

El parlamento: sujeto y objeto de la reforma constitucional italiana

MÓNICA MÉNDEZ LAGO*

Resumen: El artículo estudia las características y los contenidos del proceso de revisión constitucional italiano que comenzó tras las elecciones parlamentarias de 1996, el cual se hallaba, al terminar este trabajo, todavía en fase de consecución. Tras realizar una breve introducción en la que se repasan los principales rasgos de la transición vivida en el sistema político italiano en la década de los noventa, la discusión se centra en el Proyecto de Reforma elaborado por la Comisión bicameral para la reforma constitucional. Se estudian con mayor detalle, en primer lugar, los debates que han conducido a la propuesta de un modelo parlamentario con una preponderancia de la Cámara de Diputados, superando así el bicameralismo perfecto característico del sistema político italiano vigente en la actualidad. En segundo lugar, se analizan las diferentes propuestas de forma de gobierno que han defendido los partidos políticos que han participado en los debates de la Comisión bicameral y el proceso que ha derivado en la propuesta de adopción de un sistema semipresidencialista.

Abstract: This article studies the characteristics and contents of the review of the Italian constitution, which began after the 1996 parliamentary elections, and was still underway at the time of publication. After a brief introduction, in which the author examines the main features of the transition experienced by the Italian political system during the 90s, the discussion focuses on the Reform Project drafted by the Bicameral Commission for Constitutional Reform. The author first examines the debates that have led to the proposal of a parliamentary model that would give greater weight to the Chamber of Deputies, thereby replacing the perfect bicameral system characteristic of the Italian political system currently in force. She then proceeds to analyze the various proposals for forms of government put forward by the political parties that have participated in the debates by the Bicameral Commission and examines the process that has led to a proposal for adopting a quasi-presidential system.

INTRODUCCIÓN

DESDE EL INICIO DE LA DÉCADA de los noventa, Italia se halla inmersa en un proceso de transición que afecta tanto a los principales protagonistas de su vida política como los rasgos fundamentales de su entramado institucional. Hasta el momento, el proceso de transición hacia la II República se ha materializado en un cambio de los principales protagonistas de la vida política italiana, los partidos políticos, y de alguna “regla del juego” importante, como el sistema electoral. Sin embargo, aún no está claro el alcance que tendrán las transformaciones en el plano institucional.

* Dirigir correspondencia al Área de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca, Campus Unamuno, 37007 Salamanca, España; e-mail: mendezm@gugu.usal.es.

Las siguientes páginas examinan el último intento de reforma constitucional que se está debatiendo en el parlamento italiano. En la discusión se prestará especial atención, por un lado, al papel activo del parlamento y sus componentes en el procedimiento de revisión constitucional, y por otro, a las características del modelo parlamentario diseñado en el proyecto de reforma constitucional iniciado tras las elecciones de 1996.

La primera sección del artículo realiza un breve repaso de los principales rasgos de la política italiana en los últimos años, cuya intención es proporcionar el contexto en el cual ha surgido el actual proceso de revisión constitucional. La complejidad de las recientes transformaciones de la política italiana hace imposible realizar aquí un examen exhaustivo de las causas que las han provocado.¹ La siguiente sección del artículo se centra en el estudio del proceso de elaboración y los contenidos del proyecto de reforma constitucional, fundamentalmente en relación con los dos capítulos de la misma que atañen más directamente al parlamento: la forma de gobierno y el tipo de modelo parlamentario.

LA POLÍTICA ITALIANA EN LOS AÑOS NOVENTA: TRANSICIÓN DESDE UN SISTEMA PARTITOCRÁTICO

El sistema político italiano que se configuró tras la segunda guerra mundial se caracterizaba por otorgar a los partidos políticos un peso fundamental en el funcionamiento del sistema político (Pasquino, 1997:34). Los partidos políticos eran piezas básicas en un sistema que pronto desarrolló dosis elevadas de corrupción, derivada de los estrechos intereses que se fueron generando entre los empresarios y la clase política. Además, el sistema estaba caracterizado por su lentitud en la toma de decisiones, relacionada con la magnitud de las coaliciones de gobierno, ya que cualquier punto se tenía que negociar entre los diferentes partidos que formaban parte de ellas, e incluso en el interior de cada formación política, entre las distintas familias que las componían. Por otra parte, el alto grado de inestabilidad gubernamental hacía que, a menudo, las decisiones políticas ya adoptadas no fueran puestas en práctica.

La formación y funcionamiento del gobierno estaban fuertemente controlados por las cúpulas de los partidos, que se beneficiaban de su presencia en las instituciones para obtener financiamiento de forma ilícita para sus organizaciones de partido (Rhodes, 1997). Además, la utilización de un sistema electoral muy proporcional daba un gran poder a las cúpulas de los partidos a la hora de decidir la composición de las listas electorales.

¹ Un estudio en español en el que se abordan las causas y condicionantes de la transición política italiana es el realizado por Aguilera de Prat (1995).

Se trataba de un sistema de pluripartidismo extremo, caracterización que hace referencia tanto al elevado número de partidos que forman parte de un sistema como a su alto grado de polarización ideológica (Sartori, 1980:166). Había tres fuerzas políticas que destacaban por su fuerza electoral con respecto al resto: la Democracia Cristiana, el Partido Socialista Italiano y el Partido Comunista Italiano. La Democracia Cristiana (DC) fue el eje del sistema político italiano hasta el comienzo de los años noventa, liderando de forma ininterrumpida la mayoría gubernamental desde la segunda guerra mundial. La segunda fuerza política, el Partido Comunista Italiano (PCI), fue apartado sistemáticamente del gobierno, al menos en el nivel nacional. La exclusión de los comunistas se convirtió en una de las principales razones de ser del sistema político italiano tal como funcionó tras la segunda guerra mundial. Por último, entre los partidos importantes estaba el Partido Socialista Italiano (PSI). Aunque su volumen de votos era muy inferior a los de la DC y el PCI, el PSI tuvo un papel muy relevante en el sistema político italiano de la postguerra por su condición de socio privilegiado de la Democracia Cristiana a partir de los años sesenta. El PSI se convirtió en un miembro fijo de las coaliciones de gobierno junto con la Democracia Cristiana y otros pequeños partidos, entre los que se incluían el Partido Republicano, el Partido Socialista Democrático y el Partido Liberal.

A finales de la década de los setenta se produjo el fracaso de lo que se denominó el *compromiso histórico*: un intento de superar la exclusión del PCI del sistema político y de que las dos principales fuerzas políticas del país llegaran a un acuerdo para resolver el inmovilismo que ya entonces sufría el sistema político italiano. A lo largo de la década de los ochenta, la crisis del sistema político italiano no hizo más que empeorar, lo cual puso en evidencia los límites tanto del sistema partitocrático generado tras la segunda guerra mundial como de sus protagonistas.

Otros acontecimientos ocurridos en la escena política internacional a finales de la década de los ochenta, como la caída del muro de Berlín y el fracaso de los regímenes comunistas, tuvieron una gran incidencia en la política italiana. Estos eventos contribuyeron a quitar sentido a un régimen cuyo principal partido, la DC, había convertido la exclusión de los comunistas del gobierno en uno de los ejes del funcionamiento del sistema político. Por otro lado, la caída del muro de Berlín provocó una crisis en los planteamientos del PCI que comenzó un lento proceso de transformación, el cual será examinado más adelante.

El creciente grado de corrupción de la clase política y la incapacidad de los principales partidos para atajarla se fueron haciendo cada vez más evidentes (Bull y Rhodes, 1997:4-5). Esta mezcla de corrupción y parálisis de la vida política italiana estalló a principios de los años noventa como resultado de las investigaciones de un grupo de jueces, conocido con el nombre de *Mani Pulite*,² en lo que se denominó el proceso contra *Tangentopoli*.³ Se intentaba así dismantelar el sistema de financiación

² *Mani Pulite* significa "manos limpias".

³ *Tangentopoli* significa "ciudad de las tangenti", que eran las comisiones pagadas a los partidos políticos por las empresas a cambio de la adjudicación de contratos por parte de la administración pública.

ilegal del que participaban en mayor o menor medida todos los partidos, en virtud del cual obtenían comisiones de las empresas a las que la administración adjudicaba contratos.

El diagnóstico sobre los males que aquejaban la vida política italiana era más o menos claro⁴ y se planteaban soluciones en dos frentes. En primer lugar, cada vez era más evidente que la ciudadanía demandaba un mayor dinamismo de la política y nuevos actores que se hicieran cargo de imprimirlo, ya que era dudoso que la vieja clase política pudiera hacerlo. En segundo lugar, se retomaba la idea —que ya se había barajado en otros momentos— de realizar una reforma institucional que ayudase a superar el inmovilismo provocado por las características del parlamentarismo italiano, que facilitara la formación de gobiernos fuertes y disminuyera el control del funcionamiento del sistema político por parte de los partidos (Pasquino, 1997:34). El problema era que debían ser los propios partidos los que aprobaran tal reforma.

El proceso de transición política italiana

A pesar del sentimiento generalizado de la necesidad de reformar la vida política del país, el verdadero catalizador del cambio en la política italiana fue la celebración, en junio de 1991, de un referéndum abrogativo que planteaba la abolición de las preferencias múltiples en la elección de los diputados y su sustitución por una preferencia única. La razón que se aducía para solicitar tal abolición era que las preferencias múltiples, en vez de ampliar el margen de elección del elector, se habían convertido en un mecanismo que facilitaba el clientelismo (Pérez Ayala, 1997:196). El resultado de este referéndum fue un masivo apoyo a la supresión de las preferencias múltiples, que fue percibido como un rechazo a los partidos tradicionales y al control que éstos ejercían sobre el funcionamiento del sistema político.

En ese periodo, distintos movimientos políticos solicitaban la reforma del sistema electoral para pasar de un sistema proporcional a uno mayoritario.⁵ En 1993, mientras el tema de la reforma electoral estaba siendo discutido en el parlamento, sin que las diferentes fuerzas políticas consiguiesen llegar a un acuerdo, un movimiento a favor de la reforma electoral consiguió convocar un referéndum para decidir sobre la introducción de elementos mayoritarios en el sistema electoral del Senado. La victoria de los que propugnaban la adopción de un sistema mayoritario forzó

⁴ Aunque este artículo no pretende centrarse en estos aspectos, es preciso señalar que la crisis política italiana no sólo tiene elementos ideológicos o políticos, sino también económicos y sociales basados en el agotamiento de un modelo económico y social que descansa en una elevada deuda pública, un alto intervencionismo del Estado que se manifestaba en subvenciones públicas a la empresa privada, inversiones en las industrias y empresas públicas, y en un gran desarrollo del Estado asistencial en las regiones del Sur. Para un desarrollo más detallado de este tema en español véase Aguilera de Prat (1995).

⁵ Un ejemplo de este tipo de movimiento es el liderado por Mario Segni, que formó el denominado Patto Segni según el cual los que se adhiriesen a ese pacto se comprometían a defender las iniciativas tendientes a reformar el sistema electoral en la dirección indicada por los referendos electorales (véase la traducción en Presno Linera, 1994:164).

a las cámaras a aprobar una reforma de la ley electoral que no sólo se refirió al Senado sino también a la Cámara de Diputados (Pappalardo, 1995:17).

Es importante resaltar el considerable papel que ha jugado el referéndum en el proceso de cambio, activando las primeras decisiones importantes sobre la reforma de la ley electoral ante la incapacidad de los partidos en el parlamento para tomar una decisión al respecto. En el sistema político italiano, el electorado puede participar de forma directa en la toma de decisiones políticas a través del referéndum abrogativo, que puede ser solicitado de forma autónoma por 500 000 electores (art. 75, Constitución de 1948). Haciendo uso de esta posibilidad, la ciudadanía puede corregir las decisiones legislativas adoptadas por las cámaras, excluyendo las leyes tributarias y presupuestales, las de amnistía y de indulto, y las de autorización para ratificar tratados internacionales. Los sucesos referendarios vividos en 1991 y en 1993 ponen de manifiesto la importancia de esta institución de democracia directa.

La reforma del sistema electoral que se llevó a cabo como resultado del éxito de los movimientos referendarios continúa siendo hasta el momento la modificación institucional más importante que se ha producido en el escenario político italiano. En particular, la nueva ley electoral ha tenido como efecto modificar la lógica del funcionamiento del sistema de partidos y favorecer una serie de cambios en sus principales protagonistas que ya estaba en marcha a comienzos de la década.⁶

La nueva legislación electoral introdujo un componente mayoritario en lo que hasta el momento había sido un sistema electoral proporcional, en virtud del cual el 75% de los escaños de ambas cámaras son elegidos por mayoría simple en distritos uninominales, mientras que el 25% se reparte de forma proporcional entre las diferentes listas cerradas y bloqueadas que concurren a las elecciones. En la Cámara de Diputados, los partidos deben superar el 4% de los votos en el ámbito nacional para acceder al reparto de la cuota de escaños reservada al sistema proporcional. La cuota de escaños de la cámara reservada al sistema proporcional se distribuye de acuerdo con el sistema del resto mayor, después de haber realizado el *scorporo*, mecanismo diseñado para que las listas que hayan obtenido pocas (o ninguna) victorias en los distritos uninominales aumenten su probabilidad de obtener representación en la cámara. Para conseguir este objetivo, antes de proceder al reparto de la cuota proporcional, a los votos obtenidos por cada una de las listas se les resta una parte de los votos obtenidos en los distritos uninominales correspondientes. En concreto, se sustrae una cantidad igual al número mínimo de votos necesario para la victoria en cada distrito uninominal, es decir, al número de votos conseguido por el segundo candidato más uno. De esta forma se favorece la supervivencia de pequeños partidos, que al obtener menos victorias en los distritos uninominales, no tienen que restar tantos votos en el reparto proporcional. En el Senado, el sistema es similar, pero los 83 escaños reservados al reparto proporcional se distribuyen con el método

⁶ Existen dudas a la hora de determinar el éxito del sistema electoral para imprimir una lógica mayoritaria en el funcionamiento del sistema político, que serán comentadas más adelante. Para más detalles sobre este tema véase Bartolini y D'Alimonte (1995 y 1997).

D'Hont y el *scorporo* consiste en restar de cada lista *todos* los votos que hayan servido para conseguir un escaño por el sistema mayoritario.⁷

Los nuevos protagonistas del sistema político: el cambio en el sistema de partidos

Como señala Pérez Ayala (1997:201), las elecciones de 1992 sirvieron “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”. La Democracia Cristiana obtuvo un porcentaje de voto inferior al 30%, siendo éstos sus resultados más pobres desde la instauración de la república parlamentaria. En el contexto de movilización refrendaria en el que tuvieron lugar estas elecciones, tales resultados fueron percibidos como una clara pérdida de liderazgo por parte de la DC y produjeron una grave crisis que desembocaría en su desintegración como formación política. Tras su desaparición se fundó el Partido Popular Italiano (PPI), que en 1995 se dividiría en dos fuerzas, una de centro-derecha (Cristiano-demócratas unidos, CDU) y otra de centro-izquierda, que mantendría las siglas del PPI (Menè, 1997:224).

Por su parte, otro de los protagonistas de la vida política italiana de la postguerra, el Partido Comunista Italiano, se presentó a estas elecciones de 1992 tras haber sufrido un proceso de transformación que dio como resultado el cambio de nombre y de estrategia: se convirtió en el Partido Democrático de la Izquierda (PDS). El sector del antiguo PCI que estaba en desacuerdo con la idea de reformar el partido se escindió tras la victoria de los partidarios de la transformación y fundó el Partido de la Refundación Comunista (RC). La suma de los votos de las dos fuerzas que podían haber heredado el voto del antiguo PCI (PDS y RC) superaba levemente el 20%, lo cual en todo caso suponía un cierto retroceso electoral. Por su parte, el Partido Socialista Italiano no experimentó un deterioro electoral, pero poco después de estas elecciones se enfrentaría a una grave crisis que culminaría con su desaparición, tras ser descubierta su implicación en los fenómenos de corrupción asociados con el reparto de comisiones y prebendas investigados en el proceso *Tangentopolis*.⁸

Otro resultado importante de estas elecciones fue el considerable crecimiento de votos de la Liga, partido de implantación territorial liderado por Umberto Bossi, que surgió como movimiento de defensa de los intereses de las regiones del norte de Italia, especialmente Piamonte, Véneto y Lombardía, frente a las regiones menos desarrolladas del sur. La Liga Norte, sobre todo en sus comienzos, aglutinó el voto-protesta contra los partidos tradicionales. Posteriormente se convertiría en una de las fuerzas políticas más importantes del nuevo mapa político italiano, sobre todo en

⁷ Las explicaciones sobre el funcionamiento del sistema electoral están extraídas de D'Alimonte y Chiamonte (1993) y de la “Guida alle elezioni politiche del 27-28 marzo 1994”, publicada por la Presidencia del Consejo de Ministros con ocasión de las elecciones de abril de 1994.

⁸ De la descomposición del PSI surgieron algunas pequeñas formaciones, como el Partido Laborista, liderado por Spini, o los Socialistas Italianos (Menè, 1997:225). Para una exposición más detallada del proceso de descomposición del sistema de partidos italiano véase Sani, 1992; Morlino, 1996 y Pérez Ayala, 1997.

los casos en los que los partidos políticos mayoritarios, especialmente los de centro-derecha y derecha, han necesitado obtener su apoyo para gobernar o para aprobar decisiones importantes en el parlamento.

CUADRO 1
RESULTADO DE LAS ELECCIONES DE 1994

	<i>Cámara de Diputados</i>		<i>Senado</i>	
	<i>% voto</i>	<i>escaños</i>	<i>% voto</i>	<i>escaños</i>
<i>Progresistas:</i>				
PDS	20.4			
Refundación Com.	6.0			
Verdes	2.7			
Otros partidos	5.3			
Total Progresistas	46.4	213	32.9	122
<i>Pacto por Italia:</i>				
Partido Popular	11.1			
Pacto Segni	4.6			
Total Pacto	15.7	46	16.7	31
<i>Polo de la Libertad y del Buen Gobierno</i>				
Forza Italia	21.0			
Alianza Nacional	13.5			
Liga Norte	8.4			
Otros partidos Polo	3.5			
Total Polo	34.4	366	42.7	156
<i>Otros partidos</i>	3.5	5	7.8	6
Total	100	630	100	315

FUENTE: Bartolini y D'Alimonte, 1995:321-22.

Fueron, sin embargo, las elecciones de 1994 las que definitivamente modificaron el mapa político italiano. Como se observa en el cuadro 1, el partido más votado fue Forza Italia, fundado por Silvio Berlusconi meses antes de la contienda electoral,⁹ que concurrió a las elecciones coaligado con la Liga Norte en los distritos electorales de las regiones del norte (coalición denominada Polo de la Libertad). En los distritos del centro y del sur del país, Forza Italia se alió con Alianza Nacional¹⁰ y

⁹ El anuncio de Berlusconi de su intención de participar en la vida política italiana fue realizado por medio de un mensaje grabado en video en el que anunciaba su intención de fundar el partido Forza Italia.

¹⁰ Otra nueva formación que surge como resultado de la transformación del Movimiento Social Italiano, partido de extrema derecha con componentes fascistas.

grupos democristianos de centro en una coalición que se denominó Polo del Buen Gobierno (Menè, 1997:225). La izquierda se presentó en la coalición “Los Progresistas”, compuesta por el Partido Democrático de la Izquierda, Refundación Comunista, los Verdes y otros pequeños partidos del espacio ideológico de izquierda y centro-izquierda. La introducción del sistema electoral mayoritario había favorecido el agrupamiento de los partidos políticos en dos grandes coaliciones, acompañadas por otra de centro más pequeña. Sin embargo, como se vería más adelante, la aplicación del sistema mayoritario, que forzaba a los partidos a agruparse, no garantizaba que se mantuviese la cohesión en el interior de estas coaliciones.

En las siguientes elecciones, celebradas en 1996, se confirmó la lógica bipolar del sistema, pero no se resolvió el problema de la heterogeneidad interna de las coaliciones. Venció la coalición de izquierdas, el Olivo, cuyo partido más importante es el PDS acompañado por pequeños partidos tanto a su izquierda como a su derecha. El partido Refundación Comunista no participó en esta coalición, pero se convirtió en una fuerza política clave durante la siguiente legislatura, dado que la coalición de izquierdas el Olivo no consiguió la mayoría absoluta de los escaños en ninguna de las dos cámaras.

CUADRO 2

RESULTADO DE LAS ELECCIONES DE 1996

	<i>Cámara de Diputados</i>		<i>Senado</i>	
	<i>% voto</i>	<i>escaños</i>	<i>% voto</i>	<i>escaños</i>
<i>Coalición Olivo:</i>				
PDS	21.1			
PPI/Lista Prodi	6.8			
Lista Dini	4.3			
Verdes	2.5			
Otros partidos Olivo	0.1			
Total Olivo		284	41.2	157
<i>Polo de la Libertad:</i>				
CDU/CCD	5.8			
Forza Italia	20.6			
Alianza Nacional	15.7			
Otros partidos Polo	1.9			
Total Polo		246	37.3	116
<i>Liga Norte:</i>				
	10.1	59	10.4	27
Ref. Comunista	8.6	35	2.9	10
Otros partidos	2.5	6	8.2	2
Total	100	630	100	3

FUENTE: *Keesing's Record of World Events*, abril de 1996.

En definitiva, estas dos elecciones han producido un cambio profundo en la vida política italiana que se ha manifestado no sólo en un cambio de los principales partidos, sea porque se han creado nuevos partidos o porque otros se han transformado, sino porque también se ha producido un alto grado de renovación de la clase parlamentaria. Las elecciones de 1994 presentan el segundo índice de renovación de la clase parlamentaria más elevado después de la postguerra, superior al 50% (Verzichelli, 1996). En las elecciones de 1996, sin llegar a las cifras de 1994, se mantienen índices elevados de renovación parlamentaria (Verzichelli, 1997:314). Este alto índice de renovación parlamentaria obviamente está ligado a la emergencia de nuevos partidos políticos y a la desaparición de otros.

También resulta de interés resaltar la elevada proporción de políticos no profesionales o *amateur*, entre la nueva clase parlamentaria italiana, definidos por Verzichelli (1996 y 1997) como aquellos que no habían ocupado cargos electivos en el nivel local o nacional ni cargos orgánicos en el seno de sus organizaciones partidistas antes de ser elegidos. Esto no es extraño, ya que la emergencia de nuevos partidos está muy ligada al desprestigio de la clase política tradicional, compuesta mayoritariamente por políticos profesionales. Tanto en las elecciones de 1994 como en las de 1996, Forza Italia fue el partido con una mayor proporción de parlamentarios sin experiencia anterior, tanto en cargos electivos como orgánicos. Tan sólo un 8% de los parlamentarios elegidos por Forza Italia en 1994 y un 13% de los elegidos en 1996 tenían algún tipo de *background* político anterior, ya fuera en el desempeño de cargos electivos o en el interior de un partido (Verzichelli, 1997:340). Esta cifra contrasta con la del resto de los principales partidos (PDS, RC, AN, CCD-CDU y Liga Norte) en los que al menos el 40% de los parlamentarios tenía algún tipo de experiencia política anterior.¹¹

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES. LOS DEBATES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DESDE LAS ELECCIONES DE 1996

Una de las características de la transición política italiana es, como señala Pérez Ayala (1997:186), el contraste entre “un amplio y generalizado consenso sobre la necesidad de cambios, con la incapacidad para llegar a acuerdos a cualquier nivel [...] para concretar la naturaleza y el contenido de las reformas políticas e institucionales a realizar”. Aunque desde los inicios de la década de los ochenta ha habido varios intentos de realizar una reforma constitucional de gran alcance, por diferentes razones todos ellos fracasaron. Uno de estos intentos tuvo lugar entre 1983 y 1985, años en los que una comisión parlamentaria, denominada Comisión

¹¹ Para la Liga Norte, este dato se refiere a 1996, ya que entre los parlamentarios elegidos en 1994 sólo un 22% tenía experiencia política anterior en el gobierno local o nacional, o en el interior del partido (Verzichelli, 1997:340).

Bozzi, trabajó en la elaboración de un proyecto de reforma constitucional. El segundo intento serio de proceder a la reforma constitucional tuvo lugar en 1992, cuando se constituyó una comisión bicameral para la reforma institucional (Presno Linera, 1994:125). La falta de acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas italianas sobre un proyecto de reforma impidió la continuidad de la comisión y, como resultado, la realización efectiva de una reforma institucional.

Tras las elecciones de 1996 se puso en marcha un nuevo proceso de reforma constitucional cuyo principal protagonista fue, una vez más, el parlamento, ya que se encargó la elaboración de un proyecto de reforma a una comisión mixta compuesta por diputados y senadores. En los momentos en que se escribe este artículo, dicho proceso ha llegado ya a la fase de debate en el pleno de la Cámara de Diputados y en el del Senado. Se trata de un proceso cuyo resultado final es aún muy incierto, pero en todo caso resulta interesante estudiar las opciones que se barajan en estos debates y las posiciones de los principales partidos respecto de dos temas fundamentales: el modelo parlamentario y la forma de gobierno.

El procedimiento de reforma

La Ley Constitucional n.1 (1) del 24 de enero de 1997¹² recoge la creación de una comisión parlamentaria bicameral cuyo cometido es elaborar las propuestas de reforma constitucional. La Ley establece que la Comisión bicameral está integrada por treinta y cinco diputados y treinta y cinco senadores, cuya composición partidista debe respetar la relación de fuerzas existente en las cámaras. Los miembros de esta Comisión son nombrados respectivamente por el presidente de la Cámara de Diputados y por el presidente del Senado, de acuerdo con la designación realizada por cada grupo parlamentario. En su primera sesión, la Comisión bicameral debía elegir a su presidente por voto individual y secreto de sus miembros. El presidente elegido fue Massimo D'Alema, líder del Partido Democrático de la Izquierda (PDS).

La Ley n.1 (1) del 24/1/97 otorga un mandato a la Comisión parlamentaria para elaborar un proyecto de reforma de la segunda parte de la Constitución, en la que se regulaba la forma de Estado, la forma de gobierno, el bicameralismo y el sistema de garantías judiciales. En la misma Ley se establece la fecha límite del 30 de junio de 1997 para la aprobación, por parte de la comisión, de los proyectos de reforma constitucional que posteriormente pasarían a ser debatidos en cada una de las cámaras. Diputados y senadores dispondrían entonces de treinta días para presentar enmiendas a los textos de los proyectos de reforma, sobre las cuales se tenía que pronunciar posteriormente la Comisión bicameral.

¹² *Legge Costituzionale, 24/1/97 n. 1 (1) "Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali"*, publicada en la *Gazzetta Ufficiale*, n. 22, 28 de enero de 1997.

La Ley n. 1 (1) del 24/1/97 establece que, una vez hubiesen sido revisadas las enmiendas de diputados y senadores, el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Comisión bicameral pasaría a ser examinado de forma separada por los plenos de las dos cámaras parlamentarias. En esta fase, que está teniendo lugar en el momento de redactar este trabajo, la Ley prevé que la Comisión bicameral esté representada ante el pleno de las Cámaras por un comité integrado por el presidente de la Comisión bicameral, los portavoces de cada uno de sus comités de trabajo, así como de diputados y senadores en representación de todos los grupos políticos integrantes de la Comisión bicameral [art. 3.2, Ley n. 1 (1) del 24/1/97].

El procedimiento previsto consta de dos deliberaciones sucesivas del proyecto de reforma constitucional en cada una de las cámaras, con un intervalo entre las mismas no inferior a tres meses. Para que la segunda deliberación sea válida, se requiere la aprobación por mayoría absoluta de los componentes de cada una de las cámaras. A diferencia del procedimiento de revisión constitucional descrito en la Constitución de 1948, que prevé la existencia de un referéndum en el caso que lo solicite un número determinado de parlamentarios, la Ley 24/1/97 establece la obligatoriedad de celebrar un referéndum sobre la reforma constitucional, que debe tener lugar dentro de los tres meses posteriores a la publicación del texto final de reforma aprobado por las cámaras. Para considerar aprobada la reforma, a diferencia de lo establecido en el artículo 138 de la actual Constitución italiana, se requiere no sólo que la mayoría de los votos válidos sean afirmativos, sino también la participación en el referéndum de al menos el 50% más uno de los ciudadanos con derecho a voto.

Los integrantes de la Comisión bicameral

El siguiente cuadro muestra la distribución de fuerzas en la Comisión bicameral por partidos políticos, y también indica los componentes de las dos coaliciones electorales: la de centro-derecha, Polo de la Libertad y la de centro-izquierda, el Olivo. La primera cuestión que resulta de interés resaltar es que ninguna de las dos coaliciones dispone de la suficiente fuerza dentro de la comisión como para imponer su criterio sobre las reformas que se están debatiendo.

Se trata, por lo tanto, de un proceso que tiene que estar basado en la negociación y consecución de pactos entre diferentes fuerzas políticas. Estos pactos no siempre se han producido entre fuerzas políticas pertenecientes a la misma coalición electoral. En alguna ocasión han sido los pequeños partidos democristianos de centro-derecha y de centro-izquierda los que se han unido para defender algún punto. Esto ha ocurrido en el debate sobre la ley electoral, dado que en esta cuestión los intereses de estos pequeños partidos son más afines de lo que lo son con sus respectivos compañeros de coalición, partidos más grandes que no temen una reforma electoral que refuerce los elementos mayoritarios.

CUADRO 3

COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN BICAMERAL PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

		<i>Senadores</i>	<i>Diputados</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Alianza Nacional		5	5	10	14.3
Demócratas CCD	<i>Polo de la</i>	2	1	3	4.3
Demócratas CDU	<i>Libertad</i>	1	0	1	1.4
Forza Italia		6	6	12	17.1
Liga Norte		3	3	6	8.6
Misto		3	4	7	10.0
PPI		3	4	7	10.0
Izquierda Democrática/Olivo	<i>Olivo</i>	9	9	18	25.7
Verdes-Olivo		1	0	1	1.4
Refundación Comunista-Progresistas		2	2	4	5.7
Renovación italiana		0	1	1	1.4
		35	35	70	100

Otra cuestión que resulta de interés señalar es el gran “peso político” de la Comisión bicameral, en la que han participado los líderes más importantes de los principales partidos políticos. En ella se hallan el líder del Partido Democrático de la Izquierda, Massimo D’Alema; el líder de Forza Italia, Silvio Berlusconi; el de Alianza Nacional, Gianfranco Fini; el de Refundación Comunista, Fausto Bertinotti, y también los de otros partidos más pequeños. La presencia de estos líderes ha atraído la atención de los medios de comunicación hacia el proceso de reforma de la Constitución.

Los trabajos de la Comisión bicameral

Se crearon cuatro comités, cada uno de ellos encargado de elaborar el proyecto de reforma de uno de los grandes temas abordados en esta revisión constitucional: la forma del Estado y la cuestión del federalismo, la forma de gobierno, el parlamento y las fuentes normativas, y la justicia. Cada uno de estos comités eligió un presidente y un portavoz (*relatore*) encargado de presentar ante el pleno de las cámaras los resultados de los trabajos desarrollados en el seno de cada comité.

Como preveía la Ley n. 1 (1) del 24 de enero de 1997, la primera fase de los trabajos duró hasta el 30 de junio de 1997, momento en el cual se presentó el borrador del texto de reforma constitucional, sobre el que se emitieron más de cuarenta mil enmiendas,¹³ que fueron examinadas entre el 16 de septiembre y el 4 de noviem-

¹³ De las cuales, 28 018 fueron presentadas por un solo diputado (Relazione Introduttiva del presidente della Commissione Massimo D’Alema, noviembre de 1997, p.7).

bre de 1997. Debido al elevado número de enmiendas recibidas, gran parte del trabajo de la comisión fue dedicado a clasificarlas y resumirlas de modo que pudieran ser estudiadas en el breve periodo disponible. El resultado de este proceso ha sido, según Massimo D'Alema, presidente de la Comisión bicameral, un texto único aceptable aunque no plenamente satisfactorio para la mayoría de los participantes en el proceso de reforma.¹⁴ De hecho, el único partido que ha presentado un conjunto de soluciones alternativas a las defendidas en un texto único por el resto de los partidos, ha sido Refundación Comunista.

Esta voluntad de mantener un texto único consensuado entre las diferentes partes ha condicionado el funcionamiento de los diferentes comités, que han dedicado la mayor parte de sus esfuerzos a trabajar para lograr el consenso entre los participantes. En algunas ocasiones, la decisión por una propuesta u otra no se ha alcanzado por consenso, sino por votación. Sin embargo, según D'Alema, una vez alcanzada una decisión, el resto de la comisión, incluido el grupo derrotado, ha trabajado en la dirección de la propuesta ganadora. Como se verá más adelante, esto ocurrió con la cuestión de la forma de gobierno.

Las siguientes líneas repasan el contenido de las propuestas de la Comisión bicameral respecto de dos cuestiones fundamentales: la reforma del bicameralismo perfecto y el debate sobre la forma de gobierno en un intento de superar la debilidad de los gobiernos que había caracterizado a la I República.

Bicameralismo y la reforma del parlamento

Los debates de la comisión partieron de una consideración crítica del modelo de bicameralismo según el cual existía una paridad entre las dos cámaras en lo que se refería a su función legislativa y al control del gobierno. Al bicameralismo perfecto se le atribuía buena parte de la parálisis y falta de eficacia del parlamento. Partiendo de esta consideración, los participantes en la comisión mostraron su intención de llegar a un bicameralismo diferenciado que permitiera asignar funciones distintas a cada una de las cámaras, de forma que se evitasen retrasos y duplicaciones del procedimiento parlamentario.

La gran mayoría de las fuerzas políticas era partidaria de continuar con un modelo bicameral, y de lo que se trataba era de realizar un diseño adecuado de las funciones de las dos cámaras. Sólo el grupo de Refundación Comunista se inclinaba por un sistema monocameral, que consideraba más adecuado para que el parlamento llevase a cabo su función de dirección y control político con mayor eficacia y visibilidad.¹⁵ Los argumentos defendidos por el resto de las fuerzas políticas en favor del mantenimiento del sistema bicameral descansaban en que éste garantiza una repre-

¹⁴ Relazione Introduttiva del presidente della Commissione Massimo D'Alema, noviembre de 1997.

¹⁵ Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, "Relazione di minoranza" (portavoz: Armando Cossuta).

sentación más diversificada, facilita una reflexión más profunda en el proceso de producción legislativa y refuerza las funciones de control del parlamento. En todo caso, en el informe de los trabajos realizados, la Comisión bicameral subraya que no cabe interpretar el mantenimiento de una solución bicameral como un intento de reproducir el bicameralismo característico del sistema político italiano de la post-guerra.¹⁶

Durante una gran parte de los trabajos del subcomité de la Comisión bicameral encargado de la reforma del parlamento se contempló la posibilidad de que el senado estuviera formado, al menos en parte, por representantes de los gobiernos de los entes regionales y locales. Esta posibilidad finalmente derivó en la propuesta de una elección mixta del Senado, de forma que una parte de los senadores sería elegida de forma directa por el electorado, por sufragio universal, y otra parte de forma indirecta por entes regionales y locales. Esta propuesta se desechó antes de que el proyecto pasara a ser debatido por los plenos de las cámaras.

Posteriormente se propuso la creación de una Comisión para la Autonomía Territorial en el seno del Senado, que estaría presidida por un senador y compuesta en un tercio por senadores, otro tercio por presidentes de las regiones y las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, y el último tercio por representantes de los entes locales (art. 97.1, Proyecto de Revisión). Esta comisión participaría en las sesiones en las que se debatieran cuestiones relativas a las regiones, provincias y municipios. En la fase de revisión de las enmiendas se ha suprimido esta comisión, pero se ha mantenido la voluntad de que exista una relación entre el sistema de autonomía regional —que se está discutiendo en otro capítulo de la reforma de la Constitución— y el funcionamiento del parlamento. Esta voluntad se ha concretado en la aprobación de la existencia de sesiones especiales del Senado, donde se discutan temas que interesen a las regiones, provincias y municipios, en las que estén presentes representantes de las asambleas legislativas, aunque no con el *status* de senadores.¹⁷ Excepto en lo previsto respecto de estas sesiones en las que participan representantes de las asambleas representativas de entes territoriales, en el proyecto de reforma se recoge la incompatibilidad entre ser miembro de una asamblea regional y ser diputado o senador, lo que puede producir una mayor autonomía de la política regional (art. 84, Proyecto de Reforma).

Otro aspecto que se ha debatido, relativo a la composición de las cámaras, es el número de senadores y diputados, que se ha rebajado de los seiscientos treinta dipu-

¹⁶ Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, "Relazione sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell' Italia all' Unione Europea della senatrice Marida Dentamaro", p. 58.

¹⁷ El artículo 89 del proyecto de reforma constitucional recoge esta posibilidad para tratar el diseño de leyes relativas a la legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de las provincias y los municipios, coordinación informativa, estadística e informática de los datos de las administraciones estatales y de las administraciones regionales y locales, para debatir leyes relativas a la tutela de intereses nacionales en las materias atribuidas a la competencia legislativa de las regiones, y aquellas referentes a la autonomía financiera de los municipios, provincias y regiones.

tados actuales a un número entre cuatrocientos y quinientos, mientras que de trescientos quince senadores se pasa a proponer un número de doscientos (art. 78, Proyecto de Reforma). Se mantiene el mandato de cinco años para senadores y diputados. Desaparece prácticamente la figura anacrónica del senador vitalicio nombrado por el presidente de la república, presente en la actual Constitución, excepto para el caso de los ex presidentes de la república, a los que el texto del proyecto de reforma constitucional les concede la condición de senadores vitalicios en su artículo 79. Se modifica también la edad de sufragio activo en el caso de la elección del Senado, que pasa de los veinticinco a los dieciocho años de edad, equiparándose así a la de la Cámara de Diputados, y la de sufragio pasivo, que pasa de los veinticinco a los veintinueve años para la Cámara de Diputados y de cuarenta a los treinta y cinco en el Senado (art. 79, Proyecto de Reforma). Por último, el proyecto de reforma constitucional presentado por la Comisión bicameral a las cámaras incluye un aspecto novedoso: la promoción del equilibrio de la representación de los dos sexos como una de las obligaciones del legislador (art. 77, Proyecto de Reforma).

El deseo de superar el bicameralismo característico de la Primera República se ha concretado en el reparto de competencias materiales y de funciones entre las dos cámaras, de manera que en el proyecto aprobado, las dos cámaras tienen un papel político y funciones claramente diferenciadas. El modelo propuesto atribuye a la Cámara de Diputados la titularidad exclusiva del poder de otorgar o retirar la confianza al gobierno. A esta cámara se asigna también la competencia de elaborar la legislación estrictamente referida a la dirección política del país, respecto de la cual el Senado sólo actúa como cámara de reflexión, con poderes claramente inferiores a los de la Cámara de Diputados. En estos casos, el Senado, según el artículo 93 del proyecto, tiene la potestad de revisar la legislación elaborada por la Cámara de Diputados si lo solicita un tercio de los senadores. Tiene un plazo de treinta días para deliberar y proponer modificaciones sobre las cuales se debe pronunciar de forma definitiva la Cámara de Diputados.

Por otra parte, existen en el proyecto leyes bicamerales perfectas en cuya elaboración las dos cámaras participan por igual, para regular cuestiones como los órganos constitucionales, las instituciones, las elecciones nacionales y europeas, los derechos fundamentales civiles y políticos, y las libertades inviolables de la persona; las cuestiones relativas a la información y a la comunicación radio televisiva, las normas penales y procesales, los ordenamientos judiciales, la concesión de amnistía y de indulto, la legislación electoral, la regulación de los órganos de gobierno y las funciones fundamentales de los municipios y las provincias, y por último, las leyes de autorización para la ratificación de tratados internacionales (art. 90, Proyecto de Reforma). Para los casos en los que cada cámara llegue a textos diferentes, el proyecto prevé la creación de una comisión mixta compuesta por un número igual de diputados y senadores, respetando la fuerza relativa de cada uno de los grupos políticos en el parlamento (art. 94, Proyecto de Reforma Constitucional).

Por último, en cuanto a las instituciones de democracia directa, el Proyecto de Reforma no modifica la institución del referéndum abrogativo, pero eleva el número de firmas necesario para solicitar su celebración de 500 000 a 800 000, para adecuarlo al crecimiento demográfico de los últimos 50 años (art. 97, Proyecto de Reforma Constitucional). Tal como reflejaba la Constitución de 1948, también pueden solicitar la celebración de un referéndum abrogativo cinco asambleas regionales. Una novedad importante en esta materia es la introducción del denominado referéndum *propositivo*, que recoge la posibilidad de que se convoque un referéndum popular para votar sobre una propuesta de ley ordinaria de iniciativa popular presentada al menos por ochocientos mil electores, en el caso de que el parlamento no haya debatido dicha iniciativa en un periodo de dos años después de su presentación.

La forma de gobierno

Los principales partidos tanto de izquierda como de derecha estaban de acuerdo en que la finalidad fundamental de la revisión de la forma de gobierno era dotar al sistema político de un gobierno más eficiente en la toma de decisiones y en la capacidad de ejecución de éstas. Desde el primer momento del debate se plantearon dos modelos alternativos de forma de gobierno para la consecución de este objetivo: el modelo de primer ministro con poderes reforzados y la adopción de un sistema semipresidencialista.

El Partido Democrático de la Izquierda, y en general el centro-izquierda, eran partidarios de adoptar el primer modelo, es decir, un sistema en el que los poderes del primer ministro fueran reforzados con respecto al modelo que hasta el momento ha estado vigente en Italia. Se barajó la posibilidad de que el primer ministro fuera elegido de forma directa con un voto distinto al emitido para elegir a los diputados, o bien que en la papeleta electoral, junto al símbolo de cada partido político, figurase el candidato a primer ministro que los diputados de este partido sostendrían. Se trataba en los dos casos de reformas tendentes a reforzar la figura del primer ministro dotándole de una mayor legitimidad directa, y por lo tanto volviéndole menos vulnerable a fenómenos de crisis política.

Una cuestión importante en la discusión sobre las competencias de un primer ministro "fuerte" era si otorgarle o no la posibilidad de disolución de las cámaras, que en la Constitución italiana actual figura como prerrogativa del presidente de la república (art. 88, Constitución, 1948). Esta posibilidad no era del agrado de Refundación Comunista, que no sólo rechazaba cualquier modelo semipresidencialista, sino que inicialmente también se mostraba reacia a fortalecer la figura del primer ministro en detrimento de los poderes del parlamento.

Los partidos de centro-derecha y de la derecha apoyaban la adopción de un sistema semipresidencialista, que introduce la novedad de la elección directa del presidente de la república, actualmente elegido de forma indirecta. Durante los trabajos de discusión sobre el semipresidencialismo se presentaron dos objeciones fundamentales a la elección directa del presidente: el riesgo de autoritarismo o ten-

taciones plebiscitarias derivados de la elección directa y el riesgo de un conflicto entre un ejecutivo dual, sobre todo en los casos en que fueran electos un presidente y una mayoría en las cámaras de signo político diferente.

Los dos modelos fueron sometidos a votación en el seno de la Comisión bicameral, con el resultado de la victoria del modelo semipresidencialista, que se benefició del apoyo decisivo de la Liga Norte, partido que voluntariamente había permanecido ausente de los trabajos de la Comisión bicameral hasta poco tiempo antes de esta votación. Una vez más se demostraba la influencia crucial de la Liga Norte en el funcionamiento del sistema político italiano. También votaron a favor del modelo semipresidencialista cuatro miembros de la mayoría de gobierno, entre ellos el ex líder del Partido Democrático de la Izquierda, Achille Occhetto, que había manifestado previamente su preferencia por el sistema semipresidencialista.¹⁸

La discusión entre los dos modelos estaba muy ligada a la cuestión de la ley electoral, que no figura en la revisión constitucional como tal, pero que formó parte de los temas de debate. Se llegó a un acuerdo entre las fuerzas políticas mayoritarias, en el que no participaron Refundación Comunista y la Liga Norte, para modificar el sistema electoral vigente desde 1993. Aunque las características del nuevo sistema no están muy claras, parece que se pasaría a un sistema mayoritario de turno único en el que cada candidato podría coaligarse al nombre de un candidato a primer ministro. Si ninguna coalición consiguiese la mayoría absoluta de escaños se iría a un segundo turno en el que se enfrentarían los dos candidatos a primer ministro que hubiesen obtenido un mayor número de votos. El vencedor obtendría una prima electoral del 10-15% en escaños que se obtendría del 25% de los escaños reservados a la cuota proporcional. El porcentaje restante se dividiría entre los partidos que no se presentan para ninguna de las coaliciones. En realidad, esta “prima al ganador” es la novedad fundamental con respecto al actual sistema electoral.¹⁹

Una vez dilucidado el modelo de forma de gobierno, y después de haber alcanzado el pacto sobre la dirección de la reforma electoral, el trabajo se dedicó a adecuar el sistema semipresidencialista a la tradición parlamentaria italiana. Una buena parte del informe de los trabajos del comité sobre la forma de gobierno está dedicada a subrayar el hecho de que no existe un único sistema semipresidencialista, y que precisamente el trabajo del comité ha consistido en encontrar una fórmula para adaptar la esencia de este sistema a las particularidades y tradiciones italianas, en lo que el informe denomina “semipresidencialismo atemperado”.²⁰ Se desecharon las objeciones realizadas en un primer momento frente a los posibles peligros autoritaristas o plebiscitarios derivados de la elección directa del presidente de la república, pero se hizo gran hincapié —sobre todo los grupos del centro y centro-

¹⁸ *Il Sole-24 Ore*, 5 de junio de 1997.

¹⁹ *Il Sole-24 Ore*, 14 de mayo de 1997.

²⁰ “Relazione sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni”, Senatore Cesare Salvi, 4 de noviembre de 1997.

izquierda— en la necesidad de establecer reglas democráticas que garanticen la igualdad de oportunidades de los diferentes candidatos a presidente de la república.²¹

En el proyecto presentado a los plenos de las cámaras parlamentarias en noviembre de 1997 se establece que el presidente de la república nombra al primer ministro teniendo en cuenta los resultados de las elecciones a la Cámara de Diputados; nombra y revoca a los demás miembros del gobierno siguiendo las propuestas del primer ministro (art. 69.1.b), y tiene derecho de dirigir mensajes a las cámaras que pueden ser debatidos en ellas (art. 69.1.o). El presidente puede adelantar la elección de las cámaras antes de que termine su mandato en el caso de que se haya producido la dimisión del gobierno al no habersele otorgado la confianza de la cámara después de solicitarla, o como resultado de la aprobación por mayoría absoluta de una moción de censura (art. 74). Se reduce así el poder del presidente de la república de convocar a elecciones, en comparación con otros sistemas semipresidenciales, como el francés. Sin embargo, se modifica la actual Constitución italiana otorgando más poder al presidente de la república que, dentro de los límites establecidos en el proyecto, tiene autonomía plena para actuar una vez oído el parecer de los presidentes de las cámaras (art. 70).

Sin embargo, según el art. 70 del Proyecto de Reforma Constitucional, la Cámara de Diputados no puede ser disuelta en el último semestre del mandato del presidente de la república. Si el mandato de la cámara finalizase en este periodo, sería prorrogado y la elección de la nueva cámara tendría lugar en los seis meses posteriores a la elección del nuevo presidente de la república. En este punto, la mayoría de las fuerzas políticas que integran la Comisión bicameral se han inclinado por dar precedencia a la elección del presidente, y abrir luego la posibilidad de que esa mayoría “presidencial” se confirme o no en la composición de la Cámara de Diputados.²²

Para dotar de mayor estabilidad al sistema, se ha introducido una provisión que establece que si el electorado se decanta por un presidente de signo político distinto a la mayoría existente en la Cámara de Diputados, el presidente de la república pueda convocar a elecciones en un breve plazo. Se trata, según Cesare Salvi, portavoz del comité dedicado al estudio de la forma de gobierno, de dotar al presidente de la república de la posibilidad de verificar si con su elección el electorado ha expresado una dirección política de contraste con el gobierno y la mayoría parlamentaria (art. 74, Proyecto de Reforma Constitucional).

El proyecto también recoge modificaciones respecto de la figura del primer ministro. No es necesario un voto de investidura inicial, ya que se entiende que existe la confianza implícita de la Cámara de Diputados. Se adopta el principio del parlamentarismo negativo, según el cual se invierte la carga de la prueba, siendo la inexis-

²¹ Art. 67 del Proyecto de Ley Constitucional resultado de la revisión de enmiendas al texto del 24 de junio de 1997.

²² “Relazione sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni”, senador Cesare Salvi, 4 de noviembre de 1997, p. 41.

tencia de la confianza de la cámara la que debe ser demostrada y no al contrario. El mismo artículo 74 del Proyecto de Reforma Constitucional establece la posibilidad de que al menos un quinto de los diputados presente una moción de censura al gobierno. Debe ser motivada y sólo se debate a partir del tercer día de su presentación. El término se reduce a veinticuatro horas cuando la moción se presenta en ocasión de la presentación del programa del gobierno. No se admiten las mociones de censura contra ministros del gobierno individualmente considerados. La moción se considera aprobada, y por lo tanto la confianza retirada, cuando obtiene el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los diputados. En ese caso, el primer ministro tiene que presentar su dimisión al presidente de la república, quien actúa de árbitro político, de la misma forma que lo hace después de su elección, y decidirá si convocar a elecciones anticipadas o nombrar un nuevo gobierno. La Cámara de Diputados no puede ser disuelta en los seis meses que siguen a su elección, periodo que se extiende a doce meses cuando ésta ha sido elegida de forma sucesiva a la elección del presidente.

En su informe, la Comisión bicameral para la Reforma Constitucional insiste en la idea de que el semipresidencialismo alcanza su finalidad de imprimir coherencia al sistema político cuando la dinámica del sistema conduce a reducir la intervención activa del presidente en la esfera política. Esto quiere decir que el sistema está funcionando sin necesidad de intervención externa o reequilibrios institucionales. En resumen, la comisión consideró positivo el carácter flexible del semipresidencialismo que hace que los poderes del presidente se expandan o restrinjan en relación con la dinámica del sistema político en su globalidad.

Refundación Comunista manifestó su posición contraria a estas consideraciones en un informe final distinto al defendido por el resto de la Comisión bicameral. Su posición es presentada por el representante de RC, Armando Cossuta, como una contraposición entre el *decisionismo* y la democracia. Refundación Comunista critica la introducción, durante los últimos años en el sistema político italiano, de elementos de democracia mayoritaria, tanto en la ley electoral como en la formulación de propuestas de formas de gobierno de carácter presidencialista que conducen a una marginación del papel del parlamento. Hace una denuncia de una evolución similar en el caso de los entes locales, donde sostiene que los consejos municipales ya han perdido parte de sus funciones en favor de los alcaldes. Para RC, la respuesta a la crisis institucional debe venir de una recuperación de la cultura de izquierdas y de la expansión de la democracia. Se manifiesta contraria al poder del presidente de la república de disolver las cámaras, sobre todo si se tiene en cuenta el resto de los poderes que el sistema semipresidencial le otorga. Aunque los poderes del primer ministro se han reforzado en el proyecto adoptado por la mayoría de las fuerzas políticas en la Comisión bicameral, esto no tranquiliza a RC, ya que sigue siendo más débil con respecto al presidente de lo que lo es en la actual Constitución. Refundación Comunista percibe esta configuración como un potencial peligro, al considerar que existe la posibilidad de que el presidente de la república utilice el hecho de haber

recibido la investidura popular a través de su elección directa para incrementar su espacio de influencia en el funcionamiento del sistema político.²³

La solución que plantea RC consiste en desechar el semipresidencialismo, pero reforzar la figura del primer ministro. Admite que el candidato a primer ministro aparezca en las papeletas electorales al lado de cada candidatura parlamentaria, y que sea nombrado primer ministro el candidato que esté coaligado al mayor número de parlamentarios electos. Su propuesta también prevé el incremento de los poderes del primer ministro con respecto al presidente actual del Consejo de Ministros. Según esta propuesta, el primer ministro no tendría el poder de disolver las cámaras (como había sido contemplado en el modelo de *premier forte* defendido por el PDS), el cual competiría al presidente de la república, quien no puede ejercer tal facultad si el parlamento en un intervalo muy breve expresa su confianza en un nuevo primer ministro. De esta forma, de acuerdo con la posición defendida por RC, se garantizaría suficiente estabilidad al ejecutivo y se adoptaría una solución en la cual el parlamento tendría un alto grado de protagonismo.

CONCLUSIONES: EL INCIERTO RESULTADO DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

A pesar de que existe consenso entre la clase política italiana sobre la necesidad de realizar una reforma constitucional, existen algunas dudas respecto del éxito del proceso de reforma que en la actualidad se encuentra en marcha. En primer lugar, esas dudas son provocadas por el recuerdo de intentos anteriores de reforma constitucional que fracasaron. Incluso procesos que desembocaron en propuestas muy detalladas de modificación del entramado institucional italiano se frustraron a la hora de plasmarse en reformas reales. En el actual proceso de revisión constitucional hay factores que nos permiten ser optimistas respecto de su resultado exitoso, como por ejemplo el consenso entre las principales fuerzas políticas sobre algunas características del nuevo sistema que se han discutido a lo largo de la segunda parte de este trabajo; pero existen también factores que pueden truncar la reforma.

Un ejemplo de estos problemas ha sido la actuación de los diferentes partidos políticos una vez que han comenzado el debate sobre el proyecto de reforma elaborado por la bicameral en el pleno de ambas cámaras. A pesar de que todos los líderes declaraban que los acuerdos alcanzados en la Comisión bicameral eran intocables, todos ellos han sugerido ya la necesidad de realizar algún cambio en un aspecto que no era de su agrado.²⁴ Por otra parte, en las últimas semanas ha estallado una polémica

²³ Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, "Relazione di minoranza", Armando Cossutta.

²⁴ Como señala el profesor Giovanni Sartori en su artículo "Ora tocchiamo l'intoccabile", publicado en *Il Corriere della Sera*, 7 de febrero de 1998.

mica que se refiere al modo en que sería sometido a referéndum el proyecto de reforma. Tanto Refundación Comunista como los Verdes se oponen a proponer un solo proyecto a votación popular, en lo que consideran una consulta de carácter plebiscitario, y se inclinan por someter a la ciudadanía cada una de las reformas que se han planteado en la bicameral por separado.²⁵ Esto podría desembocar en un resultado positivo para algunos capítulos de la reforma, como la modificación del modelo parlamentario, pero también en que fuesen rechazados otros puntos, diseñados teniendo en cuenta el conjunto de la reforma. Parece que esta idea ha sido desechada por el momento, pero refleja el elevado grado de incertidumbre sobre el resultado final del proceso de reforma que ahora está en curso.

Otro acontecimiento que puede frustrar, al menos de manera temporal, la reforma, es la convocatoria a elecciones anticipadas. Al no tener el Olivo la mayoría de los escaños, depende para su permanencia en el gobierno del apoyo de Refundación Comunista, que se muestra contraria a una gran parte de las conclusiones de los trabajos de la Comisión bicameral, plasmados en el proyecto de reforma que en estos momentos discuten los plenos de ambas cámaras. Todas estas incógnitas respecto del resultado final aumentan el interés por estudiar el proceso de cambio institucional en Italia, uno de los pocos casos en que una democracia asentada ha llevado a cabo un proceso de transición política que haya afectado los ejes fundamentales de su sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera de Prat, Cesáreo, 1995, "Ambigüedades de la transición política italiana", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 89, pp. 81-116.
- Bartolini, Stefano y Roberto D'Alimonte, 1995, "Il sistema partitico: una transizione difficile", en Stefano Bartolini y Roberto D'Alimonte (comps.), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bolonia.
- Bartolini, Stefano y Roberto D'Alimonte, 1997, "Il maggioritario dei miracoli", en Stefano Bartolini y Roberto D'Alimonte (comps.), *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996*, Il Mulino, Bolonia.
- Bull, Martin y Martin Rhodes, 1997, "Between Crisis and Transition: Italian Politics in the 1990s", en Martin Bull y Martin Rhodes (comps.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, Frank Cass, Londres, pp. 1-14.
- Constitución italiana, 1948.

²⁵ Como indican los artículos publicados sobre este tema en *Il Sole 24 Ore* del 7 y 10 de febrero de 1998.

- Cotta, Maurizio, 1991, "Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici", *Quaderni Costituzionali*, vol. XI:2, pp. 201-223.
- D'Alimonte, Roberto y Alessandro Chiaramonte, 1993, "Il nuovo sistema elettorale italiano: quali opportunità?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXIII, pp. 513-547.
- Menè, Antonio, 1997, "Cronache costituzionali 1994-1995", *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, pp. 185-293.
- Morlino, Leonardo, 1996, "Crisis of Parties and Change of Party System in Italy", *Party Politics*, vol. 2, núm. 1, pp. 5-30.
- Pappalardo, Adriano, 1995, "La nuova legge elettorale in Parlamento: chi, come e perché", en Stefano Bartolini y Roberto D'Alimonte (comps.), *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*, Il Mulino, Bologna, pp. 13-37.
- Pasquino, Gianfranco, 1997, "No Longer a 'Party State'? Institutions, Power and the Problems of the Italian Reform", en Martin Bull y Martin Rhodes (comps.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, Frank Cass, Londres, pp. 34-54.
- Pérez Ayala, Andoni, 1997, "Transición política y reformas institucionales en Italia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, pp. 177-217.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1994, "Guida alle elezioni politiche del 27-28 Marzo 1994".
- Presno Linera, Miguel Ángel, 1994, "La reforma institucional italiana", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 18, pp. 119-180.
- Rhodes, Martin, 1997, "Financing Party Politics in Italy: a Case of Systemic Corruption", en Martin Bull y Martin Rhodes (comps.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, Frank Cass, Londres, pp. 54-81.
- Sani, Giacomo, 1992, "La destrutturazione del mercato elettorale", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXIII, núm. 3, pp. 539-65.
- Sartori, Giovanni, 1980, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- Verzichelli, Lucca, 1996, "The New Members of Parliament", en Richard S. Katz y Piero Ignazi (comps.), *Italian Politics. The Year of the Tycoon*, Westview Press.
- Verzichelli, Lucca, 1997, "La classe politica della transizione", en Stefano Bartolini y Roberto D'Alimonte (comps.), *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996*, Il Mulino, Bologna.

DOCUMENTOS DE LA COMISIÓN BICAMERAL PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, novembre de 1997, "Relazione sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all' Unione Europea" de la senadora Marida Dentamaro.

Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, novembre de 1997, "Relazione sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni" del senador Cesare Salvi.

Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, novembre de 1997, "Relazione sulla forma di stato" del senador Francesco D'Onofrio.

Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, novembre de 1997, "Progetto di legge costituzionale. Testo risultante dalla pronuncia della commissione sugli emendamenti".

Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, novembre de 1997, "Relazione introduttiva del presidente della Commissione, Massimo D'Alema".

Gazzetta Ufficiale, núm. 22, 28 de enero de 1997, Legge costituzionale del 24 gennaio 1997, n.1 (1), "Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali".