



## La partitocracia sin partidos en la Segunda República Salvo Andó

### 1. Premisa

El Presidente Napolitano en el mensaje de Nochevieja de 2009 se ha detenido sobre el tema de las reformas institucionales, indicadas no sólo como cumplimiento ineludible para realizar un pluralismo institucional más ordenado y transparente, sino también para permitir a las diversas formaciones de reconocerse en un proyecto de renovación de la vida política del país que los vea ocupados, con iguales dignidades, en el rescritura de las reglas fundamentales. La referencia a las reformas institucionales como tema obligado de la comparación entre centroderecha y centroizquierda, ha constituido un punto firme del Presidente Napolitano. De un “nuevo comienzo” el país necesita si quiere recuperarse; un nuevo comienzo que sea basado en la fuerte condisión de principios de los cuales depende la pacífica convivencia. Los Constituyentes al día siguiente del fin de la guerra, aquella interna y aquel internacional, se han demostrado capaces de interpretar la fuerte voluntad de renacimiento que hubo en el país. Hoy el país no es aquel de la inmediata posguerra. Es afligido por particularismos de cada tipo que ciertamente no hacen fácil el difundirse de un patriotismo constitucional, que además algún partido cree ser valor anticuado.

No necesitamos de decisiones bajadas de lo alto o de hombres fuertes que las impongan, sino de una capacidad de persuasión recíproca. Ya no tenemos los bloques sociales de un tiempo, sino las nuevas divisiones sociales que crean rencores tan fuertes que transforman en ardua la obra de pacificación en la que dicen de quererse empeñar partidos y fuerzas sociales. Repensar el Estado es un deber, dar más autonomía a las comunidades locales también, pero todo eso hace falta hacerlo con la prudencia necesaria para evitar que una parte del país en este proyecto se sienta vencedora y una parte, en cambio, socombente.

El debate sobre las reformas institucionales es requerido, entre otros, por el Presidente del Gobierno. Berlusconi ha convocado su pueblo a Milan en diciembre para explicar que necesita dedicarse, en los años que quedan de este gobierno, a las urgentes reformas de la Constitución, de las cuales tanto se habla desde hace cuarenta años. La agresión que el Premier ha sufrido en aquella ocasión, no le ha permitido promover un debate público sobre el proyecto de reforma del Estado. Y precisamente la emoción colectiva que la agresión ha provocado y la voluntad de confrontarse verdaderamente en un clima civil, ha hecho objetivamente despertar el debate sobre las reformas.

Nos preguntamos como será la reforma de la Constitución que los dos polos dicen de querer promover juntos. Tendremos una Gran Reforma que pueda privilegiar la Constitución de los poderes o que se encargará también de la Constitución de los derechos? Es cuestión de volver a negociar el pacto entre la política y los ciudadanos o solo el pacto entre política y economía? Como saldrán los partidos al final de este debate? Tendrán la capacidad de participar a la fase constituyente del país, que hasta ahora ha visto en el debate sobre las reformas una especie de guerra de posicionamientos infinitos entre centroderecha y centroizquierda? Existe en la Italia de la Segunda República, con los partidos débiles y “privatizados”, una tensión social adecuada a un debate tan importante? Y se puede reformar una Constitución sin definir el papel de los partidos? Son cuestiones de las cuales nos ocupamos poco y mal en ocasión de una cita importante como ha sido el aniversario número 60 de la Constitución italiana. El país no ha detectado la importancia del evento también porque el

mundo de las instituciones no ha aparecido capaz de utilizar esta ocasión para hablar a la gente común acerca un posible nuevo pacto constitucional.

## 2. La Constitución es aun un “proyecto para el futuro”? La Constitución instrumento de la lucha política.

Las celebraciones tuvieron un tono renunciatorio, defensivo, casi en la obligación de demostrar que la Constitución puede sobrevivir siendo sí misma, aún frente a los cambios del sistema político. Las celebraciones de los aniversarios de la Constitución en los años pasados han ilustrado los méritos de la misma y su actualidad hablando de ella como si fuera un proyecto para Italia del pasado, pero también como de un proyecto para el presente y para el futuro. Esta vez se habló sobretodo del pasado, y sobretodo del pasado reciente como si la fuerza reformadora generada de la Constitución se hubiera frenado. La celebración del 60 aniversario ha confirmado en definitiva que la Constitución constituye un terreno en el cual se actúa más para marcar las divisiones políticas contingentes que para compartir convergencias estratégicas. Se ha exortado a la opinión pública, que ha conseguido una segura madurez democrática, a estar atenta al respeto de la Constitución que de ninguna manera es obsoleta<sup>359</sup>. Una celebración sin pasión, pero no solo esto, sino también la culpa de las fuerzas del gobierno que desde siempre han visto en la Constitución un hecho formal que solo mira al pasado.

Cualquiera sea la decisión que se tomará en materia de revisión de la Constitución, se trate de una “gran reforma” o de una “reforma limitada” a la segunda parte de la Constitución, ésta en la percepción colectiva parece que no sea destinada a incidir sobre la calidad de la vida democrática, y de consecuencia sobre el destino del País.

Al tono desteñido de las reevocaciones han contribuído también las dificultades en las cuales se debaten los partidos de la oposición, y sobretodo, el Partido Democrático, el “partido nuevo” nacido de las cenizas del Partido Comunista y de la Izquierda de la Democracia Cristiana. En los primeros años de vida del PD, en muchas ocasiones se ha limitado a denunciar la deriva autoritaria dada al sistema político italiano desde el momento en que ha entrado en política Berlusconi. Desde ese día, a juicio de los “democráticos”, la relación entre el país y las reglas, en primer lugar la Ley Fundamental, la Constitución, parece comprometida. Los comportamientos del Primer Ministro y de la coalición de centro-derecha habrían vulnerado no específicas partes de la Constitución, sino el sentido general de la misma. En este análisis del centro-izquierda hay un fondo de verdad. Pero la idea de un Berlusconi que atenta la Constitución, sobre el cual se concentra el encuentro político entre oficialismo y oposición, se está transformando en un pretexto polémico en el cual el país parece poco interesado. La verdad es que el PD a los ojos de la gente no ofrece un proyecto fuerte para la Italia, y a través de la defensa del “pacto constitucional” piensa de solucionar las disminución del consenso, pero sobretodo a la crisis de legitimación política que por tantos decenios ha hecho del PCI la gran fuerza de oposición

De todo esto se desprende que la Constitución se ha transformado en un instrumento de lucha política, sea para Berlusconi que quiere cambiarla para consolidar su poder, siempre más solo e inatacable, imponiendo a través de las leyes electorales la modificación de la forma de gobierno a efectos de obtener una ciega obediencia a los aliados más revoltosos; sea para la oposición que a través de la cruzada por la Constitución quiere ocultar un preocupante vacío de proyecto político. La polémica acerca de la Constitución traicionada alimentada por el centro-izquierda, parece orientada sobre todo a delimitar moralmente el líder del centro-derecha que a eliminar el peligro de un ataque a la Constitución dictado ideas autoritarias. El Primer Ministro Berlusconi es visto por el centro-izquierda como un líder que juega con cartas falsas pues controla todo el sistema televisivo y utiliza el excepcional poder económico (destinado a crecer hasta que no será resuelto el conflicto de intereses producto de la confusión entre ser Presidente del Consejo, de Asuntos Públicos y Actividad Privada) para dañar a los adversarios. Las modificaciones de la forma de gobierno que realiza Berlusconi no están muy lejos de las posiciones con las cuales el centro-izquierda había

359 Es este un concepto sobre el cual insiste el actual Presidente de la República, Giorgio Napolitano, que subraya que “la Constitución no es un residuo bélico, como alguno quiere hacer creer”, porque ella ha dado “fundamentos sólidos y perspectivas futuras al nuevo edificio de la Italia democrática” (discurso realizado a Torino en la Bienal de la democracia el 22 de abril 2009).

manifestado su acuerdo en los años pasados. La idea de un “primer ministro fuerte” el centro-izquierda la había aceptado en la XII Legislación como una de las posibles hipótesis de reformas acerca del modo de gobernar que podía entenderse como un buen acuerdo con el centro-derecha antes que la mesa de las reformas saltase. La verdad es que la Constitución ha sido modificada, sea por el centro-derecha que por el centro-izquierda, por mayoría, en un Parlamento en donde el oficialismo y la oposición non concordaban sobre nada. La constitución reformada, en un clima político que se había instalado en el país durante la discusión sobre las reformas constitucionales, se había transformado en “otra” Constitución, esto es, es una Constitución distinta de la que se ha querido en el '47 por el 90% de los constituyentes<sup>360</sup>. Las modificaciones aportadas en el 2001 y en el 2005 no eran modificaciones de poca importancia. La Constitución ha sido cambiada con mayoría del centro-izquierda en el 2001 a través de la modificaciones del Título V; y por el centro-derecha en el 2006 con la introducción de una nueva forma de gobierno y de una nueva forma de Estado. Cambiar las reglas utilizando la mayoría de parlamentarios indica que no solo dicta la dirección política sino que somete a las propias exigencias también las reglas contenidas en la Constitución lo que comporta inevitablemente una verdadera devaluación del rol de la Constitución como ley fundamental. De las dos “grandes reformas” aprobadas en el 2001 y en el 2005, la primera ha sido aceptada por los electores y la segunda no. Ninguno sin embargo puede decir si el voto popular ha sido dictado por una cierta idea que el electorado tiene de la Constitución; a juzgar de los debates desarrollados en ocasión de esas consultas referendarias, parece que más que votar la reforma la gente ha entendido votar a favor o en contra del oficialismo o de la oposición que las habían. En síntesis las reformas institucionales parecen destinadas a quedar un terreno sobre el cual se desarrolla la lucha política entre el centro-derecha y el centro-izquierda.

### 3. La cultura de la Constitución en la Primera Republica.

En los años pasados las celebraciones de los aniversarios de la Constitución permitieron –como se decía- no solo reflexionar sobre los hechos más significativos que han caracterizado la historia constitucional italiana sino también evaluar si y en que medida el depósito de las ideologías, de los valores, que dejaron en herencia los padres de la constituyente, podría ser utilizado como proyecto para el presente y el futuro. Hablar de la Constitución era la ocasión para evocar el clima Constituyente, un clima que había permitido al país postrado de la guerra y profundamente dividido en el plano político de aceptar los principios de la convivencia tal de consentir la puesta en marcha del proceso de pacificación interna y de un inédito proceso democrático. La cultura política prevalente, más allá de este acto de coraje ampliamente compartido sobre el sentido de la Constitución, se dividió cuando se trató de historizar la Constitución, adaptarla a la Italia contemporánea a través de cambios sustanciales.

El debate sobre la Constitución, sobre su contenido, sobre los instrumentos necesarios para realizarla, particularmente los principios fundamentales, y, acerca de las omisiones y resistencias que han retardado la ejecución de partes importantes de ella supone un debate que no podía no considerar los pasajes cruciales de la historia de la Italia republicana.

Desde este punto de vista podemos dividir las estaciones de la Constitución en dos: 1) una dedicada a su realización; 2) la otra caracterizada por los intentos de revisión que no han encontrado una concreta realización, o que, cuando la han encontrado no han producido resultados satisfactorios. La Constitución ha sido vivida por las fuerzas políticas hasta el '93 como un lugar de consenso debido al modo en como se aprobó. Más dificultosa ha sido la aprobación a nivel social, teniendo en cuenta el hecho que la Constitución como documento cultural parece a muchos un documento poco integrado en la vida real del país debido al poco conocimientos que los italianos tenían de ella. Poco a poco la cultura de la Constitución se difundió, y con ella se difundió el convencimiento de que la Constitución fuera intangible, tal vez porque se la veía como ligado a un particular momento histórico identificado como punto de partida de un proceso democrático universalmente compartido; o quizás porque sus valores constituían un fuerte elemento de cohesión social, y ponerla en discusión

360 Votaron a favor no solo los partidos que habían guiado la lucha contra el nazifascismo, sino también los Comunistas, la Democracia Cristiana, los partidos laicos menores, pero también personalidades de la cultura y del mundo político que se identificaban en la vieja Italia pre-fascista, como los liberales de Corbino y Croce.

significaba alentar derivas peligrosas para la pacífica convivencia colectiva.

El proceso de devaluación de la Constitución en el curso de los últimos veinte años, los años de la llamada Primera República (la República que nació en el '48 y que, a juicio de muchos, fragmentada en el '94 con las investigaciones de la Tangentopoli) ha sido constante, inexorable en los últimos treinta años. El "revisionismo constitucional" en un cierto sentido se desarrolla sobre la base de un contexto que señala una fase de la vida de la República en la cual se añora la fuerte cohesión que caracterizaba los gobiernos de coalición primero de centro, luego de centro-derecha y por último de centro-izquierda. Entre 1968 y 1974 se rompe el "pacto democrático" que unía la Democracia Cristiana primero a los partidos de centro y luego al Partido Socialista. Las mayorías se mantienen pero se trata de hacer sobrevivir una fórmula política sin el alma que determinaba un impulso en política interna y en política externa.

La Constitución, pues, de libro de los sueños se transforma finalmente en un documento que "obliga" al cambio social, indicando los objetivos que requieren un cambio político, así como solicitan los juristas progresistas, además que las fuerzas de la izquierda, que reclaman un "uso alternativo del derecho" para volcar a través las decisiones tomadas en los Palacios de Justicia, las direcciones sobretodo de política social que prevalecen en las asambleas electivas.

Después del delito Moro cambiaron los equilibrios internos en la DC. La izquierda democristiana se mueve como si fuera un partido autónomo respecto de la DC. La "otra DC" empuja para crear un acuerdo transversal entre la mayoría DC; los Socialistas y los partidos laicos, decididos a enfrentar el eje católicocomunista (Izquierda DC e PCI). También el debate sobre la Constitución es afectado por los cambios políticos. La batalla por la Constitución con el fin de los gobiernos fundados sobre largos entendimientos –sea la nivel nacional como periférico- en este contexto se transforma en una batalla más orientada a la completa observancia de la Constitución, pero dirigida a realizar algunos principios de la Constitución a través de una modernización de las instituciones.

Se trata de reformar más que la Constitución, el sistema político, dando a su funcionamiento un dinamismo que el sistema político bloqueado de la convención y excluyendo (que solo en teoría penaliza a los Comunistas excluidos del poder por vínculos de carácter internacional ligados a las lógicas de la Guerra Fría), y lejos del poder conseguir algo manteniéndose así como es. La ley electoral y la forma de gobierno que está ligada a la ley electoral deben ser repensadas para dar la necesaria transparencia al proceso decisonal en las asambleas electivas.

Se forman dos polos. Uno católicocomunista que asume la Constitución como un documento inmodificable, que no puede ser revisado ni siquiera en sus aspectos más singulares y uno revisionista que quiere revisar la Constitución para permitir a ella de volver a ser la "ley fundamental", no fácilmente cambiabile, cedible de frente a la Constitución material<sup>361</sup>. Uno y otro polo, más allá de los modos en como entienden defender el primado de la Constitución, manifiestan gran consideración por el valor simbólico que la Constitución continúa a tener como contrato fundamental entre el país y su clase política.

Se ha afirmado por otra parte, una posición media en este campo, entre conservadores y revisionistas; la posición de aquellos que retienen posible hacer las modificaciones también significativas de la II parte de la Constitución (la que disciplina la organización constitucional) sin por ello tocar los principios fundamentales.

#### **4. Los años '80 y el "revisionismo constitucional".**

Segun los que admiten esta posibilidad, si es justificada la preocupación de poner a punto aparatos que estén capaz de tutelar la estabilidad y eficacia de la acción de gobierno (sobre todo la función de gobierno en Parlamento), para evitar las degeneraciones del parlamentarismo, no es imaginable que se pueda poner mano a reparaciones de la Constitución que refuercen la posición del Gobierno o del Primer Ministro sin contextualmente organizar un sistema de equilibrio entre asambleas electivas y ejecutivas, y que es esencial para el buen funcionamiento del gobierno parlamentario. Según los partidarios de un reformismo constitucional "templado", la Constitución necesita aparatos que puedan garantizar la eficiencia y la tempestividad de la acción de gobierno en Parlamento.

361 Cfr lezioni di Fini sobre la Constitución material.

Se trata de conseguir aquellos objetivos que estuvieron ciertamente presentes en el proyecto democrático preparado por los constituyentes, que quisieron una democracia bien ordenada, no súcbe de los excesos de los opuestos extremismos, pero al mismo tiempo purgada por aquellos elementos de decisionismo típicos de los órganos de gobierno que pudieran animar tendencias autoritarias (creándose así situaciones parecidas a las que llevaron, incluso en el cuadro de un régimen parlamentario blando, como aquél previsto en el Estatuto, a la llegada del fascismo). Éste fue el cuadro de las posiciones políticas, cuando la cuestión institucional irrumpe en el debate político por iniciativa del Secretario socialista Craxi, en el 1979, que utiliza el periódico de partido, el “Avanti”!, para lanzar la estrategia de la “Gran Reforma” de las instituciones. Craxi era convencido fuertemente de la bondad del proyecto de nueva República que presentó al País; él explicó, también a los electores que le fueron hostiles, la necesidad de hacer el sistema país más competitivo a nivel internacional, de valorizar recursos (el “made in Italy”) que fueron empleadas poco y mal, promoviendo una imagen menos fatigosa del país, y de crear nuevas formas de comunicación entre gobierno y país destinados a reemplazar o reforzar, según los puntos de vista, la red de asambleas por la que se habría tenido que garantizar una forma más desarrollada de democracia deliberativa. El Secretario socialista solía decir, en las reuniones de partido y en las entrevistas que concedía, que era necesario darles a los italianos un sistema político en que la participación fuera garantizada a todo, pero la decisión sólo fuera reservada a la mayoría. Se trataba de conciliar el método democrático con un sistema institucional a alto rendimiento sobre el plan decisional. Craxi partió solo, pero la suya fue una breve carrera. O mejor dicho, solo Cossiga se encontró cerca de él. Un apoyo importante, aquel del Presidente de la República; pero Cossiga apareció aislado, contrastado como Craxi por los mayores partidos políticos sea de gobierno que de oposición. La única cosa que Craxi consiguió fue una reforma no “grande” pero incisiva sobre el plan de las relaciones políticas de que dependió la estabilidad de la coalición: la reforma del voto oculto. Teniendo en cuenta de los resultados producidos, se puede decir que el reformismo institucional de los años ochenta es un reformismo tímido, más atado a la táctica política, más preocupado en evitar conflictos que pudieran destrozar la alianza de gobierno, y menos preocupado para llegar a nuevas reglas destinadas a reponer en discusión el sistema de las alianzas que tuvieron, casi sin solución de continuidad, conducido el País desde el 1948 hasta el final de los años 90.

## **5. La longevidad de la Constitución y el cambio del sistema político.**

Los conflictos políticos que han afligido al país y han condenado la inestabilidad de los gobiernos, en el curso de 60 años de vida democrática, no han sido capaces - sin embargo - de determinar significativos cambios de la Constitución. Hay que reconocer que la Constitución se ha arraigado en la vida del país de modo mucho más profundo de lo que se pudiera creer en los primeros años de vida de la República, considerada la escasa cultura constitucional de los italianos.

La Constitución por lo tanto aparece hoy como una carta longeva (la Constitución italiana es la más vieja de Europa, si se excluye la Constitución inglesa, en parte hecha de convención no codificada) y tiene los problemas típicos de la longevidad. Más una carta es longeva, más es inevitable que ella tenga una vida propia, es decir que se desengancha de las fuerzas políticas que la han producido y de las ideologías que aquellas fuerzas expresaron. No hace falta escandalizarse por lo tanto del hecho que la Constitución pueda padecer relecturas debidas al cambio del sistema político, de las estructuras políticas. Cambios que producen en la vida políticas significativas novedades y que deben ser leídos como hechos constituyentes, destinados a influir en la Constitución viviente. Hechos constituyentes que no inciden en la Constitución material, sobre el “esqueleto” de la Constitución.

¿Qué ha ocurrido en Italia en consecuencia del cambio del sistema político realizado en el curso de los años 90? Ha ocurrido que se ha pasado de una actitud de gran respeto por la Constitución, de una concepción sacra de ella, que comporta la intangibilidad de la Constitución, a una actitud más laica que desea subrayar cuanto de ella es atado a un particular momento histórico y cuánto de ella no lo es. También ha ocurrido que, por parte de los protagonistas del nuevo sistema político, la Constitución haya sido considerada no un instrumento de garantía para todos, sino un instrumento de lucha política a disposición de los vencedores, que pudieron interpretarla como quisieron.

## 6. Los referendums “contra” la partidocracia.

El debate sobre las reformas de la Constitución no ha registrado nunca, como se observa, una fuerte participación popular. Sólo quizás en dos ocasiones el tema de la Constitución y las posibles reformas ha sido vivido como cuestión fundamental para garantizar una ordenada convivencia civil. La primera ocasión es constituida por los referendums del 1991 y del 1993. Mas allá de los aspectos técnicos de la iniciativa del referéndum, se trataba de abrogar una parte de las leyes electorales para obligar al Parlamento a hacer una ley electoral radicalmente nueva. Hubo en juego el destino de los viejos partidos y su sistema de poder, la partidocracia. La gente fue llamada a votar a favor o contra los partidos. El sentido era claro. El país rechazó el partido obeso e invadente que se estructuró en el curso de las diferentes décadas de vida democrática. De lo que habría ocurrido luego - una vez destruidos los partidos - no se ocupaba la gente común, y tampoco los promovedores de los referendums tuvieron capacidad de hacer precisas previsiones. Con los referendums fue introducida una ley tendencialmente mayoritaria que determinó una fuerte “bipolarización”. Pero el bipolarismo producido por las nuevas leyes electorales sólo se limitó a la fase de la campaña electoral. Los partidos recobran plena libertad de acción después de las elecciones. La ley electoral en efecto no ató las manos a los partidos sobre el plan de las coaliciones de gobierno, cosa que tenían que hacer una vez elegido el nuevo Parlamento. Algo ha cambiado a partir de la tercera legislatura (2001-2006) porque Berlusconi ha logrado imponer de modo irreversible su leadership sobre su mayoría. Sucesivamente se ha venido a crear una situación paradójica. En un momento en que los partidos se debaten en una crisis profunda, que es certificada también por el abstencionismo electoral, se da no sólo a ellos la tarea de administrar las candidaturas, sino de indicar hasta a los “electos”. En Italia, además, no se ha querido entender que regulación y la financiación de los partidos se rigen junto, tal como indica con claridad la Constitución portuguesa del 1997. Nosotros en cambio hemos querido que los partidos obraran en un tipo de zona franca donde la ley no pudiera entrar. Cada uno de las razones aducidas para explicar la desconfianza de los partidos hacia cada forma de regulación por ley de su vida interior, contiene elementos de verdad: se temió que los partidos perdieran la naturaleza de sujetos de la sociedad civil; se temió que el control público pudiera perjudicar los partidos de oposición; se confió en los cambios que la nueva ley electoral habría producido dentro de los partidos ligeros.

El partido italiano no es sólo un partido leaderístico, es sobre todo un partido privatizado, es decir de “propiedad” del líder.

## 7. El partido “privatizado” y el gobierno solitario del Primer Ministro.

El fin del partido tradicional, que fue un partido leaderístico pero plural, ha facilitado una simplificación de la vida de partido y el mismo proceso decisonal, dentro de las instituciones, cada vez más concentrado en las manos del líder y sus fiduciarios. Eso no ha ocurrido en fuerza de la adopción de nuevas reglas, sino en fuerza de una marginación de hecho, de pasos y órganos que anteriormente fueron implicados en la actividad de Gobierno y Parlamento. Eso ha comportado que los portavoces del líder, para hacer un ejemplo, han adquirido un peso, no sólo a nivel de comunicación política, que además parece injustificada teniendo en cuenta de sus tareas. Y eso porque ellos anuncian lo que el líder tiene en ánimo de hacer o aclaran lo que el líder ha decidido explicando los pasos oscuros de las decisiones asumidas. Tramite las actividades de los portavoces viene indirectamente establecida la inaccesibilidad del líder también por los implicados en la actividad de sindicato político. Se ha explicado que este raro mayoritario a la italiana, con una mayoría sin reales “contrapoderes”, constituye la interpretación fiel del sentido del voto del referéndum que ha producido el paso de la Primera a la Segunda República. Y también se ha explicado, por parte sobre todo del Primer Ministro Berlusconi, que la misma Constitución parecía, en la edad del mayoritario, como un anacrónico grupo de vínculos que impidieron la función de gobierno, deteriorando ulteriormente el tejido institucional y retardando así el crecimiento del sistema país. La idea de lo que tuvo que entenderse como progreso italiano ha sido explicado al país en más ocasiones por Berlusconi, que del nuevo

sistema político ha sido el verdadero fundador, como el resultado de la acción desarrollada por un hombre de la Providencia que no puede ser vinculado por los principios del constitucionalismo.

Se trata de una peligrosa involución del sistema democrático que afecta centroderecha y centroizquierda, gracias al hecho que, a pesar del conflicto político total, o al menos presentado como total, entre las dos formaciones, los modelos de partido del PD y del PDL se asemejan mucho entre ellos, sea sobre el plan de las reglas que organizan la vida interior, sea sobre el plan de las relaciones entre partidos y opinión pública, considerado que ya los dos partidos mayores tienden a imponer a la vida políticas formas de real “teatrocracia” que acaban con desnaturalizar el sentido de la participación política.

En los últimos 15 años hemos pasado del proporcional al mayoritario y luego de nuevo al proporcional. Pero todo eso no ha permitido mejorar la Constitución en los pocos puntos cuyo debió ser mejorada. El bicameralismo paritario es un lujo que un país que tiene problemas de “impasse decisional” como Italia no se puede permitir; pero además del “bicameralismo diferenciado” también parece necesario repensar los presidios a tutela de la oposición. Se trata de reescribir todo el capítulo de los contrapesos frente al “Premierato fuerte” que se ha afirmado en los hechos. El problema se pone a prescindir de la interpretación personal del papel que Berlusconi se asigna, y que es de decisor supremo. Se trata de fortalecer el papel del Parlamento, de localizar algunos contrapesos accionados por el Presidente de la República, por la Corte Constitucional, por las regiones. Haría falta volver a ver el umbral necesario por la revisión constitucional (a través de la previsión de una mayoría de los dos tercios para evitar los cambios de la Constitución a golpes de mayoría) o el umbral necesario para preguntar la institución de comisiones de investigación (no debería ser solicitada la mayoría, tratándose de comisiones de control sobre el obrado de la mayoría, por lo tanto de comisiones que deben ser conducidas por representantes de la oposición).

Hemos tenido por lo tanto un deterioro de la cultura democrática como consecuencia, también, de la ausencia de cualquier control ejercitado por dirigencias políticas sobre las decisiones asumidas por el Líder del partido. Si el Líder es no el jefe del partido sino el dueño de ello, es inevitable que él se sienta franqueado por cada regla, no sólo en conducir los asuntos públicos, sino también en el administrar su vida privada, faltando la función pedagógica un tiempo desarrollada por los partidos, es la idea misma de formación política inspirada a una pedagogía compartida que viene rechazada. El actual Primer ministro es uno de los muchos dirigentes políticos que, en ausencia de una límpida vida democrática de partido, al momento de la candidatura, se ha regulado imponiendo a la base el propio poder de elección de los “candidatos electos”, dando a entender más o menos que ellos podrían confiar sólo en los secretarios y en las amantes. El militante, el dirigente local ha sido tenido completamente extraño a estas operaciones llevadas a cabo por pocos íntimos y que implicaron solamente pocos íntimos de los autócratas. Desafortunadamente se ha levantado una cuestión moral sobre Berlusconi no para mejorar la calidad de la moral pública en un país en que el espíritu de la corrupción se va ya espantosamente difundiendo, sino para hacer de tal cuestión un instrumento de lucha política, para poner en dificultad el gobierno.

El problema no es de localizar casos para empezar batallas contra Tizio o Caio, sino de cambiar el método que se utiliza para seleccionar la clase política. En los viejos partidos, episodios semejantes pudieron ocurrir, pero de eso se habría hablado en la sección, en la corriente, en el Congreso.

## **8. La renovación de la Segunda República entre “presidencialismo absoluto” y populismo electrónico.**

La simplificación intervenida en el sistema de los partidos y en el sistema decisional, a constitución inalterada, ha llevado a una verticalización del poder, y por lo tanto a formas cada vez más personalísticas de ejercicio de ello. En este contexto, cada reivindicación de colegialidad que viene de la mayoría, o de mayor control por parte de las oposiciones, es sellada como un peligroso ataque a la gobernabilidad a la que hay que reaccionar con la amenaza de elecciones anticipadas.

Desde este punto de vista Stefano Rodotà ha observado<sup>362</sup> que la democracia italiana amenaza de ser pisada entre el “presidencialismo absoluto” (quien vence las elecciones se coge todo y obra

362 En “Repubblica” del 24 de abril de 2009.

como si fuera *legibus solutus*” y el populismo electrónico. Berlusconi ha teorizado la exigencia de hacer conseguir una mayor eficiencia a la acción de gobierno; de permitir a ello librarse de los excesivos vínculos que obstaculizarían la función de gobierno en Parlamento, así de poder evitar las emboscadas procedentes de la mayoría y el obstruccionismo de la oposición. Éstas son las “justas” reformas que el líder del PDL sigue pidiendo, a pesar del hecho que él haya conseguido un poder sin límites en su partido y en los partidos aliados. En fin Berlusconi parece decidido a hacer irrelevante el papel del Parlamento dentro de una forma de gobierno rediseñada para “adecuarla” a un líder particularmente carismático. A la base de este proyecto de reforma hay la idea de que a un líder que ha conseguido en el país una popularidad sin precedentes no es compatible ni con los controles ejercidos por el Jefe del Estado ni con aquellos en cierto sentido conexos a la existencia misma de un Parlamento. Pero Berlusconi ha ido más allá. Ha propuesto de reducir el Parlamento a un comité de “capigruppo” que puedan votar por todos, sobre la base de input que vienen del líder del partido de mayoría; el partido que consulta directamente el pueblo por los medios de los cuales dispone (periódicos y TV). Se trata de una forma extrema de populismo que no afecta solamente la vida de los partidos sino la misma identidad institucional de la República, porque es puesta en tela de juicio la esencia de la representación. Al pueblo interpretado por el líder, pero no por los partidos, y fuera de los lugares de la representación, no quedaría ninguna posibilidad de hacer oír su propia voz. El pueblo tendría solamente la posibilidad de protestar en la plaza pública o recurrir al referendium, para oponerse a lo que se decide en los palacios del poder. Berlusconi, pues, ha trasladado la sede del gobierno en su propia casa, y además quiere codificar una situación de hecho en la que el Premier es un decisor único y solitario; como observa Rodotà, este tipo de Premier disminuye el papel de la oposición realizando un modelo de gobierno del país hecho a medida del modelo de gobierno de “Forza Italia”, ahora PDL. El estatuto del nuevo partido, en su art. 15, de hecho, reconoce al Presidente “la exclusiva y total representación política del Partido”. Desgraciadamente falta una fuerte oposición de corte reformista.

El centroizquierda tiene una segura cultura de gobierno cuando define sus propios programas; pero es guiada por un PD estructurado como partido que representa el Leader y pocos más, así como el partido-empresa realizado por Berlusconi.

## **9. El difícil poder de moderación ejercido por los Presidentes de la República.**

El difícil poder de moderación ejercido por los Presidentes de la República. Las derivas populistas que han caracterizado la entera transición, aun no acabada, de la Primera a la Segunda República han sido obstaculizadas indudablemente hoy por los tres presidentes de la República desde el 1992 hasta hoy. Del Presidente Scalfaro se ha dicho de su hostilidad hacia cada tentativa de torsión de la forma de gobierno parlamentario a Constitución inalterada. Pero incluso sin expresar una línea de política constitucional alternativa a la del Premier y de su mayoría, también Ciampi y Napolitano han ejercido un poder de disuasión, recurriendo al poder de negociación “preventiva” de las medidas votadas por el gobierno, frente a las decisiones de los Gobiernos que parecían discutibles desde el punto de vista de la legitimidad constitucional o perjudiciales por el interés del país.

Eso ha ocurrido sobre todo con ocasión de algunos decretos-ley que contenían reales “trozos de reforma” de institutos de segura relevancia constitucional. Por último, el Presidente Napolitano ha encontrado discutible cuanto decidido en el “paquete seguridad” porque afectan precisas garantías constitucionales o, en todo caso, son inoportunas por el buen funcionamiento de una sociedad ya irreversiblemente multiétnica.

En esta ocasión el Presidente ha seguido un recorrido que parece destinado a hacer historia en materia de relaciones entre el Quirinale y el Palazzo Chigi, enriqueciendo - con nuevos instrumentos - al poder de influencia que normalmente practica el Presidente (sobre todo en épocas caracterizadas por una fuerte turbulencia política). El Presidente ha manifestado sus perplejidades sobre la medida, sin embargo se ha limitado a censurar la medida adoptada por el gobierno, pero ha decidido por su promulgación. Así haciendo, ha vuelto a llamar al gobierno a emanar una normativa apta a evitar interpretaciones de la medida abiertamente inconstitucionales, corrigiendo abiertamente aspectos inconstitucionales; pero quizás haya ido más. Él ha puesto formalmente en mora al Gobierno,



mandando una señal fuerte a la Corte Constitucional llamada casi indudablemente a valorar la constitucionalidad de la medida, por los recursos a los cuales la medida misma dará lugar. Si ésta es la idea del Presidente, haber decidido de promulgar con reserva resulta ser bueno por dos razones. Ha evitado un conflicto entre el Quirinale y el Gobierno (un Gobierno dentro del que algunos Ministros explícitamente indican Napolitano como un Presidente hostil). La sugerencia dada al Gobierno - de remediar acogiendo la mano del Presidente, que en todo caso ha firmado - se ha revelado una sugerencia sabia. El Presidente, al mismo tiempo, ha valorado la medida, haciendo saber a la opinión pública sus perplejidades, que podrían constituir mañana peñascos en el momento en que la Corte Constitucional tuviera que ocuparse de ello. Peñascos de que la Corte no puede tener en cuenta. Napolitano no le niega a Berlusconi el derecho a decidir a 360° en tema de seguridad, lo aconseja sin embargo de no proceder a decisiones solamente populistas en esta materia.

## **10. La “spoliticizzazione” de la vida pública y la partidocracia sin partidos.**

¿Cuáles son las señales de la sustancial quiebra del sistema político marcado por los referendums del 91-93, teniendo en cuenta de los objetivos antipartidocráticos perseguidos por el comité del referéndum?

1) Ha sido causada una fragmentación de los partidos. El número de los partidos en el curso de los años de la transición, al menos hasta el 2008, es crecido con exceso. Hemos tenido una proporcionalización del sistema bipolar.

2) Las coaliciones unidas por la “amenaza” realizada por las leyes electorales han sido coaliciones divididas desde el principio; la exigencia de ganar visibilidad ha obstaculizado a menudo la función de gobierno. Tal situación se ha desbloqueado en parte en el 2008. Con la llamada al voto útil por parte de las dos formaciones ha prevalecido un empujón fuertemente bipolar.

3) Ha sido causado un progresivo desarraigo territorial de los partidos. La reforma del 2005, previendo largas listas bloqueadas, ha quitado a los electores el poder de elegir a los candidatos. La política está cada vez más lejana del territorio; eso ha desmentido la profecía de los promovedores del referéndum del 1991-1993, que previeron la reconquista por parte de los electores del poder de elegir a sus mismos representantes.

4) Existen organizaciones de intereses, pienso a la Confindustria, que han demostrado una fuerte capacidad para entrar en las decisiones políticas. Así, se va creando una preocupante asimetría democrática, pues al proceso decisonal participan organizaciones que no tienen alguna legitimación sobre el plan representativo, o si la tienen no se puede medir fácilmente pues es muy poca.

5) La crisis de la representación de los partidos es causada por el complicado acuerdo entre poder central y comunidades locales. Esto lleva a tentativas de acuerdo infinitas, y a un contencioso delante la Corte Constitucional, pues a la parálisis decisonal.

El origen, además, de partidos locales han - en cierta medida – contribuido a quitar legitimidad al partido nacional. La representación nacional está destinada a ceder siempre más cuotas de poder en favor de las representaciones territoriales, que son dominadas por grupos políticos locales. Es necesaria pues una propuesta de acuerdo entre entidades regionales y locales sobre objetivos particulares.

6) La recesión de la subjetividad política, como último, es causada por la competencia de los mass media, y por la verticalización de la comunicación política. La plaza televisiva se ha demostrado más eficaz respecto a la tradicional plaza en la que se presentaban los partidos. Es decir que las sedes de las representaciones políticas ya no son el único y el principal centro de comunicación.

## **11. ¿Por qué el País no cree en la gran Reforma?**

En estos quince años el proceso de reforma se ha ido ralentizando a causa de la fuerte hostilidad de tipo cultural de los italianos respecto a las reformas, una hostilidad que nace de la convicción de que es posible burlar las normas y doblegarlas a las exigencias de la política. Una débil cultura de la legalidad conduce a considerar el pacto más útil y conveniente que el respeto hacia la norma.

Esa indiferencia hacia las reformas institucionales está determinada no sólo por la distancia de las personas respecto al mundo de los partidos y de la política, sino también por el hecho que los electores no disponen ya de referentes políticos en los que reconocerse.

De ello se determina una huida hacia los partidos regionales que, evidentemente, no tienen interés en la promoción de grandes reformas sistemáticas, un partido que se radica en el territorio por las reivindicaciones que formula con creciente frecuencia y por los ejemplos de buen gobierno que es capaz de dar.

Y sin embargo la anomalía de los partidos italianos, siempre más oligárquicos y atípicos respecto a las tradiciones de las distintas familias políticas europeas, determina un progresivo alejamiento de la política italiana de la europea.

La decadencia de la política sobre la que hay unanimidad demuestra que el problema no es el de transformar radicalmente el papel del partido como sujeto capaz de encauzar hacia las instituciones las distintas demandas sociales.

La cuestión democrática no atañe exclusivamente a la idea de partido estructurado incluso si dicha estructura se reduce a una dirección compuesta por autócratas inamovibles y, a menudo, irresponsables.

El sistema de partidos educados en la competición política y en la confrontación de ideas y proyectos, de hecho, ha hecho de Italia una Italia democrática.

Es la democracia de los sondeos y no de las ideas la que produce partidos débiles en su estructura, en la que se afirma la autoridad de un jefe inamovible en cualquier caso, que gane o pierda las elecciones. Es la privatización de los partidos que provoca fenómenos amplios de oposición en el País y que se coagulan en manifestaciones de indignación en las plazas.

Los partidos ya no son las organizaciones que conocimos hace años. Los partidos, como escribía M. Foucault “definen la verdadera vida, como total conformidad a las normas, como conformidad social y cultural”. Esto, en Italia, ya no ocurre desde hace demasiado tiempo.

## **12. El pueblo suspende y rechaza la Gran Reforma del centroderecha.**

Estamos entonces asistiendo a una preocupante emergencia democrática que se ha traducido en una cultura de la “antipolítica”, en sentimientos de aversión hacia en Estado como entidad reguladora del orden social y del mercado.

El escenario de la Italia futura que evocan los profetas de la Segunda República no encuentra su aval en la actual realidad de la vida política italiana. Acabar con los partidos, se decía a finales de los años 80, significaba automáticamente devolver el poder al Príncipe, es decir, al pueblo.

Las cosas no han ido exactamente así. Los partidos privatizados han solo producido un enorme déficit democrático que se refleja en todos los sectores de la sociedad italiana.

Una respuesta, sin embargo, se ha habido en 2006 cuando los italianos han manifestado su juicio sobre la “gran reforma” constitucional aprobada por el centroderecha un año antes, una reforma que cambiaba la forma de Estado y de gobierno y que introduciría un “premierado fuerte” sin contrapesas. Particularmente indignante ha sido considerado el intento de reconocer al premier la posibilidad y el poder de convocar de forma anticipada las elecciones. La idea que una mayoría pueda discrecionalmente cambiar la Constitución ha producido nostalgias y añoranza por el desinterés y la honestidad intelectual de los padres fundadores de la República.

Los italianos han decidido rechazar la reforma aprobada por el centroderecha en la XIII Legislatura, tal vez más por el valor simbólico que esa reforma tenía que por su contenido real. Desde entonces se ha empezado a discurrir sobre la Constitución de una forma más rigurosa.

La Constitución “a defender” pasa a ser un punto de convergencia de un malestar social y de una protesta política que ve en la caída de valores y principios de la Constitución un ataque a los principios del Estado Social. El resultado de 2006 ha querido condenar todo esto, pero también y sobre todo ha querido condenar la idea de que la Constitución pueda ser instrumento de lucha política.

Con el voto en el referéndum de 2006 se reivindicaba, en un cierto sentido, el papel primario de la Constitución y se manifestaba la preocupación por el afirmarse de una cultura constitucional débil,

por la degradación de la democracia, producto de las listas bloqueadas y del rechazo sistemático de los partidos de votar una ley de partidos capaz de asegurar transparencia y democrática interna.

### **13. El redescubrimiento del valor de la Constitución.**

No obstante la creciente insatisfacción por el funcionamiento de la democracia y las preocupaciones por la crisis económica asistimos a un sorprendente regreso de la participación política y social.

En un momento histórico como el actual la demanda de formas nuevas de participación no necesariamente degenera en la antipolítica. Lo importante es que esta disponibilidad a ocuparse y preocuparse de la res pública llegue a ser horientada y encauzada por partidos estructurados y abiertos a quienes quieren entrar en ellos para hacer política dando racionalidad y sentido a estos movimientos.

Por ello hace falta replantear la idea de partidos, incluso a través de leyes electorales nuevas, y a través de una legislación periférica respecto a la electoral que reconozca más protagonismo a los electores en los procesos decisionales.

La democracia deliberativa no requiere hoy día ulteriores asambleas electivas, sino partidos en los que se discuta realmente. Los partidos locales en este sentido pueden ser un recurso a condición de que no se vuelvan en clones de los partidos nacionales, es decir, lugares en los que los autócratas nacionales se sustituyen a los autócratas locales. Necesitamos una centralidad política que debe saber hablar a la gente con el lenguaje de la racionalidad y moderar los contrastes que hoy se resuelven con la ley del más fuerte.

La Constitución, como ley fundamental, constituye sobre todo el presidio fundamental de los derechos de las minorías, por lo tanto no pueden transformarse en un instrumento de dominio a disposición de la mayoría. La Constitución establece el punto de equilibrio en la relación entre reglas y poder, entre Derecho y abuso.

La Constitución de 1948 en alguna medida es hija de su época y no podía serlo después de la experiencia fascista teniendo en debida cuenta las contradicciones que marcaron la convivencia en la Italia egresada de la II Guerra Mundial. Sin embargo no es eludiendo la Constitución o manipulando sus principios fundamentales que podemos enfrentarnos de forma mejor y más eficaz a las emergencias. Nuestra Constitución dibuja los pilares sobre los que debe fundarse la vita social, el funcionamiento de las instituciones, la relación entre nuestra comunidad nacional y el resto del mundo. Sobre estos valores más o menos compartidos ha nacido la República. Los instrumentos para realizar esos valores, las estrategias pueden cambiar. Sin embargo, no pueden cambiar los objetivos. En este sentido, la Constitución “se conquista” y realiza día tras día.

### **14. Las sugerencias del “mayoritario” y el principio del “poder limitado”.**

En los últimos años el On. Berlusconi ha sido criticado por la desenvoltura con la que se ha mesurado con los vínculos y límites constitucionales puestos para limitar el poder político. Se le reprocha, en concreto, una cultura constitucional insuficiente, una cultura que caracteriza además toda la clase política llegada al poder a partir de las elecciones de 1994. En aquella primera experiencia de gobierno su mandato duró menos de un año, pues acabó renegado por su principal aliado político, la Liga Norte, debido a los problemas del Premier con la Justicia.

El Presidente de la República Scalfaro afirmaba que Berlusconi había ganado en el País, mientras sin embargo había perdido en el Parlamento y que quién es derrotado por el Parlamento no puede gobernar. La suya era una lectura “partidaria” de nuestra Constitución en sentido parlamentario.

Con la legislatura 2001-06 la regla por la que el Parlamento debe tener la misma duración del Gobierno elegido por los electores llega a ser observada. No se modifica la Constitución, pero las dos formaciones parlamentarias enfrentadas aceptan el principio por el que Gobierno y Parlamento deben tener la misma duración en el cargo.

Esto consolida el liderazgo de Berlusconi, que selecciona con más atención sus diputados, consigue infiltrarse en los partidos aliados condicionando sus mecanismos de toma de decisión y sobretodo redimensionando la soberanía interna de sus respectivos líderes.

Está claro que, en este contexto la relación entre líder y la mayoría parlamentaria, llamada a aceptar todas las indicaciones que proceden del Primer Ministro, evita los episodios de transfuguismo y el recurso a las urnas. Los grupos parlamentarios se adecuan a las indicaciones del Leader que puede sancionar eventuales infidelidades de cada parlamentario, impidiendo su candidatura en las sucesivas elecciones. Se trata de una torsión de la forma de Gobierno que se realiza ante una Constitución invariada.

Berlusconi entiende que los límites opuestos al poder de un Premier elegido directamente por el pueblo son un anacrónico residuo de la cultura parlamentaria. Considera que ni tan siquiera el Presidente de la República puede detener las decisiones que el Jefe del Gobierno considera esenciales para la operatividad del Gobierno.

Berlusconi desarrolla así la tendencia a ser juez de sí mismo tanto cuando se trata de responder a los supuestos ataques judiciales, como cuando se trata de confrontarse con los máximos órganos de garantía: Presidente de la República y Corte Constitucional. Él considera que el mayoritario y el poder absoluto del líder representan dos caras de la misma medalla y que invocar la práctica de los “check and balances” significa volver atrás en la historia política del País.

### **15. Recorridos virtuosos para cambiar la Constitución.**

El premierato de hecho o, como algunos creen, el presidencialismo de hecho llevado a cabo por Berlusconi a través de la creación del PDL ha determinado en la voluntad de la oposición a solicitar un camino “virtuoso” para cambiar la Constitución.

El debate sobre los cambios constitucionales, solicitado en más de una ocasión también por el Presidente de la República Napolitano, en un clima de leal colaboración entre las dos partes contrapuestas, no sólo se ha centrado sobre la oportunidad de realizar un cambio en la Constitución, sino incluso en las formas con las que se debería producir dicho cambio.

El art. 138 desarrollaba bien sus funciones ante un sistema político proporcional, que no permitía que una mayoría expresada por el electorado pudiese cambiar ella sola la Constitución. Sin embargo, en la actualidad, el proceso de revisión establecido por la Constitución parece ineficaz en presencia de un sistema con una fuerte connotación mayoritaria.

Ha habido propuestas distintas para agravar el procedimiento establecido por el art. 138 de la Constitución, a fin de doblegar la Constitución a la mayoría política de turno.

La experiencia de estos últimos años ha demostrado que el “reformismo institucional” tiende a ser fuertemente condicionado, así como ocurría durante la Primera República, por las tácticas y los cálculos de los partidos políticos, que con dificultad aceptan nuevas reglas que puede penalizarles. De esta misma forma, los mismos parlamentarios no parecen estar dispuestos a aceptar reglas nuevas y tal vez penalizadoras sobre todo cuando estas mismas pueden poner en riesgo sus destinos personales.

Si esto es así, parece oportuno introducir una moratoria en materia de reformas constitucionales, una moratoria que haga posible reanudar la discusión sobre estos temas en momentos políticos más serenos y una vez que las costumbres típicas de un sistema político basado en la alternancia han sido aceptadas por todos (Onida).

Sería así posible para la mayoría gobernar sin riesgos de transfuguismos hasta el momento final del mandato, y para las oposiciones de utilizar todos los instrumentos consentidos por el sistema para ganar las sucesivas elecciones e ir al gobierno. Todo esto, sin embargo, parece irreal en un Parlamento en el que casi una vez al mes, la oposición pide la dimisión del Primer Ministro.

### **16. El pacto constitucional y la involuación de los excluidos de 1948.**

Sin embargo, parece que recientemente se han producido aperturas significativas en las relaciones entre las alas del Parlamento sobre algunos temas que conciernen al reconocimiento de los derechos de las minorías.

No estamos ante la voluntad de la mayoría y de la oposición de negociar unas reglas no escritas que permitan dar solución a los problemas relativos a un eficaz ejercicio de la función de gobierno,

pero aún así algo se está moviendo en esta dirección.

En el ámbito de las reformas institucionales el problema más grave no es sólo el que atañe al procedimiento de revisión, sino sobre todo el sentido de la revisión en sí.

Sobre este punto, parece posible afirmar que existe una mayoría en el Parlamento disponible a aprobar una “nueva” Constitución.

En este sentido, es oportuno preguntarse lo que une y lo que divide a los italianos.

No se puede dudar de que la Constitución, que unió después de la guerra aquellos que salieron vencedores del conflicto interno contra los nazis y los fascistas, pero no incluyó a todos aquellos que no creían en los valores de la Constitución, se ha vuelto progresivamente un elemento de unión compartido también por aquellos que fueron derrotados.

Esto fue así, precisamente porque la Constitución permitía superar las contraposiciones y los rechazos que habían caracterizado los momentos difíciles de la historia italiana y se proponía como un proyecto común para un futuro diferente. La Constitución, al igual que todos los planes para el futuro, tienden a involucrar, a incluir, por supuesto todo aquello que querían preservar el don de la memoria sin ser esclavos de ella, para poder preservar el bien común con el alma libre de prejuicios ideológicos. También aquéllos que, en desacuerdo con las formas de redacción de la Constitución, sin embargo, han querido contribuir a la construcción de un nuevo orden democrático.

Hay que tener esto en cuenta cuando se habla de Constitución. La Constitución puede ser modernizada, pero el espíritu de la misma -un espíritu cuya tendencia es la de incluir- debe de ser alcanzado a través de cambios que no desnaturalicen su sentido y que, sobre todo, no pongan en cuestión los grandes logros de civilización que están consagrados en la Parte Primera de la misma. La Constitución ha unido a los italianos pues despacio ha sido capaz de entrar en sus vidas y ya constituye una red de principios que no sólo sirven para regular situaciones políticas contingentes, es decir la vida cotidiana, sino que representan los cauces esenciales para la realización de los cambios posibles.

Cuando hablamos del peligro que plantea la falta de unidad del País, hay que considerar que dicha falta de unidad nace por la “pérdida” de la Constitución. Debemos tener en cuenta que hay una clara relación entre esta “pérdida” de la Constitución y la desaparición de los partidos.

Esto es así porque, a pesar de los daños causados por la partidocracia desde los años 70, no hay duda de que los partidos han garantizado la solidez de la Constitución al impedir que el conflicto degenerara en un rechazo político de las reglas y que, por lo tanto, la plaza denegara de los resultados electorales.

Así, en esa Italia de los viejos partidos existía un fuerte sentimiento compartido sobre los valores y principios que dieron vida a la República. También hubo una sociedad civil más exigente, que garantizaba, a pesar de todo, una buena calidad de la representación.

En la actualidad, el País parece más dividido que la época que vio el fin del comunismo y de la Guerra Fría. Hoy existen dos bandos enfrentados que se demonizan recíprocamente: anticomunismo y antiberlusconismo.

En el centroderecha prevalece una visión del poder absolutista por la que la única legitimación que vale es la que proviene de las urnas. La vida democrática debe ser como hibernada en el tiempo que transcurre entre una elección y otra. El País sólo debe aceptar pasivamente todas las ofertas políticas que se le dirige por parte de la mayoría y, en todo caso, abstenerse de expresar su desacuerdo, si lo hay, hasta llegar las próximas citas electorales.

En el centroizquierda se considera que el enemigo Berlusconi carece de legitimidad, pues la entrada en política del dueño de Mediaset y su gestión de los asuntos públicos ni podían ni pueden ser dirigidas a otro fin que no sea la protección de sus intereses. Así con un enemigo deslegitimado no es posible ninguna confrontación, y se intenta derrocarlo a través de medios ilegítimos. El ataque del poder judicial en este sentido constituye un instrumento subsidiario respecto a los de uso común por parte de la política.

La relación conflictiva perenne entre las dos coaliciones constituye el problema más grave de la democracia italiana y una amenaza real para la cohesión y la sobrevivencia de la Constitución.

Existe una gran distancia de este punto de vista entre los partidos de hoy y los de ayer. Los viejos partidos que redactaron la Constitución y se comprometieron a actuarla crearon las condiciones

para que sus valores pudiesen ser compartidos, en primer lugar a través de políticas sociales. Los nuevos partidos, el uno y el otro enfrentados, uno por sus tendencias justicialistas, el otro por la incapacidad de acotar las reglas, han hecho de la Constitución una chatarra y sobre todo un instrumento de lucha política.

Los dos principales partidos que se contienden el gobierno han blindado el poder detenido en las manos de las burocracias partidistas. Así con una partidocracia sin partidos, sino con “dueños de partidos” que confiscan el derecho de los ciudadanos de elegir a sus propios representantes y no sólo.

Si hemos de juzgar la historia de la Segunda República en su conjunto se puede afirmar que la Constitución no ha sido el punto de referencia de la vida política, sino el objetivo polémico contra el que se han dirigido los esfuerzos de buena parte de la clase política.

El conflicto entre la política y el poder judicial se ha ido exasperando. Las tensiones producidas por una expansión anormal del poder judicial representan un asunto ya antiguo. Y sin embargo, el conflicto entre política y jueces tiende a ser resuelto sobre la base de torsiones que deberían borrar de la Constitución garantías fundamentales y el equilibrio de poderes así como consagrados por el constitucionalismo occidental.

### **17. ¿Por qué la Constitución ha resistido?**

La Constitución, sin embargo, ha resistido gracias también al consenso expresado por la gente común. De ahí la sospecha respecto a una “Gran Reforma” de la Constitución.

El tiempo sin duda ha barrido a las fuerzas políticas italianas, pero no ha conseguido arrollar a la Carta Constitucional. Ello se debe al sentimiento de nuestras comunidades, la Constitución ha permitido lograr numerosos éxitos que han sido cruciales para el desarrollo de la democracia en Italia (el regreso de nuestro País en la comunidad internacional, el desarrollo económico, etc.)

En 2006, como se ha señalado, Italia ha pronunciado un redondo “no” en ocasión del referéndum constitucional que establecía un gobierno estable y fuerte, dirigido por un Primer Ministro capaz en realidad de acaudillar a su mayoría.

El carácter global de la propuesta de reforma constitucional de 2006 y la singularidad del referéndum, llevaron por un lado los electores a rechazar ese intento de trastornar el texto constitucional, por otro, sin embargo, no han sido capaces de favorecer la aparición de una coalición favorable al principio de inviolabilidad de la Constitución.

Lo que los italianos no quieren es un uso político de la Gran Reforma, se oponen, en este sentido, a la idea de una nueva Constitución que elimine el pacto constitucional original.

En particular, los italianos han dicho que no:

- a) a la idea de aprobar la reforma constitucional con una pequeña mayoría;
- b) a la idea de tener que soportar un conjunto heterogéneo de reformas, presentadas con la fórmula “o lo tomas o lo dejas”, algo que habría alterado la Constitución.
- c) a la idea de una Constitución en la que las partes primera y segunda se encuentran desconectadas entre sí.

La Constitución es considerada como un documento “cultural” y unitario, así como es debido para un pacto establecido entre el pueblo y el Estado. La Constitución constituye un punto de equilibrio fundado en el desempeño de los deberes de solidaridad social, que reúne a las diferentes ideas de progreso y desarrollo. Un Pacto del que no hay vuelta atrás.

Si la Constitución es compartida, las reformas también tienen que serlo.

### **18. La alternancia no puede tolerar una concepción primitiva de la bipolaridad.**

Después de la caída de la Primera República, Italia parecía comprometida en el camino hacia la modernización social e institucional, teniendo como objetivo la realización de una democracia de gobierno anclada firmemente en los principios del Estado de Derecho, capaz de sustituir el poder de las corporaciones y el método del compromiso político –único mecanismo de estabilización

social- el principio de reconocimiento y valorización del mérito y del imperio de la ley.

Nada de todo esto ocurrió a lo largo de estos últimos 15 años.

El País se ha vuelto en más dividido, rencoroso, y víctima de contraposiciones ideológicas, mucho más que lo que ocurría en los días de la Guerra Fría.

La Italia de la Segunda República no fue capaz de darse a sí misma un Estado de bienestar moderno, pues, entre otras cosas, los recortes del gasto público no se han realizado sobre la base de criterios económicos precisos y claros.

Italia se ha mantenido mientras que ha gobernado la DC, con una oposición comunista y de los sindicatos, en un clima de aparente conflicto ideológico y social, sin que pero se llegara nunca a un punto de ruptura real.

Se han abordado en ese contexto las emergencias más graves producidas por la guerra fría, por el terrorismo y por el desarrollo denegado del sur de Italia.

La sociedad post-ideológica, regida por un sistema político que permite que todos participen en el gobierno, sin excluir por lo tanto ni siquiera la extrema derecha y la extrema izquierda, se ha demostrado frágil, menos capaz de tomar decisiones impuestas por la “crisis global” y por la realidad de una sociedad multiétnica. Derecha e izquierda de la Segunda República, sin embargo, han producido sólo oligarquías incapaces de resolver los problemas del País real, incapaces de agregar un consenso consciente, el único capaz de hacer revivir las pasiones políticas auténticas.

Con este espíritu tenían que ser abordados los debates sobre las reformas institucionales, sobre todo las soluciones más radicales, como la presidencialista o semipresidencialista. De esta primera solución había hablado sólo Craxi, mientras que la segunda había sido objeto de discusión en la Comisión Bicameral presidida por D’Alema.

La disputa institucional giró, sin embargo, sobre la ley electoral.

Una ley electoral utilizada: a) como una herramienta para castigar a los pequeños partidos para excluirlos de la representación; b) como una herramienta para encomendar la elección de los candidatos a una oligarquía de partido cuya legitimación democrática es inexistente; c) como una herramienta a utilizar en ocasión de los sondeos que no dan una mayoría segura a ninguno de los dos bandos enfrentados, para que no gobiernen los ganadores, dando así a la minoría la oportunidad de provocar nuevas elecciones o mantener al gobierno como rehén.

En este marco, la ausencia de una verdadera cultura de la alternancia ha hecho del sistema político italiano un régimen de tipo personalista, del principio de la mayoría un principio que nos ha conducido al absolutismo de Premier, y sobre todo ha hecho de nuestros líderes de derecha o izquierda unos caciques inamovibles.

Ellos mismos se han limitado a rodearse de tropas destinadas a no convertirse jamás en un verdadero conjunto político, comprometido con el futuro de Italia. Asimismo, en el caso de los partidos más pequeños, se ha asistido a la aparición de verdaderos capitanes de ventura, organizadores de bandas cuyo único fin es participar en el botín en caso de victoria.

## **19. Conclusiones.**

El intento por parte de muchos, de devaluar la Constitución, acompañado por el diseño de deslegitimar a la política, no parece haber prosperado si consideramos determinadas reacciones de las personas comunes (por ello hemos hecho referencia al referéndum de 2006). Sin embargo, el debate sobre la Constitución a reformar y defender no ha suscitado grandes pasiones colectivas, probablemente porque los problemas serios en el País son otros.

La Constitución habla de normas, valores, principios básicos de no-negociables, en un País como Italia, que sigue pareciendo preferir los pactos a las reglas. La Constitución ha resistido antes los intentos de los aparatos estatales dirigidos a alterar el valor emancipador y liberal que ella misma contiene.

Nuestro texto constitucional resistió al intento de posponer la entrada en vigor de aquellas instituciones que caracterizaban el nuevo orden constitucional, pensados para garantizar los valores más importantes.

Finalmente ha resistido, como hemos tratado de mostrar, a esta tendencia que pretendía interpretarla

en términos reducidos, para redimensionar su operatividad.

La Constitución, después de todo sigue resistiendo aunque al parecer, se terminó la época de las batallas lidiadas para su aplicación.

Los últimos treinta años se han caracterizado por un debate cansado sobre la “obsolescencia de la Constitución “ que ha producido algunas propuestas de reforma que no han llegado nunca a ser discutidas por el Parlamento.

La única reforma importante llevada a cabo en estos últimos años ha visto la luz gracias a los efectos del referéndum de 1991-93, que, sin embargo, ha producido resultados opuestos a las esperanzas de los promotores de la consulta de aquellos años.

Sin embargo, ha crecido la brecha entre la política y el País, pues la cuestión moral no podía resolverse transfiriendo el poder de la burocracia de los partidos a los lobbies económicos y empresariales más fuertes.

Se ha exacerbado el conflicto entre jueces y políticos.

El mercado por otra parte no ha sido capaz de garantizar los derechos de los que más merecían, y hoy a menudo se invoca el regreso del Estado.

La Constitución, ante tanta confusión, ha representado una barrera destinada a ser una vez más, más alta y fuerte, sobre todo en un momento en el que la crisis económica exigía el regreso del Estado para proteger a los más débiles.

La Constitución “resiste”, sin embargo tenemos que volver a replantearnos sus funciones y las del Estado. Hay que firmar un nuevo pacto constituyente que libere a la política de los condicionamientos ejercidos por el sistema económico.

Cabe preguntarse ¿con cuáles actores será posible dar vida a un nuevo pacto constitucional? ¿Con cuáles partidos verdaderos que sepan hablar al País? Hacen falta partidos reales y nuevos, pero ¿cuáles son los nuevos actores?

1) ¿La Liga norte, un partido populista que hace del buen gobierno un elemento de agregación social más allá de todo proyecto político general, que recuerda por algunos aspectos al PCI de lucha y gobierno pero con un menor sentido de la responsabilidad y con un antagonismo de principio hacia el Sur y las minorías étnicas?

2) ¿La Liga del Sur, es decir, el Movimiento para la Autonomía, una fuerza del Sur que reivindica más protección social para una política de desarrollo y no de mera subsistencia?

3) ¿Los jóvenes trabajadores precarios que buscan un nuevo pacto intergeneracional?

Todo esto no es suficiente. Necesitamos verdaderos partidos nacionales pueden devolver a un contexto unitario todas esas instancias que hoy no encuentran una síntesis política.

El proyecto de renovación nacional debe ser compartido y exige que existan unos partidos capaces de centralizar las decisiones en un momento en el que vuelve el Estado y que sepan discutir con todos los territorios evitando dar a todos dichos territorios respuestas diversas.

Todo ello exige una nueva pedagogía política, sin embargo sigue siendo difícil encontrar, en este panorama, alguien capaz de promoverla más allá de los grandes partidos de masa.

Un patrimonio de valores compartidos que necesitan ser reconstruidos necesita unos partidos con una identidad cultural definida.

Por tanto, debemos replantearnos el cuerpo político italiano: actores, reglas, instituciones, acuerdos con las fuerzas sociales.

Hay que convergir hacia una idea compartida de bien común, a la altura de las dificultades contra las que el País lucha y que sepa considerar la crisis económica más como una oportunidad para reformular al Estado y al mercado.

En los nuevos equilibrios geopolíticos Italia corre el riesgo de convertirse en un País marginal. En otras palabras, corre el peligro de mantenerse aislado del nuevo orden económico que se va perfilando a nivel internacional, con un aislamiento permanente.

El interés del País, el más fundamental, resulta claro: entrar en los circuitos de tomas de decisiones que dirigen la política económica e internacional. Para ello Italia debe reivindicar el papel de protagonista en el área del Mediterráneo. Los desafíos de los que se discute exigen un País unido volcado en la realización de estas estrategias, capaz de jugar su papel en el panorama internacional y de cultivar el gusto por la democracia.



Esto puede ocurrir con partidos capaces de decidir, y también capaces de escuchar al País, de dialogar entre sí, sin prometer lo que no pueden cumplir. Partidos que sienten el peso de la responsabilidad incluso asumiendo decisiones impopulares, partidos que estén al servicio de la realización de un grande proyecto más grande.

Para que la política vuelva a ser el centro del País, por supuesto, no nos hace falta un pensamiento único, sino necesitamos un método de dialogo compartido, basado en el respeto de aquellos que son diferentes de nosotros. Los constituyentes se reunieron para crear esta condición como indicaba Norberto Bobbio con su idea del compromiso para la persuasión reciproca.

Una persuasión reciproca que era funcional respecto a la formación de valores compartidos. Esto es lo que necesitamos hoy día en nuestra sociedad multiétnica. Las diferencias culturales importan en la medida en que resulta necesario realizar convergencias para la persecución del bien común pero en ningún caso deben servir para presidir prejuicios y hostilidades políticas que quedan insuperables.

La Constitución no garantiza de sí mismo un gobierno con autoridad, ni la buena calidad de la vida política. Son los partidos que deberían garantizar esto. La Constitución debe proporcionar las herramientas que estimulen la participación y un gobierno responsable, y además reglas que eventualmente pueden doblarse a la necesidad de una buena política.

Los hechos han demostrado que la Constitución es compatible con una evolución del sistema en sentido mayoritario. Pero en este punto, la reforma electoral ya no es suficiente. Por medio de la sola mayoría se puede realizar el proyecto federalista, pues es necesario pagar un precio político por el apoyo de la Liga Norte, pero los costes sociales del federalismo podrán dar lugar a un ulterior caos institucional.

En Italia, el problema resulta ser siempre el mismo: garantizar un equilibrio entre representación y decisión.

Necesitamos partidos que sepan apostar sobre la capacidad de la sociedad civil de participar en las luchas para la libertad. Hoy la sociedad civil parece dormida, ausente, víctima de demagogos que buscan espacios políticos sobre todo para sí mismos.

Hoy no existe un verdadero “movimiento para la democracia” en Italia. No hemos asistido a una verdadera democratización del Estado, sin embargo sí y ha habido retrocesos en este ámbito.

El movimiento “pro referéndum” no puede considerarse como un movimiento para la democracia pues propone simplemente abrogaciones puntuales de aspectos determinados que atañen a la ley electoral, con el único fin de cambiar algo, sin buscar un cambio real del sistema.

Está claro que con la renovación de la clase dirigente, los referéndums no podían lograr nuevas formas de democracia deliberativa; sin embargo nadie pensaba en realidad que la simplificación del sistema político pudiera llevar a una competencia entre dos modelos diferentes de populismo, a un déficit democrático de los partidos democráticos, a una cultura de la separación entre la política y gente común, a una intolerancia generalizada hacia las reglas en todos los niveles, y por lo tanto a un justicialismo extremo.

Estos quince años de Segunda República nos enseñan que un nuevo sistema político no es sólo el resultado de reglas nuevas. Son los hábitos políticos, es decir, la cultura política dominante que se afirma a través de las relaciones establecidas entre partidos y entre partidos y el País lo que produce un nuevo sistema político. Ahora bien, un sistema bipolar basado en el reconocimiento mutuo de los contendientes en Italia no ha existido nunca. Ha prevalecido una concepción primitiva del bipolarismo.

En este vacío de cultura política se ha afirmado la “teatrocracia”, la política como una representación de acontecimientos, de estados de ánimo, de conflictos y tramas que poco o nada tienen que ver con los problemas de la nación. Se ha afirmado una política, alejada de la gente, una política que no sirve para cambiar las cosas.

Los nuevos partidos, por un lado como por otro, han hecho de la Constitución una chatarra, a menudo objeto de escarnio por parte de los actores políticos, incluso de aquello que se ocupan de reformas institucionales como los Ministros Bossi y Calderoli. Para los partidarios de la Liga Norte, de hecho la Constitución es sólo una herramienta de lucha política.

Es esta una de las razones por las que debemos proteger la Constitución frente a las manipulaciones

que responden a preocupaciones de la política de carácter contingente. La Constitución es una certeza, su proyecto es capaz de garantizarnos el presente y el futuro. Cuando juzgamos la Constitución necesitamos tener en cuenta que, desde el punto de vista de la innovación institucional, estos últimos quince años han sido derrochados.

El panorama político que se ofrece hoy, en este sentido, es desolador.

En particular, el Sur ha sufrido más que otras partes del territorio nacional los gastos de una política sometida a la voluntad de los intereses fuertes.

Es un hecho que el Sur ni siquiera se menciona en la Constitución tras la reforma del Título V, y esto se explica por el declive del valor de la solidaridad, sacrificado por los nuevos valores de la competencia, de la riqueza como medida de la capacidad individual, de localismo, de la falta de responsabilidad hacia quienes se quedaron atrás. Esto ha llevado a un cierto desprecio por algunas reglas rígidas que detienen, en opinión de muchos, el progreso.

Por otra parte, los estudios de ingeniería constitucional no han tratado en el fondo la relevancia de las reformas constitucionales necesarias para el desarrollo de la vida cultural y civil.

Los juristas, de vez en cuando, han apoyado las prerrogativas de distintos sujetos de Derecho: el Estado contra los entes locales, el Estado contra los ciudadanos.

Han defendido el uno o los otros, por ejemplo, los entes locales contra el Estado sin preocuparse de preservar la armonía que debe existir entre estas instituciones y sin preguntarse para quién debería funcionar este sistema. Las soluciones planteadas por los juristas han asumido una forma puramente técnica, y no han promovido un debate cultural sobre la nueva identidad nacional.

La Constitución italiana es muy larga incluso para dar acogida a los derechos sociales “futuros”, a los compromisos programáticos para la transformación de la sociedad.

Si tuviéramos que eliminar toda garantía a esas “libertades de hecho” sin las cuales el hombre no es libre, en aquel preciso momento tendríamos otra Constitución. “Los derechos sociales”, afirmaba Calamandrei en la introducción de Derechos de libertad de F. Ruffini, “constituyen una premisa indispensable para asegurar a todos los ciudadanos el pleno disfrute de las libertades políticas.”

Son estos objetivos del Estado del bienestar, que siempre deben ser conquistados y reconquistados, especialmente en las sociedades complejas de nuestros tiempos.

Nos han explicado en Italia, durante los años de la transición que comenzó con Tangentopoli, que el “viento liberal” estaba finalmente acabando con la sofocante presencia del Estado en el proceso económico, una presencia injusta y agobiante para esas mismas libertades económicas.

Una vez reducido el peso de los partidos, se afirmaba, nada volvería a ser como antes, se reduciría el poder del Estado y cada uno sería más libre.

El Estado ha mantenido posiciones estratégicas para orientar los procesos económicos. Sigue siendo fundamental, sin embargo, un orden económico en el que se hace posible distinguir entre controladores y controlados.

El resultado de estos últimos quince años, desde este punto de vista, es el de un fracaso para Italia. El País está en declive, pues es más pobre, menos considerado en el contexto internacional, menos unido, totalmente incapaz de reunirse en torno a un proyecto de renovación de la sociedad y de las instituciones; este proyecto no existe y no existirá mientras no existan puntos de referencia morales en los que identificarse. El País es más viejo y desanimado.

La Constitución, en la conciencia colectiva, queda involucrada en este caos institucional y social, a pesar de los esfuerzos de los sucesivos Presidentes de la República que ha intentado, por todos los medios, de protegerla.

Sin embargo, preservar el texto de la Constitución por sí solo no es suficiente para salvaguardar sus valores.

Falta una pedagogía política capaz de propagar una sólida cultura de los deberes cívicos.

Preservar la Constitución es una tarea que sólo corresponde a los Presidentes de la República y a la Corte Constitucional, que a menudo pareció preocupada de intervenir demasiado en la vida política del País.

El Presidente de la República ejerce sus funciones de garantía y tutela activa. Hablamos de una garantía que puede encauzar la decisión política en el respeto de los valores y principios constitucionales que deben ser interpretados de tal manera que no se frustren los cambios que

la sociedad decide por sí misma, pero sin ignorar las limitaciones y los deberes de la convivencia colectiva.

La Constitución es un producto de la política y de la convergencia entre culturas y estrategias políticas, diversidades étnicas más o menos distantes entre sí. Nuestra Constitución es una de las más longevas en el panorama Europeo. No hay duda de que en las raíces de la República se encuentra una fuerte relación entre actores políticos y las estructuras del sistema político y Constitución. Sin embargo este vínculo ha ido desapareciendo. Sin embargo, es normal que tarde o temprano las Constituciones se vayan alejando de aquel sistema político en el que han nacido y que las han producido, para pasar a vivir una vida propia.

Si la Segunda República no ha visto la luz, no es porque la Constitución se ha mantenido inalterada, sino porque un sistema político nuevo necesita grandes personalidades que lideran un proyecto y lo llevan a cabo sin pedir el consentimiento o ser esclavos de los estados de ánimo de la sociedad. Y sin embargo, la Segunda República algo ha quitado a la Primera. La Primera República fue la República del diálogo y de la tolerancia; en la Segunda se ha afirmado - lo repetimos - una concepción primitiva del bipolarismo entendido como un conflicto de civilizaciones. Todo ello ha quitado importancia a la discusión política considerada innecesariamente compleja.

La Constitución en sesenta años de vida democrática ha sido a menudo en el centro de la lucha política, ha sido la causa de ello, pero ha sido también el elemento decisivo para evitar peligrosas tendencias autoritarias. La Constitución ha tenido que lidiar con maximalismo de quienes querían todo y ya, y con el exceso de prudencia de aquellos que aceptaron los cambios, pero reenviaban sine die su actuación.

La Constitución ha sido interpretada y aplicada con la debida prudencia, privilegiando un enfoque reformista en el campo de las transformaciones sociales, e intentando alcanzar un consentimiento unánime, difícil sino imposible de alcanzar, a través del ejercicio de la mediación.

Deseamos que una reflexión serena sobre seis décadas de democracia, que han cambiado el País puedan hacer entender a todos, y especialmente a los más jóvenes, lo importante que es la "cultura de la Constitución" para promover un nuevo progreso en Italia, y lo importante que es, en este sentido, la reforma de una red de actores y lugares de participación que permitan a la política recuperar su dignidad e importancia.