

REFORMA CONSTITUCIONAL EN ITALIA, 2016

**LA PALABRA AL PUEBLO:
IMPLICACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS DE LA
VOTACIÓN**

*Dra. Ilaria Anna COLUSSI
- Universidad de Lieja (Bélgica) -*

MAPA

- el sistema italiano
- fases de vida constitucional italiana
- problemas de la Constitución y etapas hacia una reforma
- la Reforma Renzi-Boschi (2016)
- contenido de la reforma y texto del referéndum
- posiciones políticas y éxitos políticos del referéndum
- conclusiones

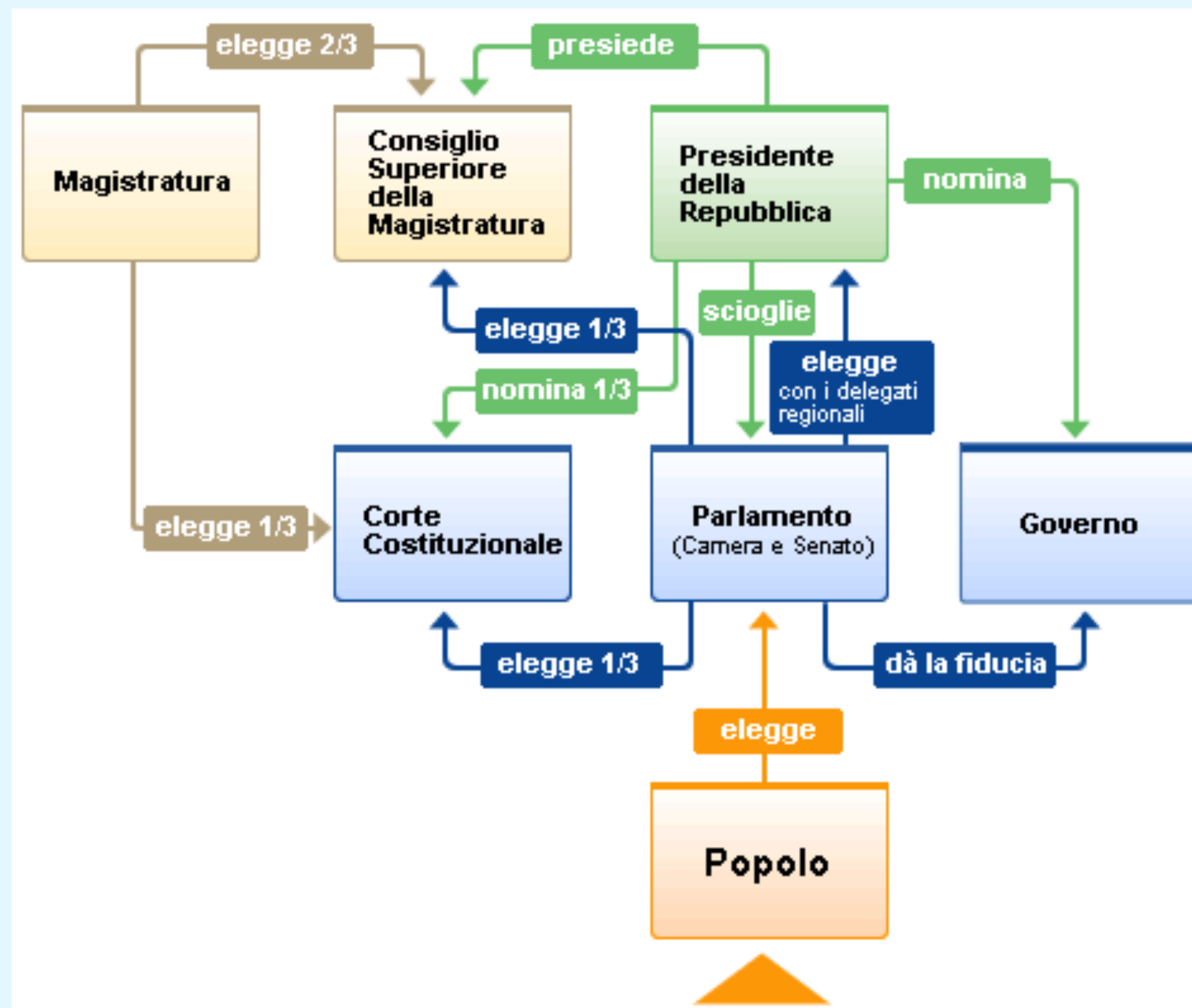


EL SISTEMA ITALIANO (1)

República “parlamentaria racionalizada”: el proceso decisional político se funda en la relación de confianza entre gobierno y Parlamento (art. 94 Const.), con importantes atribuciones a otros órganos constitucionales (Presidente de la República, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Magistratura), autonomías territoriales, instrumentos de democracia directa (referendum)



EL SISTEMA ITALIANO (2)



EL SISTEMA ITALIANO (3)

- Presidente: imparcial, control de la constitucionalidad por el equilibrio del sistema, enlace entre órganos constitucionales, función aumenta en caso de inestabilidad y crisis política. El Presidente de la República es Jefe de Estado, nombrado cada 7 años por un colegio electoral especial (no directamente por el pueblo). Él nombra el Jefe de Gobierno y, en base a su proposición, los Ministros. Elige la persona que pueda recibir la confianza en Parlamento. En situación de crisis, el Presidente disuelve el Parlamento y busca un nuevo candidato. Tiene funciones de protocolo y representación



Sergio Mattarella, Presidente desde 2015

EL SISTEMA ITALIANO (4)

- Gobierno: compuesto por el Presidente del Consejo y los Ministros que forman el Consejo de Ministros. Es un “Gobierno por Ministerios”, en cuanto la política general del gobierno se ha reducido a sumatoria de políticas de los Ministros. El Presidente del Consejo de los Ministros es un primus inter pares, no puede destituir un Ministro y tiene rol de coordinación frente a la fragmentación política. Miembros del gabinete son también miembros del Parlamento, integrado por miembros del partido que constituyen la mayoría parlamentaria. El gobierno puede pedir la disolución del Parlamento al Presidente



Matteo Renzi, Jefe de Gobierno desde 2014

EL SISTEMA ITALIANO (5)

- Parlamento: unico organo directamente representativo y elegido por el pueblo, compuesto por la Camara de los Diputados (630 miembros) y el Senado (315 miembros) (at. 55 Const.), las cuales ejercen colectivamente la función legislativa (art. 70). Ambas revocan u otorgan la confianza al gobierno, conducen inspecciones, tienen potestades jurisdiccionales, y autonomia reglamentaria, administrativa y financiera;
- al centro la soberanía parlamentaria, porque el Parlamento es el solo órgano legitimado por el voto popular, al cual el gobierno está ligado por un vínculo fiduciario



*Palazzo
Montecitorio,
sede de la Camara
de los Diputados*



*Palazzo madama,
sede del Senado*

EL SISTEMA ITALIANO (6)

- sistema electoral: antes era totalmente proporcional (jefes de gobierno elegidos por las secretarías de los partidos); desde julio 2016 ley electoral “Italicum” con sistema proporcional y bloqueo al 3% —> en la Cámara: quien gana, tiene derecho a 54% cupos (340 en 630 cupos), a condición que haya obtenido no menos del 40% de los votos a nivel nacional (listas con jefe de lista fijo); si no, hay un segundo escrutinio entre las dos listas más votadas (NO LOS CANDIDATOS más votados), y quien gana entre las dos listas, obtiene el premio de mayoría. No coaliciones. En el Senado: parecido pero cálculo en base regional, no premio de mayoría, lista al menos 3% de votos válidos
- mayores partidos: Partito Democratico (301 en Cámara, 113 en Senado), Movimento 5 stelle (91 en Cámara, 35 en Senado), Forza Italia - il popolo della libertà - Berlusconi presidente (50 en Cámara, 42 en Senado), Area popolare NCD-UDC (31 en Cámara, 29 en Senado), Sinistra Italiana. Ecologia e libertà (31 en Cámara), Lega Nord (18 en Cámara, 12 en Senado), Scelta Civica (15 en Cámara), Fratelli d'Italia (10 en Cámara), Alleanza Liberalpopolare-Autonomie (18 en Senado), Conservatori e Riformisti (10 en Senado), Per le autonomie (19 en Senado), Gruppo Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Alternativa per l'Italia, Euro-Exit, M.P.L. - Movimento politico Libertas: 14 en Senado)



FASES DE VIDA CONSTITUCIONAL ITALIANA (1)

- 1948: entrada en vigor de la Constitución, fruto de compromisos históricos entre Democracia Cristiana y Partidos de Izquierda
- primera fase de congelamiento de la Constitución (1948-1956): mucha importancia a los partidos políticos y tentativo de dar una huella mayoritaria con atribución de un premio de mayoría a la coalición que hubiese alcanzado el 50,1% de los votos
- fase de actuación parcial de la Constitución (1956-1968): entrada en función de la Corte Constitucional, creación del Consejo Nacional de la Economía y del trabajo, y del Consejo Superior de la Magistratura
- fase 1968-1976: implementación de las regiones, aprobación de leyes de actuación del referendum, de los reglamentos parlamentarios, del estatuto de los trabajadores
- fase de gobiernos de unidad nacional (1976-1979): usos de decretos-ley sistemáticamente



FASES DE VIDA CONSTITUCIONAL ITALIANA (2)

- fase de parcial racionalización de las instituciones (1979-1992): intento de fortalecer el gobierno (ley 400/1988), desconfianza en los partidos e imposibilidad de rotaciones
- 1993-2001: descubrimiento de actividades ilícitas de los partidos, falta de un Presidente de gobierno electivo, no obstante ley electoral para introducir sistema bipolar. Mediación del Presidente de la República para evitar crisis y disoluciones del Parlamento
- 2001-2005: reforma constitucional solo en la parte sobre las competencias Estado-regiones con fortalecimiento del regionalismo, inversión del criterio de reparto de las competencias, atribución de poderes a las Regiones. Propuestas de cambiar el sistema de parlamentario a presidencial, cambiar el bicameralismo paritario con especialización de una Cámara en cuestiones regionales, reforzar el ejecutivo (sin votación de confianza) y el Presidente: no aprobada, referéndum 2006 rechazado
- 2005-2016: imposibilidad de aplicar la alternancia, típica de las democracias occidentales, crisis de representatividad del Parlamento, crisis de confianza de los partidos



PROBLEMAS DE LA CONSTITUCIÓN

- largo procedimiento legislativo: esto ha favorecido decretos-leyes de urgencia por parte del Gobierno
- “ping-pong” entre la Camara de los Diputados y el Senado (la “navetta”)
- excesivo “bicameralismo integral”
- numero de senadores demasiado alto
- sistemas de los partidos: inestabilidad politica y de gobiernos (6 gobiernos en 10 años, frente a UK y Alemania con 3 en 10 años)
- instituciones poco utilizadas como el CNEC
- minima participación popolar



ETAPAS HACIA UNA REFORMA

- desde 1951 debate sobre reforma
- primera comisión de reforma en 1983 (comisión Bozzi)
- proyecto aprobado en 2005 en el Parlamento, pero rechazado con referéndum en 2006
- intento de crear una asamblea constituyente en 2010
- diseño de ley 2013 (gobierno Letta) para superar bicameralismo perfecto, pero encallado por el retiro del partido de Berlusconi (Forza Italia) en la aprobación parlamentaria
- Matteo Renzi se convierte en líder del Partido Democrático (centro-izquierda) y sigla un acuerdo con Silvio Berlusconi para dictar una nueva propuesta de reforma constitucional y una nueva ley electoral
- en 2014 Renzi deviene Jefe de Gobierno por nombramiento presidencial y presenta un proyecto de ley constitucional de reforma (el Parlamento encargó el gobierno de dar una reforma constitucional ya en 2013)

LA REFORMA RENZI – BOSCHI (2016) (1)

- 8 de abril de 2014: presentación del diseño de ley por Renzi y Maria Elena Boschi (ministro por las Reformas Constitucionales)
- febrero 2015: fricción entre Renzi y Berlusconi por la elección del Presidente de la República, Sergio Mattarella
- nuevo proyecto de ley: Senado aprueba el 13 de octubre de 2015, Camara el 11 de enero de 2016 con modificaciones, de nuevo al Senado aprueba el 20 de enero de 2016 y en la Camara el 12 de abril de 2016



LA REFORMA RENZI - BOSCHI (2016) (2)

- aprobación de la ley de reforma constitucional con mayoría absoluta (5 stelle siempre contra por motivaciones ideológicas, Forza Italia abandona el apoyo): no aprobación con 2/3 de miembros parlamentarios —> entonces, necesidad de referendum popular confirmativo según art. 138 Const., solicitado por una quinta parte de los miembros de una Cámara o 500.000 (quinientos mil) electores o 5 (cinco) Consejos Regionales
- 6 de mayo 2016: Corte de Casación ha aceptado las firmas que demandan el referendum —> 60 días por el Gobierno para decidir la fecha, pero *de facto* 60 días después de la publicación en Gazzetta Ufficiale por 3 meses
- votación *en toto* por el SI o NO: no se necesita quorum de participación, gana la mayoría absoluta
- 26 de Septiembre 2016: el Gobierno anuncia la fecha de referendum: 4 de diciembre 2016



CONTENIDO DE LA REFORMA

- A. abolición del sistema bicameral paritario;
 - B. disciplina de las autonomías locales territoriales;
 - C. supresión del CNEL (Consejo Nacional del Economía y del Trabajo);
 - D. garantías constitucionales;
 - E. equilibrio de genero;
 - F. democracia directa.
- Modificaciones de 46 artículos (en 139)



A. ABOLICIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL PARITARIO (I)

► La Cámara de los Diputados:

- solo la Cámara de los Diputados otorga o revoca la confianza al Gobierno, y autoriza prosecución de crímenes cumplidos durante el mandato ministerial
- la Cámara es protagonista del poder legislativo, a parte casos particulares de doble competencia con el Senado
- la Cámara se renueva completamente con la fin del mandato en su totalidad: siempre 630 miembros

► El Senado:

- se renueva parcialmente y periódicamente
- los senadores serán 95 y elegidos por los Consejos de las Regiones (misma duración de los Consejos regionales)
- cada Región estará representada por lo menos por 2 senadores
- máximo 100 senadores (no más 315): 95 elegidos con método proporcional en los Consejos de las Regiones (entre ellos, por lo menos 1 alcalde —> 74 miembros regionales, 21 alcaldes) en cargo por la duración de su mandato regional
- máximo 5 senadores elegidos por el Presidente de la República como carga de honor por méritos, por 7 años no renovables
- senadores no indemnizados
- mismo status de los Diputados
- senado representa instituciones territoriales, coordina el Estado central y las otras entidades, evalúa las políticas públicas de las administraciones, verifica el impacto de la Unión Europea y participa a la actuación de las políticas de la Unión Europea en el territorio, expresa su parecer con respeto a las nominas del Estado

A. ABOLICIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL PARITARIO (II)

- función legislativa conjunta (como en precedencia): leyes de revisión constitucional, actuación de la Constitución en materia de minorías lingüísticas, de referendum, de ordenamiento de Comunas y Ciudades metropolitanas, leyes sobre el sistema electoral del Senado, atribución de mayor autonomía a las Regiones
- función por la Cámara sola: examen y aprobación de diseños de ley por la Cámara, sobre todo aquellos en áreas de declaración del estado de guerra, indulto y amnistía, ratificación de los tratados internacionales (con la excepción de los relacionados con la Unión Europea); pero, antes de la promulgación, cada proyecto de ley aprobado por la Cámara debe ser enviado al Senado, que en el plazo de 10 días, a petición de un tercio de sus miembros, puede decidir de examinarlo, y en 30 días puede proponer modificaciones. La Cámara se pronuncia definitivamente. Siempre necesaria aprobación por el Senado por las leyes de presupuesto.



A. ABOLICIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL PARITARIO (III)

- términos por todo el procedimiento legislativo:
 - a. por ejemplo, en caso del decreto-ley (que tiene que ser convertido in ley en 60 días, pena su decadencia), si el Presidente de la República demanda nueva deliberación con respecto a un decreto-ley, términos por la conversión en ley es de 60 + 30 días
 - b. en caso de decretos leyes “esenciales” por la actuación del programa gubernamental, el gobierno puede pedir “la votación a fecha cierta” para asegurar una preferencia a estos decretos (voto en 70 días). Esto no se aplica por leyes electorales o en ratifica de tratados internacionales
- abolición de los límites de edad: no más 25 por votar para los senadores y 40 para ser elegidos senadores, ahora 18 por electorado activo y pasivo

B. DISCIPLINA DE LAS AUTONOMÍAS LOCALES TERRITORIALES



- revisión de las competencias Estado-Regiones:
 - eliminadas las competencias compartidas Estado-Región;
 - fortalecidas las competencias exclusivas del Estado (políticas del trabajo, concurrencia, infraestructuras estratégicas);
 - cláusulas de supremacía: el Gobierno puede pedir que la ley estatal intervenga en materias que no están bajo la competencia exclusiva del Estado, por razones de protección de la unidad jurídica o económica del país o intereses nacionales;
- supresión de las Provincias;
- posibilidad de conferir ulterior autonomía a las regiones a través de una ley estatal que no necesita más la mayoría absoluta;
- indicación de gastos y necesidades para promover eficiencia de los ente locales;
- en caso de apriete de los entes locales, exclusión de los administradores locales en las funciones públicas;
- limite de sueldo por los administradores regionales: no más que lo de los alcaldes de las capitales de la region.

D. GARANTIAS CONSTITUCIONALES

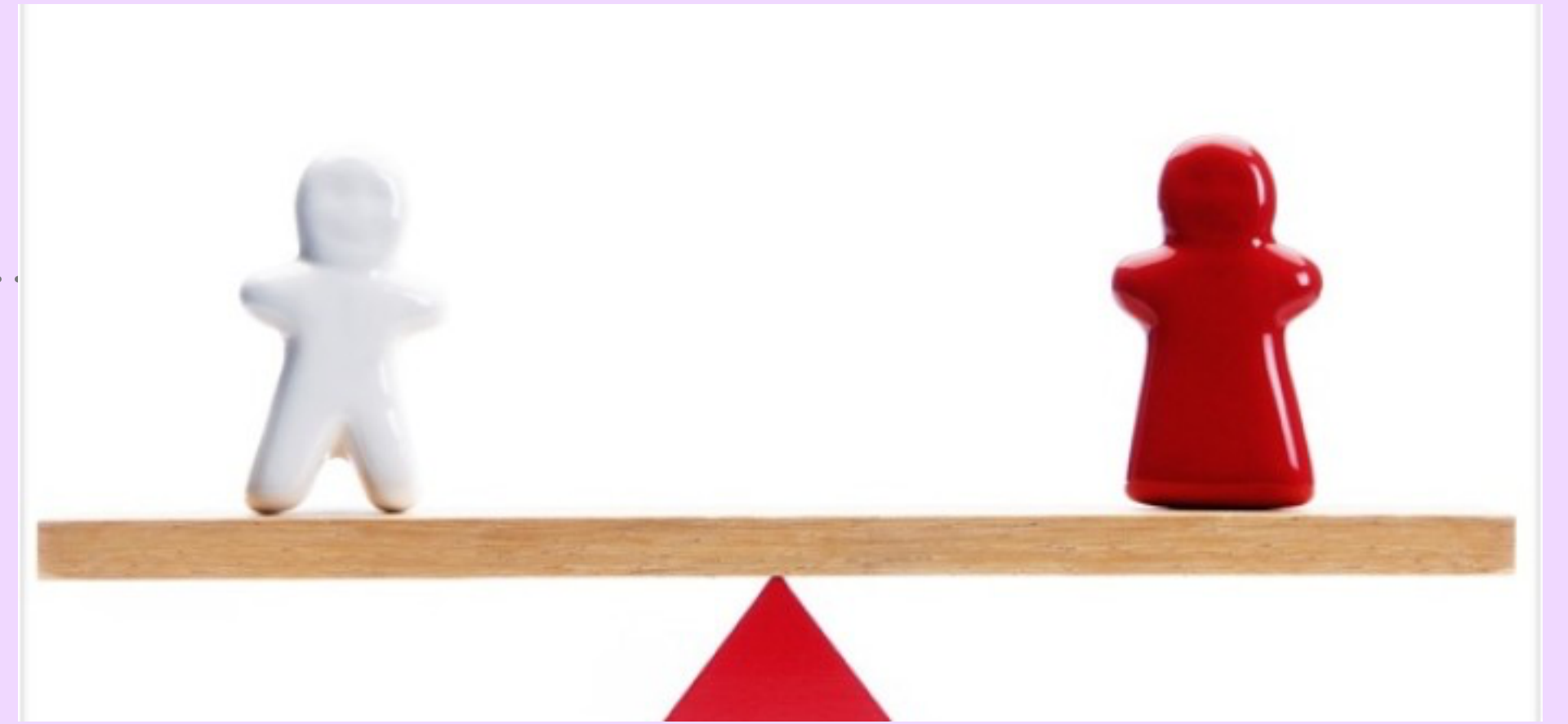
- modificación de las reglas por la elección del Presidente de la República: elegido por el Parlamento en sesión común (no mas con presencia de representantes regionales) con mayoría de 2/3. A partir del cuarto escrutinio, mayoría de 3/5 de los participantes, y después del séptimo, 3/5 de los votantes (antes, servían 2/3 por las primeras tres votaciones, y mayoría absoluta a partir de la cuarta)
- juicio preventivo de la Corte Constitucional por las leyes electorales si lo piden por lo menos 1/4 de los componentes de la Cámara o 1/3 de los componentes del Senado
- jueces de la Corte Constitucional elegidos por el Parlamento, y son elegidos 3 por la Cámara y 2 por el Senado (no mas por el Parlamento en sesión común)

Los jueces de la Corte Constitucional Italiana



E. EQUILIBRIO DE GENERO

- reforzar el principio de paridad de acceso a los encargos electivos: leyes electorales promueven la paridad hombre/mujer



F. DEMOCRACIA DIRECTA

- 150.000 firmas necesarias para presentar un proyecto de ley de iniciativa popular (antes bastaban 50.000 firmas)
- 800.000 firmas necesarias para pedir un referendium de abrogación de ley (antes se necesitaban 500.000 firmas): quorum es la mayoría de los votantes en las precedentes elecciones políticas
- nuevo instituto de referendium de proposición

TESTO DEL REFERENDUM

“Approvate voi il testo della legge costituzionale concernente "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?”



POSICIONES POLÍTICAS

- Renzi: ha hecho de la reforma constitucional y de la ley electoral su programa de gobierno
- oposiciones internas al Partido democrático
- Renzi lo ha considerado como un plebiscito con respeto a su gobierno como De Gaulle en 1969: riesgo alto de convulsión política e institucional
- septiembre 2016: Renzi ha reconocido el error de una “personalización” del referéndum
- movimiento 5 estrellas (anti-europeísta): líder es un cómico (Beppe Grillo), procedimientos online pero control centralizado fuerte, ha tomado fuerza en el vacío de los partidos tradicionales
- minoría del PD quiere cambiar ley electoral antes del referéndum, pero Renzi no comparte esta idea



ALA NO (1)

- ala NO: Movimiento 5 stelle, izquierda radical y una parte del PD, Lega Nord, Forza Italia, Fratelli d'Italia, Gustavo Zagrebelsky (ex juez constitucional), Ugo De Siervo (juez constitucional), 56 académicos (constitucionalistas)
- reforma es producto de un Parlamento elegido por una ley declarada inconstitucional por la Corte constitucional: inadmisibile
- no es tarea de Gobierno hacer una reforma constitucional
- sistema híbrido y mal hecho: Senado reducido a una cámara secundaria y todavía política, se mantiene la prohibición de mandato imperativo (no verdadera representatividad territorial), se mantienen senadores designados (tendrían que estar en la Cámara), materias europeas (muchas) votadas por ambas las cámaras, y entonces no rapidez
- Senadores part-time: representatives regionales y senadores?
- senadores no son votados por la población directamente, son elegidos por los Consejos regionales según pertenencia política y en total libertad
- incoherencia: el Senado tiene un rol de control por los actos del gobierno, pero no intervención para dar la confianza
- demasiados procedimientos legislativo según materias, quien toma la iniciativa, etc.: complicación del sistema
- elección del Presidente de la República: sin requisito de número de componentes, significa que aun una minoría y con muchos ausentes en el Parlamento puede elegir el Presidente
- elección de 2 jueces constitucionales: inaceptable por parte de un organismo no elegido por los ciudadanos



ALA NO (2)

- en caso de conflicto entre las dos cámaras, acuerdo entre los Presidentes de las dos cámaras: instrumento débil
- si gobierno puede imponer a la Cámara la votación en el término de 70 días sobre cuestiones importantes, se atribuye demasiado poder al Gobierno
- iniciativa popular frustrada: desde 50.000 hasta 150.000 firmas para presentar un proyecto de ley
- controriforma sobre las autonomías territoriales: eliminación de competencia compartida no asegura reducción de conflictos Estado-Región, demasiadas competencias estatales
- texto demasiado largo y mal escrito, no se puede votar integralmente sobre todos los aspectos
- juicio preventivo de constitucionalidad bueno, pero riesgo de politicization de la Corte
- conexión entre ley electoral Italicum y reforma constitucional: riesgo que gane quien tiene demasiado pocos votos —> cambio autoritario, demasiado poder al Gobierno, pasaje a oligarquía con un monocameralismo *de facto*, no aceptable con ley mayoritaria (podría serlo con ley proporcional)
- porque no reducción del número de miembros de la Cámara? no se sabe
- referendum transformado en plebiscito sobre la figura de Renzi: error



ALA SÌ (1)

- ala SI: PD (no todos: Bersani y D'Alema querían senadores con votación directa), Area Popular, Nuevo centro derecha, 184 académicos, Giorgio Napolitano (ex Presidente de la República)
- positiva y necesaria la fin del bicameralismo perfecto porque no estaba en la voluntad de los Padres Constituyentes (ley 2/1963 equiparò las dos cámaras porque todavía faltaban las regiones)
- positiva la reducción del número de senadores y eliminación de indemnización de senadores (ahorro de millones de Euros)
- positiva la prevision de tiempos legislativos por los diferentes tipos de actos. Poder legislativo especificado por tipología de leyes
- positivo involucramiento de las autonomías territoriales en el proceso legislativo (aunque necesarios reglamento por precisar)
- mayor poder al poder ejecutivo, pero control por parte del Senado sobre políticas públicas y actuación de la leyes

ALA SÌ (2)

- “interés nacional” puede justificar que el Estado prevalezca sobre las regiones, pero ahora según procedimiento claro
- muchas materias asignadas a las regiones, *de facto* ya estaban en las manos del Estado, y la Corte Constitucional ya había rediseñado las competencias con sentencias “creativas” (materia de transporte, energía, etc)
- distinción entre ley de reforma constitucional y ley electoral: cualquiera ley electoral podrá ser presentada a la Corte antes de su aplicación (juicio preventivo de la Corte constitucional, en vez que tras las elecciones); además Italicum es una ley ordinaria que puede ser modificada sin mayorías “difíciles”
- votar por partes sería absurdo: y quien decide la división? Corte constitucional? Comité de sabios?



REFERENDUM Y LEY ELECTORAL

- ley electoral frente a la Corte constitucional por ilegítima: premio de mayoría a la lista que gana tras del segundo escrutinio (por ej: lista que ha ganado 20% de los votos podría obtener 54% cupos en la Cámara) + jefes de listas fijos determinados por los partidos + no necesario mínimo de votos para ir al segundo escrutinio (segundo escrutinio por los dos partidos que obtienen más votos)
- la Corte constitucional tenía que decidir el 4 de octubre, pero ha preferido postergar la decisión para no condicionar el referéndum (si no aprobara la ley, esta habría sido un impulso por el NO). Ha preferido tomar una posición a la luz del éxito del referéndum: si ganará el SI, tendrá que tener en cuenta la reforma institucional; si ganará el NO, habrá que cambiar la ley electoral
- gobierno no quería cambiar la ley electoral, pero: en junio, las elecciones regionales y comunales han visto la victoria del M5S, riesgo que con nueva ley M5S llegue al gobierno + si con reforma sólo una Cámara da la confianza y hay también un premio de mayoría, riesgo mayor
- Renzi espera ganar el referéndum, ir a elecciones y ganar más de 40% para tener premio de mayoría



ÉXITOS POLITICOS DEL REFERÉNDUM

► si gana SI

- entrada en vigor de la reforma con el dia de la publicación del éxito del referendum
- Renzi podría declarar elecciones para aprovechar de la ley electoral; o
- Renzi podría cambiar algunos ministros y seguir hasta 2018 sin cambiar la ley electoral, a parte las modificaciones que eventualmente le impusiera la Corte constitucional
- sería una legitimación popular para un Gobierno que no ha sido votado por el pueblo

► si gana NO

- consecuencias políticas: posible caída del gobierno y nuevas elecciones (con efectos en relación a la UE); o
- Renzi se queda hasta la fecha de nuevas elecciones (2018), pero débil
- el Presidente de la República puede encargar Renzi de crear un nuevo gobierno y hacer una reforma de la ley electoral; o
- el Presidente podría nominar un gobierno tecnico (hasta 2018) para modificar la ley electoral que coordine y unifique el sistema de elecciones de Camara y Senado (en función anti M5S) y después ir a elecciones
- Berlusconi ha declarado ser dispuesto a dar vida un partido aliado con el PD para crear un nuevo gobierno
- M5S rechaza la idea de guiar un gobierno tecnico de transición
- si M5S ganara las elecciones, obtendría mayoría parlamentaria: riesgo de referéndum para salir de la UE (Ital-exit)

...Y AHORA? CONCLUSIONES

- PD cambiará la ley electoral antes del referendum?
- efectos del referendum con respecto a la participación de Italian en la UE
- campaña fuerte y politica: fragmentación en el PD y criticas al M5S



Gracias por su atención

ilariaanna.colussi@ulg.ac.be