

Las reformas constitucionales en Italia

(Málaga 17 diciembre 2015)

Roberto ROMBOLI, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Pisa (Italia)

La exposición se articuló en tres partes:

- I. Procedimientos requeridos por la Constitución para la reforma constitucional y sus límites.
- II. Exposición de las reformas constitucionales en Italia que se han producido en el tiempo.
- III. Reforma constitucional debatida en la actualidad por el parlamento.

I.

El profesor Romboli comenzó su ponencia poniendo de relieve las formas y procedimientos de reforma constitucional antes de entrar a desarrollar las reformas concretas que estaban teniendo lugar:

Se debe partir de que la Constitución Italiana se encuentra entre las catalogadas como constituciones rígidas (al igual que la española), lo que indica que una modificación de la misma deba realizarse por unos cauces específicamente previstos a tal fin (al contrario de las constituciones flexibles en las que el procedimiento de reforma transcurre por los mismos cauces que el de cualquier ley). Este procedimiento agravado de reforma constitucional se concreta en su art. 138 CI al indicar que las cámaras deben aprobar el texto dos veces (en lugar de una), con un intervalo de no menos de tres meses entre la primera y la segunda aprobación y con una mayoría de dos tercios de los miembros de cada cámara, si esta quedase comprendida entre mayoría absoluta y dos tercios, la propuesta así aprobada puede estar sujeta a un referéndum, a petición de una minoría (500.000 electores, 5 consejos regionales o una quinta parte de cada cámara).

El ponente hizo referencia a que mediante el procedimiento descrito no se puede modificar cualquier parte de la Constitución. En este sentido, la doctrina constitucional ha destacado desde hace tiempo la presencia de dos tipos de límites a la reforma constitucional:

Por un lado, "límites explícitos", es decir, previsiones que la Constitución declara expresamente como no modificables: art. 2 CI; "derechos inalienables" del hombre que la reforma de la Constitución no puede ni eliminar ni reducir, como el art. 139 CI al indicar que la forma republicana "no puede ser objeto de reforma constitucional" (por lo que la monarquía no puede ser introducida en Italia con la presente constitución en vigor).

Por otro, "límites implícitos", identificados en los principios y valores que caracterizan su forma de estado (estado constitucional, democrático y social). La existencia de límites a la reforma constitucional fue declarada también por la Corte Constitucional, en la sentencia n. 1146 de 1988 según la cual la Constitución Italiana contiene algunos principios supremos que no pueden ser subvertidos o cambiados en su esencia.

Asimismo, en función de los objetivos perseguidos con la reforma constitucional se pueden distinguir tres escenarios diferentes:

- a) una reforma puntual de las disposiciones constitucionales, con el fin de alinearlas a la nueva realidad social o normativa sin afectar a los elementos fundamentales de la Constitución;
- b) una reforma más amplia que también cubre sectores enteros de la Constitución (llamada reforma "orgánica"), sin afectar a principios básicos de la misma;
- c) un cambio radical de la Constitución a través de una nueva redacción de las normas constitucionales o con la alteración o supresión de partes definibles como "inmutables"

En el primer caso (modificaciones específicas) la reforma se puede llevar a cabo sin dificultad, a través del procedimiento ordinario que acabamos de indicar, mientras que en el último caso sería conveniente la elección de una asamblea constituyente, a través de un sistema electoral basado en el criterio proporcional, para representar en la forma más completa posible los diferentes componentes del electorado. Más problemática es la posibilidad de una reforma de toda una parte de la Constitución, a través de una reforma "orgánica".

II.

Tras la exposición de los elementos y límites de la reforma el profesor Romboli se centró en relatar, de forma cronológica, las diferentes reformas constitucionales en Italia.

Durante el siglo XX, un impulso a la reforma de la Constitución procedió, a principios de los años noventa, de la cuestión moral y el sistema electoral. La primera derivó de una situación generalizada de corrupción política y un sistema de financiación ilegal de los partidos políticos. El fenómeno, conocido como "Tangentopoli" o "manos limpias" produjo un verdadero terremoto en la vida política italiana, hasta el punto de que casi todos los partidos políticos de la época se apresuraron a cambiar su nombre, con el fin de marcar las distancias de lo que había pasado hasta entonces. Mientras que, en segundo lugar, se produjo una modificación de todas las leyes electorales, a nivel municipal, provincial, regional y estatal. A raíz de esta reforma primó el componente mayoritario sobre el proporcional.

Ya en el presente siglo, el constituyente constituido continuó con las reformas específicas relacionadas con la introducción del derecho de voto de los ciudadanos italianos residentes en el extranjero (2001), igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a los cargos públicos y cargos de elección popular (2003) y, por último, una reforma del Título V (quinto) de la segunda parte de la Constitución relativo a la relación entre el Estado y las regiones en el reparto de la competencia legislativa, reglamentaria, administrativa y financiera. El objetivo de la reforma era reconocer una mayor autonomía a las regiones ordinarias, para contrarrestar las afirmaciones de ciertos movimientos políticos (como la Liga Norte), que pidieron una reforma federal, amenazando incluso con la secesión.

Por último, el profesor Romboli indicó que a partir de 2012 el interés de las fuerzas políticas se había orientado principalmente, como en la mayoría de los estados europeos, a intentar dar respuesta a los problemas causados por la crisis económica. En esta línea fue aprobada una reforma constitucional sobre el principio de equilibrio presupuestario (art. 81 CI).

III.

En la tercera parte de la exposición, el ponente se centró en las reformas constitucionales debatidas en la actualidad por el Parlamento Italiano:

Así, el proyecto de reforma que el gobierno Renzi presentó el 8 de abril de 2014 se encuentra actualmente en proceso de aprobación. Dicho proyecto no es ciertamente específico al prever una reforma "orgánica" y abarca diferentes partes de la Constitución, aunque los aspectos más significativos de la ley constitucional son la reforma del bicameralismo perfecto (paritario o igual) y el establecimiento de un nuevo orden en las relaciones entre el Estado y las regiones.

En primer lugar, en cuanto a la reforma del bicameralismo, el objetivo es lograr un sistema bicameral imperfecto centrado en una cámara "política", que reconoce la relación de confianza con el gobierno, y un Senado, como representante de las regiones y de las autonomías locales con un papel, incluso en el proceso legislativo, muy reducido. En segundo lugar, respecto a la potestad normativa del Gobierno, la reforma también se ocupa de la disciplina del decreto ley, con el resultado de la constitucionalización de una figura que hasta la fecha estaba prevista sólo a nivel de la legislación ordinaria o de la jurisprudencia constitucional. En tercer lugar, como ha sido indicado, el otro contenido que califica la reforma es la modificación de la relación entre el Estado, las regiones y las autonomías locales. Para el ponente, una de las principales razones que subyacen como fundamento de la reforma es de reducir su alta litigiosidad frente a la Corte Constitucional. En este sentido, las innovaciones más importantes son, por un lado, la diferente distribución de competencias legislativas entre el Estado y las regiones y, por otra parte, la previsión citada de un Senado representativo de las autonomías territoriales. En relación con la reforma constitucional en curso destaca, por último, el ámbito de la justicia constitucional sobre todo en lo que se refiere a los vicios formales en la aprobación de la legislación.

IV.

Por último, en cuanto a las intervenciones de los alumnos, destacan dos. En primer lugar, un oyente se preguntaba si la crisis de la democracia estaba ligada a la económica y, por lo tanto, era una crisis provisional y no estructural. A lo que el profesor Romboli respondió que el principio de representación y democrático estaba en cuestión por el nivel de la clase política (corrupción, desafección, mecanismos de renovación de la clase política) y no por las consecuencias de la crisis económicas. Es por ello por lo que considera que nos encontramos ante una crisis profunda, en

ningún caso transitoria, y que no se resolverá con una simple renovación generacional de la clase política (por ejemplo, la política de Renzi no es nueva a pesar de su juventud, es una cuestión de traer cosas nuevas a la política).

En segundo lugar, se le interpeló acerca de las casusas de la reforma del senado en Italia, conectándola con el debate abierto sobre la necesidad de proceder en tal sentido en España. El profesor Romboli encuentra, fundamentalmente, dos razones: En primer lugar, una económica (reducción del número de senadores y eliminación de sus retribuciones al ser, a su vez, cargos en una de las regiones y cobrar directamente de ellas). El ponente se mostró en desacuerdo con la reforma en este sentido debido a que los vicios del Senado no se localizan en aspectos económicos sino, por el contrario, de funcionalidad. En segundo lugar, indicó que uno de los principales motivos de la reforma es la constitución de una verdadera cámara territorial, con representación de las regiones así como de las autonomías locales.