

EL PARLAMENTARISMO EN EUROPA MERIDIONAL: ESTUDIO DEL MODELO ITALIANO¹

Gianfranco Pasquino
Departamento de Ciencia Política, Universidad de Bolonia

PARLAMENTARISMO: EL MODELO ITALIANO

Desde 1948, la República de Italia ha tenido una forma de gobierno parlamentario. Desde un punto de vista puramente constitucional, no se han producido cambios a lo largo de sus sesenta años de existencia. No obstante, desde el punto de vista político, ésta ha experimentado varias transformaciones importantes hasta el punto de que, especialmente en los últimos quince años, las tensiones y los conflictos recurrentes han caracterizado el funcionamiento de todos los gobiernos y sus relaciones con el Parlamento y con los distintos Presidentes de la República. Las propuestas de reforma de la Constitución han proliferado, aunque hasta ahora no ha habido resultados. Las transformaciones más importantes han afectado al sistema de partidos italiano y, en consecuencia, a la labor de los gobiernos y al rol y el poder o poderes del jefe de gobierno. Los cambios han sido menores o inexistentes en el Parlamento y en la relación entre gobierno y parlamento.

Comenzaré esta ponencia con una descripción de cómo la forma de gobierno italiana debería funcionar de conformidad con lo dispuesto en la Constitución. Después explicaré cómo ha funcionado en la práctica desde 1948 hasta 1993. El desmoronamiento del sistema de partidos italiano y la reforma de la ley electoral han creado un panorama totalmente diferente, que analizaré debidamente. Así pues, haré bastante hincapié en el periodo posterior a 1993-1994. Finalizaré con una evaluación de la situación actual y con algunas predicciones sobre el futuro próximo.

¹ Escrito mientras era Becario de investigación asociado de la Academia Italiana de Estudios Avanzados en la Universidad de Columbia, Nueva York, febrero de 2010

SEGÚN LA CONSTITUCIÓN.

La principal preocupación de casi todos los redactores de la Constitución italiana ha sido siempre evitar que una persona tuviera acceso a demasiado poder institucional y político. En este punto, no resulta particularmente importante determinar si los redactores de la Constitución tuvieron o no razón en la valoración que hicieron del pasado. Lo que importa aquí es que, lo que vino en llamarse el “complejo del tirano” en referencia al gobierno de Benito Mussolini, se reflejó debidamente en la redacción de la Constitución italiana. En primer lugar, el jefe de gobierno fue definido deliberadamente como “Presidente del Consejo de Ministros”, y no como Primer Ministro, para destacar que se suponía que él era solo un *primus inter pares* y desde luego no un *primus super pares*, es decir, que no estaría por encima de los ministros. En segundo lugar, el voto de confianza lo conceden por separado ambas cámaras del Parlamento al gobierno completo y no concretamente al jefe de gobierno. Esto significa que la moción de censura tendrá que afectar al Presidente del Consejo de Ministros junto con todos sus ministros (en masculino, porque ni una sola mujer italiana ha llegado nunca al máximo cargo del gobierno). También ha supuesto que el Parlamento no pueda obligar a dimitir a ningún ministro y que, cuando la relación entre el Presidente del Consejo de Ministros y uno o más de sus Ministros se tensara, el gobierno en conjunto dimitiría. En tercer lugar, el Presidente del Consejo de Ministros tiene el poder de sugerir los nombres de sus ministros al Presidente de la República, quien los nombra oficialmente. En cuarto lugar, ni siquiera el poder de disolución del Parlamento está en manos del Presidente del Consejo de Ministros. Según la Constitución, el Parlamento es disuelto por el Presidente de la República, quien previamente habrá “escuchado” a los portavoces de la Cámara y del Senado. Esto implica que el Presidente del Consejo de Ministros puede pedir al Presidente de la República que disuelva el Parlamento, pero el Presidente de la República tiene el poder discrecional, algunos dirían el “deber constitucional”, de averiguar si hay otra mayoría parlamentaria dispuesta y capaz de dar un voto de confianza al nuevo gobierno y de mantenerlo de un modo y con un alcance aceptable/apreciable.

Los artículos de la Constitución concernientes al gobierno y a su poder o poderes incluyen cierta vaguedad deliberada, pero sin duda alguna se ha aceptado comúnmente que indican una profunda debilidad constitucional del gobierno italiano y su jefe con respecto al Parlamento. Aunque la práctica fue lamentable, puede que la debilidad no se encontrara necesariamente, como apuntaré más adelante, en las normas constitucionales. Llegados a este punto, omitiré todas las posibles comparaciones con el Primer Ministro británico, el Canciller alemán o el Presidente del Gobierno español, porque el caso más similar viene representado por el Primer francés de la Cuarta República, y todos sabemos que esa historia tuvo un final brusco y traumático. Existen algunos motivos para alentar a los estudiosos a analizar en profundidad los motivos por los cuales la primera etapa de la República italiana, caracterizada por gobiernos débiles, duró pese a todo cuarenta y cinco años.

EN LA PRÁCTICA.

El periodo comprendido entre 1948 y 1993 puede subdividirse en cuatro etapas de coalición distintas: DC centrismo, PSDI, PRI, PLI (1948-1960); DC centro-izquierda, PSI, PSDI, PRI (1962-1976); DC solidaridad nacional (1976-1979); *pentapartito* (gobiernos de cinco partidos) (1980-1993). Desde la perspectiva del modo en que los gobiernos italianos se crearon y fueron reemplazados y de sus relaciones con el Parlamento y la Presidencia de la República, no se detectan diferencias peculiares en todo el periodo. Prácticamente, el Presidente de la República nunca decidió a quién designar para ocupar el cargo de Presidente del Consejo de Ministros. El procedimiento era algo más complicado. Tras una serie de consultas a todos los socios de coalición potenciales, el secretario del partido con una mayoría relativa de votos, esto es, de los demócratas cristianos, presentaba el nombre de la persona que sería designada al Presidente de la República, quien, tras recibir una comunicación persuasiva de los secretarios de los diversos partidos de la coalición, le nombraría como estaba previsto. En muy pocos casos, principalmente cuando los demócratas cristianos y sus potenciales aliados han sido incapaces de llegar a un consenso sobre una sola persona, se ha entregado al Presidente de

la República una lista de nombres, una preselección a partir de la cual, tras consultar a los secretarios de todos los socios de la coalición en el gobierno, elegiría y nombraría a uno. En cuanto a la elección de los ministros, esta facultad nunca estuvo en manos del Presidente del Consejo de Ministros e incluso menos del Presidente de la República. Una vez decidido cuántos y qué ministerios iban a ser asignados a los socios de coalición, correspondía a los secretarios de los partidos elegir a sus propios ministros. Si un partido estaba dividido en facciones, algo que siempre ocurría con los demócratas cristianos y los socialistas, los líderes de las facciones elegían a sus ministros y el Presidente de la República casi siempre (oficialmente se conoce solo una excepción, pero podría haber alguna más) ratificaría y firmaría la lista completa. Este proceso de selección es a la vez la consecuencia y la causa del poder de los líderes de las facciones, porque podían chantajear a los líderes de su partido y dinamitar a cualquier gobierno que no incluyera a sus ministros propuestos.

En cuanto a la disolución del Parlamento, primero hay que tirar abajo un mito. Es cierto que hubo un alto grado de inestabilidad gubernamental entre 1948 y 1993, pero los cuatro primeros Parlamentos italianos (1948-1953; 1953-1958; 1958-1963; 1963-1968) completaron su legislatura en todos los casos. Italia fue bendecida (al igual que Alemania gracias a Konrad Adenauer) con el largo e ininterrumpido mandato del primer Presidente del Consejo de Ministros, el demócrata cristiano Alcide De Gasperi (1946-1953), quien sin duda contribuyó a consolidar la democracia italiana en una etapa muy difícil. En cierto modo, todos los gobiernos (ocho) liderados por De Gasperi fueron inestables, pero el hecho de que el Presidente del Consejo de Ministros fuera repetidamente elegido para el cargo palió las consecuencias negativas de la inestabilidad gubernamental. Las distintas crisis de gobierno, entonces y más tarde, parecían ser solo un modo, admitámoslo, algo costoso en términos de tiempo y energía, de llevar a cabo las reorganizaciones de ministros y la reasignación de poderes entre los partidos gobernantes.

Todas las disoluciones prematuras del Parlamento que vinieron después, comenzando en 1972 (luego 1976, 1979, 1983, 1987), fueron solicitadas por las mayorías parlamentarias evanescentes y no impuestas por el Presidente de la República, algo que iría en contra de la Constitución. No obstante, resulta más importante que la decisión de disolver el Parlamento, es decir, más precisamente de solicitar al Presidente de la República su disolución, nunca fue tomada por el Presidente del Consejo de Ministros en un aislamiento más o menos espléndido. Si algún Presidente del Consejo de Ministros hubiera indicado su inclinación a hacerlo, habría sido reemplazado de inmediato por su propio partido y mayoría gubernamental. La decisión era tomada habitualmente por los secretarios de los partidos que conformaban la coalición de gobierno, con una excepción en 1987, tras llegarse a un amplio acuerdo sobre la imposibilidad de continuar la coalición y la voluntad de pedir a los votantes que emitieran un juicio sobre su actuación. Podría ser interesante saber que hasta octubre de 1998, ningún gobierno italiano había caído nunca debido a la aprobación de un voto de no confianza explícito contra él. Además, todos los partidos gobernantes intentaron evitar un debate parlamentario con ocasión de una disolución prematura del Parlamento para no exponer en público sus diferencias de opinión, sus tensiones y sus conflictos y no agravarlos. A fin de cuentas, todos estaban casi absolutamente convencidos de que de una manera u otra se iban a ver obligados a (re)construir una coalición muy parecida.

¿Cómo podemos entender la dinámica concreta general de la política italiana?
¿Qué factor es verdaderamente responsable de la compleja interacción entre la formación y la disolución de los gobiernos y su relación con el Parlamento, el rol y los poderes del Presidente del Consejo de Ministros, el funcionamiento y la disolución del Parlamento, el rol y el ejercicio de qué poderes por parte del Presidente de la República? No cabe duda de que el factor central que explica todas estas relaciones y sus dinámicas está representado por los partidos tomados individualmente y por el sistema de partidos. La intención de los redactores de la Constitución de evitar el “complejo del tirano” se tradujo más o menos en la creación intencionada de otro actor colectivo extremadamente, quizás excesivamente, poderoso: el sistema de partidos. En vista de la experiencia global de 1948-1993, está justificado afirmar que un nuevo “tirano”

no totalmente inesperado apareció en la política italiana: la *partitocrazia* (cuya diferencia con el Parteienstaat alemán podría explorarse provechosamente). Resulta evidente, pues, que el modelo parlamentario italiano no puede ser analizado correctamente ni comprendido y evaluado convincentemente sin estudiar primero en profundidad los partidos y el sistema de partidos.

Los partidos italianos dotaban de personal y controlaban todos los cargos políticos e institucionales importantes, a escala tanto nacional como local. Los partidos estaban imponiendo su personal y su voluntad claramente y sin ningún reparo sobre todas las instituciones, incluyendo por supuesto toda la red de gobiernos locales. Hasta 1993, todos los Presidentes del Consejo de Ministros y Presidentes de la República italianos fueron hombres de partido, es decir, tenían una clara afiliación partidista y una biografía política significativa. Con un puñado de excepciones, todos los ministros italianos fueron hombres de partido con mucho prestigio. Incluso en el ámbito local, todos los alcaldes de las principales ciudades y más tarde los Presidentes de las regiones fueron hombres de partido. En cierto modo, podríamos decir que Italia era un ejemplo casi perfecto de gobierno de partidos. Sin embargo, presentaba dos peculiaridades. La primera, debatible y controvertida, pero extremadamente significativa, fue la falta, a decir verdad la imposibilidad, de una alternancia de gobierno. La segunda, decisiva, fue la pura extensión del poder de los partidos, incluidos los comunistas, en una versión menor de consociacionismo de escasa envergadura, a las esferas económica, social, y cultural. Los partidos italianos no tuvieron que esperar para que los teóricos del “sistema de partidos-cartel” se aprovecharan desmesuradamente de los recursos estatales a todos los niveles. Es en esta coyuntura cuando la variante italiana de gobierno partidista da un giro alegremente hacia la densa red de la partitocrazia. Cabe destacar que el poder de los partidos italianos nunca estuvo confinado únicamente a las esferas política e institucional, sino que se amplió a los ámbitos económico, social y cultural. En definitiva, y como Antonio Gramsci había apuntado brillantemente algunas décadas antes, los partidos podrán adquirir o adquirirán su hegemonía a través de la conquista de las producciones sociales y culturales. Su lección no cayó en saco roto, especialmente entre los políticos demócratas cristianos y comunistas. Pero

como resulta innegable que, por motivos internacionales, a los comunistas nunca les dejarían lograr el poder gubernamental, la competencia partidista en Italia se desplegó dentro de unos confines indefinidos, aunque ampliamente comprendidos. La interpretación hecha por Giovanni Sartori del sistema de partidos italiano como un caso del modelo de “pluralismo polarizado” reflejaba convincentemente las características determinantes que hacían funcionar el sistema.

Exactamente porque los partidos controlaban tanto los cargos del gobierno como del parlamento, pocas tensiones y conflictos podían considerarse sencillamente institucionales, es decir, derivados de choques entre las dos instituciones, gobierno y parlamento, y sus respectivos titulares de cargos. Nunca se dio el caso de enfrentar al gobierno contra el parlamento, o viceversa. Al contrario, siempre ocurría que algún partido o facción partidista declaraba su intención de obtener una redefinición del reparto de cargos y recursos. Cuando esta redistribución no se conseguía, dicho partido o facción se dedicaba a generar turbulencias en el gobierno, en el parlamento y en las relaciones entre el Parlamento y el gobierno. Como el voto secreto caracterizó la labor del Parlamento italiano hasta 1998, los denominados francotiradores (*franchi tiratori*) sacaron partido de esta arma de fabricación propia y recurrieron con frecuencia a ella. De vez en cuando, la consecuencia era una crisis de gobierno. Con todo, creo que sería un error hablar de una confrontación entre Parlamento y gobierno. Todos eran ejemplos de la guerra de desgaste continua que mantenían los partidos y las facciones partidistas para obtener recompensas a corto plazo. En cualquier caso, el voto secreto fue abolido casi por completo en 1988, pero no generó mejoras significativas ni en el funcionamiento Parlamento ni en las relaciones entre Parlamento y gobierno.

Es fácil realizar una valoración de las funciones del Parlamento italiano en la primera etapa de la República. Fundamentalmente, el Parlamento desempeñó bastante satisfactoriamente la función de una asamblea representativa. Tuvo éxito a la hora de representar a los partidos italianos que, por su parte, fueron capaces de representar a sus respectivos grupos sociales, sus intereses y sus preferencias. Fue al comienzo del declive de los partidos cuando se empezaron

a oír quejas acerca de una crisis de representación. La otra función que el Parlamento italiano desempeñó al menos con el mismo grado de satisfacción fue la conciliación de intereses mediante negociaciones entre los distintos grupos parlamentarios, los grupos de interés externos y la burocracia. En realidad, desde el punto de vista de la negociación y la conciliación de intereses, el Parlamento jugó son duda un papel decisivo en el sistema político y además ofreció a la oposición numerosas oportunidades para participar en esta actividad de un modo positivo y gratificante. El resto de funciones habitualmente asignadas al Parlamento se vieron eclipsadas por los partidos, por ejemplo, el control sobre el comportamiento del gobierno, o bien absorbidas por la mayoría gubernamental, como veremos que sucedió con la función legislativa. En algunos casos, el Parlamento no tuvo en absoluto un papel preponderante, sino que fue un accesorio a la mayoría gubernamental y los partidos que la integraban.

En el debate político italiano, la etapa que finalizó en 1993-1994 se conoce comúnmente como la Primera República. En la práctica, si hacemos nuestros deberes de ciencias políticas y definimos correctamente los regímenes con referencia a la Constitución, las instituciones, las normas y los procedimientos, entonces en Italia solamente ha habido hasta ahora una sola República. Sin embargo, es legítimo e incluso útil dividir la historia de la República italiana en dos etapas bastante diferenciadas. La primera etapa comenzó en 1948 y concluyó en 1993-1994 cuando, tras un referéndum sobre la ley electoral proporcional, se obligó al Parlamento a redactar una nueva ley no proporcional, y cuando las nuevas elecciones marcaron el inicio de un panorama de partidos casi totalmente nuevo y un nuevo tipo de competencia entre partidos. Me disculpo por utilizar cuatro veces el adjetivo nuevo, pero después de más de cuarenta años de estabilidad política (no gubernamental) rayana en el estancamiento (político), los acontecimientos acaecidos en 1993-1994 supusieron casi una revisión de la dinámica política tradicional de la República italiana.

DESPUÉS DE 1994.

Desde una perspectiva puramente política, la situación posterior a 1993-1994 se caracterizó por varios cambios que podrían considerarse traumáticos para los antiguos líderes partidistas, pero también para sus votantes tradicionales. La nueva ley electoral, y tres cuartos de los escaños atribuidos a circunscripciones de un solo miembro mediante un método de pluralidad, abrieron una ventana de oportunidad para la emergencia de nuevos partidos y nuevos actores políticos. Al mismo tiempo, los antiguos líderes partidistas, que habían vivido y prosperado más allá de su proporción de votos, pero en especial aquéllos que se habían acostumbrado a actuar de acuerdo con la lógica y los principios de la representación proporcional, se vieron incapaces de comprender la nueva gramática electoral. Así pues, no solo Berlusconi creó su propio vehículo político, sino que además entendió inmediatamente la necesidad de crear coaliciones preelectorales. Y lo hizo con tanto éxito que ganó las primeras elecciones celebradas en marzo de 1994. De hecho, toda la estructura de competencia entre partidos y formación de gobierno se invistió de los incentivos y las limitaciones que entrañaba la nueva ley electoral.

En comparación con la etapa anterior a 1993, se revelaron dos fenómenos verdaderamente importantes que afectaron de manera significativa a la formación del gobierno. Primero, la ley electoral ampliamente plural aplicada en circunscripciones de un solo miembro hizo que para los partidos fuera obligatorio crear una coalición lo más englobadora posible en apoyo de sus candidatos. Casi como consecuencia de ello, estas coaliciones se extendieron por todo el territorio nacional y, una vez publicados los resultados electorales, se apresuraron a transformarse, respectivamente, en el gobierno y la oposición. Esto puso fin a los largos procesos de negociación entre los partidos que habían caracterizado la primera etapa de la República, cuando todos los partidos, incluso los que habían compartido una función gubernamental, competían entre sí. Después del recuento de votos comenzaba un largo proceso de negociación para seleccionar al líder político que se convertiría en Presidente del Consejo de Ministros y para determinar las condiciones según las cuales los partidos aceptarían establecer una coalición. Ahora, con

variaciones mínimas, las coaliciones electorales se transformarían rápida y completamente en coaliciones gubernamentales. Segundo, los partidos que habían creado una coalición eran dirigidos visiblemente por una personalidad que se convertía automáticamente en el candidato al cargo de Presidente del Consejo de Ministros. Si era necesario concertar negociaciones para seleccionar al candidato a este puesto de máxima responsabilidad (aunque, en el caso italiano, esta necesidad ha existido exclusivamente para el centro-izquierda, dividido, pleiteador y volátil), éstas deberían celebrarse antes de la votación. En consecuencia, hasta cierto punto, los votantes también tenían la posibilidad de juzgar la personalidad de quien había sido elegido por los partidos para dirigir el gobierno. Esta personalidad podía tener un elemento de valor añadido, como ha sido el caso de Berlusconi según sugieren muchas encuestas, es decir, algunos votantes se inclinaban por una coalición debido a sus líderes (y no a los partidos o sus manifiestos). En cierto sentido, el poder del Presidente de la República de designar al Presidente del Consejo de Ministros inmediatamente después de publicarse los resultados electorales parece en cierto modo restringido, aunque solo con referencia al artículo formal de la Constitución, y no como lo he descrito, en su funcionamiento práctico durante la primera larga etapa de la República italiana.

Llegados a este punto, sería interesante mencionar que la nueva ley electoral generó consecuencias no planeadas con respecto a la personalización de la política italiana. Los redactores de la Constitución habían luchado contra el complejo del tirano. Ahora un candidato que había sido aupado por los nuevos mecanismos electorales para personalizar su política reclamaría el cargo de jefe de gobierno y lo obtendría forzosamente tras la victoria electoral de su coalición. Automáticamente, esta cadena de acontecimientos le autorizaba a creer que gozaría no solo considerables poderes políticos, sino también de enormes poderes institucionales. Aunque no tanto, porque como la Constitución no había sido transformada, todavía se aplicaba un modelo tradicional de gobierno parlamentario en el que el equilibrio de poderes entre Parlamento y gobierno no se veía afectado. Desde el momento en que Berlusconi tomó posesión de su cargo por primera vez en mayo de 1994 hasta ahora, se han sucedido las tensiones, los conflictos, las acusaciones

recíprocas, las propuestas de reforma, e incluso de una reforma constitucional aprobada por el centro-derecha, pero rechazada por los votantes en un referéndum celebrado en 2006. Todo en vano.

El hecho de que debía haber un líder reconocible y visible para la coalición de grupos y partidos que proponían candidatos conjuntos en circunscripciones de un solo miembro fue desde luego una novedad política con probables implicaciones institucionales. Algunos, especialmente los seguidores de Berlusconi, equipararon este reconocimiento generalizado por los votantes del liderazgo de los principales alineamientos con una elección cuasipopular del Presidente del Consejo de Ministros. Esta interpretación algo elástica se puso a prueba inmediatamente con la crisis del primer gobierno de Berlusconi en diciembre de 1994. Cuando presentó su renuncia al Presidente de la República, Berlusconi declaró que, al haber sido “elegido” por el pueblo, no podía ser sustituido con los votos decisivos de algunos parlamentarios desleales que representaban solo una minoría exigua de los votantes en general. Así pues, Berlusconi solicitó la disolución inmediata del Parlamento y la convocatoria de elecciones. Aferrándose a la interpretación formal de la Constitución consagrada por la tradición, el entonces Presidente de la República Oscar Luigi Scalfaro (1992-1999) rechazó la petición de Berlusconi después de haber explorado y determinado la existencia de una mayoría parlamentaria en ambas cámaras dispuesta y capaz de respaldar a un nuevo gobierno. Curiosamente, pero de un modo absolutamente coherente con su comportamiento (y con una interpretación de la Constitución que considero en esencia correcta), el Presidente Scalfaro tuvo que rechazar una petición similar de disolución del Parlamento presentada por Prodi cuando fue derrotado por un voto de no confianza en octubre de 1998. Otra mayoría ligeramente distinta era posible y estaba dispuesta a respaldar a otro Presidente del Consejo de Ministros. Por lo tanto, en ambos casos las decisiones del Presidente Scalfaro no solo estuvieron justificadas, sino lo que es más importante, fueron constitucionalmente apropiadas y legítimas.

Cabe destacar el hecho de que, en el modelo italiano de parlamentarismo, lo que es constitucionalmente imperativo para la formación de un gobierno, un gobierno de cualquier tipo, es que reciba la confianza de ambas cámaras. Habrá quienes admiren legítimamente la flexibilidad del modelo y/o culpen a los redactores de la Constitución por su vaguedad, con toda probabilidad deliberada. Ambos casos, 1994 y 1998, demuestran que el Presidente del Consejo de Ministros no goza de poder autónomo de disolución del Parlamento. Este poder está y permanece en manos del Presidente de la República. No obstante, cuando cuenta con el apoyo y respaldo incondicional de su mayoría parlamentaria disciplinada y convencida, no parece haber duda de que el Presidente del Consejo de Ministros estaría en disposición de solicitar y obtener la aprobación para disolver el Parlamento, incluso cuando dicha disolución fuera justificable únicamente por motivos partidistas. En cierto modo, la mayoría parlamentaria declararían su disolución estratégica. No se ha producido ningún caso así hasta ahora (si bien la disolución del Parlamento en 1987 se asemejó mucho al producto de la voluntad de la mayoría parlamentaria).

Las sustituciones de gobierno de 1994 y 1998 merecen una atención especial porque tuvieron algunos rasgos dramáticos. Las elecciones de 1994, celebradas de acuerdo con el nuevo sistema electoral, inauguraron una nueva era política. El derrocamiento del gobierno de Berlusconi fue un varapalo a las numerosas expectativas sobre la posibilidad de un gobierno elegido por los votantes y capaz de durar toda la legislatura. En las elecciones de 1996 se constató la victoria de un nuevo tipo de coalición, l'Ulivo (el Olivo), dirigida por otro no político (Berlusconi había sido el primer caso), Romani Prodi, lo que sugería la posibilidad de reestructurar el sistema de partidos italiano yendo más allá de la *partitocrazia*. Berlusconi tuvo que esperar varios años antes de rematar su aventura política y regresar al gobierno en 2001. El sueño del Ulivo se fue al traste en 1998, para nunca resucitar, cuando el líder más tradicional (Massimo D'Alema) del partido más tradicional (el antiguo PDS comunista) se convirtió en Presidente del Consejo de Ministros, por medio de un realineamiento parlamentario de lo más tradicional que muchos italianos podrían asociar con su vicio tradicional: el *trasformismo* (parlamentarios

elegidos en una plataforma distinta que deciden apoyar a la coalición de gobierno naciente formada por partidos opuestos).

En el lado negativo, podría decirse, y varios analistas italianos se han quejado de ello, que en 1994 y en 1998, el intento de “racionalizar” el “modelo” de parlamentarismo italiano en la dirección del neoparlamentarismo, supuestamente caracterizado por los rasgos habitualmente atribuidos al modelo Westminster (poseer un Primer Ministro fuerte con pleno control de su mayoría parlamentaria), sufrió graves contratiempos. En el lado positivo (y ésta es mi posición académica), podría sostenerse justificadamente que, en ambas crisis de gobierno, el modelo de parlamentarismo italiano demostró su flexibilidad. De hecho, fue algo más que flexibilidad. Analizando estos dos casos, se podría apreciar completamente una virtud que Juan Linz ha atribuido al modelo general de gobierno parlamentario. Las crisis *en* y de gobierno se pueden resolver *dentro* del régimen, su Constitución, sus normas y sus procedimientos existentes. No afectan a las instituciones como tales; afectan al rol de los agentes políticos. Así pues, todas las crisis políticas dentro de regímenes parlamentarios son susceptibles de soluciones políticas y no virarán para convertirse en crisis institucionales, como puede ocurrir en regímenes presidenciales.

Por motivos que no podré desgranar aquí, al no formar parte de la Constitución, la ley electoral fue modificada una vez más de un modo enormemente partidista por la mayoría parlamentaria de Berlusconi solo unos meses antes de las elecciones generales previstas para abril de 2006. Berlusconi estaba desesperado por retomar otra variante de representación proporcional con el fin de minimizar el alcance de la muy probable derrota de su coalición. La nueva ley electoral proporcional, caracterizada por una cláusula de exclusión (4% a escala nacional para la Cámara de los Diputados y 8% en cada región para el Senado) y una prima por mayoría podría someterse a muchas críticas dolorosas (aunque no lo haremos aquí). Con todo, la existencia de una importante prima por mayoría para la coalición que hubiera obtenido el número más alto de votos hizo posible mantener lo que, según los sondeos, la mayoría de italianos consideraban un logro magnífico, esto es, la competencia bipolar.

Otras virtudes políticas acompañan a este tipo de competencia: la constitución de coaliciones preelectorales con capacidad de transformarse en coaliciones de gobierno (y/u oposición parlamentaria), y el mandato cuasipopular al líder de la coalición victoriosa para que se convierta en Presidente del Consejo de Ministros. De manera en cierto modo imprevista, en 2008, todos los partidos de izquierda menores fracasaron en su intento de conseguir la cláusula del 4% y fueron excluidos directamente del Parlamento. El sistema de partidos italiano se ha simplificado drásticamente, porque solo hay cinco partidos representados en el Parlamento de 2008-2013, por orden de tamaño: Popolo della Libertà, Partito Democratico, Italia dei Valori (vehículo político de Di Pietro), Lega Nord y Unione di Centro. Por primera vez en la historia, el tamaño del sistema de partidos italiano parece comparable con el de otras democracias europeas, por ejemplo, Alemania, Suecia, Austria y Portugal. En este momento, sobre todo después del considerable éxito electoral de Berlusconi en abril de 2008 y la aparición de un sistema de partidos más eficiente, se podría pensar legítimamente que la situación ha alcanzado en general un nuevo equilibrio basado en una redistribución significativa de poder político e institucional que tiene cabida dentro de los límites del modelo parlamentario.

En la época posterior a 1994, de un modo informal, el Presidente de la República ha visto transferido a los votantes su poder de designar al Presidente del Consejo de Ministros, aunque exclusivamente después de nuevas elecciones. Sin embargo, en caso de crisis de la mayoría parlamentaria en el gobierno, no hay duda de que el Presidente de la República recupera casi por completo el poder de nombramiento. Aunque todavía no se ha puesto a prueba, también es probable que el Presidente de la República haya experimentado una reducción significativa de su poder constitucional referente a la disolución del Parlamento. Pero dejando de lado el hecho de que nunca podría imponer una disolución mientras haya/hubiera una mayoría parlamentaria y de gobierno viable, este punto debería expresarse de manera diferente. El Presidente no puede oponerse a la disolución del Parlamento siempre y cuando sea solicitada por una mayoría cohesionada y disciplinada que intenta beneficiarse de una situación política favorable. Con todo, este tipo de fenómeno no parece ser una novedad absoluta, teniendo en cuenta las

disoluciones prematuras en la primera etapa de la República, destacando entre ellas la disolución altamente controvertida de 1987, caracterizada por el enfrentamiento entre demócratas cristianos y socialistas. Además, a la vista de las disoluciones partidistas que son la norma en el sistema político británico, lo que pueda suceder en Italia no sería una traición a los principios del gobierno parlamentario. Casi con toda seguridad inspirará gritos de indignación de la oposición y no será acogido con júbilo por los mismos parlamentarios que pertenezcan a la mayoría y que se arriesguen a perder sus escaños. No obstante, debido a la naturaleza de la ley electoral (listas largas y cerradas), el número de parlamentarios afectados será probablemente muy pequeño y las ventajas políticas que cosechará la mayoría victoriosa pueden ser bastante abundantes. Actualmente, este tipo de especulaciones electorales y políticas parecen en cierto modo frívolas. Si la competencia bipolar italiana se consolidara, no sería exagerado esperar que ambas coaliciones políticas recurran, cuando lo consideren ventajoso, a una disolución partidista del Parlamento que tenga plena cabida dentro del modelo italiano de gobierno parlamentario.

A fin de cuentas, aunque tarde en llegar, podría ocurrir que el Presidente de la República vea seriamente limitado o constreñido su poder de nombrar al Presidente del Consejo de Ministros se y que su poder de disolver el Parlamento sea ampliamente expropiado por la propia mayoría parlamentaria. Dicho esto, o mejor, habiéndolo predicho como una posibilidad, el Presidente de la República no se convertirá necesaria y automáticamente en una figura puramente ceremonial, un actor político y constitucional sin poder. Por el contrario, como indica convincentemente la experiencia de los últimos tres Presidentes (Scalfaro 1992-1999; Ciampi 1999-2006; Napolitano 2006-2013), el Presidente italiano conservaría ciertos poderes constitucionales. El Presidente de la República autoriza con su firma la presentación de todas las propuestas de ley en el Parlamento. Puede retirar su autorización cuando albergue dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta en su totalidad o en alguna de sus cláusulas. Es sabido que se plantearon de modo oficioso algunas dudas referentes a la ley electoral de 2005 y sobre varias propuestas de ley concernientes al estatus y la inmunidad del Presidente del Consejo de

Ministros. El Presidente de la República también puede negarse a firmar una propuesta aprobada por el Parlamento siempre y cuando detecte problemas de constitucionalidad. La propuesta se devuelve entonces al Parlamento, acompañada por sugerencias concretas sobre cómo proceder. En principio, el Parlamento sencillamente podría realizar algunos cambios cosméticos, pero no queda absolutamente claro si el Presidente se vería obligado entonces a firmarla y adoptarla de cualquier modo. Esta sería cuestión constitucional continúa sin probarse y sin resolverse. No obstante, las objeciones constitucionales planteadas por el Presidente servirán sin duda a aquellos que esperan un pronunciamiento sobre la propuesta de ley por el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, esos comentarios y reservas no deberían considerarse política y legalmente irrelevantes.

Como se encuentra al principio y al final del proceso de legislación parlamentario, el Presidente de la República desempeña una importante función política y constitucional. A menudo es consultado informalmente por sabios políticos y legisladores, porque tiene poder para influir en el contenido de la legislación aprobada por el gobierno y, al mismo tiempo, para actuar como control sobre la conducta del Parlamento, su mayoría, sus miembros. Una vez más, debido a que en el sistema político italiano hay una transición política e institucional continua acompañada y determinada por una redefinición de poderes de todos los agentes partidistas e institucionales, los límites del poder del Presidente con respecto al gobierno y el Parlamento siguen estando mal definidos y no probados. Mi opinión es que el intento de una mayoría parlamentaria por cuestionar y restringir los poderes presidenciales será reprobado por el Tribunal Constitucional y/o podría desencadenar una crisis constitucional del modelo italiano del gobierno parlamentario.

PROBLEMAS CONTEMPORÁNEOS.

A mi parecer, es posible detectar dos tipos de problemas con el modelo italiano de parlamentarismo: contingente y estructural. Con todo, resulta en cierto modo difícil distinguir con claridad entre los problemas contingentes relacionados con la presencia de Silvio Berlusconi en el cargo de Presidente del Consejo de Ministros y los problemas estructurales del parlamentarismo al estilo italiano. Nuevamente, el vínculo indispensable entre los dos grupos de problemas está representado por el sistema de partidos, pero su plasmación se ve afectada por el impacto extraordinario de la personalidad y el liderazgo de Berlusconi en todo el sistema de partidos.

Todos los debates deben partir de una premisa fundamental. Se han producido numerosos cambios significativos en los partidos italianos y el sistema de partidos y en especial en el tipo de competencia política, ahora esencialmente bipolar, pero éstos no han ido seguidos de cambios formales en los poderes constitucionales de tres actores institucionales destacados: el Gobierno, el Presidente de la República y el Parlamento. De ahí que emerja una tensión continua entre lo nuevo, es decir, el tipo de mandato casi popular que todos los gobiernos y sus líderes pueden reclamar desde un punto de vista político, y lo viejo, es decir, la asignación constitucional de poder originariamente diseñada para impedir que una sola persona se convirtiera en figura dominante del sistema político.

Problemas contingentes. Los problemas contingentes se pueden definir del siguiente modo. Cuando ocupa el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, Silvio Berlusconi combina un alto grado de poder político, porque es el líder del partido italiano más grande llamado Popolo della Liberta', con el poder institucional otorgado en virtud de la Constitución al gobierno y al Presidente del Consejo de Ministros. No obstante, su interpretación del mandato popular es demasiado amplia y exagerada, puesto que él cree que todas las instituciones, especialmente el Parlamento y el poder judicial, deberían doblegarse ante la voluntad popular que él representa. Esta declaración populista ejemplar es compartida en primer lugar, ni que decir

tiene, por quienes le han votado y por su aliado privilegiado, la igualmente populista Liga Norte y, en segundo lugar, también es contemplada por varios sectores de la opinión pública italiana. La idea de que las diferentes instituciones tienen sus propias esferas de poder y de actuación y que, por utilizar un término famoso/infame, en un régimen democrático ninguna *Gleichschaltung* (homogeneización) es aceptable, parece una verdad difícil de digerir por Berlusconi y sus defensores. La idea de que, aunque en diferentes modos y formas, tanto el Presidente de la República como el Tribunal Constitucional desempeñan en virtud de la Constitución el deber de proporcionar cierto poder compensatorio al gobierno y al parlamento, es censurada a menudo de escandalosa. La idea de que el Parlamento y el Presidente de la República pueden controlar en la práctica la conducta del gobierno y sus actos legislativos es rechazada fundamentalmente con una motivación totalmente simplista. El gobierno ha ganado las elecciones; por lo tanto, ha obtenido el mandato popular, interpretado como un derecho constitucional y como un deber político, de convertir sus promesas electorales en políticas públicas. El Parlamento no es más que el órgano donde esta conversión tiene y debe tener lugar.

Recientemente, en vista del funcionamiento lento, impredecible y torpe del Parlamento italiano, Berlusconi ha presentado la propuesta de que solo los dirigentes de cada grupo parlamentario tengan derecho a declarar la decisión por votación tomada por su grupo. Su motivación es que esta reforma sencilla ahorraría tiempo y evitaría emboscadas parlamentarias, vulnerando la voluntad del pueblo, contra la mayoría. No hace falta decir que esta propuesta contraviene tanto el artículo 67 de la Constitución, donde se declara con claridad que los parlamentarios ejercen su mandato representativo “sin limitaciones”, como todos los reglamentos parlamentarios. Sin embargo, no hay que olvidar que la actual ley electoral ha generado grupos parlamentarios que están totalmente supeditados a sus líderes políticos. Unas listas de candidatos largas y bloqueadas suponen que la elección de cualquiera y de todos los candidatos no está solo condicionada, sino completamente determinada, por dos factores: primero, su selección y, segundo, su localización en la lista. Por ello, aunque no es imposible en principio, resulta extremadamente improbable

que en la práctica un parlamentario cuestionara la posición oficial del o de la líder de su partido a no ser que estuviera dispuesto a correr el riesgo de no ser seleccionado nuevamente. En cualquier caso, hasta ahora nunca ha ocurrido. Las poco comunes derrotas parlamentarias sufridas por la mayoría parlamentaria de Berlusconi se deben, no a una discrepancia explícitamente expresada, sino al absentismo de varios parlamentarios del Popolo della Liberta’.

Problemas estructurales. Los problemas políticos rara vez se definen como estructurales. Casi por definición tienen una naturaleza transitoria. Sin embargo, en el caso italiano, muchos estudiosos han considerado la existencia de un sistema multipartidista fragmentado como el problema estructural más significativo, porque aparentemente es irremediable. Además, el sistema multipartidista fragmentado fue casi seguro responsable de haber permitido gobiernos de coalición débiles, pleiteadores y de corta vida. Todo esto tuvo un impacto inevitablemente negativo sobre el poder real del gobierno y del Presidente del Consejo de Ministros. Constitucionalmente, como hemos comprobado, se determinó que el Presidente del Consejo de Ministros fuera una figura débil, pensada únicamente para coordinar las actividades de la coalición de gobierno, pero no necesariamente para liderar de una forma contundente. Si el Presidente hubiera tomado el camino de las actividades gubernamentales incisivas, probablemente habría sido amonestado, luego frenado y finalmente desbancado por su propio partido o, en cualquier caso, por los otros partidos de la coalición. Paradójicamente, factores políticos explican por qué los Presidentes del Consejo de Ministros italianos tuvieron mucha precaución de no alcanzar los límites de sus poderes constitucionales aunque es bastante discutible, en realidad muy improbable, que hubieran perdido su cargo por intentar sobrepasar dichos límites. Por el contrario, el Presidente del Consejo de Ministros evitaba actitudes de confrontación y mantenía un perfil bajo a sabiendas de que, tras una crisis de gobierno de cualquier índole, su recompensa más probable sería una reelección inmediata. Incluso el secretario socialista, Bettino Craxi, que sacó un máximo partido de su imagen de *decisionista* (tomador de decisiones implacable), pocas veces se enfrentó frontalmente mientras estuvo en el poder (1983-1987) a los

demócratas cristianos, que de cualquier modo al final le reemplazaron. Si bien Craxi valoraba la dura relación que mantenía con el Parlamento, su solución institucional a los problemas del parlamentarismo al estilo italiano consistió básicamente en la abolición exitosa del voto secreto y en la defensa verbal del presidencialismo que nunca fue seguida de ninguna acción que pudiera haber conducido en esa dirección.

Me temo que no hay ningún modo de falsear lo que voy a afirmar, pero creo que tengo razón al sostener que incluso las coaliciones de gobierno cohesionadas y los Presidentes del Consejo de Ministros políticamente poderosos habrían encontrado obstáculos estructurales en el ejercicio de su poder constitucional. El principal obstáculo estructural está representado por el parlamento italiano, su naturaleza y su funcionamiento. Lamentablemente, demasiados políticos, pero también algunos académicos italianos, que deberían conocer mejor la situación, definen como “perfecto” el tipo de bicameralismo italiano. No obstante, si observamos el modo en que funcionan las dos Cámaras, no cabe duda de que el Parlamento bicameral italiano dista mucho de ser perfecto, un adjetivo que debería aplicarse correctamente al rendimiento. Resultaría mucho más apropiado definirlo como “imperfecto”. Considerando los poderes, las tareas, la composición de la Cámara de los Diputados y del Senado, el Parlamento italiano debe ser definido con precisión como asimétrico. Ambas Cámaras reciben y comparten el mismo tipo y la misma cantidad de poderes, a saber, depositar la confianza en el gobierno y retirar esa confianza. Ambas Cámaras desempeñan las mismas tareas, es decir, se supone que deben examinar, enmendar y aprobar todas las leyes. En cuanto a su composición, el elemento común es sin duda que quienes son elegidos a la Cámara de los Diputados o al Senado han sido seleccionados por los partidos. Las diferencias afectan solo a la edad de quienes pueden votar para la Cámara de los Diputados o el Senado, dieciocho y veinte años, respectivamente, y quienes pueden ser elegidos a la Cámara de los Diputados y al Senado, veinticinco y cuarenta años, respectivamente. Entre sus miembros, el Senado incluye senadores vitalicios, *ex lege*, todos los anteriores Presidentes de la República (en la actualidad son tres) más senadores vitalicios nombrados por el Presidente de la República debido a sus méritos destacables

en el campo de la cultura, la ciencia, la literatura o el arte (no debe haber más de cinco en cualquier época; actualmente hay cuatro). A todos los efectos, la edad no marca ninguna diferencia (política o institucional). De no ser por la existencia de senadores vitalicios, todos ellos mayores de ochenta años, la edad media de los diputados y los senadores sería prácticamente la misma. El tipo de representación política prestada tanto por los Senadores como por los Diputados, “mediada” por sus partidos, es natural e inevitablemente la misma. Además de que ambas Cámaras deben desempeñar las mismas tareas, el otro factor que a menudo se menciona como responsable del mal funcionamiento del Parlamento italiano es su tamaño excesivo: 630 diputados y 315 senadores (electos). En realidad, estos números convierten al Parlamento italiano en uno de los mayores del mundo, más aún si se mide en comparación con el tamaño de la población italiana (cerca de 60 millones de personas en 2010).

Finalmente, ha habido un debate relativo a la transformación del Senado en una Cámara representativa de las regiones. Debo ser poco preciso porque el tipo de representación que el “nuevo” Senado ejercería está poco claro y las tareas que debería desempeñar aún no están bien definidas. El objetivo declarado es la reestructuración del Estado italiano en una configuración federal. El modelo alemán del Bundesrat se rechazó inmediatamente porque implicaría la pérdida de demasiados puestos/cargos parlamentarios (el Bundesrat consta de 69 miembros) y porque daría demasiado poder a las mayorías gobernantes en el nombramiento de esos puestos. La elección popular en general de los representantes regionales también se rechazó porque podría limitar el poder de los partidos y permitir que personas no pertenecientes al partido accedieran a cargos. En este caso, una vez más, la partitocrazia está defendiendo su territorio y sus privilegios.

EVALUACIÓN DEL PARLAMENTO ITALIANO

Sería exagerado afirmar que el Parlamento italiano es un órgano poderoso. Desde luego, mucho depende de cómo se evalúe el poder del Parlamento. Y mucho más depende de cuáles sean las expectativas sobre su funcionamiento. Durante mucho tiempo, la visión formulada por los políticos y la mayoría de académicos italianos fue que el Parlamento italiano tenía (o debía tener) una función “central” en el circuito institucional. Con toda probabilidad, esta concepción era compartida también por los redactores de la Constitución y había inspirado a muchos de ellos. Aquello a lo que hacía referencia la centralidad parecía menos claro y ha sido siempre bastante polémico. La interpretación constitucionalmente correcta era y es que, en cualquiera y en todas las democracias parlamentarias, el Parlamento es positivamente responsable de la inauguración y del funcionamiento de cualquier y de todos los gobiernos. A decir verdad, los gobiernos parlamentarios pueden operar razonablemente bien solo si y cuando gozan de un respaldo continuado y sólido del Parlamento, es decir, de una mayoría parlamentaria relativamente cohesionada. Quienes han hecho hincapié en la centralidad del Parlamento italiano han defendido y articulado una interpretación más amplia del rol del Parlamento. Como muchos de estos “intérpretes”, tanto políticos como académicos, eran de izquierdas, a menudo comunistas, añadieron que la centralidad del Parlamento suponía no solo que todas las decisiones políticas importantes debían tomarse en el Parlamento, sino también que debían ser negociadas entre los gobiernos (dirigidos por demócratas cristianos) y la oposición comunista (socialista). A pesar de las peticiones repetidas (pero sin un apoyo firme), la oposición nunca tuvo éxito, ya sea en la primera etapa de la República o más recientemente, después de 1993-1994, en disponer de un Estatuto/Carta fundacional de la oposición parlamentaria que especificara su rol y sus poderes y ofreciera cierto tiempo apropiadamente asignado a sus propuestas. De cualquier modo, ha sido habitual que los demócratas cristianos y los comunistas alcancen acuerdos de naturaleza consociacional sobre varias cuestiones. Debido a su fuerza numérica y su cohesión política, los comunistas podrían intercambiar el ablandamiento de su oposición parlamentaria por

algunos recursos, generalmente fondos para gobiernos locales y políticas de empleo.

En la práctica, el Parlamento italiano no ha desempeñado en absoluto un papel central, si este término quiere decir “poderoso”, en control del proceso legislador. Aún así, todos sabemos que el poder de los parlamentos en las democracias parlamentarias no consiste en “hacer” las leyes. Técnicamente, por supuesto, todas las propuestas de ley se convierten en leyes solo después de recibir la aprobación parlamentaria. Sin embargo, esto no equivale a decir que el Parlamento hace las leyes. El Parlamento tiene el poder constitucional de analizar y debatir el contenido de todas las propuestas de ley. Puede enmendarlas, en mayor o menor profundidad; puede incluso rechazarlas. Pero en última instancia, las propuestas de ley que se convierten en leyes han sido redactadas e introducidas por el Presidente del Consejo de Ministros, por el gobierno y/o por alguno de los ministros. Los parlamentarios, por su parte, retienen el poder de redactar y presentar sus propias propuestas de ley, pero la tasa de aprobación de propuestas de ley gubernamentales frente a propuestas de ley parlamentarias es asombrosa, aunque no sorprendentemente, desequilibrada. De 100 propuestas de ley aprobadas por el Parlamento italiano, menos de 20 han sido introducidas de una u otra forma por parlamentarios a título personal, por grupos bipartidistas o multipartiditas o por grupos parlamentarios completos. En consecuencia, más de 80 de esas propuestas de ley proceden del gobierno y sus ministerios. De nuevo, no sorprende constatar que la tasa de aprobación de propuestas de ley gubernamentales se aproxime a la marca del cien por cien, mientras que la tasa de aprobación de propuestas de ley de miembros del parlamento es abismalmente baja.

Como sugieren todos aquellos que han tenido responsabilidades de gobierno, el problema del Parlamento italiano no ha sido tanto su poder *positivo*, es decir, su capacidad de actuar con independencia del gobierno. Si se queda solo, el Parlamento italiano no puede hacer y no hace gran cosa. El problema tiene que ver con su poder *negativo*. El Parlamento está en situación de obstruir las actividades del gobierno, especialmente para impedir que consiga la legislación que persigue en un periodo de tiempo razonable. Por cierto, en Italia una

propuesta de ley gubernamental con una importancia media se convierte en ley en aproximadamente nueve meses. Lo que puede considerarse una respuesta estructural del gobierno consiste en la promulgación de decretos. En realidad, los decretos gubernamentales, que deben ser aprobados por ambas cámaras del Parlamento, tienen dos finalidades. Por un lado, sortean la lentitud del Parlamento y van directamente al grano. Por otro lado, obligan a la mayoría parlamentaria a comportarse de manera muy disciplinada, pero la relación entre los gobiernos y el Parlamento se ha deteriorado tanto que numerosos decretos proporcionan solo una solución precaria temporal. No obstante, algunas de esas “soluciones” pueden durar meses porque varios decretos se reiteran muchas veces contra las objeciones del Presidente de la República (quien tiene el poder de no firmarlos, aunque lo ejerce en casos muy extremos) y del Tribunal Constitucional.

Muchos de los factores que afectan negativamente al funcionamiento del Parlamento italiano tienen su origen en la propia estructura del bicameralismo al estilo italiano. El mero hecho de que las leyes deban ser aprobadas en los mismos términos por ambas Cámaras, cuyos miembros muestran una marcada inclinación por exhibir sus supuestos conocimientos técnicos y su influencia política, y también por transmitir las preferencias de algunos grupos de presión poderosos, crea de forma automática e inevitable la probabilidad de retrasos y enfrentamientos. La existencia de gobiernos de coalición formados por varios partidos brinda más oportunidades de manifestar diferencias de opinión y conflictos. Esto no quiere decir que la transición a un Parlamento unicameral, una opción que rara vez se tiene en consideración en Italia, sería la panacea para el parlamentarismo al estilo italiano (o en cualquier otro estilo). Un Parlamento bicameral asimétrico con una especialización claramente delimitada de ambas cámaras puede ofrecer parecidas oportunidades de mejora. En cualquier caso, hace tiempo que se está discutiendo este tipo de solución, aunque de forma tímida y tentativa, y así continuará siendo si la Liga Norte tiene éxito en imponer su visión de un Estado federal.

RESUMIENDO.

Después de la descripción y del análisis hecho aquí de los poderes del gobierno y del Parlamento y de su relación recíproca, resulta bastante tentador declarar que los redactores de la Constitución realizaron un reparto acertado de poderes y de responsabilidades. Ellos deseaban un gobierno dependiente de un Parlamento no demasiado poderoso, y además modelaron la figura de un Presidente del Consejo de Ministros no demasiado fuerte, encargado de coordinar las actividades de sus ministros, pero nunca con capacidad de ser una fuerza motriz, mientras que el Parlamento no disponía de aquellos mecanismos que le permiten convertirse en un control del comportamiento del gobierno. Todo esto es exactamente lo que el sistema político italiano ha conseguido y ha preservado durante sesenta años. No obstante, como ha habido muchas insatisfacciones con el funcionamiento global del sistema político-constitucional, el observador se ve obligado a entenderlas, a enfrentarse a ellas y explicarlas. Por lo general, las quejas hacen referencia a tres grupos distintos de deficiencias: 1) inestabilidad gubernamental; 2) actuación/eficacia del gobierno; 3) ineficacia parlamentaria. Más recientemente ha emergido no una nueva queja, sino una nueva preocupación, con respecto a 4) la personalización y la posible presidencialización del cargo, del rol y de la figura del jefe de gobierno.

Es bastante sencillo evaluar la inestabilidad gubernamental. El número de gobiernos es un indicador claro e inequívoco. Desde esta perspectiva, las dos etapas de la República son enormemente distintas. La inestabilidad gubernamental fue muy elevada entre 1948 y 1993, con una duración media de las legislaturas de 10 meses y medio. El patrón de inestabilidad gubernamental es menos pronunciado en la segunda etapa de la República, porque se han materializado dos importantes cambios. Por una parte, la duración media de las legislaturas casi se duplicó, alcanzando los veinte meses aproximadamente, y probablemente mejorará. Para ser más precisos, en el periodo de dieciséis años comprendido entre 1994 y 2010, ha habido diez gobiernos. Por otra parte, Silvio Berlusconi no solo se ha convertido ya en el Presidente del Consejo de Ministros italiano con más tiempo en el cargo, sino que además lleva camino de

conseguir un logro extraordinario según los estándares italianos: permanecer en su cargo durante una legislatura completa (2008-2013). Además, las carteras de los ministerios más importantes, en especial los de Economía, Interior y Asuntos Exteriores, han sido entregadas a las mismas personas que los habían ocupado en el periodo 2001-2006. De hecho, incluso entre 1948 y 1993 hubo una tasa considerable de duración de mandato ministerial en los cargos de máxima responsabilidad.

Es mucho más difícil evaluar la actuación/eficacia del gobierno. Faltan indicadores precisos y fiables. La mayoría de gobiernos italianos no pueden definirse por sus promesas electorales o por las declaraciones incluidas en su discurso inaugural pronunciado ante el Parlamento, porque habitualmente aluden a todo con afirmaciones bastante insulsas y compromisos vagos. En todo caso, quizás no sería del todo apropiado atribuir la falta de rendimiento a las estructuras y las relaciones institucionales en lugar de a las capacidades de los gobiernos y de sus líderes. En términos generales, creo que sería posible afirmar que la actuación y la eficacia del gobierno, en tanto en cuanto se ven afectadas por los acuerdos institucionales, dependen de la estabilidad, la cohesión y la disciplina de la mayoría o mayorías parlamentarias en el gobierno. No cabe duda de que en la segunda etapa de la República, los factores institucionales subyacentes han demostrado contribuir a una mejora de la actuación y la eficacia, pero también debe quedar claro que la cohesión y la disciplina de una mayoría gobernante son el producto de los mecanismos electorales y de las cualidades y capacidades de los líderes políticos y de sus partidos.

En cuanto a la eficacia parlamentaria o la ausencia de ella, de nuevo no resulta fácil encontrar indicadores adecuados y medidas satisfactorias. Si la tarea fundamental de un Parlamento es, utilizando las palabras famosas de Walter Bagehot con referencia al Parlamento inglés, “elegir bien a un gobierno”, lo que entiendo que significa seleccionar y apoyar a un gobierno, entonces la actuación de todos los Parlamentos italianos ha tenido sus altibajos. Sin embargo, en la última década los Parlamentos italianos han mejorado significativamente su actuación en este sentido. Los gobiernos que han recibido

un voto de confianza también han sido respaldados en sus actividades, a excepción del segundo gobierno de Prodi (abril 2006-enero 2008). La crítica de ineficacia se basa en una profunda insatisfacción con la (falta de) velocidad de los Parlamentos italianos para transformar propuestas de ley en leyes, en la exposición del proceso parlamentario a intereses especiales que pueden “interferir” con las propuestas procedentes del gobierno y, en gran medida, en el espacio limitado que se concede al rol y las actividades de la oposición. Paradójicamente, todas las estadísticas internacionales demuestran que si la eficacia del parlamento se mide en referencia al número absoluto de propuestas de ley aprobadas, entonces el Parlamento italiano es con mucho más eficaz que sus homólogos inglés, alemán, español y francés. Esto significa que necesitamos indicadores más sofisticados y mejores medidas, que quizás evalúen la calidad y la importancia de la legislación aprobada. En ese caso, me temo que no se mediría tanto la eficacia parlamentaria como el efecto combinado de un gobierno poderoso y una mayoría parlamentaria cohesionada: en general, una situación que se da más bien poco en Italia. El Parlamento italiano parece ser también más eficaz que los otros cuatro parlamentos europeos si contamos el número de propuestas de ley de origen no gubernamental que se han aprobado.

En lo relativo a los procesos de personalización de la política y presidencialización del cargo, del rol y de la figura del jefe de gobierno, la experiencia ofrece material de lo más interesante. Si por personalización entendemos que los líderes políticos utilizan y enfatizan sus cualidades personales para conseguir poder, entonces la Italia contemporánea ofrece un caso de personalización extrema y varios casos de falta casi total de ella. Dejando de lado el hecho de que es innegable que, en la primera etapa de la República, algunos líderes políticos eran personalidades imponentes, como por ejemplo De Gasperi (DC) y Togliatti (PCI), y más tarde Craxi (PSI), es imposible negar que Berlusconi representa el caso extremo de personalización deliberada y alegre de la política. También debido a sus actitudes y sentimientos antipolíticos, en cierto sentido desde el principio se vio obligado a destacar sus cualidades personales, su exitosa carrera y sus muchos logros. Él disfruta de poner a su persona en el centro de atención y se crece con esa

atención. Sería exagerado decir que estamos asistiendo a la temida reaparición del tirano, pero casi seguro un poderoso showman ha irrumpido en la escena política italiana. En el lado opuesto del espectro político, el centro-izquierda ha rechazado ideológicamente la personalización de la política y, de todas maneras, ha sido prácticamente incapaz de hacer un buen uso de ella. Por motivos relacionados con su idea de la política, tanto los antiguos demócratas cristianos como los antiguos comunistas se oponen a la personalización de la política porque consideran la política como un ejercicio colectivo y albergan ciertos recelos concernientes al rol de los líderes políticos individuales. De todas formas, el centro-izquierda nunca ha producido líderes políticos extravagantes y atractivos. Por explicarlo con más claridad, con el centro-izquierda italiano nunca ha surgido ningún líder parecido a Felipe González o Tony Blair (y me atrevo a decir que tampoco lo hará en un futuro cercano). Totalmente privado de habilidades para la retórica y de encanto personal, Romano Prodi ha representado del mejor modo posible lo que no solo los líderes del partido sino al parecer también los votantes del centro-izquierda deseaban en términos de liderazgo: alguien que presente una imagen sobria y tranquilizadora de competencia y decoro. Prodi fue contra todas las tendencias y casi todo el tiempo estuvo predispuesto a involucrarse en una especie de “despersonalización de la política”.

Dicho esto, el tema de la presidencialización del cargo, del rol y de la figura del jefe de gobierno ha hecho acto de presencia claramente en el caso italiano, pero sus traducciones concretas son ambivalentes. El centro-izquierda está todavía influido subliminalmente por el complejo del tirano, y se muestra tan poco dispuesto como incapaz de encontrar y seleccionar a alguien dotado de extraordinarias cualidades personales más allá de su afiliación partidista, su biografía y su carrera. Por otro lado, es innegable que Berlusconi está decidido a seguir agresivamente esa dirección y aumentar los poderes de lo que sus defensores han llamado siempre sencillamente “Presidente” (desde luego, Presidente Berlusconi). Una cosa es una preferencia, y otra bien distinta es la realidad institucional. El Presidente del Consejo de Ministros italiano ha adquirido casi seguro una especie de visibilidad presidencial, pero su cargo no ha logrado un dominio absoluto sobre los otros ministros y, aún menos, sobre

el Parlamento. Obviamente, Berlusconi siempre ha tenido más poder que, por ejemplo, Prodi, pero su poder era esencialmente personal y político, no institucional. Él era (y es) más poderoso que los anteriores Presidentes del Consejo de Ministros porque él es el líder verdadero, incontestable, indiscutido de su propio partido. Esta noción de uno mismo explica por qué le contrariaron tanto algunas declaraciones del Portavoz de la Cámara de los Diputados Gianfranco Fini, que apuntaban a una redefinición de la estructura de poder y del funcionamiento del Popolo della Liberta' y que defendían el rol del Parlamento. Por su parte, una de las razones por las que Prodi no pudo, aunque lo hubiera querido, personalizar su política es que cometió dos veces, en 1996 y en 2005, el fatal error de rechazar la oportunidad de convertirse en líder de un partido y de la coalición de centro-izquierda.

Al final de mi exploración del rol y los poderes del Presidente de la República, del Presidente del Consejo de Ministros, del Parlamento y de sus interrelaciones, he llegado a la conclusión razonada de que no hay nada malo en el diseño constitucional del modelo italiano de gobierno parlamentario, a excepción del bicameralismo asimétrico y el número exagerado de parlamentarios. Asimismo, en el sistema político italiano se dan ahora la mayoría de las condiciones políticas susceptibles de conferir fortaleza al modelo parlamentario. El sistema de partidos se ha simplificado. Aunque la actual ley electoral proporcional dotada de una cláusula de exclusión y con una prima por mayoría puede criticarse desde muchos puntos de vista, aporta un fuerte incentivo para la competencia bipolar. En los últimos quince años, el sistema político italiano ha sido testigo además de una alternancia de gobiernos, algo que había estado siempre ausente, y que en realidad era imposible entre 1948 y 1993. Considerando todos los aspectos, un analista imparcial no podrá evitar llegar a la conclusión de que debe darse mucho más peso a los factores políticos que a las estructuras y los mecanismos institucionales para explicar la persistente insatisfacción con el modelo italiano de parlamentarismo.

Por un lado, no demos olvidar que la cultura política italiana ha albergado sentimientos antiparlamentarios y antipolíticos durante mucho tiempo. Berlusconi ha apelado a ellos y con sus declaraciones y su conducta proporciona constantemente justificaciones e incentivos para reforzar una actitud antipolítica. Pero no deberíamos extraer la conclusión automáticamente de que cuando Berlusconi abandone la escena política por el motivo que sea se producirá inmediatamente una mejora en el rendimiento del sistema político y en la calidad del gobierno. En definitiva, no toda la etapa pre-Berlusconi (1948-1993) debe considerarse una época dorada de la política italiana. Por otro lado, todas las críticas dirigidas contra la clase política italiana, especialmente contra los anteriores demócratas cristianos y los anteriores comunistas, parecen ampliamente convincentes. No solo no han renovado su ideario, sino que han destruido sus organizaciones de partido y las han reemplazado por un Partido Democrático mal estructurado y políticamente falto de atractivo. Sus energías parecen concentrarse fundamentalmente en la protección y el avance de sus carreras políticas. En los últimos diez años, conscientes de las crecientes críticas a sus procedimientos de selección y promoción, el centro-izquierda ha introducido las elecciones primarias. Queda fuera del alcance de esta ponencia realizar un análisis de los resultados y las consecuencias de las primarias, pero parece claro que no han mejorado la calidad y el liderazgo del centro-izquierda. En última instancia, mi valoración es que la calidad de la clase política (y antipolítica) es la responsable del mal funcionamiento del sistema político italiano y de su modelo parlamentario, aunque desde luego no debemos abstenernos de culpar también a los votantes por su falta de cultura cívica, su comportamiento y sus elecciones. A fin de cuentas, podría ser cierto que los votantes merecen el tipo de gobierno que tienen (¡no voté a favor del gobierno de Berlusconi, y además creo que realmente no me lo merezco!).

Zaragoza, 17 y 18 de marzo de 2010