

# CRÓNICA CONSTITUCIONAL ITALIANA: LA REFORMA DEL ESTADO REGIONAL Y LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2001

CARLOS ORTEGA SANTIAGO

*Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Valladolid*

## SUMARIO

- I. La revisión constitucional y la nueva estructura territorial.
- II. Elecciones legislativas y municipales.

## I. LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y LA NUEVA ESTRUCTURA TERRITORIAL.

Las últimas elecciones legislativas y municipales y la conclusión de las reformas constitucionales para profundizar en la descentralización territorial, han ocupado la actividad política y constitucional italiana en el último año. El peldaño final en el proceso de *federalización* ha consistido en la modificación del Título V de la Constitución, que se ocupa de las Regiones, las Provincias y los Municipios. En la anterior crónica dábamos cuenta de las reformas que se habían llevado ya a efecto sobre este Título V y, en concreto, las que afectaban a la forma de gobierno de las Regiones y a la naturaleza jurídica de los Estatutos regionales<sup>1</sup>. Con la última revisión constitucional aprobada por el Parlamento italiano en marzo de 2001, pocos días antes de su disolución ante la convocatoria de elecciones legislativas, la mayoría de centro-izquierda ponía colofón a las medidas de reforma institucional acometidas durante toda la legislatura, modificando el sistema

1. Como se recordará, esta reforma constitucional consiente a los Estatutos regionales determinar la forma de gobierno de su correspondiente Región, permitiendo también la elección directa del Presidente regional. Pues bien, con la Ley constitucional nº 2, de 31 de enero de 2001, el Parlamento italiano ha modificado los Estatutos de las regiones con autonomía especial (*Sicilia, Valle D'Aosta, Sardegna, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia*), estableciendo la elección directa de los Presidentes de estas regiones y los de las Provincias autónomas de *Trento y Bolzano*.

constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Regiones y reduciendo los posibles controles de aquél sobre la actividad de éstas.

Sin embargo, esta última reforma constitucional no contó con el voto favorable de la oposición de centro-derecha, vencedora después en las elecciones del 13 de mayo, con lo que se convirtió en una reforma hipotecada desde su origen. En la teoría, esta coalición ha basado su rechazo a la reforma en el desacuerdo con la concreción del *federalismo* regional realizada por el centro-izquierda. En la práctica, las razones de la discrepancia se encontraban en que la revisión del Título V de la Constitución se había convertido en un elemento más del debate previo a la campaña electoral, como lo demuestra el hecho de que el centro-derecha no haya explicitado cuáles son los contenidos de la revisión constitucional con los que no está de acuerdo o en qué consiste su modelo alternativo de *federalismo*.

Por esta razón, la modificación constitucional sólo fue aprobada por la mayoría absoluta de ambas Cámaras, lo que habilitaba para la solicitud de un referéndum sobre dicha reforma según las previsiones del art. 138 de la Constitución italiana, que proscribía el sometimiento a referéndum de las leyes de revisión de la Constitución si se aprueban por mayoría de 2/3 en ambas Cámaras. En cualquier caso, ante la falta de entendimiento entre oposición y mayoría, ambas partes habían manifestado durante la tramitación de la reforma su intención de diferir la solución final a los ciudadanos, solicitando la celebración de un referéndum para su ratificación. Como dispone la Constitución, cuando la ley de revisión sólo alcanza la mayoría absoluta en su aprobación en las Cámaras, el referéndum puede ser instado por 1/5 de los miembros de cualquiera de las Cámaras, por 500.000 electores o por cinco *Consigli regionali* (Asambleas legislativas regionales).

De esta forma, tanto los parlamentarios de la oposición como los de la mayoría han instado el referéndum de ratificación y la *Corte di Cassazione*, a la que corresponde según la legislación italiana el control sobre el cumplimiento de los requisitos formales en la solicitud de referendos, se ha pronunciado sobre su legitimidad<sup>2</sup>. Pero la solicitud de referéndum no ha acallado la polémica sobre esta revisión constitucional ya que, tras la victoria electoral de la coalición *Casa delle libertà* (centro-derecha) guiada por Berlusconi, se duda de si el nuevo Gobierno maniobrá para impedir la celebración del referéndum y para derogar la revisión constitucional a la que no había dado su voto en el Parlamento<sup>3</sup>. Sin embargo,

2. Según la *Ley sobre referendos previstos en la Constitución y sobre iniciativa legislativa popular*, es esta Corte la que controla el cumplimiento de los requisitos para la solicitud de referéndum. La Ley referida prevé también que las leyes constitucionales aprobadas por mayoría absoluta se publiquen en la *Gazzetta Ufficiale* como "Texto de Ley constitucional", sin número de orden y diferenciándose de las leyes promulgadas. Todo ello porque estas Leyes constitucionales no pueden promulgarse ni entrar en vigor hasta que no transcurra el plazo de tres meses sin que se solicite referéndum o, si se ha solicitado referéndum, hasta que se haya celebrado y los ciudadanos se hayan pronunciado por la ratificación de la Ley constitucional.

3. El problema fundamental con el que ha tropezado esta revisión constitucional es que se ha producido en pleno período preelectoral y ha quedado marcada por un debate de política *menor* y no de auténtica política constitucional. Así se ha demostrado cuando la mayoría y la oposición del

según las previsiones de la ley, una vez declarada la legitimidad del referéndum por la Corte de Casación, el Presidente de la República ha de convocarlo necesariamente en el plazo de tres meses, tras deliberación del Consejo de Ministros. Y parece fuera de duda que el Presidente de la República Carlo Azeglio Ciampi, que por su posición institucional ha de mantenerse al margen de las disputas entre partidos, cumplirá con su obligación constitucional<sup>4</sup>.

Dejando a un lado la polémica política que ha originado esta revisión constitucional, es interesante reseñar el contenido esencial de la misma, con independencia de que sea una reforma que no llegue a entrar en vigor si no recibe la ratificación referendaria. Acerca de dicho contenido, es preciso recordar que el debate sobre la descentralización política en Italia se viene enmarcando estos últimos años en el ámbito de la *federalización* de la República; las propuestas de revisión constitucional y los debates políticos que han suscitado las mismas, llevaban siempre incorporada la etiqueta del *federalismo*. Sin embargo, como ya hemos dicho en anteriores crónicas, la referencia a una estructura territorial federal ha cumplido en este país una finalidad fundamentalmente política, como expresión de la opción por una descentralización política más profunda. Pero, en realidad, a las reformas de la Constitución italiana le faltan algunos elementos característicos de los sistemas federales, como se verá a continuación.

El contenido fundamental de la Ley constitucional pendiente de referéndum, es el sistema de reparto de competencias entre las Regiones y el Estado. La nueva regulación constitucional elenca las materias que son competencia exclusiva del Estado y aquéllas que son de legislación concurrente, en las que únicamente corresponde al Estado determinar los principios fundamentales sobre la materia; mientras que la potestad legislativa sobre el resto de materias no atribuidas expresamente al Estado, son de titularidad de las Regiones. Por lo tanto, el sistema de listas que sigue la nueva regulación constitucional italiana es el característico de los sistemas federales y se distancia claramente de la anterior regulación constitucional, en la que se especifican solamente las materias sobre las que las Regiones pueden dictar disposiciones legislativas.

momento compitieron por ser las más rápidas en reunir las firmas de sus parlamentarios para instar el referéndum. O cuando, con escasa o nula base constitucional, la oposición de centro-derecha argumentaba que los Diputados y Senadores de la mayoría que habían votado a favor de la reforma, no disponían de legitimación para solicitar el referéndum, porque las previsiones constitucionales al respecto vendrían a establecer dicha solicitud referendaria como una garantía exclusiva de las minorías parlamentarias.

4. Se ha aventurado la hipótesis de que la nueva mayoría podría aprobar una nueva Ley constitucional derogando la revisión sometida a referéndum, evitando así su celebración. Pero esta posibilidad plantea al menos dos problemas. Primero, la falta de tiempo para concluir la tramitación parlamentaria de una Ley constitucional antes de que acabe el plazo establecido en el ordenamiento italiano para que se celebre el referéndum. Segundo, las dudas acerca de la mayoría necesaria para aprobar esa Ley constitucional de derogación, si dos tercios o mayoría absoluta. Ante esta situación, el desarrollo más probable de los acontecimientos será que el referéndum se celebre y la mayoría de centro-derecha fie el fracaso de la revisión de la Constitución a su no ratificación por los ciudadanos.

Es difícil establecer en términos comparados si el reparto competencial contenido en la revisión constitucional italiana atribuye más poder político a las Regiones que el que se atribuye a las Comunidades Autónomas en el reparto previsto en nuestra Constitución, entre otras razones porque, como se ha demostrado en nuestro país, el verdadero alcance del reparto competencial depende de la actuación práctica de los órganos del Estado y de los de las Regiones y, sobre todo, de la jurisprudencia constitucional. En cualquier caso, sí que podemos decir que este nuevo reparto competencial de la Constitución italiana se asemeja en buena medida al que dispone nuestra Constitución en el art. 149, correspondiendo al Estado según la Ley constitucional de revisión italiana materias como la inmigración y el asilo, la defensa y las Fuerzas Armadas, la jurisdicción, los referendos, las fronteras, la ciudadanía, el orden público y la seguridad, etc.

No obstante, dicha revisión constitucional se aproxima más al reparto competencial propio de un Estado federal en un ámbito material en el que se han diferenciado tradicionalmente las Federaciones y los Estados regionales, el de las relaciones internacionales. Como es sabido, en las Federaciones los estados miembros suelen disponer de un *treaty making power*, aunque limitado, que les otorga competencias en el ámbito de las relaciones internacionales<sup>5</sup>. Pues bien, la Ley constitucional italiana atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la política exterior, y sobre las relaciones internacionales y con la Unión Europea del Estado<sup>6</sup>; mientras que establece como una materia de competencia concurrente las relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones italianas.

Además, según dicha revisión las Regiones podrán concluir acuerdos con Estados y convenios con entes territoriales de otro Estado en las materias de su competencia, siempre en el marco de las previsiones establecidas en una ley del Estado. Como es fácil de adivinar, esta nueva disciplina constitucional de la acción exterior de las regiones italianas puede tener una importancia fundamental en el ámbito de la Unión Europea, donde los entes regionales de los distintos países miembros vienen reclamando desde hace años un protagonismo mayor en los procesos de adopción de decisiones comunitarias.

En este mismo orden de cosas, la revisión constitucional se aleja de los presupuestos propios de un Estado regional al eliminar los controles políticos sobre la legislación regional previstos en el art. 127 de la Const. italiana, y que atribuyen al Gobierno de la República la facultad de reenviar al *Consiglio regionale* la ley regional que considere contraria al interés nacional o dictada fuera de las competencias de la Región. Tras la reforma constitucional, el Gobierno sólo podrá plantear la cuestión de legitimidad constitucional ante la *Corte Costituzionale*.

5. A este respecto, no se debe olvidar la importante jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional acerca de la acción con dimensión exterior de las Comunidades Autónomas, contenida en la Sentencia 165/1994 sobre las oficinas regionales en Bruselas.

6. Hay que advertir que, tras esta revisión constitucional, la referencia al Estado en la Constitución italiana es en alusión al Estado central. Así, la nueva redacción del art. 114 de la Constitución establece que *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*.

Sin embargo, como es propio de los Estados regionales y, en algunas ocasiones, también de las Federaciones, la revisión de la Constitución italiana sigue previendo mecanismos para evitar que los entes territoriales subestatales puedan poner en cuestión la unidad del Estado y la igualdad de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio. Así, las Regiones y el resto de entes territoriales (municipios, provincias y ciudades metropolitanas) tienen atribuida autonomía financiera tras la revisión constitucional, pero siempre en armonía y según los principios de coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario que corresponde fijar al Estado (art. 119 Const. it.).

En este mismo sentido, el Estado tiene competencia exclusiva para determinar los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deben garantizarse en todo el territorio nacional (art. 117 Const. it.). Y el Estado puede destinar también recursos adicionales y efectuar intervenciones especiales en favor de concretos entes territoriales, para remover los desequilibrios económicos y sociales entre Regiones (art. 119 Const. it.). Además, las Regiones no pueden adoptar decisiones que obstaculicen del modo que sea la libre circulación entre las Regiones de personas, trabajadores y cosas (art. 120 Const. it.). En fin, el Gobierno central puede suplantar a los órganos de cualquiera de los entes territoriales, incluidos los regionales, cuando así lo reclame la tutela de la unidad jurídica y económica de la República (art. 120 Const. it.).

Para concluir, es relevante que la revisión constitucional carezca de dos contenidos normativos cuya ausencia pone de manifiesto la dificultad de considerar a la nueva organización italiana como una organización federal. En primer lugar, hay que tener en cuenta que durante la tramitación de la reforma no se llegó a un acuerdo para modificar el Senado y convertirlo en la Cámara de representación territorial de las Regiones, por lo que la organización estatal italiana no dispone de un órgano a través del cual puedan las Regiones participar en los procesos decisionales del Estado, como es propio de las Federaciones<sup>7</sup>. Por otro lado, tras esta revisión constitucional el procedimiento de reforma de la Constitución ha permanecido inalterado, sin que corresponda a las Regiones ninguna atribución en la aprobación o ratificación de las modificaciones constitucionales, como es característico de los Estados federales<sup>8</sup>.

## II. ELECCIONES LEGISLATIVAS Y MUNICIPALES

Las elecciones para designar Diputados y Senadores celebradas el 13 de mayo de 2001, han sido las terceras en que se ha seguido el sistema electoral,

7. Para solventar este problema, la Ley constitucional de revisión prevé de forma transitoria que, hasta que no se acometa la reforma constitucional relativa al Parlamento, los Reglamentos parlamentarios podrán prever la participación de representantes de las Regiones, de las Provincias autónomas y de los entes locales en la *Commissione parlamentare per le questioni regionali*.

8. Aunque las Regiones disponen de iniciativa para presentar propuestas de revisión constitucional ante el Parlamento a través de los *Consigli regionali*, de modo similar a lo dispuesto en nuestra Constitución en relación con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

fundamentalmente mayoritario, instaurado con las leyes electorales para la *Camera dei Deputati* y para el *Senato* de 1993. Con este sistema, el 75% de los escaños de ambas Cámaras se asignan en colegios uninominales por el sistema mayoritario a una sola vuelta, mientras que el otro 25% se asigna mediante un sistema proporcional.

Dicha reforma electoral traía causa de la profunda crisis que se produjo en el sistema italiano de partidos en los inicios de los años noventa. De esta forma, el sistema mayoritario pretendía acabar con la impredecibilidad de las alianzas de gobierno postelectorales tan característica de la historia de la República italiana, y trataba también de poner fin a la excesiva fragmentación política del Parlamento italiano, respetando al mismo tiempo la necesaria representatividad del sistema electoral. El gran logro de esta nueva regulación legal es que las alianzas entre partidos se explicitan antes de las elecciones y los ciudadanos pueden pronunciarse, así, por una de las dos grandes coaliciones que se disputan la mayoría de Gobierno. En este sentido, hay que tener en cuenta que dichas coaliciones electorales son absolutamente necesarias si se quieren ganar los colegios uninominales.

Sin embargo, el nuevo sistema electoral no ha conseguido reducir el excesivo multipartidismo característico de este país, y ni siquiera la incerteza de las alianzas de Gobierno. Aunque pudiera parecer así, la causa de este fenómeno no se encuentra en la subsistencia de un 25% de escaños atribuidos por el sistema proporcional, porque a través de este porcentaje obtienen representación parlamentaria dos o tres partidos más de los nueve o diez que la logran en el reparto mayoritario, entre otros motivos porque existe una barrera legal nacional para poder entrar en el reparto proporcional de escaños (el 4% en las elecciones a la Cámara de Diputados).

Las razones fundamentales de esa fragmentación política hay que buscarlas más bien en el elevado número de Diputados y Senadores que integran el Parlamento italiano y, sobre todo, en la profunda imbricación del multipartidismo en la compleja y plural sociedad italiana. De esta forma, aunque en las dos grandes coaliciones electorales priman dos grandes partidos (*Democratici di Sinistra* en la coalición de centro-izquierda *L'Ulivo*, y *Forza Italia* en la de centro-derecha *Casa delle Libertà*), estos partidos han de contar con otras tres o cuatro formaciones políticas para lograr una alianza que permita ganar los colegios uninominales. Además, desde una perspectiva sociológica y política, hay que tener en cuenta que la disolución del gran partido de centro que era la *Democrazia Cristiana*, ha dado lugar a la aparición de tres nuevas formaciones políticas que han heredado buena parte de la base electoral de ese partido y que se reparten entre ambas coaliciones.

Como quiera que sea, un importante avance derivado de este sistema electoral es que las elecciones en Italia han adoptado al fin la configuración característica de los procesos electorales en las democracias parlamentarias europeas, esto es, un proceso en el que no sólo se designan los representantes parlamentarios y se determina la representatividad de cada fuerza política, sino que sirve también para legitimar a un candidato como Presidente del Gobierno. Así, en las propuestas electorales de las dos grandes coaliciones no se presentan sólo candidatos a

Diputados y Senadores y partidos políticos, como era tradicional en Italia, sino también candidatos a la Presidencia del ejecutivo.

Sin embargo, la legitimación electoral del *Premier* en este país no le atribuye la misma capacidad de dirección política de la que disponen los Presidentes del Gobierno en otras democracias parlamentarias, como la británica, la alemana o la española, por ejemplo. No hay que olvidar que el candidato a Presidente en Italia lidera una coalición amplia de partidos y, por tanto, ha de formar y dirigir el Gobierno manteniendo un sutil sistema de equilibrios. De hecho, la dificultad de compactar en torno a un Gobierno estable una mayoría parlamentaria formada por varias formaciones políticas, ha sido la tónica de las dos legislaturas anteriores en las que ya estaba en vigor el sistema mayoritario.

Así, el Gobierno Berlusconi surgido de las elecciones de 1994 hubo de dimitir un año después, cuando abandonó la alianza la *Lega Nord*. Por su parte, la mayoría de centro-izquierda nacida de las elecciones de 1996 ha logrado agotar la legislatura, pero eso no ha impedido que durante la misma se hayan sucedido tres Presidentes del Gobierno (Prodi, D'Alema y Amato), a causa de los conflictos surgidos en el seno de *L'Ulivo* entre partidos y entre líderes. Por esta razón, tras la rotunda victoria de la coalición de centro-derecha *Casa delle Libertà* en las elecciones del pasado 13 de mayo, el candidato a Presidente S. Berlusconi ha empezado a tropezar con los primeros problemas a la hora de formar un Gobierno compacto y sin fisuras.

Esos problemas han surgido de nuevo desde la *Lega Nord*, que quiere contar con un ministerio tan importante como el de Justicia. La ventaja de la que dispone Berlusconi tras estas elecciones es que contará con mayoría absoluta en ambas Cámaras aunque la *Lega* abandonara la coalición, pero una regla no escrita nacida con este sistema mayoritario es que, en principio, todos los partidos coaligados que vencen las elecciones han de poder participar en el Gobierno. En definitiva, parece fuera de duda que la *Lega Nord* entrará en el ejecutivo contando con algún ministerio de relieve, lo más difícil es determinar hasta cuándo podrá permanecer en el mismo, sobre todo si tenemos en cuenta que en la *Casa delle Libertà* se ha hecho bastante difícil la convivencia entre *Alleanza Nazionale*, el segundo partido de la coalición y heredero -aunque con matizaciones de maquillaje democrático- de la ideología fascista, y la *Lega Nord*, partido independentista y *nacionalista* de la llamada *Padania* (norte de Italia)<sup>9</sup>.

Para concluir esta crónica, es interesante resaltar la importancia que han tenido las elecciones locales celebradas unos días después de las legislativas, porque han permitido a los partidos de centro-izquierda obtener algunas victorias electorales importantes que pueden compensar, en cierta medida, su derrota en las legislativas; y, en concreto, su triunfo en las alcaldías de Roma, Turín y Nápoles.

9. En este sentido, es bastante habitual leer en los medios de comunicación italianos que Berlusconi es un buen líder para compactar una coalición electoral, pero su habilidad política decrece cuando se trata de mantener unido un Gobierno multipartidista, algo que ha de ser casi connatural a cualquier líder político italiano que pretenda altos vuelos.

Además, este hecho pone de manifiesto la importancia que tiene en las democracias contemporáneas el reparto territorial del poder, porque consiente que convivan en un mismo Estado distintos centros de decisión política que pueden estar gobernados por distintos partidos. En España, es fundamentalmente en el ámbito autonómico donde ese reparto adquiere una relevancia especial. En Italia, y a falta de que se desarrolle y consolide la nueva estructura regional, son los entes locales los que siguen dando la auténtica medida del reparto territorial del poder (\*)

\* Antes de concluir con la corrección de las pruebas de esta Crónica, se ha celebrado el referéndum de ratificación de la reforma de la Constitución al que se ha hecho referencia supra. En dicho referéndum ha vencido el sí (64,2% de los votos), aunque con una baja participación de los ciudadanos (el 65% de abstención). De este modo, la reforma ha sido ratificada y ya es una norma constitucional en vigor porque, a diferencia de lo que ocurre con los referendos de derogación de leyes, según el ordenamiento italiano los de ratificación de la reforma de la Constitución no precisan de un quórum mínimo de votantes para prosperar.