar ni de presentar a la ciudadanía para recabar su adhesión y su respaldo político. Al margen de las reiteradas y generalizadas invocaciones a la II República (95), es preciso saber cuáles serían los perfiles institucionales de ésta, cuestión sobre la que las posiciones que mantienen las distintas fuerzas políticas son sumamente imprecisas cuando no abiertamente contradictorias; y ello no sólo entre sí sino también en el seno de cada una de ellas, lo que contribuye a aumentar la confusión en torno al futuro institucional italiano.

En efecto, más que de una confrontación de proyectos institucionales alternativos, la situación actual viene marcada por la incertidumbre que deriva de la ausencia de los mismos, al menos con un carácter global, lo que dificulta seriamente un debate ordenado y clarificador sobre las reformas institucionales. A ello hay que añadir la falta de homogeneidad sobre esta cuestión en el seno de los principales bloques políticos, tanto por lo que se refiere a la coalición hoy gobernante, *el Olivo*, como al opositor *polo de la libertad*, cuyos miembros componentes sostienen públicamente con frecuencia posiciones divergentes sobre cuestiones institucionales. Es más, incluso en el interior de los partidos políticos, en particular de los más importantes

(94) Vid. E. CUCCODORO: «Il limiti della commissione per le riforme istituzionali», *Studi parlamentari e di Politica costituzionale*, núm. 97-98, 1992, págs. 75 y ss.

(95) Vid. G. U. RESSIGNO: «A propósito di prima e seconda repubblica», *Studi parlamentari e di Politica costituzionale*, núm. 103, 1994, págs. 5 y ss.; V. FROSINI: «La Costituzione italiana dalla prima alla seconda Repubblica (e dopo)», *Studi parlamentari e di Politica costituzionale*, núm. 109-110, 1995, págs. 5 y ss.

como el PDS y FI, se pueden detectar posiciones dispares o cambiantes en función de la coyuntura política.

2. *El debate (inconcluso) sobre el contenido de las reformas institucionales*

En tales condiciones, que son las realmente existentes en el complejo y confuso proceso de transición política que vive Italia en la actualidad (96), no es posible hacer un análisis ordenado del proyecto (o los proyectos) de reformas institucionales debido, como ya se ha señalado, a la ausencia de los mismos con carácter global o a los aspectos contradictorios que presentan en ocasiones las propuestas formuladas. Tan sólo cabe señalar algunos de los puntos sobre los que gira el debate político en este período de transición hacia formas institucionales nuevas aún por definir.

En este sentido, hay que hacer una primera referencia a las reformas electorales (a añadir a las ya realizadas en 1993) ya que ellas pueden condicionar la reconfiguración del mapa político italiano, cuyo proceso de recomposición no está cerrado aún, así como posibles alteraciones en la correlación de fuerzas, dependiendo de ello la orientación de las reformas institucionales por realizar. A este respecto, y descartada la vuelta al sistema proporcional que había regido hasta 1993, la polémica se centra en torno a la conveniencia de mantener el actual sistema mixto con predominio mayoritario o suprimir por completo los restos de proporcionalidad que aún conserva (25 % de los escaños) pasando directamente a un sistema totalmente mayoritario, bien al estilo británico o según el modelo francés de doble vuelta, opciones ambas que cuentan con seguidores. Todo ello con el fin de conseguir el decantamiento de mayorías claras y suficientes que, además de garantizar la estabilidad gubernamental, permitan aprobar las reformas institucionales (97).

Por lo que se refiere al Parlamento, hay acuerdo general en cambiar el modelo actual de bicameralismo duplicado e indiferenciado característico de Italia, con el que es difícil hallar correspondencia en el constitucionalismo comparado. Si bien en Italia ha existido tradicionalmente una corriente proclive al monocameralismo (98), sobre todo entre algunos sectores de la izquierda, no parece que ésta sea una alternativa que cuente hoy con expectativas favorables, cara a la remodelación del sistema institucional. Por el contrario, todo apunta hacia una reformulación del

(96) Para una perspectiva global sobre el proceso de transición italiana, *vid.* C. R. AGUILERA DE PRAT: «Ambigüedades de la transición italiana», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89, 1995, págs. 81 y ss.

(97) *Vid.* G. AMATO: «Il dilemma del principio maggioritario», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1994, págs. 171 y ss.; G. U. RESCIGNO: «Democrazia e principio maggioritario», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1994, págs. 187 y ss.; A. BARBERA: «Transizione alla democrazia maggioritaria?», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1994, págs. 373 y ss.

(98) *Vid.* G. MAESTRO: «Senado y Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 65, 1989, págs. 147 y ss.

bicameralismo (99) tendente a un modelo diferenciado y especializado en el que, de acuerdo con el esquema federal clásico, una de las Cámaras sería la sede de la representación ciudadana y la otra estaría estrechamente vinculada a la organización territorial federal del Estado. Ello comporta dilucidar previa, o simultáneamente, la cuestión del modelo de organización territorial, lo que también es uno de los puntos claves de la reforma institucional (ver *infra*). En cualquier caso, y sobre la base común de la reformulación del bicameralismo, el debate se centra en determinar el perfil institucional de las nuevas Cámaras, en particular del Senado, bien según el modelo americano (elección popular directa de los Senadores) el modelo alemán (Consejo Federal o Bundesrat) u otras experiencias senatoriales recientes como la belga (100).

La configuración de la institución presidencial, que como ya hemos visto al examinar los elementos estructurales del modelo político italiano era uno de sus rasgos distintivos en relación con otros modelos parlamentarios, se ve también afectada por las expectativas de reformas institucionales. En líneas generales, y con todas las reservas a que obligan la indefinición y las contradicciones de los proyectos de reforma conocidos, puede decirse que los cambios que se pretenden introducir apuntan en una dirección de orientación presidencialista, bien según el modelo americano o, como parece ser mayoritario en el momento presente, de acuerdo con una tendencia cuasipresidencialista inspirada en el modelo de la V República francesa. En cualquier caso, las perspectivas de mantenimiento del modelo de la República parlamentaria en cualquiera de sus variantes, incluida la peculiar configuración que ésta ha presentado en Italia hasta la actualidad, son muy escasas (101).

En lo que concierne al Gobierno, todas las propuestas sin excepción se pronuncian en favor de su reforzamiento institucional; ello es lógico si se tiene en cuenta que el ejecutivo ha sido el órgano más débil del sistema político italiano, aquejado de una inestabilidad endémica como consecuencia de las permanentes crisis que se han sucedido de forma ininterrumpida desde el nacimiento de la actual República hasta el presente (102). Con este precedente, las tendencias dominantes se orientan

(99) Vid. I. PAGANI: «La riforma del bicameralismo al Senato», *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 1991, págs. 101 y ss.; G. VERGOTTINI: «La riforma de bicameralismo en Italia», *Revista de Derecho Político (UNED)*, núm. 37, 1992, págs. 399 y ss.; G. RUIZ-RICO: «El proyecto de reforma constitucional en Italia: La nueva concepción del bicameralismo y del regionalismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, págs. 151 y ss.

(100) Vid. L. DOMENICHELLI: «Federalismo e recenti sviluppi della forma di governo in Belgio», *Il Politico*, núm. 173, 1995; en especial el apartado «La riforma del Senato», págs. 268 y ss.

(101) Vid. G. SARTORI: «Elogio del semi-presidenzialismo», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 1, 1995, págs. 3 y ss.; A. PACE: «Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 107, 1995, págs. 5 y ss.; S. GALEOTTI: «Presidente de la Repubblica e transizione costituzionale», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 111, 1996, págs. 27 y ss.

(102) La cuestión del reforzamiento del ejecutivo se venía planteando en Italia antes de la apertura

claramente hacia un fortalecimiento de la autoridad del jefe de Gobierno conforme al modelo del *canciller* alemán o del *premier* británico. Hace falta, sin embargo, prever mecanismos constitucionales que permitan compatibilizar esta reforma institucional del Gobierno con otras piezas del sistema político, también objeto de reformas, para que la funcionalidad de éste no se vea afectada negativamente.

Llegados a este punto es preciso hacer una observación sobre los problemas que plantea la dudosa compatibilidad de algunas de las medidas propuestas; en efecto, resulta difícil compaginar adecuadamente un modelo de orientación presidencialista, bien sea en la versión USA o en la francesa de la V República, coexistiendo simultáneamente con un reforzamiento de la jefatura de gobierno según el modelo alemán o británico. Ello no es sino la consecuencia inevitable de la ausencia, ya señalada, de un proyecto de reformas institucionales de carácter global y coherente, lo que da lugar necesariamente a propuestas contradictorias que dificultan el diseño de una forma de gobierno mínimamente funcional.

En este sentido, y por lo que se refiere a las tentativas que tratan de hallar nuevas vías, por lo que se refiere a la forma de gobierno (103), que permitan combinar la estabilidad parlamentaria y gubernamental, es preciso hacer una referencia específica a las propuestas de corrección de la forma de gobierno parlamentaria para dar lugar a un régimen *semiparlamentario* o *neoparlamentario*. Con este modelo, que según M. Duverger «es el simétrico exacto del régimen semipresidencial establecido en Francia desde 1962» y que coincide con el estrenado en Israel en las últimas elecciones de mayo de 1996, en el que se elige directamente por sufragio universal al Jefe de Gobierno, simultáneamente a la elección de los diputados, se trata, en síntesis, en palabras del referido autor, de conseguir «la trabazón entre el Primer Ministro y su mayoría durante toda la legislatura que les obliga a volver a presentarse de nuevo a las elecciones si no se ponen de acuerdo para gobernar» (104). De esta forma, según los defensores de tal opción, se eluden los riesgos de las crisis gubernamentales y se refuerza la estabilidad de las relaciones gobierno-parlamento sin necesidad de renunciar por completo a la forma de gobierno parlamentaria.

del actual proceso de reformas institucionales; *vid.* P. VESCOVO: «Il Consiglio di Gabinetto. Un tentativo di rafforzamento del governo», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 4, 1988, págs. 900 y ss.

(103) La literatura política en torno a este tema es muy amplia; no en vano, se trata de la cuestión central en el debate político actual. *Vid.* entre otros, AA. VV.: «La forma di governo nell'Italia odierna», *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 1991, monográfico sobre el tema; E. CHELI: «Riflessi della transizione nella forma di governo», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1994, págs. 391 y ss.; AA. VV. (A. BARBERA, A. MANZELLA, S. BARTOLE, F. LANCHESTER): «La forma di governo in transizione», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1995, págs. 211 y ss.

(104) M. DUVERGER: «Los nuevos regimenes semiparlamentarios» (*El País*, 29 mayo 1996). Sobre esta forma de gobierno, *vid.* E. VIRGALA: «La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89, 1995, págs. 119 y ss. Asimismo, *vid.* A. BARBERA: «Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo», *Democrazia e Diritto*, núm. 2, 1990, págs. 23 y ss.

Por último, la reorganización territorial del Estado es otro de los grandes temas objeto de polémica en el debate general sobre las reformas institucionales. Si bien las propuestas reformadoras al respecto ya venían planteándose en el marco de la reforma global del sistema, esta cuestión ha adquirido especial relieve en los últimos años, sobre todo a partir de la eclosión del fenómeno liguista en las regiones del norte de Italia. En el momento actual parece predominante el decantamiento hacia posiciones de inspiración claramente federalista, aunque falta por determinar las formas concretas que deberá adoptar la organización federal de la II República (105). De todas formas, y dado el sesgo que está adquiriendo la Liga Norte (en el momento en que se redactan estas líneas se acaba de proclamar la República Padana soberana), con quien necesariamente hay que contar para hallar una salida estable, todo induce a pensar que esta cuestión se presenta como una de las más problemáticas y conflictivas de la transición política italiana. Este es, quizá, uno de los temas en que más aventurado resulta hacer cualquier predicción sobre el futuro, incluso a corto plazo.

No suelen ser frecuentes los casos en que un sistema político experimenta una transformación tan profunda como la que está sufriendo el italiano en el momento actual. Salvando los casos de Grecia, Portugal y España a mediados de la década de los setenta, que plantean otra problemática distinta ya que en todos ellos se trataba de acceder a un régimen constitucional y democrático desde un régimen dictatorial, habría que remontarse a la Francia de 1958 (tránsito de la IV a la V República) y, en menor medida, a la Alemania de 1990 (reunificación por absorción de la RDA, aunque en esta ocasión los cambios institucionales y constitucionales fueron limitados), para encontrar situaciones similares a la que ahora se está dando en Italia. Nos hallamos, sin duda, ante una experiencia cuyo interés, desde todos los puntos de vista, trasciende los límites de las fronteras nacionales para proyectarse en un ámbito mucho más amplio, de entrada europeo, en el que se sigue con la máxima atención el complejo proceso de transición italiano. En este marco, resulta obligado señalar el especial interés que presenta para nosotros, en particular, dadas las relaciones de parentesco que, en el plano constitucional, mantenemos con Italia.

Resulta muy difícil prever cuál pueda ser el resultado final del proceso de transición política que está viviendo Italia en el último lustro, en el que este país se ha convertido en un auténtico laboratorio político en el que se están ensayando fórmulas institucionales, inéditas en ocasiones, cuyo producto conclusivo aún no se ha materializado. En cualquier caso, lo que no ofrece duda alguna es que esta fase de transición abrirá un período nuevo en la vida política italiana, en la perspectiva de una II República cuyos perfiles institucionales están aún por determinar.

(105) Vid. G. GUIDI: «La seconda repubblica italiana tra Stato regionale e Stato federale», *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 107, 1995, págs. 39 y ss.; S. ORTINO: «La sfida federalista nell'era della globalizzazione», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 111, 1996, págs. 53 y ss.

