

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ITALIA. PROCEDIMIENTO Y CONTENIDO¹

Eduardo Rozo Acuña

1. El problema de la reforma constitucional en Italia.

Como se sabe, la Constitución que hoy rige en Italia, promulgada en 1947 entró en vigencia en enero de 1948, al tiempo que fue el punto final de los sucesos italianos de la segunda guerra mundial, significó el comienzo de una nueva etapa histórica para el país: el fin del fascismo y de la monarquía, el comienzo de la República, de la democracia parlamentaria y del pluralismo político.² Fue el resultado de una Asamblea Constituyente que representó todas las fuerzas políticas democráticas, deseosas de reconstruir un país destruido por la guerra y por las luchas intestinas. La Constitución debía ser el instrumento y la base jurídico-política para la construcción del nuevo estado social de derecho, desarrollado y de participación democrática, capaz de dar contenido y de realizar el fundamental programa *de remover los obstáculos de orden económico y social, que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana como también la efectiva participación*

ABOGADO DEL EXTERNADO
DE COLOMBIA.
EX-PROFESOR DE LA
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO.
EX-DIPLOMÁTICO.
PROFESOR ORDINARIO DE
DERECHO PÚBLICO
COMPARADO DE LA
FACULTAD DE
JURISPRUDENCIA
UNIVERSIDAD DE URBINO.

¹ Presentado en la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, Buenos Aires, septiembre de 1998.

² Eduardo Rozo Acuña, *La República Parlamentaria de Italia*, Bogotá, 1987 (incluye la traducción al castellano del texto constitucional).

de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.³

Un juicio objetivo sobre la Primera República puede ser dado en el sentido que hasta finales de los años 70 el país no sólo logró un gran desarrollo económico (algunos lo califican de *milagroso*), sino también un desarrollo político considerable, tal vez más acelerado que el mismo desarrollo económico, que desafortunadamente desbordó en un exceso de poder de los sindicatos y de los partidos políticos. Los primeros, los sindicatos, en gran parte, fueron causa de la creación de una estructura de estado social de bienestar (*welfare-state*) que no tuvo en consideración las realidades económicas del país ni su futuro como parte integral de una nueva Europa unificada.⁴ Los segun-

dos, los partidos, especialmente los de centro-izquierda dominantes (democristianos, socialistas, liberal-republicanos), que han mandado en el país después de la guerra, crearon una verdadera partidocracia,⁵ que sin duda ha sido causa de la tremenda situación de la deuda pública interna, que no tiene comparación en el mundo desarrollado, ni en los otros,⁶ y uno de los más altos índices de corrupción política y administrativa, que produjeron el fenómeno de la "revolución" judicial de *mani pulite*, de tanta importancia para nuestro tema, pues, con él, la necesidad de la reforma constitucional y de las instituciones se volvió urgente e inaplazable, ya que ha conllevado, como consecuencia inmediata, la extinción, por lo menos formal, de los viejos partidos políticos y de la clase política que los ha dirigido.⁷

³ Artículo 3 de la Constitución italiana.

⁴ Este juicio en ningún modo desconoce la inmensa labor de los sindicatos italianos en la construcción de una sociedad, no sólo desarrollada económicamente sino con más igualdad, más libertad, más democracia. A mi juicio, precisamente su éxito los llevó rápidamente a convertirse en parte de la clase política y a participar en modo egoísta de los beneficios del ejercicio del poder, naturalmente con el beneplácito y el favor interesado de los partidos políticos.

⁵ Precisamente según las previsiones del gran estudioso de los partidos políticos, Robert Michels, *Potere e Oligarchie. Organizzazione del partito*, Milano, 1989. Pero los partidos italianos también han dado su aporte considerable en la construcción del nuevo Estado y de la nueva sociedad en modo tal, que un juicio imparcial no puede menos que reconocerlos también como instituciones fundamentales en el crecimiento general del país.

⁶ ISTAT, *Anuario Statistico*, Roma, 1997, pp 524 ss.

⁷ En Italia es común oír que los jueces de *mani pulite* acabaron con la Primera República y que se debe realizar el paso hacia la Segunda República; de aquí la necesidad de las reformas constitucionales. A este propósito, sobre los partidos políticos italianos, cada uno desde el poder, como la Democracia Cristiana y el Socialista, o en la oposición, como el Comunista, han contribuido de manera indiscutible al desarrollo italiano.

2. El procedimiento para la reforma constitucional.

En este punto de las consideraciones generales, es posible afirmar que, en el momento actual, Italia se encuentra políticamente obligada a cambiar su Constitución para poder, de este modo, comenzar su nueva etapa política, justamente la Segunda República, pues de la Primera, luego de *Tangentopoli* y de *Manipulite* quedan sólo los vestigios institucionales que no son más funcionales ni para la continuidad del sistema político italiano ni, sobre todo, para la entrada y la permanencia definitiva de Italia en la Unión Europea, meta obligatoria fijada para los próximos dos años, especialmente con la entrada en vigor de la moneda única, el Euro, y de la unión económica y monetaria en 1999.

En este último período de 1992 a 1995 Italia ha visto la extinción de todos los principales y tradicionales partidos políticos <DC-PSI-PCI-Liberal-Repúblicano> y el surgimiento de nuevos <Lega-CCD-PPI-Forza Italia-PDS-RC>⁸. Se ha visto aprobar una reforma del

sistema electoral que, en vez de mejorar, ha empeorado la situación, pues sin decidirse por un sistema mayoritario o por la confirmación del viejo sistema proporcional, optó por tomar lo peor de los dos sistemas, creando un sistema electoral mixto cuyos resultados han sido verdaderamente negativos para la gobernabilidad del país.⁹ También se vio la victoria, con el nuevo sistema electoral, del partido-empresa de Berlusconi, Forza Italia, que junto con Alianza Nacional, partido heredero del fascista Movimento Social Italiano, y de la Lega Nord, formó un gobierno que duró sólo pocos meses, también esta vez en buena parte por causa de los problemas judiciales del jefe de gobierno, Berlusconi. Después de dos gobiernos de emergencia,¹⁰ ganaron las elecciones de 1996 las fuerzas de izquierda del PDS y de RC (los excomunistas y los nuevos comunistas), que con algunos movimientos políticos nuevos de centro-Maccanico, Dini, los Populares de Marini- y el partido de los Verdes, formaron la alianza del "Ulivo", que ha gobernado al país en los últimos meses.

⁸ Democrazia Cristiana, Partido Socialista Italiano; Lega Nord, el movimiento separatista de Bossi; CCD, el Centro Democrático; PPI, el Partido Popular Italiano, (estos dos son los restos de la DC); Forza Italia, es el partido-empresa de Berlusconi; PDS ex partido comunista transformado en Partido Democrático de Izquierda, RC, Refundación Comunista. Para muchos, los viejos y los nuevos partidos son la misma cosa, se trata sólo de transformismo político.

⁹ Eduardo Roza Acuña, *Il nuovo sistema elettorale italiano*, Urbino, 1996.

¹⁰ Los gobiernos de pocos meses de duración, de Maccanico y Dini, tecnócratas democristianos de la Primera República, que aspiran a pasar triunfantes a la Segunda.

Esta alianza de gobierno, cuyo líder es el jefe del PDS, ex partido comunista, Massimo D'Alma, ha dirigido el actual proceso de reforma constitucional, teniendo la presidencia de la Comisión Parlamentaria Bicameral, que comenzó a funcionar en febrero de 1997, y que el 30 de junio 1997 terminó su primera fase "quasi constitucional", consignando al Parlamento su Primer Proyecto de Ley Constitucional o de acto legislativo reformativo de la constitucional¹¹ y que, después de haber recogido y clasificado las enmiendas al proyecto propuestas por los parlamentarios, presentó un texto definitivo al Parlamento en noviembre de 1997, que no llegó a ser aprobado, ahogándose definitivamente en junio de 1998, lo que significó el enésimo fracaso, en los últimos quince años, en el intento de reformar la Constitución.

Italia es un país con muchas dudas sobre el papel que debe desempeñar el pueblo en la solución de sus problemas políticos y tal vez por esta razón las instituciones de la democracia indirecta priman sobre las directas. Existe iniciativa

popular para las leyes pero no para las reformas constitucionales; hay *referéndum* pero solo abrogativo y con exclusión de las materias constitucionales.¹² La Constitución, que nació de una Asamblea Constituyente, y la República, que nació de un *referéndum*, prohíben la participación popular directa, por vía de constituyente o de *referéndum* en la reforma de la Constitución y del sistema político. En efecto, la Constitución ha previsto para las revisiones constitucionales un procedimiento esencialmente indirecto, según el cual el constituyente es el Parlamento y las reformas son sometidas a consulta popular sólo en caso que sean aprobadas con menos de los dos tercios de los votos de las cámaras y si, además, lo solicitan la quinta parte de los miembros de una cámara, quinientos mil ciudadanos o cinco Consejos regionales. El proyecto de reforma es de exclusiva iniciativa del Parlamento; las cámaras lo discuten y aprueban o rechazan, requiriéndose para su aprobación una doble vuelta, es decir dos deliberaciones y dos votaciones sucesivas y el voto favorable de la mayoría absoluta de cada cámara en la segunda votación.¹³

¹¹ Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali, *Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, Roma, 30 giugno 1997.

¹² Ver, respectivamente, artículos 71 y 75 de la Constitución.

¹³ Artículo 138 de la Constitución. El artículo 139 prohíbe el cambio de la forma republicana.

Como se analizará más adelante, la necesidad de reformar la Constitución ha sido tema de discusión y de controversia por lo menos en los últimos tres lustros. Se han nombrado diversas comisiones parlamentarias para el estudio y la proyección de la reforma pero ninguna ha logrado tener éxito. El balance es que, hasta hoy, el Parlamento no ha querido o no ha podido hacer la reforma constitucional. Con la caída de la Primera República y la necesidad de fundar la Segunda, el Parlamento italiano creó su enésima Comisión Parlamentaria y tuvo a su estudio el último proyecto de reforma constitucional. Las previsiones no eran optimistas y en realidad no lo podían ser, sobre todo si se tenía en consideración el procedimiento que las fuerzas políticas parlamentarias dominantes habían escogido para hacer la reforma y los resultados del trabajo "constituyente" realizado por la Bicameral.¹⁴

3. Los intentos de reforma constitucional en los últimos años.

Como se ha dicho, han sido varios los intentos de reformar la Carta constitucional que los gobernantes italianos han realizado en los últimos quince años. No ha pasado

legislatura que no haya deseado realizar la reforma, por lo menos como programa de los diversos partidos políticos en el poder y aún en la oposición. Siempre se ha seguido en estos intentos el procedimiento del artículo 138 de la Constitución con alguna pequeña variación, como, por ejemplo, la institución de comisiones especiales para el estudio y la preparación de anteproyectos de reforma para presentarlos al Parlamento en pleno, para su discusión y votación definitiva. El resultado ha sido siempre el mismo: no se ha hecho ninguna reforma. Naturalmente las propuestas de cambiar de procedimiento, de intentar hacer la reforma, por ejemplo, por medio de una Asamblea Constituyente o Constitucional, tienen muchos simpatizantes, pero la mayoría de la clase que detenta el poder formal, en el momento actual, el Presidente de la República, los jefes de los partidos de gobierno y varios de la oposición, prefieren la vía del artículo constitucional 138 que, saben bien, no puede conducir a ninguna reforma. Prefieren que cambiar la Constitución puede significar comenzar otra era política, dar posibilidades a nuevas formas de gobierno, a nuevos procesos políticos, que podrían dar al traste con la estructura de poder que hasta hoy los ha favorecido, no obs-

¹⁴ Ver las críticas de Giovanni Sartori desde antes de la Bicameral en *Come svagliare le Riforme*, Bologna, 1995, p 77 ss.

tante *mani pulite*, y a pesar de que los jueces hayan mandado a la cárcel, al exilio político o estén aún procesando a los ancianos y a los más jóvenes jefes de la Primera República.

Las últimas comisiones para la reforma se conocen por los nombres de sus presidentes: Bozzi, De Mita, Iotti, todos miembros del Parlamento, los dos últimos jefes o líderes de los dos partidos políticos más importante en su momento, la Democracia Cristiana y el Partido Comunista. De estas comisiones parlamentarias, formalmente instituidas para proyectar las reformas institucionales y, eventualmente, la reforma constitucional, no se obtuvo ningún resultado concreto. La Comisión Bozzi y la de D'Alema, son las que más resultados han ob-

tenido: llegaron a proponer algunas ideas y pre-proyectos de reforma de las instituciones¹⁵, mientras las otras ni siquiera llegaron a elaborar propuestas o conclusiones. Se han perdido tres lustros y, mientras tanto, la crisis política general e institucional, que explotó con *tangentopoli* y *manos limpias*, sigue su curso sin que se vea solución cercana.

Ciertamente la culpa del fracaso de las mencionadas comisiones no es de darse sólo a las mismas, sino a todo el Parlamento y con él a la clase política italiana, que ha sido muy conservadora, hasta el límite de no haber permitido ni los más urgentes retoques al sistema político, que le hubieran podido evitar, al menos, una parte de la crisis que hoy padece. Se puede pensar,

¹⁵ La Comisión Bicameral presidida por el Representante Bozzi trabajó sobre todo en 1985 y llegó a unas conclusiones aprobadas tímidamente por los partidos en el gobierno (DC, Psi, Pri, Pli) sin siquiera obtener la mayoría relativa de sus miembros: votaron a favor 16 del total de 41 miembros. No podía ser diferente, pues la Comisión, como cualquier comisión parlamentaria para estudiar posibles reformas institucionales, reflejaba directamente en su composición la crítica situación política del país en ese momento y naturalmente los conflictos ideológicos y de intereses de cada partido y grupo representado en el Parlamento. Las conclusiones de la Comisión Bozzi se concretaron en siete proyectos de ley: algunos de carácter constitucional, sobre la reelección del presidente de la República, el voto de confianza y de censura al presidente del consejo de ministros, derechos políticos, la reparación del daño por error judicial, presupuesto y gasto público y la descentralización administrativa. No era una gran reforma, mas bien lo contrario, pero hubiera ayudado a comenzar a superar los problemas políticos del sistema y sin duda hubiera evitado muchas más, como los de *tangentopoli* y *mani pulite* si, por ejemplo, se hubiera aprobado la reforma propuesta por la Comisión Bozzi del artículo 49 de la Constitución para permitir un control popular sobre la organización interna de los partidos políticos, su transparencia patrimonial y sus fuentes de financiación central y periférica. Esta propuesta fue hecha siete años antes que explotara el escándalo judicial de la financiación ilícita de los partidos que decretó el fin de los más importantes de ellos y la caída de la Primera República. Ver, Vincenzo Atripaldi e Franco Fichera, *Dalla grande riforma alla politica delle istituzioni*, Padova, 1986, pp 37 ss. La Bicameral de D'Alema también presentó un proyecto relativamente completo de reforma constitucional.

por ejemplo, a los cambios fundamentales al control interno y a las fuentes de financiación de los partidos, a la legitimidad del gobierno, al sistema electoral, a la estabilidad y a la gobernabilidad; a la inmunidad y a la impunidad de los parlamentarios; al voto de censura constructivo; al gasto público y a la deuda pública interna; al estado social, a la providencia y la asistencia social; al estado descentralizado y al federalismo; al sistema educativo y a la autonomía universitaria. Si la clase política no hubiera sido tan radicalmente conservadora, defensora a ultranza del *statu quo* en los últimos 20 años, la situación económica, social, política del país no habría llegado al punto de no retorno, como aún los más optimistas aceptan que se encuentra.¹⁶ Los índices económicos de los últimos cuatro años no pueden ser peores: la desocupación ha llegado a niveles de alarma nacional, sobre todo en el centro-sur y entre los grupos más jóvenes de la población; la producción y el consumo en disminución progresiva; a niveles europeos, Italia ha faltado a sus compromisos

comunitarios de Schengen, del Sistema monetario europeo y de Maastricht.¹⁷ Los italianos en el momento actual son los que pagan más impuestos y tasas, en Europa y en el mundo; inclusive han pagado un impuesto extraordinario para poder entrar en Europa, la tristemente famosa "tasa para Europa"; se paga la gasolina más cara del mundo, mucho más de un dólar por litro, mientras en el mercado mundial cuesta centavos de dólar; el asalariado medio no recibe más del 60% del salario bruto; el resto son impuestos o descuentos de previsión social y seguridad.¹⁸

Es cierto que una reforma constitucional y de las instituciones, por sí sola, no resuelve la situación crítica que se vive, pero es irrefutable que si no se hacen estas reformas la situación será no solamente peor sino irreversible. Aparentemente sensibles ante la situación, los líderes políticos en 1997 decidieron de nuevo intentar el camino de las reformas. Partieron una vez más en modo falso, según el punto de vista de buena parte de la crítica, pues se

¹⁶ GARBERO, Piero. *L'Italia di fronte al debito pubblico e l'integrazione monetaria europea*, Torino, 1994.

¹⁷ RAMPINI, Federico. *Italia svalutata: un "pirata" in Europa?* en *Europa/I*, Il Mulino, XI.IV/95. Sin embargo, hay que precisar que con gran esfuerzo Italia, desde septiembre del 97, ya está cumpliendo sus obligaciones de Schengen (especialmente en materia de unión de fronteras), y desde mayo del 98 también cumplió con sus obligaciones de Maastricht y entró a ser parte de la Unión Monetaria.

¹⁸ *La Società Italiana nella Prima Repubblica (estadísticas)*, en *Il libro dei fatti*, Adnkronos-Libri, 1966.

insistió, ante la incapacidad del Parlamento, en el "método", tantas veces fracasado, de la Bicameral, con tal de evitar la Asamblea Constituyente que causa verdadero pánico a la clase política archi-conservadora. A la pregunta del momento: ¿llevará a alguna parte esta enésima Bicameral? La respuesta de la opinión pública general fue completamente negativa.

4. El intento de reforma constitucional de 1997-98.

Los optimistas pensaron que la época de las Comisiones Bozzi, De Mita, Iotti había quedado atrás y que la Comisión Parlamentaria Bicameral de 1997 (en adelante CPB) para las reformas constitucionales representaba un seguro elemento de progreso; que los hechos judiciales de los últimos años y la crisis general que se vive, finalmente habían movido al conservatismo de la clase política italiana hacia las reformas institucionales y constitucionales. Los realistas pensaron que los conservadores no se iban a mover y que sólo estaban intentado un nuevo juego para impedir el cambio. Tenían razón, como siempre, estos últimos. Si no fuera así, la clase política hubiera optado por el úni-

co camino viable y seguro para llegar a la esperada reforma: la Asamblea Constituyente, con participación popular en su formación, en la elaboración de los proyectos y, sobre todo, en la aprobación final, a través del *referéndum*, del trabajo constituyente.

Pero, habiéndose descartado la Constituyente, la realidad presentó una CPB que trabajó desde febrero de 1997 y que el último día de junio entregó a las presidencias de las Cámaras sus conclusiones en un Proyecto de Reforma Constitucional que no convenció ni a sus propios miembros, ni siquiera a los más optimistas de ellos.¹⁹ Sólo se manifestaron satisfechos los líderes del conservatismo y de la defensa del *status quo*, a su propio beneficio, como el Presidente de la República que esperaba, gracias a las reformas propuestas por la CPB, permanecer en el poder otros años más; el líder del partido-empresa Berlusconi, que se favorecía en su imagen dando a creer que quería las reformas mientras en realidad su único deseo era usar la Bicameral para obtener una reforma de la justicia completamente a su favor, de lo contrario, el resto de la reforma no pasaría (como efectivamente sucedió) y los excomunistas del DS (democráticos de izquierda), con

¹⁹ El proyecto fue aprobado con 51 votos a favor, 9 votos contrarios, 3 abstenciones, 7 entre ausentes y renunciantes.

D'Alema a la cabeza, que habiendo llegado al poder, descaban lograr algunas reformas para permanecer, pero sin poner en juego sus mayorías relativas. Al final, como ningún partido y ningún líder quería la reforma seria y funcional del sistema político y, como en el juego de la Bicameral tampoco nadie pudo obtener lo que realmente deseaba, la Bicameral y sus proyectos de reforma se hundieron definitivamente en el mes de junio de 1998, antes de que el Parlamento pudiera terminar de discutirlos y votarlos.

4.1. Procedimiento que se siguió.

Para la conformación y el funcionamiento de la CPB de 1997, el Parlamento tuvo que hacer una "reforma constitucional"²⁰ pues de lo contrario se hubiera tenido que aplicar el vigente artículo 138 de la Constitución que, como hemos visto ya, no prevé que una comisión bicameral proyecte los cambios constitucionales para que el Parla-

mento los discuta y, eventualmente, apruebe o rechace. En efecto, el Parlamento, el 24 de enero de 1997, aprobó el acto legislativo o la Ley Constitucional (como se denomina en Italia) No 1, creando la CPB, compuesta de treinta y cinco senadores y la misma cantidad de representantes o diputados (así se denominan los miembros de la Cámara). La CPB eligió su presidente²¹ con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

La CPB por mandato de la ley constitucional debía cumplir su trabajo en dos tiempos: en el primero, de poco más de tres meses, debía proyectar las reformas constitucionales (cosa que hizo) y en el segundo debía defenderlas ante las Cámaras (cosa que no logro hacer). La CPB podía elaborar, por mandato de la ley constitucional, proyectos únicamente sobre algunos títulos de la Segunda Parte de la Constitución, es decir, sólo parcialmente sobre la parte orgánica.²²

²⁰ En el Parlamento italiano no hubo debate para la reforma constitucional necesaria para la creación de la CPB; tampoco lo hubo entre la ciudadanía, pero en estricto sentido de eso se trató, si se considera que para su creación ha sido necesaria una "ley constitucional", es decir con doble vuelta de discusión y votación, con el requisito de la mayoría absoluta en la segunda votación, o sea, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 138 de la Constitución. Para evitar el *referéndum* sobre esta ley constitucional (art. 138 inciso 3) su aprobación en la segunda vuelta fue hecha en las dos cámaras con la mayoría de los dos tercios del total de los votos.

²¹ Fue elegido Massimo D'Alema, jefe del partido excomunista, hoy llamado PDS, partido democrático de izquierda, mayoritario en la actual coalición de gobierno.

²² La ley constitucional que creó la CPB expresamente prohibió que ésta se ocupara de la I Parte de la Constitución, es decir que en materia de principios fundamentales, derechos y deberes de los ciudadanos no tuvo competencia. Sus proyectos de reforma podían considerar sólo parcialmente la II Parte de la Constitución, es decir, en lo relacionado con la organización política o el ordenamiento interno de la República, más precisamente sólo sobre: forma

Como se puede fácilmente entender, aquí ya comenzaron a presentarse las limitaciones que el conservatismo de la clase política había impuesto a la Comisión. En este mismo sentido, la CPB debía también examinar los proyectos presentados por los presidentes de las Cámaras y elaborados por los miembros del Parlamento, antes de la entrada en vigor de la ley, que también dispuso que la CPB debía terminar sus trabajos preliminares, como en efecto terminó, el 30 de junio 1997. (arts. 1/5 y 2/4)

La ley constitucional de creación de la CPB también previó que los miembros de las Cámaras podían presentar proyectos de enmiendas a las propuestas de la CPB durante todo el mes de julio y que esta debía pronunciarse sobre ellos después de los sucesivos treinta días, art.2/5.²³ Para la discusión ante las Cámaras, la CPB estaría representada por un comité formado por el Presidente, por los ponentes y por los senadores y representantes voceros de todos los grupos parlamentarios. En el curso de los debates se debían aplicar los reglamentos de las Cámaras. Se podían

presentar reformas generales al proyecto de la CPB y ésta, a su vez, podía presentar enmiendas y subenmiendas hasta 48 horas antes de que comenzara la sesión en la cual se debían votar los artículos o las enmiendas mencionados. A las enmiendas de la CPB se podían presentar subenmiendas por parte de los voceros de los grupos parlamentarios y por parte de al menos 20 representantes o 10 senadores hasta un día antes de la sesión de votación de dichas enmiendas. Todo muy interesante, como juego parlamentario, pero ineficaz como procedimiento para la aprobación de la reforma constitucional. Hay que recordar que los parlamentarios, en el sólo mes de julio que tuvieron inicialmente a disposición para presentar enmiendas al proyecto de la CPB, elaboraron ¡más de 42.000!. Fácilmente se puede imaginar cuántas más se presentaron a las enmiendas de las enmiendas y por qué se llegó al fracaso final de junio de 1998. De todos modos, sólo para recordar lo absurdo del mecanismo, que naturalmente nunca se llegó a poner en práctica, el proyecto o proyectos de ley constitucional que salieran, debían ser adoptados por

de Estado y de gobierno, bicameralismo y garantías constitucionales. El tema del Poder Judicial, que hace parte de la II parte de la Constitución también quedó excluido de las competencias de la CPB. Art. 1, inciso 4, aunque la CPB proyectó algunas reformas en la materia.

²³ Para dar una idea de lo caótico de la situación, se hace énfasis sobre el hecho de que los parlamentarios italianos presentaron más de 42.000, léase bien, más de 42.000 proyectos de enmienda y que, supuestamente, pero poco probable, la CPB debe trabajar en el mes más caluroso del verano, agosto, para poder, en el mes de septiembre, responder a estos proyectos, según el mandato de la ley constitucional que la creó.

cada Cámara con dos sucesivas deliberaciones, con no menos de tres meses de intervalo, y aprobados artículo por artículo por cada Cámara, sin voto final sobre cada proyecto, sino con un voto único sobre la totalidad de artículos de todos los proyectos. En el segundo debate, para el voto único final se requería la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara (art.3/4 de la ley que creó la Bicameral).

Si después de todo este largo trámite el Parlamento aprobaba un texto definitivo de ley constitucional de reformas, debía ser sometido a *referéndum* popular dentro de los tres meses siguientes a la publicación del texto y promulgado si en el *referéndum* participaba la mayoría de ciudadanos y si de estos la mayoría de votos válidos era a favor.²⁴ Aún más, en una lectura del art. 5, inciso 2, de la ley que creó la CPB que va más allá del texto literal, se entiende que el Parlamento o, mejor, la clase política quiso evitarse problemas constituyentes para el futuro ordenando que para las reformas siguientes se debía aplicar, exclusivamente, el artículo 138 de la Constitución.

Por último, según el art. 6 de la norma constitucional que la creó, la CPB debía cesar en sus fun-

ciones con la publicación de la reforma constitucional, aprobada según el procedimiento descrito o también en el caso de llegarse a decretar la disolución de una o de las dos Cámaras del Parlamento. La ley no previó que la Bicameral podía cesar en sus funciones si el Parlamento la ahogaba, como en efecto sucedió, no dando trámite a sus propuestas y ordenando archivarla, como los jefes políticos, Berlusconi a la cabeza, hicieron en junio de 1998.

4.2. El Trabajo realizado por la CPB.

El último día de junio 1997, después de poco más de tres meses de trabajo, la CPB entregó al Parlamento su proyecto de ley constitucional reformativo de la Constitución. Los más optimistas dijeron que su trabajo no representaba la expresión de aquellas aspiraciones innovadoras que durante muchos años han acompañado a la sociedad civil sin ser escuchadas por la clase política, pero que, sin embargo, lo hecho representaba "mucho" ante la "nada" que había antes de la CPB. Los más pesimistas, contrariamente, consideraron que se trataba sólo de una pérdida de tiempo pues el conservatismo de la clase política italiana no quiere y no

²⁴ Art.4. Existiendo diferentes tipos de mayoría, el texto debería ser más preciso y decir *mayoría absoluta de votos*, en los dos casos, es decir en el mismo modo que se interpreta el art. 75/4 de la Constitución.

permite reforma alguna. Los realistas consideraron que, posiblemente, se lograría aprobar una reforma pero que sería sólo de maquillaje al sistema político; sería un intervento de latonería y de pintura, cuando el sistema urgentemente necesita de mecánica e ingeniería constitucional. Esta vez los pesimistas tuvieron la razón, pues no se llegó ni siquiera al maquillaje de los realistas. Aparte estas consideraciones, veamos a qué conclusiones llegó la CPB.

1.- El proyecto definitivo de reforma constitucional presentado al Parlamento por la CPB a finales de 1997, comenzaba con proponer modificaciones a la *Forma de Estado y a la descentralización*, es decir a los primeros diez artículos de la II Parte de la Constitución (arts. 55 a 66). En síntesis esta parte del proyecto de reforma proponía una *República federal, constituida por Comunas (municipios), Provincias, Regiones y Estado, que funcionan sobre la base de la subsidiariedad y diferenciación*.²⁵

No se modificaba el *status* de las cinco regiones con estatuto especial.²⁶ Todas las Regiones decidían, en su estatuto, sobre su propia forma de gobierno y sistema electoral.²⁷ El Estado se reservaba 31 materias de su exclusiva competencia, entre las cuales estaban: política exterior, ciudadanía, inmigración, elecciones europeas, defensa, fuerzas armadas, tutela del ahorro y de los mercados financieros; órganos constitucionales e instituciones estatales lo mismo que las materias relativas a leyes electorales, orden judicial, jurisdiccional, penitenciario, estadísticas e informática en la administración a todos los niveles; regulación de la producción y de los mercados, la educación y la universidad, la investigación, la salud y el ambiente, transporte, telecomunicaciones, energía, protección civil.²⁸ Sobre las demás materias decidían las Regiones. De manera especial, el proyecto de reforma les concedía autonomía financiera y tributaria (podían crear tributos propios, adicionales o sobreimpuestos a las cargas nacionales); un fondo especial

²⁵ Art. 55 en el proyecto y eventualmente en la nueva Constitución. Este mismo artículo trae un ejemplo de la forma romántica, idealista, como se ha enfrentado el problema de la creación de la descentralización o del federalismo, que es tal vez uno de los más graves que vive actualmente el país. El inciso 4 dice: *Las relaciones entre Comunas, Provincias, Regiones y Estado se inspiran en el principio de la leal cooperación*. Interesante saber qué piensan los habitantes de las regiones, provincias y municipios del norte sobre el concepto de *leal cooperación* de esta parte del artículo.

²⁶ Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige y Val d'Aosta. art.58.

²⁷ Art. 61.

²⁸ Art. 59. Como se puede apreciar, el federalismo queda para las enmiendas al proyecto de la CPB.

aseguraba los recursos de la nación a las Regiones con menor capacidad fiscal por habitante. En cuanto a las Comunas o Municipios, les correspondía en general todas las funciones administrativas salvo aquellas de competencia exclusiva de las Provincias, de las Regiones o del Estado. También las Comunas y Provincias tenían capacidad impositiva propia y participación en las entradas tributarias nacionales. De manera poco clara, el proyecto prescribía que de todos modos se repartían sólo las funciones públicas que *no pudiesen ser adecuadamente desarrolladas por la autonomía de los particulares.*²⁹ Es decir, la acción de los entes territoriales y del mismo Estado era subsidiaria a aquella de los particulares.

2.- Las reformas sobre el *Parlamento* tenían como principal objetivo romper el actual bicameralismo perfecto. Se hacía una distinción entre Cámara y Senado. La primera era la titular exclusiva del control político sobre el gobierno y era el órgano legislativo general. (El Senado interviene sólo en el caso de leyes especialmente importantes, la ley sobre las finan-

zas del Estado y la de presupuesto). Su composición se reduce de los más de 600 de hoy a 400 diputados o representantes y se reduce también la edad del electorado pasivo a 21 años (hoy es de 25). El Senado, en cambio, es la cámara de "garantías"; los actuales 315 senadores se reducen a 200, con no menos de 35 años de edad, el electorado activo no menor de 25 años de edad. Tenía como otras funciones, aparte la legislativa especial, elegir aquellos miembros del Consejo Superior de la Magistratura, de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo que son de elección parlamentaria; podía constituir comisiones de investigación con los mismos poderes de la autoridad judicial. En el seno del mismo Senado se proponía la creación de la Comisión de las Autonomías, compuesta, en partes iguales, de senadores, de Presidentes de las Regiones y de representantes de las entidades locales. Esta Comisión tenía, como función especial, la participación en la discusión de las leyes relacionadas con las autonomías locales, sobre todo de tipo fiscal y tributario.³⁰

²⁹ Arts. 61 a 66. El nuevo art. 56 es el que en modo oscuro prescribe que las funciones que no pueden ser adecuadamente desarrolladas por la autonomía de los particulares son las que se reparten entre las comunidades locales, organizadas en Comunas y Provincias, las Regiones y el Estado, con lo cual se desea incentivar al máximo la "privatización" y dejar como residual la intervención pública.

³⁰ Las reformas al Parlamento están en los arts. 84 a 97. Se nota la racionalidad de la propuesta de reducir en más de trescientos el número de parlamentarios, lo mismo que la disminución

3.- El proyecto de la CPB no podía no contemplar la reforma del *referéndum*, considerando que, según la mentalidad conservadora de la clase política, en los últimos años el pueblo ha sido convocado a participar muchas veces y sobre muchos temas.³¹ Si hasta hoy se requieren 400.000 firmas para la convocación, en la propuesta de la CPB se exigían 800.000, es decir el doble, para poner un freno a este derecho. Igualmente la CPB proyectaba una ley que limitara el número máximo de *referéndum* en cada consulta popular. Hasta hoy el *referéndum* en Italia es sólo para derogar normas; en la reforma era previsto también el *referéndum propositivo*, para deliberar sobre la aprobación de un proyecto de ley de iniciativa popular que, pasados 18 meses de su presentación, las Cámaras no lo hubiesen tomado en consideración.³²

4.- El proyecto también proponía reformas en materia de los

decretos con fuerza de ley que podían ser dictados por el gobierno sólo en caso de necesidad y emergencia, en circunstancias que tuvieran que ver con la seguridad nacional, necesidades financieras o calamidad pública, que hicieran obligatoria la emanación de normas con entrada en vigor inmediatamente.³³

5.- Sobre la *forma de Gobierno* había aspiraciones de un cambio hacia el presidencialismo a la francesa, pero la CPB presentó una propuesta verdaderamente a la italiana. En efecto se proponía, dejando intacto el parlamentarismo, la elección popular directa del Jefe del Estado o Presidente de la República, con mayoría absoluta o *ballottage*, que en la fórmula no es jefe de gobierno, ni tiene poderes ejecutivos diferentes a presidir el Consejo Supremo de política exterior y defensa, que sería creado por ley. Las funciones que tiene en el proyecto son las típicas de los jefes de Estado de las repúblicas parla-

de la edad del electorado pasivo para la Cámara, mientras, por contraste, sobresale la irracionalidad de dejar inmodificada la edad del electorado activo para el Senado que absurdamente sigue siendo de 25 años, mientras en todos los demás casos es de 18 años.

³¹ Formalmente la excusa puede ser cierta, pero en verdad los *referéndums* han sido necesarios ante la inercia del Parlamento y ante el deseo de la clase política de impedir el cambio. Es cierto que hasta hoy no hay límite sobre el número de *referéndums* o de respuestas que el ciudadano debe dar en la consultación popular, habiéndose llegado en las últimas ocasiones a más de diez por jornada referendaria.

³² Artículos 104 a 106.

³³ Art. 108. Hasta hoy el gobierno no tiene estos límites para promulgar los decretos leyes y sólo hasta recientemente, si pasaban 60 días y el Parlamento no los convertía en leyes, el gobierno los podía renovar por otros sesenta días y así sucesivamente. Fue necesaria una sentencia de la Corte Constitucional prohibiendo la renovación de los decretos leyes no aprobados por el Parlamento dentro de los sesenta días siguientes a su expedición. Esta prohibición hace ahora parte de las modificaciones propuestas por la CPB, art. 108/4.

mentarias: representar la nación, ser la "garantía" de la neutralidad, jefe nominal de las fuerzas armadas; poder de disolución de la Cámara política después de haber oído a los presidentes de las Cámaras, cada vez que renuncia el gobierno, pero sólo después del primer año de legislatura y nunca durante los primeros seis meses de la posesión presidencial ni durante el último semestre de presidencia; nombrar al jefe del gobierno según la voluntad de la Cámara de diputados; promulgar las leyes y el resto de funciones que ya están en el actual texto constitucional. Sería elegido para periodos de 6 años, con posibilidad de ser reelegido una sola vez; los candidatos a Presidente podían ser presentados solamente por los parlamentarios, por los representantes italianos en el Parlamento Europeo, por los consejeros regionales, los presidentes de las provincias o los alcaldes según el modo y número que la ley determinaría. Naturalmente, como no tenía funciones de gobierno no era responsable sino

por alta traición o por violación de la Constitución. El *impeachment* no tiene cabida en un sistema tal.³⁴ El Presidente, en el proyecto puede ser acusado y juzgado por el Parlamento en plenaria y con mayoría absoluta de votos, por alta traición y por atentado contra la Constitución. El Presidente responde penalmente por delitos comunes, fuera de sus funciones, luego de la autorización del Senado, aprobada con mayoría absoluta.

6.- Sobre el *Gobierno* no había novedades. Se trataba de confirmar la fórmula parlamentaria: confianza y desconfianza; al principio se presumía la confianza, después, una quinta parte de la Cámara podía proponer el voto de censura o desconfianza y decidir con la mayoría absoluta; no se admitían propuestas individuales de censura o desconfianza contra ministros. Al momento de la elección de jefe de Estado, el jefe de gobierno debía renunciar.³⁵

³⁴ Arts. 67 a 75. Una muestra de conservatismo a ultranza no podía ser dada en mejor forma. Es un Presidente ambiguo, que no es ni Presidente de un sistema parlamentario ni Presidente de un sistema presidencial, que, por lo tanto, se arrastra en una peligrosa posición de Rey según el viejo estatuto albertino, sin decidirse a entrar en la República. Si al actual Presidente de la República le hubieran solicitado escribir esta parte del proyecto no lo hubiera hecho mejor. Naturalmente en defensa de sus temporales intereses, de espalda a los del país.

³⁵ Arts. 76 a 78. Leyendo la propuesta no se logra entender cómo se piensa superar el problema de la gobernabilidad del país. El tipo de gobierno que propone el proyecto de la CPB no tiene ninguna base de estabilidad, ya que, como se sabe, el sistema electoral proyectado no es el mayoritario sino el mismo mixto que ha empeorado la relación entre gobierno y oposición, pues impide que haya una neta distinción entre ellos. Además, dejando el control político completamente a la Cámara de Diputados, es cierto que hay economía de tiempo y de debate

7.- En materia de *Justicia y de Garantías* el proyecto elaborado por la CPB contempló algunas novedades interesantes. Primero que todo, Italia abría tímidamente las puertas a la participación popular en materia de control de la constitucionalidad de las leyes. En otras palabras, los ciudadanos, según el proyecto, podían recurrir directamente a la Corte Constitucional para demandar la tutela de sus derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, contra eventuales violaciones, por parte de los poderes públicos. Esta especie de amparo, ya característico del constitucionalismo latinoamericano, es algo que ya existe en España, Alemania, Austria. La acción jurisdiccional de protección de los derechos en el proyecto, también se concedía a las minorías parlamentarias, a los municipios y provincias. No se trataba de una acción públi-

ca sino individual, en el caso particular de violación de derechos fundamentales. En el caso de las entidades locales, la acción de inconstitucionalidad era prevista contra las normas que violasen sus autonomías o sus competencias.³⁶

En segundo lugar, el proyecto proponía acabar con las funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado y de la Corte de Cuentas, para ser conferidas a una Corte de Justicia Administrativa, de nueva creación, y a los ya existentes Tribunales Administrativos Regionales. El Consejo de Estado debía seguir como órgano de consulta jurídico-administrativa y la Corte de Cuentas como órgano de control de la eficiencia y de la economía de la acción administrativa.³⁷

En tercer lugar, con relación al Consejo Superior de la Ma-

pero simultáneamente, con un sistema electoral ambiguo como el que existe o como el que propone la CPB, los riesgos de crisis de gobierno son mayores. No se propone ni siquiera la censura o desconfianza constructiva, por ejemplo, de las Constituciones española y alemana, de resultados positivos para la gobernabilidad.

³⁶ Art. 134. El artículo está escrito en el modo más oscuro posible, pues en la mente de la CPB, le debe corresponder a la ley precisar toda la materia. El conservatismo de este artículo es el tradicional de todo el proyecto, pues en las discusiones dentro del seno de la CPB se explicó cómo Italia es uno de los pocos países que no tiene estas garantías constitucionales e inclusive se propuso la creación del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo para la garantía de los derechos constitucionales, pero la propuesta no pasó.

³⁷ Se trata de los arts. 83 y 121 del proyecto y, eventualmente, de la nueva Constitución si se aprueba la reforma en el sentido del proyecto de la CPB. La razón de la reforma del Consejo de Estado sale de la constatación de que los consejeros han sido siempre eso y muy pocas veces magistrados de lo contencioso administrativo. Han dado permanentemente muestra de su incondicionalidad hacia el poder ejecutivo y casi nunca de defensores de la justicia administrativa. En estas condiciones, en vez de reformas internas al órgano, más vale reducirlo a sus justos méritos y crear uno nuevo: la Corte de Justicia Administrativa, que comience a actuar con independencia en defensa del imperio de la ley.

gistratura, órgano más criticado que loado por sus realizaciones e intervenciones no siempre acertadas en la administración y organización de la justicia y que, no obstante sus regulares resultados, ha terminado por ser copiado en buena parte de países latinoamericanos, la CPB presentó grandes reformas. En lugar de un Consejo se creaban dos. Uno para la justicia ordinaria y otro para la justicia administrativa. Los dos Consejos eran presididos por el Presidente de la República. El primero, Consejo Superior de la Magistratura Ordinaria, compuesto de dos secciones: una para los jueces y otra para los fiscales. Esta división se proponía porque la CPB había decidido en el proyecto que las carreras de jueces y de fiscales debían estar separadas: actualmente no tienen, en modo difícil de entender, distinción alguna. Los miembros de las dos secciones debían ser elegidos 3/5 por jueces y fiscales, respectivamente, y 2/5 por el Senado, entre profesores ordinarios de derecho y abogados con al menos 15 años de ejercicio profesional. El segundo, el Consejo Superior de la Magistratura Administrativa, del cual hacía parte de derecho el presidente de la Corte de Justicia Administrativa, debía ser

elegido en sus 3/5 partes por todos los jueces administrativos y en las 2/5 partes por el Senado entre profesores ordinarios y abogados. Los miembros de los dos Consejos duraban cuatro años en el cargo y no eran reelegibles.²⁸

Por último, también es de recordar, como ya se mencionó, que, en materia de reforma a la justicia, el proyecto proponía la separación de funciones y de carreras de jueces y fiscales, que en Italia se llaman "magistrados del ministerio público" (PM). Como se sabe, hoy no hay distinción en las carreras de quienes juzgan (juez-magistrado) y quienes investigan el delito para decidir si acusa y solicita enviar a juicio o no (fiscal-procurador). Todos hacen parte de la misma carrera, de una única estructura jurisdiccional; se intercambian en sus funciones según sus propios deseos, eligen y son elegidos sin ninguna diferenciación para el Consejo Superior de la Magistratura. En estas condiciones es muy difícil poder asegurar el equilibrio entre los tres sujetos procesales, el fiscal-acusa, la defensa y el juez y, más aún, garantizar el carácter *super partes* de este último si se considera que pudo haber sido, hasta poco antes

²⁸ Arts. 122 a 124. A los dos Consejos de la Magistratura, Ordinaria y Administrativa, les corresponden exclusivamente las funciones administrativas que tienen que ver con el ingreso, la destinación, los traslados y la promoción de jueces y fiscales en sus respectivas carreras.

del proceso, fiscal. Por este motivo la reforma de las carreras que proponía la CPB era generalmente aceptada, aunque parte del gobierno, de jueces y magistrados la rechazaban. En el proyecto se disponía que todos los jueces ordinarios ejercieran la función judicial por un período de tres años, luego del cual el Consejo Superior de la Magistratura Ordinaria les asignaba funciones de juez o de fiscal, según su formación y comprobación de capacidades. De este modo las carreras se separaban y por eso el mismo Consejo Superior de la Magistratura Ordinaria tendría dos secciones, una para los jueces y otra para los fiscales.³⁹

8.- En el proyecto de reforma de la CPB había una parte interesante sobre la *participación de Italia en la Unión Europea*, no en cuanto se refiriese a las limitaciones de la soberanía nacional en pro de los procesos de integración y unión, que ya están en el artículo 11 de la Constitución, que no cam-

bia por mandato de la misma ley constitucional que creó la CPB. Tampoco era interesante por los poderes que daba al Parlamento para orientar la política comunitaria y para seguir más de cerca los procesos de Unión Europea, pues con ellos más bien se quitaba agilidad e iniciativa al gobierno, que tiene a su cargo toda la política exterior del Estado. La propuesta de la CPB era interesante por que abría a las Regiones la participación en la formación de la voluntad del Estado con relación a las decisiones de la Unión Europea y a los tratados internacionales que tuvieran que ver con las materias de sus competencias. Las Regiones podían participar directamente en la ejecución del derecho comunitario y podían recurrir, ante el gobierno central, contra los actos comunitarios por considerarlos violatorios de sus competencias.⁴⁰

9.- Sobre el *sistema electoral*⁴¹ el acuerdo que se logró en el seno de la CPB preveía para el

³⁹ Se trata del art. 126 del proyecto de la CPB que debería ser más preciso y prescribir el concurso, después de los tres años de práctica judicial, para definir si el funcionario pasaba a la carrera de juez o de fiscal.

⁴⁰ Arts. 116 a 118. La CPB perdió la ocasión de incluir un artículo, como ya existe en muchas Constituciones europeas y extraeuropeas, que prescriba que los tratados, acuerdos y convenios internacionales hacen parte del ordenamiento italiano y tienen jerarquía superior a las leyes. Es una fórmula constitucional común en todo el constitucionalismo moderno para dar más fuerza a los procesos de unión, integración para la paz, el desarrollo y la cooperación internacional.

⁴¹ El sistema electoral en Italia no es materia constitucional sino de ley. Sin embargo, la Bicameral se ocupó en forma especial redactando esos puntos de "acuerdo" de ley que no fueron sometidos a votación internamente en la Comisión y que por lo tanto no tenían ningún valor de compromiso político.

Presidente de la República la mayoría absoluta con la segunda vuelta o elección entre los dos candidatos más votados (*ballottage*); para las Cámaras también dos vueltas: en la primera los ciudadanos escogían el 55% de las curules con el sistema mayoritario absoluto y el 25% con el proporcional. Las sillas que quedaban sin repartir, el 20%, pasaban a una segunda elección, con sistema mayoritario, en la que participaban sólo los partidos que hubiesen obtenido el mayor número de sillas en la primera vuelta; la coalición más fuerte se llevaría el restante 20% de la representación en modo de asegurar una mayoría clara y, de este modo, mayor gobernabilidad. Se calculaba que en la segunda vuelta podrían participar sólo los dos partidos o coaliciones que hubiesen obtenido más curules en la primera vuelta.⁴²

Sobre el acuerdo electoral las críticas fueron muchas y fundadas. Un sistema electoral más confuso que mixto no podía ser imaginado. El politólogo Sartori ha sido uno de los más duros críticos, porque, según su opinión, la solución electoral proyectada por la CPB era la peor cosa que se hubiera podido

idear: era una fotografía de los existentes partidos, los eternizaba, aumentando el poder de chantaje de los pequeños movimientos, creando así sólo un mecanismo de ingobernabilidad garantizada.⁴³

Hasta aquí lo que hizo la CPB, en una síntesis del proyecto de reforma constitucional presentado a la consideración del Parlamento y del acuerdo sobre la materia electoral, que, como se sabe, es materia de ley y no de reforma constitucional. Concluida esta parte del trabajo de la CPB, debía comenzar el debate por parte del cuerpo representativo legislativo, el Parlamento.

4.3. - El papel del Parlamento ante el proyecto de la CPB, y el resultado final: el fracaso de la Bicameral y de la reforma.

Después de recibir el primer proyecto de la CPB, el Parlamento empezó su trabajo de estudio y evaluación. Durante el mes de julio/97 todos los parlamentarios tuvieron facultad para presentar propuestas de enmienda al proyecto de la CPB. Para tener una idea del ambiente, sin duda de obstruc-

⁴² El acuerdo sobre la reforma electoral no hace parte del proyecto de reforma constitucional de la CPB porque la materia no es constitucional sino de ley. El acuerdo electoral, sarcásticamente denominado el "Mattarellum 2" pues reformaría el actual sistema electoral, vigente desde 1996, que fuera propuesto por el representante Mattarella (en italiano "matto, matta" quiere decir "loco, loca"). Ver, *L'Unità*, 1 de julio 1997, p. 2.

⁴³ Declaraciones de Giovanni Sartori, *La Stampa*, 1 julio 1997, p. 5.

ción, que dominó el proceso de reforma constitucional, es suficiente recordar que en ese sólo mes fueron presentadas 42.000 enmiendas. El partido de la Lega presentó 3.500; una sola parlamentaria que pertenece al grupo mixto, es decir de los sin partido, presentó casi 30.000; el partido-empresa de Berlusconi, 500; Alianza Nazionale, exfascista, 400; Refundación Comunista, 150; PDS, CCD, PPI y Verdes más de 130. Como se puede apreciar, si no tomamos en cuenta las enmiendas que tenían claro sentido obstruccionista, (unas 30.000), las otras 12.000 correspondían al serio deseo de los parlamentarios de contribuir a mejorar el proyecto de la CPB, pues eran propuestas de los mismos partidos y grupos que participaron en la CPB y que inclusive hacían y hacen parte del gobierno que, como se sabe, lideraba el proceso de reforma.

Durante el mes de agosto del 97, la CPB recogió y clasificó las propuestas de enmienda de los parlamentarios en cuatro grandes temas: *forma de gobierno, forma de Estado, garantías y Parlamento y Europa*, en modo de llegar a los textos definitivos de síntesis. En septiembre se volvió a reunir la CPB y, trabajando hasta finales del mes de octubre, aprobó y presentó a las

Cámaras un texto definitivo de proyecto de reforma constitucional.

Luego de esta fecha, y precisamente desde noviembre de 1997, el Parlamento pudo comenzar a debatir el proyecto definitivo,⁴⁴ pero, considerando que durante este mismo periodo el legislativo se tuvo que ocupar de la ley de presupuesto y de la ley de finanzas, el Parlamento sólo pudo comenzar a examinar el proyecto de reforma constitucional después de febrero de 1998. Cada Cámara tenía que aprobar el mismo texto y no había límite de tiempo en los debates parlamentarios. De febrero a junio de 1998 el Parlamento, en forma desgastada, se dedicó al estudio del proyecto de reforma constitucional. Para entonces la estrategia y la táctica de los jefes políticos y de sus respectivos grupos parlamentarios comenzaron a salir a flote. Alianza Nacional con Fini y Forza Italia de Berlusconi, querían antes que todo la reforma electoral, que las fuerzas del gobierno preferían dejar para lo último. Pero lo que más dividió a los líderes y a sus partidos fue el tema de la justicia: separación de las carreras de jueces y fiscales, división del Consejo Superior de la Magistratura, creación de la Corte Administrativa, reforma del Consejo de Estado y de la Corte de

⁴⁴ Ver *Schema grafico del procedimento di revisione della Parte seconda della Costituzione, CPB, Progetto di legge costituzionale, Allegati alla relazione introduttiva, cit.* pp 11-20.

Cuentas. Pero sobre todo, la superación legislativa o constitucional del problema de los delitos que crearon la situación de los procesos de "manos limpias", que, especialmente para Berlusconi, debían ser cancelados en el código penal, aprovechando la reforma constitucional. Al no lograrse ningún acuerdo sobre el tema, Berlusconi y su grupo, con el apoyo de otros movimientos que hacen parte del llamado Polo de la Libertad, decidieron no volver a reunirse para seguir discutiendo de la reforma y de este modo sepultaron la reforma proyectada por la Bicameral. Esto sucedía, como ya se dijo, a mediados de junio de 1998. Italia perdía otra oportunidad de modernizar y actualizar sus instituciones, dando pruebas de una situación política de mucha inestabilidad, con consecuencias muy difíciles de prever y que seguramente no le están produciendo ni le producirán ningún bien al país.

Pero si la reforma hubiera tenido éxito, tal como era en su contenido, tampoco hubiera sido una buena reforma. Al respecto, con la reforma todo volvía a quedar en manos de los parlamentarios, a juzgar por los temas sobre los cuales la CPB no logró ningún acuerdo: reforma a la justicia y al sistema de garantías; presidencialismo-semipresidencialismo; federalismo o regionalismo; el Parlamento con cámara federal o con tres cámaras; el

Banco de la República y su adaptación al tratado de Maastricht; el procedimiento de revisión de la Constitución y, obligatoriamente, también la reforma del sistema electoral, pues el "acuerdo", arriba sintéticamente explicado, no fue ni siquiera sometido a votación. Todas estas materias, algunas ya parcialmente tratadas en el proyecto de la CPB, otras dejadas por ésta expresamente para ser discutidas durante los debates parlamentarios, hacían que todo quedara en manos del Parlamento. Como ya se ha dicho, las mencionadas materias habían sido en buena parte el objeto de los 42.000 proyectos de enmiendas al proyecto de la CPB presentados por los parlamentarios al terminar el pasado mes de julio de 1997.

Lo ocurrido en el Parlamento sobre la propuesta de la CPB era relativamente fácil de predecir. Teniendo en cuenta que el acuerdo se parecía más a un castillo de naipes que a un pacto serio, programático de los partidos que lo firmaron y presentaron a las Cámaras, era suficiente que en los debates se cayera una sola parte del acuerdo, como sucedió con los temas de la justicia y del sistema electoral, para que todo el castillo se fuera al suelo. Además, el acuerdo de la CPB sobre el proyecto no se logró como manifestación de voluntad mayoritaria sobre el documen-

to entero sino que cada comisionado, de los 51 que votaron a favor, estuvo de acuerdo con parte del proyecto y de común acuerdo con los demás sólo en no hacer fracasar, desde su comienzo, la Bicameral, lo que hubiera significado desprestigio de la clase política entera, pero que tal vez hubiera dejado abierta la oportunidad para el único procedimiento de reforma que queda: la vía de la Asamblea Constituyente. Vía que en este momento tanto asusta al conservatismo italiano, encabezado por el Presidente de la República, en buena compañía, en esta ocasión, por el jefe del PDS, ex partido comunista italiano, y de los demás grupos que forman el gobierno del Ulivo.

Seguramente para evitar la vía de la Constituyente, el Parlamento esta vez intentó hacer aprobar una reforma constitucional que no era exactamente la propuesta por la CPB, y que hubiera podido servir sólo para continuar algún tiempo más con el mismo sistema político, los mismos partidos y los mismos problemas. Como en su momento pensó el senador vitalicio, porque los hay en Italia y en el proyecto de reforma se iban a acabar, Giovanni Agnelli, que de política pragmática entiende, la CPB no podía terminar sin nada y concluyó con muchas cosas que fueron en-

viadas al Parlamento. El temor de que el Parlamento las empeorara duró sólo algunos meses.⁴⁵ El Parlamento lo intentó, pero al final no pudo, pues no llegó a ninguna conclusión, dando entierro de tercera al proyecto de reforma de la Bicameral. Ante esta situación se presenta de nuevo la necesidad de una Asamblea Constituyente para lograr la reforma política que Italia necesita.

5. Conclusiones.

1.- El proyecto de reforma constitucional de la CPB había obtenido varios consensos: a) más vale algo que nada: lo hecho por la CPB representaba "mucho" teniendo en cuenta que, antes de la CPB no había "nada"; b) concretó algunos temas constitucionales para el debate parlamentario y, confiando en la ley del menor esfuerzo, sobre esta base se podía esperar el logro de la reforma; c) los logros de la Bicameral fueron malos pero, según el principio sociológico, como no hay nada malo que no sea susceptible de empeorar, sobre todo, en este caso, si el Parlamento, violando la ley del menor esfuerzo, se hubiera empeñado más, como parecía al comienzo con las 42.000 enmiendas presentadas, no hay

⁴⁵ *La Stampa*, 1 julio de 1997, p 5.

duda de que al final hubiera aprobado algo peor del proyecto de la Bicameral; d) el federalismo que se deseaba, y que se desea, no es exclusivo de la Lega, y mucho menos de Bossi, sino que representa una aspiración de la mayor parte de la población, que no resiste más el centralismo borbónico, y al máximo improductivo, que se padece. Desafortunadamente ni la CPB ni el Parlamento, dígase la clase política, estuvieron preparados para enfrentar ese delicado problema, menos aún, en una reforma política, lo que sin duda llevará a una mayor crisis general del sistema de gobierno; e) el acuerdo electoral fue verdaderamente el "mattarellum 2" (ver nota 42), considerando que, no basta dar un premio a la coalición de mayoría para asegurar la gobernabilidad; hay que considerar de qué coalición se trata y cuál oposición se tiene. La CPB no se quiso comprometer con la solución de un sistema electoral mayoritario a doble vuelta para no perder el apoyo de los pequeños movimientos ni la confianza concedida por el Parlamento al actual gobierno.

2.- El semipresidencialismo a la italiana de la proyectada reforma, no era ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario, como dirían los críticos de la reforma. No se necesita recurrir a la ciencia de la política para saber que un Presidente elegido por el pueblo, sin poderes de

gobierno, no representa nada en materia de presidencialismo o semipresidencialismo. Lo mismo se diga de un Primer Ministro, jefe del gobierno, en un semipresidencialismo, que depende y responde ante las Cámaras y no tiene poderes ante ellas. No había y no hay lugar, con los tiempos y los problemas que se viven, a indecisiones y a reformas tibias que no son solución a los problemas de la gobernabilidad y de la estabilidad sino que son más bien problemas a las posibles soluciones. En la materia, se vuelve a presentar el tema del sistema electoral, pues en esencia, gobernabilidad, estabilidad, representación, democracia, todo depende en buena parte del tipo de sistema electoral por el cual se opta: dime qué sistema electoral escoges y te diré qué tipo de gobierno tendrás y cuánta democracia representativa y estabilidad se podrán obtener.

3.- Descentralización política y autonomía administrativa deben ir paralelas: lo uno sin lo otro en Italia significa, a la larga, secesión legista o más y serios problemas de separatismo. Las regiones italianas, sobre todo del norte, difícilmente podían aceptar las propuestas de la CPB. Para las regiones el único mérito de estas últimas estaba en la acción de ablandamiento del Parlamento para la creación del Senado federal, cuya composi-

ción debía reflejar una representación territorial y una verdadera expresión de las comunidades autónomas regionales. La cantidad y la calidad de materias reservadas al Estado se debían reducir, especialmente aquellas que se le concedían pensando en la mejor interpretación y defensa de los "intereses nacionales". Las soluciones en materia de autogobierno, autonomía financiera y fiscal, desarrollo y equilibrio económico y social de las regiones no debían ser tan ambiguas, tan oscuras, confusas y tímidas como aparecieron en el proyecto de la CPB, ni como iban a ser aprobadas por el Parlamento. Se trataba de transformar y saber dirigir el pasaje de un viejo Estado centralista, decimonónico y césaro-papista, como es en gran medida el actual Estado italiano, a un Estado descentralizado política y administrativamente, con marcadas características regional-federales, democrático-participativo de derecho. Si las proyectadas enmiendas constitucionales no tenían estas formas ni contenidos, la frustración general iba a ser muy grande y nefasta para la unidad del país y, mucho más, si se tiene en consideración el esfuerzo que Italia debe concluir para entrar y permanecer como parte integral de la Unión política, administrativa, económica, monetaria y financiera europea, programa que precisamente tiene su fecha límite en 1999.

4.- Los profesores, por lo general, no gozan de simpatía en los ambientes políticos y menos en tiempos de reformas. Las reformas las hacen los políticos, en el Parlamento, no los profesores en las aulas universitarias ni en las conferencias; es la frase que más se ha escuchado de parte de la clase política italiana en esta época. Casi que se escucha, como ha sido usual en épocas de dominio de la fuerza, el grito de "abajo" a la razón. En este ambiente político, es interesante describir qué piensa la *intelligenza* italiana sobre las reformas proyectadas por la CPB. En este sentido, un grupo de profesores (Sartori, Barbera, Panebianco, Pasquino, Cheli) publicó en la revista *Liberal* un documento que criticaba y proponía correcciones al proyecto de la Bicameral. En resumen el documento hace las siguientes propuestas: 1) Con relación a la forma de gobierno dar el paso decisivo hacia un presidencialismo a la francesa: el jefe del Estado debe tener poder de nombramiento y de revocación del primer ministro; debe poder presidir el consejo de ministros, sin derecho de voto y sin fijar el orden del día; el candidato debe salir de un número considerable de electores; no puede autorizar los proyectos de ley sino sólo enviarlos a las Cámaras. 2) El gobierno debe tener más poderes sobre todo ante el Parlamento; por ejemplo, las leyes

de presupuesto o de finanzas no pueden ser modificadas sin su consentimiento. 3) El Senado de las regiones debe estar compuesto por cuatro senadores por región, pero las regiones pequeñas, como Val d'Aosta y Molise, deben contar con sólo dos. Debe tener menos poderes políticos y legislativos que la Cámara, pero debe poder reexaminar y proponer enmiendas a los proyectos de ley aprobados por ésta. En cuanto a la aprobación de leyes constitucionales (de reforma a la Constitución) el poder del Senado debe ser igual al de la Cámara. 4) Sobre la reforma al sistema elector, los profesores proponen el mayoritario a doble vuelta, con un límite mínimo, más bien alto, de votos del 6% para poder participar en la segunda vuelta. Los profesores también estarían de acuerdo con dejar una pequeña cantidad de curules para repartir proporcionalmente.⁴⁶ 5) Desafortunadamente los profesores, en materia de federalismo o de regionalización no proponen nada, olvidándose, de manera preocupantemente sospechosa, del corazón de la reforma. En resumen y de manera general, se puede decir que la propuesta profesoral no tuvo acogida en el ambiente de la CPB ni en la opinión general, no sólo porque no fue muy precisa y porque le faltó compromiso y "corazón", sino sobre

todo porque se sumó a las 42.000 enmiendas ya presentadas al proyecto inicial. Los profesores defendían más que todo la fórmula presidencial a la francesa, pero ni en la CPB ni en el Parlamento había mayorías a su favor.

5.- En su momento, el proyecto de la CPB sólo significó que hubo un principio de acuerdo entre los distintos partidos, excluida la Lega Nord, sobre algunos temas de la reforma constitucional, que el Parlamento no tuvo para nada en cuenta, según lo dejaron entender las millares de enmiendas presentadas y los debates parlamentarios. No se dio ni siquiera un corto paso hacia la reforma política italiana que, por el momento aparece como una misión imposible, como la de Sísifo.

6.- En agosto de 1997 terminaba unas consideraciones sobre el trabajo de la Bicameral de la siguiente manera: "De todas formas, la larga marcha de la reforma no irá más allá de 1999, año de balances conclusivos de suprema importancia para Italia: la unión monetaria y el Euro; nueva elección de Presidente de la República; elecciones europeas y posiblemente renovación de consejos regionales y municipales, para no pensar en los compromisos del jubileo y del año

⁴⁶ *Corriere della Sera*, 13 de julio 1997. p 10.

2.000. Por lo pronto, en pleno verano, la CPB sigue trabajando en la sistematización de las 42.000 propuestas de enmiendas parlamentarias, en modo tal de tener todo listo para las reuniones plenarias del Parlamento, que se deben desarrollar desde finales del 97 y durante todo el primer semestre del 98, cuando se deberán votar las reformas. El final de esta historia esta por verse; mientras tanto, la incertidumbre cunde en la clase política y en el pueblo, pues hasta hoy no se sabe, ni siquiera, si quienes inicialmente votaron a favor del proyecto de la CPB lo seguirán apoyando. Como

si fuera poco, ninguno de los partidos del gobierno o de la oposición, que apoyaron el resultado de la CPB, tiene disciplina suficiente para asegurar un resultado según las orientaciones de sus representantes en la Bicameral. Como diría el ciego: *¡todo está por verse!*.

El ciego, ciertamente, no podía ver, los partidos sin disciplina y los líderes sin voluntad no podían llevar a una conclusión diferente a la de junio de 1998: al fracaso de la Bicameral y al entierro de pobre de la reforma constitucional.

.....