

EL REFERENDUM SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ITALIA (diciembre de 2016): la conveniencia o no de la reforma

La actualidad ofrece muchos temas sobre los que una Revista como la nuestra podría plantear el tema del foro de debate, baste pensar en la problemática de la investidura del Presidente del Gobierno, las inmunidades o privilegios parlamentarios, el derecho de participación ciudadana o problemas ambientales o internacionales, entre otros muchos. La razón para decantarnos por el tema de la reforma constitucional en Italia se debe a que el debate en nuestro País amigo ha alcanzado unas cotas muy elevadas, tanto en el ámbito científico como en el político y, por supuesto, en la propia calle. El ciudadano italiano habla del referéndum, habla de la reforma y, rápidamente, manifiesta su posición y entabla una animada discusión. Por otra parte, la reforma cambia aspectos sustanciales de la parte orgánica de la Constitución italiana, lo que ha llevado a que los medios de comunicación internacionales (incluso los españoles) se hayan hecho eco de esa propuesta de reforma, indicando así su importancia y significación. Ello nos llevó a pensar que sería bueno que dos estudiosos de la materia, los profesores de derecho constitucional de las Universidades italianas de Calabria y de Messina, los doctores Silvio Gambino y Luigi D'Andrea, respectivamente, pusieran sobre la mesa los puntos más problemáticos de la reforma (razones para votar no al referéndum) y los más emblemáticos (razones para votar sí). Se ha hecho una numeración (no es ni mucho menos exhaustiva por razones de espacio) de las razones en contra y a favor, así como se ha invitado a los autores a “replicarse” mutuamente, con la idea de fijar, todavía de manera más sucinta, las posiciones.

Independientemente del resultado del referéndum del domingo 4 de diciembre de 2016 ¹ (y de sus consecuencias políticas, que en este Foro no nos interesan) lo que podrá observar el lector de la lectura de las siguientes páginas es una radiografía precisa de la propuesta de reforma constitucional ² y de las reacciones a la misma, pudiendo obtenerse una conclusión que viene a confirmar la máxima que las reformas constitucionales han de ser consensuadas. Las reformas constitucionales deben hacerse en tiempo de sosiego, de calma, de tranquilidad y con un gran acuerdo social. En Italia este acuerdo no ha existido, pues como nuestros dos autores manifiestan, son muchos los profesores de derecho constitucional que están a favor de la reforma, pero es igualmente cierto que son muchos los que están en contra. Agradecemos desde la REJ muy sinceramente al Prof. Gambino y al Prof. D'Andrea su colaboración y entusiasmo puesto en la redacción de estas líneas que son necesariamente breves por indicación de la Dirección. Aspectos más generales, abordados de forma más minuciosa y científica pueden consultarse en los dos artículos que se publican en este mismo número de la REJ. ¡Buena lectura!

¹ El nivel de participación, comprendidos los italianos residentes en el extranjero ha sido del 65,47% de los electores con derecho a voto (33.243.845 votantes sobre 50.773.284 electores), el 68,48% en Italia y el 30,74% en el extranjero. El NO a la aprobación ha obtenido un 59,11, mientras que el SÍ ha obtenido el 40,89%.

² Se puede consultar el texto de la reforma en la web de la Cámara de los Diputados italiana: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500n.pdf>.

RAZONES EN CONTRA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ³

Silvio Gambino*

Muchas razones (pero reducibles a dos) en la crítica a 'esta' reforma de la Constitución italiana

Razones de método y de contenido conducen a asumir que la revisión constitucional italiana (en estos momentos en fase de aprobación referendaria) plantea serios problemas constitucionales de falta de armonía constitucional y de falta de razonabilidad, identificadas en la brecha entre los objetivos declarados (por los legislador-reformador) y la idoneidad efectiva de las soluciones propuestas para alcanzar dichos objetivos; en algunos casos, se plantean dudas sobre la constitucionalidad de algunas de las opciones del texto revisado (art. 57.2). La heterogeneidad de la pregunta ⁴ sometida a referéndum (en el momento de escribir estas líneas sometida a recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional) constituye un adicional perfil problemático de naturaleza eminentemente procedimental.

1. De acuerdo con una doctrina autorizada (A. Pace), especialmente para ciertos aspectos, la revisión constitucional es una violación de principios consolidados en la "democracia constitucional", que la jurisprudencia constitucional (STC 1146/1988) ha calificado como 'supremos', a partir del principio de la soberanía popular (art. 1.2 Const.), de la igualdad y la razonabilidad (art. 3 Const.) y de la democracia (art. 48 Const.).

2. Esa violación (que puede determinar el recurso ante el Tribunal Constitucional de la revisión si llegara a aprobarse el referéndum) va acompañada de la supresión de los 'pesos' y 'contrapesos' que la teoría constitucional, desde sus orígenes democrático-liberales, asumió como necesarios e imprescindibles en el marco de una "democracia constitucional".

3. Además de estas dudas (de tipo técnico-jurídicas y de teoría constitucional), las principales dudas surgen de la llamada 'conjunción' entre la vigencia de la nueva ley electoral hiper-mayoritaria (Ley 52/2015) y las nuevas previsiones del texto de la revisión, en especial las relativas a la (supuesta pero inexistente) superación del bicameralismo perfecto ahora en vigor y de la (también pretendida) simplificación del proceso legislativo.

4. En cuanto al primero de los problemas evocados, se trata de perspectivas objetivamente perturbadores cuando se reflexiona sobre la tasa de centralización del poder en manos del Gobierno (especialmente del Primer Ministro, líder del partido que gana las elecciones) y, en consecuencia, sobre las posibles alteraciones del principio constitucional de separación de poderes con los efectos desequilibrantes entre la función representativa y la función de gobierno. Estas dos funciones básicas de la democracia representativa (moderna y contemporánea) fueron puestas de relieve por el Tribunal Constitucional cuando se estimó la inconstitucionalidad (parcial) de la preexistente Ley Electoral n. 270/2005 (STC 1/2014, FJ 3.1). De hecho, para el Tribunal Constitucional, si los objetivos para facilitar la formación de una mayoría suficiente en el Parlamento y garantizar la estabilidad del gobierno del país son

³ La traducción de las aportaciones ha sido realizada por Jorge Lozano Miralles.

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Calabria.

⁴ N. del T.: el texto de la pregunta sometido a referendun era el siguiente: «Approvate voi il testo della legge costituzionale concernente "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?».

constitucionalmente legítimos, al permitir una mayor rapidez en la toma de decisiones, sin embargo no pueden, en ningún caso, amparar "aquellas previsiones de la ley... que producen una brecha excesiva entre los miembros que componen la representación política, que es el centro del sistema de la democracia representativa y de la forma de gobierno parlamentaria configurada por la Constitución, y la voluntad del pueblo expresada a través de la voto, que es el principal instrumento de la manifestación de la soberanía popular, de acuerdo con el art. 1.2 de la Constitución". (STC 1/2014 FJ 3.1).

5. Las consecuencias materiales de la vigente ley electoral sobre la configuración y el equilibrio de los poderes constitucionales en términos de legitimación democrática (prácticamente 'casi directa') del Jefe del Gobierno alcanzan una intensidad nunca antes lograda, ni durante la era fascista (Ley Electoral 2444 de 1923, denominada Ley Acerbo), ni en la republicana (con la llamada 'Ley engaño', propuesta por la Democracia Cristiana en 1953).

6. A ello se suma en favor del Ejecutivo (y en concreto al Presidente del Gobierno) de relevantes normas de garantía constitucional, mediante la incidencia (formal y sustancial) en el proceso legislativo por parte (y a favor) del Gobierno,

7. con la devaluación de las instituciones de participación y referendarios y, finalmente, con

8. la reforma (sustantiva y procesal) de las relaciones entre el Estado y las Regiones, acompañada de una recentralización de las competencias mediante la supresión de las competencias compartidas de las regiones así como mediante la introducción de una cláusula de soberanía estatal en cualquier momento utilizable por el Gobierno en relación con la legislación regional.

9. El nuevo escenario dibujado desde el combinado' de la revisión constitucional y de la reforma electoral conduce a un nuevo "*indirizzo*" constitucional (pero, obviamente, también un nuevo proyecto político y cultural para el País), basado en la devaluación del Parlamento,

10. en el fortalecimiento (excesivo) y sobre la legitimidad (casi directa) del Jefe del Ejecutivo, sobre la exasperación del liderazgo y personalización de la política. La principal crítica, por lo tanto, reside en el grave desequilibrio en los balances constitucionales, que va acompañado por una evidente devaluación del Parlamento en favor del Gobierno y con el fortalecimiento del Premier que se convierte en 'el hombre al mando'. Y ello debido a su casi directa elección prevista en la Ley Electoral (denominada *Italicum*). Las dos leyes (la de revisión constitucional y la ley electoral), que deben de forma obligada leerse conjuntamente, aseguran al líder del partido que se convierte en Primer Ministro, el liderazgo sobre una mayoría artificialmente creada por la ley electoral, una influencia decisiva en el 'nombramiento' (a través de los parlamentos regionales) de los miembros del Senado y, más en general, en la formación (y por lo tanto en su funcionamiento pro domo sua) de los órganos de garantía y de la misma composición del Senado.

11. Estos supuestos son contrarios a consolidadas prácticas parlamentarias de la democracia del País desde hace un siglo y medio (si se excluye la etapa del régimen fascista). Esa tendencia hacia la investidura (casi directa) Ejecutivo se está conformando gradualmente y sin propuestas formales de revisión de las disposiciones constitucionales en materia de gobierno, mediante el uso de tecnicismos hiper-mayoritarios previstos en la nueva ley

electoral, en la que el voto al partido del líder que gana las elecciones se disfraza de una investidura democrática ‘casi-directa’ del Jefe del Gobierno con el ‘efecto’ remolque que una investidura democrática tan directa tiene, de forma inevitable, en el funcionamiento real de todos los poderes constitucionales.

12. Podríamos decir que estaríamos ante una modalidad en la que es ‘como si’ los votantes hubieran elegido directamente: quien gana las elecciones será designado para dirigir el Gobierno; una modalidad que supera materialmente las funciones y las relativas garantías existente en la forma parlamentaria de gobierno vigente, con especial atención al papel (de garantía y de equilibrio) que desempeña el Presidente de la República en ellas,

13. diseña escenarios de desequilibrio en la relación Parlamento / Gobierno y

14. no hay contrapoderes reales, reforzado ahora con la propuesta de reforma: el partido que gana las elecciones, ‘elige directamente’ al Primer Ministro, tiene un premio en términos de escaños que le llevan a tener una mayoría parlamentaria amplia y estable (54%) y que, desde tales posiciones políticas, puede incidir de manera efectiva (en lenguaje común ‘nombrar’) en la formación del Senado.

15. Si estas condiciones se diesen todas en la mano del líder político y Jefe de Gobierno, sin un refuerzo de los contra poderes en manos del Parlamento y de los órganos de garantía (cuya elección/nombramiento no puede ser objeto de influencia por el partido mayoritario sobre la base del resultado de la elección), los riesgos de tendencias populistas en la gestión del poder por parte del Ejecutivo serían más que evidentes.

16. Todo ello agravado por una grave crisis del sistema de partidos y de la naturaleza residual (por no decir, inexistente) dentro de los partidos que ‘sobrevivieron a la crisis’ del respeto a la norma constitucional de la ‘democracia interna’.

Conclusión: Sin llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre las muchas razones que nos llevan a criticar el texto de la reforma, para el que escribe, las razones que llevan a una recomendación para que el cuerpo vote negativamente se pueden sintetizar en dos fundamentales, principales, razones que ya se han mencionado anteriormente:

a) la fuerte duda sobre la constitucionalidad de las nuevas disposiciones relativas a la composición del Senado y, especialmente, en la forma de elección de los senadores;

b) el desequilibrio entre los poderes constitucionales y el funcionamiento de la ‘democracia constitucional’ determinado por la mezcla que supone la reforma de la reforma constitucional a la electoral. De ello se desprende que la reforma da a luz una nueva forma de gobierno parlamentaria que carece de los ‘frenos y contrapesos’ que son absolutamente necesario en una democracia constitucional. Todo ello, además, como bien podrían argumentar politólogos e historiadores, es más problemático en una época bastante difícil para la democracia (tanto la parlamentaria como la presidencial) en la que a menudo emergen populismos (de diferentes afinidades políticas y culturales) ¡poco tolerantes con el pluralismo y a la búsqueda de jefes y líderes!

RAZONES A FAVOR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Luigi D'Andrea*

El referéndum constitucional en Italia: las razones del sí

La Ley de reforma constitucional que será sometida a referéndum el 4 de diciembre de 2016, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 138 de la Constitución, entró en el Parlamento como conclusión a un década de reformas en la parte orgánica de la Constitución italiana: el texto aprobado, por mayoría del 60% de los miembros de cada una de las dos Cámaras en cada una de sus seis lecturas, afronta algunas de las principales cuestiones sobre las que desde hace tiempo hierva la discusión entre las fuerzas políticas y los observadores en orden a modificar la Parte II de la Constitución (basta pensar en la necesidad de superar el bicameralismo perfecto y de instaurar una relación estructural entre el Senado y las regiones o, más en general, entre las autonomías territoriales). Es cierto que estos temas podrían haber sido solucionados de una manera distinta o que otras instituciones de rango constitucional también podrían haber sido objeto de revisión: sin embargo lo que el pueblo italiano tiene que aprobar es si conservar la configuración vigente o bien permitir que la Ley de reforma constitucional aprobada por el Parlamento entre en vigor. Mi opinión es que la Ley de reforma, que podemos colocar en una línea de continuidad sustancial con las más acreditadas propuestas de reforma llevadas a cabo en las últimas décadas, aunque no privada de defectos y de imperfecciones (como sucede en cualquier otro texto normativo) se configura como un significativo avance en la dirección correcta.

1. La primera opción institucional elegida por la Ley de reforma constitucional que debe ser subrayada es la que supone la superación del bicameralismo perfecto, que hasta el momento ha configurado a nuestro País como único entre las grandes democracias liberales contemporáneas. De acuerdo con la propuesta de reforma, la Cámara de los Diputados representa al cuerpo electoral nacional y representa a la Nación (art. 55.III) mientras que el Senado de la República (art. 55.V) representa a las instituciones territoriales. El Senado se compone de 95 senadores (art. 57), que representan a las entidades territoriales (apartado I) elegidos -de acuerdo con las opciones expresadas por los electores para la conformación del Parlamento regional- por los Parlamentos regionales de entre sus propios miembros, mediante un sistema proporcional, así como de un alcalde de uno de los Ayuntamientos de sus respectivos territorios (apartado II). Y otros cinco senadores más podrán ser nombrados por el Presidente de la República entre ciudadanos que hayan ilustrado a la patria por sus altos méritos en el ámbito social, científico, artístico y literario, durando en el cargo 7 años sin posibilidad de poder ser designados de nuevo (art. 59). Por lo tanto la reforma asume una propuesta (que al menos hasta hace algunos meses) encontraba amplios consensos entre la doctrina y las fuerzas políticas: el Senado se presenta como la sede parlamentaria en la cual las autonomías territoriales pueden hacer valer las posiciones de los territorios en orden a la adopción de actos estatales o a la valoración de las políticas definidas a nivel nacional (y también europeo); al Senado se le devuelve su rol de lugar de encuentro entre el Estado y las otras entidades constitutivas de la República (art. 55.V), en coherencia con el cual deberían de ser ejercidas las funciones específicas que al mismo se le devuelven en el texto de la reforma constitucional.

2. Y a propósito de esas funciones, hay que subrayar que, en el diseño reformador, solo la Cámara de los Diputados es la titular de la relación de confianza con el Gobierno, además de

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Messina.

ejercer las funciones de orientación política, la función legislativa y la de control sobre el Gobierno (art. 55.IV). Por esa vía se elimina un elemento de debilidad peligrosa en el diseño de la Constitución vigente, representada por el riesgo (no meramente teórico, como se deduce por los resultados de las elecciones llevadas a cabo desde el nacimiento de la denominada Segunda República, incluidas las recientes elecciones del año 2013) de la existencia de mayorías distintas en las dos cámaras y ambas titulares de la relación de confianza con el Gobierno. Al Senado le corresponde -de acuerdo con su papel de representante de las instituciones territoriales y lugar de encuentro entre el Estado, la Unión Europea y los entes constitutivos de la República- participar en la formación (fase ascendente) y en la implementación (fase descendente) de las leyes y políticas europeas, concurrir a la valoración de las políticas públicas y de la actividad de las Administraciones públicas, verificar la implementación de las leyes del Estado así como emitir su opinión sobre los nombramientos que competan al Gobierno en los casos previstos por la ley (art. 55.V).

3. Respecto de la función legislativa, devuelta en términos generales a la Cámara Baja, el Senado participa mediante distintos procedimientos, deliberando en igualdad de condiciones respecto de la Cámara de los Diputados en relación con las leyes enumeradas en el art. 70.I (se trata de leyes de alcance sistémico), mientras que con las restantes leyes, una vez aprobadas por la Cámara Baja, pueden ser deliberadas por el Senado si éste así lo expresa en el plazo de diez días, pudiendo realizar propuestas de modificación del texto. Sobre esas propuestas la Cámara de los Diputados se pronunciará de forma definitiva (art. 70.III).

Ese esquema procedimental de tipo monocameral puede sufrir algunas variaciones en algunos supuestos específicos: en su conjunto no me parece que el nuevo diseño de procedimiento legislativo pueda acarrear graves problemas en la práctica y, antes bien, parece posibilitar un iter de aprobación de la ley más rápido. Además, de acuerdo con la nueva fisonomía del Senado, el procedimiento parlamentario se desenvolvería en la dirección de adecuación “de los procedimientos legislativos a las exigencias de la autonomía y de la descentralización” según la fórmula del artículo 5 de la Constitución.

4. En el plano de la regulación de la producción normativa, debe subrayarse, a mi juicio positivamente, que se constitucionalicen los límites del Decreto-Ley, hasta el momento regulados por ley ordinaria así como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Se introduce un peculiar procedimiento parlamentario (el denominado “voto de fecha concreta”) que puede ponerse para el Ejecutivo como una alternativa posible en relación con la adopción de un decreto ley. De acuerdo con el art. 70.VII, a excepción de algunas leyes antes mencionadas, el Gobierno puede pedir a la Cámara la tramitación prioritaria de un proyecto de ley cuando se considere esencial para el desarrollo del programa de gobierno que deberá ser aprobado en el plazo de 60 días. Se trata de un procedimiento urgente que responde a la exigencia de que el Gobierno pueda pedir a la cámara una rápida decisión para dar cumplimiento a su propio programa y a la cual, naturalmente, la Cámara deberá decidir de forma responsable.

5. Respecto de la reforma del Título V, que ya había sido objeto de profunda revisión con las leyes constitucionales de 1999 y de 2001, parece que pueda ser aceptable la recentralización de ciertas materias transferidas a las regiones, pues en gran medida ésta ya había sido establecida por la jurisprudencia constitucional. Tampoco creo que pueda echarse en falta la desaparecida potestad legislativa compartida, que distribuía la competencia legislativa de acuerdo con la estructura de las disposiciones (al Estado correspondían los

principios generales y a las Regiones las normas de detalle). Oportunamente la reforma constitucional (al definir las materias competencia del Estado y las materias competencia de las regiones, ha previsto una cláusula de supremacía en virtud de la cual la ley estatal puede, en caso de interés nacional, incidir sobre materias no exclusivas de las regiones, ex art. 117.IV) articula el reparto de competencias alrededor de la categoría de los intereses, en relación a su dimensión territorial: después de la configuración en la Constitución de 1948 de un nivel de legitimidad claramente distinto de aquel de los intereses y después de la desaparición de la categoría de los intereses llevada a cabo por el legislador constitucional en el año 2001, finalmente se vuelve a la categoría de los intereses en el interior de la esfera de la legitimidad constitucional, de acuerdo con la lógica desde siempre asumida por el juez constitucional en su dilatada jurisprudencia. Se puede subrayar que el diálogo en torno a la calificación y, todavía más, de las formas y los instrumentos de protección de los intereses tendrá como protagonistas a las Asambleas legislativas estatales y a las regionales, y en donde el Senado de la República podrá jugar un buen papel en base al rol asignado por la reforma.

6. En mi opinión, además, el texto que será sometido a referéndum no debilita el sistema de garantías constitucionalmente previstas:

-la reforma prevé que los reglamentos parlamentarios garantizan los derechos de las minorías parlamentarias y el estatuto de la oposición (art. 64);

-el quórum para la elección del Presidente de la República es más alto, pudiendo la oposición impedir la elección de un Jefe del Estado no deseado (mientras que la Constitución vigente no prevé esa posibilidad...);

-la modificación de la composición del Tribunal Constitucional (cinco jueces son nombrados por el Parlamento, de los cuales tres por la Cámara de los Diputados y dos por el Senado) me parece que es más acorde con la vocación de la Corte Constitucional (¿de toda la Corte Constitucional!) de proteger el texto constitucional que sanciona junto (y en relación sinérgica cuando sea posible) al valor de la unidad/indivisibilidad de la República y el valor del pluralismo territorial;

-por último, el Senado, cuya composición viene determinada por el resultado de las elecciones regionales, es ajeno a la relación fiduciaria (aunque en el ámbito de sus funciones el Gobierno no puede presentar la cuestión de confianza), pues no está sometido a la facultad de disolución por parte del Jefe del Estado, me parece que puede ser considerado, al menos desde algunos perfiles, como un contrapoder significativo.

7. La Ley de reforma potencia de forma no desdeñable los institutos de participación:

-introduce un - bastante interesante y todavía por crear- referéndum de tipo propositivo (además de orientación política);

-así como da entrada a la participación de las formaciones sociales (art. 71);

-prevé que los proyectos de iniciativa popular suscritos por al menos 150.000 firmas, tengan que ser obligatoriamente discutidos y votados en el Parlamento;

-prevé una significativa disminución del quorum (“la mayoría de los votantes en las últimas elecciones para la Cámara de los Diputados”) para los referéndums abrogativos de leyes ordinarias que sean suscritos por 800.000 electores, que contrasta con la previsión actual

según la cual las preguntas referendarias suscritas por 150.000 electores requiere la participación en la votación de la mayoría de aquellos que tienen derecho.

Me parece que una simple enumeración de las novedades más significativas introducidas por la Ley de reforma constitucional evidencia (a pesar de la existencia de algunas lagunas y defectos) la disposición a ofrecer respuestas a algunas exigencias político-institucionales necesarias en nuestro País.

REPLICA PROF. GAMBINO

"La Ley de reforma, que podemos colocar en una línea de continuidad sustancial con las más acreditadas propuestas de reforma llevadas a cabo en las últimas décadas, aunque no privada de defectos y de imperfecciones (como sucede en cualquier otro texto normativo) se configura como un significativo avance en la dirección correcta". Esta es la introducción y también la síntesis fundamental de las observaciones del Prof. Luigi D'Andrea a la propuesta de revisión constitucional en curso de referéndum. Esta opinión no es sólo del autorizado colega que ahora ha argumentado en favor del lector español, sino también de muchos otros especialistas en derecho constitucional. sin embargo también existen opiniones diametralmente opuestas por otros constitucionalistas (e igualmente autorizados). Con ello queremos destacar especialmente el problema objetivo de una brecha en la doctrina constitucional italiana a la hora de leer la reforma; en otras palabras, como tal vez no debería de haber sucedido, la doctrina constitucional no se ha sentido capaz de encontrar un consenso cuanto más unitario posible sobre la interpretación de la reforma de la Constitución.

Dentro del segundo grupo de constitucionalistas, la posición de quien ahora escribe no cree en absoluto que 'esta' reforma constituya "un importante paso hacia adelante" en la dirección de la superación de los problemas destacados en la vida constitucional del país. Más bien, probablemente podría asumirse con la condición de hacer prevalecer las exigencias politológicas sobre las eminentemente constitucionalistas, negando así a las exigencias propias de la 'democracia constitucional', y ello tanto por lo que se refiere a los requisitos de conformación democrático-participativa de las instituciones representativas y de gobierno, como por lo referente a la "imparcialidad", y a la plena funcionalidad de las instituciones y de los procedimientos de garantía constitucional (a partir de las mayorías requeridas para el procedimiento de revisión constitucional, seguido de la elección del Presidente de la República y un tercio de los miembros de la Corte constitucional y un tercio de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura por el Parlamento en sesión conjunta - que la revisión constitucional, leída conjuntamente con la previa reforma de la hiper mayoritaria ley electoral, pone en riesgo la efectividad de las exigencias de garantía de los equilibrios constitucionales (de la forma parlamentaria de gobierno) así como de la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Desde este punto de vista, la revisión constitucional, constituye un 'manipulación' significativa e inaceptable de los principios de la 'democracia constitucional', calificados como 'supremos' por una consolidada jurisprudencia constitucional (desde la STC 1146/1988 hasta la más reciente 1/2014), como el de la soberanía popular (art. 1. Const.), el de la igualdad y razonabilidad (art. 3 Const.), el democrático (art. 48 Const.), poniendo de relieve cómo su violación mediante la revisión del texto constitucional se lleva a cabo por la supresión de los 'pesos' y 'contrapesos' que la teoría constitucional, desde sus orígenes

democrático-liberales, asumió como necesaria e imprescindibles. El replanteamiento de la forma de Estado y de la forma de gobierno efectuada por el texto de la revisión, por lo tanto, corre el riesgo de poner sobre sus hombros el principio constitucional de separación de poderes, sin el cual la democracia constitucional corre el riesgo de llegar a la negación de los fundamentos de la teoría constitucional (moderna y contemporánea).

Por supuesto, esta afirmación no se aplica a todas las disposiciones sujetas a referéndum pronunciamiento. Algunas previsiones del texto de la revisión, de hecho, incluso, parecen apropiadas, pero el ciudadano deberá resumir su voto en un NO o en SÍ, valorando en conjunto las razones críticas o, por el contrario, las razones favorables. Del mismo modo, se rechazan todas esas interpretaciones que se basen en una supuesta falta de diferentes propuestas de reforma de las instituciones. Por ejemplo, la lectura del debate parlamentario parece no muy profunda (y por lo tanto no muy aceptable) el motivo de la falta de atención (entre las diferentes experiencias de gobierno europeo asumidas como modelo de referencia comparativa) sobre las garantías de representatividad y estabilidad de gobierno garantizadas por el 'Gobierno de Canciller' en Alemania, en el cual el equilibrio alcanzado entre las dos necesidades fundamentales de la democracia contemporánea puede ser asumida como digna de aprecio en el contexto de las exigencias de la democracia pluralista contemporánea (incluyendo los requisitos de rendimiento de la llamada 'democracia decidente' que parece, por el contrario, en el centro de la preocupación exclusiva de la actual legislatura de revisión constitucional en Italia).

REPLICA PROF. D'ANDREA

Las afirmaciones hechas por el Prof. Silvio Gambino, que son en gran parte los argumentos sobre los que se apoya la gente para votar NO en el referéndum constitucional del 4 de diciembre, encuentran su punto central en que la Ley de reforma viola principios fundamentales del sistema constitucional (el de soberanía popular, el de igualdad y el de razonabilidad) y dibuja un modelo organización de los poderes públicos desequilibrado, carente de "frenos y contrapesos" imprescindibles en el marco de una "democracia constitucional".

Algunos de los argumentos presentados en apoyo de esta posición se refieren directamente a los cambios contenidos en las disposiciones constitucionales sometidas a referéndum: se denuncia una "devaluación" del Parlamento, debida (también) a la compresión, tanto formal como material, del proceso legislativo en favor del Gobierno, una devaluación de las instituciones de participación y referendarias, y una re-escritura de las relaciones entre el Estado y las Regiones mediante una amplia re-atribución al Estado de algunas materias competenciales, la eliminación de la competencia legislativa concurrente, así como la introducción de una cláusula de supremacía estatal en las materias no expresamente cedidas al Poder legislativo regional.

Respecto de esas argumentaciones, creo que hay que tener en cuenta que estamos ante una nueva reformulación de la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo que asume la evolución de la praxis institucional seguida hasta el momento así como las exigencias derivadas de un Gobierno en un sistema económico y social complejo, que se traduce en incisivos poderes

otorgados a la cúspide del Poder Ejecutivo y en relevantes funciones de control político-institucional atribuidas a las Asambleas representativas.

Respecto del proceso legislativo, estamos en presencia de una reformulación del *iter legis* que intenta (aunque pueda ser cuestionable, pero que parece en su conjunto razonable y susceptible de aplicación sin dificultades insuperables) recomponer las prerrogativas de una Cámara Baja elegida directamente por el cuerpo electoral nacional (y unida al Gobierno por la relación de confianza) y las funciones asignadas a la Cámara que representa a las instituciones territoriales.

En cuanto a la reescritura del Título V, ésta se caracteriza, en mi opinión, por una positivización y racionalización de los puntos de equilibrio entre las competencias legislativas del Estado y de las Regiones ya establecidas en gran medida por la evolución del sistema y, sobre todo, por la jurisprudencia constitucional: por ejemplo, es al Juez de las Leyes a quien se debe la elaboración de la categoría del interés nacional como límite de las competencias atribuidas de manera abstracta al ámbito de las Regiones.

Por último, no creo que se rebajen los institutos participativos y referendarios por la propuesta de Ley de revisión constitucional, al contrario, introduce unos nuevos y muy significativos institutos (al menos potencialmente...), como los referendos propositivos y otras formas de consulta popular *ex art. 71*, además de prever el posible descenso del quórum previsto para el referéndum abrogativo en el supuesto en que se reúnan ochocientos mil firmas y el deber del Parlamento de examinar y concluir expresamente las propuestas de iniciativa popular (lo que me parece compensa sobradamente la elevación de cincuenta mil a ciento cincuenta mil el número de firmas requeridas para tal fin, que por otra parte está justificado si atendemos al notable crecimiento del cuerpo electoral existente en los tiempos de las Asamblea constituyente, 1948).

Tampoco me parece que la propuesta de reforma elimine los contrapesos necesarios en los sistemas democrático-constitucionales: de hecho, simplemente basta considerar al Senado como un contrapeso, ya que su composición depende de las elecciones regionales y, además, al salir del sistema fiduciario, ni puede ser disuelto por el Gobierno ni éste puede presentar ante aquel una cuestión de confianza.

Sin embargo, la principal crítica hecha por el Prof. Silvio Gambino está vinculada a los efectos -fortalecimiento excesivo del Primer Ministro, casi directamente legitimado por el electorado- generados por la actual Ley electoral para la Cámara de Diputados (el denominado *Italicum*). En este sentido, me gustaría simplemente observar que esos efectos son similares a los sistemas electorales mayoritarios o a los que responden a una "filosofía" del sistema mayoritario, que creo que no pueden ser considerados incompatibles con los equilibrios necesarios en una democracia liberal: son esos sistemas electorales los que permiten al pueblo soberano elegir (al menos generalmente) una mayoría de gobierno (la "elección" del Primer Ministro es sólo un efecto político indirecto...). Quiero subrayar que el premio de mayoría (tan sólo 24 diputados...) se consigue o conquistando el 40% de los votos (lo que en un sistema político tripartitico –“tripolar” en el caso italiano- no es un umbral bajo...) o al ganar una segunda vuelta entre las dos listas más votadas en la primera ronda y, en este caso, debe superar el 50% de los votos. Y me gustaría subrayar que no me parece correcto hablar de diputados "designados": o se es elegido sobre la base de las preferencias, o se obtiene el escaño en cuanto está colocado como cabeza de lista, pero en ese caso su nombre aparece en la papeleta, y el elector es plenamente consciente de las personas que serán

"recompensadas" por su voto (exactamente igual a lo que sucede con el votante en una circunscripción uninominal británica).