

LA NUEVA LEY ELECTORAL EN ITALIA

Por ADRIANO PAPPALARDO

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—DE BOZZI A MATTARELLA.—¿UNO O DOS TURNOS?—¿CUÁNTA PROPORCIONALIDAD?—CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

El 6 de agosto de 1993 aparecían en la Gaceta oficial las leyes n.º 276 y 277, conteniendo la nueva normativa electoral para el Senado y la Cámara de los Diputados. Se concluía así el *iter* de una reforma crucial, teniendo en cuenta que de conformidad con una consolidada tradición, la meta fue alcanzada en el último momento y bajo la presión de plazos improrrogables y dramáticos acontecimientos políticos. En efecto, el 6 de agosto toda la materia podía haberse venido abajo como consecuencia de los poderes que en sede referente se otorgaron por la ley a la Comisión bicameral que había iniciado la reforma en septiembre de 1992. Pero prescindiendo de las disposiciones constitucionales, los plazos o los contenidos del proceso decisonal van a resultar influidos (cuando no puntualmente desarrollados) por circunstancias contextuales (referéndum), sobre las cuales se introducen estrategias invariablemente reactivas de los partidos.

Este artículo se propone examinar las estrategias, distinguiendo reacciones más o menos pasivas, o «notariales» de la propia situación externa; demostrando cómo dentro de los propios partidos políticos se han generado tendencias contradictorias, al sufrir influencias ambientales, o al recortarse su espacio de libertad de acción; separando, en lo posible, la adaptación al *Diktat* referendario de la búsqueda de soluciones compatibles con decisiones de fuerza parlamentaria o con tácticas anticipadas de coalición en el contexto de las nuevas reglas electorales; e ilustrando las jerar-

quías de preferencia y las interconexiones, manifiestas o plausibles, entre los distintos elementos de soluciones ganadoras o perdedoras, al igual que propuestas de cambio avanzadas, aceptadas o rechazadas en varias sedes decisionales.

Sintéticamente, por este camino deberemos al fin saber más sobre el origen de la reforma electoral, o sea, sobre el «qué», el «cómo» y el «por qué» de la misma. Por razones de falta de espacio, se profundizará particularmente en las posiciones y en los comportamientos pertinentes o discordes de los dos partidos mayoritarios, mientras que en relación con los demás sólo se hará mención de ellos en bloque o en los casos (no raros) en que contribuyan a condicionar las opciones de los primeros y su propio éxito. De otro lado, por diversas buenas razones, se reconstruirán esas posiciones esencialmente basándonos en documentos parlamentarios oficiales, es decir, a partir de informes y relaciones de la Comisión Bozzi (1). También justificadamente, no se tomará en consideración la reforma del Senado, sino sólo la de la Cámara de los Diputados (2). Y por ello, finalmente, se pasará por alto casi todo lo relativo a las valoraciones cualitativas y consecuencias, esperadas y efectivas, de su aplicación que han sido, o serán, objeto de otras contribuciones a esta revista (3).

DE BOZZI A MATTARELLA

La reconstrucción que me propongo no puede prescindir de cualquier referencia a la primera Comisión bicameral para la reforma institucional (noviembre 1983-enero 1985). De este antecedente lejano es justo considerar diversas informaciones, todas de gran utilidad para un análisis genésico: eventuales posiciones de los partidos, que por ejemplo, podrían ser representadas de forma inmutable o mutable diez años después señalando su rigidez o flexibilidad motivada por los actores, por el contexto o por ambos; también de igual modo continuos o variables podrían revelarse los objetivos y justificaciones de estas posiciones, así como la relación entre los primeros y los segundos; también la interpretación de la situación sometida a varias posiciones, justificaciones, objetivos más o menos estables, que podrían reflejarse en lógica de información implícita, o bien desarrollar informaciones explícitas, precoces

(1) Una alternativa podría haber sido el recurso a la entrevista. Pero, aparte de la falta de tiempo y de medios, la entrevista habría sido inevitablemente influenciada por posiciones personales y por la propia memoria, y habría ofrecido una imagen mediata, aproximativa y parcial del proceso de formación de la ley. La otra posibilidad (la lectura de la prensa) ha sido en parte juzgada inútil al ponerse énfasis sobre el «color» y sobre las escaramuzas polémicas, más que sobre la sustancia del debate.

(2) La cuestión de la reforma del Senado, en efecto, ha sido percibida y tratada con menor interés que la de la Cámara de los Diputados, esencialmente por haber estado más predeterminada por el referéndum.

(3) A una primera contribución (D'Alimonte, Chiamonte, 1993) y al presente trabajo seguirá un número monográfico dedicado a los resultados de las elecciones del 27 de marzo.

o tardías, así como sus propios cambios; y también situaciones, interpretaciones y respuestas políticas diversas que podrían haber tenido un peso variable en el tiempo y contribuido así desigualmente al producto final.

¿Qué sugiere, por lo tanto, la comisión Bozzi a estas observaciones? Una primera respuesta —que por otro lado anticipa la conclusión— puede ser proporcionada citando a uno de sus más activos componentes. «Aunque muy fuerte —escribe Pasquino (1986, 362)— el debate sobre la reforma del sistema electoral no se ha profundizado particularmente sobre él ni siquiera en la Comisión bicameral para la reforma institucional». Verdaderamente, me parece indulgente. Para confirmar su desinterés, en efecto, la Comisión no dedicó más de cuatro sesiones (sobre cincuenta) a la reforma electoral en el espacio de dos años. Durante los trabajos, los partidos actuaron de forma abierta, pero con el objetivo absolutamente predominante de mantener la proporcionalidad, o desde luego potenciarla, más que lo contrario. Este objetivo fue defendido simplemente por fuerzas minoritarias (MSI, PLI, PRI, PSDI), suscrito, con algunas modificaciones secundarias, por el PSI y disfrazado por el PCI tras la propuesta de «personalizar» la proporcionalidad del sistema alemán, o con la alternativa de extender a la Cámara de los Diputados el sistema del Senado en versión demasiado proporcionalista (4).

En cuanto a la DC, una propuesta de De Mita en febrero de 1984 recuperaba el «histórico» *premio di maggioranza* para la coalición vencedora (con al menos el 40% de los votos), completado por un mecanismo de estabilización del Gobierno (moción de censura constructiva). Algunos meses después, otro comisario democristiano (Ruffilli) elevará el listón para el *premio* al 51% y limitará éste al 10% de los escaños, dividiendo entre vencedores y perdedores el 60 y 40. Para De Mita el objetivo estaba en «el encauzamiento del voto en torno a opciones alternativas de gobierno», pero el repliegue sobre una iniciativa bastante menos incisiva es evidente debido principalmente a distintas buenas razones: la oposición del PCI, que al frente de una propuesta precisa, afianzaba explícitamente y «con fuerza la opción proporcionalista»; las presiones del PSI, totalmente hostil a reformas que favoreciesen coaliciones bipolares entre dos partidos mayoritarios; y, sobre todo, las divisiones internas de los mismos democristianos, dentro y fuera de la Comisión (5).

La propuesta de De Mita, en efecto, no será nunca explícitamente aprobada por la dirección ni por el consejo nacional del partido (Maran, 45). En comisión, el senador Scoppola la va a contradecir flagrantemente con una orden del día que sugería al Parlamento el sistema alemán, cuidadosamente depurado de toda corrección (cláusula de exclusión, *Überhangmandate*, método d'Hondt), y también para no dejar du-

(4) La propuesta «del sistema alemán» del PCI no preveía la cláusula de exclusión y la alternativa de utilizar el sistema para el Senado se acompañaba de la eliminación del método d'Hondt para potenciar el proporcionalismo. *Relazione I*, 1985, 75-77.

(5) Sobre todos estos puntos, véase *Resoconti III*, 1985, 87-93, 445, 477-483, 486-491.

das, preveía la asignación de los escaños proporcionales a «grandes colegios pluri-regionales» (*Relazione I*, 77-78). Sobre ello, se mostraron de acuerdo otros tres comisarios democristianos (Lipari, Pontello, y Segni), más el PCI y el senador Giugni; y entre los firmantes aparece también Pasquino, que sólo había presentado (para la Izquierda Independiente del Senado) un proyecto de doble turno muy poco representativo (*Relazione*, I, 1985, 75-77; *Resoconti*, III, 1985, 403-411).

Brevemente, mientras el segundo y tercer partido italiano se afirmaban desde un principio sobre el inmovilismo, la DC —que parte de su propuesta histórica— acabará también por ponerse de acuerdo con los demás. Después de la «aprobación» (por 16 votos sobre 40) de un informe final, que se limitaba a constatar el desacuerdo general, la reforma electoral se abandona, y en años sucesivos no se la va a prestar gran atención, ni tan siquiera en el interior de los partidos. También por esto, la concordancia entre los partidos reflejaba probablemente las preferencias reales de todos ellos, DC incluida, y ello no hace más que confirmar consecuencias ya previsibles para un análisis genésico: el apresurado y superficial debate, el extenso y compacto frente que se oponía a cualesquiera cambios, la estupidez de quien quería reformar la proporcionalidad con la proporcionalidad (PCI), el *non sequitur* entre objetivos y propuestas (*O.d.g.* Scoppola); todas ellas son suficientes y procedentes para considerar a la Comisión Bozzi como un precedente sin referencia y sin influencia sobre acontecimientos posteriores. También las propuestas De Mita-Ruffilli y Pasquino-Milani, rendidas en 1984, no serán recogidas por la Bicameral de 1992, aunque al menos ya preanunciaban la contraposición sobre el doble turno, respecto del cual los democristianos Ruffilli y Scoppola ya entonces se mostraban contrarios o indecisos (*Resoconti*, III, 1984, 486-491). Pero la anticipación es ambigua, no se coloca en los límites de diez años después, y por sí misma no es suficiente para construir una base sobre un espacio de tiempo tan largo. Del resto, se podría sostener, que en estos diez años la situación política y los propios partidos han cambiado radicalmente al excluir de por sí coincidencias significativas, y probablemente resulte superficial desde un principio la búsqueda de aquéllas. Como se recordará, hace poco he precisado estar interesado en la discontinuidad, aunque también en la contiuidad, entre situaciones, actores y respuestas políticas de los años ochenta y noventa. Y el interés de la discontinuidad entre la comisión Bozzi y la comisión Mattarella reside precisamente en sus consecuencias drásticas: en la primera no se hace (ni en realidad se discute) nada durante más de dos años, mientras que en 1992-1993 ha bastado menos de uno para llegar a la reforma. ¿Por qué?

Quien busque una respuesta trivial la hallará: la diferencia está en el referéndum sobre el Senado. Pero se dan banalidades tras banalidades, y éstas —para mí— tienen implicaciones demasiado instructivas que se examinarán en detalle. Se puede comenzar por aclarar estas implicaciones observando que decir que el referéndum ha conllevado el tránsito entre inmovilismo y acción significa atribuirle algo más que una genérica (y verdaderamente banal) influencia. Por sí mismo, la dimensión del paso

es tal que se puede hacer de él la condición necesaria y suficiente de la reforma; y, como veremos, todo ello se confirmará por acontecimientos posteriores.

Adecuadamente interpretados, estos acontecimientos diseñan una jerarquía cada vez más clara entre vínculos y estímulos de los partidos. Después de años de prevalencia de los primeros (y de un conmesurado desinterés en la reforma), los estímulos tienden a multiplicarse desde comienzos de los años noventa a un ritmo y con una confusión crecientes: las transformaciones de la izquierda y la iniciativa del Jefe del Estado, la votación de junio de 1991 y el lance de los referéndum de Corel, se combinan con las elecciones de 1992, el nacimiento de la segunda Bicameral y si se quiere *Tangentopoli*, en una confusión aparentemente inescrutable de cambios, causas y consecuencias. Todavía, prestando un mínimo de atención al *timing*, algunas secuencias se revelan particularmente plausibles y permiten así simplificar la situación.

Es significativo, por ejemplo, que después de haber sido auspiciada por todas las partes, la segunda Bicameral se anuncia en julio de 1992 y se toma posesión del cargo en el mes de septiembre. Con independencia de este dato, en efecto, hay dos plazos cruciales, el depósito de peticiones y firmas para el referéndum sobre el Senado y Municipios (14-1-92) y el control de la Casación (23-10-92). Después del resultado positivo de esta última, el comité de «Ley electoral» de la Bicameral se ponía efectivamente en movimiento: el 30 de octubre, el primer informe sobre las posiciones de los partidos (elaborado por Salvi, del PDS) se presentaba al pleno de la comisión; en éste se discutía el 1 de diciembre; el 3 se aprobaba una orden del día de De Mita sobre criterios generales de la reforma y se remitía al comité competente; el 10 del mismo mes se presentaba por Salvi (tempranamente rechazada) una propuesta orgánica ante el Senado y Cámara de Diputados; mientras tanto, la DC abandonaba definitivamente el sistema proporcional y el *premio di maggioranza* en favor de un sistema predominantemente uninominal de turno único. Siguió algunas semanas de confusión, pero, después de la definitiva sentencia de admisión de los referéndum por parte de la Corte constitucional (16 de junio), los partidos retomaban la carrera; el relator Mattarella (sustituto de Salvi por dimisión) presentaba una primera propuesta ante la Cámara de Diputados el día 26; rechazada ésta, se volvía a formular, prácticamente en la versión impulsada por Martinazzoli el 17 de diciembre; y el 10 de febrero la Bicameral aprobaba los criterios directivos de aquélla (con el voto favorable de la DC, PDS, PSI, PRI) y la enviaba a la Cámara de Diputados por el procedimiento legislativo ordinario (6).

Todo esto —que se ha subrayado— no implica que la Bicameral hubiese tenido éxito, puesto que, a pesar de la larga convergencia final, no resultará acuerdo alguno sobre la materia entre los partidos, y el hecho de devolver la pelota al Parlamento sus-

(6) La propuesta rechazada de Mattarella preveía la asignación del 60% de los escaños por medio de un sistema mayoritario aplicado en colegios uninominales, un 30% por un sistema proporcional, un *premio di maggioranza* del 10%, un turno electoral y el doble voto (Maran, 1993, 96). Sobre la propuesta siguiente, véase más adelante.

cribirá en realidad la propia desautorización de la comisión (7). Es más, el hecho de que hayan sido agotadas las etapas procedimentales con independencia de los resultados obtenidos reclama con fuerza la atención sobre el estado de necesidad (referéndum), del cual la comisión es prisionera y por el cual debe actuar rápidamente. Sin ello, es difícil imaginar (a falta de acuerdo) otra cosa mejor que una réplica del precedente Bozzi —con más de dos años perdidos en charlas sin llegar a resultado alguno—. Sin el traslado del estado de necesidad al Parlamento, cualquier buena razón en favor de la votación del 3 de agosto podría haber sido a su vez contestada con otras mejores razones para su aplazamiento (8).

En suma, la condición referéndum —ciertamente coexistente con otras— es seguramente la única que permita comprender por qué se ha actuado, en lugar de no actuar, y por qué se ha actuado dentro de ciertos términos. Y el resultado —largamente previsto— del 18 de abril se limitará simplemente a reproducir los apremiantes términos de la cuestión: antes de ello, en efecto, el objetivo (implícito para todos y explícito para muchos) era anticiparlo para neutralizarlo; después, por su propio peso se extenderá de los plazos al contenido del *policy-making* y, aun sin determinarlo totalmente, devendrá siempre decisivo y específico.

¿UNO O DOS TURNOS?

El examen de la reforma electoral en el Parlamento comenzaba una vez constituida la comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el primero de abril. Se trata de una sesión interlocutoria, prácticamente a la espera de los resultados del referéndum, dedicada a la presentación de las proposiciones de ley (once) depositadas por varios grupos. La heterogeneidad de estas proposiciones confirma del todo la naturaleza ficticia de la votación final en la Bicameral, representando, casi intactas, las anteriores peticiones de los partidos. En cuanto al contenido, se constata —con una cierta sorpresa— que el PDS *no* comenzó tomando posición sobre el doble turno, sistema del que era acreditado defensor. En el primer lance, su propuesta oficial (n.º 102) era prácticamente idéntica a aquella sometida por Salvi a la Bicameral el 10 de diciembre de 1992: sistema proporcional personalizado de carácter alemán (¡como en la Comisión Bozzi!), corregido esta vez por un *premio di maggioranza* para la lista más votada (9). Por el contrario,

(7) Ello será apuntado inmediatamente por autorizados comentarios (Maran, 1993, 110) y más tarde recordado en varias ocasiones por Mattarella y otros parlamentarios.

(8) La razón más importante es ciertamente el interés de la DC en mantener durante el mayor tiempo posible la proporcionalidad, sobre todo después de los resultados desastrosos de las municipales. Excluido esto por el referéndum, la DC se replegará, como se verá, hacia una defensa valiente del *premio* hecha por los partidos en declive.

(9) Para la propuesta Salvi a la Bicameral, véase Maran (1993, 93-94); sobre el proyecto de ley Occhetto y otros, n.º 102, Cámara de Diputados, *Bollettino*, 1-4-1993, 9.

más previsible resultaba la DC, que se reafirmaba en favor del turno único y de la propuesta de Mattarella a la Bicameral: doble voto en una única papeleta para la atribución del 60% de los escaños por un sistema mayoritario dentro de colegios uninominales y el restante 40% proporcionalmente sobre una base regional o subregional; el descuento del margen obtenido por los vencedores en los colegios a cargo de listas coligadas; la recuperación de los restos en el colegio único nacional reservada para los partidos que hubiesen superado la barrera nacional del 3% (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 1-4-1993, 10).

¿Cuál es el destino de esta propuesta en comisión? Para saberlo es necesario tener en cuenta el referéndum, porque solamente después de su celebración los partidos volverán a reunirse en un clima profundamente influido por los resultados. A la interpretación de todo esto, principalmente, se dedicaron las seis sesiones de mayo, durante las cuales la influencia se manifestaba en tres aspectos: la resignación a la reforma por parte de los últimos defensores de la proporcionalidad (MSI, *Rete*, *Rifondazione*); la tendencia a comprimir ésta sobre la cuota del Senado (de un máximo del 33% al 25% del referéndum); y, como consecuencia, la contraposición de la opción entre turno único o doble turno dentro de los límites de un sistema mixto (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 28-5-1993, 13, 18-20).

De estos aspectos, merece un comentario específico el tercero, el cual elimina una equivocación, o una arbitraria simplificación de los medios de comunicación y también de cualquier observador cualificado. De los hechos, no resultan (ni antes ni después de mayo) defensores (o «vencedores») del sistema inglés o francés. Más bien, como he recordado, el PDS era, quizás, partidario del sistema alemán y defenderá por lo tanto un doble turno mucho más moderado que el sistema proporcional de turno único «segunda versión» de la DC (10). Precisamente, este último se da por establecido entre ambos, a pesar de que los vencedores se presentan divididos, por decirlo de algún modo, y no sólo por el vínculo referendario. En lo sucesivo, en efecto, podremos ver que a ello se acompañan hipótesis sobre potenciales aliados, y presiones de potenciales aliados; pero antes es preciso responder a un interrogante que consideraré fundamental. El interrogante es, obviamente, por qué ha perdido el doble turno (corregido) y ha vencido el turno único. En parte, creo, porque el resultado estaba implícito en la situación decisonal, que atribuía en un principio funciones de desigual gravamen a los partidos. El referéndum ofrecía un fácil apoyo a la posición de la DC, y como tal se utilizó sistemáticamente en el *iter* parlamentario. No cabe duda, para comenzar, que el turno único no fue (ni habría podido ser) sometido a discusión en la votación del 18 de abril; por ello se puede sostener que se estaba limi-

(10) Sobre este punto, véase el próximo párrafo. Versiones puras del turno único o doble fueron mantenidas sólo por los Radicales y por el PLI, mientras que la Liga Norte (también partidaria del sistema mayoritario inglés) se adaptará por el momento a la propuesta Mattarella. Cámara de Diputados, *Bollettino*, 1-10-6-1993, 9, 4-6, 14.

tando al legislador. Bien entendido que esta limitación no se sobrentiende justificada, sino al contrario. Teniendo en cuenta el breve espacio de que disponemos, la multitud de intervenciones democristianas sobre el tema ha permitido acometerlo del todo y descargar sistemáticamente el peso de las justificaciones sólo sobre quienes iban a proponer cambios. También al frente de justificaciones convincentes estaría el hecho de que la tendencia común a mantener el turno único en el Senado habría comportado la adopción (ésta, sí, poco justificable) de dos sistemas diversos. Y, tercero, una vez de acuerdo sobre el sistema mixto —como pondrán de manifiesto Bodrato, Mattarella y otros—, el doble turno habría traído problemas (en la atribución de la cuota proporcional) que no subsistirían con el turno único (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 1-6-1993, 9; Cámara de Diputados, *Resoconto*, 14, 15-6-1993, 6, 4).

A las objeciones, el PDS a veces no responde, otras lo hace con cierta frecuencia y más o menos persuasivamente (11); pero prescindiendo de las inagotables discusiones de rigor, tanto los detractores como los defensores de cada posición convendrán, creo, en que a las cuestiones recordadas se las va a otorgar el papel más difícil y los éxitos más inciertos. Y también los detractores o defensores convendrán sobre otro dato de hecho, sobre todo desde que los actos parlamentarios se documentan limpiamente: la exfoliación progresiva de la coalición en favor del doble turno.

A comienzos de 1993, *L'Unità* (14-1-10) incluía como coalición «un amplio arco de la izquierda —PDS, PSI, PRI, Rete, los Verdes— aunque no el PLI». En el otro frente se mencionaba a *Rifondazione*, pero —después del referéndum— cambia radicalmente su posición con una intervención inequívoca de Magri (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 12-5-1993, 30-31), de la que se deduce su incorporación a la posición de la coalición. Más tarde esa intervención resultaba desmentida (pero *scripta manent*) y gradualmente se reajustaba la posición: en la sesión del 1 y de 2 de junio (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 12, 15-16), el partido atacaba el doble turno y declaraba su «disponibilidad» hacia el texto unificado presentado por Mattarella el 28 de mayo; la disponibilidad se concretaba con el voto contrario sobre todas las enmiendas «de doble turno» propuestas a este texto en la sesión de 10 de junio 1993 (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 62); y, mientras la misma votación se confirmaba en las decisivas sesiones de la Cámara del 16 y 17, el 23 de julio se ofertaba a los democristianos la abstención sobre el art. 1, que contenía, precisamente, la previsión del turno único (Cámara de Diputados, *Resoconto*, 16-6-1993, 14; 23-7-1993, 5).

Aparte, los socialistas debutaban en la I Comisión de la Cámara de Diputados sin una posición precisa y, en su intervención del 13 de mayo (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 15), Landi expresaba sólo una vaga tendencia a favor del turno único (con una corrección proporcional del 33%). Sin embargo, con ejemplar coherencia, él mis-

(11) Particularmente problemática aparece la cuestión del enlace del doble turno con la proporcionalidad, a la cual sus defensores hacen referencia en la propuesta de la comisión Vedel. Para las contradicciones a esto último, véase Carducci, 1994, 211-212.

mo presentará después una propuesta de ley de doble turno (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 19-5-1993, 8), mientras un colega (Labriola) atacará en su totalidad el texto unificado de Mattarella el primero de junio (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 4-6). Aunque aisladamente, el ataque ya revelaba una división del partido entre una mayoría siempre de parte de la DC y una minoría adscrita al frente opuesto (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 2-6-1993, 24). Pero al final, la segunda se alineará dentro de la primera y, a excepción de algún caso personal, el partido en la primera lectura de la Cámara de Diputados iba a votar como *Rifondazione* en contra de las enmiendas del PDS y de otros, mientras que sobre el art. 1 se fallaba aún mejor, aprobándose el mismo (Cámara de Diputados, *Resoconto*, 16-6-1993, 16; 17-6-1993, 7; 23-6-1993, 6).

Llegado este punto, la coalición pro-doble turno se quedaba con las migajas; en verdad ni tan siquiera con ellas. Tomemos a los Verdes: después de haber sido situados en un flanco del PDS de Mattarella (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 20-5-1993, 11-12), se declaraban sin una «posición preconstituida» y dispuestos a abstenerse sobre el texto del relator (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 1-6-1993, 15); es por ello por lo que, ya en comisión o en primera lectura de la Cámara de Diputados, iban a presentar enmiendas contra el turno único (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 10-6-1993, 16, 22-23, 42-43; *Resoconto*, 16-6-1993, 16). Pero de ello no resulta un comportamiento coherente: una vez derrotados los Verdes, éstos se opondrán primero a la enmienda Labriola y, posteriormente, a las tres presentadas por el PDS; aparte de esto último, sobre lo que hay una declaración de voto contrario (Cámara de Diputados, *Resoconto*, 17-6-1993, 8), las anteriores enmiendas eran notoriamente rechazadas por doce diputados del grupo (sobre 16) (12); después de todo esto, los Verdes iban a confirmar de modo invariable su propia abstención sobre el art. 1 y sobre el conjunto de la ley hasta el último acto del asunto referente al doble turno (antes de la lectura del Senado).

También la *Rete*, mucho más preocupada por la defensa de la proporcionalidad, no ofrece precisamente un buen ejemplo. Y esta defensa es, en efecto, la que motiva sustancialmente su oposición final a la ley en la Cámara de Diputados y en el Senado, mientras que su evasión sobre el doble turno hace que no pueda ser incluida ni entre los defensores ni entre los detractores (13). Por ello, el voto contrario que se la atribuye en la primera lectura de la Cámara de Diputados (14) y aquel también contrario que resulta del claro escrutinio sobre la enmienda PDS n.º 1.108 en el Senado (*Resoconto*, 14-7-1993, 23-25) puede que no den lugar a reproches de incoherencia; pero, ciertamente, justifican otro alejamiento respecto de la formación pro-doble turno.

(12) Véase la denuncia a la Cámara de Diputados de Mauro Paissan, *Resoconto*, 17-6-1993, 7).

(13) Y la opinión concorde de Mattarella y del verde Boato (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 20-5-1993, 11-12; 2-6-1993, 24).

(14) Del diputado Paissan, véase nota 13.

En esta formación, por lo tanto, permanecían el PRI y el PLI; sólo ellos entre todos los demás acompañarán al PDS en la presentación de enmiendas en comisión y en pleno, en la Cámara de Diputados y en el Senado, y a votar contra la ley en nombre del doble turno en las dos vueltas decisivas (Cámara de Diputados, *Resoconto*, 30-6-1993, 15-17; Senado, *Resoconto*, 15-7-1993, 7-9). Respecto del PLI, sin embargo, puede afirmarse que no es un verdadero aliado, puesto que ha luchado hasta el final por un sistema francés puro, no llegando de ninguna manera a un acuerdo con los otros dos. A su vez, el PRI no ha actuado verdaderamente de forma compacta, ha desertado, se han apreciado posiciones diversas y divisiones tanto dentro del propio grupo como en relación con el PDS (15). Por lo tanto, la afinidad (indiscutible) entre los dos partidos es el único hecho que apoya la existencia de «un frente de los defensores del doble turno guiado por el *Partito Democratico della Sinistra*» (Pasquino, 1994, 20), lo cual, francamente, me parece algo de poca entidad. Guste o no, la verdad es que en el Parlamento el PDS ha conducido un convoy vacío, o rápidamente vaciado; y para su confirmación basta con observar los resultados de la votación sobre sus enmiendas clave: en la Cámara de Diputados, 98, 120 y 117 síes (y el PDS tiene 107 diputados); en el Senado, en el claro escrutinio que cierra la partida del doble turno, 73 (Cámara de Diputados, *Resoconto*, 16-6, 17-6-1993, 19-21, 8; Senado, *Resoconto*, 14-7-1993, 23-25).

Evidentemente, hace tiempo que se conocía el desarrollo de la situación, o si se quiere, hace tiempo que no existía «frente» alguno. Añadiéndose a la dificultad objetiva de la tarea, esto refuerza la comprensión de lo que ha sucedido. Pero, para completarla, existe otro pasaje, que representa quizás el aspecto más interesante documentado en las actas parlamentarias. De ellas, en efecto, resulta que el comportamiento del propio PDS no ha sido siempre inequívocamente firme y claro. Por ejemplo, como ya se ha mencionado, la propuesta de ley Occhetto y otros, n.º 102, sometida a la I Comisión de la Cámara de Diputados, que preveía únicamente un sistema alemán integrado por un *premio di maggioranza* (menor del 10%) para la lista nacional ganadora. A ella no seguirá jamás un texto orgánico que introduzca el doble turno contraponiéndose al texto democristiano, lo que permitirá, varias veces, que se hable de un PDS indeciso. Previsiblemente, el primero en hacerlo, en la sesión del 20 de mayo (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 12), fue el relator Mattarella, de quien se dirá que se limitaba a echar agua a su propio molino. El primero de junio, sin embargo, tenía lugar una intervención del *pidiessino* Recchia, desde luego siempre en defensa del doble turno, pero en ella ya se anunciaba la abstención del grupo sobre el texto unificado de la DC que se envía a la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados,

(15) Me refiero a las diferencias entre los distintos partidarios del «doble turno», en particular Battaglia y Passigli, a la posición en favor del turno único de Lavaggi y La Malfa y a las abstenciones de los dos partidos sobre algunas de sus respectivas enmiendas (Cámara de Diputados, *Resoconto*, 16-6-1993, 15-16; 17-6-1993, 8).

Bollettino, 9-11). Y, después de la derrota de sus enmiendas, el partido irá más allá, porque su voto final sobre este texto fue nada menos que positivo, mientras que el PRI, *Rifondazione* y los Verdes, al menos, se abstuvieron (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 11-6-1993, 43).

El hecho más tarde será recordado en la Cámara de Diputados por Lucio Magri (Cámara de Diputados, *Resoconto*, 23-6-1993, 5), quien, por otro lado, no es el más cualificado para reprobar la ambigüedad de los demás, al haber cambiado él mismo también de idea. Pero su intervención va a resultar compartida por otros, porque ya los Verdes habían revelado que «una de las mayores debilidades del frente probable turno radicaba en las diferentes posiciones que se registraban en su interior» y lo mismo puede deducirse del PDS: el cual «no ha clarificado sobre qué hipótesis tratará de lograr un acuerdo», ni si «las diversas hipótesis anticipadas debían ser consideradas como alternativas o si podían superponerse entre sí» (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 2-6-1993, 24; *Resoconto*, 15-6-1993, 17).

Quien mejor expresa el alcance de la situación es un partidario tenaz del doble turno (el socialista disidente Labriola), por cuanto observa que «el PDS presenta hipótesis diversas dentro de las cuales se diferencia el doble turno del turno único» (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 2-6-1993, 24). En efecto, si se examinan las enmiendas presentadas en la Cámara de Diputados (y después planteadas de nuevo en el Senado), se puede confirmar la gran heterogeneidad de los textos: sobre el art. 1 la enmienda 1.13 conllevaba una modificación genuinamente propia del sistema francés (excepto el 25% de proporcionalidad), o sea, la atribución de los escaños por mayoría absoluta o, en su defecto, por un segundo turno (reservado para los candidatos que hubiesen obtenido el 12,5% de los votos en el primero); pero en la enmienda 1.14 el segundo turno era sólo «eventual», porque hubiese bastado el 35% para ser elegidos en la primera vuelta; y en la tercera enmienda (1.15), todo ello desaparecía, porque el 65% de los escaños se atribuía a los candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos, el 25% proporcionalmente y el 10% a la lista (o coalición de listas) más votada (16).

Ahora se dirá que esta estrategia representa en su totalidad un modelo de manual de comportamiento parlamentario, posibilista y abierto al compromiso. Ciertamente, pero el hecho de que se persigan diversas soluciones posibles demuestra que firmeza y claridad no han sido prioridades inequívocas del PDS y que su imagen de «guía» o *leader* se desvanecía ampliamente. La vocación de guiar parece ejercerse mezclada con una tradicional costumbre de la oposición italiana de mediar, de privilegiar más el hecho de llegar a un acuerdo que sus propios contenidos. Y, con el paso del tiempo, esta ambigua mezcla se revela sólo contraproducente para los que la habían confeccionado: los democristianos, que con las espaldas cubiertas por el vínculo referendario, no han cedido ni tan siquiera sobre el *premio di maggioranza* que,

(16) Cámara de Diputados, *Resoconto*, 16-6-1993 (*Allegato*, 4532, 4534, 4538).

también, habían propuesto en la Bicameral (17); para los «aliados», de por sí inciertos y desconfiados, la táctica fragmentaria y la opción heterogénea del PDS han ofrecido un motivo (o pretexto) de más para abandonarlo; y encontrándose solo, el partido no ha podido hacer otra cosa que resignarse con una rápida aprobación de la reforma de los demás.

¿CUANTA PROPORCIONALIDAD?

Por efecto de los reglamentos parlamentarios todas las enmiendas que se presenten sobre el doble turno después del sí de la Cámara de Diputados y del Senado serán declaradas inadmisibles. Como ya se ha anticipado en varias ocasiones, la cuestión venía efectivamente definida a mitad de julio, precisamente, con el voto de Palazzo Madama. En la misma sede y por idéntico motivo, se concluía el proceso decisorio sobre otro aspecto crucial de la reforma, el relativo al correctivo de proporcionalidad. Se trata, obviamente, de un aspecto más complejo que el anterior, el cual comprende al menos cinco elementos: cantidad de la cuota proporcional, base territorial y método de cálculo para la distribución de los escaños, cláusula de exclusión de dicha distribución y descuento del margen obtenido por los vencedores en los colegios a cargo de listas coligadas. De las posiciones que se tomen y de las elecciones que se efectúen sobre unos u otros elementos dependerá (en gran parte) el potencial de fragmentación (o, para los partidarios de la proporcionalidad, el potencial de representatividad, de pluralismo...) que se produzca con el nuevo sistema. Reconstruir estas posiciones y opciones puede aclarar lo que se ha pretendido sobre una materia tan delicada y por qué una determinada solución ha prevalecido sobre eventuales alternativas.

Naturalmente, una parte de la respuesta a estas cuestiones teóricamente ya está dada: para los pequeños partidos, no hay duda que cuanto mayor sea la proporcionalidad (o cuanto menor sea el sistema mayoritario) tanto mejor, y a esta norma la reforma no introduce sustancialmente excepción alguna (18); pero para los grandes se suponen dilemas más complejos, o *trade-offs*, que pueden guiarles, y que de hecho les han guiado, sobre caminos (al menos inicialmente) diversos y sobre soluciones más o menos satisfactorias. Una vez confirmada (por el referéndum) la supervivencia de la proporcionalidad, en efecto, a estos partidos les quedaba la posibilidad de acogerla en el texto legislativo en versiones más o menos incisivas, y, para mí, esta posibilidad ha sido condicionada por los cálculos de la DC y del PDS en mérito a dos

(17) Se trata de la propuesta recordada en la nota 6, cercanamente idéntica a la enmienda I.15.

(18) La diversa posición de la Liga Norte depende, naturalmente, de su concentración territorial, mientras que la posición de principio mayoritaria de los Radicales y del PLI es congruente con sus proyectos de confluir en grandes formaciones.

objetivos: uno a corto plazo y de naturaleza táctica, que concierne a la optimización del consenso parlamentario en torno a las posiciones de uno y de otro sobre la elección de un sistema de turno único o de dos turnos; y otro objetivo a largo plazo consistente en maximizar las sucesivas elecciones futuras y/o la probabilidad de construir un ámbito de coaliciones vencedoras con otros partidos.

Como veremos, el balance neto de estos objetivos o, por lo menos de la modalidad a través de la cual han sido perseguidos, será la introducción de un potencial de fragmentación seguramente mucho más elevado que el que se deduce de la simple adecuación del sistema de la Cámara de Diputados a lo dictado por el referéndum para el Senado, o de aquello que comportaba el texto unificado propuesto por Mattarella el 28 de mayo de 1993. Irónicamente (pero no imprevisiblemente), los grandes partidos trabajarán sobre todo con cierta ventaja en relación con los pequeños, y obtendrán únicamente alguna cosa (la DC) o virtualmente nada (PDS). Pero procedamos con orden.

El primer documento que vale la pena examinar es el recordado texto unificado de Mattarella, en el cual se preveían las siguientes normas: en el art. 1, la cuota proporcional se fijaba en el 30% de los escaños, «atribuido en razón proporcional mediante reparto entre listas concurrentes y recuperación de los votos residuales en el Colegio único nacional»; para acceder a la recuperación de los restos era preciso un cociente pleno y «una cifra electoral nacional que se corresponda al menos con el 3% de los votos válidamente obtenidos»; el reparto de los escaños entre las listas se efectuaría en circunscripciones de dimensiones «no superiores a los límites regionales», con la fórmula *Imperiali*; y toda lista participaría en el reparto previo descuento, «dentro de cada colegio en el que haya sido elegido un candidato coligado a una lista, con un número de votos equivalente a aquel conseguido por el candidato que inmediatamente le sigue, aumentado en la unidad» (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 28-5-1993, 6-9).

Como se puede ver, poco o nada de este texto permanecerá en la redacción definitiva en lo que se refiere a la cantidad de la cuota proporcional. Quien conoce la ley, sin embargo, debería comprender en qué aspecto el mencionado precedente es instructivo: al proponer una base de cálculo regional, la DC sobreentendía una opción por el Colegio único nacional que después prevalecerá; para no dejar dudas sobre la diferencia, de otro lado, el mismo Mattarella especificaba que «el texto unificado preveía que las circunscripciones fuesen subregionales para las grandes regiones» (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 28-5-1993, 5); con buen argumento, se tenía en mente las 26 circunscripciones efectivamente mencionadas por la ley del 3 de agosto; aunque una cuota proporcional del 30% (o sea, mayor del 25% final), lo que significa circunscripciones pequeñas, con un número máximo de escaños proporcionales entre 12-13 y una larga mayoría comprendida entre 1 y 7 (cálculos medios); pero circunscripciones pequeñas equivalen a fijar una barrera de hecho comedidamente elevada y, por lo tanto, ello comporta un alto coste para los pequeños partidos.

Cuantificar este coste, por otro lado, no es posible *a priori*, y, a los fines del argumento, no es ni siquiera esencial. Lo importante es que su incidencia habría sido seguramente muy superior a aquella de la cláusula de exclusión del 4% que será incluida en la ley, o también a la de la correspondiente barrera implícita introducida en el reparto regional de los escaños en el Senado después de la reforma. En efecto, en el Senado la barrera va a ser impulsada hasta el límite más bajo de un descuento total (D'Alimonte y Chiaramonte, 1993), mientras que para la Cámara de Diputados, desde un principio, el texto Mattarella descontaba únicamente los votos de aquellos que hubieran quedado segundos en los colegios (19); y en este punto la escapatoria de la utilización de los restos tampoco resultaba fácilmente accesible: no tanto por efecto de la cláusula del 3% sino más bien porque de otro lado se requería un cociente circunscriptoral pleno, y para conquistarlo era necesario un esfuerzo mayor.

Con independencia del preciso valor de la barrera (sub)regional (el 12, 14 o 15%, según las oposiciones) (20), está claro que Mattarella se inclinaba inicialmente por una posición bastante dura y —se puede añadir— sustancialmente compartida por las intervenciones sucesivas de sus colegas de partido (21). Por eso, puede ser motivo de sorpresa constatar lo que sucedía pocos días después: con las enmiendas presentadas a su propio texto el 11 de junio (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 4-7), en efecto, Mattarella reducía la cuota proporcional del 30% al 25%; suprimía momentáneamente la recuperación de los restos; y, manteniendo el sistema de descuento en la formulación inicial, sustituía la anterior base territorial de cálculo con el Colegio único nacional: el acceso a éste ahora se preveía dentro de una barrera del 5%. Teniendo en cuenta lo anterior, puede decirse que se trata de una retirada masiva, de un verdadero paso del rigor a la generosidad del sistema proporcional, que aún se acentuará más, en la misma sesión, con la expresa aprobación democristiana de una cláusula de exclusión ulteriormente reducida al 4% (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 11-6-1993, 24-25).

Todo ello ha sucedido en un breve período de tiempo, no se ha aclarado con un debate verdaderamente ajustado en comisión y además también se da el hecho de que cuestiones tan importantes no se han abierto de nuevo (a excepción de lo relativo al correctivo proporcional) en el curso del *iter* sucesivo. Tampoco se puede, esta vez, insistir sobre el efecto del referéndum, que puede ser necesario para cerrar la cuestión sobre la cuota proporcional, así como la del Senado, pero, sobre los otros aspectos claves (amplitud de las circuncripciones y, subordinadamente, cláusula de exclusión), se sugerían soluciones más, y no menos, restrictivas.

(19) Aunque para el Senado el número de escaños por circuncripción hubiese sido apenas menor y el método d'Hondt potencialmente más desproporcional, está claro que sus débiles efectos habrían compensado muy poco la diferencia eventual de los criterios del sistema de descuento.

(20) Cámara de Diputados, *Bollettino*, 1-6-1993, 5, 11-12, 14.

(21) Cámara de Diputados, *Bollettino*, 1-6-1993, 5, 7-9, 18-20, 20-22.

En favor de soluciones menos restrictivas, todavía, existe un dato de hecho del cual por lo menos se puede partir. Como era previsible, el texto Mattarella es asumido por la compacta oposición de los partidos minoritarios, que anunciarán la presentación de enmiendas como salvaguarda de la proporcionalidad. Estas enmiendas van desde el aumento de la cuota al 30%, a la ampliación de las circunscripciones hasta el Colegio único nacional (con bajas barreras de acceso), a la previsión de un descuento total de los votos de los vencedores en los colegios. Como prueban las actas (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 10-6-1993, 16-45), o una combinación de ultra-proporcionalidad, o un aspecto u otro de las enmiendas van a ser suscritos por todos los grupos, incluidos los partidarios del texto unificado (*Liga* y MSI). Desde el principio, sin embargo, el Colegio único nacional adquiriría por dos motivos el rol más importante: sobre ello, se declaraban de acuerdo casi todos los partidos minoritarios (*Rifondazione*, PRI, PLI, PSI, Verdes); y a esta posición se sumaba también el PDS, que confirmaba así una declaración oficial manifestada intempestivamente el primero de junio (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 1-6-1993, 10).

Si se añade que la Liga Norte era partidaria a su vez del reparto de los escaños en las cinco circunscripciones para las elecciones europeas, se podría concluir que la DC no podía hacer otra cosa que tomar nota de su aislamiento total y sacar consecuencias de ello. Pero en cierto modo —para mí— la conclusión es incompleta, porque no explica suficientemente la rapidez de la capitulación democristiana sin una mínima defensa y, sobre todo, la opción por la proporcionalidad del PDS. Para esto, naturalmente, podremos servirnos de las manifestaciones (ampliamente suministradas por ambos partidos) de llegar a un compromiso con las minorías, el pluralismo, y la representatividad. Pero cuando estas declaraciones son efectuadas por los grandes partidos (y quizás no siempre confirmadas por los correspondientes comportamientos) (22), las mismas no van a tener un valor fáctico, con lo que ya es una costumbre aceptada el tratar de comprender si existe alguna otra cosa. No se puede olvidar que tanto el PDS como la DC han jugado en el Parlamento una partida compleja, compuesta por diversos elementos, que es lícito suponer y valorar en líneas generales. Es más, entre estos elementos existía una jerarquía de prioridad, y sin duda, en el vértice de ellos estará la cuestión de los turnos electorales. Para ello sugiero la siguiente reconstrucción: tanto los turnos electorales como los distintos aspectos de la corrección proporcional fueron discutidos y votados en comisión en las mismas sesiones (10 y 11 de junio); en aquella situación que todavía permanece abierta, el PDS manifestó inequívocamente su conocimiento sobre las diferentes interdependencias y su jerarquía de preferencias mediante la presentación de una enmienda (n.º 1224, Cámara de Diputados, *Bollettino*, 10-6-1993, 42,-43) que combinaba el doble turno con

(22) Aparte de la escasa credibilidad de las declaraciones *ex post* de la DC, la misma posición del PDS sobre el Colegio es incoherente con aquella asumida sobre el sistema de descuento de votos, como se verá dentro de poco.

el Colegio único nacional y con una barrera de acceso bastante baja; sobre esto confluieron el PRI, PLI, PSI y los Verdes, mientras que todos los otros partidos se inclinaban a su vez por una proporcionalidad más incisiva; a la DC se la dejaba la opción de resistir a ultranza con el riesgo de perder todo, es decir, ceder cualquier cosa y salvar cualquier otra; en favor de la segunda alternativa se aseveraba no sólo la prioridad del turno único, sino también la disgregación del centro anunciada por las elecciones administrativas del 6 de junio, que obviamente maximizaba el interés democristiano en la recuperación de una proporcionalidad más accesible (23); por lo tanto la combinación de todos estos elementos y cálculos es lo que impulsará a Mattarella a enmendar su propio texto el 11 de junio de 1993.

Sobre lo plausible que pueda ser esta explicación júzguelo el lector, teniendo en cuenta los límites (se trata siempre de una reconstrucción, sólo fragmentariamente documentada), y también las ventajas: esto ilustra, en efecto, la complementariedad de los objetivos de todos los partidos, que se deducen del imperativo por la supervivencia de los pequeños o de las circunstancias contextuales de los grandes; y por tal vía, se evita reducir todo a relaciones de fuerza (que a su vez pueden ser explicadas) o a una ingenua suscripción de las declaraciones de un «desinteresado» proporcionalismo de la DC y del PDS. De los dos, el mayor error sería seguramente el segundo, porque en verdad, el desinterés ha sido muy poco consecuente en relación con otro aspecto del cual dependerá el espacio dejado a los partidos minoritarios: el sistema de descuento de votos. Sobre esto, el PDS asumía desde un comienzo la posición más restrictiva manteniéndola hasta la primera lectura en comisión en el Senado: como lo demuestran sus repetidas intervenciones y enmiendas, de las que se deducía la abolición de la medida, proponiendo como alternativa la elevación (hasta el 33%) de la cuota proporcional (24); pero el cambio es inmediatamente rechazado por los partidos minoritarios, que reclamaban un descuento total, porque esta medida probablemente garantizaba lo que un *surplus* de escaños proporcionales no podía asegurar (25); lo que, naturalmente, aproximaba su propia posición a la de la DC, que —como se recordará— había previsto un descuento, aun cuando fuese parcial, en el texto Mattarella, habiéndose propuesto justificarlo con la intención de «evitar un efecto mayoritario arrollador» (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 28-5-1993, 6).

Sin embargo, todavía hay justificaciones de principio como ésta o como aquéllas contrapuestas por el PDS sobre un *inquinamento* recíproco del sistema mayoritario y del sistema proporcional que conlleva el sistema de descuento (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 11-6-1993, 15), justificaciones que se ocultan (o coexisten con) in-

(23) Es importante, a este propósito, el *timing*: las enmiendas blandas de la DC llegan después del 6 de junio (o sea, el 11), mientras que la versión dura del texto unificado es del 28 de mayo.

(24) Cámara de Diputados, *Bollettino*, 2. 10. 11-6-1993, 10-11, 44, 15; Senado, *Bollettino*, 7. 8-7-1993, 9, 5-6).

(25) Cámara de Diputados, *Bollettino*, 10-6-1993, 45; Senado, *Bollettino*, 8-7-1993, 18).

tereses y cálculos más sustanciosos. La DC, que se ampara también en el referéndum y en la Corte Constitucional (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 2-6-1993, 11), tratará verdaderamente de ofrecer a los aliados minoritarios al menos un motivo para aceptar un texto que es demasiado restrictivo en todos los aspectos; cuando el sistema de descuento de votos se revele insuficiente, y sea necesario añadir el Colegio único nacional, el potencial de fragmentación saldrá maximizado, ciertamente mucho más que el del diseño inicial; pero la DC no reparará en la consecuencia de su posición: en parte, porque después de haberlo querido y justificado, el sistema de descuento habría resultado difícil de rectificar, a pesar de un contexto notablemente modificado; y, quizás sobre todo, por las razones (por una vez instructivas) recordadas varias veces en el debate parlamentario: la superación de la Liga Norte y el relativo aislamiento electoral del partido, que pueden ser contrarrestados por el *premio* del sistema de descuento para los derrotados (Cámara de Diputados, *Bollettino*, 1, 2-6-1993, 14, 9; Cámara de Diputados, *Resoconto*, 15-6-1993, 5).

Teniendo en cuenta esa medida es como se comprende la opción contraria del PDS y sus consecuencias. De este partido ya es conocido desde hace tiempo el proyecto de acoger en torno a sí mismo una amplia coalición electoral así como también su posición de fuerza —anticipada y después confirmada por las elecciones— sobre los colegios uninominales. Ambas condiciones lo empujaban evidentemente hacia el doble turno sin descuento de votos, que habría maximizado el incentivo a la coalición, así como su *leadership* sobre los aliados. Sin embargo, para los partidos minoritarios la combinación de Camicia de Nesso y, como se ha recordado, el cambio propuesto (con el aumento de la cuota proporcional) no es suficiente de por sí para cambiar de idea. Por ello, ésta al fin resultaba abandonada, y además en circunstancias que confirman la jerarquía de prioridad del PDS. Después de la primera lectura en comisión en el Senado ya no se hablará más de supresión del sistema de descuento de votos (26), con el intento transparente de eliminar un obstáculo en la decisiva batalla sobre el doble turno que se librará en el pleno pocos días después. Pero, perdida también ésta por los motivos que ya sabemos, el segundo partido italiano no hará otra cosa más importante que preguntar o ceder y desaparecerá virtualmente de escena. En el curso de las sucesivas lecturas, su comportamiento revela sólo resignación, acompañada de manifestaciones sobre aspectos instrumentales. Evidentemente, la prioridad ahora es aprobar la ley como está, y a tal fin el PDS dará una repentina marcha atrás sobre una enmienda propia de cierta entidad (27), se pronunciará contra todas las propuestas dilatorias de las últimas semanas y se abstendrá en las votaciones finales del 28 de julio y del 3 de agosto. Lo que sigue se ha-

(26) Ni presentará más enmiendas a la Cámara de Diputados, es más, estará a favor del reparto mínimo del 25% (Cámara de Diputados, *Resoconto*, 28-7-1993, 9, 5-6).

(27) La enmienda, aprobada en comisión en el Senado y sometida a la de la Cámara de Diputados, versaba sobre la sustitución de las listas con reagrupamientos subcircunscriptoriales de candidatos.

brá decidido por las elecciones y, eventualmente, por la reapertura de la cuestión de la reforma en el nuevo Parlamento.

CONCLUSIONES

La nueva ley electoral para la Cámara de Diputados contiene diversos aspectos que he pasado por alto. Estos aspectos van desde el doble voto, a las listas coligadas de candidatos, a su extensión y composición. Sobre todos estos puntos ha existido en el Parlamento un debate más o menos amplio y mucho se ha discutido también sobre soluciones hoy descartadas, pero de relevante importancia, como las listas coligadas nacionales, o la propia sustitución con agrupaciones subcircunscriptoriales de candidatos de colegio. Indirecta o directamente, un análisis sistemático de esta materia habría contribuido a una comprensión más articulada del *iter* legislativo y, en cualquier caso, habría permitido interpretaciones y razonamientos más completos que mis argumentos. Está fuera de discusión que la elección entre uno o dos turnos y la «modulación» del correctivo proporcional han sido las cuestiones más relevantes, las más controvertidas y, justamente, las más seguidas por los medios de comunicación, por los especialistas y por el público más diligente y comprometido. Junto a razones de espacio, esto ha determinado la selección efectuada en el presente artículo, que a mi parecer ha conseguido tres resultados principales.

El primero, y más previsible, ha sido la confirmación del rol del referéndum sobre el Senado. Ya largamente percibido por todas las partes, este papel ha sido argumento decisivo para explicar, ante todo, la diferencia entre la inacción de la comisión Bozzi y los acontecimientos que se desarrollan diez años después. Sin el requisito necesario representado por la iniciativa de Corel, la situación no habría sido desbloqueada y este hecho confirma, por lo tanto, la histórica tradición de los *policy-makers* italianos de moverse a remolque de las presiones ambientales, más que de una iniciativa o proyecto autónomo, sobre todo cuando se trata de llegar a opciones difíciles y controvertidas (Di Palma, 1981). Colocando a los legisladores frente a un hecho (parcialmente) consumado, el referéndum ha sido un factor decisivo en varios aspectos de la reforma de la Cámara de Diputados, aunque con alguna diferencia de lo que sucederá con el Senado, pues no la determinará totalmente.

A través del examen de estos aspectos es como se ha conseguido el segundo resultado, más importante que el primero porque demuestra hechos que frecuentemente se perciben de modo confuso (o muy equivocadamente) fuera del Parlamento: es por ello por lo que no se han ofrecido «vencedores» del sistema inglés o francés, sino, más modestamente, diversas versiones de un sistema mixto; es por ello también por lo que no debería haber existido un frente en favor del doble turno (corregido); y también por ello el PDS titubeó mucho entre alternativas heterogéneas o confusas, que son todos ellos elementos sobradamente útiles para explicar lo que en realidad suce-

dió y cómo y por qué se ha llegado a la decisión del turno único. Friamente, podría decirse que al final todos los elementos han sido colocados donde quería el referéndum (o al menos su «mecánica» interpretación democristiana), pero la falta (o la poca claridad) de los múltiples y concatenados anillos intermedios era una laguna que —si como creo ya ha sido colmada— justifica la (fatigosa) lectura de las actas parlamentarias. En confirmación de ello, esta lectura se ha revelado instructiva al menos en lo que concierne al aspecto menos condicionado del referéndum, es decir, el potencial de fragmentación de la cuota proporcional. Como se pone de manifiesto, el paso —rápido, aunque largo— de una rigidez inicial de la DC a una solución demasiado permisiva hace que se señalen explicaciones complejas; y a pesar de que estas explicaciones implican cierta libertad interpretativa de los documentos, difícilmente se puede negar lo plausible de una conclusión en la que todos los elementos imaginables parecen reforzarse recíprocamente: se trata de la prioridad sobre la cuestión de los turnos, que inducirá al PDS a aliarse con los partidos minoritarios y a Mattarella a seguirlo a rueda; o bien de la dificultad en las perspectivas electorales por las cuales la DC se ha visto impulsada a defenderse con el sistema de descuento de votos; que al fin es utilizado para aislar al adversario y para empujarlo, a pesar de la tardía conversión, a una completa derrota.

Precisamente esta derrota pone en marcha el tercer resultado, es decir, una inequívoca graduación jerárquica de habilidades y de éxitos en la arena parlamentaria. En el lugar más bajo de esta escala jerárquica se halla —sin sorpresa— el PDS, que partía con cierta desventaja en las opciones particularmente difíciles (y para ser claros, compartibles); de ellas hizo una defensa extraordinariamente torpe, al no presentar un texto orgánico de reforma, al depositar enmiendas disparatadas, al ofrecer disponibilidad con una mano (Colegio único nacional) y negarla con la otra (supresión del sistema de descuento de votos) para acabar siendo apartado del todo. Esto también, seguramente, ha facilitado la tarea de la DC, segunda clasificada, que ha sabido valerse de unas ideas muy claras, de un relator bastante eficiente y de un prudente realismo que le ha permitido intercambiar concesiones consideradas menores con otras prioritarias. Del realismo democristiano y de la ineptitud del PDS se han beneficiado sobre todo los partidos minoritarios, los cuales verdaderamente luchaban por la supervivencia; pero, en los límites dictados por el referéndum, han sido capaces de obtener lo mejor, o lo menos peor de todo: un turno único que permitía consentir alianzas con los grandes partidos, las cuales se confirmarán con la marcha y el éxito de las sucesivas negociaciones preelectorales; y también el correctivo proporcional dotado del mayor potencial de fragmentación posible, también ello puntualmente verificado el 27 de marzo.

Si por todo lo anterior se denuncia la mediocridad de la nueva ley, los responsables son pronto identificados. Pero obviamente, la tenaz defensa del pasado hecha por «los pequeños» no vino seguida de un mínimo de beligerancia (si no más bien de coordinación) con «los grandes». En cambio, la DC y el PDS, hábil o torpemente con-

centrados en el esfuerzo de atraer a los otros partidos sobre sus propias posiciones, han acabado por dominar la situación. Al menos, esto es cuanto sugiere la lógica, mientras en el Parlamento cada uno de los partidos luchaba por sus propias previsiones y objetivos, y por unos comportamientos que se adoptasen coherentemente, permaneciendo aquellos que han sido descritos. Como es frecuente, sin embargo, la ironía del destino ha hecho en buena parte justicia y el artífice principal de la ley —la desaparecida DC— probablemente trataría hoy de intentar de nuevo el doble turno, mientras el PDS reconocería haber confiado demasiado e inútilmente en el apoyo de los partidos minoritarios. Ni una ni otra cosa pueden modificar lo que ha sido; pero quizás se sugieran soluciones apropiadas al Parlamento en funciones, siempre que se vuelva sobre la reforma.

(Traducción de Luis E. Delgado del Rincón)