

## LA REFORMA ELECTORAL EN ITALIA

GIANFRANCO MOR\*

\*Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Estatal de Milán.

SUMARIO: 1. Hacia una modificación de la constitución material, 2, Los referéndums electorales. 3, La nueva Ley sobre elecciones locales (Ley del 25 de marzo de 1993, número 81). 3.1. Consideraciones generales. 3.2, La elección directa del sindaco (presidente municipal). 3.3. Las modificaciones del sistema de gobierno de los entes territoriales. 3.4. La elección del Consejo Comunal en los Comunes de hasta 15,000 habitantes. 3.5. La elección del Consejo Comunal en los Comunes con más de 15,000 habitantes. 3.6. El sistema electoral provincial. 3.7. La limitación de los gastos electorales, 4. Los nuevos sistemas electorales para las elecciones políticas. 4.1. Los vínculos constitucionales. 4.2. El voto de los italianos en el extranjero. 4.3. Los condicionamientos referendarios. 5. El nuevo sistema electoral para el Senado. 6. El nuevo sistema electoral para la Cámara de Diputados (Ley del 4 agosto de 1993, número 227). 7. Elementos comunes en las diversas leyes. 7.1. Concentración de la votación en una sola jornada, 7.2. Eliminación del privilegio de los partidos presentes en el Parlamento en la presentación de las candidaturas. 7.3. La promoción de las candidaturas femeniles, 7.4. El problema de la delimitación de los Distritos. 7.5. Efectos ulteriores de la elección por causa de distritos uninominales: La prohibición de las candidaturas plurales y las elecciones supletorias. 8. Consideraciones finales.

### 1. HACIA UNA MODIFICACION DE LA CONSTITUCION MATERIAL.

En la primavera verano de 1993, el derecho electoral italiano y la constitución material<sup>1</sup> del País han sido sometidas a cambios radicales, que no se habían tenido en los cuarenta años precedentes. Así, la actuación actual resulta muy diferente de la considerada algunos meses antes, cuando en Ciudad de México se desarrolló el Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral<sup>2</sup>.

En efecto, como había subrayado en la relación presentada en ese Congreso<sup>3</sup>, el sistema político italiano desde 1946 a 1990 estuvo caracterizado por los sistemas electorales y de gobierno nacional y por los diversos entes territoriales, inspirados todos en principios homogéneos. En efecto, el gobierno nacional era expresión del Parlamento; así como los ejecutivos locales eran expresión de las asambleas respectivas, aun cuando las diferentes normativas aplicables presentaban alguna variante significativa, en particular, cuando se referían sea a lo poco eficiente de los mecanismos dirigidos a reforzar al ejecutivo, sea a los mayores poderes atribuidos a los consejos en las Regiones y, todavía más, en las Provincias y en los Municipios.

Por otra parte, con la sola excepción para los consejos de los Municipios con población hasta de 5,000 habitantes, sea para el Parlamento, sea para las asambleas de los entes territoriales, el sistema electoral era proporcional según dos módulos diferentes: 1) el más común aplicado para las votaciones políticas más importantes, estaba basado sobre el escrutinio de lista y el voto preferente; así, se elegían los diputados, los consejeros regionales, los consejeros de los municipios más poblados, los representantes italianos al Parlamento Europeo; 2) solo en las elecciones de los senadores y de los consejeros provinciales, el reparto proporcional se aplicaba sobre la base de los votos obtenidos por los candidatos en distritos uninominales<sup>4</sup>.

Entonces, los elementos que caracterizaban al sistema político italiano eran: el proporcional, la elección sobre la base de listas de partido, el voto preferente y el gobierno de tipo parlamentario. Luego, de hecho, siempre a nivel nacional, y con frecuencia en los otros entes territoriales, los gobiernos eran de coalición. Ello hacía que esos se constituyeran a través de largas y complejas tratativas entre los partidos que producían la crisis en la coalición apenas se tocara alguno de sus intereses.

La situación, ahora, o ha cambiado ampliamente o está en curso un cambio serio. En la base de este proceso están algunos fenómenos ya evidenciados en la relación citada y que, sucesivamente, han asumido una perspectiva todavía más amplia. Se había hecho mención a la crisis de los partidos tradicionales y al surgimiento de nuevas

fuerzas políticas, ya evidentes en la base de las elecciones regionales de 1990 y de las políticas de 1992. En las elecciones administrativas sucesivas estas tendencias se acentuaron, hasta llevar a la desaparición de la administración de algunas grandes ciudades de las fuerzas que en precedencia habían dominado su vida política.

Se habían recordado en ese tema, los procedimientos penales que en los meses inmediatamente precedentes, habían sido iniciados contra diversos hombres políticos y administradores públicos. En esos días ocurrían solo las primeras vicisitudes del fenómeno que, luego, ha explotado. Baste pensar que al menos una quinta parte de los diputados (126 sobre 630), actualmente está siendo investigado por la Magistratura por delitos varios, entre los cuales predominan acontecimientos vinculados al financiamiento ilegítimo de las fuerzas políticas. Todos los partidos de Gobierno, y en menor medida, también algunos de oposición, están implicados; y muy pocos de entre aquellos que hasta hace alguno año eran los exponentes de primer plano de los partidos de Gobierno han podido conservar las situaciones de poder que habían alcanzado. Más bien, los resultados (de las investigaciones) hubiesen podido ser más graves si el artículo 68 de la Constitución no exigiese de modo tan rígido la autorización de la Cámara a que pertenecen los parlamentarios para someterlos bajo proceso o a limitar su libertad personal.

De cualquier manera, la situación durante el curso del primer semestre de 1993 deterioró progresivamente, pero, aunque si la solución de la crisis exigía la disolución (lo antes posible) de las Cámaras elegidas el año anterior pues ya no representaban el sentir del País, eso no era posible en tiempos breves: en efecto, no se quería elegir al nuevo Parlamento con los sistemas electorales que ya no eran aceptados por la opinión pública. En consecuencia, era urgente adoptar nuevas normas en materia electoral y la urgencia se acentuaba por una ley constitucional en curso de aprobación<sup>5</sup>, sobre las funciones de la Comisión Bicameral para las reformas institucionales. A tal Comisión, instituida desde julio de 1992, para elaborar las propuestas de reformas sea de la Constitución (con excepción de las disposiciones sobre los derechos y deberes de los ciudadanos), sea de las leyes electorales, le fueron atribuidas también ahora, funciones referidas en orden a las propuestas de ley ya presentadas sobre la materia. Entonces, si las Cámaras no hubiesen aprobado las nuevas leyes electorales antes de que la ley constitucional entrase en vigencia (agosto de 1993), la cuestión hubiera llegado a ser de competencia de la Comisión Bicameral, lo que hubiera constituido un reenvío de las elecciones, lo que parecía a los más, peligroso.

También este dato concurre para explicar cómo en pocos meses el Parlamento haya logrado aprobar tres leyes que han adoptado sistemas electorales nuevos: no más proporcionales para la elección de los consejos municipales y provinciales (ley del 25 de marzo de 1993, número 81), del Senado (ley del 4 de agosto de 1993, número 276), de la Cámara de los Diputados (ley del 4 de agosto de 1993, número 277).

Para llegar a ese resultado, han concurrido, en manera relevante, dos referéndums abrogativos: uno de estos ni siquiera se ha desarrollado<sup>6</sup>, pero ha logrado igualmente su objetivo ya que el Parlamento, para evitar el voto popular, ha aprobado rápidamente la ley 81 que ha previsto la elección directa de los síndicos (presidentes municipales) y ha introducido sistemas electorales de tipo mayoritario para municipios y provincias<sup>7</sup>; en cambio, el segundo referéndum se realizó el 18 de abril de 1993 y llevó a la abrogación de las normas que aplicaban el proporcional en el sistema electoral del Senado, transformándolo de este modo, en sentido mayoritario.

El mismo día se llevaron a cabo otros 7 referéndums: uno sobre sanciones penales contra los tóxicodependientes; y, otros 6, relativos a la supresión de algunos ministerios (Secretaría de Estado), al financiamiento público de los partidos, a la injerencia del gobierno en los nombramientos en los bancos. De este modo el pueblo tuvo la manera de pronunciarse (y lo ha hecho con mayoría aplastante) contra el poder que se había consolidado desde hacía años, contra el centralismo de Estado, contra la injerencia excesiva de los partidos en la vida social.

Así se realizó una especie de abrogación referendaria de la constitución material, aplicada dentro del respeto de las reglas constitucionales vigentes, y que, por otra parte, requerirán de una adecuación -en mi criterio- en medida mucho menor de cuanto la opinión de hoy, prevaleciente en Italia, la considera. Hoy están en crisis el sistema tradicional de los partidos y las degeneraciones de éstos, no así las reglas de una Constitución que en su planteamiento liberal-democrático es universalmente compartido; en mi criterio, las críticas son excesivas, pues implican toda la disciplina de Gobierno, olvidando que normas semejantes han dado una prueba buena en

otros lugares, desde el momento en que el gobierno parlamentario<sup>8</sup> constituye desde hace más de un siglo, con pocas excepciones, el sistema de gobierno de las democracias europeas<sup>9</sup>.

Precisamente, mi temor es que la crisis actual se instrumentalice para favorecer el surgimiento de soluciones autoritarias o menos liberales y que para tal fin, en una medida injustificada con frecuencia, se tienda a desacreditar la Constitución vigente.

De cualquier manera, regresando a la materia electoral, el proporcional está perdiendo terreno, mientras que la elección directa de los jefes de los ejecutivos está afirmándose, cuando menos en las administraciones locales. A este propósito se puede recordar que hace solo tres años, en 1990, cuando se procedió a una reforma general de la administración local<sup>10</sup>, los partidos de gobierno se habían comprometido hasta el fondo para impedir que el Parlamento no pudiese ni siquiera discutir sobre el mantenimiento del orden tradicional, según el cual, los síndicos (presidentes municipales) eran elegidos por los consejos, o dejar abierta la posibilidad para su elección popular; lo que se había logrado era un nuevo ordenamiento que de novedoso no tenía mucho, en cuanto a que se limitaba a arreglos marginales del sistema de gobierno vigente.

La situación actual es muy fluida y todavía debe experimentar el impacto que la nueva normativa tendrá sobre el nuevo modo de ser de los partidos políticos y sobre el funcionamiento de todo el sistema. Por otra parte, las elecciones realizadas en junio de 1993 con las nuevas reglas, que han implicado a una parte considerable del país, y en particular algunas grandes ciudades (Milán, Turín, Catania), hacen prever un efecto de rompimiento: pues ha caído el poder de contratación de algunas fuerzas menores que en precedencia habían sido determinantes en la formación de la mayoría; algunos partidos tradicionales entraron en crisis y perdieron consensos, hasta reducirse a roles marginales; el electorado ha estado muy sensible a los reclamos de los candidatos a presidentes municipales más prestigiados y, abandonando las identificaciones probadas por este o aquel partido, ha ido orientándose en favor de una de las dos o tres agrupaciones mayores que aparecían en la singular realidad local, en grado de llevar a la victoria al propio candidato a la presidencia municipal.

## **2. LOS REFERENDUMS ELECTORALES.**

El rol de los referendums populares para determinar la evolución electoral ha sido determinante. En efecto, cuando menos desde hace una docena de años, subsiste en Italia un consenso ampliamente difundido sobre la necesidad de modificar substancialmente la legislación electoral; hasta 1993 no se había hecho nada porque las propuestas de los diversos partidos habían sido tales como para eludirse recíprocamente. Las mismas fuerzas políticas que concurrían a formar la mayoría del Gobierno estaban profundamente divididas entre ellas, porque, también, los intereses respectivos eran contrapuestos. En este contexto, un grupo de estudiosos y hombres políticos de diversa orientación (el diputado democristiano Mario Segni; el diputado comunista y profesor de derecho constitucional Augusto Barbera; el profesor de derecho administrativo Masimo Severo Giannini) apoyaron la propuesta adelantada por el constitucionalista Serio Galeotti. Ya se había visto que, abrogando algunas disposiciones contenidas en las leyes electorales relativas respectivamente al Senado y a los municipios era posible transformar en sentido mayoritario a estos dos sistemas electorales. En cambio, la misma operación no era posible si se atiende a la formulación de las leyes para la Cámara de los Diputados, para los consejos regionales y para los consejos provinciales.

Ya que el artículo 75 de la Constitución permite a 500,000 electores promover el referéndum abrogativo de una ley o de una parte de esta, era posible activar esta institución para remitir al pueblo, al menos en parte, aquella decisión que las fuerzas políticas habían sido incapaces de asumir. En substancia, abrogando las disposiciones que preveían un sistema proporcional para la elección de los consejos municipales con población superior a 5,000 habitantes, se hubiera obtenido el resultado de aplicar, también, el sistema mayoritario vigente a aquellos más pequeños.

Para el Senado, la propuesta era mucho más compleja. Por efecto de la ley electoral de 1948, la elección sucedía en distritos uninominales, pero para ser elegidos se requería una mayoría alta, el 65% de los votos, alcanzada solo en poquísimos distritos, en no más del 1% o 2% del total. La casi totalidad de los escaños era asignada, entonces, a través de una repartición proporcional, aplicada no sobre base nacional, sino en el ámbito

de cada una de las regiones. Eso favorecía a los partidos mayores con daño de las fuerzas menores, con excepción para aquellas que tienen una fuerte raíz en una zona determinada del país.

Entonces, en ese caso, la abrogación de la norma que fijaba en el 65% la mayoría requerida, hubiera implicado la elección en cada distrito del candidato más votado, de modo tal que, sin embargo, no hubiera sido posible cubrir todos los escaños, desde el momento en que el número de los distritos era de 77, inferior al de los senadores elegibles; estos escaños, por lo tanto, se deberían haber continuado a asignar con el proporcional y así un sistema de tipo proporcional se transformaba en un sistema mixto, con un 3/4 de mayoritario y 1/4 de proporcional. La corrección proporcional hubiera sido menor de cualquier manera, porque desde el momento en que se realiza la repartición de los escaños en 19 diversos distritos regionales, se aplican de hecho bordos de exclusión variables pero casi siempre elevados.

Para apreciar debidamente la propuesta, es necesario tener presente el cuadro institucional: por la vía del referéndum no era posible hacer más de cuanto se ha hecho. Ante todo, la Constitución italiana prevé solamente dos institutos de democracia directa: la iniciativa popular y el referéndum abrogativo. El primero se substancia con una propuesta de ley que pueden presentar 50,000 electores ante una Cámara, sin que, sin embargo, ésta tenga la obligación de tomarla en consideración, lo que ha causado que este instituto, hasta ahora, casi no haya tenido alguna eficacia.

En cambio, el referéndum abrogativo desde que ha sido aplicado en 1970, ha tenido una importancia creciente; por esta vía se puede abrogar una ley dentro de los límites que se indiquen, pero no puede aprobarse una nueva; entonces el voto popular parece tener un rol destructivo, no constructivo; sin embargo, abrogando normas específicas o partes de normas, es posible hacer que una ley asuma una portada diversa, a veces opuesta, respecto a la original. Un ejemplo de esto se ha visto ahora, en referencia a las elecciones senatoriales.

De tal modo con el referéndum se introduce una disciplina nueva, pero eso es posible solo dentro de márgenes restringidos. Ante todo, quien se propone un cierto objetivo, como es el caso de la transformación en sentido mayoritario del sistema electoral, se encuentra frente a normas que, según su formulación literal, pueden más o menos prestarse a una modificación referendaria. Como se ha visto, a través de un referéndum era posible transformar en sentido mayoritario a la ley electoral para el Senado, pero no aquellas relativas a la Cámara de los Diputados y de los consejos regionales<sup>11</sup>.

Bajo otro aspecto, no siempre los proponentes de un referéndum popular pueden proyectar la solución que esos consideran como óptima en cuanto a que, una vez más, es decisiva la formulación literal de la ley; abrogando ésta o aquella norma, cancelando esta o aquella palabra se puede hacer cambiar el significado a la ley, pero las disciplinas que resultan siempre son limitadas en el número y por lo tanto, se deberá escoger aquella que más se acerca a los objetivos perseguidos. Así, por lo que se refiere a los referéndums sobre elecciones senatoriales, el texto de la ley impedía proyectar un referéndum abrogativo directo para obtener la elección de todos los senadores con el sistema mayoritario. Por este camino no se podía ir más allá de un sistema mixto con mayoritario prevaleciente, desde el momento que, como se ha visto, el número de los distritos era inferior al de los senadores elegibles.

Eso hace parcialmente equivocado al significado político de la votación referendaria; el pueblo italiano ha reprobado la vieja ley electoral senatorial y se ha expresado en favor de un sistema menos proporcional, pero, no se ha dicho que el sistema mixto haya sido preferido a otro integralmente mayoritario, y que se haya aceptado (el primero) sólo como única solución posible en aquel contexto.

Una última observación respecto a los referéndums electorales se refiere a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que, en vía interpretativa, ha introducido una serie de límites para la admisibilidad de los referéndums; no se pueden proponer abrogaciones tales como para impedir la formación de un órgano constitucional, por lo tanto, como ejemplo, no hubiera sido posible suprimir totalmente la ley electoral para la Cámara de los Diputados; la propuesta referendaria solo puede implicar a más normas si entre éstas subsiste un “nexo unitario”, de modo que el elector no podía ser favorable a la eliminación de una, pero no de las otras; en fin, no se pueden proponer abrogaciones cuando no queda clara la disciplina que resultaría.

Todo eso determinó alguna dificultad en la propuesta de los referéndums electorales; en efecto, aplicando aquellos criterios, la Corte, en 1991, había declarado admisible solo el referéndum sobre la limitación a uno de los votos de preferencia en la elección de la Cámara de los Diputados, mientras que habían sido declarado inadmisibles otros dos, que se referían a las elecciones comunales (municipales) y a aquellas senatoriales<sup>12</sup>. La votación tuvo lugar el mismo año, con una participación popular reducida, en cuanto a que algunos partidos habían buscado oponerse a la iniciativa aconsejando el abstencionismo<sup>13</sup>, pero ya en esa ocasión surgió claramente cómo la mayoría del pueblo italiano fuese favorable a una modificación de los sistemas electorales y estuviese dispuesto a buscar esta solución a través del referéndum<sup>14</sup>.

El acontecimiento se concluyó dos años después: la Corte declaró la admisibilidad de las propuestas relativas a las elecciones senatoriales y municipales<sup>15</sup>, que en el intervalo habían sido representadas con una nueva formulación, puesta en modo que evitara las censuras proyectadas en 1991. El Parlamento logró en breve tiempo, encontrar un acuerdo sólo para las elecciones locales pero no para las del Senado. Entonces, la opción al propósito quedó a los electores y éstos, como se ha recordado, acogiendo con amplia mayoría la propuesta abrogativa, transformaron el sistema electoral para el Senado en mayoritario<sup>16</sup>.

Una vez resuelto este problema fundamental, se hacía necesario modificar ulteriormente la ley electoral para el Senado, en cuanto a que la normativa resultada de la abrogación referendaria presentaba diversas incongruencias; igualmente era necesario intervenir también sobre el sistema electoral para la Cámara de los Diputados: por un lado, afirmado el bicamatismo paritario vigente en Italia, hubiera sido absurdo tener una Cámara elegida con el sistema proporcional y otra con el mayoritario; por otra parte, una vez que el pueblo se había expresado claramente contra el proporcional, era políticamente imposible mantenerlo para la Cámara.

Dicho eso sobre los presucesos de las reformas electorales y sobre el cuadro político general, ahora se pueden referir los puntos fundamentales de las tres leyes. Comenzaremos por aquella sobre las elecciones locales, porque es la primera en orden de tiempo y ya ha tenido una aplicación concreta.

### **3. LA NUEVA LEY SOBRE ELECCIONES LOCALES (LEY DEL 25 DE MARZO DE 1993, NUMERO 81).**

#### **3.1. CONSIDERACIONES GENERALES.**

Se recuerda preliminarmente que las dos innovaciones más significativas son, por un lado, la elección popular del síndico (presidente municipal) y del presidente de la provincia (precedentemente elegidos por los consejos respectivos), por otro lado, la modificación en sentido no proporcional de los sistemas para la elección de los consejos municipales y provinciales, que ahora duran en su cargo cuatro años (cinco, con anterioridad).

Síndico y Presidente de la Provincia son elegidos necesariamente el mismo día por los consejos respectivos: si por muerte o cualquier otro motivo cesaran anticipadamente en el cargo, también se disuelve el consejo.

Como se verá, las normativas aplicables son parcialmente diversas para los municipios hasta de 15,000 habitantes, para aquellos con población superior y para las provincias. Mientras las votaciones para el consejo provincial se desarrollan sobre la base de distritos uninominales, aquellas para los consejos municipales se realizan con el escrutinio de lista y el elector tiene la posibilidad de expresar también un voto de preferencia al interior de la lista.

En fin, hay que recordar que la Ley 81 ha reducido, en casi el 20%, el número de los componentes de los consejos municipales. Con este hecho, ante todo, se empieza por reducir las dimensiones de la clase política que en Italia está sobredimensionada en modo anormal, desde el momento que cerca de 200,000 personas viven de la política. La disminución no es drástica, pero constituye un primer paso en la dirección justa.

La segunda consecuencia es en daño de los partidos menores pues aunque se apliquen sistemas proporcionales, quedarán excluidos más fácilmente porque, precisamente, disminuye el número de sillones por adjudicar. Cuando es corregido el proporcional con un premio a favor de la agrupación de listas que obtenga la mayoría,

el efecto de selección será mayor frente a las listas de oposición. Eso debería favorecer un proceso de agregación entre las fuerzas políticas menores.

### **3.2. LA ELECCION DIRECTA DEL SINDICO.**

En los comunes (municipios) hasta con 15,000 habitantes, el candidato síndico (presidente municipal) debe estar necesariamente vinculado con una lista de candidatos al consejo comunal y el elector no puede dividir el voto, es decir, no puede votar por una lista y por un candidato síndico no vinculado a ella. Entonces es proclamado elegido el candidato síndico vinculado a la lista que ha obtenido más votos, no necesariamente la mayoría absoluta.

Diversamente de lo que sucede para los municipios más pequeños, las actividades electorales se llevan a cabo en un único turno, excepto en el caso -que solo es posible en los municipios pequeños-, de que los candidatos obtengan el mismo número de votos.

Aún en los municipios con población superior a los 15,000 habitantes los candidatos síndicos deben estar vinculados con una o más listas y la boleta electoral es única, pero el elector es libre para dividir los dos votos; por ejemplo, puede votar por el candidato síndico vinculado a la lista A y por la lista del partido B vinculada a su vez con otro candidato síndico.

Algunas partes políticas, para hacer más clara todavía esta posibilidad de voto dividido, hubieran querido que las dos votaciones acontecieran con boletas diversas; otros hubieran preferido un vínculo rígido, como ese establecido para los municipios menores en los que, recién se ha recordado, se vota por una lista y por el candidato síndico a la que está vinculado. Entre las dos posiciones contrapuestas, prevalece una tercera, de compromiso: aun admitiéndose la desasociación de los dos votos, se ha adoptado una sola boleta, en la que abajo del nombre de los diferentes candidatos síndicos se reportan los distintivos de las listas a las que se vinculan, o sea, casi una invitación al elector para que no divida el voto.

De hecho, según las instrucciones impartidas por el Ministerio de Asuntos Internos a las oficinas electorales, cuando una boleta lleve solo un voto de lista, éste se cuenta también como un voto para el candidato síndico vinculado, lo que impide al elector el votar por la lista preferida, absteniéndose de la votación para el síndico. Eso no es coherente con la previsión del voto distinto. En fin, pero aquí es la misma ley la que lo previene, aún siendo distintas las dos votaciones; la del síndico, como veremos, tiene consecuencias también para la integración del consejo comunal.

Si ninguno de los candidatos a síndico obtiene la mayoría absoluta de los votos, después de dos semanas se procede al segundo turno entre los dos más votados: ya no se vota para el Consejo, aunque si, como se verá, el resultado del balotaje tiene consecuencias sobre la composición de ese. Las listas que en el primer turno estaban vinculadas con candidatos síndicos excluidos por el balotaje, pueden vincularse para el segundo turno con uno de los dos candidatos que quedaron en la contienda, cada uno de los cuales conserva también los vínculos establecidos para el primer turno (de hecho, en las primeras elecciones realizadas con la nueva ley, se ha hecho poco uso de estas facultades).

Este sistema, como se ve, por una parte busca mediar entre la opción de la persona y la del partido; por otra parte, el mecanismo -como se ha visto desde la primera vuelta de votaciones que se tuvieron con la nueva ley-, acaba por modificar radicalmente las relaciones entre las fuerzas políticas, haciendo necesaria la formación de agregaciones más amplias. Sin embargo, en todo caso, las alianzas deben establecerse antes de la votación popular y son sometidas al juicio de los electores. Estas saben por quién votan, mientras que con anterioridad -en la elección del síndico y del presidente de la provincia por parte de los respectivos consejos- los acuerdos entre partidos sucesivos a las elecciones, terminaban por ser más importantes que éstas.

En particular, los partidos al centro de la formación política, aunque de escasas dimensiones, tenían un gran poder contractual, ya que no se podía formar una mayoría sin ellos. Para adelantar un ejemplo concreto, desde 1960 a 1990, el municipio de Milán ha sido dirigido, alternativamente, por mayorías de centro<sup>17</sup> o de izquierda.

Los dos partidos mayores, en esos años, la Democracia Cristiana y el Partido Comunista, han sido siempre mayoría y otra oposición, pero, Socialistas y Socialdemócratas han sido siempre mayoría y el Sindico ha sido siempre Socialista, aun cuando porque sin este partido - que no era el más fuerte - no hubiera sido posible constituir una mayoría.

Con el nuevo mecanismo la competencia electoral tiende a estar entre una formación de derecha y una de izquierda, aunque si por el momento la agregación parece estar más accesible entre las fuerzas de izquierda, menos entre aquellas de centroizquierda.

Regresando a la ley, hay que agregar que desafortunadamente ésta no se ha dado la responsabilidad de disciplinar las fases de individualización de las candidaturas, al interior de las fuerzas políticas. En efecto, si en el viejo sistema, los juegos eran sucesivos a las votaciones, ahora mucho está determinado por cuanto sucede antes, eso implica solo en parte, una recuperación del poder de decisión por parte del cuerpo electoral. Este podrá encontrarse frente a candidaturas totalmente desagradables; por otra parte, el haber admitido el balotaje sólo para los dos candidatos más votados en el primer turno, excluyen mercadeos entre partidos para acordar retiros de candidatos y alianzas extemporáneas, aumenta el condicionamiento derivado de la fase de presentación de las candidaturas.

Más bien, en el caso en que las fuerzas políticas de una misma área no se pongan de acuerdo de inmediato, todavía antes del primer turno, y en cambio presenten candidatos diversos, probablemente ninguno de ellos tendrá éxito o sólo podrá llegar al balotaje.

Por otra parte, las fuerzas políticas deberán adecuar su propio comportamiento a la lógica del nuevo sistema electoral y, entonces, con el tiempo, los inconvenientes se reducirán, aunque porque quien no se adecue será necesariamente marginado. Sin embargo, queda el hecho de que si no se introduce un mínimo de transparencia aún en la fase de elaboración de las candidaturas, el potenciamiento de la capacidad de decisión del elector es, en cierta medida, solamente aparente.

### **3.3. LAS MODIFICACIONES DEL SISTEMA DE GOBIERNO DE LOS ENTES TERRITORIALES.**

La elección directa de los síndicos y de los presidentes de las provincias, también ha tenido consecuencias sobre el sistema de gobierno de los entes respectivos que, por otra parte, no se ha transformado completamente de parlamentario en presidencial.

Efectivamente, antes de la reforma aplicada con la citada Ley número 142 de 1990, en los entes locales italianos, el rol central lo tenía el consejo<sup>18</sup>, que constituía el órgano deliberativo del ente y tenía una competencia general; esta situación solo ha sido modificada parcialmente por la Ley ahora citada que ha valorizado a los ejecutivos, manteniendo, sin embargo, para los consejos, competencias tales como para hacer imposible un gobierno eficaz del ente sin su apoyo. Estas competencias no se redujeron ulteriormente, al introducir la elección directa del síndico, excepto por lo que se refiere a los nombramientos, ahora atribuidos al síndico, aun los referidos a la opción de los componentes de la junta municipal.

Entonces, todavía hoy, el síndico no puede realizar el propio programa si encuentra la oposición intransigente del consejo respectivo. La Ley número 81 busca solo el promover la colaboración entre los dos órganos, asegurando una mayoría sólida a la lista o al grupo de listas que apoya al síndico (sin embargo, como se verá, este resultado no siempre está garantizado en los municipios con población superior a los 15,000 habitantes).

Desde el momento en que se ha mantenido la relación de confianza con el consejo -pero si este la revoca automáticamente es disuelto y la administración es asumida por un comisario gubernativo se ha adoptado un orden que está a la mitad del camino entre el gobierno parlamentario mayoritario, el asambleísta y el presidencial: el tiempo dirá si el experimento tendrá éxito o no.

### **3.4. LA ELECCION DEL CONSEJO COMUNAL EN LOS COMUNES DE HASTA 15,000 HABITANTES.**

Como se ha recordado antes, el objetivo que se proponían los promotores del referéndum electoral en materia municipal era la extensión del sistema mayoritario a todos los municipios. La Ley 81 ha dispuesto ahora, una reordenación general de la materia, que solo asegura en parte el resultado.

Por lo que se refiere a los municipios menores, las innovaciones principales son dos: ante todo, el límite hasta el cual se aplica el sistema mayoritario, que ha sido aumentado de 5,000 a 15,000 habitantes; además, ha sido modificado el mecanismo de voto y reparto de los sillones. Hasta 1993, electorpodíavotarsóloporlos4/5delosconsejeros por elegir, escogiéndolos entre candidatos de listas diferentes. En substancia, el legislador intentaba privilegiar el conocimiento personal respecto a la pertenencia política.

Sin embargo, de hecho, la gran parte de los electores prefería votar una lista en bloque: entonces, en la mayor parte de los casos la mayoría obtenía 4/5 de los sillones; la agrupación mayor de las perdedoras conseguía el quinto restante; todas las otras quedaban excluidas. Por ejemplo, los Municipios con población de hasta 3,000 habitantes, tenían un consejo de 15 miembros; generalmente 12 de mayoría y 3 de minoría, o sea, muy pocos para desarrollar una oposición eficaz.

Ahora, la nueva Ley prevé que a la lista que obtiene más votos vayan los 2/3 de los sillones, los restantes se reparten proporcionalmente entre todas las listas de minoría. En el ejemplo hecho, los sillones disminuyeron a 12; 8 van a lista del síndico y 4 a las otras. Sin embargo, el elector ya no tiene la posibilidad de votar por candidatos de listas diversas y solo puede expresar un único voto de preferencia al interior de la lista preescogida.

Como se ve, la nueva disciplina tiene efectos diversos, en parte contrastantes: asegura todavía al síndico una sólida mayoría en el consejo municipal, pero da espacio a las minorías y refuerza el vínculo de partido, pues ya no es posible hacer selecciones personales que van más allá del voto de lista. El sistema continúa a ejercer un empujón que conjugue a las fuerzas políticas que aspiran a conquistar la mayoría; en cambio, eso no sucede para las fuerzas que están fuera del juego y que, más bien, si piensan obtener una buena afirmación, tienen ahora la posibilidad de conseguir un sillón a través de la repartición proporcional de los sillones de minoría.

### **3.5. LA ELECCION DEL CONSEJO COMUNAL EN LOS COMUNES CON MAS DE 15,000 HABITANTES.**

En los municipios con población superior a los 15,000 habitantes las cosas son más complejas. Ante todo, como ya se ha recordado, todas las listas de los candidatos al consejo comunal están vinculadas necesariamente con un candidato síndico y cada candidato síndico está vinculado con una o más listas. Como se verá, las más de las veces, pero no siempre, se atribuye un premio de mayoría a la lista o al grupo de lista vinculadas al síndico elegido; con esta limitación se aplica, luego, el reparto proporcional de los sillones entre las diferentes listas.

Al interior de cada lista son elegidos los candidatos que hayan obtenido un mayor número de votos de preferencia, pero en el primer lugar de la graduatoria se pone por Ley al candidato síndico vinculado a la lista cuando este no haya salido elegido como síndico.

Si el síndico es elegido al primer escrutinio, sin que sea necesario el balotaje, se aplica un reparto proporcional de los sillones entre todas las listas en los dos casos: ante todo, si el grupo de listas vinculadas al síndico obtiene con el sistema proporcional al menos el 60% de los sillones, o, también, cuando tales listas hayan obtenido menos de la mitad de los votos válidos. En caso diferente, es decir, cuando las listas vinculadas al síndico hayan obtenido al menos el 50% de los votos, a esas se les asignan el 60% de los sillones. Como se ve, está previsto un premio de mayoría, pero solo en el caso en el que se advierta menos la necesidad, porque de cualquier manera las listas vinculadas obtendrán ya la mayoría aún con el reparto proporcional.

En cambio, si las listas vinculadas no han obtenido el 50% de los votos y por lo tanto, verosíblemente ni siquiera la mayoría de los sillones, a esas no se les asigna ningún premio y entonces el síndico se encuentra sin

mayoría en el consejo. Eso puede provocar graves dificultades desde el momento en que el gobierno de este presupone una estrecha colaboración entre los dos órganos.

En cambio cuando se vaya al balotaje, en las listas vinculadas al síndico elegido va el 60% de los sillones, a menos que con la aplicación del proporcional el número de los sillones resulte mayor; este premio de mayoría se aplica siempre que en el primer escrutinio ninguna lista o grupo de lista haya obtenido más del 50% de los votos.

Todo esto tiene un aspecto paradójico: el síndico elegido en el primer escrutinio -y por lo tanto, con un mayor apoyo popular- lleva consigo un premio de mayoría solo si las listas vinculadas han obtenido 50% de los votos; en cambio, el síndico elegido con el balotaje -y por lo tanto, más débil- obtiene el premio de mayoría aunque si las listas vinculadas no han obtenido la mayoría absoluta: solo se requiere que la división del voto al síndico, de aquel de la lista, no haya sido hecha con el fin de hacer surgir una mayoría contrastante respecto a la que expresará el síndico en el balotaje.

### **3.6. EL SISTEMA ELECTORAL PROVINCIAL.**

Para las elecciones provinciales se ha mantenido el sistema precedente, basado sobre distritos uninominales, pero, como también con anterioridad, en cada distrito no necesariamente se elige al candidato que obtiene mayor número de votos y, más bien, ni siquiera se excluye que mientras que un distrito sean elegidos más candidatos, en otro resulte que no está representado en el consejo.

Los candidatos de un mismo partido, presentes en los diferentes distritos uninominales están vinculados entre ellos con un candidato presidente que, a su vez, está vinculado con uno o más grupos de candidatos consejeros: el elector no puede votar por un candidato presidente y un candidato consejero que no estén vinculados. Como en los municipios menores<sup>19</sup>, necesariamente se debe votar por el candidato presidente y por uno de los candidatos consejeros a él vinculados, (presentes) en el distrito.

Sin distinguir entre la elección del presidente al primer turno o después del balotaje, al conjunto de los grupos de candidatos vinculados se les asigna al menos el 60% de los sillones; los sillones residuales se reparten proporcionalmente a los grupos de candidatos vinculados a los candidatos presidentes perdedores.

Como se ve, en las elecciones provinciales el premio de mayoría siempre se aplica; sin embargo, subsiste otro inconveniente: la elección, que realizada sobre la base de distritos uninominales es directa para asegurar la presencia en el consejo de los representantes de las diversas realidades locales, precisamente porque con frecuencia en Italia, los intereses de las cabeceras de las ciudades de provincia son diferentes de aquellos de los municipios menores que pesan sobre esas, los que a su vez pueden estar contrapuestos, por ejemplo, entre zonas agrícolas y zonas industriales, entre llanura y montaña, entre poblaciones urbanizadas y rurales. El hecho de que no sea elegido en cada distrito el candidato que haya obtenido el mayor número de votos puede, por lo tanto, tener un efecto distorsionador, que se nota tal vez menos porque el mismo inconveniente se producía también con el sistema precedente, fundado sobre un reparto proporcional de los sillones entre grupos de candidatos vinculados: la novedad está constituida solamente por el premio de mayoría.

En efecto, ya antes en 1993, en las elecciones provinciales, como en aquellas senatoriales, no se excluían tres situaciones anómalas: en uno o más distritos podía ser elegido otro candidato, en lugar de aquel que hubiese obtenido más votos; en otros no resultaba elegido ninguno, y en otros, todavía, los elegidos eran más de uno<sup>20</sup>. De hecho la presencia de distritos no representados era frecuente precisamente en las elecciones provinciales, en las que el número de distritos era como ahora, igual al número de los consejeros por elegir. En las elecciones senatoriales este resultado era menos probable si se tiene que el número de los distritos uninominales era inferior respecto a los escaños por cubrir<sup>21</sup>.

La reforma del sistema electoral para los consejos provinciales, contenida en la Ley 81, no resuelve en modo alguno de los problemas mencionados y la atribución del 60% de sillones al grupo vinculado con el presidente

elegido, no reduce la probabilidad de que los tres resultados se verifiquen. Más bien, la norma (artículo 9, párrafo 7) según la cual cada grupo de candidatos que obtenga al menos un sillón es proclamado elegido en primer lugar el candidato presidente, hace sí que <ope legis> un correspondiente número de distritos no exprese ni siquiera un consejero.

### **3.7. LA LIMITACION DE LOS GASTOS ELECTORALES.**

Un aspecto de la nueva Ley que merece una aprobación incondicionada es la introducción de limitaciones a los gastos electorales de los candidatos. Se sostiene, con razón, que uno de los factores que han concurrido mayormente a determinar la corrupción del sistema político italiano lo constituya el crecimiento continuo de los gastos electorales, inducido también por la amplia aplicación del voto preferencial. La nueva Ley interviene en este campo, aunque sea limitadamente a las solas elecciones administrativas, con dos órdenes de disposiciones. Por un lado, se introducen límites rigurosos a la publicidad por medio de los periódicos y de la televisión; se trata de límites objetivos, fácilmente controlables, desde el momento en que las eventuales violaciones están ante los ojos de todos y de hecho, me parece, que en las elecciones de 1993, este tipo de propaganda se haya reducido drásticamente respecto a cuanto sucedía con anterioridad.

En cambio, menos eficaz es el segundo límite, que impone obligaciones de publicidad en orden a los gastos electorales sostenidos; disposiciones de este género, privadas de sanciones adecuadas, no son nuevas en el ordenamiento jurídico italiano y han dado lugar a declaraciones <ad usum deliphini,> carentes de cualquier ubicación en la realidad. Las únicas limitaciones que hasta ahora han resultado eficaces han sido las fundadas sobre datos objetivos (por ejemplo, la prohibición para fijación de carteles fuera de los espacio predispuestos).

## **4. LOS NUEVOS SISTEMAS ELECTORALES PARA LAS ELECCIONES POLITICAS.**

### **4.1. LOS VINCULOS CONSTITUCIONALES.**

Antes de examinar la nueva normativa, puede ser oportuno referirse brevemente a los vínculos que actualmente impone la Constitución.

Según el artículo 48 “el voto es personal e igual, libre y secreto”. Eso hace difícil la introducción del voto por correspondencia que aparece como necesario si se quiere facilitar la participación en las votaciones de los italianos residentes en el extranjero.

Por otra parte, los artículos 56 y 57 fijan, respectivamente, en 630, el número de los diputados y el 315 el de los senadores elegibles (a estos se agregan una decena de senadores a vida), que no permiten, obviamente, reducir el número de los parlamentarios con ley ordinaria, a diferencia de cuanto se ha hecho para los consejos municipales.

Los dos artículos mencionados prevén, por otra parte, una repartición de curules entre las diversas circunscripciones de la Cámara, en proporción a la población. Para el Senado, la repartición proporcional entre regiones está corregida por el vínculo, según el cual, ninguna región puede tener menos de siete escaños, excepto las dos menos populosas: Valle de Aosta y Molise que eligen, respectivamente, a uno y dos senadores. Estas reparticiones, obviamente, son intangibles con ley ordinaria y una vez más se hace necesario emanar una ley constitucional si se desea permitir a los italianos residentes en el extranjero, elegir a sus propios representantes.

En fin, en base al artículo 57, el Senado “es elegido sobre base regional”, lo que parece excluir la adopción de un sistema electoral que prevea asignaciones de escaños, aunque sea solo mediante la recuperación de los restos, sobre base nacional.

## **4.2. EL VOTO DE LOS ITALIANOS EN EL EXTRANJERO.**

Hasta ahora los ciudadanos italianos residentes en el extranjero han tenido que reentrar en Italia para poder expresar su propio voto. Sólo para las elecciones de los representantes italianos al Parlamento Europeo, los connacionales residentes en los países de la Comunidad Europea podían votar en las representaciones diplomáticas ahí existentes.

En ocasión de la revisión general de la normativa electoral, el problema ha sido enfrentado, tal vez con modo poco instrumentalizado, desde el momento en que su solución, como se ha visto, requiera una revisión constitucional y por lo tanto, tiempos mucho más largos de aquellos necesarios para la aprobación de la leyes ordinarias. La sospecha es que al menos alguien haya utilizado la cuestión para retrasar la aprobación de la ley electoral y, entonces, prolongar la vida de un Parlamento que, según lo ha repetido varias veces el Presidente de la República, deberá ser disuelto apenas sea posible elegir uno nuevo con las nuevas reglas, consecuentes al referéndum de 1993.

Entonces, con estrecho rigor, para asegurar una representación de los italianos que viven en el extranjero, en ocasión de las próximas elecciones políticas, se hubiera debido aprobar antes las modificaciones constitucionales necesarias, para elaborar, luego, la nueva ley electoral. Eso hubiera implicado un retraso de varios meses, o, aun, de años.

La Ley 276 de 1993 le ha dado la vuelta al obstáculo con un artificio: se ha delegado al Gobierno la institución de circunscripciones (electorales) en el extranjero para la elección tanto de la Cámara como del Senado, así como regular el derecho al voto, que podrá ser expresado no solo reentrando en Italia, sino, también, en el extranjero, y también por correspondencia; permanece como un misterio como sea posible garantizar el correcto desarrollo de las operaciones aun en los países con regímenes dictatoriales, o en los que sus gobiernos se oponen al desarrollo de elecciones extranjeras en su propio territorio.

El Gobierno deberá predisponer de un esquema de decreto, sobre el cual será escuchada la opinión del Consejo General de los italianos en el extranjero y de las Comisiones Parlamentarias competentes por materia, después, será, emanado el decreto delegado antes de diciembre de 1993. Sin embargo, esto (y aquí está el artificio) entrarán en vigencia solo al día siguiente de la entrada en vigencia de la ley constitucional creadora de las circunscripciones (electorales) en el extranjero para la elección del parlamento. En substancia, en espera de la emanación de la ley constitucional, se predispone cuanto sea necesario para poderla aplicar.

## **4.3. LOS CONDICIONAMIENTOS REFERENDARIOS.**

El legislador de 1993, además de los condicionamientos constitucionales, recordados ahora, añadía uno político: como se ha visto, apenas se había realizado un referéndum popular que, abrogando el sistema proporcional precedente vigente para el Senado, había introducido un sistema mixto, con prevalencia mayoritaria (en distritos uninominales), corregido por la recuperación de 105 restos con el proporcional. Queda claro que a pocos meses o a pocas semanas de distancia, el Parlamento no podía adoptar soluciones contrastantes con la voluntad general apenas expresada, aunque si se podía discutir sobre la exactitud de su contenido, es decir, sobre el hecho, vigente por efecto de abrogación referendaria, o solo el abandono del proporcional. Esta última tesis, apreciable en todo si se considera aisladamente al referéndum electoral de 1993, convence menos si se precisa el conjunto de los referéndums realizados este año: el cuerpo electoral se ha pronunciado contra el sistema de los partidos existentes, contra su injerencia en la vida pública, y en este contexto, la opción en favor de la aplicación del método mayoritario al interior de distritos uninominales tenía un valor estratégico.

Por lo que se refiere al Senado, el Parlamento se ha limitado a corregir algunas incongruencias técnicas resultadas de la abrogación referendaria, incongruencias que son explicables totalmente desde el momento en que los promotores del referéndum habían solo tijereteado, pudiendo solo proponer la abrogación de esta o de aquella norma, la cancelación de esta o de aquella palabra, mientras que se encontraban en la imposibilidad de agregar al texto normativo aunque fuera solo una coma.

Las dos mayores distorsiones derivaban de la falta de adecuación de los distritos uninominales, inmodificados desde 1948, respecto a los cambios de la población: en casi medio siglo las diferencias habían llegado a ser enormes, pero no habían creado graves problemas sino hasta 1992, pues los escaños se asignaban con el sistema de tipo proporcional. Pero, ahora que en cada distrito se elige al candidato más votado, la situación resulta insostenible.

Por otra parte, por efecto del referéndum asume gran relieve la relación entre el número de los distritos uninominales existentes en una región y el número total de los escaños que se le asignan, porque, precisamente es esta relación la que determina el espacio dejado al reparto proporcional de una cuota de escaños. Pero, la situación después del referéndum resultaba también bajo este perfil muy diferente de región en región. Baste recordar los dos casos límites: en Lacio, 11 senadores (el 41% del total) serían elegidos con el proporcional, mientras que todos los siete senadores de Friuli-Venecia Julia serían elegidos con el sistema mayoritario. Como se ve, el resultado del referéndum imponía cuando menos el redefinir lo más pronto posible, los distritos senatoriales.

De cualquier manera, el vínculo referendario acabó por aplicarse aun frente a la predisposición de la ley electoral para la Cámara, cuando menos por lo que se refiere a la orientación general de la ley, es decir, a la adopción del sistema mayoritario al interior de los distritos uninominales, acompañado del recurso al proporcional para cobertura de 1/4 de los sillones. Como se ve, bajo este perfil las dos leyes son iguales; las diferencias se refieren, más bien, al mecanismo para la recuperación proporcional.

## **5. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL PARA EL SENADO (LEY DEL 4 DE AGOSTO DE 1993, NUMERO 276).**

La Ley 276, ante todo, ha racionalizado al sistema, disponiendo que en cada región se constituya un número de distritos uninominales igual a 3/4 de los sillones que se le asignan, con excepción para Valle de Aosta y Molise, en donde el número de los distritos es igual al de los escaños (1 y 2, respectivamente) y para Trentino-Alto Adigio se mantiene la situación precedente: los distritos uninominales quedan en 6 sobre 7 y no bajan a 5 como resultaría de la aplicación de la regla general. En los dos primeros casos, la solución adoptada estaba impuesta por los números, en el tercero, por la presencia de una fuerte minoría lingüista que sería dañada por la reducción en el número de distritos.

En cambio, no ha sido posible remover la otra incongruencia, en cuanto a que, por la regla constitucional sobre la elección del Senado sobre base regional, generalmente se recaba la consecuencia de que no son admitidas las recuperaciones de los restos (electorales) en sede nacional. Desde el momento en que las Regiones italianas son poco homogéneas por población, el constante mantenimiento de las relaciones entre los senadores elegidos con el mayoritario y senadores elegidos con la recuperación proporcional de restos (electorales), hace que esto último implique en 9 casos no más de 3 escaños, en 8, de 5 a 8 escaños y solo en Lombardía 12 escaños<sup>22</sup>: sobre los ochenta escaños asignados con el reparto proporcional, 20, es decir un cuarto, lo será en regiones que asignan de este modo no más de 3 escaños, en las que se aplica, de hecho un espacio de exclusión muy elevado.

Para apreciar la proyección efectiva del reparto constitucional es necesario, por otra parte, referirse al mecanismo de asignación de los escaños que, respecto a los resultados del referéndum, ha sido modificado sólo parcialmente.

El candidato individual en el distrito uninominal, puede ser vinculado con candidatos de otros distritos, constituyendo de esta manera, un grupo que concurre a la recuperación proporcional. El elector dispone de un único voto, por atribuir a un candidato en el distrito uninominal. Como ya se ha recordado varias veces, quien obtiene más votos es elegido y sus votos no concurren para determinar el conjunto (de votos) del grupo al que eventualmente está vinculado. Entonces al reparto proporcional participan los diversos grupos, una vez deducidos los votos de los elegidos en los distritos. En substancia, la recuperación proporcional se refiere a los candidatos que perdieron vinculados con candidatos de otros distritos.

Los escaños por asignar con el proporcional se reparten con el sistema de Hont entre los grupos; al interior de estos, la graduatoria se establece sobre la base de los porcentajes de votos válidos obtenidos por los candidatos

en sus respectivos distritos. En todos los distritos, por lo tanto, será elegido al menos un senador; en un cierto número (de distritos), en no más de la tercera parte, los elegidos serán dos o más.

Me parece difícil evaluar a priori las consecuencias de este mecanismo complejo, aunque, porque, como ya se ha recordado, el sistema de los partidos está en una rápida evolución. De cualquier manera, se debería realizar la marginación de los movimientos más pequeños, que no sean mayoritarios en el interior de uno o más distritos. Entonces, el sistema tendrá un efecto selectivo, que, por otra parte y en menor medida, también se producía con el proporcional, dado que el reparto acontecía al interior de cada una de las regiones, sin recuperación de los restos (electorales) sobre el plano nacional. Ahora, en base a la medida, se reduce a un cuarto con el proporcional en las diversas regiones el número de los escaños por asignar y, disminuyendo el número de los escaños, se reducen los efectos proporcionales.

De cualquier modo, la nueva disciplina debería estimular a las fuerzas menores a presentar candidaturas comunes, pero la operación no es fácil y se puede prever que en casos diversos la nueva agregación resultará más débil que sus componentes. En efecto, se debe recordar que hasta ahora, en Italia, operaciones de tal género han tenido poco éxito, por eso se dice que en política 2+3 sumarán 6, pero, con frecuencia, 3 o 4.

En las Regiones en las que hay un partido dominante, la recuperación proporcional debería dar espacio al segundo y al tercer partido que, por otra parte, serán penalizados respecto a cuanto ocurrió en las elecciones de 1992. Allá en donde la situación está más equilibrada y los partidos mayores se dividirán los distritos uninominales, la desincorporación de los votos de los candidatos elegidos determinará efectos menos previsibles.

También debería cambiar el comportamiento de los electores, desde el momento en que en cada distrito electoral la competencia se limitará a dos o máximo a tres candidatos; los otros no tienen la posibilidad de suceso; por consecuencia, el elector que no se identifica con un candidato fuerte, si quiere influir sobre el resultado, está obligado a escoger el que le parece menos malo. Por otra parte, este efecto de suma podría ser eludido por la recuperación proporcional, en cuanto a que el voto dado a un candidato seguramente perdedor en el distrito, puede resultar igualmente eficaz, precisamente, en sede de recuperación. En este sentido, el mecanismo adoptado para el Senado es contradictorio y puede tener efectos políticos fuertemente distorsionantes si la agregación se produce en algunos sectores de la formación política (por ejemplo, la izquierda) y no en otras. Los primeros estarán en una posición de ventaja en buena parte de los distritos uninominales, los otros estarán subrepresentados, porque el proporcional se aplica solo sobre 1/4 de los escaños. Una vez más: las fuerzas políticas que no se adecuen a la nueva lógica serán marginadas.

## **6. EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL PARA LA CAMARA DE DIPUTADOS (LEY NUMERO 277 DEL 4 DE AGOSTO DE 1993).**

Como ya se ha mencionado, el sistema electoral para la Cámara presenta un elemento de homogeneidad con el senatorial: también tres cuartas partes de la curules se atribuyen a los candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en el ámbito de los distritos uninominales que, por otra parte, generalmente serán más pequeños de los distritos senatoriales, dado que el número de los diputados (630) es el doble de aquel de los senadores elegidos (315)<sup>23</sup>.

Las mayores diferencias se refieren al modo de la atribución proporcional del restante 25% de las curules y que opera en dos tiempos; primero a nivel nacional y sucesivamente en el ámbito de 26 circunscripciones: 13 de éstas corresponden a una región; las seis regiones más populosas, en cambio, están divididas en dos circunscripciones (la Lombardía en tres); las provincias que comprenden las cuatro mayores ciudades italianas (Roma, Milán, Nápoles y Turín) constituyen cada una de ellas una circunscripción. La región más pequeña, Valle de Aosta 24, elige un sólo diputado en un distrito uninominal, sin recuperación proporcional.

Los candidatos en los distritos uninominales deben estar vinculados con una lista para los fines de la repartición proporcional y también pueden estar comprendidos en ella, teniendo así dos posibilidades de éxito.

El elector dispone de dos votos diferentes para expresarse con dos boletas diversas: una, por un candidato en el distrito uninominal, la otra, por una lista circunscriptiva; es completamente libre para votar en modo no homogéneo, y, por otra parte, siendo diferentes las boletas, ni siquiera para fines estadísticos será posible saber cuántos se han comportado de esa manera.

Sin embargo, las dos votaciones se interfieren entre ellas. En efecto, en la repartición proporcional no se consideran todos los votos obtenidos por cada lista; se aplica una reducción (separación) en relación a los votos obtenidos por los candidatos vinculados que han sido elegidos en los distritos uninominales (en el caso de candidatos vinculados a varias listas, es decir, a movimientos políticos diversos que aun conservando su autonomía han presentado candidaturas comunes en los distritos uninominales, los votos serán restados pro cuota de las diversas listas.

La separación correspondiente como regla general al número de los votos indispensables para ser elegidos (uno más de los votos obtenidos que el segundo que llegó), pero no puede ser inferior al 25% de los votos válidos, si el elegido ha alcanzado este límite. Entonces, para la repartición proporcional se tiene en cuenta el total de los votos conseguidos por la lista en la circunscriptiva, disminuido en la medida ahora indicada por efecto de eventuales candidatos ya elegidos en los distritos (cifra electoral circunscriptiva). Sumando las cifras electorales circunscriptivas de las listas presente en las diversas circunscriptivas con el mismo distintivo, se obtiene la cifra electoral nacional de la lista (o más exactamente, del reagrupamiento de listas), en sustancia el número de votos del partido que se utiliza en la repartición proporcional.

Ante todo se establece a nivel nacionales cuáles reagrupamientos de listas (cada reagrupamiento comprende una sola lista por circunscriptiva) son admitidos a la repartición proporcional; por otra parte, de ello están excluidos los reagrupamientos que no han obtenido al menos el 4% de los votos válidos (para este fin se hace referencia a los votos efectivos, sin aplicar la separación).

Entonces, se suman las cifras electorales nacionales de todas las listas admitidas en la repartición y se divide tal suma por el número total de las curules por asignar con el sistema proporcional: el resultado constituye el cociente electoral nacional. A cada reagrupamiento de listas le corresponden tantas curules cuentas veces ese cociente está comprendido en la respectiva cifra electoral nacional (las curules residuales se atribuyen a las listas con los restos mayores).

Una vez establecido cuántas curules le corresponden a cada reagrupamiento de listas, se procede a la distribución en las circunscriptivas; en cada una de ellas se calcula ante todo el cociente electoral circunscriptivo, que se obtiene dividiendo el total de las cifras electorales circunscriptivas admitidas en la repartición (aquellas que han superado el umbral del 4% sobre el plano nacional) entre el número de las curules asignadas a la circunscriptiva (por ejemplo 4).

Entonces se dividen las diversas cifras electorales circunscriptivas entre el cociente electoral, obteniendo los cocientes de lista (por ejemplo: lista A: 1, 36; B: 0.57; C: 2.07), cuyas partes enteras indican el número de curules asignadas en la circunscriptiva a las diversas listas (1 a la lista A y 2 a la C). Sin embargo, en tal modo no se llega a la asignación de todas las curules, quedan algunas (en el ejemplo 1).

Para distribuir también esas curules residuales se establece en cada circunscriptiva la graduatoria de las listas sobre la base de la parte decimal de los respectivos cocientes (en el ejemplo B, A, C).

Partiendo de la circunscriptiva menos populosa, Molise, la oficina electoral central asigna las curules que todavía están disponibles. Se repite la misma operación pasando a las otras circunscriptivas, siguiendo siempre el orden invertido respecto al número de habitantes. En la medida que los diversos reagrupamientos de listas han obtenido todas las curules que les corresponden sobre la base de la repartición total aplicada a nivel nacional, las listas relativas se excluyen de la repartición a nivel circunscriptivo. Si al término de la repartición circunscriptiva un reagrupamiento no hubiera obtenido todas las curules que le correspondían, éstas le serán asignadas en las circunscriptivas en las que ha obtenido los mayores residuales; entonces se dará un desplazamiento de curules de una de las circunscriptivas más populosas a otra.

Para establecer quien es elegido en las diversas listas, se sigue el orden de éstas (ya no habrá más voto preferente); si los candidatos comprendidos en una lista resultan elegidos todos y a la misma aun le corresponden curules, será elegido un número correspondiente de candidatos vinculados que quedaron como perdedores en los distritos uninominales: la graduatoria se establece sobre la base de los porcentajes obtenidos por ellos en los distritos respectivos.

Como se ve, el sistema es complejo. Bajo un perfil y bien entendido limitadamente a la asignación de 1/4 de los curules, ese es más proporcional que el precedente (y que el senatorial). Si se procede preventivamente a una repartición total en sede nacional, caen, en efecto, las alteraciones al sistema proporcional consecuente a las reducidas dimensiones de las circunscripciones. Por otra parte, la separación determina una alteración sensible con daño para los partidos mayores que, de cualquier manera, están favorecidos por el mecanismo mayoritario aplicado para la asignación de la 3/4 partes de las curules.

Es difícil establecer preventivamente en que medida el nuevo sistema sea mayoritario y en que medida es proporcional. Mi opinión es la de que el resultado será más o menos mayoritario según ya sea la distribución de los votos entre las diferentes fuerzas políticas, ya sea por el comportamiento de éstas.

Los mecanismos descritos deberían promover la agregación de las fuerzas menores, sin llevarlas a su desaparición; un espacio puede ser recuperado por éstas, ya sea a través de la victoria en algún distrito, si en el caso fuese favorecida por la falta de presentación de candidatos por parte de partidos aliados, ya sea en la sede de la repartición proporcional; y bajo esta último perfil, el espacio para los menores es mayor en el sistema electoral de la Cámara que en el senatorial.

### **Nota de actualización**

Las primeras elecciones políticas con las nuevas leyes, realizadas en marzo de 1994, han determinado grandes trastornos en el sistema político. Como ya se ha recordado en este artículo, ya estaban en curso grandes profundos y el proceso de renovación se había acentuado en ocasión de las elecciones municipales de 1993; las que se llevaron a cabo en el otoño se concluyeron con el éxito de la izquierda, balanceado en el centro-sur del país por la afirmación de la extrema derecha M.S.I. (movimiento social italiano); tuvieron una gran resonancia los casos de Roma y Nápoles, en donde los candidatos a presidente municipal, de este partido, llegaron al balotaje y fueron derrotados por un escaso margen.

Ello alarmó a los moderados que por un lado veían como probable una victoria de los “comunistas”, pero, por el otro, se convencieron de que una coalición de centro-derecha se hubiera podido imponer. De este estado de ánimo se hizo su intérprete el financiero Silvio Berlusconi, que constituyó un nuevo movimiento político: “Fuerza Italia”, auxiliado en su acción por el control de las redes de los canales privados de la televisión. En pocos meses “Fuerza Italia”, presentada como expresión de la renovación aun cuando en ella confluían diversos exponentes de los partidos tradicionales. Llegó a ser el primer partido italiano (21% de los votos de lista, para la Cámara de los Diputados); los otros partidos y movimientos nuevos no tuvieron éxito con excepción de la Liga del Norte, que, por otra parte, quedó confinada en el norte del país y sólo en una circunscripción de Lombardía logró conservar el primer lugar sin ser superada por “Fuerza Italia”. Los viejos partidos de gobierno, en cambio, sufrieron una caída desastrosa: el partido popular, heredero de la D.C. (Democracia Cristiana), que casi durante cincuenta años había dominado la política nacional aunque por efecto de diversas divisiones alcanzó sólo el 11% de los votos, un tercio de su consistencia de cinco años antes. De los partidos tradicionales sólo se salvaron aquellos de la oposición, el P.S.D. (Partido Socialista Democrático) heredero de los viejos comunistas, con el 20% de los votos, y Alianza Nacional, que con el 13.5% tomó el lugar del M.S.I. (Movimiento Social Italiano).

Estos datos tienen, obviamente, sólo un valor indicativo, porque el voto de lista está influenciado por el del distrito uninominal, en donde el elector si quiere influir sobre el resultado debe escoger uno de los candidatos más competidores. Además, casi todos los partidos encontraron dificultades para presentar candidaturas en

ésta o en aquella parte del país, por efectos de la disciplina más rigurosa en la materia, de la que ya se ha hablado en el texto.

El éxito de la elección, jugado por primera vez en manera prevaleciente al interior de los distritos uninominales, más que por la fuerza de los diversos grupos, estuvo condicionado por el juego de las alianzas. En esta lógica no participaron los populares que aspiraban a mantener un rol central en el sistema, pero que no lograron llamar a otras fuerzas consistentes, excepto al grupo del honorable Segni quien con escasos partidarios había dejado el partido (D.C.) algunos meses antes y obtuvo el 4.6% de los votos.

A la izquierda, el frente de los progresistas resultó ser una alianza entre el P.D.S., “Refundación Comunista” (también aquí se trata de un partido surgido de la división del “Partido Comunista”, cuando éste se había transformado en partido democrático de la izquierda) y otros grupos menores diversos.

En el centro derecha, la fuerte presencia de la Liga del Norte en el norte de Italia y su hostilidad contra “Alianza Nacional” indujeron a Berlusconi a una solución articulada: en el norte, “Fuerza Italia” en los distritos uninominales tanto de la Cámara como del Senado, presentó candidatos comunes con la “Liga del Norte”, mientras que “Alianza Nacional” participó por su propia cuenta; en cambio en el sur “Fuerza Italia” y “Alianza Nacional” se presentaron unidos en los distritos uninominales. “Fuerza Italia” con sus aliados, logró así una fuerte mayoría absoluta de los curules de la Cámara de los diputados y se acercó a la mayoría absoluta en el Senado. La diversidad de éxitos se explica en parte por el efecto de la particularidad de los dos sistemas electorales y con la distribución territorial de los votos. Las izquierdas lograron contener las pérdidas en el Senado, ya sea porque resultaron mayoritarias en casi la mitad de las regiones (y la asignación de los escaños en el Senado se agota sobre la base regional), ya sea porque en las elecciones de 1994 fue el electorado juvenil el que expresó una acentuada orientación hacia la derecha y, precisamente, los ciudadanos comprendidos en las edades entre los 18 y 25 años no votan para el Senado sino sólo para la Cámara de los Diputados.

Más allá de ese terremoto se prevén ordenamientos ulteriores, aun en el interior de la actual mayoría; se verá si sus componentes logran colaborar más allá de las contraposiciones, que resultan influidas por el hecho de que al interior del Parlamento actual, “Fuerza Italia” resulta subrepresentada respecto a los propios aliados, con casi la mitad de los votos ha obtenido solo 2/5 partes de las curules y escaños de la coalición, porque en la fase de la presentación de las candidaturas ha tenido que favorecer a los aliados que en esa época fueron considerados como los más fuertes. Las turbulencias en el sistema de partidos ha sido tales como para hacer pasar a segundo plano las modificaciones normativas hechas entre el otoño de 1993 y la primavera de 1994; aquí se hace un breve resumen en modo de poner al día cuanto se ha dicho en el artículo.

Las disposiciones necesarias para aplicar las nuevas leyes electorales y, en particular, aquellas de individualización de los nuevos distritos electorales han sido emanadas en los tiempos previstos. Por otra parte, el Parlamento ha rechazado la ley constitucional sobre la representación de los italianos en el extranjero que, si han querido participar en las votaciones de marzo de 1994, han tenido que reingresar en Italia.

En vía excepcional, con decreto ley número 42 de 1994, se ha establecido que en las elecciones previstas originalmente para el 27 de marzo, se pudiese votar también al día siguiente hasta las 22 horas; esta solución completamente anómala ha sido adoptada por la coincidencia con la pascua hebrea con el fin de permitir a los israelitas votar sin violar los preceptos de su religión.

También se ha llevado a cabo alguna innovación por lo que se refiere a las elecciones locales, la más significativa está en el reforzamiento de la garantía prevista en favor del sexo femenino, por efecto de la ley número 415 de 1993, ahora en las listas de candidatos para el consejo municipal ninguno de los dos sexos puede estar representado en medida superior a las 2/3 partes de los consejeros asignados.

En fin, se había mencionado que el artículo 68 de la Constitución exigía para la autorización a proceder en la cámara a que se pertenecía con la finalidad de someter a juicio penal a los parlamentarios, pero, por efecto de

la ley constitucional número 3 de 1993, esa disposición ha sido cambiada radicalmente y ahora la autorización es necesaria solo para someter a los parlamentarios a limitaciones de la libertad personal.

## **7. ELEMENTOS COMUNES EN LAS DIVERSAS LEYES.**

Para completar el cuadro es necesario referirse todavía a algún elemento relevante para el funcionamiento de los diferentes sistemas; no se había hablado de ello porque son comunes a eso.

### **7.1. CONCENTRACION DE LA VOTACION EN UNA SOLA JORNADA.**

Las tres leyes consideradas disponen que la votación se agote en un solo día, como ya acontecía para la elección de los representantes italianos al Parlamento Europeo. De esta manera se elimina la suspensión de las actividades de voto el domingo por la noche a las 22 horas y el reinicio el lunes sucesivo de las 7 a las 14 horas. De ese modo se reducen los costos y se eliminan los temores de manipulación de las urnas en las horas nocturnas, cuando los componentes de las casillas no están presentes.

A estas decisiones positivas se acompañan dos consecuencias negativas. Ante todo, los componentes de las casillas, después de una larga jornada pasada en las salas de las votaciones, a las 22 horas deberán iniciar las operaciones de escrutinio, más bien complejas, particularmente para las elecciones municipales y para aquellas de la Cámara; operaciones que se alargarán durante una buena parte de la noche; el riesgo de error crece notablemente.

Además, hay que esperarse un aumento del abstencionismo, de casi el 10%, en la medida correspondiente a la porción del electorado que por costumbre votaba el lunes por la mañana, aunque porque algún trabajador dependiente no podía tener el goce del derecho de ausentarse del trabajo para recarse a las urnas. La consideración es banal, pero, es necesario tener presente que en último medio siglo la participación de los italianos en las votaciones ha sido muy elevada. Para determinar este resultado han concurrido diversas causas, entre ellas, la de la organización de las votaciones en modo muy cómodo para los electores.

### **7.2. ELIMINACION DEL PRIVILEGIO DE LOS PARTIDOS PRESENTES EN PARLAMENTO EN LA PRESENTACION DE LAS CANDIDATURAS.**

Con excepción para los municipios más pequeños, las tres leyes han mantenido la regla tradicional en Italia de requerir que la presentación de las candidaturas esté formada por parte de un cierto número de electores; eso con el fin de evitar las candidaturas de disturbio, carentes de un séquito significativo. En cambio, han abolido la facultad atribuida en los últimos años a los partidos presentes en el Parlamento de presentar candidaturas sin haber recogido las firmas. Así se ha eliminado un privilegio injustificado, cuando menos en las elecciones municipales; así que ahora, todos los grupos políticos, viejos y nuevos, se ponen sobre el mismo plano, lo que creará problemas a los más pequeños y menos organizados.

### **7.3. LA PROMOCION DE LAS CANDIDATURAS FEMENILES.**

Aunque si desde hace medio siglo las mujeres tienen derecho de voto, los candidatos a los diferentes cargos son en grandísima mayoría hombres y muy pocas mujeres han sido elegidas. Ahora el problema se ha enfrentado, pero solo en referencia a las votaciones que se desarrollan sobre la base de listas, es decir, las comunales y las relativas a 1/4 de los diputados, en cuanto a que hubiera sido difícil introducir una normativa como sostén para las votaciones que se realizan en distritos uninominales.

En efecto, la ley electoral comunal (municipal) dispone que “en las listas de los candidatos ninguno de los dos sexos puede ser, por norma, representado en medida superior a los dos tercios”. La proyección práctica de esta disposición es muy limitada; ante todo, por su carácter dispositivo, que hace difícil que una lista sea rechazada por exceso de presencias masculinas o femeninas; secundariamente, ser candidatas no significa ser elegidas y,

por lo tanto, la inserción en la lista de candidatas, en hipótesis, fue porque precisamente no tienen probabilidades para obtener un número suficiente de preferencias (entonces, la disposición es inútil).

En cambio es más rígido el mecanismo previsto para la Cámara de los Diputados: las listas presentadas para el reparto proporcional de 1/4 de las curules deben contener, en orden alternado, hombres y mujeres. Dado que aquí la elección sigue rígidamente el orden de la lista, la norma parecería que tendría una gran eficacia, pero la opinión debe ser redimensionada teniendo presente que el vínculo no se refiere a la gran mayoría de las curules (los 3/4) y que el reparto proporcional se aplica en circunscripciones con un número limitadísimo de curules (en la mayor parte no más de 5). Por lo tanto, con frecuencia, no se tendrá más de un elegido por lista y en todos estos casos la alternancia entre hombres y mujeres será casi irrelevante, teniendo consecuencias solo en donde se deba proceder a una substitución durante el curso de la legislatura.

#### **7.4 . EL PROBLEMA DE LA DELIMITACION DE LOS DISTRITOS.**

Con la adopción de los nuevos sistemas electorales para la Cámara y el Senado, el problema de la delimitación de los distritos uninominales llega a ser de grandísima importancia. En el pasado, en Italia esta cuestión había despertado muy poca atención, porque solo la elección del Senado y de los Consejos Provinciales acontecía en el interior de los distritos uninominales, pero dado que el de los sillones (curules y escaños) era proporcional, la delimitación de los distritos tenía escasa relevancia. Ahora, los 3/4 de los parlamentarios será elegido con el sistema mayoritario interno de distritos uninominales y es conocido que con mecanismos de tal género, el éxito o la derrota para las diversas fuerzas políticas, está determinado, más que por el número total de los votos, por su distribución entre los distritos. En substancia, la delimitación de éstos acaba por tener un gran potencial de manipulación, pudiendo favorecer o dañar gravemente a esta o aquella fuerza política.

Ante todo, la nueva disciplina confirma la regla según la cual los distritos para las elecciones políticas son establecidos por la Ley. Para proveer a su primera aplicación en tiempos breves, se ha dispuesto una delegación para el Gobierno, por llevarse a cabo antes de diciembre de 1933.

Para evitar abusos, se han establecido garantías de tipo substancial y de procedimiento.

Las primeras son modestas, porque en esta materia es difícil establecer reglas rígidas, salvo algunas prohibiciones que, por lo demás, se tenían cuando era necesario favorecer la representación de las minorías lingüistas. Así, se ha establecido que los distritos deben tener una población que presente una variación no superior al 10% respecto a la media y deben tener contigüedad territorial (salvo el caso de las islas pequeñas); el territorio de un mismo municipio no puede ser dividido entre diversos distritos, excepto en las grandes ciudades, divididas, precisamente, en más distritos. Sin embargo, la prohibición para constituir distritos que comprendan municipios de diversas provincias, ya se ha impuesto rígidamente para la Cámara, y no así para el Senado. En cambio, deja un gran espacio a las apreciaciones discrecionales el principio según el cual, se deberá garantizar la coherencia de la cuenca territorial de cada distrito, teniendo respeto a las características económico-sociales e histórico-culturales del territorio.

Las garantías de procedimiento se basan sobre la constitución de una Comisión nombrada por los Presidentes de las dos Cámaras, presidida por el Presidente del Instituto Nacional de Estadística, e integrada por 10 profesores universitarios u otros expertos.

La Comisión formula la propia propuesta de delimitación de los distritos; sobre la base de ésta, el Gobierno redacta un esquema de decreto y, cuando se separe de la propuesta, debe indicar los motivos. Luego, se escuchan las opiniones de las Regiones y de las Comisiones parlamentarias competentes, después de esto, el Gobierno provee presentando un informe al Parlamento cuando no esté de acuerdo con la opinión parlamentaria. Se señalan términos rigurosos para garantizar la rápida emanación del decreto.

La Comisión de expertos será renovada al inicio de cada legislatura y formulará las propuesta de revisión que sean necesarias, particularmente después de los censos de población. Sobre esta base se procederá, periódicamente, a la revisión de los distritos.

### **7.5. EFECTOS ULTERIORES DE LA ELECCION POR LOS DISTRITOS UNINOMINALES: LA PROHIBICION DE LAS CANDIDATURAS PLURALES Y LAS ELECCIONES SUPLETORIAS.**

En precedencia, la aplicación generalizada del método proporcional hacía muy fácil la substitución de los elegidos que por cualquier motivo (muerte, renuncia) cesaran en el cargo; no eran necesarias las elecciones supletorias porque subentraba el primero de los no elegidos del mismo partido. Eso hacía que con mucha frecuencia los líderes de partido se presentaran como candidatos en diversas circunscripciones, con el fin de atraer votos, y luego optar por una de esas, en caso de elección plural.

Ahora, se han debido adoptar reglas opuestas: en caso de cese de un parlamentario elegido en el distrito uninominal, se deberán hacer elecciones supletorias; en cambio, cuando se deba substituir a una parlamentario elegido con la recuperación proporcional, subentrará, como en el pasado, el primero de los no elegidos de la misma lista o reagrupamiento de listas. En consecuencia, con el fin de reducir el recurso a elecciones supletorias, se ha prohibido rígidamente la doble candidatura en los distritos uninominales tanto para la Cámara como para el Senado.

### **8. CONSIDERACIONES FINALES.**

Estas notas comenzaron de la constatación de que en los últimos meses, en Italia, han cambiado algunos mecanismos institucionales que habían contribuido a estructurar en un cierto modo al sistema político por lo que se refiere, sea al sistema de gobierno, sea a aquellos electorales. Bajo el primer perfil, las modificaciones normativas se limitaron a la elección directa de los síndicos y de los presidentes de las administraciones provinciales. No fueron tocadas, en ese momento, las reglas jurídicas sobre el sistema de gobierno nacional, aunque si el funcionamiento de hecho había cambiado sensiblemente en el último año: el Gobierno, en la realidad, ya no es la expresión de los partidos (de mayoría) y el dato significativo está constituido por el hecho de que por primera vez, desde 1946, el actual Presidente del Consejo de los Ministros, Carlo Azeglio Ciampi, no es parlamentario y ni siquiera un exponente de uno de los partidos que concurren a formar la mayoría gubernativa.

Las mayores modificaciones normativas, como se ha visto, se refieren a los sistemas electorales; se han descrito sus mecanismos. Ciertamente, las consecuencias deben ser relevantes, pues por casi medio siglo la República Italiana ha sido caracterizada por la aplicación casi generalizada del proporcional, aplicado, principalmente, a través del escrutinio de listas acompañado del voto de preferencia; excepto en dos casos de distritos uninominales.

Ahora, con la excepción de las elecciones de los consejeros regionales y de los representantes italianos al Parlamento Europeo, no tocadas por el momento por la reforma, el escrutinio de lista y el voto de preferencia ya no constituyen la regla general y están confinados en el ámbito de las elecciones municipales, mientras que para la elección de la Cámara de los Diputados, pero solo limitadamente a la asignación de 1/4 de las curules, permanece el escrutinio de lista ya sin el voto de preferencia. También el reparto proporcional de los sillones (escaños y curules) da un elemento fundador del sistema político (dejando a salvo, siempre, las dos excepciones no tocadas por la reforma) ha quedado solo para 1/4 de los parlamentarios, así como para las elecciones de los municipios con población superior a los 15,000 habitantes, y limitadamente a los casos ya recordados, casos que deberían quedar como marginales.

En cambio, el sistema mayoritario aplicado a través de distritos uninominales, con el que serán elegidos 3/4 de los parlamentarios se centralizará. En suma, la clase política (a los parlamentarios se agregan síndicos y

presidentes de provincia) será seleccionada, principalmente, mediante competencias personalizadas mayoritarias. Todo eso no puede no implicar modificaciones incisivas sobre el sistema político, que aunque como se ha visto, no queda claro del todo cuál proyección tendrá el reequilibrio proporcional previsto con modalidades diversas para la Cámara y el Senado.

Los sistemas mixtos, prescindiendo de la disciplina italiana, en donde la elección de la mayoría de los componentes de un distrito en distritos uninominales, se acompaña con la atribución proporcional de una minoría de sillones (curules y escaños) puede estar dirigida sea a garantizar el principio mayoritario, con el fin de excluir o cuando menos de hacer más difícil que quien obtiene más votos consiga menos sillones, sea para dar una representación a las fuerzas menores, en manera de asegurarles una voz en Parlamento, sin que eso ponga en peligro a la mayoría expresada en los distritos uninominales. En cambio las disciplinas introducidas recientemente en Italia, tienen un significado equívoco: la desincorporación de los votos conseguidos por los elegidos en los distritos (total en el Senado, parcial en la Cámara) determinará efectos impredecibles a priori que, al límite, podrían acercarse mucho a un reparto proporcional de los sillones.

Para terminar, expreso la duda de que las reformas recientes, como acontece con frecuencia en Italia, hayan sido cargadas con expectativas excesivas, atribuyéndoles efectos taumaturgicos. Se espera que el mayoritario lleve a la formación de las mayorías parlamentarias sólidas y asegure la gobernabilidad, pero el resultado no es cierto de hecho. Aparte de la recuperación proporcional, es muy conocido que un sistema mayoritario al interior de los distritos uninominales es idóneo para producir una mayoría parlamentaria clara, solo en el caso en donde la mayor parte de los distritos la competencia se dé entre las mismas partes políticas. Esto no parece que suceda actualmente en Italia, dado que entre las tres diversas fuerzas políticas, el PDS, la DC y la Liga del Norte dominan cada una en una parte del país. Por lo tanto, se podrán tener 3 ó 4 grupos que difícilmente formarán una coalición, ninguno de los cuales estaría en grado de gobernar por sí solo.

Por otro lado, si la elección en los distritos uninominales atenuara la injerencia de los partidos y el firme control de estos sobre los elegidos (aunque se pueden tener dudas a este propósito), el mayoritario llevaría a la reducción de los grupos presentes en Parlamento, pero estos no estarían en grado de mantener la disciplina interna necesaria para permitir la gobernabilidad.

En fin, las nuevas reglas, por más que estén dirigidas a reducir la intermediación partidista y a favorecer los vínculos directos entre electores y elegidos, también pueden producir resultados opuestos: mientras que el voto de preferencia escapaba, en amplia medida, al control de los aparatos de partido, estos presentando un candidato en un distrito seguro o dándole un buen lugar en la lista, están en grado de asegurarle la elección.

Eso pone en evidencia ulteriormente una laguna, que ya ha sido notada: no nos hemos preocupado de disciplinar la selección de las candidaturas y, eso asume una gravedad particular del nuevo contexto, caracterizado por sistemas -en amplia medida- mayoritarios que reducen drásticamente el ámbito amplísimo de las opciones permitidas a los electores en el proporcional. Es importante que los candidatos sean aceptables cuando menos para la mayoría de los electores, de otro modo, se determinará una caída de la democracia y el sistema mayoritario puede degenerar hasta llegar a ser el instrumento para legitimar el poder de la minoría mejor organizada.

## NOTAS:

<sup>1</sup> La expresión se entiende aquí en los significados con los que es usada actualmente en Italia; en el lenguaje jurídico riguroso, el término indica el conjunto de las fuerzas político sociales y los valores que fundan y mantiene en vida al Estado (de la amplísima bibliografía me limito a citar el manual más reciente de MAZZIOTTI DI CELSO, “Lecciones de derecho constitucional”, vol. 1, Milán, 1993, p. 141 ss. y el del autor de la noción MORTATI, “Instituciones del derecho público”, Padua, 1974, p. 30); en cambio, en el lenguaje político y periodístico se habla de constitución material para referirse al actuar concreto del sistema político, a la praxis que se han consolidado que con frecuencia contrastan con las reglas constitucionales.

<sup>2</sup> Las actas han sido ahora publicadas con el título “Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo”, Ciudad de México, 1993.

<sup>3</sup> Cfr. “La disciplina jurídica de los partidos en Italia”, *ivi*, p. 497 ss.

<sup>4</sup> DIAZ VAZQUEZ, “Estructura política, procesos electorales y el contencioso electoral en Italia, en “Justicia Electoral”, 1993 (2), p. 75 ss. en donde proporciona un amplio cuadro de los sistemas electorales y de gobierno, antes de las recientes reformas.

<sup>5</sup> Que llegaría a ser la Ley Constitucional del 6 de agosto de 1993, número 1.

<sup>6</sup> El acontecimiento no es novedoso con frecuencia, en el pasado, frente a la petición de un referéndum popular, el Parlamento se había activado para aprobar una nueva ley para evitar el recurso a las urnas. En el caso que nos interesa, eso fue posible solo por lo que se refiere al referéndum sobre elecciones locales, no para aquellas senatoriales. En este punto, la contraposición entre los intereses de los diversos partidos era tal que hacía imposible algún acuerdo, o, cuando menos, que permitiera soluciones de compromiso muy enredadas. Por lo tanto se prefirió o se dejó la decisión a los electores.

<sup>7</sup> Las referencias se limitarán a la parte políticamente más relevante de la ley, aquella relativa, precisamente, a los municipios, las normas sobre las provincias serán examinadas en el párrafo 3.6.

<sup>8</sup> Más bien, como recuerda FISICHELLA, “Elecciones y democracia”, Bolonia 1993, pp. 294-295, desmintiendo una opinión difundida, existen sistemas con gobierno parlamentario que funcionan muy bien y con parlamentos elegidos con el proporcional. El caso típico es el de los países escandinavos, en los que también la constitución de gobiernos minoritarios funcionan de hecho. Cfr. LAUVAUX, “Parlamentarismo racionalizado y estabilidad del poder ejecutivo”, Bruselas, 1988.

<sup>9</sup> No comparto en su absolutismo la crítica de ROTELLI, “Una democracia”, cit. p. 16, que señala que la comparación debería limitarse a estados con dimensiones demográficas homogéneas. El relieve me parece aceptable siempre y cuando se discuta de autonomías regionales o locales y no cuando se estudien los sistemas gobiernos (obviamente, con las excepciones de los casos límite).

<sup>10</sup> Cfr. la ley del 8 de junio de 1990, número 142.

<sup>11</sup> Si acaso con un referéndum sería posible hacer todavía más proporcional la repartición de las curules previstas por estas leyes.

<sup>12</sup> S. 47 y GIORGIS, “Los referéndum electorales”, Turín, 1991.

<sup>13</sup> Según el artículo 75 constitucional, para que un referéndum sea válido es necesario que la mayoría de los que tienen derecho al voto, haya participado.

<sup>14</sup> Votó el 62% de los que tenían derecho; el 96% de los votos válidos (igual al 57% de los que tenían derecho al voto) se expresó en pro de la abrogación, cfr. los datos en “Relaciones sociales”, 1993, p. 495.

<sup>15</sup> Cfr. las sentencias números 32 y 33 del 16 de enero de 1993, en “Jurisprudencia Constitucional”, 1993, p. 219 ss.

<sup>16</sup> Las votaciones se realizaron el 18-19 de abril de 1993, con la participación del 77% de los que tenían el derecho; el 83% de los votos válidos, igual al 60% de los que tenían el derecho; fue favorable a la abrogación.

<sup>17</sup> En el lenguaje italiano de centroizquierda.

<sup>18</sup> Se hace referencia a la disciplina legislativa, no a la realidad de los hechos: en efecto, en muchos municipios el síndico era la figura prominente, ya antes de que fuese prevista la elección directa.

<sup>19</sup> Sin embargo, los dos sistemas son notablemente diversos: en los Municipios menores, para el Consejo, se aplica el escrutinio de lista y para la elección del síndico no se requiere la mayoría absoluta.

<sup>20</sup> Por efecto del referéndum de 1993, en las elecciones senatoriales las dos primeras distorsiones no pueden producirse.

<sup>21</sup> De cualquier manera, la distorsión se verificaba también en las elecciones senatoriales; los distritos, habiendo quedado inalterados desde 1948 a 1992, habían terminado por llegar a ser muy diferentes entre ellos por dimensión demográfica; paradójicamente, algunas veces, eran precisamente los distritos más populosos los que no expresaban ni siquiera a un consejero, mientras que aquellos más pequeños tenían más candidatos elegidos; BRUSA, “Geografía del poder político en Italia”, Milán, 1974, págs. 6 y 74, evidencia como eso derive también por la probabilidad estadística en la que creciendo el número de los electores se reduzcan los alejamientos de las medias regionales: entonces, ningún candidato obtiene el resultado brillante necesario para ser colocado útilmente en la graduatoria.

<sup>22</sup> A falta de la repartición oficial, me refiero a estimaciones periódicas basadas sobre datos del censo de 1992.

<sup>23</sup> En Valle de Aosta el distrito es el mismo, tanto para la Cámara como para el Senado. La relación entre la dimensiones de los distritos de las dos ramas del Parlamento cambia en las regiones que por efecto de la garantía constitucional de un número mínimo de senadores se ven asignar más curules respecto a aquellos que hubieran tenido derecho sobre la base del número de los habitantes.

<sup>24</sup> Eso ya acontecía en el pasado, cuando en el resto de Italia se aplicaba el proporcional