

INTRODUCCIÓN A LAS REFORMAS INSTITUCIONALES ITALIANAS

Por JOSÉ LUIS PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED

SUMARIO

I. CRÓNICA SUCINTA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES ITALIANAS.—II. RASGOS MÁS GENERALES DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES.—III. DEDUCCIONES ACERCA DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

Hace ahora veinte años que en Italia se desarrolla un proceso conocido como de las «reformas institucionales», que constituye uno de los acontecimientos político-constitucionales de mayor relevancia en estas postrimerías de siglo. El momento nos ha parecido propicio para volver a dirigir la mirada a ese suceso y así actualizar los datos de que se disponía. No obstante, como ese fenómeno político-constitucional ha adquirido una gran envergadura, resulta obvio que en un trabajo de estas características únicamente se puede pretender efectuar una introducción o una aproximación. La mayor parte de esta introducción la ocupará la crónica de los datos institucionales y constitucionales que definen las reformas institucionales italianas y al final dejamos espacio para algunas observaciones de carácter muy general. Antes de empezar la relación advertimos que entendemos por «reformas institucionales» el conjunto de modificaciones relevantes en el sistema político-institucional, noción que, por tanto, es de carácter más amplio que la de las reformas constitucionales, pese a que, en Italia, con el paso del tiempo, las más importantes de las primeras tiendan a condensarse o decantarse en las segundas. Igualmente se podrá observar que en esta introducción ha preocupado más obtener una visión del conjunto que pormenorizar al detalle el contenido de las reformas institucionales y constitucionales.

I. CRÓNICA SUCINTA DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES ITALIANAS

En la recopilación de datos para la realización de esta crónica lo primero que nos ha interesado ha sido su ordenación siguiendo la sucesión de las Legislaturas italianas (1), y podemos adelantar que la particularidad de este enfoque produce una significativa sensación de continuidad en las reformas institucionales italianas, como si fuera un proceso teleológicamente ordenado hacia un gran cambio constitucional. En cada Legislatura separamos tres apartados: un primero en el que se da cuenta brevemente de los rasgos más elementales de configuración del marco político-institucional italiano atendiendo también a la composición (2) y duración de los gobiernos (3); un segundo en el que se destacan los proyectos dirigidos a una gran reforma constitucional, aunque en él también se aludirá a otros acontecimientos ligados a esos proyectos; y un tercero en el que se incluye otro tipo de reformas constitucionales de detalle («puntuales» o «puntiforme»), así como otras importantes modificaciones o reformas institucionales. Con respecto a este último apartado hemos de precisar que haremos la selección atendiendo primordialmente a las realizaciones prácticas de reforma institucional y no a las propuestas de esas reformas y que la exposición discurre siguiendo un criterio cronológico muy flexible.

Por lo demás, hemos elegido como comienzo de la crónica la VIII Legislatura, ya que en septiembre de 1979 Craxi lanzó la idea de la «Grande Riforma»; Spadolini, por su parte, al formar su segundo Gobierno en agosto de 1982, anunció como núcleo de su programa el «decálogo» de las futuras reformas institucionales; y finalmente, a comienzos de los años ochenta empiezan a publicarse las obras doctrinales que pretendían orientar la labor de las reformas constitucionales e institucionales (4).

(1) Puesto que el sistema parlamentario italiano funciona mediante la *prorogatio* de las funciones de las Cámaras, consideramos como período de duración de la Legislatura el comprendido entre la primera sesión y la víspera del día de apertura de la Legislatura siguiente. La datación se basa en las fechas proporcionadas por el *Ufficio informazioni parlamentari* del Senado.

(2) Por razones de economía designaremos a los partidos mediante siglas. La DC corresponde a los demócrata cristianos, PCI a los comunistas, PSI a los socialistas, MSI al movimiento social italiano, PLI a los liberales, PRI a los republicanos, PSDI a los socialdemócratas. Tras la crisis de la XI Legislatura, las más importantes formaciones son: PDS, que designa a los demócratas de izquierda, que en febrero de 1998 pasaron a denominarse sólo como DS, FI a Forza Italia, AN a la derechista alianza nacional, LN a la Lega Nord, PPI a los demócrata cristianos de centro izquierda, CI a los comunistas de Cossutta y PRC a los de refundación comunista de Bertinotti.

(3) A lo largo de las siete primeras Legislaturas ordinarias se sucedieron 32 Gobiernos con una duración media de 323,3 días. En las últimas seis Legislaturas ordinarias —excluyendo del cómputo al II Gobierno D'Alema— se formaron 20 gobiernos con una duración media de 367,9 días. Hay que añadir que, en términos generales, estas últimas seis Legislaturas han sido más cortas que las anteriores.

(4) Destaca la desarrollada desde junio de 1980 hasta julio de 1983 por el «Grupo di Milano», dirigido por Gianfranco MIGLIO, y publicada bajo el título *Verso una nuova Costituzione*, 2 tomos, Milán, 1983.

VIII Legislatura (del 20 de junio de 1979 al 11 de julio de 1983)

A) El Presidente de la República, el socialista Alessandro Pertini, que había sido elegido el 8 de julio de 1978 en la decimosexta votación, siguió desempeñando su cargo a lo largo de todo este período parlamentario. Una vez celebradas las elecciones del 3 de junio de 1979, la Legislatura se abrió el 20 de junio, siendo elegida Presidente de la Cámara la comunista Leonilde Iotti, y Presidente del Senado el demócrata cristiano Amintore Fanfani que, a partir del 9 de diciembre de 1982, sería sustituido por Tommaso Morlino. Durante esta Legislatura se sucedieron seis Gobiernos (5): el Primer Gobierno Cossiga, democristiano, que formó uno de coalición entre DC, PLI y PSDI y cuyo mandato duró 228 días (del 4-8-79 al 19-3-80); el II Gobierno Cossiga, que se apoyó en una nueva coalición de DC, PSI y PRI, y que duró 176 días (4-4-80 a 28-9-80); el Gobierno Forlani, demócrata cristiano que formó una nueva coalición de DC, PSDI y PRI, Gobierno que se mantuvo 220 días (18-10-80 a 6-5-81); el I Gobierno Spadolini, republicano, primer político no democristiano que presidió un gabinete y que fue el que alumbró la primera coalición del *pentapartito* de DC, PSI, PSDI, PRI y PLI, Gobierno que pudo mantenerse 405 días (28-6-81 a 7-8-82); el II Gobierno Spadolini, en cuyo programa se enunció el decálogo de las reformas institucionales, que se apoyó en la misma coalición que el anterior, y de 82 días de duración (23-8-82 a 13-11-82); y el V Gobierno Fanfani, de nuevo un democristiano, que basó su gabinete en la coalición DC, PSI, PSDI y PLI y que duró 149 días (1-12-82 a 29-4-83). Como puede verse, en esta Legislatura se siguió manteniendo la pauta de Gobiernos de *centro-sinistra* con *conventio ad excludendum* del PCI.

B) En lo referente a las iniciativas de grandes reformas constitucionales en esta Legislatura, debemos detenernos en la labor de los Comités restringidos y en el intento al final de la Legislatura de constituir la primera Comisión Bicameral.

Como se ha dicho, con la formación del Segundo Gobierno en agosto de 1982 Spadolini presentó un decálogo acerca de los grandes problemas institucionales, decálogo que ha sido considerado como el documento estratégico de las reformas institucionales propuestas por la coalición *pentapartito*. En consecuencia con lo que precede, en una reunión celebrada el 10 de septiembre de 1982 entre los dos Presidentes de la Cámara y del Senado se acordó invitar a la Comisión de Asuntos Constitucionales de cada Cámara para la formación de un «Comité restringido» formado por un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios. Estos Comités tendrían por cometido elevar a los Presidentes, antes del 30 de octubre de ese año, un inventario de las propuestas sometidas a examen en cada Cámara sobre las reformas en materia institucional. El Comité restringido de estudio de la Comisión de la Cámara terminó elaborando tantas «notas conclusivas» como miembros componían el

(5) La cifra de seis Gobiernos por Legislatura es la más alta en las trece Legislaturas ordinarias italianas y este número también se dio en la II y en la V.

Comité (6), y en las notas conclusivas de este Comité se ponía de manifiesto que había una orientación unánime por el mantenimiento del sistema parlamentario y que se excluía cualquier hipótesis de carácter presidencialista; no obstante, se proponían numerosas modificaciones con respecto al Parlamento, al Gobierno y a otras instituciones e institutos constitucionales. El Comité restringido de la Comisión del Senado elaboró un único inventario de síntesis en el cual las propuestas de revisión se centraron en modificaciones del Parlamento y del Gobierno. Hay que reseñar que entre las propuestas de este Comité no se aceptaba la idea de un *bicameralismo differenziato*, idea que sí figuraba entre las propuestas del Comité de la Cámara de los Diputados. Se puede añadir que el Comité del Senado estimaba que el origen de la crisis del sistema italiano se debía a la falta de aplicación efectiva de algunas de las disposiciones constitucionales y a la separación entre la Constitución escrita y la «Constitución viviente».

Al año siguiente se produjo otro importante evento constitucional, pues el 14 de abril de 1983 tanto la Cámara como el Senado aprobaron sendas resoluciones para la constitución de una Comisión Bicameral para las reformas institucionales; la Comisión estaría formada por 20 diputados y 20 senadores nombrados por los respectivos Presidentes de las Cámaras respetando la proporción de fuerzas entre los Grupos Parlamentarios y debería proponer reformas constitucionales y legislativas en el ámbito de atribuciones de las Asambleas. Con su creación se buscaba expresamente una sede distinta en la que residenciar las iniciativas exclusivamente académicas o de partido. La cuarta de las disoluciones anticipadas de las Cámaras, a primeros de mayo de 1983, impidió la concreción del acuerdo, aunque se debe retener esta fórmula procedimental porque serviría de modelo para otros intentos posteriores de una profunda revisión constitucional.

C) En el capítulo de proyectos acerca de otras reformas institucionales de la VIII Legislatura hay que anotar que en noviembre de 1979 se concluyó el llamado «Rapporto Giannini sui principali problemi della Pubblica Amministrazione», Informe que en julio de 1980 haría suyo el Senado, con lo que se abrió la vía parlamentaria de las reformas institucionales en asuntos administrativos. Entre las reformas institucionales de la Legislatura también se debe mencionar que en noviembre de 1981 fue aprobado el primer conjunto de modificaciones importantes del Reglamento de la Cámara de 1971, paquete de medidas adoptadas por medio del «*consociacionismo limitato*» con los comunistas. Entre estas medidas hay que destacar que, con el propósito de establecer un nuevo sistema de conversión en Ley de los Decretos-Leyes, fueron modificados el art. 96 *bis* del Reglamento de la Cámara y el art. 78 del Reglamento del Senado (7).

(6) Los materiales de los dos Comités restringidos de estudio se pueden consultar en *Il Parlamento e le riforme istituzionali. Raccolta di testi e documenti* (ed. de G. CIAURRO, A. NEGRI y S. SIMONI), Roma, 1988. Nosotros utilizamos como primera fuente para el resumen de los diversos proyectos de reforma constitucional unos dossiers del *Servizio Studi della Camera dei Deputati*.

(7) Entre las fuentes de las que nos hemos servido para realizar la crónica de la VIII Legislatura ci-

IX Legislatura (del 12 de julio de 1983 al 1.º de julio de 1987)

A) A Alessandro Pertini le sucedió Francesco Cossiga, democristiano, elegido en primera votación el 24 de junio de 1985 como octavo Presidente de la República. Las elecciones del 26 de junio de 1983 permitirían la renovación de la fórmula de gobierno del pentapartito, la reelección de Nilde Iotti como Presidente de la Cámara y la elección de Francesco Cossiga como Presidente del Senado, si bien este último fue sustituido por Amintore Fanfani desde el 9 de julio de 1985. A lo largo de la IX Legislatura se sucedieron sólo tres Gobiernos: el I Gobierno Craxi, primer premier socialista que formó Gobierno, que se basó de nuevo en la coalición pentapartito, que se mantuvo 1.058 días (4-8-83 a 27-6-86) y que hasta la fecha ha sido el de más larga duración de toda la era republicana; el II Gobierno Craxi, formado tras el «*patto della staffetta*» con la misma coalición pentapartito y que permaneció 214 días (1-8-86 a 3-3-1987); y el VI Gobierno Fanfani, que quiso apoyarse en los votos de la DC e independientes, pero que no logró la confianza parlamentaria, por lo que sólo duró 11 días como Gobierno (17-4-87 a 28-4-87). Aunque se produjo una alternancia en la Presidencia del Gobierno, el período también fue de dominio centro-izquierda.

B) El primer gran proyecto de reforma constitucional se debe a la labor desarrollada entre octubre de 1983 y enero de 1985 por la Comisión bicameral para las reformas institucionales, conocida como la *Commissione Bozzi*, órgano intercameral que se instituyó a imagen y semejanza del que se pretendió constituir al final de la anterior Legislatura. El 12 de octubre de 1983 las dos Cámaras aprobaron sendas mociones para la constitución de una Comisión mixta Bicameral integrada por 20 diputados y 20 senadores, la cual estuvo presidida por el diputado Aldo Bozzi. La Comisión, en una primera fase, estudió globalmente la totalidad de los problemas conexos con las reformas institucionales a abordar y su Presidente elevó un primer Informe el 7 de febrero de 1984 (8); y, posteriormente, después de 50 sesiones plenarios, el 29 de enero de 1985 presentó sus conclusiones definitivas a los dos Presidentes de las Cámaras, en las que se proponía la reforma de hasta 44 artículos de la Constitución y se incluían otras numerosas propuestas de modificación (9).

El proyecto de la Comisión Bozzi mantenía la forma de gobierno parlamentaria, si bien en él había un marcado propósito de racionalizar el parlamentarismo, forma-

tamos a S. CASSESE: «La riforma costituzionale in Italia», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico (RTDP)*, núm. 4, 1992, págs. 889 y ss.; a C. FUSARO: *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, 1993; a F. TERESI: *La strategia delle riforme*, Turin, 1996; y a P. TESTORE: «Cronaca costituzionale 1983», *RTDP*, núm. 1, 1985, págs. 246 y ss.

(8) Una reseña de este primer Informe se contiene en «Camera dei Deputati, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: Relazione dell'On. Aldo Bozzi», *Quaderni Costituzionali (QC)*, núm. 1, 1984, págs. 197 y ss.

(9) Los trabajos de la Comisión Bozzi están publicados en la monografía de las dos Cámaras, *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Roma, 1985 (CI 91101) en tres volúmenes.

lizando en la Constitución los procedimientos de otorgamiento, de verificación y de revocación de la confianza parlamentaria. En esta propuesta de reforma se plantea por primera vez la rectificación del modelo italiano de bicameralismo equilibrado proponiendo un bicameralismo diferenciado en el que la Cámara de los Diputados se convertía en la Primera Cámara. Con respecto al Parlamento, se regulaban de nuevo sus atribuciones en cuanto a la ratificación de Tratados y en materia financiera y presupuestaria. En relación con el Gobierno se configuraba el «Consejo de Gabinete» y se pretendía frenar el abuso de los Decretos-leyes, y en lo que atañe a la Administración se preveía la figura de un Defensor Cívico. El sistema electoral, la Presidencia de la República, el Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas también eran objeto de pequeñas pretensiones de reforma o de propuestas concretas. También se pretendía modificar el régimen de la democracia directa y participativa, pues, al tiempo que se elevaban los requisitos de firmas para la proposición del referéndum abrogativo y de la iniciativa legislativa popular, se proponía la admisión de un «*referendum propositivo*» para la aprobación popular de una concreta legislación y de un referéndum consultivo a semejanza del previsto en el art. 92 de la Constitución española. En comparación con las posteriores propuestas de gran reforma constitucional, la de la Comisión Bozzi se singulariza porque también intentaba una actualización de la regulación de los derechos fundamentales de la Parte I de la Constitución. En esta nueva regulación destacaba la pretensión de constitucionalizar los principios acerca de los partidos políticos y los agentes sociales, cercanos a los principios constitucionales españoles; la importancia constitucional concedida a las normas sobre el derecho a la información y sobre los medios de comunicación y, generalizando, la tendencia a incorporar los derechos de tercera generación aparecidos con las Constituciones ibéricas de la década de los setenta. Sin embargo, es de destacar que en la gran reforma constitucional propuesta por la Comisión Bozzi no había ningún elemento importante de modificación de la autonomía regional, a no ser las propuestas para la mejora de la conexión Parlamento-Regiones, que se referían especialmente al Senado (10).

La Comisión Bozzi concluyó sus trabajos a finales enero de 1985, pero la gran reforma constitucional que se pretendía no prosperó pese a que la Legislatura duró hasta finales de abril de 1987. Para explicar tal fracaso se podrían aducir dos tipos de razones. En primer lugar, que el proyecto de reforma de la Comisión suscitó profundas diferencias entre las fuerzas políticas, hasta el punto de que sólo votaron a fa-

(10) P. DE CAROLIS y M. STRANO destacan entre los objetivos de la Comisión «il potenziamento degli strumenti di democrazia diretta, del sistema delle autonomie e di tutte le forme di autorealizzazione sociale; ed il potenziamento delle funzioni di sintesi proprie degli istituti di democrazia rappresentativa», «Cronaca Costituzionale 1984-1985», *RTDP*, núm. 1, 1987, pág. 182. Sobre el significado de la Comisión remitimos a G. MAESTRO BUELGA: «La reforma institucional en Italia: acotaciones a un debate», *RVAP*, núm. 15, 1986, págs. 195 y ss.; y A. SAÍZ ARNÁIZ: «La Comisión bicameral para las reformas institucionales en Italia», *RVAP*, núm. 8, 1984, págs. 425 y ss.; y acerca del contenido de este proyecto de reforma a J. F. LÓPEZ AGUILAR: «Un comentario al Informe de la "Commissione Bozzi"», *REDC*, núm. 21, 1987, págs. 137 y ss.; y a FRANCESCO TERESI: *La strategia, op. cit.*, págs. 41-55.

vor del proyecto dieciséis de los cuarenta y un parlamentarios comisionados, porque su texto no mereció el apoyo de los comunistas y de otros grupos menores de izquierda (como los de Democracia Proletaria y los de Izquierda Independiente de las dos Cámaras), como tampoco del Movimiento Social Italiano y del Grupo Mixto de la Cámara-*Südtiroler Volkspartei*, grupos todos ellos que presentaron sus propias relaciones de minoría. Y se debe añadir que también se dieron dificultades procedimentales, puesto que tanto los Comités de 1982 como la Comisión Bozzi tenían que canalizar su labor por medio de los Presidentes de las Asambleas, pues no contaban con auténticas facultades de propuesta o de iniciativa ante las Comisiones o ante los Plenos de la Cámara o del Senado. En el futuro, para remediar estos defectos se pensará en la necesidad de una Ley Constitucional *ad hoc*.

C) Por razones cronológicas, para dar cuenta de otras reformas constitucionales e institucionales se impone que comencemos con algunas referencias a las modificaciones de los Reglamentos parlamentarios. El Reglamento de la Cámara se reformó el 29 de septiembre de 1983 para que se pudiera dedicar una sesión parlamentaria específica a la aprobación de los Presupuestos, el 12 de octubre del mismo año se introdujo en dicho Reglamento la *question time* de los miércoles, y el 7 de mayo de 1986 se modificó el Reglamento para equiparar la regulación de las mociones de desconfianza o de reprobación a un Ministro con las mociones de censura al Gobierno. Igualmente, el Reglamento del Senado se reformó el 31 de julio de 1985 con el fin de introducir la *sessione di bilancio*.

En el apartado de otras reformas merece ser citada la Sentencia de la Corte Constitucional 170/1984, de 8 de junio, puesto que con ella termina aceptándose la primacía del Derecho europeo derivado, lo que representa la rectificación de una jurisprudencia constitucional italiana resistente frente al Derecho comunitario. Y también hay que registrar la aprobación de la Ley Constitucional núm. 1, de 9 de mayo de 1986, que modificó el Estatuto de Cerdeña con relación al número de consejeros regionales.

Llegará el momento en que el resultado de un referéndum abrogativo sea el acontecimiento jurídico-político más importante de la Legislatura y de mayor trascendencia jurídico-constitucional; por eso, conviene empezar aludiendo a lo esencial del proceso referendario en el marco de estas otras reformas institucionales. El primer referéndum abrogativo que se celebró en Italia se produjo en 1974 sobre el divorcio, y a partir de mediados de los setenta empezó a desenvolverse la peculiar práctica italiana de los referendos abrogativos. Con ocasión del «taglio della scala mobile», en 1985 se produjo un profundo debate acerca de la admisibilidad del referéndum en el ámbito de la autonomía sindical, en el cual se pronunció el Tribunal Constitucional (con las Sentencias ns. 34 y 35 de 1985), que se resolvió sin dramatismo por el resultado negativo del referéndum celebrado el 2 de junio de ese mismo año. El 16 de enero de 1987 la Corte Constitucional declaró admisibles cinco referendos (uno sobre la Comisión parlamentaria *inquirente* de delitos del Jefe del Estado y los Ministros, otro de ampliación de la responsabilidad civil de los jueces y tres sobre la energía nuclear —Sentencias núms. 25, 26 y 27—), considerando inadmisibles

bles otros tres referendos (dos sobre la caza y uno sobre el Consejo Superior de la Magistratura, Sentencias ns. 28 y 29). La disolución anticipada de las Cámaras atrasó su celebración hasta la siguiente Legislatura, pero conviene observar cómo estos referendos, por su contenido, empiezan a incidir en el núcleo del debate político-institucional (11).

X Legislatura (del 2 de julio de 1987 al 22 de abril de 1992)

A) Dado que su intervención será decisiva para el curso de las reformas institucionales, hay que empezar por recordar que Francesco Cossiga continuó desempeñando la Presidencia de la República durante toda la X Legislatura. Las elecciones generales tuvieron lugar los días 14 y 15 de junio de 1987 y la apertura de la Legislatura se produjo con la reelección de Nilde Iotti como Presidente de la Cámara y la elección de Giovanni Spadolini como Presidente del Senado. En esta Legislatura los Gobiernos fueron estos cuatro: el Gobierno Gorla, que volvió a basarse en la coalición pentapartito y que duró 227 días (28-7-87 a 11-3-88); el Gobierno De Mita, que reeditó la fórmula pentapartito, se mantuvo durante 401 días (13-4-88 a 19-5-89) y encomendó la delegación de los problemas institucionales a Maccanico, Ministro para las Regiones; el VI Gobierno Andreotti, que volvió a apoyarse en el *pentapartito*, pero que se distingue de los demás por la escasa relevancia otorgada en su programa a las reformas institucionales; este Gobierno duró 615 días (22-7-89 a 29-3-91); y el VII Gobierno Andreotti, que estrenó la fórmula *quadripartito* con la coalición DC, PSI, PSDI y PLI, que permaneció 378 días (12-4-91 a 24-4-92) y fue el primero en encargar a un Ministro sin cartera las reformas institucionales.

La fórmula gubernamental seguía siendo la de centro izquierda y *conventio ad excludendum*, pese a que el 31 de enero de 1991 se celebró en Rimini el último congreso del PCI en el que se acordó cesar como partido y la constitución de un nuevo Partido Democrático de la Izquierda (PDS). A partir de esa fecha se producirá la crisis definitiva de los partidos tradicionales y su reemplazo por otras formaciones políticas (12).

B) El primer suceso de la Legislatura que hubiera podido repercutir en una gran reforma constitucional fue el debate paralelo en la Cámara y en el Senado del 18 y el 19 de mayo de 1988, en el que se abordó la totalidad de las reformas institu-

(11) Entre los eventos de esta Legislatura se podría mencionar también la presentación ante la Cámara de la relación del socialista Labriola sobre el bicameralismo. La crónica de las reformas institucionales de la XI Legislatura se puede reconstruir, además de las monografías citadas, a partir de las «crónicas constitucionales» del año 1983 de Paolo TESTORE: *RTDP*, núm. 1, 1985, págs. 246 y ss.; de los años 1984-1985 de Paolo DE CAROLIS y Manlio STRANO: *ibidem*, núm. 1, 1987, págs. 165 y ss.; y de los años 1986-1987 de Paolo DE CAROLIS y Vittorio BARNATO: *ibidem*, núm. 1, 1989, págs. 123 y ss.

(12) Ha dado cuenta de estas transformaciones A. PÉREZ AYALA: «Transición política y reformas institucionales en Italia», *REP*, núm. 95, 1997, págs. 199-211.

cionales y los ritmos para llevarlas a cabo, discusión que se promovió para la necesaria clarificación en sede parlamentaria de las propuestas de reforma de cada partido. Por tratarse de un debate sobre la totalidad de los problemas de la reforma se volvió a incidir sobre las modificaciones ya aludidas, si bien de las conclusiones de los Ministros Mattarella (en la Cámara) y Maccanico (en el Senado) se desprende que la reforma del Estado de las autonomías será ya uno de los problemas principales a considerar en las futuras propuestas de reformas constitucionales (13).

El siguiente acontecimiento de trascendencia entre los intentos de reforma constitucional sucede entre 1990 y 1991, pero en este caso, como no se acudió a una Comisión bicameral, se reprodujo el distanciamiento entre los proyectos de revisión de las dos Cámaras. En efecto, el 7 de junio de 1990 el Senado aprobó en primera lectura un proyecto de reforma y la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados aprobó un Texto unificado que el Pleno llegó a discutir en sus líneas generales los días 26, 29 y 30 de julio de 1991, texto este último que pretendía una reforma con un contenido modificado y muy ampliado con respecto al del Senado. Del proyecto de reforma aprobado en el Senado hay que destacar que respetaba el bicameralismo perfecto o equilibrado, aunque proponía un «*bicameralismo procedurale*» porque se agilizaba el procedimiento legislativo de modo que sólo en las materias más importantes era necesaria la aprobación bicameral. El proyecto que llegó a discutir en sus líneas generales la Comisión de la Cámara de Diputados era mucho más ambicioso. En primer lugar, porque se proponía la rectificación del bicameralismo perfecto italiano ya que, si bien se conservaba la potestad de las dos Cámaras para conferir y revocar la confianza parlamentaria, modificaba las atribuciones con respecto a las potestades legislativa y normativa. En segundo lugar, porque ese proyecto, además de otras materias, también abordaba la primera reforma importante de la forma territorial del Estado, pues se limitaban las competencias del Estado a las relacionadas en la Constitución estableciendo una cláusula residual a favor de las Regiones y se permitía a los Estatutos regionales la previsión de una forma de gobierno y de un sistema electoral diferentes a los estatales (14). Y, en fin, porque es en este proyecto en el que empieza a dibujarse el modo de definición constitucional de la participación de Italia en la construcción europea.

Es evidente que el anterior intento de reforma no prosperó por la disparidad de contenidos entre los proyectos examinados por ambas Cámaras, pero el fracaso también hay que imputarlo a una iniciativa de Cossiga, Presidente de la República, con

(13) Los debates se publicaron por la Cámara en *Le riforme istituzionali in Parlamento*, Roma, 1988 (TP 00100) y acerca de ellos puede verse C. FUSARO: «Il doppio dibattito del 18-19 maggio 1988 sulle riforme istituzionali», *QC*, núm. 2, 1988, págs. 373 y ss.

(14) El proyecto aprobado por el Senado se proponía la modificación de cinco artículos e incluía tres nuevos preceptos en la Constitución, y el Texto unificado de la Comisión de la Cámara —cuya relación de mayoría se volvió a encargar a Silvano Labriola— pretendía modificar quince artículos constitucionales, añadía dos nuevos e introducía una disposición transitoria. Ambos textos articulados se pueden consultar en *Atti Camera (AC)*. X Legislatura. 4887 y 4887-A.

un Mensaje «sulle riforme istituzionali e sulle procedure idonee a realizzarle» enviado a las Cámaras el 26 de junio de 1991 —es decir, muy poco después de la estrepitosa victoria plebiscitaria en el referéndum del 3 y 4 de junio y muy poco antes de que la Cámara abordara el examen de un nuevo proyecto de reforma constitucional—. Efectivamente, con su inoportuno mensaje, el Presidente de la República sembró la confusión tanto en lo que se refiere al contenido de la revisión constitucional (pues defendía que existían unos límites implícitos que, entre otras cosas, imponían a la revisión constitucional el respeto a la forma de gobierno y al principio del bicameralismo paritario o perfecto) como en lo que respecta a la forma de la reforma (ya que, para hacer obligatoria la ratificación popular de la reforma mediante un referéndum aprobatorio, venía a proponer —aconstitucional, inconstitucional, o anticonstitucionalmente— que se prescindiera del procedimiento de revisión constitucional previsto en el art. 138 de la Constitución) (15).

C) En lo que se refiere a las innovaciones de tipo institucional en esa Legislatura ya son muchos los hitos que debemos descartar por razones de economía. Tras una espera de cuarenta años, por fin se aprueba la Ley que desarrolla la normativa constitucional sobre la Presidencia del Gobierno, que reguló la Presidencia del Consejo de Ministros y oficializó el «*consiglio di gabinetto*» que ya venía funcionando informalmente desde 1983 con el Primer Gobierno Craxi (16). Igualmente se actualizaron las normas relativas al Parlamento y, así, durante la Legislatura el Reglamento de la Cámara se modificó no menos de siete veces, siendo de destacar la reforma del Reglamento de 13 de octubre de 1988 por la que se restringió al máximo la modalidad de la votación secreta con la esperanza de que fuera el remedio definitivo contra el «*consociativismo*». Entre las reformas del Reglamento del Senado destaca la de noviembre de 1988, por la que se generalizó la modalidad de voto público y en la que se introdujo la *question time*. Se puede reseñar asimismo que se aprobaron normas relativas a la Administración, como la *legge di grande riforma* 241/1990, de 7 de agosto, y otras que reforman las Entidades Locales, como la Ley 142/1990, que introduce en ese ámbito la moción de censura constructiva.

La X Legislatura también se caracteriza por la aprobación de hasta cinco Leyes Constitucionales. La Ley Constitucional núm. 1, de 16 de enero de 1989, que modifica varios artículos de la Constitución y por la que, previa autorización del Parlamento, se confía a la justicia ordinaria el enjuiciamiento de los delitos del Jefe del

(15) El mensaje presidencial (con una introducción de tres páginas, un cuerpo de cincuenta y un apéndice de cuatro), las discusiones de la Cámara en las sesiones del 23, 24 y 25 de julio de 1991 —esto es, la víspera de la sesión en la que se debía abordar el debate de los principios generales del Texto unificado sobre la reforma constitucional aprobado por la Comisión— y los debates del Senado en sesiones de esos mismos días se contienen en *La Costituzione e le riforme istituzionali*, Camera dei deputati, Roma, 1991 (TP 01400). Parte del debate doctrinal se puede ver en *Giurisprudenza Costituzionale (GC)*, del año 1991, págs. 3209 y ss. y del año 1992, págs. 1649 y ss.

(16) Se trata de la Ley 400/1988, de 23 de agosto, de «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri». Sobre ella los Servicios de la Cámara publicaron la *Legge di riforma della Presidenza del Consiglio*, Roma, 1989, en 3 volúmenes (TP 00400).

Estado y de los Ministros en el ejercicio de sus funciones. La Ley Constitucional núm. 3, de 12 de abril de 1989, que modifica reglas sobre las Asambleas regionales de Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino Alto Adigio y de Friul-Venecia Julia. La Ley Constitucional núm. 1, de 4 de noviembre 1991, que modifica el artículo 88.2 de la Constitución con respecto al ejercicio de la facultad de disolución por el Presidente de la República durante el llamado «semestre blanco». Y la Ley Constitucional núm. 1, del 6 de marzo de 1992, de revisión del artículo 79 de la Constitución, por la que la facultad de gracia se desplaza de modo efectivo del Presidente de la República al Parlamento, aunque la aprobación de la ley requerirá mayoría de dos tercios.

Párrafo aparte merece la Ley Constitucional núm. 2, de 3 de abril de 1989, de «Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989», *referendum di indirizzo* que se celebró el 18 de junio de 1989 y en el que el Pueblo, al tiempo que acudía a las elecciones al Parlamento Europeo, se manifestó favorablemente con el 88,1 por 100 de votos afirmativos. Este referéndum —pese a haber sido muy criticado— no tiene precedente en Italia, ya que fue el único celebrado bajo la vigencia de la Constitución de 1947 y que fue debido a la iniciativa de los poderes públicos, aunque tampoco tiene parangón en Europa, pues se planteó al electorado conferir un mandato constituyente al Parlamento Europeo con el fin de que redactar una Constitución, que debería ser ratificada por los Estados miembros, para la transformación de las Comunidades Europeas en una unión Europea, dotada de un Gobierno responsable ante el Parlamento. En el apartado de la construcción europea también se debe incluir la aprobación de la Ley 86/1989, de 9 de marzo, de «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al proceso normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari» (inspirada por el Ministro La Pergola y a partir de la cual se aprueban periódicamente las «Leyes Comunitarias») y la Sentencia de la Corte Constitucional 232/1989, de 21 de abril (que declaró como límites constitucionales de la participación italiana en la construcción europea el sometimiento a los principios fundamentales del ordenamiento constitucional y la salvaguardia de los derechos inviolables de la persona humana) (17).

En la Legislatura asimismo acaecen sucesos referendarios que van agudizando su sesgo jurídico-político al incidir en el sistema electoral, sistema que con frecuencia ha sido calificado como el núcleo de las reformas institucionales. El 8 de noviembre de 1987 se celebran con retraso los cinco referendos solicitados en la anterior Legislatura y su resultado fue favorable a la abrogación en materia de la *missione inquirente*, de la ampliación de la responsabilidad civil de los jueces y de las tres cuestiones sobre la energía nuclear. En cambio, el 3 de junio de 1990 se produjo el primer fracaso referendario al no alcanzar el 50 por 100 de participación en los

(17) Acerca de estas cuestiones *vid.* J. BARTOLOMEI: «Brevi note sul referendum di indirizzo indetto con la legge costituzionale núm. 2 de 1989», *GC.* 1990, págs. 893 y ss.; y A. E. NAVARRO MUNLERA: «Notas sobre la Ley italiana 86/1989, de 9 de marzo», *Autonomías.* núm. 13, 1991, págs. 117 y ss.

dos referendos sobre la caza y el uso de pesticidas en la agricultura. La Corte Constitucional con la Sentencia 47/1991, de 17 de enero, admitió el referéndum solicitado por Segni, Barbera y otros, para la reducción a una única preferencia en la elección de los diputados de la Cámara; sin embargo, aunque la Sentencia admitía la validez de los referendos en materia electoral, declaró inadmisibles el referéndum tendente a reducir drásticamente la proporcionalidad en la elección del Senado y el que pretendía la abrogación de las normas de las elecciones municipales para extender el sufragio mayoritario a las localidades de más de 5.000 habitantes y eliminar el *panachage* en los municipios de menos de 5.000 residentes. Los días 3 y 4 de junio de 1991 se celebró el referéndum sobre las preferencias en la elección de la Cámara, que logró un 62,4 por 100 de participación y un aplastante 95,6 por 100 de votos afirmativos —el máximo porcentaje nunca alcanzado en Italia— y que produjo la primera conmoción entre la clase política que había infravalorado sus posibilidades y sus consecuencias (18). Por fin, en septiembre de 1991 Segni y otros depositan en la Corte de Casación una nueva exigencia de un referéndum para reducir en gran medida la proporcionalidad en las elecciones del Senado, cuya celebración producirá un cataclismo político en la siguiente Legislatura (19).

XI Legislatura (del 23 de abril de 1992 al 14 de abril de 1994)

A) Días después de las elecciones, pero meses antes de que finalizara su mandato, Cossiga se vio obligado a dimitir de la Jefatura del Estado y Oscar Luigi Scalfaro, democristiano, fue elegido nuevo Presidente de la República el 25 de mayo de 1992 en la decimosexta votación. Las elecciones generales del 5 de abril fueron las últimas que se celebraron con el proporcionalismo *«esasperato»*, significaron un fuerte correctivo para los grandes partidos tradicionales y tras ellas se inició la Legislatura con la elección de Oscar Luigi Scalfaro como Presidente de la Cámara, el cual, en el siguiente mes de mayo, fue sustituido por Giorgio Napolitano,

(18) Vid. las reacciones doctrinales en *Democrazia e Diritto*, núm. 2 (monográfico), 1990; los números de 1991 de *Giurisprudenza Costituzionale: I referendum elettorali* (ed. de F. LANCHESTER), Roma, 1991; Fulco LANCHESTER: «La innovación institucional reforzada: el referéndum abrogativo entre el “estímulo” y la “ruptura”», *REP*, núm. 78, 1992, págs. 9 y ss.; A. SAIZ ARNÁIZ: «El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional», *REDC*, núm. 36, 1992, págs. 191 y ss.; R. VICIANO PASTOR: «Un paso adelante en la reforma institucional italiana», *REP*, núm. 75, 1992, págs. 313 y ss.; y M. VOLPI: «Una “storia infinita”: l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale», *Politica del Diritto (PD)*, núm. 2, págs. 233 y ss.

(19) En el resumen de los acontecimientos de esta Legislatura nos hemos basado principalmente en las «crónicas constitucionales» de los años 1986-1987 de P. DE CAROLIS y V. BARNATO (*RTDP*, núm. 1, 1989, págs. 123 y ss.), de 1988 y de 1989 de P. DE CAROLIS (*ibidem*, núm. 3, 1989, págs. 689 y ss.; y núm. 3, 1991, págs. 866 y ss.), y 1990-1991 de A. MENÈ (*ibidem*, núm. 3, 1993, págs. 729 y ss.; y núm. 2, 1996, págs. 405 y ss.).

del PDS. Como Presidente del Senado se volvió a elegir a Giovanni Spadolini. Durante esta corta Legislatura sólo se dieron dos Gobiernos: el Gobierno Amato, socialista, que fue investido con una nueva coalición quadripartito y que se mantuvo a lo largo de 298 días (28-6-92 a 22-4-93); y el Gobierno Ciampi, gobernador de la Banca d'Italia y por lo tanto un técnico no parlamentario, que dirigió idéntica coalición de partidos que el anterior y cuyo Gobierno duró 353 días (28-4-93 a 16-4-94).

La XI Legislatura fue la de más corta duración de todas las Legislaturas ordinarias de la República italiana, lo que se debió al trance más comprometido de su historia político-institucional como consecuencia de una gravísima crisis de todas sus instituciones y del desmoronamiento del sistema político. Las investigaciones de fiscales y jueces (los de las «*mani pulite*») sobre la corrupción político-administrativa ligada a la financiación ilícita de los partidos (conocida como «*tangentopoli*») llevó ante los tribunales, a la cárcel, o al exilio a los dirigentes más destacados de la clase política y provocó un agudo conflicto entre el Parlamento y el Poder Judicial (el cual, a su vez, fue acosado por graves atentados de la mafia o de la criminalidad organizada). Además, la tremenda sacudida del referéndum para imponer el sistema mayoritario en el Senado produjo el derrumbe del Gobierno Amato y la deslegitimación del Parlamento, aunque no derribó la I República. Como consecuencia de todo ello, se produjo la desaparición de la totalidad de los partidos políticos, tanto de gobierno como de oposición, y el surgir de nuevas formaciones políticas como la Liga Norte, por lo que fue inevitable que la Jefatura del Estado se comprometiera en el apoyo de «Gobiernos del Presidente». Por si fuera poco, la crisis de la lira y de la Hacienda pública de septiembre 1992 obligó a una severa política de contención del déficit público y a la usurpación por los Gobiernos de atribuciones normativas del Parlamento. Ante semejante cuadro, con el que se pretende describir la más grave crisis política, institucional y constitucional de un país de la Unión Europea, lo que sorprende es que durante esa Legislatura se llegara a gestar un nuevo proyecto de una gran reforma de la Constitución y se pudieran abordar otras nuevas reformas institucionales.

B) En reacción a la experiencia precedente de la separación de los proyectos de reforma del Senado y de la Cámara, durante la XI Legislatura se constituyó una segunda Comisión Bicameral formada por 30 diputados y 30 senadores, presidida inicialmente por De Mita y luego por Iotti. En junio de 1992 se le encomendó a la Comisión la reforma de la Parte Segunda de la Constitución y proposiciones de ley en materia de elección de los órganos parlamentarios del Estado y de las Regiones y, en consecuencia, la Comisión decidió la creación en su seno de cuatro Comités a los que encargó el examen de los asuntos relativos a la forma de gobierno, la forma territorial de Estado, las leyes electorales y las garantías constitucionales. La Comisión De Mita-Iotti terminó presentando un proyecto articulado de revisión, pero no pudo abarcar en su totalidad una gran reforma de la Constitución, ya que la propuesta versó solamente sobre la forma de gobierno y la organización regional. Con todo, el proyecto se proponía modificar veintitrés artículos constitucionales e introducir otros seis nuevos, y se presentó el 11 de enero de 1994, fecha en la que ya era inmi-

nente la disolución anticipada del Parlamento como consecuencia de su descrédito por la victoria del referéndum abrogativo del 18 de abril de 1993. En el contenido de este proyecto de reforma se debe subrayar que, con relación a la forma de gobierno, se proponía la configuración de un «neoparlamentarismo» y la incorporación de la moción de censura constructiva. Con respecto a la forma territorial de Estado, volvían a proponerse las modificaciones que se habían planteado en el proyecto de la Comisión de la Cámara de la X Legislatura, pero, además, se profundizaba en la regionalización mediante un notable incremento de las competencias de los dos tipos de Regiones, y se procuraba la efectividad de la financiación autonómica considerando la autonomía regional constitutivamente definida por la autonomía financiera y tributaria (20).

Conviene detallar un poco el procedimiento de aprobación de este nuevo proyecto de reforma constitucional de la XI Legislatura, dado que con él se pretendió superar las dificultades procedimentales con las que tropezó la Comisión Bozzi y, además, este procedimiento será esencialmente el mismo que se adoptará en 1997 para la gestación del último de los proyectos orgánicos de reforma de la Comisión Bicameral D'Alema. El procedimiento tenía dos fases: primero se constituiría la Comisión bicameral con el encargo de una reforma a fondo de toda la Parte Segunda de la Constitución excluyendo sólo las materias relativas a la revisión constitucional; y, después, se aprobaría una Ley Constitucional que habilitaría a la Comisión Bicameral con atribuciones para presentar como iniciativa ante los Plenos de las Cámaras un proyecto orgánico de reforma de la Parte Segunda de la Constitución. La Ley Constitucional núm. 1, de 6 de agosto de 1993, cuya inspiración se atribuye a Bassanini, fue aprobada tardíamente y en «ruptura de la Constitución» derogó parcialmente (*una tantum*, por una sola vez para la XI Legislatura) el art. 138 de la Constitución, atribuyendo facultades «referentes» a la Comisión Bicameral e imponiendo el carácter preceptivo de un referéndum de ratificación (*referendum confermativo necessario*) de la labor reformadora de las Cámaras (21).

C) Antes de las menciones a los referendos de 1993 y sus consecuencias normativas es preciso reseñar algunas otras reformas institucionales de la XI Legislatura. Después de un agudo debate se aprobó la Ley 454/1992, de ratificación y ejecu-

(20) El texto articulado con las relaciones de la Presidente Iotti, de Labriola (forma territorial de Estado) y de Bassanini (forma de gobierno) se publicaron en AC 3597-Atto Senato (AS) 1789. También se puede disponer de la publicación del Parlamento *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Roma, 1995 (TP 01700). Acerca de este proyecto de reforma *vid.* Stefano CECCANTI: «Una Bicamerale in chiaroscuro», *QC*, 1995, núm. 2, págs. 317 y ss.

(21) Por ser anterior a estos acontecimientos, conviene ver el sucinto resumen de Luca MEZZETTI: «Las reformas institucionales en Italia: problemas de método», *Revista de Derecho Politico*, núm. 37, 1992, págs. 415 y ss.; y la voz «Revisione costituzionale» del Glosario de C. FUSARO: *op. cit.*, págs. 338-339. La Ley Constitucional núm. 1 de 1993 está traducida en la documentada crónica de M. A. PRESNO LINERA «La reforma institucional italiana», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 18, 1994, págs. 136-137, y sobre ella veáanse C. DE FIORES: «La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost: i paradossi di una riforma», *GC*, núm. 2, 1993, págs. 1541 y ss.

ción del Tratado de Maastricht, con la singularidad de que no se reformó la Constitución. Con relación a la Administración Pública hay que recordar la Ley 421/1992 y los Decretos legislativos 29/1993, 470/1993 y 546/1993, pues entre sus principios figura el de asimilar de manera gradual la regulación de la función pública con las relaciones privadas de trabajo. Se aprobó igualmente la Ley 81/1993, de 25 de marzo, que introduce la elección directa de los Alcaldes y de los Presidentes de las Provincias y regula la elección de los Consejos provinciales y municipales, distinguiendo entre las localidades de más o de menos de 15.000 habitantes; con la aprobación de esta Ley resultó innecesaria la celebración del referéndum solicitado al respecto. El Reglamento de la Cámara se modificó el 20 de mayo de 1993 para disminuir los requisitos procedimentales en el caso de autorización parlamentaria para proceder judicialmente contra los parlamentarios. El Reglamento del Senado también se modificó varias veces para otras cuestiones de menor relevancia. Además de la promulgación de la Ley Constitucional núm. 1, de 6 de agosto de 1993, se aprobaron las Leyes Constitucionales núm. 2, de 23 de septiembre de 1993 —que modificaba los Estatutos del Valle de Aosta, Cerdeña, Friul-Venecia Julia y Trentino-Alto Adigio— y la núm. 3, de 29 de octubre de 1993, por la que se modificaba el art. 68 de la Constitución y que redujo el alcance de la inmunidad parlamentaria como consecuencia del enfrentamiento entre los parlamentarios y el Poder Judicial.

En enero de 1993 el Tribunal Constitucional admitió ocho de trece referendos solicitados que trataban sobre las siguientes cuestiones: la sustitución en la elección del Senado de la predominancia proporcional por la mayoritaria (Sentencia 32/1993, del 4 de febrero); la supresión de gran parte de la financiación pública de los partidos (Sentencia 30/1993, de 4 de febrero); la supresión de los Ministerios de las Participaciones estatales, de Agricultura y bosques y de Turismo y espectáculos —en estos dos últimos casos con el añadido de la transferencia de las atribuciones a las Regiones—; la supresión de competencias en medio ambiente a las Unidades sanitarias locales; las normas sobre el uso personal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y acerca de los nombramientos ministeriales de los directivos de las Cajas de ahorro. Los ocho referendos —que habían sido promovidos por el Pacto Segni, el Comité Giannini, algunos Consejos regionales, el Partido radical y los ecologistas— fueron sometidos al electorado el 18 de abril de 1993 y todos ellos obtuvieron un pronunciamiento positivo con una participación cercana al 77 por 100 (22). Aunque la mayor parte de ellos incidían sobre el núcleo político-administrativo del sistema institucional, el de mayor repercusión fue el resultado del referéndum sobre las normas electorales del Senado que había promovido el Pacto Segni y del cual, para los

(22) Acerca de esta nueva oleada referendaria *vid.* P. TACCHI: *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia*, Milán, 1996; A. PÉREZ AYALA: «Transición», *op. cit.*, págs. 194-199; y de N. PÉREZ SÓLA: «Los referendos abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis política italiana», *REP*, núm. 82, 1993, págs. 195 y ss., y «El referéndum abrogativo italiano: evolución jurisprudencial y efectos políticos», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 4, 1993, págs. 51 y ss.

asuntos que nos atañen ahora, es posible deducir esta triple consecuencia: el resultado del referendo deslegitimó al Gobierno y al Parlamento de tal manera que frustró la gran reforma constitucional que se estaba preparando, obligó al Parlamento a la apresurada aprobación de una nueva normativa para las elecciones de las dos Cámaras, e hizo visible una vía alternativa de reformas institucionales utilizada por un movimiento políticamente transversal, que se fortalecía en la medida en que se retardaban las tareas reformadoras del Parlamento o la autorreforma de las instituciones (23).

Antes de finalizar la XI Legislatura todavía se produjo una relevante reforma institucional, pues el Gobierno Ciampi consiguió que el Parlamento aprobara las nuevas leyes electorales de la Cámara de los diputados y del Senado (24). Esta legislación articula para las dos Cámaras unas fórmulas electorales por las que tres cuartas partes de sus miembros son elegidos por un sistema mayoritario, mientras que el resto se selecciona por un sistema de representación proporcional. Esta solución híbrida dejó abiertas nuevas contiendas con el movimiento referendario (25).

XII Legislatura (del 15 de abril de 1994 al 8 de mayo de 1996)

A) Oscar Luigi Scalfaro siguió ejerciendo la Presidencia de la República durante todo este periodo. Las elecciones del 27 y 28 de marzo de 1994 fueron las primeras con un sistema electoral predominantemente mayoritario que permitió la al-

(23) Giancarlo ROLLA señala que la tensión existente entre democracia representativa y democracia directa, immanente al instituto referendario, se ha revelado de manera particularmente clara en el caso específico de la legislación electoral italiana, pues esta experiencia manifiesta el contraste entre la voluntad del cuerpo electoral, que se ha expresado de forma bastante unívoca a favor del principio mayoritario como medio para conseguir un sistema político bipolar que elimine de la escena buena parte de los partidos políticos, y las determinaciones del Parlamento, orientadas a reconocer la validez perdurable del criterio proporcional y del sistema de partidos resultante, «Crónica sobre la reforma institucional italiana», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, pág. 236.

(24) Las elecciones del Senado se regularon en la Ley 276/1993 y las de la Cámara en la Ley 277/1993. Entre la abundante bibliografía al respecto *vid. Riforme elettorali* (ed. de M. LUCIANI y M. VOLPI), Bari, 1995; F. LANCHESTER: «Riflessioni sulle innovazioni istituzionali ed i pericoli delle "democrazie a basso rendimento"», *PD*, núm. 2, 1995, pág. 145; y G. U. RESCIGNO: «Alcune note sulla rappresentanza politica», *PD*, núm. 4, 1995, págs. 533 y ss.; y para trabajos en español, M. A. PRESNO: «La reforma electoral en Italia», *REDC*, núm. 40, 1994, págs. 133 y ss.; A. PAPPALARDO: «La nueva ley electoral en Italia», *REP*, núm. 89, 1995, págs. 61 y ss.; J. MARTÍN CUBAS: «Sistema electoral y sistema de partidos en Italia», *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Ruiz-Rico*, vol. II, Madrid, 1997, págs. 1023 y ss.; C. AMIRANTE y A. SACCOMANNO: «Sistema electoral y reforma constitucional», *Formas de gobierno y sistemas electorales* (Coordinación de G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO), Valencia, 1997, págs. 89 y ss.; S. GAMBINO y G. MOSCHELLA: «La reforma electoral en Italia: un modelo opinable de democracia mayoritaria», *ibidem*, págs. 129 y ss.

(25) En esta parte nos hemos apoyado en las «crónicas constitucionales» de los años 1992-1993 y 1994-1995 de Antonio MENÉ (*RTDP*, núm. 2, 1996, págs. 405 y ss.; y núm. 1, 1997, págs. 185 y ss.).

ternativa gubernamental de nuevas formaciones, pues el «Polo de la libertad» se impuso sobre el «Polo progresista» y el «Pacto por Italia», aunque por poco no llegó a alcanzar la mayoría absoluta de escaños en el Senado. Sin embargo, la Legislatura apenas duró un mes más que la anterior. En su inauguración fueron elegidos Irene Pivetti, de la Liga Norte, como Presidente de la Cámara, y Carlo Scognamiglio Pasini, de Forza Italia, como Presidente del Senado. En esta Legislatura igualmente sólo llegaron a constituirse dos gobiernos: el Gobierno Berlusconi (26), líder de Forza Italia, que duró 226 días (10-5-94 a 22-12-94) y que, inicialmente, se apoyó en tres nuevas grandes formaciones políticas, FI, AN y LN, pero debió dimitir como consecuencia de la defección de la última; y el Gobierno Dini, Ministro del Tesoro del anterior gabinete, que presidió el primer Gobierno italiano conformado por técnicos independientes de los partidos y permaneció 486 días (17-1-95 a 17-5-96).

Como dice Antonio Menè, las elecciones de 1994 —en las que se volvió a producir un triunfo del centro-derecha— marcaron un bienio que quiso ser el de la llamada «Segunda República», pero que en realidad es una fase de transición caracterizada por la fuerte inestabilidad de los equilibrios políticos y por la incerteza sobre las perspectivas de desarrollo de las reformas institucionales, pues ni se produjeron las reformas constitucionales esperadas desde hacía años ni se resolvió la hibridez o contradicción entre mayoritarismo y proporcionalismo (27).

B) No obstante, en la Legislatura también hay que reseñar otro frustrado intento de reforma de la Constitución que se produjo en 1994, si bien en este caso se trataría de un anteproyecto de carácter gubernamental. Por Decreto de 14 de julio de 1994, el Presidente del Consejo de Ministros Berlusconi constituyó el «Comité de estudio sobre las reformas institucionales, electorales y constitucionales», que estaría integrado por catedráticos constitucionalistas y administrativistas y que debería concluir sus trabajos antes de fin de año presentando unas conclusiones que servirían de base a unos futuros proyectos de ley gubernamentales. La presidencia del Comité se encomendó a Speroni, senador y Ministro para las reformas institucionales. El Comité se articuló en dos grupos de trabajo: uno, con sede en Roma, sobre la forma de gobierno y otro, con sede en Milán, sobre la forma territorial de Estado. El Comité Speroni presentó su propuesta de reforma constitucional el 21 de diciembre de 1994, esto es, justamente la víspera de la dimisión de Berlusconi como Presidente del Gobierno. El proyecto se planteaba la modificación de cincuenta artículos constitucionales y posteriormente llegó a adquirir estado parlamentario como consecuencia de una iniciativa legislativa personal de Speroni ante el Senado (28).

(26) Sobre el significado de la asunción por Berlusconi de la Presidencia del Gobierno véanse A. PIZZORUSSO: *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Turín, 1996, págs. 40 y ss. y L. FERRAJOLI: «Democrazia e Costituzione», *Il futuro della Costituzione* (ed. de G. ZAGREBELSKY et al.), Turín, 1996, págs. 315 y ss.

(27) «Cronache costituzionali, 1994-1995», *RTDP*, núm. 1, 1997, págs. 186-187.

(28) El proyecto de ley constitucional se presentó el 21 de febrero de 1995 y está publicado en AS núm. 1403 de la XII Legislatura. También se puede disponer de la publicación de la Presidenza del Con-

En su propuesta de reforma el Comité Speroni presentó una doble opción con respecto a la forma de gobierno: la primera se basaba en la conservación de los rasgos básicos del parlamentarismo con la importante salvedad de que el Primer Ministro sería elegido directamente por el pueblo, y la segunda se concebía de modo semejante al semipresidencialismo francés con la elección popular directa del Presidente de la República. La propuesta también modificaba el tradicional bicameralismo perfecto, pues sólo la Cámara sería elegida por el pueblo italiano y, en consecuencia, monopolizaría la relación de confianza con el Gobierno y desempeñaría plenamente la potestad legislativa, en tanto que el Senado se configuraba como una segunda cámara regional que únicamente participaría parcialmente en el ejercicio de la potestad legislativa. El Comité Speroni también propuso una modificación de la forma territorial de Estado incorporando las innovaciones que se habían ido decantando en los anteriores proyectos de reforma constitucional, con la singularidad de que se hacía expresa una garantía constitucional de la autonomía conforme al principio de subsidiariedad.

C) En lo relativo a las reformas institucionales consideramos que lo primero que hay que destacar de la Legislatura fue un importante debate constitucional que se produjo en la Cámara los días 2 y 3 de agosto de 1995 y que se inició en torno a la revisión constitucional y a algunas proposiciones de revisar el art. 138 de la Constitución. En este debate el Polo derechista defendía la utilización del art. 138 sin modificación, mientras que el Polo opuesto mantenía la necesidad de reformarlo para elevar las exigencias de mayorías (29). En la XII Legislatura no se produjeron ni Leyes Constitucionales ni modificación relevante de los Reglamentos; sin embargo, el Gobierno Dini, que asumió el encargo fundamentalmente por necesidades presupuestarias, consiguió la aprobación de una nueva legislación electoral para los Consejos de las Regiones ordinarias. Efectivamente, la Ley 43/1995, de 23 de febrero, estableció un sistema electoral de los Consejos regionales esencialmente proporcional con correcciones mayoritarias y con listas bloqueadas y una barrera legal del 3 por 100. En este lugar también hay que dar cuenta de una nueva oleada referendaria pues el 11 de junio de 1995 se votaron doce cuestiones y sólo resultaron aprobadas cuatro. Esta nueva oleada de referendos, supuso, según Bobbio, una «indigestión referendaria», y aunque fue atacada por personalidades como Barile y Rodotà su resultado se vio decisivamente condicionado por el uso de la propaganda y la publicidad electoral en los medios televisivos (30).

siglio dei Ministri, *Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 1994*, Roma, 1995. Y sobre la cuestión veáanse R. MORETTI: «Rubrica parlamentare», *Il Foro Italiano*, núm. 6, 1995, pág. 308; y Silvio TROLO: «Alla continua ricerca della governabilità: la forma di governo proposta dal "Comitato Speroni"», *QC*, núm. 3, 1996, págs. 517 y ss.

(29) La discusión ha merecido la publicación oficial de la Cámara de los diputados, *Dibattito sulla riforma della Costituzione. XII Legislatura*, Roma, 1995 (TP 01900).

(30) Acerca de esta oleada vid. P. TACCHI: *La partitocrazia, op. cit.*, págs. 86 y ss. y Andrea MANZELLA: «Le referéndum italiani», *Pouvoirs*, núm. 77, 1996, págs. 137 y ss.

El hecho de que el Presidente del Gobierno Berlusconi fuera, a la vez, propietario de tres canales de televisión, y lo que acabamos de señalar, aconseja abrir aquí un apartado acerca de la regulación de los medios de televisión. La primera medida importante la adoptó el Gobierno Berlusconi, el cual, como consecuencia de la labor de un comité de sabios formado por los catedráticos La Pergola, Crisci y Gambino, aprobó el 20 de octubre de 1994 un proyecto de ley de «Disciplina in materia di conflitto di interessi» (*Atto Senato*, núm. 1082, de la XII Legislatura). Asimismo se debe registrar que el Gobierno Dini también aprobó el Decreto-ley 386/1995, de 18 de septiembre, de «Disposizioni urgenti per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie»; este Decreto-ley sobre la llamada *par condicio (sic)* fue sucesivamente reiterado (31).

XIII Legislatura (desde el 9 de mayo de 1996)

A) Scalfaro fue sustituido por Carlo Azeglio Ciampi, que resultó designado décimo Presidente de la República el 13 de mayo del presente año de 1999 en la primera votación, siendo así el primer Jefe del Estado no afiliado a ningún partido en el momento de su elección. Las últimas elecciones generales italianas se celebraron el 21 de abril de 1996, en las cuales obtuvo la mayoría relativa en escaños la nueva coalición «El Olivo», vinculada inicialmente con Refundación Comunista por medio de un pacto electoral de «*desistenza*». La Legislatura se inauguró el 9 de mayo del mismo año con la elección de Luciano Violante, del PDS, como Presidente de la Cámara, y de Nicola Mancino, del PPI como Presidente del Senado. Hasta el momento se han sucedido tres Gobiernos: el Gobierno Prodi, que se basó en El Olivo y se apoyó en Refundación Comunista, durando 881 días (17-5-96 a 9-10-98); el I Gobierno D'Alema, que se constituyó sobre una coalición calificada como «*decapartito*», basada también en El Olivo, sumando los votos de la Unión Democrática por la República (nueva formación que aglutinó inicialmente el ex-Presidente Cossiga) y de los Comunistas Italianos de Cossuta, que se mantuvo 423 días (21-10-98 a 18-12-99); y el II Gobierno D'Alema, que se constituyó el 22 de diciembre de 1999, con menos apoyos que el anterior, pues no pudo contar con los 17 parlamentarios del grupo «*Trifoglio*» encabezado por Cossiga, el republicano La Malfa y el socialista Boselli.

B) Después de las elecciones, todas las fuerzas políticas compartían la necesidad de dotar a Italia de una nueva organización jurídico-constitucional, pero estaban divididas en cuanto al método y, así, en los importantes debates en las dos Cámaras de 17 y 18 de julio de 1996, el Polo y la Liga Norte se mostraron partidarios de un proceso constituyente en ruptura con la Constitución de 1947 y de la convocatoria

(31) Hemos efectuado la síntesis de esta legislatura a partir de las «crónicas constitucionales» de los años 1994-1995 y 1996 de A. MENÈ (*RTDP*, núm. 1, 1997, págs. 185 y ss.; y núm. 3, 1997, págs. 745 y ss.).

de una Asamblea Constituyente, mientras que la mayoría gubernamental manifestaba que sólo pretendía una amplísima revisión constitucional, pero basándola todavía en la vigente legitimidad constitucional. Al final se impuso esta segunda opción por medio de la aprobación de la Ley Constitucional núm. 1, de 24 de enero de 1997, de «Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionale», la cual, al igual que la Ley Constitucional de 1993, estableció un nuevo procedimiento de revisión constitucional en derogación parcial del previsto en el art. 138 de la Constitución de 1947, derogación que volvía a ser *una tantum*, por una sola vez para la XIII Legislatura. Las modificaciones introducidas fueron en esencia muy semejantes a las de 1993, y consistieron en la encomienda de la iniciativa de la revisión constitucional de toda la Segunda Parte a una nueva Comisión Bicameral de 35 diputados y 35 senadores y en la imposición de un referéndum preceptivo para la ratificación popular de la reforma constitucional (32).

La primera fase de este nuevo proceso de reforma constitucional se superó el 4 de noviembre de 1997, que fue cuando la Comisión Bicameral D'Alema (que denominamos así por quien la presidió en todas sus labores) aprobó con gran consenso el proyecto de reforma de la Parte Segunda de la Constitución (33). Se pasó a la segunda fase cuando el Pleno de la Cámara inició la primera lectura del proyecto de la Comisión Bicameral con la discusión general sobre el mismo, que se celebró del 26 al 30 de enero de 1998, y después continuó con el examen y votación de las enmiendas al articulado llegando hasta las relativas al art. 69, por lo que el Pleno llegó a examinar y enmendar la parte relativa a la forma territorial de Estado. Sin embargo, su labor se detuvo bruscamente en el art. 70, que era el precepto reformado que regulaba las facultades presidenciales de disolución anticipada de la Cámara política y el motivo de tal detención fue un ultimátum que planteó Berlusconi el 27 de mayo exigiendo mayores atribuciones para el Presidente de la República, pues, en caso contrario, su grupo político votaría negativamente al proyecto de reforma. La postura de Berlusconi fue secundada con entusiasmo por la Liga Norte y con resignación por la Alianza Nacional, pero, lógicamente, resultó inaceptable para El Olivo, por lo que la reforma de la Comisión D'Alema parecía que se enterraba oficialmente el 9 de junio de 1998, fecha en la que la *Conferenza dei Presidenti di Gruppo* de la Cámara de los Diputados solicitó al Presidente de la Cámara la cancelación en el orden del día de la discusión del proyecto de reforma. Decimos que parecía que el proyecto de reformas de la Comisión Bicameral D'Alema se sepultaba oficialmente porque en octu-

(32) El Servizio Studi de la Cámara preparó un *Dossier Provvedimento*, en tres vols. que recogen los trabajos en las dos Cámaras sobre esta Ley Constitucional. Respecto a ella *vid.* Alfonso DI GIOVINE: «Note sulla legge costituzionale núm. 1 del 1997», *QC*, núm. 3, 1997, págs. 381 y ss.; y Alessandro PACE: «Los procesos constituyentes italianos», *Cuadernos... Ceriol*, núms. 20/21, 1997, págs. 17 y ss.

(33) El texto final del proyecto de revisión de la Comisión D'Alema fue aprobado por las principales fuerzas políticas, salvo la Liga Norte, cuyos representantes se ausentaron en la votación final, y el Partido de Refundación Comunista, que se separó del proyecto y presentó una Relación de minoría que incluía sus propias propuestas articuladas de revisión constitucional.

bre de 1998 Massimo D'Alema sustituyó a Romano Prodi como Presidente del Gobierno y, posteriormente, comprometió a su Gobierno a sacar adelante el proyecto de reformas constitucionales de la Comisión Bicameral por otros medios, esto es, parcelando o despiezando el proyecto de 1997 y procediendo por la vía prevista en el art. 138 de la Constitución. Por eso, en estos momentos las grandes alternativas del debate sobre las reformas institucionales se centran en la postura de la mayoría de seguir utilizando el procedimiento previsto en el art. 138, y en la de la oposición que propugna la constitución de una Asamblea Constituyente.

El contenido del proyecto de reforma aprobado el 4 de noviembre de 1997 por la Comisión Bicameral D'Alema era amplísimo, dado que afectaba a toda la Parte Segunda de la Constitución y entrañaba la modificación de ochenta y cuatro artículos constitucionales (o sea, 3/5 o más del 60 por 100 de todos los artículos de la Constitución). Las modificaciones empiezan por el título de la nueva Segunda Parte de la Constitución, que pasa a denominarse «Ordenamiento federal de la República», y se traducen en una nueva sistemática de la Parte II, que se ordena en los siguientes Títulos: Título I «Municipio, Provincia, Región y Estado» (arts. 55-63); Título II «El Presidente de la República» (arts. 64-72); Título III «El Gobierno» (arts. 73-76); Título IV «El Parlamento» (arts. 77-105); Título V «Administraciones Públicas, autoridades de garantía y órganos auxiliares» (arts. 106-113); Título VI «Participación de Italia en la Unión Europea» (arts. 114-116); Título VII «La Justicia» (arts. 117-133); y Título VIII «Garantías constitucionales» (arts. 134-139). Aquí no podemos pormenorizar el contenido de este proyecto de revisión constitucional; lo que sí queremos destacar es que, en razón del consenso que alcanzó inicialmente, el proyecto de la Comisión fue el que más avanzó en cuanto a la tramitación parlamentaria, y, por otra parte, que, dadas sus ambiciones reformadoras, el proyecto de revisión de 1997 es el que sirve para definir el último estadio de evolución de las reformas institucionales italianas (34).

C) En el momento en que finalizamos este trabajo (durante el mes de enero del año 2000) la situación de la parcelación del proyecto de reformas constitucionales era la que sigue.

(34) El texto del proyecto, así como todas las relaciones, están publicadas en AC. 3931-A y AS. 2583-A. Para la evaluación general de la labor reformadora de esta Comisión *vid.* U. ALLEGRETTI: «La Costituzione: rinnovamento e fedeltà», *Il Ponte*, I, núm. 11, 1997, págs. 19 y ss.; y II, núm. 12, 1997, págs. 6 y ss.; A. BALDASARRE: *Una Costituzione da rifare*, Turín, 1998; *Il Cammino delle riforme costituzionali* (ed. del Osservatorio sulle riforme costituzionali), Roma, 1998; *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura* (ed. de V. ATRIPALDI y R. BIFULCO), Turín, 1998; *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura* (ed. de S. GAMBINO, Roma, 1998); y también nos permitimos citar nuestros trabajos «La Comisión Bicameral D'Alema y su proyecto de reforma de la Constitución italiana», *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, núm. 15, 1998, págs. 11 y ss., y «La Constitución española y las reformas institucionales italianas: consideraciones comparadas», *Anales de la Facultad de Derecho*, Número extraordinario en conmemoración del Vigésimo Aniversario de la Constitución española, núm. 16, 1999, págs. 333 y ss.

El 29 de septiembre de 1999 el Senado aprobó definitivamente en segunda deliberación el proyecto de Ley Constitucional de «Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero». No obstante, como la Ley no obtuvo la mayoría de dos tercios en las segundas votaciones de las dos Cámaras, hasta que transcurrió el plazo previsto en el segundo párrafo del art. 138 de la Constitución no pudo ser promulgada y, por lo tanto, tuvo que publicarse como Ley Constitucional núm. 1, de 17 de enero de 2000 (35). El 12 de noviembre el Senado aprobó en la segunda votación por una mayoría superior a los dos tercios —al igual que la Cámara— la que sería la Ley Constitucional núm. 1, de 22 de noviembre de 1999, de «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni». De la tramitación de esta Ley Constitucional hay que destacar que el Senado había aprobado el proyecto en la primera deliberación, con la salvedad de que en las disposiciones transitorias se había inclinado por el sistema de *ballottage*, pero al final se impuso el procedimiento a una única vuelta. Esta importante Ley Constitucional, que introduce varias modificaciones en los arts. 121, 122, 123 y 126 de la Constitución, si será de aplicación en las próximas elecciones regionales previstas para abril de 2000 (36). El 10 de noviembre, la Cámara aprobó por una mayoría superior a los dos tercios en la segunda votación —al igual que el Senado— la que sería la Ley Constitucional núm. 2, de 23 de noviembre de 1999, de «Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione» (37).

En el apartado de proyectos de Leyes Constitucionales no podemos dejar sin mencionar el más importante de ellos, el proyecto de «*Ordinamento federale della Repubblica*», presentado por el Gobierno el 18 de marzo de 1999 ante la Cámara, sistematizado en 21 artículos y que se proponía la reforma integral del Título V de la

(35) Los textos más importantes de su tramitación parlamentaria se recogen en AC 5186, AS 3841, AC 5186-B y AS 3841-B. Para que pueda ejercitarse ese derecho de sufragio, además de la ley de desarrollo, parece que será necesario modificar, al menos, los arts. 56 y 57 de la Constitución para establecer el número de diputados y senadores elegidos en la circunscripción, que se piensa que podrían ser 16 y 8 respectivamente. Por eso es muy improbable que los italianos residentes en el extranjero puedan votar en las elecciones generales previstas para el año 2001.

(36) Cfr. AC 5389, AS 3859, AC 5389-B, AS 3859-B, AC 5389-D y AS 3859-D. Con este proyecto estuvo a punto de aprobarse el principio del equilibrio de los sexos o géneros en la representación; sin embargo, Maccanico, Ministro para las reformas institucionales, anunció que mejor sería establecerlo como principio general en el art. 51 de la Constitución —esto es, en su Primera Parte— por lo que anunció un proyecto gubernamental de Ley Constitucional en ese sentido (vid. *Resoconto Stenografico (RS)*, XIII Legislatura, núm. 578 del 28 de julio de 1999, pág. 35).

(37) Vid. AS, 3619, AC, 5735, AS 3619-B, y AC 5735-B. Como precedentes de esta Ley Constitucional anotamos que por Ley ordinaria 267/1997, de 7 de agosto, se había aprobado la modificación del art. 513 del Código de procedimiento penal, pero la Ley fue declarada inconstitucional por la Sentencia 361/1998, y de ahí la decisión de incorporar su contenido mediante una Ley Constitucional. Por las cuestiones de inconstitucionalidad que podría suscitar esta reforma se ha estimado necesario un acto normativo para regular las situaciones de Derecho procesal transitorio.

Parte Segunda de la vigente Constitución (arts. 114 a 133) (38). A mediados de abril el proyecto empezó a debatirse en la Comisión de Asuntos Constitucionales y fue discutido en sus líneas generales por el Pleno de la Cámara en sus Sesiones del 12, 15, 19 y 26 de noviembre, estimándose que el examen de su articulado comenzará a partir de la segunda quincena de enero de 2000 (39). Y, aunque su modificación se produzca por medio de Leyes ordinarias, también hay que reseñar aquí los proyectos de reforma de la legislación electoral de la Cámara y del Senado, proyectos que todos consideran como los más esenciales, pero que parece difícil que se aprueben a tiempo para la celebración de las próximas elecciones generales.

En la XIII Legislatura, además de la continuación por otros medios de la labor reformadora de la Comisión Bicameral, también se registra una marcada continuidad en otros ámbitos de las reformas institucionales. En materia de las Administraciones públicas, con la Ley de delegación 59/1997 y la Ley 127/1997 —las llamadas «leyes Bassanini»—, se asiste a una reforma gradual y continua que, en aplicación del principio de subsidiariedad, está desplazando atribuciones entre los niveles central, regional y local (40). Igualmente, la Ley 120/1999, de 30 de abril, ha vuelto a retocar la Ley 81/1993, sobre las elecciones a los órganos representativos locales, estableciendo, entre otras innovaciones, un premio de mayoría del 60 por 100 en la elección de los Alcaldes, y la Ley 256/1999, de 3 de agosto, innova en el ordenamiento local modificando la Ley 142/1990. En el apartado de la participación italiana en la construcción europea también se registran importantes novedades, puesto que en el Consejo Europeo de Bruselas del 2 de mayo de 1998 se acordó la incorporación de Italia al euro, lo que representó un importante éxito del Gobierno Prodi, precedido por la aprobación de la Ley 433/1997, de 17 de diciembre, de delegación al Gobierno para la introducción de la moneda única europea. Y, de nuevo sin reforma de la Constitución, fue aprobada la Ley 209/1998, de 16 de junio, de ratificación y ejecución del Tratado de Amsterdam. Por lo demás, también se siguen produciendo modificaciones de los Reglamentos parlamentarios, tanto de la Cámara (agosto de 1996; septiembre y noviembre de 1997; octubre de 1998 y 16 de diciembre de 1998), como del Senado (24 de febrero de 1999) y una nueva regulación de la financiación pública de los partidos (Ley 157/1999, de 3 de junio).

En la presente Legislatura se asistió también a otro acontecimiento referendario, ya que a lo largo de 1998 Segni, acompañado de significativas personalidades como

(38) El proyecto gubernamental se incluye en AC. 5830. También está disponible la publicación íntegra de ese proyecto en *QC*, núm. 1, 1999, págs. 227 y ss.

(39) Ya está publicado el proyecto aprobado por la Comisión y la relación de la mayoría (AC 4462-A), así como la relación de la minoría (AC 4462-A-bis).

(40) Respecto a estas reformas remitimos a G. ROLLA: «Crónica», *op. cit.*, págs. 229-234. Con posterioridad, sobre esa misma materia se aprobaron las Leyes 191/1998, de 16 de junio, y 50/1999, de 8 de marzo, Ley esta última que se propone la simplificación de la legislación. Según datos de Bassanini, subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros, en Italia estaban en vigor 13.133 actos normativos con fuerza de ley del Estado y 20.000 leyes regionales (*vid.* B. JERKOV: «Giungla di leggi, Italia da record», *La Repubblica*, 12 de agosto de 1999).

Barbera, Di Pietro y Occhetto, impulsó otro referéndum abrogativo, en este caso para la supresión de la parte proporcional que todavía queda en la elección de la Cámara de los diputados. El 18 de abril de 1999 se celebró el referéndum, pero los promotores sufrieron un decepcionante fracaso al no alcanzarse el 50 por 100 de participación por un escaso margen, ya que, como certificó posteriormente la Oficina central para referendos de la Corte de Casación, los italianos censados eran 49.299.149 y acudieron a las urnas 24.452.354, es decir, el 49,6 por 100 del cuerpo electoral. Este resultado no supone el fin del movimiento referendario, y después de la desilusión inicial, se dibujan dos corrientes impulsoras de referendos: la de Segni —a la que se ha sumado Fini, de la Alianza Nacional—, que se propone reiterar la cuestión de la supresión de la cuota proporcional en la elección de la Cámara y presentar una nueva pregunta sobre la financiación pública de los partidos, y la de los radicales Bonino y Pannella, que han recogido firmas para conseguir que se celebren veinte referendos. El primero de los referendos suscita reparos jurídico-constitucionales acerca de si resultará admisible la reiteración de la pregunta, y los referendos radicales también están provocando serias resistencias por el carácter ultraliberal de algunos de ellos.

II. RASGOS MÁS GENERALES DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Después de la apresurada descripción que precede son imprescindibles un par de pausas de síntesis. Al comienzo de su proceso de reformas institucionales Italia era una democracia arraigada y estabilizada, pero también una «democracia bloqueada», de tal manera que se puede admitir que las causas de todas estas reformas fueron la insatisfacción ante el modo consociativo de funcionamiento de su sistema parlamentario, la búsqueda de una nueva *governabilità* y la pretensión de la *rilegittimazione* del sistema de partidos. Posteriormente el proceso cobraría nuevos impulsos, ante la constatación de la generalización de la corrupción del sistema político e institucional y la apreciación de que la clase política y los partidos políticos tradicionales no estaban dispuestos a rectificar mediante la autorreforma del sistema. Con todo, en este lugar lo que nos proponemos es especular sólo sobre la amplitud y el método de las reformas institucionales italianas consideradas en su conjunto.

Atendiendo a los rasgos más formales se aprecia que la totalidad de las reformas institucionales se han concretado en varios proyectos de grandes reformas constitucionales y en la introducción, a lo largo de seis Legislaturas, de modificaciones por medio de actos jurídicos de todo tipo, leyes constitucionales, leyes ordinarias, actos del ejecutivo con fuerza de ley, reglamentos parlamentarios, sentencias constitucionales, referendos abrogativos y hasta hechos normativos. Otra característica de las reformas italianas es la compatibilidad y coexistencia de los grandes proyectos de reforma constitucional con reformas de detalle («*puntiforme*») de la Constitución. A este respecto es posible detectar la tendencia de una coexistencia inicial, que deja de darse a partir de 1993 porque, coincidiendo con la primera *deroga* del art. 138 de la

Constitución, la mayoría de los esfuerzos de reforma constitucional han terminado concentrándose en los proyectos de gran reforma. Concretamente, el último proyecto de gran reforma de la Comisión D'Alema representa plenamente el compendio de síntesis de todos los intentos anteriores de reforma constitucional. Es más, la reciente parcelación de la labor de la Comisión por el Gobierno D'Alema significa la posibilidad de que vuelvan a ser compatibles las reformas constitucionales de detalle con los grandes proyectos de reforma constitucional. En lo que se refiere a otras reformas institucionales, se observan dos rasgos significativos: por una parte, que las operaciones de reforma constitucional no obstaculizan la constante renovación del ordenamiento más jurídico-político, y, por otra, que en los últimos años todavía están discurriendo apartadas de los grandes proyectos de revisión constitucional las modificaciones con respecto a las Administraciones y las reformas de detalle (constitucionales o legales) de las elecciones de las Regiones y de los Entes Locales, modificaciones estas últimas que, se diga lo que se diga, no parecen otra cosa que ensayos o pruebas ante la necesidad de implantar un nuevo sistema electoral para los órganos constitucionales de la República.

Por la variedad de los instrumentos de reforma institucional y por su amplitud ya hemos señalado que Italia, que en el pasado había sido considerada como el laboratorio político europeo, también se ha convertido actualmente en el laboratorio constitucional de Europa. No obstante, reflexionando con más profundidad sobre las reformas institucionales italianas en su conjunto, llegamos a la conclusión de que semejante fenómeno político-institucional significa algo más que un lugar privilegiado de ensayo constitucional. Las reformas institucionales se refieren a todas las cuestiones materialmente constitucionales, son unas innovaciones que se han producido mediante la intervención de todos los poderes públicos —incluyendo el impulso proporcionado por el Poder Judicial—, con el acicate del pueblo italiano por medio del referéndum abrogativo (a pesar de lo limitado de sus posibilidades), y con la frecuente e importante participación de los constitucionalistas. Esas reformas se están produciendo en un dilatado período de tiempo (más largo que el período revolucionario francés o que el tiempo que duró el paso en los Estados Unidos de una Confederación a un Estado federal) y en el que, tanto representantes como representados, han tenido su parte en la labor reformadora. Por eso, consideramos que ese proceso de reformas *in fieri*, de todo y por todos, permite deducir que estamos ante un proceso constituyente sin precedentes y *sui generis*. Un proceso constituyente que no es jurídico, ni antijurídico, o mejor, que es a la vez jurídico y antijurídico. Un proceso constituyente sin precedentes en el cual, actualmente, el principal motivo de discusión es la duda acerca de si estamos ante una reforma total de la Constitución o ante una nueva Constitución (41). Un proceso constituyente *sui generis* en el que,

(41) Tras los sucesos referendarios y constitucionales de la XI Legislatura, G. U. RESCIGNO manifestó que la Constitución de 1947 estaba muerta en el corazón, y en la mente de los más («A proposito di prima e seconda repubblica», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 103, 1994, págs. 5-6).

después de dos derogaciones parciales y temporales del procedimiento de reforma constitucional, se está proponiendo una nueva derogación del art. 138 para que mediante una ley constitucional se convoque una Asamblea Constituyente. En suma, un proceso en el que creemos que tienden a difuminarse como nunca las fronteras entre el poder constituyente y el poder de revisión. Y pensamos que es en este sentido, en consecuencia con la amplitud y el método de las reformas, en el que se ha podido hablar de una revolución constitucional italiana (42). O, tal vez mejor, cabe decir que la dimensión del ámbito a reformar y la dialéctica entre representantes y representados de la transición italiana vienen a suponer la única revolución constitucional posible de la Europa de este fin de siglo.

En Italia no se escapa que todo este proceso puede no significar más que mudar todo para que nada cambie, según la máxima del aristócrata de la película de L. Visconti *Il gattopardo* (43). Por nuestra parte no se nos ocurre hacer vaticinios sobre el final de este nuevo «caso italiano», pero sí subrayamos que, mientras tanto, cuando otros Estados siguen tanteando en la convergencia constitucional y en la construcción constitucional de Europa, en Italia, innovando en los métodos de reforma, se han movilizado todos y se han decidido a practicar todas las reformas institucionales que sean necesarias para abordar la totalidad de sus muchos defectos y problemas políticos (defectos y problemas que no les son exclusivos). El conjunto de las reformas institucionales italianas, por su método de proceder y por el ámbito de su inquietud reformadora, se ha constituido en el modelo alternativo de reforma constitucional frente al tradicional pragmatismo reformador de otros Estados de la Unión Europea —que siguen caracterizándose por periódicas reformas constitucionales de detalle de un texto sacralizado y, por lo general, dejando al margen al pueblo—, o la antítesis frente al quietismo español en cuanto a la reforma de su Constitución. Es verdad que este proceso constituyente o de reforma total tiene un coste y es el desgaste al que se ha sometido la Constitución de 1947, amada y admirada por los italianos. Desgaste en cuanto al sentimiento constitucional, que no en lo que se refiere

Semejante afirmación fue rechazada por A. PIZZORUSSO: *La Costituzione, op. cit.*, págs. 53 y ss., y por M. DOGLIANI: «Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la Costituzione», en *Il futuro della Costituzione, op. cit.*, págs. 284 y ss. Sin embargo, más tarde, ante la experiencia de la Comisión D'Alema, RESCIGNO, razonándolo, volvió a concluir que «Per parte mia (per la verità che sta nella mia testa), non ho dubbi: la Costituzione del 1948 è morta, stanno costruendo un'altra Costituzione (qualunque cosa dicano gli altri)» («Revisione della Costituzione o nuova Costituzione», *Diritto pubblico*, núm. 3, 1997, pág. 616).

(42) Ya en 1993 C. FUSARO anunció la revolución constitucional, queriendo evocar «l'idea di un mutamento profondo e radicale di *regime politico* condotto però con gli strumenti della costituzione e della legge: il prodigio, se la società italiana ne sarà capace, como io mi auguro, d'un popolo che si riafferma sovrano, trovando le forme legali per esercitare nell'ambito del potere costituito il suo potere costituente», *La rivoluzione, op. cit.*, pág. 12.

(43) Según G. ZAGREBELSKY: «nel contesto attuale delle forze politiche in campo, nessuna vera riforma della costituzione è possibile poiché non sono realizzate le condizioni necessarie né di una imposizione costituzionale unilaterale né di un nuovo contratto costituzionale» («I paradossi della riforma costituzionale», *Il futuro della Costituzione, op. cit.*, pág. 2949).

a su eficacia normativa (44). Pero cabría preguntarse si ese desgaste es la única forma de aproximar o sumergir la Constitución en la realidad política, o cuestionarse si ese desgaste es la *conditio sine qua non* para poder contar con una nueva Constitución, esto es, para lograr que se den todas las condiciones que exige un momento constituyente.

Pasando del enfoque constitucionalista a una perspectiva histórico-política, estimamos que todavía hay un ulterior motivo o una sospecha por la que deben interesarnos las reformas institucionales italianas. La revolución constitucional italiana es un movimiento casi todopoderoso, que hasta se ha planteado la convocatoria de una Asamblea Constituyente cuando parece manifiesto que no se dan las circunstancias político-institucionales que normalmente reclaman este tipo de intervención. Pero, con todo, examinando el contenido de las propuestas de reforma se desprende una grave constatación y es que en esas propuestas de revisión se aprecian retrocesos en el devenir político europeo y, por lo general, esas tentativas de revisión no son originales, ya que normalmente se incorporan o se italianizan otras soluciones ya probadas en el derecho comparado. Teniendo en cuenta la inventiva, creatividad y vigor del pensamiento italiano, reteniendo que el final de la Guerra Fría ha repercutido seriamente en Italia (45), y considerando por evidente que no estamos ante el fin de la Historia, la hipótesis explicativa de esta preocupante falta de originalidad es que las reformas institucionales italianas serían en buena medida el cauce de expresión de las rectificaciones neo-liberales en la búsqueda de sus propias soluciones constitucionales al final del siglo xx. Con el mayor de los respetos a la realidad política y constitucional de la Nación hermana, estamos sugiriendo la hipótesis de que en el marco de sus reformas institucionales están escritas las líneas más transparentes en la Europa occidental del presente asalto neoliberal a la Constitución. Es más, recordando el carácter de síntesis del proyecto de reforma constitucional de la Comisión D'Alema (y sin olvidar que fue precisamente Berlusconi el que dinamitó ese proyecto), conjeturamos que es en el proyecto de reforma de 1997 donde habría que empezar a buscar las pruebas que pudieran corroborar esta hipótesis de trabajo (46).

(44) A. PIZZORUSSO precisa que «deve ritenersi assolutamente certo che il diritto costituzionale vigente in Italia è ancora quello derivante dalla Costituzione» (*La Costituzione, op. cit.*, pág. 48).

(45) Es A. BARBERA el que ha vinculado el cambio hacia el sistema mayoritario con el final de la Guerra Fría («Dentro la "rivoluzione costituzionale"», ensayo introductorio de C. FUSARO: *La rivoluzione, op. cit.*, págs. 17-18).

(46) La conjetura se puede atisbar en la redacción de la primera proposición del art. 56 del proyecto de reforma de la Comisión D'Alema, según la cual, «Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione.»

III. DEDUCCIONES ACERCA DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Advierte Augusto Barbera que en todos los cambios de sistema la política ordinaria queda suspendida, y es el tiempo de la política extraordinaria, en la que el conflicto se centra más en los principios, en la necesidad y los modos de la transición, pues el desencuentro se transfiere al modo de cambiar el marco político e institucional (47). Por eso, no está de más dedicar un breve apartado a las inferencias de la actualidad de la reforma constitucional en Italia, ya que en los modos de manifestarse los proyectos de revisión se han puesto en cuestión dogmas y lugares comúnmente aceptados sobre esta materia.

Se ha visto que tanto la Ley Constitucional núm. 1, de 6 de agosto de 1993, de la XI Legislatura, como la Ley Constitucional núm. 1, de 24 de enero de 1997, de la XIII Legislatura, procedieron a la *deroga* (que no a la *abrogazione*) *una tantum* del art. 138 de la Constitución, permitiendo que, por una sola vez en cada caso, se utilizara un procedimiento distinto para la aprobación de los proyectos de reforma constitucional en curso en las respectivas Legislaturas. Sin contar las particularidades de la técnica italiana de las Leyes Constitucionales, en los dos supuestos la motivación principal fue que la doctrina constitucional venía interpretando desde hace tiempo que el art. 138 de la Constitución sólo era utilizable para reformas de detalle de la Constitución («puntuales» o «puntiforme»), pero no para una gran reforma de la Constitución como se propuso en las dos Legislaturas (48). En el caso de la Ley Constitucional núm. 1 de 1997 hay una razón adicional, pues se efectuó la derogación del art. 138 para hacer frente a la exigencia de la oposición de centro derecha (Forza Italia y Lega Nord), que pretendía que la Ley Constitucional sirviera para la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Esto es, en esa ocasión, paradójicamente, se derogó el procedimiento de revisión para preservar la Constitución. Es suficientemente sabido que desde las formulaciones lógico-jurídicas de Merkl y Ross las normas de reforma de la Constitución se consideran lógicamente supremas y, por consiguiente, intangibles en una revisión de la Constitución; por eso, algunos autores han denunciado el vicio procedimental de los proyectos señalando que estaríamos ante una ruptura formal de la Constitución que haría antijurídico el procedimiento de reforma constitucional, de modo que se trataría, en realidad, de un proceso constituyente que debe dar lugar a una nueva Constitución (49).

(47) «Dentro», *op. cit.*, pág. 16. Respecto a una cuestión semejante, G. ZAGREBELSKY enunció «il paradosso della riforma costituzionale», señalando que «l'esigenza della riforma nasce dalla disgregazione del processo di integrazione politica; ma la riforma presuppone essa stessa il massimo di aggregazione. Si vuole la riforma perché non se riesce a decidere; ma la riforma della Costituzione è essa stessa la massima decisione ipotizzabile» («Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione», *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padua, 1985, págs. 927-928).

(48) En ese sentido A. PACE: «Los procesos constituyentes italianos», *Cuadernos... Ceriol*, núms. 20/21, 1997, págs. 17-18.

(49) Así, A. PACE: «La instauración de una nueva Constitución», *REP*, núm. 97, 1997, pág. 22 y en «Los procesos», *op. cit.*, págs. 17 y ss.; véase, para más detalles del debate, M.^a D. TELLA I ALBAREDA:

Las demandas de una Asamblea Constituyente han arreciado después del fracaso de la Comisión bicameral D'Alema (50), por lo que se puede deducir que, con estos precedentes, en el futuro, tanto si se opta por la Constituyente o por una nueva reforma de la Constitución, se volverá a prescindir del procedimiento del art. 138 de la Constitución.

También hay que considerar el amplísimo contenido de revisión del proyecto de 1997 de reformas constitucionales de la Comisión D'Alema, que pretendía modificar más de ochenta artículos del Texto de 1947. Sin embargo, para no rebasar los límites impuestos por la Ley Constitucional núm. 1 de 1997, el proyecto de reforma dejó inalterados los «Principios fundamentales» y la Parte Primera de la Constitución («De los derechos y deberes de los ciudadanos»). Pensamos que, atendiendo únicamente a la magnitud de las modificaciones que se pretendía introducir, parece que se trata de una reforma total de la Constitución (51) —o de una revisión total, como la que se prevé en el art. 168.1 de nuestra Constitución—, pero, considerando las materias que no se modifican, estaríamos sólo ante una reforma constitucional y no ante una nueva Constitución. Vendría a probarlo el hecho de que la Comisión, actuando como un poder constituido, se opuso a las enmiendas de la Liga Norte en defensa de la autodeterminación y del derecho de secesión, aduciendo que los arts. 5 y 139 de la Constitución establecían unos límites insalvables a la labor reformadora (52) y, a mayor abundamiento, hay que retener que el proyecto de reformas de la Segunda Parte de la Constitución dejaba prácticamente inalterados la cláusula de intangibilidad del art. 139 y el procedimiento de revisión del art. 138.

En definitiva, si en lugar de fijarnos en los criterios formales o procedimentales, atendemos a criterios cuantitativos materiales o sustanciales, parece que el proyecto de 1997, como obra de un poder constituido, contenía una reforma total de la Constitución, tipo de reforma que en el pasado Orlando consideraba como una cláusula de suicidio de la Constitución y que más recientemente Burdeau calificaba como un fraude de Constitución. A pesar de todo, también se puede deducir que en el futuro el mínimo de reformas constitucionales a abordar será el planteado por la Comisión de 1997, y hasta cabe suponer que las reformas también afectarán a los principios fundamentales o a la Parte de derechos fundamentales.

«La revisión de la Constitución italiana de 1947, a finales del siglo XX», *RVAP*, núm. 49, 1997, págs. 412 y ss.

(50) Para PACE la pretensión de la Asamblea Constituyente es todavía más ilegítima («La instauración», *op. cit.*, pág. 39). También se puede ver la crítica posterior de P. BARILE, «Costituente illegale», *La Repubblica*, 2 de junio de 1998.

(51) G. U. RESCIGNO dice que «questo testo corrisponde a molte Costituzioni, di altri Stati ed è auto-sufficiente. Corrisponde ad altre Costituzioni giacché esso disciplina l'intera organizzazione costituzionale dello Stato italiano, e molte Costituzioni si limitano a questo. . Detto diversamente, la disciplina dell'organizzazione è un essenziale delle Costituzioni; l'enunciazione di programmi, valori, principi, ideali, finalità, e un accidentale» («Revisione», *op. cit.*, pág. 610).

(52) *Vid.* el R.S. XIII Legislatura, *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, sesión núm. 55, del 18 de septiembre de 1997, págs. 2210 y ss. y la «Relazione introduttiva» del Presidente D'Alema en AC 3931-A y AS 2583-A, pág. 9.

Otro aspecto de la reforma constitucional es la necesidad o no de las consultas populares. En el art. 138 de la Constitución italiana se admite la posibilidad de solicitar un referéndum en el caso de que el proyecto de reforma no alcance la aprobación por los dos tercios de cada Cámara en la segunda deliberación. Sin embargo, aunque en todo el período republicano se produjeron varias reformas de detalle de la Constitución, en ningún caso fueron sometidas al referéndum popular. Esta circunstancia se ha explicado con base en otra interpretación doctrinal dominante, que entendía que el referéndum del art. 138 sólo estaba previsto, no para corregir y rectificar la falta de consenso de la Cámara, sino para que, en caso de diferencias parlamentarias, la consulta popular sirviese para la defensa de la Constitución rechazando la reforma (53). Después de la trascendental intervención del pueblo en las reformas institucionales por medio del referéndum abrogativo, a pesar de sus limitaciones, se consideró obligado rectificar el rumbo republicano exclusivamente democrático-representativo y, por eso, las Leyes Constitucionales de 1993 y de 1997, agravando las exigencias del procedimiento de revisión, introdujeron la necesidad de un referéndum preceptivo. Esta iniciativa ha sido criticada, de una parte, al señalar que esto no significa conferir el poder constituyente o de revisión al pueblo, pues se limitará a ratificar las decisiones de los representantes, y, de otra, se ha denunciado el escaso significado democrático de un único referéndum en el que se debía responder sobre la forma de gobierno, la forma territorial de Estado, toda la organización constitucional y las garantías constitucionales y judiciales, y, en consecuencia, se ha propuesto descomponer la consulta en varios referendos (54).

Sca como fuere, en el sistema italiano de reforma se ha introducido la necesidad de consultar al pueblo, al menos para las grandes reformas constitucionales, lo que contradice la pretérita interpretación dominante en Italia de que la intervención del pueblo en la reforma de la Constitución sólo cabe en su defensa. En el futuro, para la revisión de la Constitución habrá que consultar directamente al pueblo y es seguro que la gran reforma constitucional exigirá uno o varios referendos y, por eso, se debe observar con atención si el Gobierno D'Alema, en su parcelación de la reforma, consigue sacar adelante el «*Ordinamento federale della Repubblica*» sólo con la aprobación de las mayorías parlamentarias.

Con respecto a la posibilidad de control de constitucionalidad de la reforma constitucional, en Italia la doctrina dominante ha mantenido que el Tribunal Constitucional puede fiscalizar la constitucionalidad de las Leyes Constitucionales, aunque su control generalmente se limitará a la verificación de la legitimidad formal, a no ser en caso de vicios sustanciales por afectar a los límites que se desprenden de las cláusulas de in-

(53) Así A. BALDASARRE: «Il "referendum" costituzionale», *QC*, núm. 2, 1994, pág. 252.

(54) Estas últimas objeciones se deben entender en el marco de la cultura italiana del referéndum abrogativo y de su filtro por la Corte Constitucional, y las han esgrimido, entre otros, A. PACE: «La instauración», *op. cit.*, pág. 37; P. FLORES D'ARCAIS: «Riforme-ricatto per i cittadini», *La Repubblica*, 17 de diciembre de 1997, y L. PALADIN: «Il metodo delle riforme: considerazioni sui lavori della Commissione bicamerale», *Il corriere giuridico*, núm. 1, 1998, pág. 6.

tangibilidad (55). Teniendo en cuenta que el proyecto de reforma de 1997 comprende toda la Segunda Parte de la Constitución, cabe suponer que puede darse el caso de numerosos supuestos de nuevas normas constitucionales inconstitucionales y, en especial, la doctrina coincide en que los mayores reparos de inconstitucionalidad los suscita el ya citado art. 56 (56). Sin embargo, conviene apuntar que también en este asunto se registran novedades, y es que una parte de la doctrina ha entendido que no cabe pensar que la Corte Constitucional pueda declarar la inconstitucionalidad, sea por vicios formales o sustanciales, de un gran proyecto de reforma constitucional que haya sido ratificado popularmente mediante referéndum (57). De lo cual se puede deducir que en el futuro italiano el respeto de los límites absolutos, e incluso de los implícitos, se podrá exigir únicamente en los términos políticos del debate parlamentario, de tal modo que la cuestión de su existencia semejará ser una cuestión política.

En una última mirada de conjunto, creemos que resulta probado que el proyecto de gran reforma constitucional de la Comisión D'Alema supone el máximo compendio de síntesis de todos los proyectos de grandes reformas constitucionales precedentes. Pensamos que también se puede concluir que no cabe marcha atrás en la gran reforma constitucional italiana, pues, aunque no se lleguen a modificar todos los aspectos que se proponía reformar la Comisión de 1997, de lo que no cabe duda es de que la cuestión de la gran reforma constitucional estará presente en el centro del debate político de Italia hasta que se reforme efectivamente en profundidad la Constitución de 1947, o hasta que se apruebe otro nuevo texto fundamental. Asimismo resulta evidente que en el ser de los proyectos de reforma constitucional italiana de la última década del siglo también se perciben aspectos revolucionarios en la medida en que las decisiones políticas terminan imponiéndose frente a las numerosas advertencias teóricas y doctrinales acerca del deber ser de la reforma constitucional.

En fin, es muy probable que parte de las deducciones de la realidad constitucional italiana no sean extrapolables, pues su transición, como advertía Barbera, es la de una situación política extraordinaria de un nuevo «caso italiano». No obstante, de lo que no cabe duda es de que en este conjunto de deducciones sobre el constitucionalismo italiano de hoy está demostrándose cierto que, como recordó A. Pace y ya habían proclamado los primeros documentos constitucionales de la Revolución francesa y Thomas Paine (58), actualmente será necesario volver a admitir que una función esencial de la reforma de las Constituciones rígidas es hacer posible que

(55) La continuidad de esta doctrina se puede seguir desde V. CRISAFULLI: *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, 2.ª ed., Padua, 1974, págs. 81 y ss., a M. RODRIGUEZ: «Commentario Artt. 138-139», *Commentario breve alla Costituzione* (dir. de V. CRISAFULLI y L. PALADIN), Padua, 1990, págs. 814-815, y T. MARTINES: *Diritto costituzionale*, 9.ª ed., Milán, 1997, pág. 600.

(56) Han denunciado la ilegitimidad del art. 56 del proyecto con respecto a la Primera Parte de la Constitución, entre otros, A. PACE: «Los procesos», *op. cit.*, pág. 24; y G. AZZARITI: «Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale», *PD*, núm. 1, 1998, págs. 79 y ss.

(57) Así, por ejemplo, A. PACE: «Los procesos», *op. cit.*, pág. 22; L. PALADIN: «Il metodo», *op. cit.*, pág. 7; y G. U. RESCIGNO: «Il progetto», *op. cit.*, pág. 611.

(58) «La instauración», *op. cit.*, pág. 29.

cada generación sea capaz de afrontar todas las decisiones que le exijan las circunstancias de su tiempo. Sin hacer teología política, pensamos también que la mayoría de esas decisiones generacionales sobre la reforma constitucional exigirán la conjunción entre la intervención de los representantes y la consulta directa al pueblo soberano. Estimamos, en cambio, que estas últimas conclusiones no son deducciones referibles únicamente a Italia.