

**LA CONSTITUCIÓN IRREFORMABLE.  
UNA HISTORIA ITALIANA**  
Chiara Antonia d'Alessandro





# LA CONSTITUCIÓN IRREFORMABLE. UNA HISTORIA ITALIANA

Chiara Antonia d'Alessandro

2018

UA | UNIVERSITAT D'ALACANT  
UNIVERSIDAD DE ALICANTE  
ICE Institut de Ciències de l'Educació  
Instituto de Ciencias de la Educación

LA CONSTITUCIÓN IRREFORMABLE. UNA HISTORIA ITALIANA

© del texto: Chiara Antonia d'Alessandro

© Edición: del Instituto de Ciencias de la Educación (Universidad de Alicante)

*Comité editorial internacional:*

Prof. Dr. Julio Cabero Almenara, Universidad de Sevilla

Prof. Dr. Antonio Cortijo Ocaña, University of California at Santa Barbara

Prof. Dr. Ricardo Da Costa, Universidade Federal Espiritu Santo, Brasil

Prof. Manuel León Urrutia, University of Southampton

Prof. Dr. Enric Mallorquí-Ruscalleda, California State University-Fullerton

Prof. Dr. Santiago Mengual Andrés, Universitat de València

Prof. Dr. Fabrizio Manuel Sirignano, Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli

Este libro ha sido sometido a *peer review* según las normas de edición y regulaciones científicas actuales.

*Comité técnico:*

Neus Pellín Buades

*Revisión y maquetación: ICE de la Universidad de Alicante*

*Primera edición: mayo de 2018*

© *Del texto: Chiara Antonia d'Alessandro*

© *De esta edición: Universidad de Alicante, Instituto de Ciencias de la Educación (ICE)*

ice@ua.es

ISBN: 978-84-09-01811-6

*Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.*

*Producción: Instituto de Ciencias de la Educación (ICE) de la Universidad de Alicante*

*EDITORIAL: Las opiniones y contenidos de los resúmenes publicados en esta obra son de responsabilidad exclusiva de los autores.*

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. CAPÍTULO I: EL DEBATE SOBRE LA REFORMABILIDAD DE LA COSTITUCIÓN ITALIANA</b>	<b>17</b>
1.1. Constitución rígida, ¿un texto reformable?	17
1.2. El papel del referéndum constitucional	27
<b>2. CAPÍTULO II: VEINTICINCO AÑOS DE REFORMAS: DESDE LOS 80 HASTA LOS PRIMEROS AÑOS 2000</b>	<b>31</b>
2.1. La Comisión Bozzi	31
2.2. La Comisión De Mita-Iotti	35
2.3. La Comisión D'Alema o Bicameral	38
2.4. La reforma constitucional del 16 de noviembre de 2005 (llamada reforma Berlusconi)	40
2.5. Consideraciones sobre treinta años de reformas fracasadas	43
<b>3. CAPÍTULO III: UNA REFORMA CASI COMPLETA: LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA LEY CONSTITUCIONAL RENZI-BOSCHI</b>	<b>47</b>
3.1. Una reforma de iniciativa del gobierno	47
3.2. El contenido de la reforma Renzi-Boschi, un bicameralismo imperfecto	50

<b>3.3. La confianza como técnica legislativa y la introducción del voto en fecha cierta</b>	<b>55</b>
<b>4. CAPÍTULO IV: UNA MIRADA A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL RECIENTE</b>	<b>67</b>
<b>4.1. El llamado <i>Italicum</i>. Ley electoral que acompaña a la reforma Renzi-Boschi</b>	<b>67</b>
<b>4.2. El llamado Rosatellum y las mayorías improbables</b>	<b>72</b>
<b>5. Bibliografía</b>	<b>81</b>

## Introducción

Según el politólogo holandés Arend Lijphart las democracias contemporáneas, aunque en la gran variedad de instituciones formales, se pueden, más o menos todas, adscribir a dos modelos principales. Aquellas basadas en el principio de la mayoría y aquellas basadas en el principio consensual<sup>1</sup>. Según el mismo Lijphart, el principio de mayoría es el que elige entre la mayoría de las personas al sujeto llamado a decidir “por el pueblo”. El principio consensual también acepta la idea de que la mayoría es mucho más que la minoría, pero acepta, también, la regla de la mayoría sólo como “requisito mínimo”. De hecho, la democracia consensual no se conforma con las mayorías “escasas”, sino que trata de maximizar las dimensiones de la misma mayoría.

Lijphart declara explícitamente que se debe considerar el modelo mayoritario intercambiable, es decir, sinónimo del llamado modelo de Westminster, que es la forma de gobierno parlamentario del Reino Unido. Y de hecho, todo el sistema institucional británico – a partir del sistema electoral llamado *first past the post*, es decir, un sistema mayoritario uninominal que intenta conseguir un marco político *two part system*— da la máxima importancia al criterio de la mayoría tanto en los colegios como en el Parlamento, asegurando un alto grado de gobernabilidad, independientemente de la amplitud del consenso del que gozan las fuerzas políticas que están en el gobierno del país.

Muy diferente fue la elección del Constituyente italiano de 1948 que, mediante la combinación de una fuerte base parlamentaria y un sistema elec-

---

1 Cfr: A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2002

toral rígidamente proporcional, favoreció el modelo consensual para la nascente República Italiana. De hecho, a través de la aprobación del famoso orden del día Perassi<sup>2</sup>, se optó por una forma de gobierno parlamentario con una racionalización débil, con limitadas intervenciones del derecho constitucional, para garantizar la estabilidad de la relación de confianza y la capacidad de liderazgo político del Gobierno.

Los constituyentes, en el contexto político histórico de la posguerra, tomaron conciencia de la necesidad de delinear una nueva forma de gobierno para una sociedad pasada a ser de masa y que, por lo tanto, planteaba exigencias profundamente distintas de la sociedad liberal y radicalmente opuestas a las de la sociedad fascista. A esto se añadía que «la elección republicana por voluntad popular, de hecho había introducido un principio fundamental en el nuevo orden: el de la soberanía popular, a la que era necesario dar forma y sustancia».

En la Asamblea Constituyente, por lo tanto, aislada la propuesta de Calamandrei a favor de un sistema presidencial<sup>3</sup>, prevaleció la orientación hacia un régimen parlamentario. El acalorado debate, anterior la votación, mostró con claridad la preocupación de algunos de los constituyentes más sensibles, que querían no tanto crear un nuevo modelo de forma de gobierno,

---

2 El 4 de septiembre de 1946, después de un breve pero intenso debate, el orden del día fue aprobado por el Excmo. Tomaso Perassi, que recitó: «La segunda Subcomisión [...] se pronuncia para que la adopción del sistema parlamentario se regule, sin embargo, con dispositivos constitucionales adecuados para proteger las necesidades de estabilidad de la acción gubernamental y evitar la degeneración del parlamentarismo. “ T. E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino. 2008. p. 66, III edizione

3 Cfr. P. Calamandrei, *Costruire la democrazia. Premessa alla Costituente*, Milano. 1945.



sino prever adecuados mecanismos constitucionales de racionalización, capaces de garantizar la gobernabilidad del país, considerada como una especie de valor primario de la (resucitada) democracia y la estabilidad del Gobierno.

Esto quería decir que principalmente en el Parlamento, pero no solo en el Parlamento, se debía encarnar la soberanía expresada por voluntad general de los miembros pertenecientes a la República recién nacida.

Se trataba esencialmente de crear un sistema institucional que, aun aceptando la centralidad del Parlamento y, aun previendo diversas posibles modalidades de ejercicio de esa centralidad, tenía que respetar el equilibrio entre los principales órganos constitucionales, para evitar que ellos actuaran sin el control de los demás, y distribuyendo entre todos —Jefe de Estado, Gobierno, Parlamento— las dos grandes funciones políticas del Estado, la función deliberativa y la función ejecutiva. Todo esto para que ambas funciones pertenecieran, aunque en diferentes proporciones, a cada órgano, pero también sin excluir completamente ninguno de los tres órganos.

Por lo tanto, el Constituyente se dedicó a configurar una forma de gobierno definida como «parlamentaria racionalizada con tendencia equilibradora»<sup>4</sup>. La tendencia equilibradora reside especialmente en la intervención del Jefe de Estado, órgano mediador en la clásica relación dialéctica Gobierno Parlamento. Esto es también el caso del mecanismo de designación

---

4 La primera definición en este sentido es probablemente de Vittorio Emanuele Orlando, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Cost. del 1948* en la Revisión trimestral de derecho público, 1951, 1: «para nuestra clasificación, podemos en primer lugar, decir que *la forma de gobierno* vigente en Italia es la del *gobierno parlamentario pero racionalizado*, y con una *tendencia equilibrada*, aunque es cuestionable si un proceso de racionalización sea posible“. Sobre este tema R. Cherchi, *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo. it*, 30/12/2008, 52

presidencial del Gobierno que se combina con el vínculo fiduciario entre el mismo Gobierno y las Cámaras; también lo es para la facultad presidencial de disolución de las mismas Cámaras con la firma conjunta del Presidente del Consejo.

Aunque los Constituyentes optaron por un régimen parlamentario racionalizado, lo que resultó — debido al efecto de una lectura específica de una serie de disposiciones constitucionales, pero también y sobre todo a través de una cierta práctica interpretativa de la misma Constitución — fue un sistema caracterizado por un claro dominio del Parlamento sobre todos los demás órganos, suficiente para hablarse de cultura parlamentocéntrica. De hecho, fueron sobre todo los partidos políticos de la época los que quisieron que las normas constitucionales, especialmente las relativas al Gobierno, fueran más abiertas y flexibles para ser interpretadas e integradas por los mismos partidos y por las reglas convencionales que se elaborarían.

Confirmaba este enfoque ante todo un dato formal constituido por el mismo texto de la nueva Constitución, cuya segunda parte se abre con una serie de disposiciones dedicadas al Parlamento (artículos 55—72), y luego al Presidente de la República y por último al Gobierno. Un orden que parece ser no aleatorio, sino más bien, destinado a establecer un criterio jerárquico entre los órganos constitucionales.

A la centralidad indiscutible del órgano parlamentario también contribuyó el papel fundamental atribuido a los partidos políticos desde que cayó el régimen fascista, confirmado en el texto: el art. 49 de la Constitución, según el cual los partidos contribuyen «con método democrático a determinar la política nacional». De todo esto se desprende claramente que el órgano pre-

eminente tenía que ser el Parlamento, expresión de síntesis entre las fuerzas políticas, al cual no se atribuía sólo la función de elaborar y aprobar las leyes sino también y, sobretodo, la determinación de la política nacional.

Desde este punto de vista, el Gobierno, de hecho órgano lejos de ser central, tenía que ejecutar lo que se establecía en el Parlamento.

Las motivaciones de esta centralidad particular del Parlamento, como se ha señalado, se encuentran en dos razones principales: en primer lugar, la convicción de que una democracia nacida de las cenizas de un régimen dictatorial tenía que ser «representada antes que gobernada»<sup>5</sup>, es decir, la idea de que era necesario garantizar un pluralismo partidista que sólo podía expresarse en el Parlamento.

En segundo lugar, era necesario apoyar una preocupación profundamente arraigada en la clase política del tiempo, es decir, la de preparar instrumentos constitucionales capaces de reducir dos sujetos considerados difícilmente controlables: Gobierno y electorado.

Una similar constitución se realizó también por el decisivo concurso de otro factor de naturaleza normativa, destinado, sin embargo, a cambiar con el tiempo: una ley electoral rígidamente proporcional que, de hecho, aseguraba a los partidos una representación en Parlamento, también en presencia de un consenso popular muy limitado y fraccionado. El sistema también garantizaba a los partidos la oportunidad de tomar sus propias decisiones para la formación del Gobierno, después de las elecciones, de hecho maximizando la capacidad de negociación, muchas veces también de los partidos pequeños

---

5 T. E. Frosini, cit., pag.74

o muy pequeños. En este contexto, la previsión de la confianza parlamentaria se convertía, de hecho, en un sistema por el cual el Gobierno resultaba, por el medio de la confianza, “en rehén” del Parlamento y el Parlamento, a su vez, se quedaba rehén de los partidos políticos. Sin embargo, en definitiva, los partidos políticos tenían que representar para el pueblo italiano, y de hecho lo representaron durante mucho tiempo, la imagen del estado a propulsión democrática.

Básicamente, la forma de gobierno italiana de la llamada primera República (desde 1948 hasta principios de los ‘90) fue la de una «república de los partidos»<sup>6</sup>, siendo estos últimos, y los parlamentarios como expresión de los partidos, que hacían y deshacían las mayorías y desempeñaban en definitiva el papel de árbitros del anillo más importante del foedus entre instituciones y pueblos: la confianza.

Lo dicho anteriormente, ciertamente contribuyó, al menos hasta cierto punto, al mantenimiento del sistema, debido también a la presencia de un considerable apego de los italianos a los partidos, justificado casi siempre en términos ideológicos. Sin embargo, la crisis de los partidos políticos, que comenzó en la década de los ‘90, coincidiendo con la crisis de las grandes ideologías, después de 1989, arrastró consigo la relación fiduciaria fundamental entre el pueblo—electorado y las instituciones de la Estado.

Fue una crisis de una entidad notable a la que se quiso remediar con una serie de intervenciones. Por un lado, se realizaron esfuerzos para reducir el papel institucional de los partidos; esto se refiere en particular a los refe-

---

<sup>6</sup> Véase P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, 1945—1996, Bologna. 1997

rendum para abolir las preferencias electorales y el financiamiento público de los partidos.

Asimismo, por otro lado, el legislador intentó adaptarse a esta dificultad de los partidos intentando realizar una gobernabilidad más directa del sistema, vinculándola más al voto electoral que a las sucesivas decisiones de los partidos, a través de los sistemas electorales mayoritarios (leyes electorales n 276 y 277 de 1996, el llamado Mattarellum) o proporcionales pero con premio de mayoría (Ley No. 270 de 2005, la llamada Legge Calderoli).

Aún más incisivamente, las hipótesis de reforma también se referieron directamente al texto constitucional.

En las siguientes páginas tratamos de dar cuenta de las hipótesis las más importantes de reforma constitucional en Italia, elaboradas por el mismo Parlamento italiano, a partir de los años '80 del siglo pasado y hasta hoy.

Estos son principalmente los intentos elaborados para la parte II de la Constitución, es decir, la que concierne la descripción del orden político de la República y de los principales órganos constitucionales que la constituyen: es decir el corazón político e institucional de la Carta Constitucional.

De todas estas hipótesis de reforma, nunca realizadas como vamos a ver, el focus emergente y, tal vez, más central reside en la consolidación más o menos evidente del papel del Primer Ministro o del Gobierno en su conjunto. Consolidación hipotizada de varios modos: mediante la supresión del bicameralismo perfecto típicamente italiano (un intento que, de hecho, une todos los proyectos y leyes que se examinarán), o mediante la introducción de la figura de un Primer Ministro en lugar del Presidente del Consejo, una diferencia sutil pero no sin importancia, aún también mediante el pronósti-

co del mecanismo, importado de otros países europeos, de la desconfianza constructiva; la sustancia no cambia: la necesidad de dar fuerza al Ejecutivo siempre fue central en cada una de estas hipótesis de reforma.

Como vamos a examinar, reformas de tal importancia iban a afectar lo que es la pieza central de la forma de gobierno parlamentario, es decir la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento, esa relación indispensable que, según una expresión utilizada por Niklas Luhmann<sup>7</sup>, es capaz de “simplificar” la infinita complejidad de las relaciones, en este caso las relaciones políticas. En casi todas las reformas que se examinarán, se intentaba crear una “nueva” relación de confianza entre estos dos órganos constitucionales, no fundada en la alteridad y oposición, sino en la colaboración. Una colaboración más fácil sin duda, gracias a la identificación de una sola Cámara y no de dos, con un papel de órgano político principal.

Como consecuencia, y más en general, estos intentos de reformar el Texto Constitucional debían afectar, más o menos significativamente, precisamente a la forma de gobierno parlamentario, a favor de un Gobierno en Parlamento ciertamente más fuerte que aquél descrito en los art. 92 ss.. de la actual Constitución italiana.

El intento más reciente de revisar la constitución, la llamada reforma de Renzi—Boschi, de hace dos años, y sobre la que se concentrará la atención de este documento, se puede también incluir, como se verá, entre las consideraciones hechas hasta ahora.

Sin embargo, todos estos intentos se demostraron, en general, infructuosos. Algunos, de hecho, quedaron meras propuestas o proyectos de ley,

---

7 Cfr. Niklas Luhmann, *La fiducia*, Bologna. 2002.

otros más, como es el caso de la reforma Berlusconi y, sobre todo, la reforma más reciente Renzi—Boschi no superaron el difícil obstáculo del resultado del referéndum popular.

Entonces, ¿cuáles son los motivos de estos fracasos, dado que se trata de modificaciones del texto constitucional de las que se sintió la necesidad durante muchos años, y cuyos intentos de realización continuaron, sin embargo, durante más de treinta años? Sin duda es demasiado complejo responder a esta pregunta aquí, pero se pueden hacer algunas reflexiones.

Todo esto no es debido, o al menos no sólo, a la complejidad del procedimiento de revisión previsto por el artículo 138 de la Constitución italiana. Tampoco es una victoria para los que apoyan el agotamiento del poder constitucional del pueblo y de sus representantes, vinculado al hecho de que la Constitución sería, de hecho, un catálogo de derechos que una vez reconocido tendría su propia vida definitivamente. Lo más probable es la incapacidad de las fuerzas políticas para agruparse en mayorías políticas que vayan más allá de la simple mayoría parlamentaria para alcanzar la aprobación, con al menos 2/3 de los votos de ambas cámaras del Parlamento ( ex art. 138 de la Constitución), que permitiría la puesta en marcha de la reforma. Por otro lado, el mismo organismo electoral, en su función referendaria, siguió mostrando una desconfianza hacia las reformas aprobadas por la mayoría de turno, de derecha o de izquierda.

Lo cierto es que después de setenta años desde su entrada en vigor, la Constitución italiana parece, de alguna manera, irreformable<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> En verdad, un caso de reforma constitucional bastante incisivo fue el de la Reforma aprobada por la ley constitucional n.3 de 2001, que pasó el referéndum. Nos referimos a la llamada reforma del Título V que contiene normas sobre las Regiones, Provincias y Municipios, que supuso un cambio significativo en la división de los poderes legislativos entre el

La frase famosa, dirigida por Tancredi al Príncipe de Salina<sup>9</sup> en los albores de la Unidad italiana, vuelve a la mente: « *Si queremos que todo siga como está, es necesario que *todo* cambie*». En este caso, se trataría de la mera representación de una voluntad de cambiar, reformando radicalmente la Constitución, para que nada realmente cambie.

---

Estado y las Regiones en el sentido federal del sistema jurídico italiano.

<sup>9</sup> Nos referimos al protagonista de la famosa novela de Giuseppe Tommasi di Lampedusa, *Il Gattopardo*, 1958



## 1. CAPÍTULO I: EL DEBATE SOBRE LA REFORMABILIDAD DE LA COSTITUCIÓN ITALIANA

### 1.1. Constitución rígida, ¿un texto reformable?

En Italia, el tema de las reformas institucionales y, en particular, de una reforma orgánica de la Constitución, con específica referencia a la Parte II<sup>10</sup>, estuvo presente durante muchos años no sólo en la opinión pública y entre los estudiosos del derecho y de la política, sino también en las mismas instituciones, en particular en aquellas parlamentarias responsables de las reformas constitucionales según el art.138<sup>11</sup>.

Aquí no es posible entrar en el complicado debate sobre la relación entre la soberanía y el poder constituyente<sup>12</sup> o dar cuenta de las tesis, de hecho muy difundidas y, de alguna manera, generalizadas, de una vasta cultura político—jurídica, italiana y no sólo, según las cuales el constitucionalismo es sobre todo el de los *derechos fundamentales*. Tesis que, retomando el viejo constitucionalismo, identifica en la constitución «la idea de una ley que no depende del poder político, ni siquiera del más fuerte»<sup>13</sup> y precisamente por

---

10 Esta es la parte de la Constitución italiana dedicada a la descripción del sistema legal de la República y de los principales temas que conforman el sistema constitucional, es decir el Parlamento, el Presidente de la República, el Gobierno, las autonomías locales, etc.

11 Para un análisis de los intentos realizados durante los años de la reforma de la Constitución italiana, con referencia específica a la Parte II, cf. C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948—2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, n. 2/2015, p. 431ss..

12 T.E. Frosini, *Potere costituzionale e sovranità popolare* in *Rassegna Parlamentare*, n.7, 2016 p. 7 ss.. Sobre el tema en términos de filosofía política B. De Giovanni *Elogio della sovranità politica*, Napoli. 2015.

13 M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1995, 31 (que si bien niega la legitimidad de un referéndum sobre el núcleo fundamental de la Constitución, admite que el poder constituyente puede hacerlo.)

esta razón teoriza una autonomía sustancial frente a los equilibrios políticos contingentes.

De hecho, según los partidarios de este enfoque, la identidad pueblo—soberanía es engañosa y peligrosa porque, como afirma el constitucionalista italiano Gustavo Zagrebesky, «no hubo una dictadura en el siglo XX que no evocara la legitimidad popular, tanto más vasta cuanto más conseguida con medios sugestivos o con votaciones globales, por su naturaleza no suficientes para expresar una verdadera voluntad de gobierno popular. La divinización de la gente (*vox populi vox dei*) se opone a la *democracia crítica*»<sup>14</sup>.

La idea actual dentro de este marco de pensamiento, por un lado, evoca el “blindaje”, en algunos aspectos aceptable, del núcleo fundamental de la Constitución como carta de derechos, de los individuos y de los grupos, y por el otro, considera que se debe resistir a la “alegre costumbre” de la clase política de resolver problemas de reorganización del sistema político con una evocación casual de “poderes” y de “fases” *constituyentes* de varios tipos.

Esencialmente, los partidarios de la “democracia crítica”, no saben si la noción de poder constituyente debe eliminarse radicalmente del arsenal de los conceptos jurídicos de los constitucionalistas, o si debe permanecer pero sin potencia hasta reducirse a un concepto límite<sup>15</sup> útil para fines puramente teóricos, pero «inactivo en la práctica del derecho constitucional»<sup>16</sup>.

---

14 Vid. G. Zagrebesky, *Il Crucifige e la democrazia*, Torino, 1995, p. 98 ss.

15 G. Silvestri, *Il potere costituente come problema teorico giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, pp. 532 e ss.; por el punto más reciente A. Pace, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2016.

16 G. Silvestri, *Il potere costituente*, cit. p. 534.

Por otro lado, más convincente, también porque es capaz de reconocer la “evolucionabilidad” de la socialidad humana, aparece la tesis de quienes creen<sup>17</sup> que la soberanía no se agota en las elecciones o en los derechos fundamentales y que ésta puede manifestarse a través de una reforma, también incisiva, de la carta constitucional sin perjuicio de algunos derechos fundamentales sin los cuales no hay constitución, ya que debe entenderse como una carta fundamental de los derechos. Por lo tanto, si la soberanía popular es «una parte integral de la democracia liberal»<sup>18</sup>, no se puede no reconocer la existencia del derecho del pueblo, en su calidad de organismo electoral, de aportar, en cualquier momento, modificaciones a la Constitución actual de manera directa o indirecta según el art.138 de la Constitución italiana. Además, ésta no nació de la cabeza de Júpiter, sino de una voluntad política precisa que tuvo la tarea, en un momento histórico preciso, es decir en los años difíciles del período inmediato de la posguerra, de dictar no sólo un catálogo sustancial de principios y derechos fundamentales, en constante evolución, sino también las reglas esenciales de la vida común de la República. Principios y reglas válidos hasta que el pueblo hubiera pensado, en su soberanía constituyente, ejercer, aunque con límites, nuevos actos de soberanía constituyente.

Debe recordarse que Italia, desde su creación en 1861 como Estado unitario, se configuró como una monarquía constitucional gobernada por el

---

17 Según Paolo Rossi, relator sobre la revisión constitucional ante la Asamblea Constituyente, “la Constitución no debe ser una roca de granito que no puede ser modelada ni fragmentada; y ni siquiera debe ser una caña flexible que se dobla con cada soplo de viento. ¡Debe ser, debería ser, le gustaría ser, una especie de acero dúctil que se puede remodelar con esfuerzo bajo la acción del fuego y bajo la acción del martillo de un trabajador fuerte y consciente!”.

18 T.E. Frosini, *Potere Costituente e Sovranità popolare*, cit., p. 8. En el ensayo también hay una digresión interesante sobre la ley constitucional en comparación con el tema.

llamado Statuto Albertino, *octroyée* por el rey de Piemonte Carlo Alberto de Saboya en 1848 para el Reino de Cerdeña que fue entonces el primer núcleo unificador del estado nacional. Era una constitución llamada flexible, tan flexible que se adaptó a la desestabilización institucional operada por el fascismo, en los años 1922—1943, durante el cual permaneció en vigor, cohabitando incluso con las leyes raciales de la década de 1930 emitidas en coincidencia con el eje italo—alemán . Por lo tanto, fue esencial, una vez caído el fascismo y terminada la guerra, identificar nuevos marcos políticos institucionales y, sobre todo, una nueva Constitución.

De hecho, el *iter* de adopción de la nueva Constitución fue complejo: la elección institucional entre la Monarquía y la República fue confiada directamente al pueblo como soberano mediante el *referéndum* institucional del 2 de junio de 1946<sup>19</sup>. Paralelamente, el mismo día, se eligieron a los miembros de la Asamblea Constituyente<sup>20</sup>. Esta última ciertamente tuvo la tarea de identificar el “núcleo duro” de los derechos fundamentales sin los cuales no podría existir una verdadera democracia, pero también eligió, entre las infinitas formas posibles, los mecanismos institucionales necesarios para el funcio-

---

19 El 2 de junio de 1946 es una fecha histórica para la historia de Italia. Los electores italianos, incluyendo por primera vez a las mujeres, fueron, de hecho, llamados a elegir la nueva forma de gobierno tras la Segunda Guerra Mundial y los veinte años de dictadura fascista. Al elegir entre Monarquía y República con el 54.3% de los votos, y un margen de solo 2 millones de votos, los italianos eligieron la República decretando el final del Reino de Italia y el exilio de la dinastía gobernante hasta entonces, la de Saboya.

20 Los electores italianos, de hecho, también eligieron a los miembros de la Asamblea Constituyente a los que se les encomendó la tarea de redactar la Constitución italiana. Esta también tenía, según el Decreto Legislativo n. 98/1946, otras tareas equivalentes, en parte, a las de una asamblea legislativa: votar la confianza al Gobierno, aprobar la ley de presupuesto y ratificar los tratados internacionales. La Asamblea, compuesta por 556 diputados, se reunió por primera vez el 25 de junio de 1946, el trabajo para redactar la Constitución tenía que durar ocho meses, pero duró hasta diciembre de 1947. El 1 de enero de 1948, la Constitución italiana entró en vigor.

namiento del Estado democrático, presentes en la II parte de la Constitución italiana. Mecanismos que demostraron un funcionamiento a veces muy bien, a veces menos. De la historicidad y modificabilidad de tales mecanismos, los mismos constituyentes fueron conscientes y (no por casualidad) por eso también quisieron reglamentar, en el artículo de “cierre funcional” de la Carta Constitucional, el art. 138, las formas para la revisión de la Constitución. Esto sin establecer ninguna limitación formal a esta modificabilidad, excepto la del art. 139 que establece la irrevocabilidad de la forma republicana; evidentemente también de conformidad con la única decisión constitucional del pueblo.

Entonces, el art. 139 es de hecho la única limitación formal y explícita a la modificabilidad de la Constitución, sin embargo, es opinión consolidada en doctrina que la reformabilidad del Texto Constitucional también encuentra algunas limitaciones de carácter sustancial implícitas<sup>21</sup>. En primer lugar, se argumenta que la «forma republicana» mencionada en el art. 139 solo puede ser la que el art. 1 de la Constitución identifica, es decir que la forma republicana debe ser necesariamente la «democrática» en la que «la soberanía se confía al pueblo». Según una amplia interpretación de esta reconstrucción, también apoyada por varias sentencias del Tribunal Constitucional (véanse las sentencias No. 18 de 1982, N° 170 de 1984, n.1145 de 1988, N° 366 de

---

21 Véanse *ex multis*: F. Modugno, *I principi costituzionali supremi come parametro del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1991, pp. 247 ss.; M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale della lotta per la Costituzione*, in A.A.V.V., *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, pp. 254 ss.; L. Ferrajoli, *Democrazia e Costituzione*, in *Il futuro della Costituzione cit.*, p. p. 315 ss.. F. Gallo, *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali* 3/2013, pp. 709 ss...

1991) entre los límites implícitos a la modificabilidad de la Constitución están los principios supremos del orden constitucional<sup>22</sup>, que coinciden parcialmente con los valores consagrados en los primeros 12 artículos de la Constitución estrechamente ligados al carácter democrático de la República Italiana y también aquellos «derechos del hombre» que la Constitución en el art. 2 define «inviolables» y que se explicitan en las “libertades” de los art. 13 y siguientes<sup>23</sup>.

Pero, ¿cómo funciona el art. 138 de la Constitución italiana? ¿Qué reglas dicta para la reforma? En este punto, resulta casi imposible no detenerse brevemente en su contenido.

El origen etimológico de la palabra «revisión» deriva del latín «*revidere*» y «*revisio*», que indican un proceso de reexamen, actualización, corrección, términos utilizados al mismo tiempo para referirse al procedimiento de «revisión» y también al efecto de este procedimiento. En este último sentido, se puede decir que la revisión es «el resultado de un procedimiento adoptado para adaptar una situación existente al nuevo orden en el que está actuando»<sup>24</sup>.

Desde un punto de vista más estrictamente jurídico, el procedimiento puede definirse como un «acto jurídico mediante el cual un acto anterior se reexamina para confirmarlo, modificarlo o cancelarlo»<sup>25</sup>. Es evidente que un

---

22 Sobre la dificultad de conceptualizar los “principios supremos” véanse, también para las referencias exhaustivas sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015.

23 Cfr. las sentencias del Tribunal Constitucional, n. 18 del 1982, n. 170 del 1984, n.1146 del 1988, n. 366 del 1991.

24 S. M. Cicconetti, *Revisione Costituzionale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XL, 1989, p. 106.

25 *Revisione*, in *Grande dizionario enciclopedico* P. Fedele (a cura di), XV, Torino p. 841, 1971.

procedimiento de este tipo, especialmente si a nivel constitucional, afecta a configuraciones y situaciones jurídicas ya establecidas y por esta razón requiere una adecuación cuidadosa de dos necesidades opuestas, por un lado, la fundamental de la *certeza* del derecho, y por otro lado, la de la *justicia*, único valor capaz de plantearse igual que el de la certeza y, eventualmente, superarlo, donde por justicia se quiere decir una mayor adecuación a la situación y a los intereses meritorios de tutela.

En particular, se puede decir que el concepto de revisión constitucional nace simultáneamente con la Constitución. Más específicamente, las dos necesidades, que deben reconciliarse, son principalmente la de proteger las funciones esenciales de una Constitución moderna, entendida como un texto fundamental puesto en la cumbre de la jerarquía de las fuentes del derecho, Carta de derechos y libertades fundamentales, así como punto de referencia indispensable para el funcionamiento de cada forma de gobierno. Por otra parte, sin embargo, precisamente en el respeto de estas funciones fundamentales típicas de toda Constitución moderna, el procedimiento de revisión, responde a la necesidad de que la Constitución sea siempre actual, evolucionándose de acuerdo con los constantes cambios de la sociedad contemporánea. En definitiva, el efecto del procedimiento de revisión constitucional es permitir la «modificación de las reglas contenidas en la ley fundamental de un Estado o porque se modifican los valores esenciales subyacentes o por la necesidad que las instituciones sean más funcionales, adaptándolas a situaciones que se van desarrollando en la vida de la comunidad»<sup>26</sup>.

---

26 S. M. Cicconetti, *Revisione Costituzionale*, *op. cit.*, p. 107.

De hecho, cada Constitución moderna definida rígida<sup>27</sup> contempla, en cualquier caso, un mecanismo de revisión del texto más o menos complejo que puede variar según si se trata de una pequeña modificación o de revisiones más o menos orgánicas.

La Constitución italiana de 1948 se define como una Constitución rígida por la complejidad del procedimiento de revisión constitucional, regido por el art. 138, que establece, de hecho, las formas necesarias para la adopción de leyes de revisión con el único límite, como hemos visto, del art. 139, es decir, la imposibilidad de modificar la elección de la forma republicana<sup>28</sup>.

El art. 138 puede considerarse con una naturaleza bivalente<sup>29</sup>, porque por un lado representa la *causa* de la rigidez, por el otro la *consecuencia* de la elección que se hizo en sede constituyente a favor de un texto que tenía que incluir un procedimiento, llamado agravado, para su modificación. Y es precisamente por este segundo perfil que, de hecho, se explica la ubicación del art. 138 en el título VI de la Constitución, dedicado a las «garantías constitucionales»<sup>30</sup>.

---

27 Los estudios clásicos sobre el tema de James Bryce ahora se publican en Italia por A. Pace, *Costituzioni flessibili e rigide*, 1998. Para una lectura original de esta dicotomía tradicional rigidez—flexibilidad de las Constituciones A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2002.

28 En este último sentido, al ampliar nuestra mirada a otros países europeos, podemos afirmar que la Constitución italiana está en línea con las otras cartas constitucionales que muchas veces incluyen explícitamente entre los límites del proceso de revisión constitucional el de modificar la forma del estado de aquel país. Este es el caso de la Constitución francesa, cuyo cuarto párrafo del art.89 establece, de hecho, que la revisión constitucional no puede implicar un ataque a la integridad territorial del estado. De la misma manera el art.79 de la Ley Básica alemana contiene la llamada cláusula de eternidad (*Ewigkeitsklausel*), es decir, la predicción de la imposibilidad de alterar con un cambio constitucional la articulación federal en el estado alemán de los Länder, considerado un principio básico de la estructura de este Estado. Por el contrario, el ejemplo de la Constitución española es diferente, en el que se hace referencia a una posibilidad de revisión total del texto constitucional (art.168) a partir del cual se deduce indirectamente la ausencia de límites expresados en el proceso de revisión constitucional.

29 Cfr. S. M. Cicconetti, *Revisione Costituzionale*, *op. cit.*

30 De hecho, en la Asamblea Constituyente hubo un debate sobre la colocación en el texto del art.138. Contrario a la inclusión entre las garantías constitucionales fue Galeotti, (*La Garanzia Costituzionale*, Milano 1950), convencido de que la naturaleza del artículo era



Esto significa que la revisión de la Constitución, tanto a través de leyes orgánicas reales de revisión constitucional, como a través de leyes «simplemente» constitucionales, es posible pero a través de un procedimiento llamado agravado con respecto al legislativo ordinario, regido por los artículos 70 ss., aunque en realidad el que se contempla en la Constitución italiana se considera uno de los más «fáciles» si se compara con lo establecido por otras Constituciones rígidas<sup>31</sup>. Sin embargo, debe aclararse que no hay acuerdo en doctrina sobre el grado real de rigidez de la Constitución italiana.<sup>32</sup>

El art.138 establece: « *Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas con intervalo no menor de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara en la segunda votación.* ».

---

el de *requisito previo* de esta garantía y no de instrumento; favorable fue en cambio, Mortati (Istituzioni di Diritto pubblico, Padova, 1976), cuya opinión prevaleció.

31 Al ampliar, de hecho, el análisis de los procedimientos de revisión constitucional de los otros países europeos, el italiano resulta ser un procedimiento engorroso, pero no entre los más complejos. Tanto en Alemania como en España, por ejemplo, hay mayorías particularmente altas para aprobar el texto (en Alemania 2/3, 3/5 o 2/3 en España de acuerdo con la mayor o menor “importancia” de la reforma). En muchos casos está prevista la disolución del Parlamento y la aprobación final del texto por las nuevas Cs, así por ejemplo, en Grecia, Noruega, Dinamarca y en España por lo que concierne las reformas más importantes. También en los Estados Unidos hay un complejo mecanismo constitucional de revisión constitucional que implica la participación no sólo del Congreso, sino de los parlamentos de los estados federados. Para un análisis comparativa sobre la rigidez de las Constituciones y sobre los diversos sistemas de revisión constitucional, cf. S. Bonfiglio, *Sulla rigidità delle Costituzioni. Il dibattito italiano e la prospettiva comparata*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2015; G. De Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale una analisi comparata* in *Giurisprudenza costituzionale*, n.2/ 1994 .

32 Sobre el tema de la revisión constitucional en Italia, véanse: J. Luther, P. Portinaro, G. Zagrebelsky (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996; M. Piazza, *I limiti della revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002; P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del terzo millennio, una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, 1/2013, p. 24 ss..

Básicamente es un procedimiento que requiere una doble deliberación. La primera sigue el idéntico iter previsto, ex artículo 72, para el procedimiento ordinario. El proyecto de ley constitucional, de hecho, debe ser aprobado por la Cámara y el Senado con un texto idéntico, y dado que ambas Cámaras pueden modificar el proyecto de ley, esto significa que cada modificación aprobada por una de las dos Cámaras tendrá que estar sujeta a la aprobación de la otra, por eso el texto “viajará” entre Cámara y Senado (la llamada *navette*) hasta que ambas aprueben la misma versión. Para que la propuesta de modificación constitucional supere la primera fase, es suficiente que *la mayoría relativa* de los miembros de las Cámaras la apruebe.

Sin embargo, dado que es un procedimiento agravado, el art. 138 prevé una segunda deliberación que debe realizarse, para garantizar la ponderación más amplia posible, 3 meses después de la primera.

Trascurrido ese plazo, el procedimiento se duplica y, de hecho, se abren dos alternativas:

1. Si la segunda deliberación se realiza en ambas Cámaras, con una mayoría calificada de 2/3 de los miembros de la asamblea, la ley se aprueba *definitivamente* y solo requiere la promulgación del Presidente de la República y, posteriormente, su publicación en la Gazzetta Ufficiale.

2. Si, por el contrario, el consenso sobre la reforma no es tan amplio, es suficiente para la aprobación también la mayoría absoluta; sin embargo, en este caso el texto se aprueba pero no de manera definitiva porque será susceptible de una petición de *referéndum* constitucional, por 500,000 electores, 5 consejos regionales o un 1/5 de los miembros de una Cámara. Entonces, la ley así aprobada no se promulga, sino que se publica directamente en la Gazzetta

Ufficiale, la promulgación tendrá lugar solo en caso de un resultado favorable del *referéndum*.

## 1.2. El papel del referéndum constitucional

Esencialmente, el texto constitucional se ocupa de la tutela de opuestas necesidades, por un lado la necesidad que una reforma del texto fundamental sea compartida por un grupo político más amplio y posible, que supere la misma mayoría de Gobierno, por otro lado, sin embargo, para no permitir que pequeñas minorías parlamentarias disfruten de un poder de veto, haciendo las reformas del texto constitucional prácticamente imposibles, el art.138 prevé la posibilidad de que la modificación de la Constitución también sea compartida por la mayoría absoluta, que en general coincide con la del Gobierno, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a las urnas.

Es como si, en esta última hipótesis, la Constitución dejara la palabra definitiva al organismo electoral que puede, por lo tanto, decidir, compartir o menos la reforma aprobada por el poder legislativo<sup>33</sup>.

En este sentido, es importante recordar que el *referéndum* constitucional, a diferencia del abrogativo regido por el art. 75 de la Constitución italiana, no necesita un mínimo de *quorum* de votantes para su validez, para la aprobación final del texto es suficiente que el sí supere el no.

Sin dudas el art. 138 demostró a lo largo de los años su función de protección efectiva de la rigidez de la Constitución frente al procedimiento le-

---

33 Para más información sobre el tema del referéndum constitucional en Italia, véanse S. P. Panunzio, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/1990; G. Ferri, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001; G.P. Fontana, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013; G. M. Salerno, *I referendum in Italia: fortune e debolezze di uno strumento multifunzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2005, p. 1316 ss.

gislativo ordinario, así como una considerable estabilidad en el tiempo, aunque no definitiva, de las disposiciones constitucionales. De hecho, si se analizan, como vamos a ver más adelante, los numerosos proyectos de revisión constitucional presentados a las Cámaras y se comparan con los realmente aprobados, se puede observar que el número de estos últimos es realmente muy pequeño. Esto haría pensar que los constituyentes dieron lugar a un procedimiento muy complejo haciendo casi imposibles las modificaciones al texto constitucional.

Más probablemente la explicación es de otro tipo y reside, no tanto en la complejidad particular del mecanismo, sino en el funcionamiento del mismo sistema político italiano. Para los Gobiernos, muchas veces débiles y resultados de compromisos multipartidistas, es muy difícil compactar mayorías, incluso de Gobierno, tan grandes como las exigidas, y aún más obtener, para evitar el siempre incierto resultado del referéndum, el apoyo de la oposición en decisiones de gran importancia.

En cualquier caso el art. 138 de la Constitución ofrece amplias oportunidades para modificar la Constitución.

¿ Puede decirse que si esta previsión, aunque adecuadamente cautelara en los procedimientos, no existiera, se produciría una compresión de un derecho fundamental, individual y de todos los ciudadanos, el de ser un poder constituyente? ¿Puede decirse que, si esto no fuera, la Constitución no sería tal porque no previendo una libertad esencial para la democracia no sería una Carta de Derechos y Libertades? La respuesta solo puede ser positiva puesto que ninguna historia se cristaliza en un momento dado de su curso, el derecho puede ciertamente constatar la aparición de “conquistas definitivas”, pero no

puede hipotetizar la inmovilidad de sus mecanismos, tanto más en presencia de una revolución científica y tecnológica que no cesa de modificar nuestra vida.



## 2. CAPÍTULO II: VEINTICINCO AÑOS DE REFORMAS: DESDE LOS 80 HASTA LOS PRIMEROS AÑOS 2000

### 2.1. *La Comisión Bozzi*

En la historia del Parlamento italiano, como ya se ha señalado, se realizaron numerosos intentos de reforma más o menos orgánica de la Constitución tanto por iniciativa del Gobierno o por singulos partidos, como por la elaboración de *propuestas orgánicas* que fueron el resultado del trabajo de especiales comisiones bicamerales.

Los intentos en esta dirección fueron numerosos, los más importantes y los que dejaron mayor huella, al menos en términos de propuestas avanzadas, son los consistidos en el nombramiento y en los trabajos de tres comisiones bicamerales<sup>34</sup>.

La primera, la llamada Comisión Bozzi, en la IX legislatura<sup>35</sup>, la segunda, la llamada Comisión De Mita—Iotti, en la XI legislatura<sup>36</sup> y la tercera, la llamada Comisión D'Alema en la XIII legislatura<sup>37</sup>.

---

34 En el ámbito del trabajo del Parlamento italiano, las Comisiones Bicamerales, definidas de esta manera por su composición que debe reflejar por igual tanto las ramas del Parlamento como, proporcionalmente, los diversos grupos parlamentarios, son de particular importancia para las tareas confiadas. La Constitución establece expresamente (Artículo 126) una única comisión bicameral, la de los asuntos regionales, sin embargo por ley en la historia parlamentaria italiana, se establecieron varias comisiones con poderes de control, supervisión, seguridad, así como las encargadas de la elaboración de la revisión constitucional.

35 La Comisión presidida por el liberal Aldo Bozzi trabajó entre el 30 de noviembre de 1983 (primera reunión) y el 29 de enero de 1985 (fecha del informe final).

36 La Comisión fue presidida en un primer momento por Ciriaco De Mita, demócrata cristiano, luego por Nilde Iotti, comunista, y trabajó entre el 9 de noviembre de 1992 y el 11 de enero de 1994.

37 La Comisión presidida por Massimo D'Alema trabajó del 5 de febrero de 1997 al 4 de noviembre de 1997.

La Comisión bicameral Bozzi tuvo, con funciones consultivas, la tarea de «formular propuestas de reformas constitucionales y legislativas, respetando las competencias institucionales de las Cámaras y sin afectar el *iter* de las iniciativas legislativas, sobre temas adquiridos y urgentes, como la reforma de las autonomías locales, el ordenamiento de la Presidencia del Consejo, el nuevo *iter* de los procedimientos de enjuiciamiento»<sup>38</sup>.

La Comisión examinó una gran cantidad de temáticas de las que dio respuestas en el informe final, intentando revisionar — a diferencia de otras bicamerales — también la parte I de la Constitución, dedicada a los *Derechos y libertades fundamentales*. También se escribieron importantes propuestas bajo el título de *forma de Estado*, en particular la reducción del número de parlamentarios tanto en la Cámara como en el Senado, así como los límites a los gastos electorales. La Comisión también proponía el ejercicio de la función legislativa por parte de una sola Cámara, la de los diputados, salvo la posibilidad de que el Gobierno o un tercio de los senadores pidieran, en el plazo de 15 días desde la aprobación, que también el Senado examinara el proyecto de ley y que, dentro de los 30 días siguientes, lo enviara nuevamente a la Cámara con las modificaciones propuestas. En todo caso, era tarea de la Cámara decidir definitivamente.

Por lo que concierne la forma de gobierno y el tema, siempre central en cualquier forma de gobierno parlamentario, de la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento, es útil recordar que el texto aprobado es-

---

<sup>38</sup> Senado de la República, Servicio de Informes y Comunicaciones Institucionales IX Legislatura, *Comisión Parlamentaria de Reformas Institucionales*.



tablecía también la reforma de los artículos. 92, 93, 94 y 96<sup>39</sup>. Basicamente, la propuesta de Bozzi, aunque mantenía la forma de gobierno parlamentario, establecía un nuevo equilibrio entre la relación de confianza Gobierno Parlamento y el papel del Presidente del Consejo.

La nueva formulación del art. 94 decía que las Cámaras *expresarían* (o negarían o retirarían) la confianza en sesión conjunta (volviendo a las propuestas ya discutidas por la misma Asamblea Constituyente<sup>40</sup>) al *Presidente del Consejo*, ya designado por el Presidente de la República, mediante votación abierta de cada parlamentario. Contrariamente a lo dispuesto en la Constitución vigente, según el texto propuesto, el Presidente del Consejo tenía que jurar y presentar al Jefe del Estado la propuesta de nombramiento de los Ministros, *solo después* de la confianza de las Cámaras. En caso de dimisión, por crisis extraparlamentarias, el Presidente del Consejo tenía que declarar y motivar la voluntad de renunciar ante el Parlamento en una sesión conjunta. Del mismo modo, se podía intervenir sobre la posibilidad de revocación de los Ministros por parte del Presidente del Consejo, actualmente no contemplado en la Constitución, permitiendo que el Jefe de Gobierno procediera mediante solicitud al Presidente de la República.

---

39 Estos son los artículos que forman parte del Título III de la Parte II de la Constitución dedicada al Gobierno, su composición (Artículo 92), su formación después de las elecciones populares (art.93) y el delicado nudo de confianza parlamentaria para el Ejecutivo. (Artículo 94), y finalmente, la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno (Artículo 96).

40 De hecho, en la Asamblea Constituyente, se propuso (por. Mortati y Tosato) que la concesión de la confianza debería tener lugar en las Cámaras conjuntas. Pero contra esta iniciativa se adujo que en esta manera se alteraría el mismo sistema bicameral, desde el punto de vista de la representatividad, dando lugar a una mayoría más o menos artificial; por eso se prefirió que la solicitud de confianza inicial por parte del Ejecutivo ocurriera por separado en las dos Cámaras.

Por lo tanto, el esfuerzo de la Comisión por superar las principales deficiencias del bicameralismo perfecto típico del sistema italiano parece obvio: a) reduciendo el número total de parlamentarios; b) convirtiendo a la Cámara de Diputados en el órgano principal con poder legislativo; c) concentrando en un órgano único y especial, el Parlamento en sesión conjunta, el poder de conceder y revocar la confianza.

Esta última elección también contribuía a consolidar la Cámara de Diputados dada la relación numérica entre los miembros de las dos ramas del Parlamento. Además, la propuesta, en relación con el voto fiduciario, también consolidaba en primer lugar el Parlamento en su conjunto, dado que, a diferencia del texto constitucional actual, para ser Presidente del Consejo y para jurar o proponer y nombrar ministros tenía que recibir previamente la confianza de las Cámaras en la solemnidad de la sesión conjunta.

Por otro lado, la misma propuesta no dejaba de consolidar, y de manera significativa, el papel del Primer Ministro, especialmente con respecto al Gobierno, ya que es evidente que en esa arquitectura constitucional la confianza generalmente no recaía sobre el *Gobierno*, aún no nombrado en todos sus componentes, sino sobre el mismo *Presidente del Consejo*. Este último también se fortalecía aún más con respecto a su Ejecutivo, por el hecho de que podía proponer, con el mismo procedimiento de nombramiento, la revocación de ministros individuales sin todas las dificultades y duración de la *moral suasion* o, peor aún, del traumático procedimiento del llamado voto de no confianza a un ministro hoy previsto en los reglamentos parlamentarios y no contemplado en el texto constitucional.

En cualquier caso, los tres volúmenes de los actos de la Comisión Bozzi no tuvieron, al menos en esa fase histórica, ningún resultado normati-

vo: permaneciendo por el momento, un buen material para los historiadores del derecho constitucional.<sup>41</sup>

## 2.2. La Comisión De Mita—Iotti.

La Comisión De Mita—Iotti, elegida con el mismo procedimiento de la Comisión Bozzi, es decir, con dos actos unicamerales diferentes pero convergentes (ambos del 23 de julio de 1992, respectivamente, de la Cámara y del Senado) inicialmente tuvo múltiples tareas: examinar las propuestas de revisión constitucional relativas únicamente a la segunda parte de la Constitución, examinar los proyectos de leyes electorales presentados a la Cámara y la elaboración de un proyecto orgánico de revisión de los numerosos títulos (I, II, III, IV, V) de la Constitución, así como de los sistemas electorales para la elección de los órganos constitucionales.

Posteriormente, la ley constitucional del 6 de agosto de 1993, que entró en vigor el 11 de agosto, atribuyó a la misma Comisión la tarea de elaborar un proyecto orgánico de revisión constitucional relativo a la Parte II de la Constitución<sup>42</sup>. La ley constitucional también introducía un procedimiento de revisión constitucional parcialmente derogatorio con respecto al previsto del art. 138 de la Constitución, limitado a los proyectos de revisión ya asignados<sup>43</sup>.

---

41 Sobre el trabajo de la Comisión Bozzi: P. Armaroli, *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Padova, 1986; cfr. inoltre, A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991.

42 Fuente *Servizio dei resoconti e delle comunicazioni istituzionali XI legislatura: la commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, [www.senato.it](http://www.senato.it).

43 De hecho, el derecho constitucional preveía la asignación por parte de los Presidentes de la Cámara y del Senado a la misma Comisión de todos los proyectos de ley constitucional y ordinaria en relación con los asuntos presentados antes de la entrada en vigor de la ley constitucional (11 de Agosto de 1993). La Comisión debía examinar los proyectos

La propuesta de reforma presentada el 11 de enero de 1994 por la Comisión presentaba propuestas normativas para la revisión de numerosos artículos de la Constitución, que implicaban, *in primis*, una amplia reforma de la relación Estado—Regiones y la definición de nuevas instituciones de garantía para la protección de la autonomía regional .

Por lo que concierne la forma de Gobierno y la relación fiduciaria, el texto aprobado por la Comisión proponía a través de una revisión de los artículos. 92, 93, 94 y 95 de la Constitución, una forma de *neoparlamentarismo* con considerables similitudes con la llamada *Cancillería alemana*. Las modificaciones, de hecho, permitiendo al mismo tiempo la necesaria existencia de una relación fiduciaria entre las Cámaras y el ejecutivo, resultaron realmente innovadoras.

El nuevo texto del art. 92 de la Constitución preveía que el Parlamento, en sesión conjunta, elegiera, por mayoría absoluta de sus miembros, al Primer Ministro, también con subsiguientes votaciones sobre las candidaturas suscritas por al menos un tercio de sus miembros. Si un mes tras la primera reunión del Parlamento, ningún candidato obtuviera la mayoría establecida, el candidato podría ser designado por el Presidente de la República. Si también el candidato propuesto por el Jefe de Estado no hubiera sido elegido, el Parlamento sería disuelto.

El primer ministro elegido tenía que nombrar directamente a los ministros y viceministros; pero ninguno podía ser parlamentario. En cuanto a

---

de ley asignados. La fase de examen tenía que terminar en un plazo de seis meses desde la fecha de entrada en vigor de la ley constitucional, con la presentación a las Cámaras de los proyectos de ley acompañados por informes explicativos. Dentro los treinta días siguientes a la presentación, cada miembro y cada senador tenía derecho a presentar al Presidente de la Cámara las enmiendas a los textos aprobados por la Comisión, sobre los cuales ésta tenía que hacer observaciones en el plazo de treinta días. Concluido dicho plazo los presidentes de las dos Cámaras tenían que adoptar las disposiciones necesarias para la inclusión en la agenda de las respectivas Asambleas de los proyectos propuestos por la Comisión y para fijar la fecha en la que cada cámara tenía que proceder a la votación final.

la posible rescisión de la relación fiduciaria entre las Cámaras y el *Premier*, el nuevo texto, retomando una experiencia de la Ley Fundamental alemana, ahora también prevista por la Constitución española, el artículo reformado 94 preveía la introducción de una *moción de censura constructiva*.

De hecho, el Parlamento podía expresar su falta de confianza en el Primer Ministro únicamente tras haber indicado, con una moción motivada, su sucesor.

La Comisión De Mita—Iotti también se orientó hacia la consolidación de la relación fiduciaria en la persona del Primer Ministro al que se le concedía la “confianza”, y personalmente, mediante una forma de elección directa por parte del Parlamento en sesión conjunta. La introducción de la moción de censura constructiva se presentaba no solo para garantizar la resolución rápida de las eventuales crisis ocurridas durante la legislatura y evitar “vacíos” institucionales, sino también como un elemento disuasivo para desconfiar a un Primer Ministro, en ausencia de una situación parlamentaria ya madura en sus resultados posteriores: nombramiento del Primer Ministro *ya identificado* o disolución de las Cámaras.

También en esta hipótesis el órgano parlamentario como una unidad en la solemnidad de la sesión conjunta podía conceder la confianza (a través de la elección del Primer Ministro) o la desconfianza.

También los actos de la Comisión De Mita —Iotti siguieron siendo el único objeto de estudio para los historiadores y los futuros reformadores, ya que el proyecto relativo no se discutió por la pronta disolución de la XI legislatura<sup>44</sup>, tampoco se recuperó en la siguiente.

---

44 Fue la legislatura más corta de la historia republicana italiana, el último de la Pri-

### 2.3. La Comisión D'Alema, o Bicameral

Tras otras fases de estudio<sup>45</sup>, en la XIII legislatura, hubo una nueva Comisión creada mediante la ley constitucional n.1 / 1997, también encargada de la revisión de la II parte de la Constitución. Fue elegido presidente (5 de febrero de 1997) Massimo D'Alema en aquel momento secretario del Partido Democrático de la Izquierda, heredero del histórico Partido Comunista Italiano. Es esta Comisión la que se llamó en el lenguaje parlamentario la *Bicameral* por excelencia<sup>46</sup>.

La Comisión elaboró un importante plan de reforma de la parte II de la Constitución, configurando una forma de gobierno de tipo semipresidencial con la elección directa del Jefe de Estado, manteniendo el biparlamentarismo, pero reduciendo el número de parlamentarios (400 diputados en la Cámara y 200 en el Senado).

Por lo que concierne la relación de confianza, se suprimió la *confianza inicial*: en el plazo de 10 días a partir de la formación del Gobierno, el Primer Ministro tenía que presentar su programa a las Cámaras sin solicitar en aquel contexto la confianza del Parlamento.

---

mera República. Duró 722 días, el Presidente de la República Oscar Luigi Scalfaro disolvió, de hecho, las Cámaras el 19 de abril de 1994.

45 Recordemos el caso del Comité presidido por el sen. Speroni, Ministro de Reformas Constitucionales, compuesto por numerosos profesores nombrados por el Primer Ministro Berlusconi el 14 de julio de 1994 durante la 12a legislatura. Para una reflexión sobre las propuestas de la Comisión Bicameral y del Comité Speroni, véanse S. Troilo *La ricerca della governabilità: la forma di governo nelle proposte della Commissione bicamerale e del Comitato Speroni*, Padova, 1996.

46 Para una reflexión sobre los contenidos de esta ley constitucional y sobre las diferencias del procedimiento de revisión constitucional previsto en ella, con respecto a lo del art. 138 de la Constitución cf. Para: Di Giovine, *Note sulla legge costituzionale n.1/1997*, in *Quad. Cost.* 1/1997, pp. 381 ss.

La institución fiduciaria inicial fue reemplazada por el nombramiento del Jefe de Gobierno por parte del Presidente de la República que ya era de alguna manera fuerte por la confianza dada directamente por el electorado, a través de la elección popular directa del mismo. Con respecto a la Constitución actual, entonces y ahora, se preservaron en el art.76 de ese texto, la moción de censura, así como la llamada cuestión de confianza por parte del Gobierno prevista, en oposición al texto actual, específicamente por la reforma, como causa, en caso de rechazo, de dimisión del Gobierno.

La reforma intentaba superar el bicameralismo perfecto, identificando en la Cámara de Diputados la Cámara “política”. De hecho, para la aprobación de las leyes relativas a un gran número de temas, el Senado tenía el derecho de proponer cualquier cambio al texto ya aprobado por la Cámara, pero sólo este último tenía la “última palabra” en la aprobación de la ley. El Senado podía conservar los mismos poderes en el procedimiento legislativo únicamente en relación con un ámbito limitado de temas (por ejemplo, derechos civiles y políticos, libertades fundamentales, elecciones nacionales y europeas, etc.)<sup>47</sup>.

A la propuesta de una forma de Gobierno semipresidencial se añadió una propuesta de una ley electoral a dos vueltas de coalición y la distinción entre leyes bicamerales y leyes de cámara única con la asignación de predominio a la Cámara en caso de conflicto.

---

<sup>47</sup> La reforma también preveía un nuevo procedimiento legislativo “mixto”: en el que el Senado se reunía en sesión especial, integrado por los representantes de las autonomías; los proyectos de ley en esta área se transmitían necesariamente al Senado, que votaba junto a los representantes de las autonomías. Sin embargo, en caso de que el Senado “integrado” introdujera modificaciones, la Cámara tenía que deliberar sobre ellos de manera definitiva si la ley se refería a: legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los Municipios y Provincias protección de los bienes esenciales intereses nacionales en los asuntos atribuidos a la competencia legislativa de las Regiones.

La Comisión D'Alema, que había despertado grandes esperanzas de éxito, también se vio frustrada, al igual que las anteriores, en primer lugar por la presentación de un número, considerado sin precedentes hasta entonces, de enmiendas por parte de la oposición (42.000). A esto se añadió el hecho de que el *iter* de aprobación de la reforma dio lugar a ejes políticos inéditos que perduraron hasta la aprobación final, en particular, el último acto que puso fin a la Comisión fue la petición, en forma de un *ultimátum*, por parte del componente político encabezado por Silvio Berlusconi, para modificar la reforma transformándola en una cancellería sobre una base proporcional.

También los procedimientos de la Comisión D'Alema siguieron siendo una interesante *letra muerta*<sup>48</sup>.

#### **2.4. La reforma constitucional del 16 de noviembre de 2005 (llamada reforma Berlusconi).**

Después de muchos intentos infructuosos, nunca sujetos a la aprobación parlamentaria, el primer caso de reforma orgánica relacionada con la parte II de la Carta Constitucional que llegó al final del *iter* de aprobación fue la reforma llamada Berlusconi, votada definitivamente en la cuarta lectura del Senado, el 16 de noviembre de 2005, y luego rechazada por los electores con el referéndum confirmatorio del 25—26 de junio de 2006.

Era un texto complejo que había mantenido el bicameralismo, sin embargo, asignando al Senado, en el clima cultural y político del llamado federalismo fiscal, apoyado principalmente por el partido político de la Liga

---

48 Para una análisis sobre los contenidos de la reforma propuesta por la Bicameral, Vid. Pegoraro, A. Rinella, *Legislazione e procedimento formativo della legge nella proposta di revisione costituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/1998, pp. 17—53.



del Norte, partido que tenía un papel central en la coalición gobernante, la denominación y las tareas de *Senado Federal de la República*.

Por lo que concierne la *forma de gobierno*, se inspiraba en una revalorización del principio de mayoría. El art. 92 reformado decía «*la candidatura al cargo de Primer Ministro se hace a través de una conexión con los candidatos o con una o con más listas de candidatos a la elección de la Cámara de Diputados (...). La ley regula la elección de los diputados para favorecer la formación de una mayoría, vinculada al cargo de primer ministro*».

La *sola* Cámara de Diputados, es evidente, tiene un papel de “espejo” electoral del país, de cuyo voto depende la elección del Primer Ministro. En este marco, el párrafo 2 del mismo art. 92 reformado establecía que “el Presidente de la República sobre la base de los resultados de las elecciones de la Cámara de Diputados, nombra al Primer Ministro”.

El tema de la confianza no se evocaba explícitamente en el nuevo texto del art. 94, que en el primer párrafo, de hecho, no mencionaba explícitamente el voto de confianza, evidentemente considerando que el voto de confianza por parte de las Cámaras podía ser, al menos en parte, absorbido por la investidura electoral del Primer Ministro. El texto sólo requería que el Jefe del Gobierno dentro de los 10 días posteriores al nombramiento presentara a las Cámaras (por lo tanto, a ambas) el programa de la legislatura y la composición del Gobierno. Sin embargo, se preveía un voto favorable o desfavorable (sin motivación) sobre el programa por parte de la Cámara de Diputados.

El artículo reformado 94 especificaba que el Primer Ministro podía plantear la llamada *cuestión de confianza* en el curso del mandato, pidiendo que la Cámara misma se expresara con “prioridad sobre cualquier otra

propuesta y por votación nominal”. El rechazo de la propuesta obviamente comportaría la dimisión del Gobierno. Además, debe tenerse en cuenta que el tercer párrafo del nuevo art. 94, al prever la moción de censura en una forma similar a la del art. 94 de la Constitución actual, introducía una novedad, que se puede definir *antiribaltone*<sup>49</sup>. De hecho, se afirmaba que el Primer Ministro podía renunciar también con la moción de censura rechazada, pero únicamente con el voto decisivo de los diputados que *no* pertenecían a la mayoría expresada en las elecciones. En este caso, ciertamente había una disolución anticipada de las Cámaras.

El último párrafo del art. 94 reformado retomaba de la propuesta de la Comisión De Mita—Iotti la institución de la *moción de censura constructiva*, estableciendo que la moción de censura también pudiera designar (con obligación de nombrar al Presidente del Consejo por parte del Jefe de Estado) un nuevo Primer Ministro, pero también en este caso, sólo si éste, en el respeto del principio de mayoría asumido como canon de la reforma, viniera “ de los diputados pertenecientes a la mayoría de los miembros de la Cámara”.

El Artículo 95 finalmente, asignaba directamente al Primer Ministro no sólo la determinación de la política del Gobierno, sino también el nombramiento y la revocación de los ministros.

---

49 En el lenguaje de la política italiana, la palabra *ribaltone* indica un cambio radical en las configuraciones parlamentarias, por lo que los parlamentarios elegidos en un partido determinado apoyan a la fuerzas políticas contrapuestas en el momento de las elecciones, con el objetivo de permitir nuevas mayorías de gobierno. El término entró en uso en 1994 cuando, perdiendo el apoyo al gobierno de Berlusconi de la Liga del Norte, que hacía parte de la coalición mayoritaria, condujo a la caída del gobierno de Berlusconi y al nacimiento de un nuevo gobierno, presidido por Dini, con el apoyo de la misma Lega Nord y del principal partido de oposición hasta aquel momento, el Partido Democrático de la Izquierda.

La propuesta de reforma aprobada por el Parlamento sin la mayoría de tres quintos en segunda lectura en las dos cámaras fue sometida a un referéndum constitucional y rechazada<sup>50</sup>.

¡También la reforma constitucional de 2005 acabó fracasando!

## **2.5. Consideraciones sobre treinta años de reformas fracasadas**

Algunas consideraciones de los intentos de reforma examinados hasta ahora parecen oportunas.

El examen, aunque focalizado sobre los puntos fundamentales de las propuestas analizadas, destaca al menos dos casos particularmente evidentes: 1) la necesidad percibida de una reforma de la segunda parte de la Constitución en la que los principales exponentes de todas las fuerzas políticas se han comprometido durante los treinta años desde el nombramiento de la Comisión Bozzi hasta el intento más reciente, la Reforma Boschi –Renzi, que vamos a examinar; 2) la extrema dificultad de llegar a un texto compartido, una dificultad evidentemente debida a la diversidad de intereses y opiniones, sin excluir la influencia de la posición doctrinal descrita anteriormente de *democracia crítica* según la cual el poder constituyente se había agotado con la aprobación del texto original de la Constitución, especialmente con referencia a su primera parte y a los derechos y deberes previstos en ella, posibilidades concretas de evolución y adaptación con respecto a los acontecimientos de la historia.

Junto a esto, sin embargo, pueden destacarse los *problemas* del sistema constitucional italiano, algunos punto significativos de la Constitución

---

<sup>50</sup> El resultado de las votaciones fue el siguiente: votos válidos totales 25.753.782, respuesta afirmativa 9.970.530 (38.71%) respuesta negativa 15.783.269 (61.29%).

sobre los cuales la clase política oficial, es decir, el mismo Parlamento, en su papel de *auctor* de las tres comisiones bicamerales o de legislador “no constituyente” de la ley constitucional de 2005, trabajó constantemente.

En cuanto a la forma de gobierno, los temas son sobre todo los del bicameralismo, mantenido en las cuatro hipótesis citadas, pero siempre modificado a través de diferentes formas con una clara tendencia a la especialización del Senado como Cámara de las Regiones y la prevalencia de la Cámara de diputados por lo que concierne tanto la función legislativa como la dirección y control políticos.

Otro tema abordado es el número de parlamentarios que tienden a disminuir en todas las diferentes propuestas.

También es evidente el intento, más allá del sistema electoral actual o propuesto, de aumentar la incidencia del principio de mayoría tanto en el sentido de principio *para elegir*, como *para decidir*. Es así, de hecho, aunque con diferentes formas, en las diversas propuestas de reforma analizadas: la propuesta De Mita—Iotti (hacia la “Cancillería”), pero también, en parte la propuesta Bozzi y la propuesta D’Alema, con la elección directa del Presidente de la República, y nuevamente, por último, con la “ley” de 2005 que, aunque en cierta forma circunspecta, concentraba en la figura de un Primer Ministro de alguna manera procedente directamente de las urnas y, más aún, en la mayoría procedente de esas urnas, el centro del poder constitucional político.

En todos los contextos mencionados anteriormente, el sistema parlamentario se mantenía y, con él, la *centralidad del voto de confianza* aunque conferido de diferentes maneras, identificado como decisivo, especialmente en el momento de su desaparición.

La acentuación de la atención sobre el principio de la mayoría, en algunos casos no daba lugar a uno específico voto de confianza inicial: este es el caso, por ejemplo, de la “Cancillería”, donde la confianza era reemplazada por la elección del Primer Ministro por parte del Parlamento en sesión común. También la elección de la “reforma de Berlusconi” iba en esta dirección, por la que el Primer Ministro era, de hecho, elegido por las urnas, aunque no del todo directamente.

Sin embargo, la moción de censura, incluso en la versión del rechazo de la cuestión de la confianza del Gobierno sobre una disposición decisiva, permanecía en cualquier caso en el momento de la identificación de la relación entre el Gobierno y el Parlamento, de modo que la “buena salud” de la misma relación (a través del voto de confianza—desconfianza) seguía siendo una condición indispensable de su continuidad.

También debe señalarse que las reformas en su conjunto tendieron a centralizar la confianza no en el Gobierno, como en la Constitución original vigente, sino en la figura del “Primer Ministro” siempre presente en las propuestas de reforma, pero desconocido en nuestro orden constitucional original que nos presenta, como se sabe, la figura, en cierto modo más tranquilizadora, del Presidente del Consejo.

Esto comportaría, evidentemente, un papel diferente y más incisivo del Jefe de Gobierno con respecto a su ejecutivo siendo el Primer Ministro, y no los ministros como colegio, y mucho menos, como individuos, el que recibe la confianza. En consecuencia el poder no sólo de nombramiento (como propuesta al Jefe de Estado o como nombramiento directo en el caso de la reforma de Berlusconi) sino también de revocación, con el mismo procedimiento, de ministros por parte del Primer Ministro.



### 3. CAPÍTULO III: UNA REFORMA CASI COMPLETA. LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA LEY CONSTITUCIONAL RENZI—BOSCHI

#### 3.1. Una reforma de iniciativa del gobierno

Constatadas las dificultades evidentes de las diversas Comisiones parlamentarias que trabajaron a lo largo de los años para lograr la aprobación definitiva de una reforma más o menos orgánica de la parte II de la Constitución, debidas a la imposibilidad, como hemos visto, de realizar esos amplios acuerdos para la aprobación del nuevo texto de manera compartida *también* con las oposiciones, en la última década parecía que fuera tarea de las mismas mayorías parlamentarias promover un proceso de reforma maduro, aunque expuesto al riesgo de rechazo del *referéndum*. De hecho, la experiencia demostró que las propuestas provenientes de la mayoría de Gobierno consiguieron formar sólo una mayoría estrictamente gubernamental (mayoría absoluta) incapaz de evitar el incierto resultado del *referéndum*. Este fue el caso de la reforma Berlusconi rechazada por el referéndum. Desde el comienzo de la decimoséptima legislatura republicana, volvió el tema de las reformas institucionales que podrían garantizar una diferente gobernabilidad del país.

Y, de hecho, el presidente de la República, Giorgio Napolitano ante los resultados electorales no demasiado netos, fracasado un primer intento de formar un Gobierno de mayoría política, encomendó en abril de 2013 a Enrico Letta la tarea de formar un gobierno de “amplios acuerdos” con la tarea, también, de llevar a cabo reformas institucionales incisivas. El intento realizado por el Gobierno de Letta, sin embargo, pronto terminó por la caída del mismo Ejecutivo<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> De hecho, el Gobierno de Letta, según un proyecto también de común acuerdo con el Presidente de la República, trabajó siguiendo dos directivas. Por un lado, en junio de 2013,

Por otro lado, lo que pasó con la L. cost 3/2011, más conocida como la reforma del Título V de la Constitución, es muy diferente. En ese caso, la ley en cuestión, aunque aprobada por la mayoría de centroizquierda (Gobierno Prodi), obtuvo el voto favorable de la mayoría de los electores en el referéndum confirmatorio del 7 de octubre de 2001<sup>52</sup>. Es probable que, viendo el resultado positivo de la iniciativa de la mayoría del centroizquierda, en relación con la reforma del Título V, el gobierno de Renzi, durante la decimoséptima legislatura, promoviera la reforma llamada Boschi—Renzi.

El Parlamento italiano aprobó (última votación de la Cámara el 12 de abril de 2016) la ley constitucional presentada por el Gobierno que contiene “*Disposiciones para superar la igualdad del bicameralismo, reduciendo el número de parlamentarios, limitando los costos de funcionamiento de las instituciones, la supresión del CNEL y la revisión del Título V de la parte II de la Constitución*”<sup>53</sup>.

---

nombró una comisión para las reformas institucionales compuesta por 35 abogados y políticos italianos llamados “hombres sabios”, con un papel consultivo en relación con el Gobierno en la redacción de un proyecto de ley constitucional de modificación de la parte II de la Constitución. Por otro lado, nuevamente en junio del mismo año, aprobó un proyecto de ley constitucional para la creación de un Comité Parlamentario para las Reformas Constitucionales constituido por 20 Senadores y 20 Diputados. El Comité, cuya entrada en funcionamiento estaba sujeta a la aprobación del mismo proyecto de ley constitucional, tenía la tarea de examinar los proyectos de revisión de la Constitución elaborados también sobre la base de las conclusiones de la Comisión de los sabios. Como saben, el intento de reforma del gobierno de Letta no llegó a su fin, pero lo que fue elaborado por la Comisión de los sabios fue el punto de partida de la posterior reforma de Renzi—Boschi. Para una reflexión más profunda sobre el intento de reforma en cuestión, véase: A. Anzon Deming, *La nuova strada per le riforme, non illegittima ma rischiosa*, en AIC Rivista 3/2013; S. Staiano, *Costituzionalisti e popolo*, in *federalismi.it*, en *federalismi.it*, 25/2013; G. M. Salerno, *Il disegno di legge costituzionale sull'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali: spunti per alcune riflessioni preliminari*, in *Osservatorio costituzionale* 00/2013, p. 1 ss..

52 La ley en cuestión realizó una modificación casi completa del Título V de la parte II de la Constitución (del art.114—133), modificando profundamente la estructura de las relaciones entre el Estado, las Regiones y las autoridades locales, realizando una fuerte descentralización política, y hablar así de *una República de autonomías*.

53 La ley fue publicada en la Gaceta Oficial No. 88 del 15 de abril de 2015.



Dado que la mayoría que aprobó la ley en la segunda votación de cada cámara era menos de dos tercios de sus miembros, la ley misma, en conformidad con el art. 138, no tuvo las condiciones para la exención del *referéndum* previsto en el párrafo 2 del mismo artículo, por lo que efectivamente en el plazo de 3 meses a partir de su publicación, algunos parlamentarios, tanto minoritarios como mayoritarios, pidieron un *referéndum* confirmatorio<sup>54</sup>.

Por esta razón, la ley *de quo* fue, el 4 de diciembre de 2016, sometida a un *referéndum* confirmatorio ex art. 138, párrafo 2, de la Constitución.

De hecho, por este mecanismo el Constituyente republicano en su tiempo optó por elaborar (en discontinuidad con respecto al Estatuto Albertino), una constitución rígida pero también una posibilidad de modificarla, en última instancia, con una interrogación de referéndum al pueblo soberano. Por otro lado, recordemos, «el referéndum es la institución por la cual se refuerza firmemente el vínculo entre el poder constituyente y la soberanía popular, especialmente como acto ratificador de la nueva Constitución que, de esta manera, garantiza a la Constitución misma una especie de plusvalía de legitimación<sup>55</sup>».

---

54 Para una reflexión lúcida realizada en vísperas del referéndum constitucional cfr. S. Traversa, *In vista del referendum costituzionale: luci ed ombre della riforma*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2016, p. 159 ss.

55 T.E. Frosini, *Potere costituente e sovranità popolare*, cit., p. 25.

En la asamblea constituyente se consideró que la mayoría de dos tercios en ambas ramas del Parlamento, en presencia de un principio electoral proporcional, asegurara una consonancia entre esa mayoría y la mayoría de los ciudadanos. Sólo P. Rossi (en la sesión del 14 de noviembre de 1947) señaló que viceversa "en un país donde el sistema de colegios uninominales estaba en vigor o donde las corrientes políticas estaban polarizadas en torno a solo dos partidos, una mayoría de dos tercios no podría responder a la mayoría del país". Es cierto, además, que precisamente en la ocurrencia de una condición algo similar a la temida por Rossi, es decir, como cuando se pasó a un sistema electoral mayoritario o semi—mayoritario, la condición de aprobación de la mayoría calificada de los nuevos textos dejó de existir y se llegó al *referendum*. De hecho, bien distinta fue la situación de la ley constitucional el 20 de

Volviendo a la ley en cuestión, debe recordarse que el proyecto de ley constitucional fue presentado por el gobierno de Renzi<sup>56</sup> el 8 de abril de 2014<sup>57</sup>. Por lo tanto, no es de extrañar que un texto finalmente llegado a puerto después de muchos años de intentos inútiles haya sido reclamado enérgicamente por el Gobierno y por su Presidente del Consejo e incluso de alguna manera personalizado, así que, en la siguiente fase de referéndum, se habló de *plebiscito* a favor o en contra del Presidente en ejercicio<sup>58</sup> del Consejo.

### **3.2. El contenido de la reforma Renzi—Boschi, un bicameralismo imperfecto**

Entonces, vamos a examinar los contenidos principales de la ley constitucional de Boschi—Renzi y el mecanismo constitucional general elaborado. Parece útil recordar que el aspecto principal y más debatido de la reforma fue la superación del denominado *bicameralismo igual o perfecto* del sistema

---

abril de 2011, n. 1 con la que Italia dio vida al compromiso asumido en virtud de la adhesión al *Trattato sulla stabilità il coordinamento e la governance dell'unione economica e monetaria*, el llamado *Fiscal compact*, cuyo art. 3 vinculaba a los Estados contratantes al equilibrio presupuestario que podía ser tomado “en el derecho nacional [...] mediante disposiciones vinculantes y permanentes, preferentemente constitucionales”. La legislación de quo que implicaba intervenciones en los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución, fue aprobada por una amplia mayoría, constituyendo un fenómeno obvio e incisivo de la transferencia de la soberanía nacional.

56 La reforma fue concebida por el programa del Partido Demócrata y fue presentada por el gobierno de Renzi (22 de febrero de 2014).

57 Prácticamente en los mismos días la Cámara, entre muchas polémicas, aprobó la nueva ley electoral, el *Italicum*.

58 Véanse Nadia Urbinati, Renzi, *Il plebiscito per non spiegare la verità* in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it); 2016/04/25; P. Carnevale, *Considerazione critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 12, 2016; A. Pace, *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi—Boschi* in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it), 25/2/2016. Por el mismo tema pero Sullo stesso punto sino de opuesta opinión, Adele Anzon Demmig, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.2/2016; AA.VV., *Perché Sì, le ragioni della riforma costituzionale*, Bari, 2016.

constitucional italiano. De hecho, la ley en cuestión hizo varios cambios al Título IV de la Parte I y a los Títulos I, II, III, V y VI de la Parte II de la Constitución (se incluyeron un total de 47 artículos de un total de 139).

La modificación principal y más importante concernía, como ya señalado, la superación del bicameralismo perfecto a favor de un bicameralismo definido *diferenciado o asimétrico*. En el nuevo sistema, solo la Cámara de Diputados podía representar en un sentido político el electorado —llamado a elegirla directamente con voto individual libre y secreto— y convirtiéndose en el único órgano que podía ejercer plenamente la función legislativa<sup>59</sup>, política y controlar al Gobierno, convirtiéndose así en el único titular de la relación de confianza con este último.

La otra rama del Parlamento, el Senado, nombrado en el texto original procedente del Consejo de Ministros, *Senado de las Autonomías* y luego renombrado en el texto definitivo, *Senado de la República*, podía asumir principalmente «funciones de conexión entre el Estado y los órganos constitutivos de la República»<sup>60</sup>(Artículo 55 del nuevo texto), así como entre estos y la Unión Europea, también a través de un papel activo en la realización de los actos legislativos y de las políticas comunitarias, así como en la evaluación de su impacto en el territorio.<sup>61</sup> A esto se añadían, siempre para el Senado, las

---

<sup>59</sup> Para una reflexión sobre las modificaciones del art. 70 de la Constitución previstas por la reforma, con especial atención a las leyes de cámara única cfr. E. Rossi, Il procedimento legislativo delle leggi “monocamerale”: prime considerazioni, in *Rivista AIC* 3/2016, p. 171 ss. R. Bin, Cercasi ragioni serie per il no, in *Rivista AIC* 3/2016.

<sup>60</sup> R. Dickmann, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *Federalismi.it*, n. 3/2016, p. 3; G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rassegna parlamentare* 4/2015.

<sup>61</sup> A. Mastromarino, *Alcune prime riflessioni (sparse e brevi) in merito al progetto*

competencias en la evaluación de las políticas de la pública administración y una forma de competencia en la función legislativa y en la evaluación de su realización.

Por lo que concierne el procedimiento legislativo, el Senado tenía que estar de acuerdo con la Cámara para aprobar los proyectos de ley *sólo* en un limitado ámbito de temas (a modo de ejemplo: revisiones constitucionales y constitucionales, ratificación de tratados internacionales, sobre la organización de las autoridades locales y sobre sus relaciones con el Estado), en todos los demás casos el Senado tenía el derecho de decidir, una vez aprobada la ley por la Cámara, a petición de 1/3 de sus miembros, la oportunidad o menos de examinar el diseño y hacer modificaciones; en este último caso, tendría un período de tiempo limitado disponible, y específicamente 30 días después de la transmisión del texto. En cualquier caso, la última palabra sobre los cambios realizados pertenecía a la Cámara de Diputados.

En cuanto a la composición del Senado de la República, uno de los puntos más discutidos y debatidos del marco regulatorio, en virtud de las funciones descritas en el art. 55 del nuevo texto, sus miembros tenían que ser elegidos por los Consejos Regionales, entre los mismos miembros de los Consejos y entre los alcaldes de sus respectivos territorios, salvo a cinco senadores designados por el Presidente de la República. El número de senadores se reducía de 315 a 100 miembros<sup>62</sup>.

---

*di superamento del bicameralismo paritario*, in *Focus riforma Costituzionale, Federalismi* n.5/2016, p. 4.

62 Más en detalle 95 senadores tenían que representar a las instituciones territoriales (ya no a la Nación) y tenían que ser elegidos por los Consejos Regionales y por los Consejos de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano; de estos noventa y cinco, setenta y cuatro

El nuevo texto también preveía la introducción de algunas modificaciones en el mecanismo de elección del Presidente de la República (Artículo 83 del texto reformado) y el nombramiento de los jueces del Tribunal Constitucional (art.135 del texto reformado). La reforma también contemplaba la eliminación en la Carta Constitucional de las referencias a las Provincias<sup>63</sup> (artículo 118 del texto reformado), la abolición (art.99 del texto reformado) del Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL)<sup>64</sup> y la eliminación de

---

se elegían entre los miembros de los mismos consejos y veintiún entre los alcaldes de los municipios de sus respectivos territorios, en la medida de un alcalde por cada territorio. La elección popular directa, por lo tanto, era reemplazada por una elección de segundo grado por parte de los consejeros regionales. En cuanto a los mecanismos de toma de decisiones de los consejeros, el texto de la reforma preveía que, con modalidades no del todo claras, y refiriéndose a una ley posterior, los senadores se elegían “con método proporcional”, “de acuerdo con las elecciones expresadas por los votantes para los consejeros candidatos con motivo de la renovación de los mismos órganos” (Artículo 57 del nuevo texto), y “sobre la base de los votos expresados y la composición de cada Consejo “. Los cinco senadores nombrados por el Presidente tenían que ser elegidos entre “los ciudadanos por sus méritos más elevados”. La fórmula es, en efecto, idéntica a la prevista por el actual art.59, que establece, sin embargo, que los senadores presidenciales ejercen su mandato a vida. En la nueva formulación, podían durar durante siete años y no podían ser nombrados nuevamente.

63 Las Provincias son, en la organización territorial de la República Italiana, la institución intermedia local entre las Regiones y los Ayuntamientos. El artículo 5 de la Constitución italiana establece, en efecto, que “La Constitución reconoce y promueve la autonomía local” pero la verdadera aplicación de esta disposición, que se refiere a una ley posterior para la determinación de los principios, se llevó a cabo muy lentamente no solo para las Provincias sino también para las otras autoridades locales, Ayuntamientos y Regiones. En general, el proceso legislativo, que determinó las funciones de estas entidades territoriales, se completó en 2000 con la adopción de la Ley consolidada sobre la organización de las autoridades locales (Decreto Legislativo n. 267/2000), así como con la Reforma del Título V de la Constitución. A partir de la segunda década de 2000, sin embargo, comenzó un cambio de tendencia, dictado principalmente por las necesidades de *spending review*, lo que llevó a un despojo progresivo de las funciones de las provincias, hasta la llamada Ley Delrio (L.56 / 2014 ). Se desprendió un marco institucional caótico en el que, en la actualidad, algunas provincias han sido totalmente abolidas (en algunas regiones también como resultado de un referéndum, como en el caso de Sicilia y Cerdeña). Otros han sido reemplazadas como resultado de la ley de 2014, por un nuevo organismo territorial, la Ciudad Metropolitana, y otras, todavía existen, aunque sin sus atribuciones. Sin embargo los art. 117 ss. del texto constitucional continúan haciendo referencia explícita a ellas.

64 El Consejo Nacional de Economía y Trabajo (c. CNEL) es un cuerpo de importancia constitucional, previsto en el art. 99, con funciones consultivas con respecto al Gobierno, al Parlamento y a las Regiones, así como una iniciativa legislativa en los temas de políticas económicas, laborales y sociales. De hecho, durante muchos años se ha considerado un órgano superfluo y productivo, y su abolición se ha previsto desde hace tiempo.

la lista de materias de legislación concurrente entre el Estado y las Regiones<sup>65</sup> (art.117 del texto reformado). También se planificaron modificaciones sobre el tema del *referendum* popular<sup>66</sup> (artículo 70 del texto reformado), el procedimiento legislativo y el uso del decreto de emergencia.<sup>67</sup>

Otro cambio significativo se refería a la constitucionalización de la llamada *cuestión de la confianza* y la introducción en el sistema constitucional italiano del llamado *voto en fecha cierta*.

Estas son novedades importantes que parece apropiado profundizar.

### **3.3. La confianza como técnica legislativa y la introducción del voto en fecha cierta**

Como es bien sabido, la *cuestión de confianza*, actualmente incluida en la práctica del sistema constitucional italiano (aunque no prevista en el

---

65 El nuevo texto del art.117 intentó remediar la crítica situación creada por la reforma del título V de la Constitución (2001), sobre todo en referencia a las materias objeto de *competencia compartida* entre el poder legislativo del Estado y el de las Regiones (se han calculado un número de más de 1.500 disputas, en términos de conflicto de atribución, ante el Tribunal Constitucional debido a dudas interpretativas sobre el asunto). La reforma suprimió totalmente la legislación concurrente distribuyendo los diversos asuntos contenidos entre la legislación exclusiva del Estado y la de las Regiones; estas últimas también quedaron con competencia residual sobre todos los demás asuntos no asignados específicamente. Sin embargo, había una *cláusula de supremacía* importante que permitía en cualquier caso, al Estado de “intervenir en materias no reservadas a la legislación exclusiva cuando sea necesario para proteger la unidad jurídica o económica de la República, o el interés nacional” (Art. 117 párrafo 3 del nuevo texto).

66 Con el nuevo texto del art. 71 la reforma preveía la posibilidad de “favorecer la participación de los ciudadanos”, solicitar referéndums populares, proactivos y orientadores, introduciendo un enriquecimiento de las formas de democracia directa actualmente contempladas por el sistema constitucional italiano. El funcionamiento de los nuevos institutos dependía de la emisión de una ley constitucional posterior que establecería las condiciones y los efectos. Véanse G. Ferri, *Il referendum popolare nella riforma costituzionale in itinere*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2015.

67 El cambio más importante fue la inclusión en la Carta Constitucional del principio contenido en una sentencia famosa del Tribunal Constitucional, 360/1996, sobre la no repetición de la ley de decretos no convertida por el Parlamento al expirar los 60 días previstos por el art. 77 Cost.

texto), pero que ahora se rige por los Reglamentos de las Cámaras, consiste en una declaración por la cual el Gobierno subordina su permanencia al resultado de la votación sobre un tema que se considera y, en cualquier caso, se declara, tan esencial a los objetivos de su dirección política, que el consentimiento o desacuerdo de una de las Cámaras determina la permanencia o la interrupción de la relación de confianza y, en este último caso, las consiguientes dimisiones del Gobierno.

Aunque el instituto, surgido de la práctica parlamentaria ya en la época del Estatuto Albertino, no está incluido en la Constitución actual y ni siquiera en la reforma de Boschi—Renzi, esto no implica – instituto de alguna manera “clásico” de todos los parlamentos más allá de una predicción específica— que deje de practicarse.

La institución en cuestión constituye, de hecho, un contrapeso “para el Gobierno”, por la posibilidad de que el Parlamento, en cualquier momento, pueda desautorizar al Ejecutivo por *moción de censura*, instituto específicamente previsto en el art. 94.<sup>68</sup>

De hecho, la cuestión de la confianza es un corolario necesario del carácter bilateral y permanente de la relación, pero también de la posible volatilidad de la confianza parlamentaria. Lo que es bilateral y permanente, pero volátil, debe ser verificado por ambas partes de la relación.

Por otro lado, ya se ha mencionado que la institución, asumiendo en este caso, según el lenguaje parlamentario, la denominación de *confianza téc-*

---

68 .69M. Olivetti *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996; para profundizar la cuestión de la confianza funcional para una evolución de la forma de gobierno italiana, G. Piccirilli, *Paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008.

*nica*, ha sido y es ampliamente utilizado por los gobiernos de la República (y no solo de la República Italiana) como herramienta para *solicitar* el voto parlamentario y esto porque es capaz de “bloquear” el debate parlamentario sobre la relación de confianza entre el gobierno y la mayoría, más que sobre los méritos de la disposición en curso de aprobación. Esto tiene el efecto de acelerar el trabajo y también de *congelar* el texto en la formulación de mérito propuesta por el Gobierno.

Este uso muchas veces se ha convertido en un *abuso*, especialmente con referencia a la posición de la “cuestión” sobre las llamadas *maxienmiendas* capaces de contener enteros textos legislativos <sup>69</sup>con muchos párrafos.

Estos abusos, relacionados con la necesidad de que el gobierno en cargo pudiera controlar que el resultado de sus propuestas legislativas en el Parlamento, ocurriera en poco tiempo y con modalidades correspondientes (a excepción de la dimisión) a las propuestas, la reforma constitucional *de quo* en la propuesta inicial del Gobierno quiso remediar mediante la “importación” en el sistema constitucional italiano del *voto bloqueado* de la experiencia constitucional de la Quinta República Francesa.<sup>70</sup>

De hecho, el párrafo 6 del nuevo art. 72, tal como fue aprobado por el Consejo de Ministros<sup>71</sup>, preveía que el Gobierno pidiera la deliberación de la Cámara en un plazo de 60 días a partir de la petición, sobre un proyecto de

---

<sup>69</sup> Véanse P. Pisicchio, *Dal Parlamento legislatore al parlamento degli atti di indirizzo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 1—15, para profundizar N. Lupo, *Emendamenti, maxi—emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario* in E. Gianfrancesco e N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, e ancora, L. Cuocolo, *I “maxi—emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2004.

<sup>70</sup> L’art. 44, 3° subsección de la Constitución francesa dice: “*Si le Gouvernement le demande, l’Assemblée siasie sé prononce par un seul vote sur tout au partie du texte en discussion en se retenant quelles amendements proposés au acceptés du Gouvernement...*”.

<sup>71</sup> El 31 marzo 2014.



ley. Transcurrido este período (u otro abreviado), el texto propuesto o aceptado por el Gobierno, también enmendado después del debate parlamentario, tenía que someterse a votación “sin modificaciones”.

La propuesta del Gobierno estaba sustancialmente “en línea” con las disposiciones del Informe final de la última Comisión para las reformas constitucionales<sup>72</sup>; además, parecía satisfacer las necesidades de las prácticas institucionales contemporáneas que pusieron de relieve en las doctrina internacionales la idea de una *Gobierno legislativo*<sup>73</sup>. Sin embargo, la propuesta despertó perplejidad en doctrina<sup>74</sup>.

Cualesquiera que sean las razones, el texto del art. 72, párrafo 7, había excluido la parte de la votación “bloqueada” que limitaba la posibilidad de aprobación del texto presentado o aceptado únicamente por el Gobierno después del debate parlamentario. De hecho, la disposición del art. 72 era simplemente una forma de voto en “fecha cierta”<sup>75</sup>. ¿Qué sería?

Básicamente, el nuevo séptimo párrafo del art. 72 de la Constitución preveía la posibilidad para el Gobierno de pedir a la Cámara de Diputados que uno de sus proyectos de ley se inscribiera con prioridad en el orden del día, para someterlo a la votación final dentro de un *cierto* límite de tiempo, igual

---

72 La comisión establecida con D.P. C.M. El 11 de junio de 2013, en el párrafo 2 del capítulo II de su informe compartido, proponía que el Gobierno pidiera que su propio texto se sometiera a votación en un plazo determinado, después del cual el texto propuesto o aceptado por el Gobierno debería incluirse en el texto. “sin cambios”.

73 Sul punto cfr. G. Caravale, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, 2004.

74 Véanse A. Ridolfi, *L'introduzione del voto bloccato*, in AIC Osservatorio costituzionale, 2014, pp. 8 ss.

75 Sin embargo, esto estaba en consonancia con lo que propuesto por el llamado Comité de Sabios (establecido por el Presidente Napolitano el 30 de marzo de 2013) que en su informe final (12 de abril de 2013) preveía que el Primer Ministro podía solicitar para los proyectos de ley del Gobierno *la votación en fecha cierta*.

a un máximo de 90 días a partir de la solicitud del gobierno.

Sin dudas, el nuevo texto del párrafo 7 del art. 72 fortalecía las prerrogativas del Gobierno en el procedimiento legislativo, ya que le permitía acelerar el *iter* del examen y aprobación de esos proyectos de ley por iniciativa propia relacionados con la ejecución del programa gubernamental, ayudando a garantizar la realización<sup>76</sup>. Esto, se creía, llevaría a una deflación de las cuestiones de confianza presentadas por el Gobierno con una función aceleradora, es decir, precisamente de los llamados casos de confianza técnica, que constituían uno de los objetivos principales del legislador de centro izquierda. Sin embargo, hay que proponer algunas reflexiones sobre esto.

De hecho, el paso de la fórmula “voto bloqueado” a la del “voto en fecha cierta” ciertamente no representó un cambio sin importancia y eso justo en referencia al esperado efecto deflacionario del uso de la llamada confianza técnica con resultados mucho más dudosos en términos de efectividad de la intervención reguladora.

Debe recordarse que el *voto bloqueado* “de los franceses” es conveniente para el Gobierno y su capacidad de ser alternativo a la *cuestión de confianza* (también posible en ese sistema constitucional) no sólo por sus prerrogativas de *iter* de aprobación de las medidas legislativas, sino también por el hecho de que no hay dimisiones del Gobierno ante la petición del voto bloqueado contrapeso típico del instituto de la confianza técnica. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la “confianza técnica” en Italia puede ponerse en una serie de medidas y cuestiones que, a pesar de las limitaciones impuestas

---

<sup>76</sup> Así, el dossier del Servicio de Estudios de la Cámara de Diputados en *documenti.camera.it*.

por los reglamentos de las Cámaras y, en particular, por el art. 116, párrafo 4, del Reglamento de la Cámara de Diputados, resulta mucho más amplia que los proyectos de ley de gobierno sobre los que se podía pedir la votación en una fecha cierta. Además, el efecto de la confianza técnica al estilo italiano es precisamente el *blocquant* del texto francés, en el sentido de que, una vez planteada la cuestión de la confianza, la Cámara está llamada a votar precisamente sobre *aquel* texto que, —cualquiera que sea el origen, propuesto por el Gobierno o por un parlamentario, o enmendado por el Gobierno o por el aula,— con la colocación de la *cuestión*, pertenece al Gobierno, hasta el punto de que se empeña a las dimisiones, en el caso de un rechazo por parte de la Asamblea.

Con respecto a estas ventajas del voto de confianza técnica, como se usa hoy (y se abusa) en la práctica parlamentaria, el sistema de votación previsto en fecha cierta contrastaría únicamente el efecto de la aceleración (relativa) de la actividad de la Cámara sobre las medidas consideradas decisivas por el Gobierno y del Gobierno, sin por ello (como en la experiencia francesa) empeñar las dimisiones del Gobierno en caso de rechazo. Se trataría de una ventaja, pero bastante limitada si comparada con el *vote bloqué*. De hecho, en la eventual vigencia del texto de la reforma, el Gobierno, al final del *iter* previsto en el séptimo párrafo del art. 72, podía enfrentarse con un texto enmendado por la labor parlamentaria de la Cámara que ya no correspondía en absoluto con aquel texto “esencial para la aplicación del programa de gobierno” que había enviado para su examen en fecha cierta de la Cámara.

Sobre la base de estos presupuestos, sería natural plantear algunas perplejidades. ¿el Gobierno podría posiblemente “retirar” la disposición que

ahora nunca le pertenecía en la forma adoptada tras el debate parlamentario o, al menos, la petición de votación en fecha cierta?

A la luz de estas consideraciones y del hecho de que el nuevo texto del Artículo 77 imponía límites más estrictos a la actividad del Gobierno por lo que concierne los casos de “necesidad y urgencia”, acogiendo las reflexiones desde hace tiempo invocadas en literatura legal, es legítimo creer que la *confianza técnica* continuaría siendo —salvo en el caso de una consonancia particular entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria— un instrumento de considerable importancia para el Gobierno con todas las consecuencias positivas y negativas que esto siempre conlleva. Estas y otras dudas suscitaron el nuevo marco regulatorio con respecto a la capacidad del Gobierno de afectar el proceso de aprobación.<sup>77</sup>

Por supuesto, debe tenerse en cuenta que entre las consecuencias negativas de tal uso de la confianza parlamentaria, instrumental y tendiente a limitar la libertad de la mayoría parlamentaria, está el *agotamiento* del concepto de confianza entendido como positiva y valiosa confianza de las partes entre ellas para un fin común, a los ojos de una opinión pública, muchas veces muy crítica acerca del respeto de los valores de las instituciones y, sobre todo, de las personas que les dan vida.

En este punto, parece útil investigar hasta qué punto el *bicameralismo asimétrico* previsto por la reforma llegó a constituir un cambio en la forma de

---

<sup>77</sup> Un caso particular se refería a la aprobación de las leyes llamadas bicamerales en las que, en otras palabras, se mantenía el mismo papel a la Cámara y el Senado. De hecho, el incipit del nuevo texto de arte. 72 prohibió explícitamente al Gobierno fijar el voto en fechas ciertas para esos proyectos de ley, y, por otro lado, no era concebible colocar la llamada cuestión de confianza técnica hacia una rama del Parlamento que no tenía la titularidad de la relación de confianza del Parlamento. Sería legítimo hipotetizar que el Ejecutivo se podría encontrar en una situación política muy difícil, en algunos casos un verdadero pantano, especialmente dado que entre las cuestiones de competencia bicameral había no pocas áreas potencialmente centrales para la actuación del programa político de un Gobierno, y que la relación Gobierno—Senado, en la nueva estructura no tiene vínculo político con la mayoría, dada la composición sobre una base territorial del nuevo Senado.

gobierno parlamentario diseñado por la Constitución de 1948, con referencia particular al delicado nudo de la confianza parlamentaria, un eje de esa forma de gobierno.

De hecho, es inmediatamente evidente que sólo la Cámara, como directamente electiva por el electorado y renovada por medios electorales de manera fija, sería un órgano con legitimidad política y, como tal, podría dar legitimidad política al Gobierno y, en última instancia, a toda la acción institucional del Estado. El nuevo texto del art. 55 fue muy claro a este respecto, reconociendo, en el párrafo 2, la representación de la Nación solo en manos de cada uno de los miembros de la Cámara (“Cada miembro de la Cámara de Diputados representa a la Nación”) y en el tercer párrafo siguiente identificando en la Cámara de Diputados *al sujeto que mantiene la relación de confianza con el Gobierno*.

El tercer párrafo del art. 55 del texto reformado decía: «*La Cámara de Diputados es titular de la relación de confianza con el Gobierno y ejerce la función de dirección política, la función legislativa y de control del trabajo del Gobierno*». La referencia explícita, entonces, al concepto de «titularidad» señalaba que no era solo una Cámara que concedía la confianza, sino una Cámara que era la única que tenía este derecho, evidentemente en virtud de su investidura popular directa. La ley también asignaba a la Cámara el ejercicio de la función de dirección política, así como la función legislativa y el control del trabajo del Gobierno. De estas dos últimas actividades, la Cámara no parecía ser el titular, es decir, única responsable, como en el caso de la relación de confianza, pero tenía *la función* para dejar espacio a la presencia de sujetos que compiten en las mismas funciones, en particular a la acción del nuevo

Senado de la República por lo que concierne la función legislativa.

¿Fue un caso que el sujeto Cámara, el único sujeto con legitimidad política, tuviera como su primera tarea la de dar (o no dar) confianza al Gobierno, es decir, asegurar la conexión entre el órgano principal del Estado central y el pueblo como electorado?

Y, ¿ luego, después de esta tarea, tuviera la de la función de dirección política, en la que ciertamente competiría con el Gobierno, ayudando la estabilidad necesaria al país? ¿Y sólo en el tercer lugar, para la única Cámara electiva, se indicara la función legislativa, la que en los viejos sistemas constitucionales y también en la Constitución de 1948, era la función principal, más celosa y noble de todo Parlamento? ¿Y finalmente, una vez más, la del control sobre el trabajo del Gobierno?

En resumen, esa lista del párrafo 2 del art. 55 requiere reflexión.

Se señalaba, en el *incipit* de una “voz enciclopédica” dedicada a la confianza parlamentaria un comentario del art. 94 de la Constitución, (entonces y hoy en día, único artículo de la Constitución italiana que trata el tema de la confianza), que el artículo en cuestión establecía cómo conceder la confianza de las Cámaras, sin indicar “qué significa confianza”<sup>78</sup>. Ahora, por lo tanto, no hay duda de que las funciones siguientes a la titularidad de la confianza enumeradas en el párrafo 2 del art. 55 de la reforma Boschi—Renzi podían, en cambio, dar a esa confianza un significado particular y muy denso. Al nuevo órgano político de la Cámara de Diputados se le asignaba la

---

<sup>78</sup> M. Carducci, Art. 94, voz in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, p. 1811, Torino, 2006.

titularidad de un papel real de “espina dorsal”, así como de motor de la nueva vida institucional del país, en un conjunto de tareas que, partiendo de la confianza, constituían un vínculo muy estrecho, ante todo con el Gobierno, tanto por la función de dirección como por la de control de su actividad. Y por fin tenía, aunque con un papel de protagonista, la función legislativa. Se puede decir que, de alguna manera, la titularidad de la confianza aparecía como una condición de las funciones siguientes, que, a su vez, aparecían casi como especificaciones de la centralidad de la titularidad de la confianza que era, más que nunca, en el nuevo orden de la República Parlamentaria Italiana, el punto de atracción y el “fulcro”, al que se apoyarían todas las “palancas” institucionales. De hecho, la relación numérica entre la Cámara y el Senado evidentemente asignaba a la primera un papel destacado en la elección del Presidente de la República ante las Cámaras conjuntas; además, en la elección de los cinco jueces constitucionales de nominación parlamentaria, tres tenían que ser nombrados por la Cámara y dos por el Senado. Se producía una consolidación adicional y evidente del papel de la Cámara como órgano político, a partir de la abolición de las materias de competencia legislativa concurrente entre el Estado y las Regiones y, sobre todo, la posibilidad de invocar la llamada cláusula de supremacía, es decir, la posibilidad de aprobar, a propuesta del Gobierno, leyes también sobre el tema de competencia reservadas a las Regiones, «cuando lo exija la tutela de la unidad jurídica o económica de la República, o la tutela del interés nacional» (Artículo 117, párrafo 3).

Sin duda, la expresión normativa del viejo y sobreviviente art. 94 según el cual «el Gobierno debe tener la confianza de las Cámaras» es muy diferente.

En un momento en que a las instituciones decisionales de la República se requiere cada vez una mayor capacidad y eficacia en las elecciones, la reforma intentaba una nueva representación de los poderes políticos que hiciera más visible e inmediata— también debido al efecto, como se verá, de la ley electoral propuesta por el Gobierno y aprobada conjuntamente con la reforma constitucional— el vínculo colaborativo mutuamente necesario entre Cámara representativa y Gobierno de la República. Una representación que es muy diferente a la de la Constitución actual, según la cual el órgano Gobierno aparece después de los otros en el texto constitucional (Artículo 92) y aislado en comparación con el complejo sistema constitucional en vigor.

Una nueva representación que se esperaba capaz de renovar, en la intención del legislador, la metáfora ahora exhausta que, en la primera República, a través del sistema electoral proporcional tendía a configurar (y de alguna manera era capaz de configurar) al Parlamento como el pueblo y, por lo tanto, la confianza parlamentaria como la confianza sustancial que el pueblo italiano, a través de la institución formal de confianza parlamentaria, reitera a las instituciones.

Es como si se quisiera hacer visible, y resaltar, una *nueva relación* de alianza más que de alteridad entre el Gobierno y la Cámara política que, en el nuevo tiempo y en la nueva Constitución, mutuamente se correspondieran, colaborando en una forma de *gobernar* cada vez más eficiente (necesariamente eficiente) y cada vez más solidaria. De esta nueva endíadis representativa, expresada en el art. 55, de acuerdo con el principio de la mayoría democrática, parecía decir el nuevo constituyente, el pueblo italiano puede tener confianza.

El artículo 55 por el contrario, parecía querer responder a las nuevas



necesidades de la política, incluida la de Italia, de modo que el camino a seguir parece ante todo la colaboración entre las instituciones y las fuerzas políticas para garantizar, ante todo, la gobernanza democrática del país, también para “permanecer” en la Comunidad Europea y en la comunidad internacional. Permanecer en esta comunidad con su propia capacidad unitaria y efectiva de respuesta y propuesta en las muchas ocasiones que se abren a los intereses y para una contribución significativa de un país como Italia, no sin su propia cultura original, también política e institucional. De hecho, no hay duda, y la crónica entre las legislaturas decimosexta y decimoséptima<sup>79</sup> lo demostró ampliamente, que una fuerza mayor o menor del gobierno nacional hace que la República sea más o menos proactiva y creíble en el contexto de la comunidad.

Como saben, sin embargo, la reforma constitucional llamada. Boschi—Renzi, no pasó el escrutinio del *referéndum* popular del 4 de diciembre de 2016, la reforma fue rechazada con el 59.1% de los votos<sup>80</sup>.

---

79 La XVI legislatura (de 2008 a 2013), después de la caída del gobierno de Berlusconi, acabado en la crisis en los mercados internacionales llamado spread (la muy mala diferencia entre el valor de los bonos del gobierno italiano en comparación con los de otros países europeos), terminaba con un “Gobierno del Presidente” presidido por el economista Mario Monti. La XVII legislatura (2013—2018) vio la sucesión de tres gobiernos, inicialmente con una mayoría de unidad nacional que terminó con una mayoría del centro izquierda “fortalecida” por cambios sustanciales de tónica procedentes del centro derecha. En este punto, es superfluo añadir que el peso político de Italia en la esfera internacional y, sobre todo, en la esfera de la comunidad, se vio muy afectado por esta inestabilidad interna; excepto solo en el período en que la aprobación de la reforma de Boschi—Renzi y la aparente solidez del gobierno de Renzi anunciaron un fortalecimiento de la estabilidad del gobierno.

80 Con 19.419.507 votos han prevalecido los NO, es decir, la voluntad de los votantes italianos de rechazar la reforma constitucional, los SI fueron 13.432.208, fueron expresados votos equivalentes al 65,47% de los que tienen derecho al voto.



## 4. CAPÍTULO IV: UNA MIRADA A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL RECIENTE

### 4.1. El llamado *Italicum*. Ley electoral que acompaña a la reforma Renzi—Boschi

«Votar es el verbo fundamental de la democracia: porque el voto, la elección y la representación son las herramientas sin las cuales la democracia no puede realizarse»<sup>81</sup>. Por lo tanto, es evidente la importancia del sistema electoral adoptado junto a todas las Constituciones democráticas modernas.

Es precisamente el sistema electoral, de hecho, lo que permite transformar los votos, que el electorado expresa, en escaños, también señalando los candidatos que realmente se sentarán en esos escaños.

Por otro lado, se sabe que los sistemas electorales, según el tipo adoptado, condicionan fuertemente la forma de gobierno de cada país. Y esto es así porque determinan el tipo de relación que se establece entre el electorado y los diferentes órganos constitucionales y estos últimos entre ellos. Está claro que el sistema electoral puede ser, más o menos, incisivo en la elección de la dirección que tomará el Gobierno y en la identificación de las personas que tendrán que realizar esta dirección, Jefe de Gobierno o Presidente del Consejo.

De ahí la centralidad de la ley electoral, es decir, la ley que regula en detalle el sistema electoral adoptado por cada país. La importancia de la ley es tal que en muchos estados modernos la misma Constitución regula los mecanismos electorales: este fue el caso de la República de Weimar, este es el caso actual de Bélgica y España, por ejemplo.<sup>82</sup>

---

81 T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2008, p. 23

82 Para una imagen comparativa de la relación entre los sistemas electorales y el orden constitucional en su conjunto, véase. A. Morrone, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. profili di teoria generale*, in AIC n.3/2017.

Por el contrario, el constituyente italiano estableció que el sistema electoral fuera disciplinado por la ley ordinaria, para facilitar su eventual modificación y para mejor adherir a los cambios de los acontecimientos políticos del país. Esta elección, sin embargo, no es sin una posible implicación negativa, como por ejemplo una mayoría parlamentaria que podría adoptar, en proximidad de nuevas elecciones, una ley electoral que le sea a favor.

En cualquier caso, la complejidad de una elección legislativa en materia hizo que fuera muy difícil en Italia cambiar la ley electoral, al punto que el sistema electoral proporcional clásico adoptado en 1948, junto a la Constitución republicana, tuvo que durar casi cincuenta años y sólo fue desquiciada en consecuencia de un ingenioso *referéndum* de revocación de la misma ley del '48 en 1993.<sup>83</sup>

Tanto la Comisión De Mita—Iotti como la Comisión D'Alema, como ya se ha mencionado, presentando su propia propuesta de reforma constitucional, también elaboraron una correlativa propuesta de ley electoral para ser adoptada paralelamente al nuevo texto constitucional y esto quiere decir que no se puede pensar en una revisión incisiva de los órdenes constitucionales sin imaginar una ley electoral adecuada que la acompañe.

Por lo tanto, no es sorprendente que la reforma constitucional de Renzi—Boschi se haya cruzado temporal (desde el punto de vista del gobierno) y

---

83 El *referéndum* relativo tuvo lugar los días 18 y 19 de abril de 1993 como parte de una sesión de referéndum que involucró a los italianos en ocho consultas diferentes. El referéndum relacionado con la ley electoral fue promovido por los radicales y por Mario Segni y dio un resultado ampliamente favorable a la abrogación de la ley electoral vigente con un porcentaje del 82.74%. La participación también fue alta: 77.01%. Tras el referéndum, se aprobaron dos nuevas leyes electorales: n.276 / 1993 sobre la elección del Senado de la República y n.277 / 1993 sobre la elección de la Cámara de Diputados. El sistema electoral se llamó *Mattarellum* por el nombre de su proponente Sergio Mattarella, actualmente Presidente de la República Italiana. Para obtener más información sobre la historia de las leyes electorales italianas y los intentos de reforma, véase F. Clementi, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993—2013)* in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, n.2/2015, pp. 557 ss.

estratégicamente con una nueva ley electoral, llamada *Italicum* (Ley No. 52 de 2015). Sin embargo, hay que añadir que, en cualquier caso, una reforma electoral fue, sin duda, necesaria después de la decisión del Tribunal Constitucional n. 1 de 2014, que había declarado inconstitucional la ley electoral hasta ese momento vigente, la llamada *Porcellum* (L 270 de 2005)<sup>84</sup>.

El *Italicum* se basaba en un sistema de dos turnos, fundado en un mecanismo proporcional, pero con un premio de mayoría al partido que tendría en esa etapa al menos el 40% de los votos o, en caso de no verificación de esta hipótesis, al partido que, entre los dos partidos mejor clasificados, sería el ganador de la votación siguientes. Al partido ganador se le concede un premio de mayoría, es decir 340 escaños (el 40% del total de 630) necesarios para garantizar la gobernabilidad en la única Cámara directamente electiva, es decir, la Cámara de diputados. Hubo sobre esta ley un debate complejo y acalorado, que oponía diferentes opiniones de constitucionalistas autorizados<sup>85</sup> acerca de la constitucionalidad de la ley misma, especialmente con referencia al respeto de los criterios de legitimidad en términos de ley electoral, identificados en la

---

84 Esta fue la ley electoral que disciplinó la elección del Congreso y del Senado en Italia desde su aprobación, en 2005, hasta que la sentencia del Tribunal Constitucional mencionada anteriormente intervino en 2014. La ley fue propuesta por la mayoría del centrodecha y, en particular, por el Ministro de reformas Calderoli, el mismo que la definió “una porquería” y bautizada con el nombre de ley *Porcellum*. Véase A. Pertici, *La sentenza della Corte Costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole. Quaderni costituzionali*, 1/2014.

85 Por lo que concierne la inconstitucionalidad, véase G. D'Anna, *Strutturale inconstituzionalità e irragionevolezza del ballottaggio*, in *Forum Cost.*, 3 giugno 2015; V. Onida, *ibid.*; F. Ragusa, *Il perfezionamento imperfetto dei ballottaggi...*, in *Riforme.net*, 9 giugno 2014; L. Trucco, *Il sistema elettorale Italicum—bis alla prova della sent. Corte cost. n. 1/2014*, in *Consulta online*, 27 aprile 2015, 285—305; M. Volpi, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione giustizia*; sul versante della coerenza costituzionale, tra i molti, almeno i più autorevoli, nomi di A. Barbera, *La nuova legge elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/ 2015 p. 645 ss.; T.E. Frosini, *Rappresentanza, Governabilità, Italicum*, testo dell'audizione presso la commissione affari costituzionali della Camera, 15 aprile 2015, in *Confronti costituzionali*, 12 maggio 2015.

sentencia del Tribunal Costitucional n. 1/2014, superado ya por la abrogación de la ley.

En la economía del presente trabajo, es importante preguntarse si todas las reformas propuestas por el gobierno de Renzi tenían por finalidad de modificar la forma de gobierno y, en particular, sacar al sistema institucional italiano de aquella forma de *gobierno parlamentario racionalizado*, aunque racionalizado de forma débil, que el constituyente italiano eligió con la aprobación del famoso orden del día Perassi<sup>86</sup> y que encuentra en la institución de la confianza su centro político y jurídico de gravedad. Ciertamente es difícil responder a esa pregunta y, en cualquier caso, esto tendría un valor pleonástico puramente definitivo.

Sin embargo, se debe subrayar que el llamado *Italicum* intentó delinear un sistema que le permitiera al electorado determinar la mayoría del gobierno e, indirectamente (pero muy “menos indirecto” que en el sistema anterior), identificar en el *leader* del partido mayoritario al futuro presidente del Consejo. Este último elemento que, en opinión del quien escribe, no carecía de valor positivo, tanto porque tendía a configurar un parlamentarismo mayoritario (comparado con un parlamentarismo comprometedor, típico de

---

86 El orden del día Perassi es un momento considerado central en la historia constitucional italiana, en el que los electores, después de un acalorado debate, eligieron la forma de gobierno parlamentario con mecanismos de racionalización destinados a asegurar una cierta estabilidad del ejecutivo. El orden del día fue pronunciado “para la adopción del sistema parlamentario que tiene que ser regulado, sin embargo, por disposiciones constitucionales apropiadas para proteger las necesidades de estabilidad de la acción gubernamental y para prevenir la degeneración del parlamentarismo”. Parece conveniente añadir que, en realidad, se trataba de un sistema de racionalización débil cuyos mecanismos que tienen que lograr este objetivo se encuentran principalmente en la presencia del Presidente de la República con la función y la política de garantía, y sobre todo, en una Corte Constitucional con poderes significativos, garante de la Constitución misma. Para más información sobre el tema cf. Matteo Frau, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos, le attualità del diritto*, 3/2016; M. Volpi (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, 2015.

la historia política italiana) como porque permitía al electorado sentirse más involucrado en la elección de la figura política de mayor “peso” presente en las instituciones, especialmente en la segunda vuelta. No por casualidad se afirmó que la reforma “combinada” de las reformas Boschi—Renzi e *Italicum* crearía a un Premier.

En cualquier caso, si desde su aprobación las dudas de legitimidad constitucional avanzadas fueron apremiantes, el resultado negativo del *referéndum* constitucional que rechazó la reforma constitucional llamada Renzi—Boschi, dejó en vida un trozo de alguna manera manco de un proyecto de reforma más total. Entonces, después del *referéndum*, a las dudas de constitucionalidad se añadieron las de la funcionalidad del llamado *Italicum*, porque este último estaba programado para elegir *una sola* Cámara y no dos como en el bicameralismo italiano superviviente.

La intervención, pues, de la sentencia del Tribunal Constitucional n.35 / 2017 disipó definitivamente todas las perplejidades, de hecho, desmantelando los pilares fundamentales de la ley electoral n. 52/2015, declarandola en varios puntos ilegítima<sup>87</sup>. Tras esta sentencia del Tribunal Constitucional, por lo tanto, se creó un escenario, en verdad, caótico, con dos leyes electorales diferentes entre Cámara de Diputados y el Senado, en el que a la Cámara se

---

87 Más en detalle, los principales puntos de ilegitimidad identificados por la Consulta estaban en consonancia con las rondas de votación establecidas por el *Italicum*, no como tales, sino porque la ley en cuestión permitía el acceso a una eventual segunda ronda también a una lista que “había logrado, en la primera ronda, un pequeño consentimiento, y sin embargo obtener el premio, viendo casi redoblar los asientos sobre la base de los votos obtenidos en la primera vuelta”, comprimiendo de esta manera excesivamente. “El carácter representativo de la asamblea electiva”. El otro punto clave de la ley censurado por el Tribunal Constitucional, concernía la posibilidad de que los líderes de lista bloqueados podían candidarse en más colegios y sólo en un segundo momento elegirla el colegio preferido: “*la opción arbitraria confía injustificadamente a la decisión del líder el destino del voto de preferencia expresado por el votante en el colegio elegido, causando una distorsión de su resultado, en violación no solo del principio de igualdad, sino también de la personalidad del voto, protegidos por el art. 3 y 48, segundo párrafo, de la Constitución*”.

le podía aplicar lo sobrevivido del *Italicum* después del cortes de la sentencia, es decir, un proporcional con un premio mayoritario, y al Senado, dado que el *Italicum* nada preveía, una ley proporcional derivada de la ley electoral anterior (llamada Ley Calderoli) también, parcialmente censurada por la Consulta con la sentencia No. 1/2014.

De hecho, aunque el Tribunal Constitucional había especificado que la ley electoral resultante de la combinación de estas dos leyes diferentes (denominada *Consultellum*) podía ser “susceptible de aplicación inmediata”, el legislador italiano se puso a trabajar en una nueva ley electoral empezando por la advertencia del Tribunal contenida en la sentencia n.35 / 2017, que precisaba que la Constitución, de hecho, no impedía la adopción de dos sistemas electorales diferentes entre la Cámara y el Senado, siempre que “los sistemas adoptados no dificulten la formación de mayorías parlamentarias homogéneas”, que permitan garantizar la gobernabilidad.

#### **4.2. El llamado Rosatellum y las mayorías improbables.**

El 3 de noviembre de 2017, se publicó la nueva ley electoral en la Gaceta oficial, llamada *Rosatellum bis*<sup>88</sup> (L. 165/2017) del nombre de su creador el diputado Ettore Rosato.

Esta es una ley que establece los mismos procedimientos por lo que se refiere a la elección de la Cámara y del Senado y se configura como un sistema electoral mixto (mayoritario y proporcional), en el cual 37% de los

---

<sup>88</sup> La expresión bis se deriva del hecho de que hubo una primera versión de la misma ley, propuesta por el mismo Rosato, muy similar a la aprobada pero diferente por la diferente proporción entre la participación mayoritaria y proporcional (50 y 50) por la diferente cláusula de barrera diferente (5%). La ley apoyada por el Partido Demócrata y la Liga del Norte fue abandonada porque carecía de suficiente apoyo parlamentario.



diputados y senadores se eligen en colegio uninominal mayoritario ( sólo un candidato por coalición, el más votado se elige según el sistema tradicional inglés, *first pass the post*), 61% bajo sistema proporcional y 2% siempre con un sistema proporcional, para los italianos en el extranjero. La distribución de los escaños proporcionales se hace en el Senado a nivel regional y en la Cámara de diputados a nivel nacional. El *Rosatellum*, a diferencia del *Italicum* que se refería a las listas individuales, reintroduce las coaliciones dando la posibilidad a más listas de coalición. Por esta razón, estas últimas deben indicar un único candidato en el colegio uninominal, mientras que pueden presentar listas diferentes para el reparto proporcional.<sup>89</sup> Estas últimas listas deben ser *short list*, según la indicación contenida en la sentencia N° 1/2014 del Tribunal Constitucional, y esto para que los electores puedan, al menos hipotéticamente, conocer a los candidatos que van a votar<sup>90</sup>, aunque sin tener la posibilidad de elegir entre ellos a través del mecanismo de preferencia, ya que son listas llamadas bloqueadas<sup>91</sup>.

---

89 Más específicamente, el voto que el elector da a una de las listas de la coalición, con o sin indicación del candidato de la mayoría, beneficiará, a los efectos de la distribución proporcional, al candidato uninominal y también a la lista única votada. Si, por otro lado, el votante vota directamente al candidato uninominal de una coalición, sin indicar la lista, el voto es para la coalición y, por lo tanto, su “peso” se dividirá entre las listas juntas proporcionalmente a los votos reportados por cada uno en aquel colegio.

90 Para cumplir con el contenido de la sentencia no. 1/2014 de la Consulta, que había censurado la práctica de prever colegios plurinominales con listas muy grandes y bloqueadas, ya que esto habría sido perjudicial para el principio de representación (Artículo 49 de la Constitución), hubo una nueva división del territorio en colegios. En ningún colegio plurinomial, la lista de candidatos puede ser superior a 4 en el respeto del principio de alternancia de género; el asunto delegado al Gobierno por la ley electoral fue disciplinada definitivamente por el Decreto Legislativo n. 12 de diciembre de 2017 n.189.

91 Con respecto a las cláusulas de barrera, estas se establecen en 10% para las coaliciones, siempre que al menos una lista dentro de ellos alcance el umbral nacional del 3%. Las listas que no alcanzan al menos el 1% no contribuyen a determinar el porcentaje a favor de la coalición a la que pertenecen. El umbral para las listas que surgen, sin embargo, se establece individualmente en 3%: el logro de este umbral también permite listas, formando parte de coaliciones que no alcanzan el umbral mencionado del 10% para participar en la asignación de escaños a nivel nacional.

¿Cuáles son, entonces, las finalidades asignados por el legislador a la nueva ley? ¿Y cuáles son las posibilidades de que el *Rosatellum* pueda alcanzar las mismas finalidades?

Se sabe que el *Rosatellum* representa el resultado de un compromiso muy difícil entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento, también más allá de la misma mayoría parlamentaria.<sup>92</sup> Por estas razones, no constituye, como para el *Italicum*, una elección obvia y precisa del legislador entre las posibles formas de traducir la voluntad del electorado en escaños y una dirección política consecuente, sino que es más bien una especie de superposición de diferentes necesidades políticas y electorales para encontrar, de todos modos y muy pronto, un compromiso que permita a los italianos ir a la votación con una ley electoral con al menos la ventaja de no establecer mecanismos totalmente diferentes entre las dos Cámaras.

Se sabe que el legislador en la preparación de un texto de ley electoral debe buscar el equilibrio entre dos objetivos principales: por un lado, el de la representatividad y, por otro, el de la gobernabilidad. Si, por lo que concierne la representatividad, la presencia de una clara prevalencia del componente proporcional, aunque sin la posibilidad de asignar preferencias a los candidatos individuales, se puede considerar que se tuvo en cuenta. Por lo que concierne, en cambio, la gobernabilidad, la necesidad, como ya se ha señalado, de encontrar un compromiso necesario entre las diferentes fuerzas políticas, dejó en segundo plano el objetivo.

---

<sup>92</sup> De hecho, la ley fue apoyada tanto por los partidos de la mayoría del Gobierno del área de centro izquierda (Partido Demócrata), como por las fuerzas de centroderecha (Forza Italia, Lega Nord, Alleanza popolare). Fue en cambio muy fuerte la oposición del Movimiento Progresista Democrático y el Movimiento de las Cinco Estrellas.

Es cierto, de hecho, que en la actual situación política italiana, sustancialmente tripolar, parece difícil que el objetivo de la mayoría absoluta en las dos ramas del Parlamento, y por lo tanto, de la gobernabilidad, pueda conseguirse sobre todo de parte de una única lista homogénea. De hecho, este mismo objetivo difícilmente puede alcanzarse también por posibles coaliciones de partidos que, además, debido a la falta de homogeneidad de las diversas fuerzas que la forman, no podrán garantizar una dirección homogénea y, sobre todo, duradera.<sup>93</sup>

En resumen, el riesgo es, en opinión de quien escribe, que el marco regulatorio designado por la ley electoral dará lugar a escenarios que la política italiana bien conoce.

Es decir, esas mismas dificultades de estanqueidad del Gobierno que acompañaron casi la totalidad de la llamada Segunda República, durante la cual muchas veces se asistió, al comienzo de la legislatura, a la formación de gobiernos consecuencia de coaliciones electorales y, más tarde, de gobiernos llamados del Presidente (de la República), que tuvo, este último, la tarea de buscar nuevos equilibrios parlamentarios gobernados por nuevos *leader* con el fin de asegurar la continuidad de la legislatura.<sup>94</sup>

En el hipotético caso, en verdad nada más que improbable, de que ninguna lista o coalición pueda formar una mayoría parlamentaria capaz de asegurar la confianza al Gobierno, se produciría una situación ya conocida, pero aún más, en la historia de la política italiana: la búsqueda *ex post* de

---

93 A. Martines, “Il minotauro 2.0”. el equilibrio entre la representatividad y la gobernabilidad en el Rosatellum bis, en el Forum of Constitutional Quotes, 25 de febrero de 2018.

94 Véase, P. Lauvaux E A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2015.

una mayoría parlamentaria, entre las fuerzas políticas que se han enfrentado duramente en la fase electoral, una situación típica de la llamada Primera República.

A este respecto, hay una reflexión nueva al tema: la relativa aquiescencia del electorado italiano a la formación de Gobiernos de coalición *post* electoral, ya presente, como hemos dicho, en la primera República, se fundaba al menos en dos circunstancias. La primera que dichas coaliciones se formaban entre fuerzas relativamente homogéneas, entre un partido dirigente e interclase, las Democracia Cristiana, y fuerzas menores, por cierto de tradición liberal o reformista, mientras que los dos partidos radicales de derecha y de izquierda permanecían constantemente en oposición, entre los cuales el más importante fue, sin duda, el Partido Comunista. En segundo lugar, una práctica política constante en este sentido había desarrollado en el electorado una cultura que de alguna manera estaba predispuesta a considerar esta misma práctica como fisiológica para el régimen democrático, esto también, probablemente, por un diferente clima de confianza, con respecto al presente, entre el electorado y la clase política.

En resumen, en el escenario actual es fácil prever que, desde el punto de vista del electorado, los ciudadanos se enfrentan, en un tiempo más o menos breve, a gobiernos apoyados por alianzas parlamentarias formadas por partidos que habían declarado imposible un trabajo político compartido, probablemente también con un *leader* inicialmente completamente impredecible. Si además, muy probablemente, un papel muy significativo tendrá que jugar, en el ámbito de los escenarios *post* electorales, un Presidente de la República no elegido directamente por el pueblo, es fácil imaginar que los

ciudadanos italianos tendrán la impresión de estar frente a una clase política desconectada con su electorado y que decide el destino del país dentro de su propio circuito.

En tal situación, el riesgo es que la ya difícil relación entre gobernantes y gobernados se desgaste cada vez más.

De hecho, hay que tener en cuenta que, a partir del comienzo de la Segunda República, los ciudadanos italianos sintieron una mayor necesidad de influir directamente con sus votos en los equilibrios políticos y gubernamentales, también con el objetivo de identificar la coalición destinada a gobernar y, sobre todo, un presidente del Consejo entre los propuestos durante la campaña electoral por las diversas fuerzas políticas. Todo esto en un clima que no es solo italiano, sino probablemente global, en el que los gobernados ya no se contentan con elegir a los miembros de una Asamblea Legislativa, dando vida— como suele ser la forma más clásica de democracia representativa — a una *democracia de autorización*, es decir, un régimen político que confiere a los representantes elegidos una especie de “autorización” para elegir en el nombre de los gobernados pero sin obligación ni de mandato ni de dirección política

En un mundo donde los procesos de toma de decisiones son complicados y en los que las burocracias adquieren cada vez más poder, los ciudadanos sienten la necesidad de establecer una relación *vis à vis* con sus gobernantes, una necesidad que tiende a catalizarse, en Italia y en otros lugares, hacia el jefe ejecutivo<sup>95</sup>. Es, de hecho, este último, el órgano que mejor responde a una

---

<sup>95</sup> No por casualidad se habló de un verdadero movimiento global de presidencialización, véase T. Pouguntke y P. Webb, *The Presidentialization of Politics: A Comparative*

cuestión social de imputación, de asunción de responsabilidad por parte, al menos, del hombre de gobierno, y de transparencia, claridad de las instituciones y de los mecanismos de toma de decisiones. Esto daría lugar a una especie de “reapropiación” de la política por parte de los ciudadanos, dirigiéndose hacia la realización de una *democracia de investidura*, y también reconstruyendo esa relación fiduciaria con la política tan desgastada hoy, como demuestran los datos sobre el abstencionismo que resultan ser muy indicativos<sup>96</sup>.

Si lo anterior es verdad, la nueva ley electoral, llamada Rosatellum, aunque fruto de un equilibrio muy complicado, y aprobada por una mayoría muy amplia, no parece responder a la pregunta de la nueva política de la que los italianos parecen necesitar. Es muy probable, sin embargo, que sigamos tras las elecciones asistiendo a lo que el mismo mundo político italiano ha llamado “el teatro de la política”, una especie de representación en la que los diferentes *leader* “escenifican” un debate público que no parece sin embargo, corresponder a los equilibrios reales que existen entre ellos, una situación por la cual la opinión pública italiana forjó el término cáustico y significativo de “*inciucio*”.<sup>97</sup>

---

*Study of Modern Democracies* Oxford University Press, 2005. El estudio que analiza comparativamente los casos de 14 países, muestra cómo los gobiernos tienden ahora a seguir una lógica presidencialista, principalmente desde tres puntos de vista, a través de: 1) un aumento del poder y la autonomía del ejecutivo; 2) un aumento de la autonomía del poder ejecutivo de los partidos políticos; 3) la aparición de procesos electorales centrados en el liderazgo.

<sup>96</sup> En este sentido, véanse los poderosos estudios de Pierre Rosanvallon sobre los cambios en la democracia moderna y sobre la crisis de la representación política, entre otros: *La dmocratie inachevée*, París, 2000; *La contre.démocraite, la politique à l'age de la défiance*, Seuil, 2006; *La légitimité démocratique*, Seuil, 2008; *Le Bon Gouvernement*, Seuil, 2015.

<sup>97</sup> Palabra del dialecto napolitano utilizado desde mucho tiempo en la descripción de escenarios políticos italianos para referirse a un acuerdo informal entre las fuerzas políticas de ideologías opuestas que parece poner en marcha una especie de *do ut des* o una partición

En este punto, parece poco probable concluir que después del fracaso de los muchos intentos de reforma y el hundimiento del último intento presentado por el gobierno de Renzi, el sistema político italiano está en una especie de vado entre una Constitución que ahora tiene 70 años, y ciertamente madura para un cambio, y una multiplicidad de diseños que desearían configurar una nueva estructura, realizada por una clase política demasiado dividida y demasiado atenta a sus propios intereses para realizar, a partir de esos diseños diferentes, una nueva síntesis institucional capaz de cumplir las expectativas, al menos de la mayoría de los ciudadanos italianos.

No es improbable, entonces, que los intentos de reforma, con nuevos proyectos de ley o comisiones bicamerales, como las que acompañaron los últimos treinta años de vida republicana, no se detengan. Es legítimo suponer que el mismo *Rosatellum bis* —a pesar del clásico final latino que acompañó todas las leyes electorales italianas, con un acento a menudo más irrisorio que definitorio (*Mattarellum, Porcellum, Italicum, Consultellum*) — difícilmente se convertirá en una nota permanente de la vida política italiana.<sup>98</sup>

*\* La cita electoral del 4 de marzo de 2018, ahora en la fase de revisión de los borradores de este trabajo, constituyó el primer “banco de pruebas” del llamado Rosatellum. El resultado electoral, de hecho, ha confirmado las predicciones y las hipótesis llevadas a cabo en el curso de este trabajo, en particular en términos de gobernabilidad. De hecho, todas las fuerzas políticas en juego se detuvieron por debajo del umbral mínimo del 40% que garantizaría a la lista o coali-*

---

real de poder.

98 Ya S. Ceccanti definió, el Rosatellum, el día después de su aprobación, como una “ley electoral de puente” Cf. S. Ceccanti, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge ponte nella transizione che prosegue* la transcripción de la intervención en *Société de Législation comparée* e del *Centre d'études constitutionnel et politiques* dell'Università Paris II “*La loi électorale en Europe*”, París 10 novembre, 2017.

*ción ganadora, la mayoría en el Parlamento. En este punto, como saben, el escenario político necesariamente impone la búsqueda de una mayoría que vaya más allá de la coalición o de la lista presentada durante la campaña electoral o, alternativamente, y más predeciblemente, la formación de un llamado Gobierno del Presidente o técnico que puede llevar al país a una nueva (aún) ley electoral.*

*Nápoles, 5 de marzo de 2018*



## 5. Bibliografia

- A: Di Giovine, *Note sulla legge costituzionale n.1/1997*, in *Quad. Cost.* 1/1997.
- Anzon Deming A., *La nuova strada per le riforme, non illegittima ma rischiosa*, in *Rivista AIC* 3/2013.
- Anzon Demmig A., *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.2/2016.
- Armaroli P. , *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Padova, 1986.
- Barbera A., *La nuova legge elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/2015
- Barbera A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991.
- Bin R., *Cercasi ragioni serie per il no*, in *Rivista AIC* 3/2016.
- Bonfiglio S., *Sulla rigidità delle Costituzioni. Il dibattito italiano e la prospettiva comparata*, in *Diritto pubblico*, n.1/2015.
- Brunelli G., *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rassegna parlamentare* 4/2015.
- Calamandrei P. , *Costruire la democrazia. Premessa alla Costituente*, 1945, Milano.
- Caravale G., *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, 2004.
- Carducci M., Art. 94, voce in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- Carnevale P. , *Considerazione critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *federalismi.it*, n. 12, 2016.

- Carnevale P., *La revisione costituzionale nella prassi del terzo millennio, una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, 1/2013, p. 24 ss.
- Cherchi R., *La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 30/12/2008.
- Cicconetti S. M., *Revisione Costituzionale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XL, 1989.
- Clementi F., *Vent'anni di legislazione elettorale (1993—2013)* in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, n.2/2015.
- Cuocolo L., I “*maxi—emendamenti*” tra opportunità e legittimità costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.6/2004.
- D'Anna G., *Strutturale incostituzionalità e irragionevolezza del ballottaggio*, in *Forum Cost.*, giugno 2015.
- De Giovanni B., *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015.
- De Vergottini G., *Referendum e revisione costituzionale una analisi comparata* in *Giurisprudenza costituzionale*, n.2/1994.
- Dickmann R., *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *Federalismi.it*, n. 3/2016.
- Dogliani M., *Potere costituente e revisione costituzionale della lotta per la Costituzione*, in A.A.V.V., *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.
- Faraguna P., *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015.
- Fedele P. (a cura di) *Revisione*, in *Grande dizionario enciclopedico*, XV, Torino, 1971.
- Ferrajoli L., *Democrazia e Costituzione*, in *Il futuro della Costituzione*.
- Ferri G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001.

- Fontana G.P., *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013.
- Frau M., *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos, le attualità del diritto*, 3/2016.
- Frosini T. E., *Potere costituzionale e sovranità popolare in Rassegna Parlamentare*, n.7, 2016.
- Frosini T. E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2008, III edizione.
- Frosini T.E., *Rappresentanza, Governabilità, Italicum*, testo dell'audizione presso la commissione affari costituzionali della Camera, 15 aprile 2015, in *Confronti costituzionali*, 12 maggio 2015.
- Fusaro C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948—2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, n.2/2015.
- Galeotti S., *La Garanzia Costituzionale*, Milano 1950.
- Gallo F., *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali* 3/2013.
- Lauvaux P. e Le Divellec A., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Puf, 2015.
- Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2002.
- Luhmann Niklas, *La fiducia*, Bologna, 2002.
- Lupo N., *Emendamenti, maxi—emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario* in Gianfrancesco E. e Lupo N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007.
- Luther, J. Portinaro P., Zagrebelsky G. (a cura di), *Il futuro della Costituzione*

- ne, Torino, 1996.
- M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 31/1995.
- Martines A., “*Il minotauro 2.0*”. *l’incerto equilibrio tra rappresentatività e governabilità nel Rosatellum bis*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 25 febbraio 2018.
- Mastromarino A., *Alcune prime riflessioni (sparse e brevi) in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario*, in *Focus riforma Costituzionale, Federalismi* n.5/2016.
- Modugno F., *I principi costituzionali supremi come parametro del giudizio di legittimità costituzionale*, in *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1991.
- Morrone A., *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. profili di teoria generale*, in *AIC* n.3/2017.
- Mortati C., *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, 1976.
- Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996.
- Orlando Vittorio Emanuele, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Cost. del 1948* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1951.
- Pace A., *Costituzioni flessibili e rigide*, 1998.
- Pace A., *I limiti alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2016.
- Pace A., *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi—Boschi*, in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it), 25/2/2016.

- Pace A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002.
- Panunzio S. P. , *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quaderni Costituzionali*, 3/1990.
- Pegoraro L., Rinella A., *Legislazione e procedimento formativo della legge nella proposta di revisione costituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/1998.
- Perché Sì, *le ragioni della riforma costituzionale*, Bari, 2016.
- Pertici A., *La sentenza della Corte Costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole*. *Quaderni costituzionali*, 1/2014.
- Piazza M., *I limiti della revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002.
- Piccirilli G., *Paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008.
- Pisicchio P. , *Dal Parlamento legislatore al parlamento degli atti di indirizzo*, in *www.forumcostituzionale*.
- Pouguntke T. e Webb P. , *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, 2005.
- Ragusa F., *Il perfezionamento imperfetto dei ballottaggi...*, in *Riforme.net*, giugno 2014.
- Ridolfi A., *L'introduzione del voto bloccato*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, 3/2014.
- Rosanvallon P. , *La contre.démocrate, la politique à l'age de la défiance*, Seuil, 2006.
- Rosanvallon P. , *La démocratie inachevée*, Gallimard, 2000.

- Rosanvallon P. , *La légitimité démocratique*, Seuil, 2008.
- Rosanvallon P. , *Le Bon Gouvernement*, Seuil, 2015.
- Rossi E., *Il procedimento legislativo delle leggi “monocamerali”*: prime considerazioni, in *Rivista AIC* 3/2016.
- S. Ceccanti, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge ponte nella transizione che prosegue*, trascrizione dell’intervento nell’ambito del Convegno della *Société de Législation comparé e del Centre d’études constitutionnel et politiques* dell’Università Paris II “La loi électorale en Europe”, Paris 10 novembre, 2017.
- Salerno G. M., *I referendum in Italia: fortune e debolezze di uno strumento multifunzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2005.
- Salerno G.M., *Il disegno di legge costituzionale sull’istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali: spunti per alcune riflessioni preliminari*, in *Osservatorio costituzionale* 00/2013, p. 1 ss.
- Sartori G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957.
- Scoppola P. , *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Bologna, 1997.
- Silvestri G., *Il potere costituente come problema teorico giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999.
- Staiano S., *Costituzionalisti e popolo*, in *federalismi.it*, 25/2013.
- Traversa S., *In vista del referendum costituzionale: luci ed ombre della riforma*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2016.
- Trucco L., *Il sistema elettorale Italicum—bis alla prova della sent. Corte cost. n. 1/2014*, in *Consulta online*, 27 aprile 2015.

Urbinati N., *Renzi il plebiscito per non spiegare la verità in Libertà e Giustizia* 25/4/2016 in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it).

Volpi M. (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, 2015.

Volpi M., *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questione giustizia; sul versante della coerenza costituzionale*, X Zagrebelesky G., *Il Crucifige e la democrazia*, Torino, 1995.





**Chiara Antonia d'Alessandro** se ha especializado en derecho constitucional y en derecho público comparado, prestando especial atención a los temas de la presidencialización, al estado de emergencia y a la legislación antiterrorista en el sistema constitucional francés. Actualmente está investigando sobre *Comparative Public Law and Integation processes* en Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli. Ha editado con Claudia Marchese el volumen colectivo *Ius dicere in a globalized world. A comparative overview* (Roma, 2018). Entre sus publicaciones más recientes destaca: *The presidentialisation of de French System in the Crisis of Political Representation*, en *Philosophy and Public Issues*, vol 7, fasc. 3, Roma 2017.

Ediciones del Instituto de  
Ciencias de la Educación  
de la  
Universidad de Alicante  
ice@ua.es

Campus Sant Vicent del Raspeig  
Ap. correos 99  
03080-Alicante

Tel. 965903522  
web: <https://web.ua.es/ice/>

