

ITALIA ENTRE PRIMERA Y SEGUNDA REPÚBLICAS

Laura STURLESE

SUMARIO: 1. *Claves de lectura de la Italia republicana*; 2. *Constitución y forma de gobierno*; 3. *La actuación de la Constitución (en los años 50/70)*; 4. *Las últimas legislaturas (83/87 y 87/92) y la crisis de las instituciones*; 5. *Las reformas institucionales en examen*.

1. CLAVES DE LECTURA DE LA ITALIA REPUBLICANA

Italia es un país que en los últimos cincuenta años ha crecido muchísimo desde todo punto de vista (económico, social, político e institucional). Un país que, sin embargo, ha crecido muy de prisa y de manera no homogénea.

Italia es hoy la sexta (o quinta, según las estadísticas) potencia industrial del mundo. No sólo es un país en el cual el bienestar económico está largamente difundido y el sistema de seguridad social (previsión, sanidad, reglamentación laboral) es, en absoluto, uno de los más avanzados del mundo. Un país en el cual la capacidad de ahorro de las familias es enorme (compite sólo con Japón) y en el cual, al mismo tiempo, el nivel del consumo privado es muy elevado.

Pero Italia es también un país en el que las instituciones públicas y la misma forma de gobierno están sujetas a profundas críticas, y el entero sistema de los partidos políticos está en discusión. Un país en el que el desapego del ciudadano común por las instituciones parece volverse cada vez mayor, no sólo por el feroz ataque de la criminalidad, sino sobre todo por el, a menudo, mal funcionamiento de la administración pública y de las estructuras públicas en general.

Lo paradójico de la situación italiana es que un país tan desarrollado y complejo, desde el punto de vista social y económico, tiene necesidad de estructuras públicas adecuadas a los tiempos que corren y absolutamente eficientes, y no puede prescindir de ellas. De lo contrario, sería como si el potente motor de un coche deportivo

estuviera montado en la carrocería de un pequeño utilitario: es necesaria una estructura adecuada, y de ella no se puede en ningún caso prescindir.

La opinión más difundida es que Italia no posee una estructura institucional adecuada a su motor económico y social. De aquí nacen las tensiones y trae su origen el amplio debate sobre las reformas institucionales.

En Italia conviven realidades contrastantes, en un equilibrio que no es ciertamente precario (dado que dura desde al menos cuarenta años). Se trata, más bien, de un equilibrio dinámico que es muy complejo y que se puede tratar de interpretar distinguiendo tres escenarios distintos, aunque estrechamente vinculados entre sí: un primer escenario institucional, un segundo escenario político-social, y por último un tercer escenario económico.

Obviamente, no es posible efectuar un análisis detallado de la historia italiana de la segunda mitad de este siglo. Pero se puede tratar, sin embargo, de “fotografiar” a Italia en tres momentos fundamentales:

- a) en el momento de aprobación y entrada en vigor de la Constitución;
- b) en los primeros tres decenios de la República (años 50-70);
- c) en las últimas dos legislaturas, la IX y la X (1983/1987 y 1987/1992).

2. CONSTITUCIÓN Y FORMA DE GOBIERNO

Cuando se aprobó la Constitución Italia era un país pobre, económicamente devastado por la guerra y, antes todavía, por los años de economía “autárquica” impuesta por el fascismo.

El país estaba claramente dividido entre un centro-norte relativamente desarrollado en el sector agrícola e industrial y un centro-sur profundamente atrasado. El nivel cultural medio de la población era bajo, así como la renta *per cápita* y el nivel de consumos.

El parangón hay que hacerlo, naturalmente, con los países más desarrollados, tales como Estados Unidos, pero también con el Reino Unido y Francia de la anteguerra, teniendo obviamente en cuenta las devastaciones que la guerra acarrearía en toda Europa.

Desde el punto de vista político y social el país estaba profundamente dividido, el choque entre clases era muy violento tanto en las

ciudades industrializadas como en las provincias agrícolas. Los partidos políticos, transcurridos ya los tiempos de la lucha común contra el fascismo y de la fundación de la República, estaban en violenta contraposición.

En conjunto, el peligro de una deflagración política y social era verdaderamente concreto.

Los constituyentes eran plenamente conscientes de estos problemas, pero también del decisivo momento histórico que vivían. La Constitución italiana de 1948 refleja con toda claridad todo esto y sintetiza (a veces en forma de compromiso) las distintas posiciones políticas y sociales representadas en la Asamblea constituyente.

El resultado es una Constitución larga y detallada, modificable sólo con particulares garantías (por lo tanto, una constitución “rígida”) y, de todos modos, no modificable en todas sus partes.

En ella se pueden distinguir exactamente dos partes. La primera (artículos 1-54) está constituida por una detallada enumeración de las libertades individuales y colectivas, de los derechos y deberes de los ciudadanos. Este es el gran patrimonio político y cultural de Italia, que la coloca entre los países más respetuosos de las libertades democráticas. Un patrimonio que no está en discusión.

La segunda parte de la Constitución está dedicada a las instituciones públicas centrales y locales (artículos 55-139). La forma de gobierno que ella indica es, en líneas generales, clara; pero en los aspectos de detalles es intencionalmente genérica. Por ello se puede hablar de una Constitución “abierta”.

El corazón del sistema está constituido por el eje Gobierno-Parlamento, cuyos poderes están controlados y equilibrados por otros dos órganos constitucionales (el presidente de la República y el Tribunal Constitucional) y por un articulado sistema de autonomías locales (regiones, provincias, municipios).

Como ya hemos dicho, la Constitución no deshace intencionalmente todos los nudos. Delinea un sistema en el que el gobierno está ligado al parlamento por una relación de confianza que puede interrumpirse en cualquier momento (si bien es cierto que los gobiernos no caen por mociones de censura). Sin embargo, este sistema parlamentario es muy “elástico”: a continuación veremos por qué.

La Constitución reconoce al parlamento el rol de centro político decisorio, autónomo e independiente del gobierno. En efecto, la misma no reserva expresamente al ejecutivo ningún instrumento insti-

tucional que le permita intervenir de modo concreto en el mecanismo decisorio del parlamento.

El gobierno tiene solamente un poder de iniciativa legislativa (de hecho, la más importante); pero no puede intervenir en la programación de los trabajos parlamentarios, no tiene un “carril preferente” en el parlamento para sus proyectos de ley o para sus decretos-ley, no puede limitar las iniciativas y las enmiendas parlamentarias que producen mayores gastos. Estas materias, en el silencio (intencional) de la Constitución, están reguladas en otros sitios, es decir, en los reglamentos parlamentarios.

La misma estructura interna del gobierno no está delineada (intencionalmente) de modo completo en la Constitución. No está previsto un claro liderazgo del presidente del Consejo de Ministros, por evidentes razones históricas; pero tampoco se le excluye expresamente.

La Constitución no reconoce tampoco una particular posición institucional a ministros, tales como el ministro de Hacienda o el de Asuntos Exteriores, a diferencia de lo que prevén las leyes fundamentales de otros países europeos; pero no está excluido expresamente que particulares poderes les puedan ser atribuidos por leyes ordinarias.

De hecho, la Constitución confía la reglamentación de la organización y las relaciones en el seno del gobierno a ulteriores leyes ordinarias, así como a la praxis político-institucional.

Por lo demás, el parlamento, pese a ser el centro decisorio del sistema, no está en condiciones de decidir por sí solo. Las iniciativas legislativas y los decretos-ley del gobierno, la información y las estructuras de *intelligence* del ejecutivo son en realidad determinantes en la elección de las políticas de sector.

El parlamento delineado en la Constitución puede fácilmente adoptar una *leggina* (ley de escasa relevancia que, por lo general, mira a modificar o interpretar una ley preexistente; o bien, providencia legislativa aprobada para favorecer a una cierta categoría de ciudadanos o, de todos modos, intereses sectoriales) o una enmienda mal vista por el gobierno, pero no está absolutamente en condiciones de plantear y seguir una determinada política económica, monetaria, social, cultural, etcétera. Y mucho menos está en condiciones de realizarla.

El resultado es una forma de gobierno parlamentario, en la cual gobierno y parlamento (o mejor dicho, mayoría parlamentaria) están

indisolublemente ligados uno al otro, pero sobre todo tienen que ir profundamente de acuerdo para poder tomar decisiones claras.

Este acuerdo, sin embargo, se puede encontrar sólo en el plano político, porque la Constitución no adopta aquellos instrumentos y procedimientos (adoptados, en cambio, en varias formas en las otras constituciones europeas) que garantizan una clara alternativa al gobierno: le permiten tomar las decisiones fundamentales y solicitar al parlamento transformarlas en leyes; o bien lo inducen, en la alternativa, a dimitir.

Por tanto, si la mayoría parlamentaria no sostiene al gobierno, o bien si el gobierno es políticamente frágil (por la fragilidad de la coalición o por las divisiones internas del mismo partido de mayoría relativa) el circuito decisivo no funciona de manera positiva, aunque el gobierno sobreviva o el parlamento no sea disuelto. De este modo no se adoptan las "políticas" (es decir, una pluralidad de intervenciones programadas y coordinadas), sino las *leggine*.

La debilidad del sistema presenta dos carices: uno institucional (la falta de mecanismos normativos que garanticen un claro liderazgo, en general reservada al gobierno); el otro, político (la fragmentación de las fuerzas políticas que forman las coaliciones de gobierno, a partir del mismo partido de mayoría realtiva).

Es razonable pensar que si se manifestase un fuerte liderazgo político (en primer lugar, en el partido de mayoría relativa), este sistema podría funcionar de distinta manera, incluso con estas instituciones.

Es más dudoso que la simple existencia de algunos mecanismos institucionales que reforzaran el gobierno (según el modelo de los que han sido adoptados en Francia, Alemania, Gran Bretaña o España) pueda bastar por sí sola para garantizar la eficiencia del circuito decisivo. Lo cierto es que estos mecanismos no empeorarían la situación.

En la forma de gobierno delineada en la Constitución hay que colocar los otros dos órganos constitucionales. Ya hemos dicho que los poderes del parlamento y del gobierno están controlados y balanceados por el presidente de la República y el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional es un juez, que juzga según específicos procedimientos sobre algunas cuestiones de primaria importancia: la constitucionalidad de las leyes; los conflictos de competencia entre los poderes del Estado; los conflictos entre el Estado central y las regiones. A estas competencias se suman otros dos juicios: el primero sobre la admisibilidad de los referendos abrogativos; el segun-

do sobre el *impeachment* del jefe del Estado (ha sido eximido del juicio sobre el *impeachment* de los ministros).

El presidente de la República, en cambio, es un órgano político, aunque por encima de las partes. Un órgano desprovisto de poderes decisarios (es suficiente pensar, en comparación, en los poderes del presidente de la república francesa), pero al que se le asigna una importante función de enlace entre las instituciones.

El presidente de la República, en efecto, nombra el gobierno y refrenda sus actos principales (proyectos de ley, decretos-ley y reglamentos); disuelve el parlamento y reenvía al mismo para su re-examen las leyes que no respetan la Constitución; es el jefe de las fuerzas armadas y preside el consejo supremo de defensa; es el presidente —no sólo formal— del Consejo Superior de la Magistratura, el órgano que garantiza la autonomía e independencia de los magistrados.

3. LA ACTUACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN (EN LOS AÑOS 50-70)

¿Cómo ha funcionado esta complicada máquina? Los años que suceden a la aprobación de la Constitución son años de reconstrucción, antes, y de increíble crecimiento económico después (se habló de “milagro” económico) en todos los sectores, pero sobre todo en el sector industrial y de los servicios.

El crecimiento económico es constante, aunque gradualmente más lento, y se detendrá temporalmente sólo en ocasión de los *shocks* petrolíferos de los años setenta, para luego recomenzar nuevamente. Este desarrollo transforma a Italia y, en un cierto sentido, no facilita un acercamiento entre el Norte y el Sur, no obstante el considerable flujo de dinero encaminado hacia el mediodía.

Italia es ahora incomparablemente más rica, pero no de manera homogénea.

El desarrollo económico no sólo transforma la renta de los italianos, sino que revoluciona también las relaciones sociales. La comunidad social crece y se transforma, como demuestran algunos de los fenómenos más evidentes, tales como las tensiones sociales del mediodía agrícola en la inmediata posguerra (que desembocan en la reforma predial de 1950 y en las intervenciones sucesivas) y las luchas sindicales a fines de los años sesenta. Italia vivirá después, en los años setenta, la tragedia del terrorismo (luego derrotado) y el

ataque cada vez más violento de la criminalidad (lamentablemente, todavía hoy muy feroz).

La sociedad es ahora más compleja, siempre fragmentada y explosiva pero de un modo distinto respecto al año cero de la República. Una gran red de contención la constituyen ciertamente las estructuras públicas de *Welfare State* (seguridad social; asistencia sanitaria; apoyo a las empresas; subsidios de desempleo, etcétera). Un gran amortiguador social lo constituye, pues, el gasto público, que en los años setenta asume dimensiones enormes (y tiene por efecto déficit anuales considerables y una deuda pública que se acumula hasta alcanzar, en el momento actual, las mismas dimensiones del producto interior bruto).

Gasto público y deuda pública figuran todavía entre los principales problemas políticos (no tanto económicos) del momento actual.

Con el correr de los años cambia también el tipo de posición política, sindical y social entre los distintos grupos. Aparecen en escena nuevos actores sociales, además de los partidos y los sindicatos: los jóvenes, los estudiantes, las mujeres, etcétera. Encuentran progresiva realización los valores ya expresados en la Constitución (las libertades individuales y colectivas) y afloran otros nuevos, del todo compatibles con ella (por ejemplo la ecología).

Todo esto se realiza en una situación política e institucional muy particular. El escenario político presenta, en apariencia, una profunda estabilidad: el partido de mayoría relativa se mantiene firmemente en el gobierno durante todo este tiempo, con una lentísima erosión de votos (de 1948 a 1987). Esta lenta pérdida de votos no mella el peso de dicho partido en la mayoría parlamentaria y en el gobierno, pero tiene el efecto de aumentar el peso político de los demás partidos que forman las coaliciones gubernativas.

El mayor partido de oposición obtiene, en un primer momento, un gradual incremento de votos que se detiene a mediados de los años setenta y se transforma luego en un progresivo decrecimiento. Estas vicisitudes electorales están ligadas, probablemente, también a la progresiva desideologización de la sociedad y a los acontecimientos internacionales que tienen una inevitable repercusión política, hasta llegar a la reciente transformación del P. C. I. (el partido comunista más importante de occidente) en el P. D. S. (un partido con valores cercanos a los de la socialdemocracia).

La estabilidad política, sin embargo, es sólo aparente y lo demuestra la vida media de los gobiernos, que (excluyendo las dos últimas legislaturas, la IX y la X) ha sido de aproximadamente ocho meses.

¿Cómo se explica que los gobiernos hayan durado tan poco, mientras que el parlamento y la mayoría parlamentaria permanecían por años (salvo la VII, que duró tres años, de 1976 a 1979); Es decir, ¿cómo se explica que los gobiernos sobrevivieran poco tiempo, mientras que el parlamento y la mayoría parlamentaria permanecían por largo tiempo los mismos?

La explicación puede ser hallada en lo que antes dijéramos, o sea, en la combinación de dos aspectos de debilidad del sistema: el aspecto institucional (la falta de mecanismos normativos que garanticen un claro liderazgo, en otros países reservada al gobierno); y el aspecto político (la fragmentación de las fuerzas políticas, es decir, la carencia de liderazgo en las coaliciones de gobierno y, antes todavía, en el partido de mayoría relativa).

En estos años, el corazón del sistema (o sea, el eje mayoría parlamentaria-gobierno) funciona de manera irregular y discontinua.

Es singular, sin embargo, que el periodo más intenso de aprobación de las microrreformas (realización de las regiones; ley que reglamenta las relaciones laborales, llamada "estatuto de los trabajadores"; actuación del referéndum; ley de financiación de los partidos; modificaciones de los reglamentos parlamentarios; reforma de la radio-televisión; reforma sanitaria; reforma fiscal; reforma del mercado bursátil y financiero; reforma de los procedimientos de aprobación del presupuesto del Estado, etcétera) coincide con el periodo en que el mayor partido de oposición tiene mayor poder "contracuartal" en el parlamento.

Corren los años setenta, que culminan en la experiencia de la así llamada "solidaridad nacional" y de los "gobiernos de las abstenciones" (1976-1979).

La casi totalidad de las leyes es aprobada por el parlamento con el voto favorable del mayor partido de oposición. Son los años de la denominada "centralidad del parlamento", en detrimento de un liderazgo político del gobierno.

Se asiste, además, a una distribución de hecho del poder político entre dos niveles: a nivel central, el poder político está en manos de los partidos de centro-izquierda, aunque la oposición de izquierda participa concretamente, como ya hemos dicho, en las microdecisiones adoptadas con leyes; a nivel de autonomías locales (regiones,

provincias, municipios) la oposición de izquierda controla numerosos centros de decisión. Es una forma del todo italiana y anticipada de “cohabitación”.

Una dinámica compleja que coincide, al menos en parte, con un sustancial vacío decisorio (es decir, con la falta de decisiones verdaderas, no de microdecisiones o “pequeñas leyes”) por parte del corazón del sistema: el eje mayoría parlamentaria-gobierno.

Este vacío decisorio, al menos parcial, entre otras cosas produce el efecto de transferir los centros decisorios de las instituciones públicas a las secretarías de los partidos y a los *lobbies* (sindicatos, organizaciones de industriales y agricultores, etcétera).

A menudo, además, las demás instituciones pasan a desempeñar un rol de suplencia, necesariamente incompleto y parcial.

Considérese el rol fundamental que, en el progreso civil y en la actuación de las libertades individuales y colectivas, ha desempeñado el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia (pero también muchos jueces que conocen del mérito, ordinarios y administrativos, a través de su jurisprudencia “pretoria”).

Téngase en cuenta también el incisivo rol (a veces, según algunos, hasta demasiado) desempeñado en el escenario político-institucional por algunos presidentes de la República.

Todos estos datos tienen que ser interpretados, naturalmente, a la luz de las vicisitudes económicas y políticas internacionales, a las cuales la historia italiana está indisolublemente ligada.

4. LAS ÚLTIMAS LEGISLATURAS (83-87 Y 87-92) Y LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES

En el cuadro complejo y en parte contradictorio que hemos descrito sumariamente, se abre cauce lentamente (a partir de los últimos años de la década de los setenta) la reflexión sobre los límites de las estructuras públicas y el debate sobre las reformas institucionales.

El ciclo económico en los años ochenta es discontinuo, pero si se lo observa en su largo y mediano plazo es ciertamente positivo. La economía italiana crece, se consolida y se transforma.

Disminuye el número de quienes trabajan en la industria (y con ello disminuye la fuerza de los sindicatos), pero aumenta en el sector de los servicios. La universidad acoge un número cada vez mayor de

jóvenes, si bien en parte esto es debido a la dificultad para encontrar una ocupación.

La sociedad sigue siendo siempre muy conflictiva, pero es cada vez menor el peligro de una deflagración social. Muchos conflictos revisten carácter personal e individual, ya no colectivo.

Disminuye la militancia en partidos y sindicatos, la práctica religiosa, etcétera. Al mismo tiempo, aumenta la participación en asociaciones y movimientos.

Pero también aumenta la vulnerabilidad individual, es decir, de las personas expuestas al ataque de la criminalidad o al comercio de la droga, sobre todo en algunas partes del territorio nacional.

Se difunden entre los ciudadanos señales de impaciencia y desazón, bien exemplificadas por el número de abstenciones y votos nulos (que alcanza, en las elecciones de 1983, la cuota máxima de casi el 20% de los electores).

Se buscan nuevas formas de representación, surgen nuevos movimientos políticos a menudo muy abigarrados, a veces fragmentarios y contradictorios (por ejemplo, verdes y ecologistas). O bien —fenómeno más reciente— las ligas, que recogen consensos manejando las tensiones de tipo racial (para con los meridionales, extracomunitarios, etcétera) y de tipo social (intolerancia hacia el Estado, que “despilfarra” el dinero recogido con los impuestos, y hacia los partidos políticos, por su mal gobierno). Y también los partidos “transversales” que contestan los viejos partidos políticos y se proponen como innovadores, agrupando consensos sobre propuestas específicas (tales como las reformas electorales).

En este escenario difícil, en el curso de la IX legislatura (1983-1987) viene constituida una comisión parlamentaria (la Comisión Bozzi) compuesta de senadores y diputados, a la que se le confía la tarea de examinar las distintas propuestas de reformas institucionales y suministrar una síntesis de tales orientaciones. La labor de la Comisión Bozzi es de notable interés, pero no desemboca en concretas reformas, ni siquiera en los años sucesivos.

Mientras tanto, algunos de los sostenedores de las reformas escogen una vía política indirecta: se proponen cambiar determinados elementos fundamentales del sistema institucional (en particular, el sistema electoral) mediante referendos abrogativos de normas legislativas, haciéndose fuertes del éxito arrollador que el instrumento del referéndum había tenido en los años anteriores en relación a determinadas cuestiones sociales (más que políticas: considérese, por

ejemplo, el referéndum sobre el divorcio o el otro sobre la “escala móvil”, el mecanismo de indexación de salarios y estipendios).

En estos años de continuo fermento económico-social y de aparente estancamiento político-institucional se verifica una reforma institucional “silenciosa”, que puede ser sintetizada recordando tres etapas fundamentales:

- la adhesión al sistema monetario europeo (1979);
- la firma del tratado del acta única europea (1985);
- la firma del tratado de Maastricht, que pondrá en marcha la unión monetaria y una parcial unión política europea (1992).

La participación de Italia en la CEE se vuelve cada vez más obligada.

El país tiene que renunciar progresivamente a instrumentos hasta entonces fundamentales, aunque ciertamente no “virtuosos”, para el gobierno de la economía y de la moneda: la devaluación de la lira; las restricciones monetarias; la fuerte ayuda a las empresas en crisis, etcétera.

Las reglas comunitarias son cada vez más numerosas y cubren campos nuevos: basta pensar en el gran número de directivas CEE (es decir, de normas comunitarias que deben ser acogidas con normas nacionales) aprobadas en vista del mercado único: aproximadamente 200.

Italia, como los otros miembros, no puede por supuesto sustraerse a tales reglas. Si no realiza las directivas comunitarias interviene el juez comunitario (la Corte de Justicia de Luxemburgo), que introduce con su jurisprudencia dos principios fundamentales:

1) las directivas no realizadas son, a ciertas condiciones, directamente eficaces y aplicables por los jueces nacionales.

2) si faltan las condiciones requeridas para la inmediata aplicación, el Estado está obligado a resarcir a los ciudadanos que se vean perjudicados por la no lograda realización de las directivas comunitarias.

Hay que reconocer, sin embargo, que la X legislatura (1987-1992) no ha transcurrido en vano. Son numerosas las microrreformas que no han modificado la forma de gobierno, pero sí han renovado aparatos y disciplinas importantes.

Podemos recordar la ley sobre la Presidencia del Consejo de Ministros y la potestad de dictar normas del gobierno (sobre reglamentos).

tos, pero también sobre decretos-ley y decretos legislativos), que ha sustituido un regio-decreto de principios de siglo, colmando un vacío de casi cincuenta años desde la aprobación de la Constitución.

Y todavía: la ley de reforma de los procedimientos presupuestarios, acompañada de las modificaciones de los reglamentos parlamentarios, también ellos innovados en varios puntos significativos, sobre todo en lo que se refiere a la Cámara (donde ha sido limitado el voto secreto, que a menudo dejaba espacio a los “francotiradores”, es decir a parlamentarios de la mayoría que votaban contra las propuestas gubernativas).

Además, la reforma del proceso penal (en vigor desde 1990) y del proceso civil (que entrará en vigor en 1993), aguardadas también ellas por largo tiempo, dado que aún estaban en vigor los códigos de la época fascista (si bien muy cambiados por las intervenciones del Tribunal Constitucional, sobre todo el código de procedimiento penal).

La ley sobre la inmigración y el asilo político (que ha actuado finalmente las normas constitucionales, artículo 10). La reforma de las autonomías locales y del procedimiento administrativo. La realización de una amplia autonomía universitaria. La reforma de las normas sobre las radiotelecomunicaciones. La reglamentación del derecho de huelga en los sectores públicos fundamentales. La ley que ha introducido un instrumento anual de adaptación a las normas comunitarias (la así llamada ley comunitaria). La aprobación del plan energético nacional. Así como varias otras leyes más específicas aguardadas por largo tiempo.

Pese a ello, la X legislatura ha transcurrido en un sustancial *impasse* decisorio sobre problemas estructurales, tales como la reforma del sistema de previsión y sanitario, la adaptación de la reglamentación de los mercados financieros, las mejoras de los transportes, de la instrucción, etcétera.

Por muchas partes este *impasse* es achacado, ahora ya, a la incapacidad del circuito decisorio —formado por mayoría parlamentaria y gobierno— de producir alternativas estructurales que pueden implicar altos costos sociales. De aquí el reavivarse del debate sobre las reformas institucionales, en algunos momentos animado y vigorizado por las mismas instituciones.

5. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EXAMEN

Antes que nada hay que aclarar que no está en discusión la Constitución en su totalidad.

La primera parte de la Constitución (artículos 1-54), la que se refiere a las libertades individuales y colectivas, a los derechos y deberes de los ciudadanos, no está absolutamente en discusión. Como ya ha sido dicho, esta primera parte constituye el patrimonio político y cultural de Italia, que la coloca entre los países más respetuosos de las libertades democráticas.

Está en discusión, en cambio, la segunda parte de la Constitución, aunque no integralmente: sólo la parte dedicada a las instituciones públicas centrales. Es decir, está en discusión la forma de gobierno que en la misma se traza. Pero está en discusión también, en su conjunto, el sistema político de los partidos, que sólo indirectamente está ligado a la forma de gobierno.

Las reformas institucionales propuestas se pueden distinguir en dos categorías: 1) las reformas *extra-constitutionem*, concentradas en los mecanismos electorales; 2) las reformas *intra-constitutionem*, concentradas en tres órganos cumbre: gobierno, parlamento y presidente de la República.

Es interesante notar, pues, que de la estructura institucional delineada en la Constitución no están en discusión ni el Tribunal Constitucional, ni el sistema de las autonomías locales u otros aparatos de contorno (considérense, sobre todo, las normas sobre la independencia y autonomía de la magistratura, que están sustancialmente fuera de discusión: una excepción la constituye la posición del ministerio fiscal).

Las propuestas de reforma son difíciles de catalogar y resumir porque, a menudo, son modificadas por obvias razones de táctica política. Pero se puede intentar una síntesis de los aspectos más importantes y significativos.

Las propuestas de reformas *extra-constitutionem* se concentran en torno al sistema electoral. El problema es el siguiente. El sistema electoral vigente en Italia es un sistema proporcional casi puro aplicado a la Cámara y también al Senado (en la segunda ronda, si un candidato no obtiene en la prima ronda el quórum uninominal requerido en el colegio electoral, equivalente al 65% de los votos).

Ello favorece la multiplicación de los partidos, según la opinión general, y no facilita la formación de gobiernos estables, según algunos.

De aquí algunas propuestas, muy distintas entre ellas. Se propone corregir el sistema proporcional de varios modos: con cláusulas de intercepción para los partidos menores (como en Alemania); con un sistema de doble vuelta con ballotaje, a la francesa (que facilite en la segunda vuelta la formación de coaliciones); con un premio de mayoría (todavía a definir) a la coalición de partidos que ha presentado su candidatura al gobierno; con un sistema mayoritario en colegios uninominales (al menos para el Senado); con la eliminación de una de las dos cámaras.

Las propuestas de reformas *intra-constitutionem*, en cambio, son las siguientes.

Para el Parlamento, se ha propuesto modificar el sistema bicameral perfecto, distribuyendo los poderes legislativos y de control entre las dos cámaras (esta propuesta estaba sometida a examen del parlamento al término de la X legislatura). Además, ha sido propuesta una modificación de los procedimientos de aprobación del presupuesto y de las leyes de gasto público que impida, o al menos limite, las iniciativas legislativas y las enmiendas parlamentarias que producen mayores gastos (también esta propuesta estaba sometida a examen del parlamento al término de la X legislatura).

Para el gobierno, se ha propuesto una potenciación del rol desempeñado por el presidente del Consejo, de modo que él pueda convertirse en el efectivo jefe del gobierno, según el modelo del canciller alemán. Otros han propuesto la elección directa del presidente del Consejo. También se ha propuesto la unificación de los ministerios económicos (actualmente divididos entre los Ministerios del Tesoro, de Hacienda, del Presupuesto, y otros de sector) y una potenciación del rol del ministro del Tesoro.

En fin, para el presidente de la República se ha propuesto la elección directa, según el modelo francés. Otros, en cambio, han propuesto una solución completamente distinta, es decir, definir de modo analítico los poderes del mismo, limitándolos a contenidos meramente formales.

Entre las distintas propuestas se individúan dos líneas de tendencia de fondo.

La primera, más sencilla, está dirigida a potenciar el rol del gobierno atribuyéndole de manera clara poderes decisarios. La segunda

(más vaga y sostenida por partes contrapuestas, con fines totalmente distintos) está orientada a estabilizar la situación política, reduciendo el número de los actores políticos y reforzando el rol de los mismos en la coalición de gobierno (propuestas sobre el sistema electoral con premio de mayoría, reforma del bicameralismo) o en el interior del solo parlamento (propuestas por el monocameralismo, reformas electorales con las cuales “filtrar” la representación de varias maneras distintas y reducir el número de partidos presentes en el parlamento).

Para concluir, podemos recordar lo que hemos dicho anteriormente. La debilidad del sistema presenta dos aspectos: uno institucional (la falta de mecanismos normativos que garanticen un claro liderazgo, en general reservado al gobierno); el otro, político (la fragmentación de las fuerzas políticas que forman las coaliciones de gobierno, a partir del mismo partido de mayoría relativa).

Es dudoso que los simples mecanismos institucionales garanticen la eficiencia del circuito decisorio. Es muy probable, sin embargo, que estos mecanismos no habrán de empeorar la situación actual.

Queda abierto el segundo aspecto del problema, que escapa a una simple solución normativa, es decir, el del liderazgo político, en primer lugar en el partido de mayoría relativa.