

## Documentos

### 3.

**Mario Caciagli. Universidad de Florencia.**

#### **El debate sobre el voto a los 16 años en Italia**

##### **1. Retrasos y obstáculos**

El establecimiento del derecho de voto a los 16 años en la vecina Austria ha contribuido en Italia también a revitalizar el debate sobre el tema y a estimular algunas iniciativas concretas. Los retrasos en el debate sobre esta extensión del derecho de sufragio activo así como en las intenciones de ponerla en marcha tienen en el caso italiano explicaciones tanto de carácter coyuntural como de carácter estructural.

La coyuntura, una larga y accidentada coyuntura, ha sido y sigue siendo el problema de las reformas electorales, que es el caballo de batalla de la vida política italiana desde hace treinta años. Los intentos de reformas institucionales, y dentro de ellas las reformas electorales, se remontan a la mitad de los años setenta. En los años ochenta se constituyó la primera Comisión Bicameral para las reformas institucionales, que no llegó a ninguna conclusión. Solamente el derrumbe de la Primera República en el bienio 1992-1993, con sus dramáticos acontecimientos, impulsó una serie de reformas electorales, para los municipios y las provincias, para las regiones y, por supuesto, para la Cámara de los Diputados y el Senado (Caciagli, 1998).

Los nuevos sistemas electorales locales y regionales, que lograron algunos de los objetivos esperados (estabilidad de los gobiernos, alternancia en el poder, mayor transparencia en la relación electores/elegidos), se han establecido concretamente en el conjunto del sistema político italiano. Por el contrario, el sistema electoral del Parlamento, después de la primera reforma de 1993, un caso raro en las democracias consolidadas, se ha cambiado una segunda vez en 2005, un caso único, y quizás se cambiará una tercera vez, un caso increíble para los expertos de todo el mundo, en 2008.

De modo que las tensiones políticas en torno al núcleo central del sistema electoral han oscurecido la reflexión sobre la “legislación de contorno”, es decir las normas alrededor del sistema electoral que regulan las modalidades de voto. Los actores de todo tipo y nivel – políticos y politólogos, juristas y periodistas, electores y ciudadanos – han estado durante años tan involucrados en el tema central de la “transformación de votos en escaños” que, entre otros aspectos, la rebaja de la edad del sufragio activo se ha descuidado completamente. Dentro del tema de la gran reforma, el tema del voto a los 16 años ni siquiera ha tenido posibilidades de surgir.

Si esta es la interpretación de los retrasos, hay que tener en cuenta que cambiar el sistema electoral de una de las Cámaras, es decir el Senado, tiene muchas y distintas implicaciones. Entre ellas la edad del sufragio activo.

La segunda Cámara de la República italiana constituye una singular anomalía en el panorama comparado.

Por un lado, es un “doble” de la primera, teniendo los mismos, idénticos poderes y las mismas, idénticas funciones. La reforma del Senado, que tiene 315 miembros frente a los 630 de la Cámara, sería una de las más importantes reformas institucionales para simplificar el procedimiento legislativo, por ejemplo, o, aún más, para conseguir la Cámara de representación territorial dentro de un nuevo, previsto régimen regional/federal.

Por otro lado, el Senado italiano tiene un cuerpo electoral y una composición diferentes de los de la Cámara. Los electores tienen que tener 25 años, los elegibles a senadores 40 años. Los miembros de la Asamblea Constituyente de 1946-47 que decidieron esta norma estaban influidos por la antigua idea de una segunda Cámara como órgano de “compensación” frente a la primera, y por lo tanto formada por miembros más prudentes y reflexivos por su edad y elegidos por electores más maduros (con sus 25 años!). Los miembros de la Constituyente decidieron algo más: incluir la regla en la misma Constitución. El artículo 58 del texto sigue estando vigente después de sesenta años y sólo se puede cambiar con una ley constitucional o, por supuesto, dentro del marco de una gran reforma institucional con el cambio radical del papel y de la composición del Senado. Hasta hoy este es el mayor obstáculo para rebajar la edad de voto, no solamente a 16 años, sino incluso a 18.

Para la Cámara de Diputados la Constitución de 1947 establece que son elegibles los candidatos que tengan más que 25 años (art. 56) pero nada dice acerca de la edad de los electores. Por eso en 1975 fue posible mediante una ley ordinaria rebajar a 18 la edad de los electores y sería posible bajarla a 16 años.

Es cierto que no existen obstáculos normativos para rebajarla a todos los niveles representativos y en esta dirección van los pocos y tímidos intentos de este periodo.

Antes tenemos que dar un paso atrás en un pequeño recorrido histórico.

## ***2. Algunos pasos atrás***

El sufragio universal masculino se introdujo en Italia en 1913. Junto con otras limitaciones, la edad para votar quedó establecida en 25 años. Después de la Primera Guerra Mundial fueron admitidos a votar los varones con menos de 21 años que hubieran servido en zona de guerra. Después de la dictadura fascista, en 1945 obtuvieron el derecho de voto las mujeres, que lo ejercieron por primera vez un año después en las elecciones municipales y para la Asamblea Constituyente.

En el mismo año 1945 el Frente de la Juventud, una organización política de izquierdas, creó comités para defender el voto a los de 18 años en algunas regiones italianas, pero sin éxito. Hasta los años setenta el voto a los y las jóvenes de 18 años quedó fuera de la agenda política. Los partidos conservadores temían que pudiera favorecer a las izquierdas; los de izquierdas temían una excesiva autonomía de los y las jóvenes. En realidad, como se vio durante el '68 y como se verá durante las décadas siguientes, los jóvenes querían una participación directa, tal vez en forma de asambleas, alternativa a la democracia representativa (Dogliani, 2003).

De todas formas fue bajo la presión del movimiento juvenil, por un lado, y, por el otro, por imitación de otros sistemas europeos, que a mitad de los años setenta el Parlamento italiano decidió conceder el voto a los y las jóvenes de 18 años. La manera fue sin embargo indirecta.

La ley del 8 de marzo 1975, n. 39, había establecido la mayoría de edad jurídica a los 18 años. Fue solamente una obligada consecuencia que el

artículo 14 de dicha ley declaraba electores todos los ciudadanos italianos que hubieran cumplido los 18 años (Ministero dell'interno, 1997).

La nueva norma electoral se aplicó por la primera vez en las elecciones municipales, provinciales y regionales del 15 de junio 1975 y en las elecciones generales un año después, el 20 de junio 1976. Como ambas consultas registraron un gran avance del Partido Comunista, este avance se atribuyó exactamente a la aportación de los y de la jóvenes. Los análisis de los especialistas confirmaron después dicha interpretación (Spreafico, 1977). En las décadas siguientes, sin embargo, la orientación de los más jóvenes cambiará con una fuerte tendencia hacia la abstención y un vuelco al centro-derecha (Corbetta, 2002).

### **3. El debate actual**

Bien como una consecuencia de la reforma austriaca, o como un elemento más en el debate sobre el sistema electoral que ha retomado intensidad y vigor después del desastre generado por la ley de 2005 en los resultados de 2006, el tema del voto a los ciudadanos con 16 años ha adquirido importancia durante el año 2007. Y más numerosos han llegado a ser los partidarios de la idea.

Las razones aducidas por esos partidarios del voto a las/los de 16 años son tanto de tipo general como de tipo propio del caso italiano.

En primer lugar una razón demográfica. En Italia la cantidad de jóvenes entre 16 y 18 años es la misma que la de los ancianos con más de 85. Y se preguntan los reformadores: ¿Por qué eligen a quienes gobiernan los ancianos y las ancianas tan mayores y no los y las jóvenes? Hay más: en Italia dentro de 30 años el número de los mayores será el triple de los que tendrán entre 16 y 18 años.

Hay otros datos significativos. Ya en la actualidad la clase política italiana tiene una edad media muy alta, mucho más alta que en otros países, por lo que se habla de una verdadera gerontocracia; de modo que un recambio generacional parece no solamente oportuno, sino necesario. En Italia, además, las políticas públicas para los y las jóvenes son muy deficientes. Los gastos del Estado de bienestar son favorables para las generaciones ancianas, recibiendo los

jubilados dos tercios de esos gastos. La participación en las elecciones de las cohortes más jóvenes podría influir sobre algunas decisiones políticas (Rosina, 2007).

Otros favorables a la reforma subrayan la posibilidad de acercar a los y las jóvenes a la política o que los que mandan se preocupen más de los problemas juveniles.

Persisten sin embargo motivaciones contrarias. Algunas parten de la consideración de que los jóvenes y las jóvenes con 16 años no son todavía maduros para el voto y que tienen que dedicarse a sus deberes escolares. Pero, se replica, los jóvenes de 16 años que trabajan y pagan sus impuestos ¿no pueden expresar su preferencia hacia los que gobiernan?

Se afirma también que el voto juvenil podría verse influenciado por el clima contingente, por un lado, o, por el otro, ser muy ideológico. Pero eso pasa, se replica, también con los que tienen más que 85 años.

Los jóvenes y las jóvenes de Italia permanecen mucho más años que los otros europeos en la familia. Pues bien, el derecho de voto podría hacer responsables más rápidamente a los y las jóvenes y estimular la conquista de su independencia.

Finalmente, la percepción de que la gran mayoría de los que tienen 16 años no esté interesada en la política parece ser falsa. Las encuestas dicen que los desinformados y los desinteresados son menos de la mitad de esa cohorte. Pero contrarios son los resultados de otras encuestas: una afirma que tres de cada cuatro jóvenes entrevistados/entrevistadas estarían felices de poder votar, otra que el 77% de los afectados es contrario, no deseando expresar una intención de voto.

Por todas las razones en positivo las organizaciones juveniles de las principales fuerzas políticas coinciden en pretender una reforma del derecho electoral.

#### ***4. ¿A qué nivel de elecciones?***

Si todas las fuerza políticas juveniles coinciden en la necesidad y oportunidad de una reforma, la mayoría de ellas opina que sería prudente introducirla gradualmente. Es decir, empezando por las elecciones locales.

Las iniciativas concretas de los mayores van en esta misma dirección. Pero no a nivel de la Cámara de los Diputados (sin hablar del Senado por la razón constitucional que hemos visto).

Durante el año 2007 ha habido muchas declaraciones favorables al voto en las elecciones municipales para los que tienen 16-17 años. Y los que están a favor se encuentran en todos los partidos.

Ya en marzo la Ministra para las Políticas Juveniles, Giovanna Melandri, subrayando la dificultad del voto a los 16 años para el Parlamento por la normativa que impide a los menores de 25 años elegir a los senadores, señalaba la necesidad de hacer coincidir la edad del electorado pasivo y del activo. Pero señalaba también que sería oportuno empezar por el nivel de las elecciones municipales (Melandri, 2007).

El que más ha impresionado, por su relevante posición política, ha sido Walter Veltroni, antiguo alcalde de Roma y secretario general del nuevo Partido Democrático, que ha colocado esta reforma entre los diez puntos prioritarios de su programa (Veltroni, 2007). Al mismo tiempo que Veltroni, el alcalde de Turín, Sergio Chiamparino, ha expresado su acuerdo con la propuesta.

Veltroni e Chiamparino han declarado pues su apoyo a la proposición de ley en este sentido presentada en julio 2007 por Luigi Bobbio y Marco Calgaro, dos parlamentarios de la Margherita, uno de los dos partidos que forman el Partido Democrático.

En el Parlamento de Roma se había presentado ya en junio de 2007 una proposición de ley para dejar votar con 16 años en las elecciones regionales. La propuesta era de un senador del Südtiroler Volkspartei junto con un senador de la Union Valdôtaine. Citando los casos austriaco y alemán, en la presentación de su proposición de ley, los dos senadores de partidos regionales han lamentado que el debate en Italia no esté todavía muy adelantado, a pesar de que es evidente que “respecto a hace treinta años, un chaval de hoy tiene mayores posibilidades de estar informado, está más enterado y participa de los problemas de la vida” (Senato della Repubblica, 2007).

En Calabria hay una propuesta de ley regional para conceder el voto a los 16 años, pero evidentemente sólo para las elecciones regionales. A pesar del

apoyo de la mayoría de los concejales regionales, una ley regional sobre este tema necesita la aprobación del Parlamento estatal.

Una iniciativa concreta que tiene posibilidades de llevarse a cabo viene de una carta del presidente del Consejo Regional de la Toscana a los alcaldes de los 22 municipios de la región que tienen consejos de circunscripciones (barrios) (son los de más que 30.000 habitantes). En dicha carta, posterior a un proyecto de ley regional, el presidente invita a los alcaldes a introducir en los Estatutos de sus municipios ese derecho para los jóvenes de 16 años. La ley regional prevé incentivos financieros para los municipios que introduzcan esta disposición de la ley, “para reforzar y ampliar el cuadro de la participación en las instituciones, rejuvenecer el cuerpo electoral e involucrar a las generaciones más jóvenes en la actividad administrativa local” (Consiglio Regionale della Toscana, 2007).

A pesar de todas estas buenas intenciones, hasta la fecha en que termino este artículo, final de septiembre 2007, la única perspectiva concreta para las y los jóvenes de 16 años de votar en un acto político es la ofrecida por el nuevo Partido Democrático, que permitió a los jóvenes de 16 y de 17 años votar el 14 de octubre 2007 para elegir a los 2.500 miembros de la Asamblea constituyente del partido.

Pero se trata, como se ve, del voto en una asociación privada, pues eso es lo que son los partidos políticos en Italia: asociaciones privadas.

Para elegir a cargos públicos, incluso a nivel de barrios o de municipios, las y los jóvenes de Italia tienen que esperar un poco más. Pero, a la luz de las iniciativas que hemos recordado, quizá no mucho tiempo.

### Referencias bibliográficas

- Caciagli, M. (1998), “Hacia la Segunda República. Los nuevos sistemas electorales de Italia”, en J. Montabes (comp.), “El sistema electoral a debate”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Corbetta, P. (2002), “Le generazioni politiche”, en M. Caciagli y P. Corbetta (comp.), “Le ragioni dell’elettore. Perché ha vinto il centro-destra nelle elezioni italiane del 2001”, Bologna, Il Mulino.
- Dogliani, P. (2003), *Storia dei giovani*, Bruno Mondadori, Milano.
- Meandri, G. (2007), “Voto a 16 anni: sì, ma alle amministrative”, entrevista en *Corriere della Sera*, 22 marzo.

- Ministero dell'interno (1997), Direzione centrale per i servizi elettorali, *Le leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, Istituto Poligrafico, Roma.
- Consiglio regione della Toscana (2007), "Comunicato n. 402", 7 aprile.
- Rosina, A. (2007), "Il peso elettorale dei sedicenni", [www.lavoce.info.news](http://www.lavoce.info.news), 12 aprile.
- Senato della Repubblica (2007), "Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Pinzger e Perrin, 14 giugno", Tipografia del Senato, Roma.
- Spreafico, A. (1977), "Analisi dei risultati elettorali del '76 (Voto giovanile e voto femminile, sondaggi preelettorali e risultati, problemi di proporzionalità delle rappresentanze elette", *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 1.
- Veltroni, W. (2007), "La democrazia italiana è malata. Ecco le dieci riforme per cambiare", *Corriere della Sera*, 24 luglio.