

TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONALES EN ITALIA. UN AÑO DE REFORMAS INSTITUCIONALES

CARLOS ORTEGA SANTIAGO
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid

Algunos acontecimientos constitucionales relevantes que han tenido lugar en Italia en el último año, son casi idénticos a otros de los que se daba cuenta en nuestra anterior crónica constitucional. Eso es lo que ocurre con la nueva crisis gubernamental que concluyó con la dimisión del Gobierno D'Alema y la formación del tercer Gobierno de la legislatura (bajo la presidencia de Giuliano Amato); o con el nuevo fracaso de otro referéndum más para modificar el sistema electoral y convertirlo en mayoritario (fracaso cuya causa ha sido, otra vez, la falta de quórum para que se pudiese tomar en consideración la decisión adoptada en el referéndum)¹.

Por esta razón, si centráramos la presente crónica en el desarrollo de tales acontecimientos, podría concluirse a primera vista que la clase política y los partidos italianos viven inmersos desde la instauración de la República en una suerte de *bucle melancólico* en el que determinados comportamientos políticos constituyen reglas casi imposibles de variar². No obstante, si nos apartamos de una

1. A este respecto, en el Parlamento italiano se están tramitando varias iniciativas para modificar el artículo 75 de la Constitución italiana, que es el que prevé los *quóras* de votantes y de votos favorables exigidos para que prospere una propuesta de referéndum abrogador. Otra cosa es que esas propuestas concluyan el *iter* legislativo y sean aprobadas, ya que han partido de parlamentarios individuales. Hay que tener en cuenta que éstos están legitimados en el ordenamiento italiano para presentar iniciativas legislativas a título individual, propuestas que no han de someterse a un debate previo de toma en consideración para proseguir su tramitación parlamentaria, por lo que el modo de preterirlas suele ser su lenta tramitación parlamentaria.

2. Así ocurriría, por ejemplo, con las permanentes crisis en el seno de las mayorías de gobierno, que tienen como consecuencia la sucesión frecuente de gabinetes; o en la resistencia del sistema

visión superficial de los episodios constitucionales ocurridos en este país y analizamos con detenimiento las reformas institucionales y normativas producidas en Italia, no se puede dudar de que su sistema constitucional se está transformando de manera considerable en los últimos años.

A este respecto, es especialmente significativo el contenido del discurso pronunciado ante el Parlamento italiano por el Presidente de la República tras su elección el pasado año³. En el mismo, el Presidente desglosaba los fines políticos e institucionales que comprometen la vida italiana en estos años y que, parece fuera de duda, han recibido un impulso considerable en la última legislatura merced a una incisiva política legislativa pero también, como es habitual en los ordenamientos con justicia constitucional, a través de las decisiones de la *Corte costituzionale*. En este sentido, las innovaciones institucionales más importantes llevadas a cabo en Italia en este último año se vinculan fundamentalmente con la organización territorial del poder, aunque se han producido también otras reformas relevantes en relación con los órganos centrales del Estado y con otros contenidos materiales de la Constitución. De todo ello se intentará dar cuenta a continuación.

I. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER Y FEDERALISMO

En el debate acerca de la nueva distribución territorial del poder en Italia, se habla ya sin ambages de federalismo. Este término es usado por el Presidente de la República en el discurso aludido con anterioridad, en referencia a un federalismo construido a partir del principio de subsidiariedad en el que también se ha de tomar en consideración a las autonomías locales. Federalismo, por tanto, tal y como se entiende por la mayoría de la ciencia política y constitucional en los últimos tiempos, esto es, no como un federalismo soberanista y disgregador, sino integrador y garantista de la autonomía política de los entes federados. Los pasos en esta dirección se han empezado a concretar en este último año, a través de una reforma de la Constitución operada con la Ley constitucional n.º 1 de 1999; reforma con la que reciben nueva redacción algunos preceptos de la Constitución italiana sobre la organización territorial regional.

En primer lugar, con esta modificación constitucional se habilita a las regiones para que definan autónomamente su forma de gobierno, mientras que anteriormente era la propia Constitución la que establecía la misma, cuando preveía un sistema de elección y de responsabilidad del Presidente regional similar al que se recoge en el artículo 152 de nuestra Constitución⁴. Además, a falta de previsión

proporcional y del multipartidismo que sustenta, a ser desterrados definitivamente del ordenamiento jurídico.

3. El texto del discurso se encuentra recogido en el artículo de OLIVETTI, M., «Ciampi al Quirinale: Le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria», en *Giurisprudenza costituzionale*, n.º 5, 1999, p. 3324 y ss.

4. El antiguo artículo 122 de la Constitución italiana establecía que el Presidente y los miembros de la Junta serían elegidos por el *Consiglio regionale* (el órgano legislativo regional) de entre sus

estatutaria, dicha reforma constitucional prescribe de forma subsidiaria la elección directa del Presidente regional, por lo que la Ley constitucional opta por un sistema de gobierno mixto –aunque no semipresidencial– en el que, junto a la elección por sufragio universal directo del Presidente, se prevé que la Asamblea legislativa regional (el *Consiglio regionale*) pueda aprobar por mayoría absoluta una moción de censura contra aquél, que conllevará su dimisión y la de su gobierno y también la disolución del *Consiglio* y la convocatoria de nuevas elecciones⁵.

Por otra parte, esta reforma constitucional es también de gran importancia porque modifica sustancialmente la naturaleza jurídica del Estatuto regional. Así, según la nueva regulación constitucional, la norma estatutaria es aprobada y modificada por Ley regional que ha de ser aprobada por la mayoría absoluta del *Consiglio regionale* en dos votaciones sucesivas, sin la intervención en ningún momento del Parlamento italiano y, por tanto, tampoco de las normas del Estado. A este respecto, hay que recordar que la anterior disciplina constitucional sobre la materia preveía que el Estatuto fuera aprobado a través de una ley de la República, por lo que la naturaleza jurídica de los Estatutos regionales italianos –como norma bifronte– era similar a la de nuestros Estatutos de Autonomía. Además, antes de la reforma el Estatuto estaba supeditado a la Constitución y a las leyes de la República; mientras que, con la nueva regulación constitucional, sólo se exige la armonía del Estatuto con la Constitución⁶.

De este modo, el Estatuto regional ha pasado a ser exclusivamente una ley regional, que se diferencia además del resto de las leyes regionales porque no está sometido al control político del Gobierno de la República, según las facultades que le atribuye el artículo 127 de la Constitución italiana⁷; siendo susceptible solamente del control jurisdiccional que corresponde a la *Corte costituzionale* a iniciativa del Gobierno para valorar su legitimidad constitucional. Así, esta nueva dimensión de la autonomía estatutaria de las regiones italianas tiene un claro cariz federal, aproximando la naturaleza propia del Estatuto regional italiano a la de las constituciones de los estados federados⁸.

componentes. El actual artículo 123 dispone que cada región tiene un Estatuto que, en armonía con la Constitución, determina la forma de gobierno de la región.

5. De esta forma, con estos nuevos contenidos de la Constitución italiana, también se somete a prueba a nivel regional la opción política avalada por los partidos más importantes de la mayoría de gobierno y de la oposición, en la que se propugna la elección directa del Presidente de la República. Sobre este nuevo sistema de elección del Presidente regional se muestra crítico BARBERA, A., «La *elezione diretta* dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?», en *Quaderni Costituzionali*, n.º 3, 1999, p. 572 y ss.

6. La anterior disciplina constitucional exigía armonía entre cada Estatuto regional y la Constitución y las leyes de la República, y su aprobación con ley de la República tras su aprobación por el *Consiglio regionale* (antiguo art. 123 de la Constitución italiana).

7. Este artículo prescribe que las leyes regionales han de recibir el *Visto Buono* del Comisario del Gobierno en la Región antes de ser promulgadas. Este *V.º B.º* es obligado, salvo que el Gobierno pretenda ejercer el control político que le atribuye este mismo artículo, esto es, la posibilidad de reenviar la ley regional al *Consiglio regionale* si considera que aquélla excede las competencias de la región, o contrasta con los intereses nacionales o con los de otras regiones.

8. Y a la de nuestros Estatutos de Autonomía, según la consideración que de los mismos hace la mayoría de nuestra doctrina al calificarlos como normas cuasi constitucionales. En este orden de

En cualquier caso, hay que decir también que la Constitución italiana sigue manteniendo un rasgo característico de la organización territorial regional que diferencia a ésta –precisamente– de la federal, como es la posible intervención política del Estado sobre los órganos regionales. Ese carácter tiene la atribución del Presidente de la República para disolver las instituciones de la región cuando lleven a cabo actos contrarios a la Constitución, graves violaciones de la ley, o por razones de seguridad nacional (según la nueva redacción del artículo 126 de la Constitución).

Pero en la nueva organización territorial del poder italiana no sólo se refuerza la autonomía de las regiones, sino que se afianza también el papel que ha correspondido históricamente a los entes locales en dicha organización. La tradición de la autonomía local en Italia se plasmó en su expreso reconocimiento en la Constitución de la República (art. 128) y, a su vez, el legislador de este país ha protegido y potenciado especialmente la misma⁹. Como ha ocurrido también en la producción normativa reciente, que ha incidido significadamente sobre la organización de las autonomías locales. En este sentido, hay que tener en cuenta que la reorganización territorial en Italia ha adoptado como principio informador básico el de *subsidiariedad*: esa es la razón de ser fundamental del proceso de *federalización* y, por tanto, de la autonomía de las regiones frente al Estado; pero también de la consolidación de la autonomía local y, en consecuencia, de las funciones propias de los municipios y provincias italianos frente al Estado y las regiones.

Tal afianzamiento de la autonomía local se ha plasmado en la Ley n.º 265 de 1999, que contiene disposiciones en materia de autonomía y ordenación de los entes locales. Esta innovación legislativa sigue reconociendo a los municipios y provincias la titularidad de funciones propias (derivadas directamente, por tanto, de su autonomía constitucionalmente reconocida); y refuerza –al mismo tiempo– dicha autonomía, estableciendo nuevas dimensiones de la misma (ya no sólo la autonomía estatutaria y la financiera, sino también la normativa, organizativa, administrativa e impositiva). Además, la finalidad de la citada reforma de fortalecer la autonomía local y de establecer, en definitiva, una organización territorial de tres niveles, se plasma en la expresa formulación legal del principio de *subsidiariedad*, como informador de las funciones propias y de las conferidas por ley a las provincias y municipios.

cosas, hay que recordar que para las regiones italianas que tienen una autonomía más reforzada, las de Estatuto especial según el artículo 116 de la Constitución, dicho Estatuto es aprobado por ley constitucional y, por tanto, por una norma reforzada emanada por el Parlamento de la República; por lo que, tras la reforma que se acaba de referir, se podría pensar que la autonomía de estas regiones sigue estando más protegida por gozar su Estatuto de mayor rango jerárquico pero, al mismo tiempo, se vería más limitada porque la región no decide autónomamente sobre su norma institucional básica. No obstante, conviene precisar también que los Estatutos especiales suelen regular formas de intervención de los órganos regionales en la reforma de sus Estatutos.

9. Buena prueba de esa paridad de tratamiento que reciben en Italia las autonomías locales respecto de las regiones, es que el Gobierno italiano nombra doce representantes regionales y doce locales para integrarse en el Comité de las Regiones de la Unión Europea.

Por último, esta nueva redacción de la ley italiana de ordenación de las autonomías locales reduce las posibilidades de que el legislador estatal o regional establezca límites a dicha autonomía, ya que dichos límites habrán de concretarse legalmente a través de principios¹⁰. De esta forma, el ámbito de actuación propio de los entes locales, y el de las regiones y el Estado, habrán de definirse a través de normas más dúctiles por lo que, en consecuencia, tal definición quedará más abierta a la actuación de los órganos jurisdiccionales y menos a la del legislador.

De lo cual no se deriva en el ordenamiento italiano, sin embargo, que el órgano jurisdiccional encargado de tutelar la autonomía legal y constitucional de los entes locales haya de ser la *Corte costituzionale*. De esta forma, la garantía de una mayor autonomía local en Italia no reclama de modo necesario —o como la mejor forma de tutela— la intervención de la jurisdicción constitucional; de lo que se deduce —en definitiva— que dicha autonomía es cualitativamente diferente, porque no contiene la potestad legislativa y está supeditada a principios normativos y financieros definidos por el legislador regional o nacional¹¹.

II. LAS ALTERACIONES INSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO ESTATAL

Junto a las interesantes reformas que afectan a la organización territorial del poder que se acaban de referir, algunas novedades que han afectado en el ordenamiento italiano a las instituciones de la República merecen también atención en esta crónica. La primera de esas novedades contiene fundamentalmente una reordenación de los ministerios y de la estructura del Gobierno, con el fin de simplificar y hacer más operativa su actuación. Esta nueva regulación legal se realizará a través de un decreto legislativo¹², cuya aplicación se pretende diferir hasta la próxima legislatura.

10. Antes de esta modificación la cooperación entre regiones y autonomías locales era disciplinada por ley regional; tras la reforma, la ley regional sólo puede indicar los principios de dicha cooperación (art. 3 apartado 3). A su vez, según la redacción anterior de la ley, la adopción de reglamentos organizativos por los municipios y provincias había de respetar la ley y el propio estatuto del ente local; tras la reforma, el límite de dicha potestad reglamentaria se sitúa en el respeto del referido estatuto y de los principios fijados por la ley (art. 5).

11. Esto contrasta con la opción adoptada por nuestro legislador en la Ley Orgánica 1/1999. En este sentido, en el ordenamiento italiano se manifiesta nítidamente la vinculación existente entre la tutela de la autonomía de los entes infraestatales por los tribunales constitucionales y la titularidad por dichos entes de la potestad legislativa, ya que dos provincias con atribuciones legislativas en determinadas materias (Trento y Bolzano) son los dos entes locales legitimados para impugnar ante la *Corte costituzionale* las leyes de la República o de su región (Trentino-Alto Adige).

12. En el momento de redactar esta crónica esa disciplina normativa no ha entrado en vigor, porque en el ordenamiento italiano algunos decretos legislativos han de seguir un *iter* específico hasta su aprobación definitiva. A grandes rasgos, el Gobierno ha de remitir el proyecto de decreto legislativo al Parlamento para que manifieste su parecer a través de las Comisiones permanentes de las Cámaras e indique, en su caso, las disposiciones del decreto legislativo que considere que no se corresponden con la ley de delegación; tras este parecer el Gobierno vuelve a redactar el decreto legislativo, que se somete de nuevo a las Cámaras para que manifiesten su parecer definitivo. Este procedimiento se prevé en el artículo 14 de la Ley italiana que disciplina la actividad del Gobierno, para los casos en que el término previsto para el ejercicio de la delegación exceda de dos años, como es el de la reforma ministerial a la que se está haciendo referencia.

Esta medida podrá contribuir –quizás– a disminuir la complejidad de las alianzas gubernamentales y de los pactos de gobierno entre múltiples partidos y fracciones de partido ya que, por ejemplo, reduce a once el número de ministerios (frente a los más de veinte de la actualidad); pero eso difícilmente se consolidará con esta reforma si antes no se reduce el amplio multipartidismo con representación parlamentaria existente en Italia, a través de una reforma electoral que garantice –simultáneamente– un gobierno de legislatura y la adecuada representatividad parlamentaria de la pluralidad política y social del país, como afirmaba el Presidente de la República en el discurso al que se hacía referencia al inicio de este trabajo.

En otro orden de cosas, la labor de la jurisprudencia constitucional está contribuyendo de modo significativo a transformar ciertos aspectos institucionales *clásicos* del sistema constitucional italiano, que venían reclamando una modificación desde hace décadas. A este respecto, merecen una mención especial las decisiones dictadas en el último año por la *Corte costituzionale* sobre la *insindacabilità* (inviolabilidad) de las actuaciones de los parlamentarios. En estas decisiones, el Alto tribunal italiano ha consolidado su doctrina en la que viene definiendo cada vez de modo más restringido el alcance de la inviolabilidad de los parlamentarios, anulando numerosas decisiones de las Cámaras legislativas en las que se valoran como inenjuiciables las actuaciones de sus miembros.

De esta forma, la *Corte costituzionale* ha alterado sustancialmente la que había sido su posición tradicional sobre la cuestión, esto es, que correspondía a las Cámaras en exclusiva determinar cuándo la actividad política de los parlamentarios quedaba incluida en el ejercicio de sus funciones y protegida, en consecuencia, por las prerrogativas parlamentarias. La *Corte* ha definido criterios cada vez más estrictos para aceptar la validez de las decisiones de las Cámaras legislativas sobre la *insindacabilità*, estableciendo –entre otros requisitos– la necesidad de la existencia de un nexo funcional entre las opiniones manifestadas por los representantes y el ejercicio de las atribuciones parlamentarias que les son propias, para que aquéllas queden protegidas por la prerrogativa de la inviolabilidad¹³.

En este sentido, en su jurisprudencia más reciente el Alto tribunal italiano está contribuyendo a pacificar un *campo de batalla* habitual entre el poder judicial y el poder legislativo, garantizando por un lado que las prerrogativas parlamentarias no se conviertan en privilegios escindidos de su finalidad funcional y afirmando, al mismo tiempo, la legitimación de las Cámaras para valorar las actuaciones de sus parlamentarios, protegiendo así al Parlamento y a sus miembros de la a veces excesiva combatividad de los jueces y tribunales italianos hacia la clase política de este país¹⁴.

13. Por ejemplo, en la Sentencia de la *Corte costituzionale* n.º 329 de 1999. La variación de la jurisprudencia de la Corte sobre la materia se confirma en dos recientes Sentencias, las n.º 10 y 11 de 2000. Sobre las mismas puede verse el comentario de A. PACE en, «L'art. 68 comma 1 Cost. E la *svolta interpretativa della Corte costituzionale* nelle sentenze nn 10 e 11 del 2000», en *Giurisprudenza costituzionale*, n.º 1, 2000, pp. 85 y ss.

14. Por ejemplo, en la Sentencia de la *Corte costituzionale* n.º 252 de 1999.

III. OTRAS CUESTIONES INTERESANTES DE ALCANCE CONSTITUCIONAL

En este último año se han producido otras importantes innovaciones normativas en Italia, que dan cuenta de la simultaneidad entre las reformas constitucionales y las actuaciones de política legislativa que han caracterizado esta última legislatura. Dentro de las primeras, completa las modificaciones constitucionales que se han tratado ya, la Ley constitucional n.º 2 de 1999¹⁵. Esta ley constitucional incorpora al artículo 111 de la Constitución italiana principios esenciales del justo proceso que, de esta forma, adquieren rango constitucional (como el principio del proceso contradictorio en condiciones de paridad entre las partes, y de duración razonable; o los derechos del acusado en el proceso penal, incluido el derecho a un intérprete si no comprende o habla la lengua usada en el proceso, derecho vinculado a la tutela judicial efectiva que ya había sido incorporado por vía jurisprudencial¹⁶).

Dentro de las novedades de carácter legislativo, merecen atención algunas disposiciones legales en las que el Parlamento italiano ha tratado de dar cobertura normativa a determinadas manifestaciones del pluralismo social, cultural y político, en condiciones de igualdad sustancial. En este sentido destaca la reciente Ley n.º 482 de 1999 de tutela de las minorías lingüísticas históricas, en la que el legislador italiano va más allá de las exigencias constitucionales deducidas por la *Corte costituzionale* acerca de dicha tutela, y en la que se protegen las lenguas y culturas de doce poblaciones diferenciadas, de forma complementaria a la tutela que reciben determinadas lenguas distintas de la italiana en regiones y provincias con Estatuto especial. Esa protección se plasma en el reconocimiento legal de concretos derechos para esas poblaciones, fundamentalmente el de la enseñanza de la lengua minoritaria durante la educación obligatoria, el del uso de la lengua en las relaciones con la Administración, y el de la utilización y el registro del nombre y los apellidos en la lengua *materna* protegida.

También se sitúa en esa perspectiva de la garantía del pluralismo político y de la protección de las minorías, la Ley n.º 28 de 2000. Esta ley contiene importantes disposiciones para preservar la paridad de acceso de las fuerzas políticas a los medios de información –tanto públicos como privados– durante los períodos electorales y los referendos por un lado, y durante los períodos políticos ordinarios por otro (lo que en la ley se llama *comunicación política*). La importancia de

15. En este año se ha producido una modificación constitucional más, no de menor importancia pero que está pendiente de desarrollo legal. Se trata de la Ley constitucional n.º 1 de 2000, que introduce en el artículo 48 de la Constitución italiana la institución de una circunscripción electoral específica para los ciudadanos italianos residentes en el extranjero con el fin de hacer efectivo su derecho de voto, cuyo ejercicio ha encontrado tradicionalmente numerosas trabas en el ordenamiento italiano.

16. La Corte ha determinado que el derecho a usar la lengua propia en un proceso judicial se vincula con la tutela judicial efectiva; pero ha considerado también que de la tutela constitucional de las lenguas minoritarias y de los derechos lingüísticos de las minorías no se deriva un derecho constitucional a usar la lengua minoritaria en los procesos judiciales, ya que tal posibilidad corresponde a la decisión del legislador y a su expresa previsión legal (así, en la reciente Sentencia de la *Corte costituzionale* n.º 406 de 1999, cuyo ponente es el magistrado G. Zagrebelsky).

esta nueva disciplina legal es evidente, ya que somete a regulación pormenorizada tanto la propaganda política –gratuita u onerosa–, como los propios espacios informativos y los debates televisivos en radio y en televisión; y, además, exige la paridad de tratamiento entre las fuerzas políticas también a los medios de comunicación privados, cuestión ésta especialmente importante en Italia, donde el líder de la oposición y durante un tiempo Presidente del Consejo de Ministros es titular de un buen número de dichos medios.