

TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONALES EN ITALIA

CARLOS ORTEGA SANTIAGO

Universidad de Valladolid

I.

La realidad institucional italiana de este último año arranca con el fracaso del proceso de reforma de la parte II –parte orgánica– de la Constitución (junio de 1998); reforma iniciada en 1997 con la creación de una *Comisión Bicameral para las Reformas Constitucionales*¹. En la teoría, la coalición de partidos en la oposición (*Polo delle libertà*) escenificó definitivamente su ruptura con el proceso constituyente cuando la Comisión Bicameral comenzaba a ocuparse de los asuntos en los que el consenso con el otro polo (*L'Ulivo*, en el gobierno) parecía más difícil y, en concreto, cuando la Comisión trataba de definir los poderes del Presidente de la República que, en la nueva organización constitucional diseñada en el proceso de reforma, debía ser elegido directamente por los ciudadanos. Sin embargo, las razones profundas de la ruptura tuvieron más que ver con la imposibilidad de aislar al proceso constituyente de las vicisitudes de la política ordinaria y de los lógicos enfrentamientos entre mayoría y oposición. Esta conclusión parece clara si se tiene en cuenta que las principales fuerzas políticas de esa mayoría y esa oposición (*Partito Democratico della Sinistra* y *Forza Italia*, respectivamente), estaban de acuerdo en la instauración de una nueva forma de gobierno semipresidencial, previéndose las diferencias más profundas entre ambas formaciones políticas cuando la Comisión hubiera de ocuparse de la reforma del poder judicial o de la estructura territorial del Estado.

1. Cfr. ROLLA, G., «Crónica sobre la reforma institucional italiana», en *Teoría y realidad constitucional*, n.º 1, 1998, pp. 223 y ss., acerca del procedimiento para llevar a cabo la revisión de la Constitución italiana establecido en la Ley constitucional 1/1997, que crea dicha Comisión y que deroga provisionalmente el procedimiento de reforma expresamente establecido en la Constitución.

II.

Una vez abandonada la reforma constitucional, el centro de la atención política e institucional italiana se desplazó hacia la actividad política ordinaria. En ese ámbito, cobró especial relieve la nueva crisis de gobierno *a la italiana* que se produjo en el mes de octubre del pasado año y que tuvo su origen en las diferencias existentes en el seno de la coalición mayoritaria. En concreto, fue una fuerza política que garantizaba la mayoría parlamentaria a la coalición de partidos en el gobierno pero que no se integraba en el mismo –*Rifondazione Comunista*–, la que provocó la crisis negando su apoyo al proyecto de Ley de Presupuestos. Dicha crisis trajo como consecuencia la dimisión del Gobierno *Prodi*, la división del partido que la causó y el encargo que hizo el Presidente de la República a *Massimo D'Alema*, líder del partido mayoritario de la coalición *L'Ulivo (PDS)*, para que formase un nuevo ejecutivo.

El significado institucional de esta crisis gubernativa, más allá de las referencias políticas que la acompañaban², era de amplio calado. Por una parte, la misma ponía de manifiesto la imposibilidad del nuevo sistema electoral mayoritario para garantizar alianzas estables de gobierno que perdurasen durante la legislatura. En efecto, uno de los objetivos fundamentales de la reforma electoral italiana de 1993 que instauró el referido sistema mayoritario –para la asignación del 75 % de los escaños de las Cámaras legislativas italianas–, era el de permitir la existencia de un sistema bipolar de partidos –una mayoría de gobierno y una oposición sólidas, estables y compactas– que acabase con las reiteradas crisis gubernamentales derivadas de la fragmentación política del Parlamento italiano.

Sin embargo, tras las elecciones celebradas con este sistema electoral (elecciones de 1994 y 1996), esas crisis se han seguido produciendo en términos análogos a los de los tiempos de la vigencia del sistema electoral proporcional; y ello porque en el seno de los polos que se presentan ante los electores como las alternativas de gobierno, conviven un elevado número de formaciones políticas que varían sus alianzas y que están sometidas a las corrientes y a las escisiones internas. Por otro lado, en segundo lugar, la crisis de gobierno del pasado año se diferenciaba de la anterior producida bajo la fórmula electoral mayoritaria (1995, Gobierno *Berlusconi*), en que la última en el tiempo se solventó satisfactoriamente por los propios partidos políticos de la mayoría, que fueron capaces de establecer nuevas alianzas y de fabricar una nueva mayoría parlamentaria para sostener un nuevo gobierno.

En definitiva, esta crisis del 1998 parece romper y poner término al período de transición (1993-1996), en el que el final del anterior sistema de partidos y la incapacidad de las fuerzas políticas parlamentarias para alcanzar alianzas mayoritarias, trajo como consecuencia un mayor intervencionismo del Presidente de la República

2. Por ejemplo, que se trata del primer gobierno dirigido en Italia por un Presidente del Consejo de Ministros ex-comunista; o que el nuevo gabinete sea en buena medida una continuación del anterior, cuya dimisión tuvo su origen no tanto en una variación del programa político, como en las diferencias entre los diversos partidos de la mayoría y en el seno de los mismos.

en la vida política con la designación de ejecutivos *técnicos* (Gobiernos *Amato*, *Ciampi* y *Dini*), al margen de los –inexistentes– acuerdos de partidos al respecto. En conclusión, pues, este último cambio de gobierno parece haber hecho retornar al sistema italiano –al menos momentáneamente– a la época anterior a la profunda crisis política de 1992 y 1993, esto es, a los tiempos de la *estabilidad a la italiana* en la que las sucesiones de gobiernos, tras las que subsistía en lo esencial una misma mayoría parlamentaria, era la solución constitucional de carácter convencional a las crisis políticas en el seno de dichas mayorías. Todo ello a la espera, augurada por las fuerzas políticas más importantes y por la sociedad italiana, de que un nuevo sistema político se asiente definitivamente y permita que los ciudadanos puedan determinar en las elecciones una mayoría gubernamental estable que perdure durante la legislatura, bajo la dirección firme de un Presidente del ejecutivo legitimado también en las elecciones –aunque sea indirectamente– (*Gobierno de gabinete*).

III.

A este objetivo parece que se encamina la propuesta de referéndum abrogativo presentada a finales de 1998, que pretende acabar con el porcentaje proporcional subsistente en la ley electoral de la Cámara de Diputados italiana (25 %), proponiendo la derogación parcial de la ley en aquellos preceptos relativos a la aplicación de dicho porcentaje³. Como es habitual en las propuestas de referéndum derogador en Italia, tampoco ésta ha nacido de la iniciativa –o con el apoyo– de los principales partidos parlamentarios⁴, aunque la misma ha sido sostenida por algunos miembros relevantes de dichos partidos y también de la vida pública italiana –juristas, intelectuales...–, en una suerte de iniciativa transversal que recorre las diversas formaciones políticas y diferentes grupos sociales. Una vez presentada la propuesta de referéndum, el requisito más importante que ha debido superar la misma ha sido el de la preceptiva admisibilidad de su celebración por parte de la Corte constitucional. Teniendo en cuenta su contenido y a la luz de los criterios y de los límites que el Alto tribunal italiano ha ido definiendo en su jurisprudencia para determinar la admisibilidad o no de un referéndum, esta propuesta de derogación de parte de la ley electoral de la Cámara de Diputados podía incurrir en ilegitimidad constitucional por un doble motivo.

3. Como es sabido, la propuesta de referéndum abrogativo en Italia puede ser de iniciativa regional o popular –al menos quinientos mil electores–, como lo es en el caso que nos ocupa; y tiene como objetivo la derogación de normas legales aunque, teniendo en cuenta cuál ha sido la práctica de esta institución y cómo ha ido siendo configurada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana, el referéndum puede transformarse con facilidad en un referéndum sólo formalmente derogador pero materialmente *propositivo* –lo que ocurre también con la propuesta a la que estamos haciendo referencia–. Una vez presentada la propuesta, ésta debe ser admitida por la Corte, que es la encargada de valorar la legitimidad constitucional de la misma de acuerdo con los límites constitucionales y jurisprudenciales que impiden la celebración de este tipo de referendos.

4. En general, las propuestas de referéndum abrogativo de iniciativa popular no suelen ser promovidas más que por formaciones políticas con escasa representación parlamentaria, que no pueden hacer valer en el Parlamento una propuesta legislativa propia con posibilidades de prosperar.

Por una parte, porque en la jurisprudencia constitucional de este país se vienen considerando inadmisibles los referendos manipuladores (*referendum manipolativi*)⁵, esto es, aquéllos que, proponiendo la abrogación parcial de una ley, en realidad tratan de sustituir la norma derogada parcialmente por una nueva, que resultaría de los preceptos de la norma legal que subsisten tras la abrogación referendaria. Así, suponiendo en la práctica este tipo de referéndum no una iniciativa para la derogación de un determinado contenido normativo de rango legal, sino más exactamente la propuesta de una norma construida *ex-novo* con los restos de la disposición legal no sometidos a referéndum, el mismo resultaría contrario al carácter exclusivamente derogador que la Constitución atribuye a esta clase de consulta popular⁶. El otro motivo que podría suponer la ilegitimidad constitucional de este referéndum tiene su razón de ser en que el Alto tribunal italiano ha considerado inadmisibles los referendos derogadores de normas legales electorales, si el éxito de los mismos tiene como consecuencia la falta de subsistencia de una normativa residual coherente e inmediatamente aplicable que garantice la continuidad del órgano electivo al que se refiere dicha norma sujeta a referéndum⁷. En otras palabras, según la *Corte costituzionale* un referéndum derogador de una ley electoral no es admisible en el sistema italiano, si provoca un vacío legal que imposibilita una hipotética renovación inmediata del órgano en cuestión⁸.

No obstante, y en este orden de cosas, hay que señalar también que la propia Corte italiana ha venido admitiendo, por un lado, la legitimidad de *referendum abrogativi* que tengan por objeto partes determinadas de una ley y que, indirectamente, tengan efectos *propositivos* y no sólo *abrogativos*, siempre que la iniciativa de derogación parcial de la norma legal no cree una nueva disciplina totalmente reconstruida y ajena al sentido de la legislación originaria que subsiste a la derogación⁹. Por otro lado, además, la *Corte costituzionale* ha considerado admisibles propuestas de referéndum de derogación parcial de leyes electorales, si la aplicación extensiva a los supuestos dejados sin regulación por la derogación referendaria de la normativa electoral subsistente, impide el vacío normativo y permite, en consecuencia, la continuidad y la renovación del órgano al que se refiere la normativa electoral¹⁰.

Desde estas premisas, pues, la Corte constitucional italiana, en su Sentencia n.º 13/1999 de 28 de enero, ha considerado legítima la propuesta de referéndum a la que estamos haciendo referencia. Por una parte, porque según la Corte —con

5. La jurisprudencia de la *Corte costituzionale* sobre la cuestión puede encontrarse sintetizada, por ejemplo, en la Sentencia n.º 36 de 1997.

6. Recuérdese que el artículo 75 de la Constitución italiana preve este tipo de referéndum sólo con efectos derogadores.

7. Cfr., entre otras, la Sentencia de la Corte n.º 32 de 1993.

8. Eso ocurriría, por ejemplo, con una derogación total de la ley electoral de las Cámaras legislativas mediante el referéndum, ya que la falta de provisión de una nueva normativa por el legislador o una disolución anticipada del Parlamento tendrían este efecto.

9. En este caso el referéndum no podría ser considerado como *manipolativo*. Cfr. en este sentido las Sentencias de la *Corte costituzionale* núms. 22, 25, 31 y 41, de 1997.

10. En este sentido cfr., por ejemplo, la Sentencia de la Corte n.º 32 de 1993.

base en su anterior jurisprudencia— este referéndum no puede ser considerado como un referéndum manipulador inconstitucional, ya que la normativa que subsistiese del hipotético éxito del mismo no vería alterado su contenido anterior por uno nuevo, puesto que dicha normativa residual —que sería la referida a la cuota mayoritaria— era ya contenido originario de la ley. Y además, la hipotética derogación de las disposiciones de la ley electoral de la *Camera dei deputati* que son objeto de la propuesta de referéndum (las relativas a la cuota proporcional), no tendría como consecuencia un vacío normativo, ya que las previsiones de la ley resultantes del éxito del mismo referidas a la cuota mayoritaria, se aplicarían extensivamente al supuesto de hecho de los escaños que antes de la hipotética derogación se asignaban por el sistema proporcional¹¹. En consecuencia, una vez que ha sido admitida la propuesta de referéndum por la Corte constitucional italiana en la citada Sentencia n.º 13 de 1999, la fecha fijada para la celebración del mismo es la del 18 de abril de este año.

IV.

No obstante, dicha celebración dependerá también del alcance que tengan las nuevas propuestas políticas avanzadas por la mayoría de gobierno en el mes de febrero del presente año. Hay que tener en cuenta que la Ley que regula en Italia la institución del referéndum abrogativo, preve que el mismo no se lleve a efecto si la ley objeto de aquél es modificada por el Parlamento —*sustancialmente*, ha precisado posteriormente la Corte constitucional— antes de su celebración. Y entre esas propuestas apuntadas se encuentra, precisamente, la de la reforma de la legislación electoral de la Cámara de Diputados, iniciativa nacida en el seno del Ministerio para las Reformas Constitucionales (encabezado por el constitucionalista *Giuliano Amato*) y que establece un nuevo sistema electoral en el que el 90 % de los escaños se asignarían en colegios uninominales por el sistema mayoritario a doble vuelta (en términos similares al actual sistema francés para la elección de la Asamblea Nacional), mientras que un 10 % de los escaños se repartirían con la fórmula proporcional, para garantizar lo que se conoce en Italia como el «derecho de tribuna», esto es, la garantía de la presencia en las Cámaras legislativas de las formaciones políticas menores.

Además, las propuestas de las reformas institucionales que pretende llevar a cabo la mayoría parlamentaria italiana en los próximos meses tienen también como objetivo relanzar las reformas constitucionales, que siguen siendo consideradas espe-

11. Con lo que se logra, precisamente, la finalidad de la propuesta referendaria de convertir en mayoritario todo el sistema de elección de la *Camera dei deputati*. En cualquier caso, como se podrá percibir, la jurisprudencia de la *Corte costituzionale* acerca de la admisión de los *referendum abrogativi* se viene situando en un difícil equilibrio, lo que no ha dejado de ser señalado por la doctrina, que advierte acertadamente sobre los peligros de esta jurisprudencia del caso concreto no exenta de estar determinada, en cierto modo, por las consecuencias políticas que se derivarían de cada propuesta de referéndum. *Cfr.* al respecto CALVANO, Roberta: «Il "falso problema" dei referendum manipolativi», en *Giurisprudenza costituzionale*, n.º 7, 1997, pp. 322 y ss. y doctrina allí citada.

cialmente necesarias después del fracaso de la Comisión Bicameral. En este sentido, las reformas constitucionales avanzadas por el Gobierno *D'Alema* apuntarían en una doble dirección: una de mayor amplitud y profundidad, cual es la reforma de la Constitución en sentido federal; y otra de contenido político más *simbólico*, como es la reforma del precepto constitucional referido a la igualdad (art. 51 Const. italiana), para hacer constitucionalmente legítimas las cuotas por sexos en las listas electorales (recuérdese que la Corte constitucional italiana declaró inconstitucional, en su Sentencia n.º 422 de 1995, la exigencia legal de la alternancia de candidatos de uno y otro sexo en las listas electorales para la Cámara de Diputados).

V.

Este panorama institucional que se acaba de describir habrá de culminar en Italia en el próximo mes de mayo, ya que en esa fecha concluye el mandato del actual Presidente de la República y habrá de ser designado uno nuevo. Esta elección no carece de importancia política porque, como se ha apuntado, en este período de transición aún no concluida en el que se encuentra inmersa la República italiana, la figura del Presidente de la República se ha revelado esencial para dar estabilidad al sistema de partidos y a la forma de gobierno parlamentaria en la que, precisamente, en condiciones de normalidad institucional no correspondería al Presidente de la República más que una función simbólica. Hay que recordar que para esta elección la Constitución italiana exige un quórum muy elevado (2/3 de los miembros del colegio electoral –diputados, senadores y delegados regionales– en las primeras votaciones y mayoría absoluta a partir de la cuarta), por lo que en esta designación se tendrá ocasión de asistir, con toda seguridad, a una nueva manifestación del *arte* italiano de generar consensos políticos insospechados –entre coaliciones mayoritarias poco compactas y fuerzas de oposición–, para seguir conduciendo la vida pública por los senderos *dúctiles* (*mite*) de las convenciones constitucionales integradoras de los preceptos de la Norma fundamental^{12,13}.

12. Se utiliza a propósito el término acuñado por ZAGREBELSKY, G. en *Il diritto mite*, Einaudi, Turín, 1992 (existe traducción castellana de GASCÓN, M.: *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid, 1995), ya que, si bien el profesor y magistrado constitucional italiano se refiere en términos más amplios a la *mitezza* del derecho, no deja de señalar que «I termini ai quali la mitezza costituzionale di cui si è parlato è naturalmente da associare sono quelli della coesistenza e del compromesso. La visione della politica che è sottintesa non è quella del rapporto di esclusione e sopraffazione (nel senso dell'amico-nemico hobbesiano e schmittiano) ma quella inclusiva dell'integrazione attraverso l'intreccio di valori e procedure comunicative, che è poi l'unica visione della politica non catastrofica possibile del nostro tempo» (pp. 11 y 12).

13. En el momento de la corrección de pruebas, hay dos acontecimientos que han pasado de emplazarse en el futuro para situarse en el pretérito. Por una parte, la celebración del referendium abrogativo de la Ley electoral de la Cámara de Diputados, cuyo resultado fue el rechazo de la propuesta referendaria al no alcanzarse el *quórum* de participación necesario según la Constitución italiana (la mayoría absoluta de los ciudadanos con derecho a voto). Por otro lado, la designación del nuevo Presidente de la República, Carlo Azeglio Ciampi, en un procedimiento de elección cuyo resultado ha sido poco común en la historia constitucional de la República italiana: La obtención de la mayoría de 2/3 en la primera votación, sin necesidad de recurrir a otras sucesivas.