

46. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN ITALIA: PROBLEMAS DE MÉTODO

LUCA MEZZETTI

Investigador de Instituciones de Derecho Público

Universidad de Udine (Italia)

46. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN ITALIA: PROBLEMAS DE MÉTODO¹

POR

LUCA MEZZETTI

Investigador de Instituciones de Derecho Público

Universidad de Udine (Italia)

El debate actualmente en curso sobre las reformas institucionales en el ordenamiento italiano afecta prácticamente a todas las partes fundamentales del orden constitucional. Se auspicia en efecto, en primer lugar, una alternativa a la forma de gobierno parlamentaria cambiándolo por un sistema presidencialista caracterizado por la elección directa del Jefe del Estado por parte del pueblo; o matizar el sistema parlamentario atribuyendo una posición preferente al Presidente del Consejo de Ministros respecto del órgano ejecutivo en su conjunto, conforme a la fórmula cancelleral. Se debate por otra parte la oportunidad de proceder a modificaciones del sistema electoral, o del actual sistema de bicameralismo perfecto con la eliminación, en la mayor parte de las hipótesis, del sistema de la doble lectura, esto es, de la necesidad de que toda medida deba ser votada tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado de la República, y desplazando la valoración de las cuestiones regionales al ámbito del Senado (sobre tales puntos específicos, véanse, en particular, las reflexiones desenvueltas en su Ponencia por el profesor Giuseppe de VERGOTTINI en cuanto a la reforma del bicameralismo en Italia). Se propone, por otra parte, ampliar la norma constitucional (artículo 117) que contempla las materias atribuidas a la competencia legislativa regional de tipo concurrente, a fin de conceder mayor autonomía a las Regiones. Otros proyectos de reforma se refieren a la introducción de normas sobre la deslegalización y el consi-

¹ Traducción: PEDRO J. TENORIO SÁNCHEZ. Profesor Titular de Derecho Político. UNED. Madrid.

guiente reforzamiento de los poderes normativos del Gobierno, normas sobre la modificación de la regulación de los Decretos-Leyes, estableciendo la imposibilidad de enmendarlos o de volverlos a presentar una vez decaídos, sobre la modificación del sistema de financiación regional y local. Para terminar, encontramos numerosas propuestas de reconocimiento en el texto constitucional de situaciones jurídicas subjetivas «nuevas», en particular de derechos fundamentales o sociales emergidos recientemente en la conciencia ciudadana, cuya existencia ha sido a veces ya reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los Tribunales de grado superior (por ejemplo, el derecho al medio ambiente saludable, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, etc.).

Los proyectos de reforma hasta ahora indicados por vía de ejemplo representan, es necesario subrayarlo, sólo una parte del total de las propuestas realizadas en el ámbito político y doctrinal: se debe recordar a ese respecto que en el curso de la última legislatura fueron presentados ciento trece proyectos de ley de revisión y desarrollo de la Constitución, con referencia a una serie de artículos que comprenden toda la estructura constitucional en su conjunto.

Como puede deducirse de la referencia, aunque sea breve y sucinta, de los sectores del sistema constitucional afectados por propuestas de reforma, resulta claro que han sido suficientemente delimitadas **las materias** que han de someterse a un procedimiento de revisión o de desarrollo pero faltan indicaciones orgánicas y completas respecto **del método y los procedimientos** a seguir para llevar a cabo las reformas auspiciadas. En el ordenamiento italiano, como es sabido, la revisión constitucional se presenta como un supuesto **complejo** —tanto si se contempla desde una perspectiva propiamente política, relativa a la práctica de mediación y de racionalización de los diversos intereses en juego, como si se contempla desde una perspectiva estrictamente técnico-procedimental—. Estamos ante un procedimiento **lento agravado** si tenemos en cuenta los plazos y los sujetos que la Constitución (artículo 138) llama a participar, sea con carácter necesario, sea con carácter meramente eventual.

El elemento innovador que se puede encontrar en el ámbito del debate sobre las reformas institucionales debe localizarse cabalmente en la divergencia de opiniones en cuanto al método y los procedimientos a seguir a fin de la realización de las mismas reformas.

El verdadero nudo de tal debate ha terminado siendo el artículo 138 de la Constitución, que representa un obstáculo con el cual deben medirse necesariamente los que pretenden proponer revisiones de la Constitución, en particular suavizando el procedimiento actualmente vigente de modificación de las normas de la Carta Magna italiana.

El artículo mencionado, como se sabe, prevé un procedimiento agravado para la revisión de la Constitución que requiere doble pronunciamiento por parte de ambas Cámaras sobre el proyecto de reforma con un intervalo temporal no inferior a tres meses; la norma contempla, por otra parte, con referencia a las mayorías que deben proceder a la aprobación del texto de reforma en segunda deliberación, la alternativa entre una aprobación por mayoría absoluta que hace posible la solicitud de referéndum por parte de 50.000 electores, cinco Consejos Regionales, o un quinto de los miembros de una Cámara, y una aprobación adoptada por ambas Cámaras con la mayoría de dos tercios, capaz de perfeccionar directamente el procedimiento de formación de la Ley de revisión constitucional, en este caso susceptible de ser sometido directamente al Presidente de la República para su promulgación.

Los que quieran superar, simplificándolo o suavizándolo, el mecanismo contenido en el artículo 138 han tenido y tendrán que enfrentarse con los rígidos criterios seguidos por el Constituyente al dictar el procedimiento de revisión de la Constitución. Han sido avanzadas, a tal respecto, las hipótesis más variadas de modificación del procedimiento establecido por la norma: la primera contempla la supresión del *quorum* de dos tercios, la segunda se refiere a la eliminación de la doble lectura, la tercera, la eliminación del *quorum* de dos tercios junto a la previsión de la obligatoriedad del referéndum «confirmativo» ya previsto por el art. 138; para terminar, la introducción en el texto actual del art. 138 de una cláusula excepcional y derogatoria *una tantum* que permita al Parlamento de la próxima legislatura ejercitar poderes constituyentes y constituidos.

Por lo que se refiere en particular a la inserción de la institución del referéndum, se configure como se configure dentro del procedimiento de revisión constitucional, dicho mecanismo es destacado, en la propuesta de reforma elaborada por el Partido Socialista italiano, como **referéndum de propuesta** que tiene por objeto un proyecto de reforma constitucional, seguido de la elaboración por parte del Gobierno de los proyectos de ley correspondientes para presentar al Parlamento; las fases descritas deberían ser reguladas, según la propuesta a que nos referimos, mediante una **ley de procedimiento** que debería aprobarse conforme al procedimiento ya contenido en el actual artículo 138 de la Constitución.

La propuesta de reforma constitucional diseñada por el ex-Presidente de la Cámara de Diputados, Nilde Iotti, contempla en cambio la creación de una mesa de todos los partidos a los que se confiaría la elaboración de un conjunto de proposiciones de ley constitucionales y ordinarias que se someterían al examen y a la aprobación del Parlamento. La misma propuesta prevé por otra parte, un **referéndum aprobatorio obliga-**

torio, sea cual sea la mayoría que en sede parlamentaria haya aprobado las leyes de revisión constitucional. El procedimiento descrito debería, en cualquier caso, ser objeto de regulación por parte de una **ley constitucional sobre los procedimientos de revisión**.

Para terminar, la propuesta elaborada por el constitucionalista Basanini, prevé la derogación *una tantum* con **ley constitucional** del artículo 138, la creación de una comisión bicameral «referente» para la elaboración de los proyectos de reforma, el respeto de los plazos breves y ciertos para la doble deliberación de las Cámaras y contempla un referéndum aprobatorio confirmativo tal y como está previsto en el vigente artículo 138 de la Constitución.

Las propuestas de reforma del procedimiento de revisión constitucional brevemente descritas hasta ahora, aunque se diferencien entre ellas de manera bastante profunda en ocasiones, dejan sin embargo traslucir un denominador común: la necesidad de regular un nuevo procedimiento de revisión **respetando en cualquier caso el mecanismo del artículo 138 de la Constitución**, que representa la única vía que legítimamente se puede recorrer para reformar la Carta fundamental, prescindiendo de la extensión y de la profundidad de los elementos innovadores que se pretendan introducir.

Tres son las hipótesis aplicativas que pueden configurarse con referencia a los procedimientos de reforma constitucional. La primera es de naturaleza mínima, pudiéndose concretar en el pleno respeto, por parte del Parlamento del procedimiento previsto en el artículo 138 de la Constitución para la aprobación de leyes de revisión constitucional o de otras leyes constitucionales. La segunda podría concretarse en la autoasunción por parte de las Cámaras de propios y verdaderos poderes constituyentes, esto es, de poderes no vinculados en su ejercicio por los procedimientos del artículo 138 de modificar las normas constitucionales o de aprobar las mismas con procedimientos menos agravados respecto de los previstos y regulados en el citado artículo 138. La tercera, para terminar, podría consistir en una elección de una asamblea constituyente dotada de verdaderos y propios poderes constituyentes y por lo tanto sin limitaciones procedimentales o de fondo que deriven de la Constitución vigente.

Como ya se ha señalado, sin embargo, la consecución de cualquiera de las vías auspiciadas no puede sino llegar a través del **preventivo riguroso y pleno respeto del artículo 138 de la Constitución**, y plantea simultáneamente el problema no precisamente irrelevante de la participación del cuerpo electoral en el perfeccionamiento de las deliberaciones parlamentarias mediante **referéndum**.

En efecto, una vez repetida la necesidad de observar el procedimiento regulado en el artículo 138 para la creación de un nuevo procedimiento de revisión de la Constitución o de formación de otro texto constitucional distinto, falta comprobar cuál es la forma y la versión de la institución referendaria que esté en mejor situación para asegurar la participación del cuerpo electoral dentro del nuevo procedimiento así configurado. Las hipótesis de referéndum que pueden auspiciarse a tal propósito son diversas.

Un primer tipo de referéndum que podríamos denominar **orientativo di indirizzo**, sometería al cuerpo electoral, con iniciativa popular cualificada o con el apoyo y la participación de otros sujetos públicos, esquemas concebidos por materias y objetos claramente puntualizados que contendrían los principios y criterios directivos a los que las Asambleas representativas (o la Asamblea representativa en el caso de una Asamblea Constituyente) deberían atenerse en la elaboración de los proyectos de reforma.

Un segundo tipo de referéndum tendría carácter **propositivo**, esto es, habilitaría a una fracción del cuerpo electoral para proponer a la instancia representativa uno o más esquemas normativos y tales esquemas, tras el examen por parte de la asambleas representativas, aún no habiendo sido aprobados, si hubieran obtenido una minoría cualificada serían sometidos al voto popular, convirtiéndose en leyes en el caso de que obtuvieran la mayoría.

Por último, debe hacerse referencia al **referéndum de ratificación** que implicaría el sometimiento de los proyectos de revisión de la Constitución al voto popular sea cual fuere la mayoría obtenida en el ámbito parlamentario.

Las dos categorías utilizables a los fines de la reforma constitucional, susceptibles de llevarse a cabo en el ordenamiento italiano, parecen sin embargo fundamentalmente la del referéndum *di indirizzo* y la del referéndum de ratificación. Se ha observado en efecto anteriormente lo extensos y amplios que son los proyectos de reforma diseñados hasta hoy con respecto al orden constitucional italiano que remueven toda la estructura institucional de nuestro ordenamiento. Al respecto, urge establecer aquí una premisa que las observaciones que acabamos de desarrollar hacen imprescindible: el procedimiento de revisión regulado por el artículo 138 de la Constitución se presenta como insuficiente, tal y como está hoy estructurado, para asegurar el pleno carácter democrático de un proceso de decisión que no se limite a modificar o a introducir en el ordenamiento vigente una determinada institución constitucional, sino que pretenda más

bien llevar a cabo la **refundación del sistema político en todas sus estructuras**. Repetida la necesidad de respetar el procedimiento indicado por el artículo 138, aún cuando sea por última vez, a fin de diseñar un nuevo procedimiento de reforma o de formación de la Constitución, no puede en efecto dejarse de observar que resulta indispensable y obligado, a la hora de definir nuevas fases del procedimiento, asegurar una plena y efectiva participación del cuerpo electoral en la opción que caracterice el sistema político *in fieri*, precisamente a la luz de la naturaleza expansiva que caracteriza al procedimiento de fundación del sistema.

Prever al inicio de tal procedimiento un referéndum *di indirizzo*, que permita al cuerpo electoral expresarse democráticamente sobre las estructuras que regirán el futuro sistema político y contemplar, como conclusión del mismo procedimiento, un ulterior **referéndum de ratificación**, que permita a los electores la verificación del respeto por parte de las asambleas representativas de la delegación de los principios conferida con el referéndum *di indirizzo* (y la eventual sanción con voto popular negativo de las opciones que se presentasen incongruentes o insuficientes respecto al mandato recibido), significaría en efecto, desvincular, al menos en parte, materias tan fundamentales del monopolio y del círculo vicioso de los partidos políticos y transmitir sangre nueva al circuito representativo restituyendo al **soberano real** —el cuerpo electoral— las prerrogativas que le corresponden.

No debe olvidarse, a tal respecto, que la hipótesis aquí configurada como un doble referéndum, **necesario, preventivo y sucesivo, políticamente vinculante**, no parece contradicha, sino que antes al contrario, aparece plenamente legitimada por algunos precedentes que han tenido lugar en el ordenamiento italiano y por la posición asumida por el mismo Tribunal Constitucional con referencia al referéndum consultivo. En efecto, aparte del referéndum institucional que tuvo lugar en 1946 para decidir la forma del nuevo Estado, debe recordarse la aprobación por parte del Parlamento, de la Ley constitucional de 3 de abril de 1989, n.º 2, intitulada «Indizione de un referendum di indirizzo sobre la concesión de un mandato constituyente al Parlamento europeo que será elegido en 1989». El Tribunal Constitucional, por último, ha afirmado, en la misma Sentencia número 256 de 1989, que también un referéndum consultivo, precisamente por ser expresión directa de la voluntad popular, no puede dejar de orientar *indirizzare* y vincular políticamente a los representantes del pueblo.