

EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ITALIA: LA NUEVA CONCEPCION DEL BICAMERALISMO Y REGIONALISMO (*)

GERARDO RUIZ-RICO RUIZ

*SUMARIO: I. LA OPCION BICAMERAL EN EL PROCESO CONSTITUYENTE ITALIANO Y LAS DIFERENTES POSTURAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS.—II. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO Y EL SISTEMA DE LAS AUTONOMIAS EN EL SENO DE LA COMISION BOZZI.—III. DIFERENTES PROPUESTAS DE REFORMA DEL BICAMERALISMO EN LA DECIMA LEGISLATURA.—IV. DEBATE E INICIATIVAS DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE REGIONES Y PROVINCIAS AUTONOMAS SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.—V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PROPUESTA EN EL TEXTO UNIFICADO DE LA COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS: A) *Implicaciones de la reforma constitucional en el sistema de fuentes del Derecho. La aplicación regional de la normativa comunitaria europea y el nacimiento de un tipo normativo inédito: las leyes orgánicas.* B) *La potestad del Gobierno para dictar disposiciones con fuerza de ley.* C) *La potestad legislativa del Senado en el nuevo «bicameralismo procedimental».* D) *La estrategia del regionalismo cooperativo en el Proyecto de reforma constitucional.* E) *Nuevos criterios en el reparto de competencias entre Estado y Regiones.* F) *La forma de gobierno regional.* G) *El sistema administrativo regional: aspectos normativos y orgánicos de la reforma.* H) *La autonomía financiera de las Regiones.*—CONCLUSIONES.*

I. LA OPCION BICAMERAL EN EL PROCESO CONSTITUYENTE ITALIANO Y LAS DIFERENTES POSTURAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

El debate a propósito de la elección de un sistema bicameral fue uno de los más intensos que tienen lugar en el proceso de creación de la Constitución italiana de 1947. La decisión de instaurar el bicameralismo perfecto sería adoptada después de una confrontación entre dos tendencias bastante divergentes y heterogéneas, defendidas por los principales interlocutores políticos del momento, aunque frecuentemente de manera algo confusa y con un resultado

(*) Este trabajo es resultado de una beca financiada por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica del Ministerio de Educación.

final que no justifica realmente el modelo escogido (1). Además, posiblemente sea el prejuicio constatable de algunos grupos —especialmente el PCI— o la falta de una definición concreta *a priori* del partido mayoritario —la DC— los motivos que explican la razón de ser de un bicameralismo que al poco tiempo empieza a ser criticado como una de las principales disfunciones del poder legislativo.

Durante la primera etapa del proceso constituyente, las posiciones favorables al monocameralismo —fundándose en la interpretación rousseauniana de la indivisibilidad de la soberanía— acabarán por replegarse por falta de apoyo, hasta aceptar un principio bicameral condicionado a la existencia de un régimen electoral que permitiera ostentar a la segunda Cámara un mismo criterio de representación popular directa.

Las orientaciones iniciales van poco a poco perfilándose en los trabajos de la segunda Subcomisión constituyente: las fuerzas políticas de centro-derecha (democristianos) apostarán por un modelo bicameral despojado finalmente de cualquier conexión «corporativista»; algunas formaciones intermedias (republicanos), por un Senado convertido en «Cámara de las Regiones»; por último, la alternativa propiciada por socialistas y comunistas llegaría a proponer la estructura bicameral siempre y cuando se mantuviera la homogeneidad de ambas Cámaras (2).

Se puede afirmar que la intención de dar a la segunda Cámara una connotación «regional» aparece temporalmente; sin embargo, desde la inicial propuesta del democristiano Ambrosini, en colaboración con el republicano Perrasini, no se aprecia en las discusiones una clara voluntad de conceder a las autonomías regionales cierta capacidad de incidencia política. Frente a una fórmula bastante más precisa y hasta con aspiración federalista, avanzada por Emilio Lussu («la segunda Cámara es la Cámara de las Regiones»), se alcanza el acuerdo de las fuerzas políticas para incluir en el texto fundamental la que sería redacción definitiva, ésta mucho más genérica e imprecisa: «La segunda Cámara es elegida con base regional» (3).

(1) N. IOTTI, «Costituzione, “macchina” istituzionale complessa, Repubbliche delle autonomie», en *Quattro Lezioni sulla Costituzione*, Bologna, 1989, p. 57. Véase también, en este sentido, N. I. PAGANI, «La riforma del bicameralismo al Senato», en *Quaderni Costituzionali*, año XI, núm. 1, abril 1991, p. 101.

(2) Para un detallado análisis del problema durante la elaboración de la Constitución italiana, L. PALADIN, «Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano», en *Quaderni Costituzionali*, agosto 1984, pp. 226 y ss.

(3) G. ABAGNALE, «Riforma del sistema bicamerale e “Camera delle Regioni” dalla Costituyente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi», en *Regione e Governo Locale*, 5/6, septiembre 1990, p. 4.

Especial interés para entender el debate constituyente tiene la postura representada por Mortati, quien subrayaría la insuficiencia de una sola Cámara para expresar los intereses de la nación en toda su variedad y complejidad tras la introducción del ordenamiento regional: «La reforma regional no sería completa —afirma— si no encontrase su desarrollo y su plena aplicación en el ordenamiento del Parlamento, al dar vida a una forma específica de representación política.»

El sistema electoral de este Senado se configura asimismo de manera ambigua, pues se prevé una doble elección: directa y por sufragio universal para dos tercios de los miembros de la Cámara e indirecta o de segundo grado —esto es, designados por los Consejos regionales— para el resto. Sin embargo, la decisión de la mayoría (294 síes frente a 84 noes, procedentes estos últimos del PSI, PSDI, PLI y demolaboralistas) escogía definitivamente la fórmula de representación mediante sufragio universal para ambas Cámaras legislativas, rechazando de este modo cualquier opción de un Senado configurado por los representantes de intereses territoriales (4).

En definitiva, los sostenedores del bicameralismo durante el proceso constituyente (a la cabeza de los cuales se encontraban democristianos y republicanos) lograron únicamente imponerlo en cuanto principio de estructuración orgánica del Parlamento, mientras que las tesis monocameralistas, ante el temor de una segunda Asamblea de signo conservador, se opusieron con éxito a cualquier intento de diferenciarla de la primera Cámara. Hasta el punto de que no resulta erróneo afirmar que los verdaderos padres del actual bicameralismo perfecto en Italia fueron los más convencidos partidarios del monocameralismo (comunistas) (5).

II. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO Y EL SISTEMA DE LAS AUTONOMIAS EN EL SENO DE LA COMISION BOZZI

Si bien la mayoría de los partidos políticos mantienen en la Comisión Bozzi (CB) la opción «bicameral», no dejan de reconocer los presupuestos

(4) G. ABAGNALE, *op. cit.*, p. 6.

(5) En efecto, sostiene CARLO FUSARO que durante el proceso de formación del texto constitucional los grupos favorables al bicameralismo se enfrentaron al argumento según el cual a la igualdad de funciones entre ambas Cámaras debía corresponder un igual criterio de representación. El resultado no es otro que este singular modelo bicameral, o mejor, de «doble monocameralismo», que viene a expresar el error en que incurre el debate constituyente cuando el problema se plantea con el dilema de escoger entre sistema mono o bicameral, cuando en realidad los partidarios de este último tenían diversas y heterogéneas concepciones, si bien todas ellas negaban la utilidad de un esquema funcional paritario o perfecto («Le riforme del bicameralismo. Per un più equilibrato assetto costituzionale», en *Parlamento*, 1988, 5-6, p. 37).

imprescindibles de «una mayor integración de la composición y funciones de las dos Cámaras, de modo que se eviten retrasos e inútiles recursos y duplicaciones del procedimiento parlamentario» (6). A partir de una consideración crítica del papel desempeñado por la segunda Cámara se planteaba un objetivo de especialización funcional que perseguía de una parte ampliar el espacio para el control político y de otra servir a la integración de las fuerzas sociales que se manifestaban en los diferentes niveles de autonomía local.

Esta postura, favorable a la introducción de reformas en el modelo bicameral —aunque sin proponer su eliminación del texto fundamental—, contrasta con las posiciones minoritarias de quienes, como Rodotà, Milani, Russo o el bloque de parlamentarios del PCI, se inclinan por la elección del esquema monocameral por razones que se basan esencialmente en el intento de otorgar un mayor protagonismo al Parlamento frente al componente bicameral, que, como la experiencia italiana ha demostrado, lo debilita considerablemente (7).

En cualquier caso, resulta comprobado en el interior de la CB el interés general en otorgar una mayor relevancia a la función legislativa de la Cámara de los Diputados, en tanto que se ofrece para el Senado un superior protagonismo en materia de control del Ejecutivo. La técnica adecuada para implantar este tipo de «bicameralismo diferenciado» consistiría en atribuir a la Cámara Baja la competencia sobre la aprobación de determinadas categorías de leyes expresamente contempladas por la Constitución, mientras que al Senado le correspondería intervenir en la función legisladora sólo cuando el Gobierno o un número amplio de senadores solicitaran el reexamen del proyecto de ley aprobado en la primera. Sin embargo, la entrada en el íter legislativo de una actividad «enmendante» de la segunda Cámara no cerraría el procedimiento;

(6) Relación de conclusiones de la «Comissione Bicamerale per le riforme istituzionali», en F. TERESI, *Le strategie delle riforme*, Turín, 1991, Apéndice XXX. Se puede encontrar también una síntesis de las principales aportaciones y propuestas de la Comisión Bozzi en A. GELATI, «Il bicameralismo nell'attuale sistema e nelle prospettive di riforma: brevi note», en *Nuova Rassegna di Legislazione e Giurisprudenza*, enero-abril 1990, pp. 855 y ss. Igualmente en un comentario del propio A. BOZZI, «La riforma delle istituzioni», en *Parlamento*, enero 1990, pp. 29 y ss., en donde —en la línea de las conclusiones de la Comisión que presidió— defiende una redistribución funcional en el seno del Parlamento, de manera que al Senado le corresponda una actividad predominante de control, proyectado hacia diversos niveles: la Administración pública, las Regiones y las disposiciones aprobadas para la aplicación en el orden interno de la normativa comunitaria europea.

(7) Para los comunistas, estos factores disfuncionales del bicameralismo se resumen en, indirectamente, un reforzamiento de los aparatos centrales de los partidos, la confrontación menos directa del Parlamento, las mayores facilidades para que se produzcan obstrucciones entre mayorías y minorías, presiones de grupos de interés y repetición en los debates y las negociaciones, lo que alarga innecesariamente el íter legislativo al tiempo que impide la participación de regiones y otras fuerzas sociales.

éste concluye con el reenvío posterior de las modificaciones aprobadas a la Cámara de Diputados, donde tiene lugar el pronunciamiento definitivo del Parlamento.

La Comisión estima, además, que la aparición de una relación conflictual entre ambas sedes debería resolverse mediante la creación de comisiones mixtas que evitasen en lo posible el planteamiento de contenciosos ante la Corte Constitucional. Asimismo tampoco descarta la conveniencia de reuniones periódicas de Comisiones de las dos Cámaras para examinar los proyectos de ley.

Otro matiz sobresaliente de la reforma proyectada en la CB hace referencia a las competencias fiscalizadoras o de control atribuidas al Senado en cuanto fundamentalmente Cámara de control y en menor medida legisladora. En este sentido, el ejercicio de aquella función repercutiría en la potestad normativa del Gobierno, la coordinación y dirección con las Regiones y la ejecución en el ámbito territorial de la política comunitaria. A la Cámara de Diputados le queda la posibilidad, no obstante, de utilizar mecanismos tradicionales de control tales como preguntas e interpelaciones o aquellos otros previstos por su respectivo Reglamento.

La otra especialización funcional que le correspondería al Senado se centraría en la esfera contenciosa entre Estado y Regiones. La reforma de la Comisión Bozzi reserva a esta Cámara la decisión de la «cuestión de mérito» prevista en el artículo 127 de la CI, ante un supuesto de discrepancia del interés general y el particular, puesto de manifiesto en la legislación aprobada por los Consejos regionales. Se quería contribuir de esta manera a la configuración constitucional de un Senado cuya actuación se centrara en la órbita del llamado «regionalismo cooperativo».

Pero la Comisión no llega a adoptar acuerdo alguno sobre una modificación del régimen electoral de la Cámara Alta que sintonice con la connotación regionalista que, desde un plano funcional, se le estaba dando. Los trabajos se limitan a plantear exclusivamente el problema de una moderada ampliación del número de senadores permanentes o vitalicios por designación del Presidente de la República (8). La oposición al mantenimiento del modelo bicameral será sostenida desde posiciones políticas bastante dispares, si bien muchas de ellas coincidirán en algunos puntos. Contra el proyecto de dividir funcionalmente el Parlamento, Milani e Pasquino advierte que la distribución de

(8) La reforma de la Comisión proponía el siguiente texto añadido al contenido del artículo 59: «Es senador de derecho y vitalicio, salvo renuncia, quien ha sido Presidente de la República, o bien Presidente de una de las dos Cámaras por una legislatura, o Presidente de la Corte Constitucional por al menos tres años» (véase F. TERESI, *op. cit.*, Apéndice XXXIV).

los poderes que se ha previsto por el grupo mayoritario en la Comisión reduciría a una de las Cámaras a una «fábrica de leyes», mientras que la segunda de ellas, afirma, «privada del poder de decisión (de legislar, contribuyendo así en medida fundamental a la realización o a la modificación del programa de gobierno) difícilmente podría ejercitar la puntual acción de control que le vendría asignada» (9).

Con análogas consideraciones, Russo rechaza la opción bicameral escogida por la mayoría en la Comisión Bozzi (donde, como hemos visto, se escindían las funciones de legislación y control) e insiste en el error que supone concentrar en un único órgano —el Senado— la actividad de fiscalización. Su crítica no carece de lógica cuando puntualiza que de este modo «se privaría a la Cámara de los Diputados, que debe legislar, de aquellos elementos de conocimiento necesarios para deliberar y se debilitaría más aún la relación Cámara-Ejecutivo, en el momento crucial del control de la actuación de las leyes» (10).

En el sector de la oposición se encuentra también el PCI, al que tampoco convence la solución barajada por la Comisión, por entender que la reforma proyectada no mejora, sino que reproduce los efectos del bicameralismo actual (es el caso de la institución del *richiamo* en el íter legislativo). Tampoco están de acuerdo en implantar una diversificación funcional entre Cámaras con igual legitimación política (sistema electoral con sufragio universal directo); y por último, rechazan de plano la atribución de un papel preponderante del Senado en el control del «rendimiento de las leyes», el cual no dejaría de estar ligado al ejercicio de la función legislativa (11).

Finalmente, y en el cuadro constitucional de las relaciones Estado-Regiones, la Comisión va a apuntar la conveniencia de una sustancial revisión del artículo 125.1.º del Texto fundamental en cuanto que se refiere a la posibilidad de control preventivo sobre los actos administrativos de los entes territoriales. Específicamente propondrá la supresión de una ambigua distinción entre control y legitimidad y control «de mérito». No obstante, aconsejará que esta

(9) *Ibidem*, XLII. Partidario de un sistema monocameral puro, Milani invitará a las fuerzas políticas a reflexionar sobre los inconvenientes de un «Senado de las Regiones», al tiempo que subraya algunas de las para él principales ventajas de un Parlamento formado por una sola Cámara: plena representatividad política, eficacia de la función legislativa y de control a través de una Asamblea elegida por sufragio universal directo, posibilidad de imponer mayorías agravadas para procedimientos donde están afectados los intereses de las Comunidades regionales y locales, valorización de la autonomía regional en coherencia con la propuesta de reforma del Título V de la Constitución.

(10) *Ibidem*, XLV.

(11) *Ibidem*, XLV-XLVI.

disciplina sea objeto de una puntual modificación legislativa, más que constitucional, en la que se lleguen a determinar —lo que no hace hasta ahora el texto de la Constitución— los órganos, modalidades, formas y límites de esta clase de fiscalización administrativa de las Regiones autónomas.

En suma, el criterio que predomina en el interior de la Comisión no es el de proceder a un replanteamiento global del sistema autonómico italiano, sino más bien el de su perfeccionamiento. Este enfoque es el que inspirará las propuestas de reforma formuladas, que en buena parte serán posteriormente incorporadas a los proyectos de ley constitucional del Senado y Cámara de Diputados, de 1990 y 1991, respectivamente. Como objetivo general se marca el de la imprescindible atenuación de la distancia entre los poderes central y regional a partir de elementos tanto estructurales como normativos. En base a esta doble premisa, la Comisión subraya la importancia que ha cobrado desde su creación por la Ley de 23 de agosto de 1988 (núm. 400, art. 12) la Conferencia Estado-Regiones en tanto que punto de encuentro de intereses generales y sectoriales, proporcionando a la relación entre ambas esferas institucionales módulos «flexibles» para el debate. También propone una renovación de la Comisión bicameral para cuestiones regionales a fin de que, junto al Senado, ambas instituciones desempeñen un papel destacado en materia de control parlamentario respecto a la facultad del Gobierno para proponer la cuestión de competencia (*questione di merito*) presentada ante el Parlamento cuando existe un contraste de intereses (art. 127, párrafo cuarto). De cualquier forma, las conclusiones de la CB no resultarán en este punto demasiado originales, puesto que únicamente se adhieren o reproducen las proposiciones que la Conferencia de Presidentes regionales ya había formulado para reformar algunos preceptos del Título V de la Constitución italiana (arts. 116 a 119 y 133).

III. DIFERENTES PROPUESTAS DE REFORMA DEL BICAMERALISMO EN LA DECIMA LEGISLATURA

Durante esta última legislatura se ha podido confirmar un importante esfuerzo de «racionalización» (12) del sistema de gobierno italiano, del que es buena muestra el conjunto de disposiciones normativas aprobadas durante estos años en materias como el *voto palese* (voto público), la *legge finanziaria*, la aprobación en Comisión de leyes de gran trascendencia para el Estado, la

(12) L. ELIA, en la mesa redonda sobre «La forma di governo nell'Italia odierna», en *Quaderni Costituzionali*, abril 1991, p. 30.

reforma de la justicia política, la legislación sobre entes locales y la ley sobre Presidencia del Consejo de Ministros (13). Pero también en el transcurso de aquélla el problema de la estructura y funciones del bicameralismo en Italia ha recibido una considerable atención, plasmada en algunos proyectos de ley constitucional que intentan llevar a cabo una reforma sustancial del Senado. La variedad de los planteamientos permite incluso clasificar las tendencias en torno a cuatro líneas generales de propuestas (14) y varios proyectos de ley constitucional.

En primer lugar, la opción «monocameral» en sentido estricto, que ha sido defendida por la izquierda (PDS y Sinistra Indipendente) de forma más emblemática que real, como adscripción leal a una inveterada postura adoptada ya durante el proceso constituyente (15).

La segunda de las alternativas ha intentado conservar la estructura bicameral del Parlamento, pero sin dejar de reconocer un principio diferencial en la composición del Senado. De este modo, la segunda Cámara debería configurarse al estilo del *Bundesrat* alemán, esto es, en cuanto Cámara representativa de las Regiones elegida directamente por los Consejos Regionales (16).

La voluntad de la mayoría se ha opuesto, sin embargo, a una diferencia «estructural» de las dos Cámaras legislativas, para dirigir el esfuerzo transformador hacia una reforma sólo «funcional» entre Senado y Cámara de Diputados. Se pretende con ello otorgar al primero una competencia primordialmente enfocada hacia el plano institucional y del control parlamentario. Por

(13) De las disposiciones legislativas aprobadas por el Parlamento destacaremos aquellas que entendemos tienen una superior trascendencia en la institucionalización del Estado:

— *Procedimiento para acusación por delitos cometidos tanto por el Presidente del Consejo de Ministros como por los propios ministros, así como por el Presidente de la República*. Ley Constitucional de 16 de enero de 1989 y Ley de 5 de junio de 1989.

— *Composición, organización y funciones del Gobierno*. Ley de 23 de agosto de 1988, número 400 (sobre actividad del Gobierno y ordenamiento del Presidente del Consejo de Ministros); Ley de 30 de diciembre de 1986 (sobre el Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo).

— *Organización de la Administración local*. Ley de 8 de junio de 1990 (ordenamiento en los entes locales).

(14) I. PAGANI, «La riforma del bicameralismo al Senato», en *Quaderni Costituzionali*, abril 1991, pp. 101 y ss.

(15) Mencionaremos la proposición de ley constitucional de NATTA y otros, «Reforma del Parlamento e institución de una Cámara única», presentada a la Cámara de los Diputados el 3 de julio de 1987, y la firmada por PECCHIOLI y otros, presentada en el Senado el 15 de julio del mismo año.

(16) BASSANINI Y RITZ, en ABAGNALE, cit., p. 15. Para un estudio comparado de los modelos alemán e italiano, véase B. PEZZINI, «Quale bicameralismo? La scelta del sistema bicameral nel Grundgesetz della Germania Federale e nella Costituzione repubblicana italiana», en *Le Regioni*, octubre 1989, pp. 1401 y ss.

contra, la Cámara Baja se «especializaría» en un campo de la creación normativa dedicado a cuestiones sobre derechos y deberes de los ciudadanos, organización, actividad y balance de las Administraciones y en general de los entes públicos. La potestad legislativa del Senado quedaría reducida al margen material que resta de la imposición anterior y a una participación inexcusable en el procedimiento de elaboración de leyes constitucionales. Indudablemente, este tipo de distribución del trabajo parlamentario se inspira en realidad «en una visión sustancialmente monocameralista y de todos modos no practicable mientras quede en el ámbito de un sistema de gobierno parlamentario» (17).

La cuarta de las opciones que se han barajado, encuadrable en la denominación de «bicameralismo procesal», descarta la transformación tanto estructural como funcional de las Cámaras para limitar el objeto de la posible reforma constitucional en la esfera del procedimiento legislativo. Precisamente será ésta la solución que vamos a encontrar, en buena parte recogida en la relación definitiva de la Comisión Bozzi y, más tarde, plasmada en un texto unificado aprobado por el Senado en sesión de 7 de junio de 1990 (18).

Pero también en este período de tiempo se ha impulsado la idea de convertir al Senado en una auténtica Cámara de las Regiones. Se trata de un proyecto que tiene su origen en una propuesta doctrinal avanzada por autores como Occhiocupo, Amato, Barbera o Ferrara, simultáneamente, al iniciarse el proceso de construcción regional del Estado (19).

Desde entonces hasta hoy, la situación de conflictividad en las relaciones entre Estado central y autonomías, la caótica y fragmentaria actividad legislativa en materia regional, la continua invasión de las competencias legislativas de las Regiones por parte del Parlamento estatal (utilizando la técnica del *ritaglio* o «recorte»: las competencias más importantes serían para el Estado; las menos, para las Regiones; o a través de regulaciones en detalle y con normativas minuciosas), lo mismo que la escasa presencia de aquéllas en el procedimiento legislativo, han puesto de manifiesto la exigencia de «encontrar una sede de confrontación consulta», una institución donde se puedan exami-

(17) Valoración de LEOPOLDO ELIA, recogida por I. PAGANI en «La riforma...», op. cit., p. 102.

(18) El Proyecto de reforma del Senado está recogido en su integridad y puede ser contrastado por el más ambicioso de la Cámara en *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, X Legislatura, Disegno di Legge e relazioni, Documenti, 13 junio 1991, pp. 18 y ss.

(19) OCCHIOCUPO, *La Camera delle Regioni*, Milán, 1975; AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980; A. BARBERA, «Regioni e Parlamento: un dialogo difficile», en *Critica marxista*, 1976; FERRARA, «Bicameralismo e riforme del Parlamento», en *Democrazia e Diritto*, núms. 1-2, 1981.

nar conjuntamente los problemas que afectan al Parlamento, Gobierno y Regiones (20).

En efecto, la ambigüedad del texto constitucional en este punto (Título V), aparte de una cultura política netamente centralizadora heredada de otras épocas, han sido elementos que están en la base de este problema, de tal manera que una falta de visión sobre los mismos bloquearía la realización de cualquier reforma constitucional.

El balance tras veinte años de funcionamiento del Estado regional deja en evidencia una constante preocupación por el perfeccionamiento del sistema a partir de una modificación del modelo bicameral italiano. Existe en este sentido toda una abundante relación de proyectos favorables a la revalorización del Senado como Cámara de las Regiones. La procedencia de estas iniciativas de reforma presenta asimismo un doble frente: los documentos elaborados por la Conferencia de Presidentes de Regiones y Provincias autónomas y las proposiciones de ley constitucional presentadas en el mismo Parlamento central por senadores o diputados individualmente o en grupo.

Como propuestas concretas de ley constitucional destacan las dos auspiciadas por Bassanini en la Cámara de los Diputados (Propuestas núms. 35 y 3.329) y el *disegno* defendido por Riz y otros cuatro senadores más en la Cámara Alta.

La primera, de 2 de julio de 1987, lleva por título «Supresión del Senado de la República e institución del Senado de las Regiones y autonomías locales» (21). El objetivo central sobre el que gira no es otro que «el intento por asegurar una efectiva participación de las Regiones y del sistema de las autonomías en la elección fundamental en materia de programación y de individuación de los objetivos generales de la acción de los poderes públicos» (22). El método para alcanzar este fin implicaría la adopción de una solución intermedia entre el modelo monocameral y el sistema bicameral paritario: la composición del Senado por representantes de las Regiones y entes locales de un lado y una potestad legislativa cuyo ejercicio estaría reservado a la Cámara de los Diputados, y únicamente compartida con la

(20) Informe del ministro para Asuntos Regionales, Aldo Aniasi, el 20 de abril de 1982. Recogido por N. OCCHIOUPO en «Le Regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni», en *Le Regioni*, año XVII, núm. 5, octubre 1989.

(21) Véase *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, 13 de junio de 1991, X Legislatura, Documenti, pp. 27 y ss.

(22) V. VICENZI, «La Camera delle Regioni nella riforma del sistema bicamerale italiano», en *Le Regioni*, núm. 5, octubre 1989, p. 1355.

segunda Cámara en materias de competencia regional o de reforma constitucional (23).

La propuesta de Riz (y Rubner, Sanna y Bossi) en el Senado se centra en la estructura y atribuciones de esta Cámara, sin intentar modificar ningún aspecto sustancial del sistema bicameral igualitario desde el plano funcional. Desde esta inédita perspectiva de reforma, la única corrección que se introduce en el ejercicio de la potestad legislativa sería la del mecanismo del «silencio-asentimiento»: una vez se aprueba un proyecto de ley por cualquiera de las Cámaras, se entenderá definitivamente aprobado cuando en el plazo de ochenta días la otra Cámara no reclama un segundo debate parlamentario. Por el contrario, las innovaciones del proyecto Riz se concentran en la parte estructural, con la pretensión de convertir al Senado en Cámara elegida «sobre» base regional, mediante la atribución del derecho de sufragio activo únicamente a los Consejos de las Regiones autónomas (que, en el supuesto de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, corresponderían a sus respectivos Consejos Provinciales) (24).

Una atención específica merece la iniciativa de Livio Paladin, el cual presenta una hipótesis construida sobre la base de corregir, sin suprimir, el sistema bicameral italiano, empleando un sistema de representación mixto en la elección del Senado (25). Según el artículo primero del Proyecto, los senadores «son elegidos por mitad con sufragio universal y directo por los electores que hayan superado los veinticinco años de edad, y la otra mitad por los respectivos Consejos regionales». Para Paladin, el problema radica en encontrar una fórmula congruente entre el principio de representación de la Cámara y las competencias que a ésta se le hayan asignado. Por esta razón justifica el dualismo a la hora de determinar la composición —sobre base regional y estatal al mismo tiempo— en el hecho de que la función legislativa sea ejercida colectivamente, sin asignar de manera exclusiva al Senado, mediante un criterio preferencial, las materias propias del Título V de la Constitución (Regiones, Provincias, Municipios); la Cámara Alta continuaría sien-

(23) El Proyecto de Bassanini, con la firma de algunos diputados de Sinistra Indipendente, Partito Socialista y Democrazia Cristiana, contempla la creación de un Senado formado por 196 miembros, de los cuales 127 serían elegidos (sufragio indirecto) por los Consejos regionales y el resto, 69, por los presidentes de las Provincias y síndacos de las Comunas capitales de provincia reunidos en un Colegio electoral regional (N. OCCHIOUPO, «Le Regioni in Parlamento...», op. cit., p. 1348).

(24) V. VICENZI, *op. cit.*, p. 1356.

(25) La propuesta, de 27 de enero de 1989, se compone de cinco artículos, que afectan a los siguientes preceptos constitucionales: 58, 65, 70, 72 y 122. El texto íntegro puede encontrarse en *Regione e Governo Locale*, núm. 1, enero-febrero 1991, pp. 102 y ss.

do una institución especializada en el perfeccionamiento de las «grandes leyes», que exceden de la legislación estatal ordinaria en la que se regula la relación del Estado con los poderes locales (26).

En el planteamiento elaborado por Paladin de un «bicameralismo diferenciado» frente al modelo perfecto o «paritario» (que se traduce además en un Senado con un marcado carácter «regional») se puede localizar el germen de un proyecto de reforma ampliamente consensuado más tarde y formalizado en cuanto tal en la propuesta número 4.887 del Senado y texto unificado de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados. Con esta visión, el objeto de la reforma del sistema bicameral afecta tanto al procedimiento legislativo como al régimen electoral y composición de la Cámara Alta.

Según el proyecto, la función legislativa será atribuida al Parlamento, si bien se prevé un principio de distribución que privilegia la posición de la Cámara de Diputados, a la que le correspondería el ejercicio de aquella potestad para todas las materias, a excepción de las que se consideran desarrollo directo del texto constitucional (27). Mientras que al Senado le resta solamente una suerte de *apelatio* para retomar el debate parlamentario en el íter legislativo cuando así lo solicita un tercio de sus componentes. Si no se produce ninguna petición en este sentido, el proyecto de ley se entiende aprobado definitivamente. En todo caso, esta propuesta no puede sino evaluarse como una hipótesis mínima para lograr el objetivo de transformar el Senado en una verdadera Cámara de las Regiones.

En base a esta serie de proposiciones de ley constitucional, los partidos han ido perfilando durante la última etapa de la recién terminada legislatura sus respectivas posiciones, que han tenido ocasión de manifestarse en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado. En este sentido subrayaremos el significativo cambio de opinión de los antiguos comunistas, hoy día dispuestos a aceptar una reforma parlamentaria que, sin

(26) En comentario a la propuesta de ley constitucional, en *Regione e Governo Locale*, enero-febrero 1991, p. 99.

(27) Las materias que obligatoriamente son objeto de regulación por ambas Cámaras, según el artículo 3 del Proyecto de Paladin, que reforma a su vez el artículo 70 de la Norma fundamental, se estructuran en dos grupos: leyes indispensables para el funcionamiento de los órganos y aparatos del Estado (referéndum, delegación legislativa, autorización de tratados, aprobación de balances y presupuestos, ordenamiento del poder judicial, desarrollo del Título V de la Constitución) y leyes referidas a la relación del ciudadano con los poderes públicos (relaciones civiles y ético-sociales, organización sindical y de la huelga, tutela de las minorías lingüísticas y de las confesiones religiosas).

prescindir de la estructura bicameral, introduzca algunos elementos de racionalización diferencial en el funcionamiento del Parlamento (28).

El grupo de Sinistra Indipendente se mueve, no obstante, en una ambigua determinación, de un lado favorable al monocameralismo, si bien, de otro, manifiesta su apoyo a las iniciativas que plantean la creación del Senado de las Regiones o a aquellas otras que propugnan una más clara diferenciación de las funciones y poderes entre ambas Cámaras.

La Democracia Cristiana, a su vez, se mantiene en una línea constante a favor de mantener el componente paritario o perfecto del actual bicameralismo. Por voz del senador Mancino ha expresado «cómo en un sistema político caracterizado por el sufragio universal no resulta perseguible la idea de confiar en una Cámara la competencia de representar la generalidad de los intereses y a la otra aquello que representa intereses particulares» (29). A esta formación se debe la propuesta que ha alcanzado un mayor consenso gracias a una fórmula, la del «silencio-asentimiento», que afecta únicamente a la reforma del procedimiento legislativo.

Los socialistas, a falta de un proyecto constitucional propio en el seno de la Comisión del Senado, se inclinan mayoritariamente por un tratamiento bicameral reservado a un conjunto exclusivo de materias (art. 72), de manera que el resto pueda ser regulado mediante leyes unicamerales (30).

Algo más críticos aparecen republicanos y liberales. Los primeros han abandonado una posición en ellos ya tradicional en defensa de una Cámara de las Regiones, para centrar su interés en la tesis de la unidad del procedimiento legislativo. En las filas del Partido Liberal se pone el énfasis de la crítica, en cambio, sobre la insatisfactoria fórmula del *silenzio assenso* como mecanismo que pueda garantizar un verdadero ahorro de tiempo en la aprobación de las leyes del Parlamento central (31).

Cuarenta años después de la aprobación de la Constitución italiana, se puede observar, por consiguiente, una notable diferencia de actitud entre los grupos que participaron, como participan en este momento, en la gestación de la norma fundamental. Los que entonces se afiliaron a la tesis de un Parlamento bicameral, pero diferenciado en sus funciones (Democracia Cristiana, republicanos especialmente), hoy combaten este planteamiento con un argumento aparentemente lógico, según el cual a igual representatividad de

(28) En V. DI PORTO, «Il dibattito sul bicameralismo», en *Parlamento*, marzo 1989, pp. 16-17. Igualmente, en G. AMATO, *Quattro Lezioni sulla Costituzione*, Bologna, 1991, p. 77.

(29) Recogido en V. VICENZI, *op. cit.*, p. 1358.

(30) G. AMATO, *op. cit.*, p. 77, y V. VICENZI, *op. cit.*, p. 1361.

(31) En V. DI PORTO, *op. cit.*, p. 17.

berá corresponder igualdad de potestades y funciones. Por el contrario, los que en el proceso constituyente se presentaron como los más duros detractores del modelo bicameral (comunistas), en el presente son los directos responsables de una corriente que pretende la diferenciación y regionalización del Senado (32).

IV. DEBATE E INICIATIVAS DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE REGIONES Y PROVINCIAS AUTONOMAS SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL (33)

Requiere un apartado específico, para entender en su totalidad el debate que se ha desarrollado últimamente sobre la reforma institucional en Italia, la posición adoptada por la Conferencia de Presidentes de los Consejos Regionales y Provincias Autónomas. Los diversos documentos que ésta ha ido elaborando simultáneamente a la presentación de los diferentes proyectos de ley constitucional son representativos e ilustrativos de las alternativas que se barajan desde las instancias territoriales. De ahí que sea interesante, a nuestro juicio, examinar los razonamientos más sobresalientes de ese debate paralelo que tiene lugar en el seno de la Conferencia.

Todavía fuera de la regulación establecida por la Ley 400 tiene lugar un encuentro el 11 de marzo de 1988, en el cual se va a elaborar un documento de síntesis que refleja el parecer de los presidentes de los Consejos regionales sobre la nueva articulación de las relaciones entre Estado y Regiones. Se pone

(32) En C. FUSARO, *op. cit.*, p. 37.

(33) La Ley 400, de 23 de agosto de 1988, que regula la actividad del Gobierno y el ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, dedica su capítulo II a las relaciones entre el Estado y las Regiones y Provincias autónomas. A tal fin crea la Conferencia Permanente formada por los presidentes de las Regiones con estatuto ordinario y especial, así como por los representantes de las Provincias autónomas (Trento y Bolzano). Las funciones de este órgano son estrictamente de información y consultivas (art. 12, primer párrafo) «en relación a la dirección política general susceptible de incidir en las competencias de materia regional, excluida la dirección general relativa a la política exterior, a la defensa y a la seguridad nacional y a la justicia». Convocada por el presidente del Consejo de Ministros, quien la preside, la Conferencia debe ser consultada necesariamente sobre «las líneas generales de la actividad normativa que pueda afectar a las Regiones o de los objetivos de programación económica nacional y de la política financiera» (art. 12.5.a), y «sobre los criterios generales relativos al ejercicio de las funciones estatales de dirección y coordinación inherentes a las relaciones entre el Estado, las Regiones, las Provincias y entes infrarregionales, así como sobre la orientación general relativa a la elaboración y actuación de los actos comunitarios que corresponden a la competencia regional».

de manifiesto entonces una primera serie de reservas y sugerencias que deberían ser incluidas en una futura reforma institucional. En concreto, las críticas se centran en tres aspectos básicos del Estado regional: las competencias impositivas de las Regiones, las relaciones de éstas con el Estado en materia de competencias legislativas y administrativas y, finalmente, la falta de un tratamiento adecuado en el ordenamiento tributario general, que impide aún el adecuado desarrollo de la capacidad financiera de las Regiones.

La Conferencia marca asimismo unas líneas generales de reforma del sistema bicameral que se resumen en la idea de retomar el sentido originario del proyecto constituyente, con objeto de dar vida a la idea de un Senado auténticamente «regional», a partir de los siguientes presupuestos: la diferencia funcional entre las dos Cámaras y el reforzamiento del papel del Senado, evitando el riesgo de introducir un tipo de bicameralismo de mera fachada.

La posición oficial de la Conferencia se adhiere más tarde a la propuesta formulada por Livio Paladin, anteriormente destacada como una de las más indicativas de la tendencia reformista del Parlamento de la décima legislatura (34). Varios de los argumentos que la sostienen apoyan las tesis hasta ahora auspiciadas por los representantes regionales.

En primer término considera insostenible la reducción de los poderes actuales del Senado, que, en relación a la Cámara de Diputados, se encuentra notablemente debilitado y exige una transformación en profundidad tanto de su sistema electoral como de las funciones que debería desempeñar. Se justificaría con ello la conveniencia de mantener un modelo bicameral en consonancia con el esquema parlamentario predominante en la esfera europea (Austria, Bélgica, Alemania, Suiza y España), que introduce este tipo de instituciones, representativas de los territorios dotados de un mayor o menor nivel de autogobierno.

La Conferencia va a hacer suya, por consiguiente, la tesis de una necesaria sintonización entre el componente funcional y un criterio de representación de base auténticamente regional. Ahora bien: tampoco estaría totalmente de acuerdo con una configuración del Senado como Cámara formada en exclusiva por representantes regionales. El fundamento que sustenta esta objeción tiene su base en el ámbito competencial que le correspondería. En tanto que el Senado pueda disponer legislativamente de materias no incluidas en el Título V de la CI (relativo a la organización territorial) y continúe colaborando

(34) Propuesta de ley constitucional de reforma de los artículos 58, 65, 70, 72 y 122 de la Norma fundamental, Roma, 27 de enero de 1989. El texto íntegro de la propuesta más las consideraciones explicativas de la misma pueden encontrarse en *Regione e Governo Locale*, enero-febrero 1991, pp. 97 y ss.

en la perfección de todas las leyes, la composición lógica de aquél no tiene por qué responder sólo a criterios de procedencia regional o local. Desde esta perspectiva se adoptaría una nueva denominación para el Senado, que en lugar de recibir el apelativo de «Cámara de las Regiones» pasaría a llamarse «Cámara de las Instituciones».

Un nuevo documento que resume una conferencia posterior, de 8 de noviembre de 1990, insiste en las líneas de reforma del regionalismo constitucionalizado en Italia mediante iniciativas en campos como el reforzamiento de la base regional del Senado, una efectiva autonomía financiera, la revisión del ejercicio de la función administrativa de los entes regionales, una definición más precisa del papel de las Regiones en la política exterior, específicamente ante la CEE, o la posible modificación de los Estatutos de autonomía para determinar mejor la responsabilidad de Juntas y Gobiernos regionales (35).

Este planteamiento se desarrolla más extensamente en el Documento de la Conferencia de 24 de noviembre de 1990, donde además se incluyen sugerencias muy concretas en materia de política financiera, regionalización de los gastos de la Sanidad pública, supresión de los «fondos con destino vinculado», cuestiones sobre actuaciones del Estado en el Mezzogiorno y la instrumentalización de los acuerdos internacionales. En lo que se refiere a las propuestas sobre autonomía financiera —según los presidentes regionales—, resultaría imprescindible que ésta fuese sancionada en una ley ordinaria del Parlamento «con la garantía de fuentes reforzada a través del sistema de consenso y del acuerdo Estado-Regiones para su modificación».

Vienen a coincidir asimismo en la necesidad de transferir las competencias sobre Sanidad, siempre que se cumpla con ello una taxativa condición que asegure el efectivo control de la formación y de la gestión por parte de las Regiones. En cuanto al tema del reparto de recursos entre las esferas central y local (regional), el aspecto más polémico del problema consiste en la supresión de los fondos cuyo destino está «vinculado», es decir, decidido por el Gobierno del Estado, lo que significa —en el parecer de la Conferencia— «la antítesis de una correcta política de programación y califica a las Regiones como simples terminales de los gastos gestionados por el Ministerio».

Por último, se va a postular una estructuración cualitativamente diferente de la Conferencia Estado-Regiones (Ley 400) para que actúe como «un verdadero organismo decisorio paritario que ponga sobre un plano de igual dignidad institucional a los sujetos que allí están representados» (36).

(35) En *Regione e Governo Locale*, enero-febrero 1991, pp. 106-107.

(36) *Ibidem*, pp. 109 y ss.

En un balance conclusivo, quizá los datos más sobresalientes del conjunto de propuestas de reforma que baraja la Conferencia sean, de una parte, la ausencia de un esquema alternativo de distribución de competencias con el que modificar un precepto esencial en el sistema regional italiano, y de otra, el reforzamiento de la base regional de la segunda Cámara. Nos referimos a la falta de una iniciativa tendente a articular las responsabilidades legislativas de las instancias central y territorial de manera diferente a como viene establecido en el vigente artículo 117 del Texto fundamental. Se pone el acento en la prioridad de un objetivo garantista que, sin cambiar sustancialmente el reparto actual de materias, evite una legislación estatal elaborada con criterios expansivos que llegue a inutilizar en la práctica el nivel de autonomía normativa de las Regiones. Esta moderación —o, cuando menos, falta de inspiración para pensar un nuevo modelo de regionalismo— contrasta, no obstante, con la decidida defensa de la institución del Senado como sede de representación mixta (elección directa y por Consejos regionales) con una especialización funcional legislativa en cuestiones regionales.

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PROPUESTA EN EL TEXTO UNIFICADO
DE LA COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES
DE LA CAMARA DE LOS DIPUTADOS

La propuesta de reforma constitucional aprobada por el Senado de la República (Proposición de ley constitucional núm. 4.887) será ampliada y corregida por el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados (Texto Unificado, en *Atti Parlamentari*, 13 de junio de 1991), en la que sobresale un abanico de temas, la mayoría relacionados tanto con el problema del sistema bicameral como con el intento de rearticular, con criterios propios del Estado federal, el regionalismo en Italia. Parece necesario, entonces, abordar el estudio de esta heterogénea relación temática, cuyo mayor interés reside probablemente en que se trata de la más reciente de las propuestas de modificación del texto fundamental y en el grado de consenso alcanzado por la misma.

A) *Implicaciones de la reforma constitucional en el sistema de fuentes del Derecho. La aplicación regional de la normativa comunitaria europea y el nacimiento de un tipo normativo inédito: las leyes orgánicas*

En primer lugar hay que subrayar que las proposiciones de ley constitucional del Senado y la Cámara se inscriben en la línea de actualización del

sistema de fuentes italiano, acorde con la trascendencia que para el ordenamiento del Estado tiene la incorporación de las disposiciones jurídicas que emanan de los organismos de la Comunidad Europea, con un claro propósito, además, de superar el déficit de legitimación democrática que limita aún este segundo sistema (37).

El principio general, sin embargo, de esta redimensión europea de la cuestión puede localizarse en el precepto inicial de ambos proyectos, los cuales presentan un texto alternativo y complementario del artículo 11 de la Constitución de 1947 en los siguientes términos:

«Italia, en el respeto de los principios fundamentales del ordenamiento constitucional, consiente, no obstante, en condiciones de igualdad con otros Estados, a las limitaciones de la soberanía consiguientes al conferimiento a la comunidad supranacional del ejercicio de poderes soberanos previstos por los tratados institutivos y por las convenciones que extienden sus atribuciones.

Italia promueve y favorece la formación de la unión política entre los Estados miembros de la Comunidad Europea, ordenada según el principio democrático y en la salvaguardia de los derechos inviolables de la persona humana» (Texto Unificado de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara).

Se trata del *aggiornamento* de una cláusula constitucional donde se transparenta la influencia de la posguerra en un país que antes había comulgado con planteamientos totalitarios, pero que aún desconoce el fenómeno de la unidad europea. De otra forma, y puesto que la redacción hoy vigente prevé ya la cesión de la soberanía a una organización internacional, la nota diferencial consiste en que el compromiso del Estado italiano hoy se circunscribe desde el punto de vista constitucional respecto de aquellas entidades supranacionales que persiguen únicamente el objetivo de un «ordenamiento que asegure la paz y la justicia». La línea del proyecto, por el contrario, primaría la traducción europeísta de la norma fundamental al establecer como objetivo constitucional de la actuación del Estado la «unión política» entre los miembros de esta Comunidad internacional.

La conexión de este nuevo enfoque del principio de soberanía con el problema que estamos examinando —la transformación del modelo regional— tiene una expresión concreta en el artículo 12 del Proyecto del ley constitucio-

(37) F. D'ONOFRIO, «Le premesse di un regionalismo autenticamente pluralistico», en *Regione e Governo Locale*, enero-febrero 1991, p. 69.

nal. Se auspicia en este punto la competencia de los entes regionales para «dar actuación a los reglamentos y directivas de la CEE en las materias de propia competencia». Y añade una precisión última a modo de precaución contra el posible incumplimiento de esta facultad-obligación por parte de las Regiones, indicando que «el Estado ejercita el relativo poder sustitutivo». De cualquier forma, el verdadero problema —a nuestro juicio— se centraría en una necesaria reconsideración de la ley nacional en cuanto simple «ley de principios». Sólo con una interpretación en este sentido se llegaría a superar, de un lado, la distinción clásica y a la vez causa de una ambigua delimitación competencial entre potestad legislativa exclusiva del Estado y la potestad legislativa concurrente de las Regiones; resulta innegable que ésta es la exégesis que más favorece el ámbito normativo del legislador regional (38).

Pero sin duda una de las principales y más relevantes novedades del proyecto de reforma constitucional es aquella que se refiere a la creación de un tipo normativo desconocido hasta ahora por el ordenamiento jurídico italiano. El tercer apartado de la nueva redacción del artículo 70 dispone la incorporación de una clase de «ley orgánica» mediante la cual el Estado puede fijar, sobre las materias que son competencia de las Regiones, «los principios fundamentales de las funciones que se relacionan con las exigencias de carácter unitario». La regulación de esta fuente del Derecho se completa con otra declaración, situada en el artículo 11 del Proyecto, que corresponde a la propuesta de reforma del artículo 117 de la norma constitucional, donde el constituyente italiano subraya algunas de las características de este concepto normativo:

«La Ley regional respeta los principios fijados por las leyes orgánicas. Las leyes orgánicas vinculan a las Regiones y no tienen como destinatarios a los ciudadanos.»

La finalidad de esta serie de disposiciones se centra en la necesidad de dar vida a un tipo de norma con la que delimitar el alcance de la potestad legislativa concurrente de las Regiones (39).

(38) En F. D'ONOFRIO, *op. cit.*, pp. 69-70. Desde otro punto de vista, el interés en relacionar más directamente a la autonomía regional con la CEE tiene su explicación en el hecho de que a las Regiones italianas le haya correspondido alguna competencia en cuestiones relacionadas con los fondos estructurales de la Comunidad (como, por ejemplo, en cuestiones sobre medio ambiente o servicios para la industria). A. MACCANICO, «Il neoregionalismo», en *Regione e Governo Locale*, enero-febrero 1991, pp. 78 y ss.

(39) SILVANO LABRIOLA, relator de la mayoría, en su discurso ante la Comisión Permanente de Asuntos Constitucionales, en *Atti Parlamentari*, 13 de junio de 1991, Documenti, p. 10.

El cambio no se produce únicamente en la denominación (comúnmente se trata de las llamadas *leggi-cornice* o *leggi-quadro*), sino esencialmente en la virtualidad que poseen para ordenar de una manera novedosa las relaciones Estado-Regiones en el plano legislativo. En efecto, el sentido de ley orgánica no sería otro que el de concentrar en una norma jurídica los principios o bases generales de eficacia en el conjunto del Estado de una determinada materia sobre la que recae la competencia de las Regiones. De este modo se impide al menos una práctica habitual hasta hoy entre los órganos centrales con capacidad normativa (Gobierno, Administración Pública e inclusive Parlamento) consistente en la extracción de aquellos principios básicos de otras fuentes o bien, mediante una operación hermenéutica, extrayéndolos del ordenamiento en general. Desde otro ángulo, por contra, el riesgo de las leyes orgánicas (señalado ya por la Conferencia de Presidentes de Regiones y Provincias autónomas) puede venir de una traducción detallada en exceso del concepto de «principios fundamentales» elaborada por el Parlamento estatal (40).

El texto aprobado por la Comisión de la Cámara introduce con esta clase de leyes el «principio della culla» (traducible, creemos, por el «principio de la cuna» o «del origen»), cuya violación lógicamente daría lugar a un vicio de inconstitucionalidad susceptible de ser alegado ante la Corte Constitucional, o bien en vía preventiva —recomienda la Comisión— ante la Cámara legislativa donde se ha elaborado la ley, formulando una objeción a la fijación hecha del «principio fundamental».

La otra alternativa que deja abierta el precepto de la reforma viene representada por la posibilidad (perfectamente válida a juzgar por la literalidad del texto: «El Estado puede fijar») de una omisión legislativa. En tal caso, la competencia regional no debería quedar mermada ni suspendida hasta la elaboración por el Parlamento central de la ley de principios fundamentales.

Más objetable resulta, sin embargo, la discrecionalidad potencial que se desprende de la reforma proyectada, al permitir ésta un margen teóricamente amplio del Estado a la hora de determinar cuándo se produce la necesidad o «exigencia de carácter unitario». Existe en ello una apreciación libre por anticipado del legislador estatal, únicamente soluble, en caso de discrepancia con el parecer regional, en sede de jurisprudencia constitucional (cuestión de legitimidad constitucional o conflicto de atribuciones).

La concepción de esta ley orgánica en cuanto tipo normativo creado con la única finalidad de delimitar esferas competenciales de la potestad legislativa estatal y regional posee un reflejo explícito en la nueva redacción del artículo

(40) En el documento de la Comisión de estudio sobre el problema del neo-bicameralismo y del neo-regionalismo, Bolonia, 20 de junio de 1991.

117: «Las leyes orgánicas vinculan a las Regiones y no tienen como destinatarios a los ciudadanos.» De esta forma el constituyente italiano intenta marcar la diferencia con la legislación orgánica que se aprueba en otros países. Por ejemplo, en el caso francés, el artículo 34 *in fine* autoriza a regular por esta clase de norma materias como derechos cívicos y garantías fundamentales, nacionalidad y capacidad de las personas y exacción de impuestos o determinación de crímenes y delitos. Todas las anteriores delimitan situaciones en las que se está produciendo una relación jurídica directa entre el ciudadano y el Estado. El artículo 81 de la Constitución española igualmente permite regular los principales derechos públicos subjetivos a través de una ley orgánica.

Por el contrario, la naturaleza, llamémosle «estructural» u «organizativa» de la ley orgánica, obliga a considerar esta futura fuente del Derecho en el tipo de las «leyes-marco», destinadas a la delimitación competencial de las instancias territoriales central y regional. Junto a éstas se ha previsto la creación de otra figura normativa, las denominadas por la doctrina italiana «leyes estatales», cuya esfera objetiva abarcará el conjunto de materias que le corresponden al Estado conforme al reparto que hace el texto modificado del artículo 70. Pero permítasenos dejar para un momento posterior la explicación oportuna de esta división normativa.

Antes es necesario recordar, desde esta perspectiva comparativa, otra faceta que ha sido omitida en la redacción del proyecto de ley constitucional. Nos referimos a las condiciones formales y de procedimiento exigibles para la promulgación de una de estas leyes orgánicas. Tampoco se sigue aquí una referencia bastante nítida, como la del artículo 46 de la Constitución francesa de 1958, o la del artículo 81.2.º del Texto fundamental español, en los que se hace una específica mención a la mayoría agravada (mayoría absoluta) que se requiere en su elaboración o modificación. La desconstitucionalización de un concepto formal de ley orgánica deberá, entonces, suplirse con la regulación en el plano del derecho reglamentario de las Cámaras, aunque entendemos hubiese sido más conveniente seguir la regla usual en otras normas constitucionales europeas.

Finalmente, la importancia que cobra este tipo de fuente para el futuro ordenamiento constitucional de aquel país se pone de manifiesto en la modificación presentada en el proyecto respecto al 75 del Texto fundamental, disposición en la que se contienen aquellos temas no susceptibles de derogación mediante consulta directa a los ciudadanos. Probablemente, la intención no es otra que la de dotar de una mayor estabilidad al marco jurídico competencial de las potestades legislativas del Estado y las Regiones, sustrayendo así al electorado la posibilidad de solicitar y celebrar un referéndum abrogativo

sobre esta materia. Por otra parte, una lógica constitucional fuerza a dicha sustracción cuando otro artículo de la reforma (el 11, a su vez en relación al artículo 117 de la Constitución) subraya la caracterización anteriormente comentada, en virtud de la cual este tipo de fuentes «vinculan a las regiones y no tienen como destinatarios a los ciudadanos». Sin embargo, carecería de fundamento tal prohibición de referéndum abrogativo en cuanto la petición viniera de cinco Consejos Regionales (art. 75.1.º) (41).

Una segunda sustracción afecta forzosamente a la posibilidad de que estos principios de carácter general sean disciplinados en disposiciones legislativas dictadas por el Gobierno, bien mediante la decretación de urgencia o a través de una delegación legislativa. La razón de ambas determinaciones ha sido expresamente indicada por el relator de la mayoría, Silvano Labriola, en la Comisión de la Cámara de Diputados:

«La naturaleza misma de la legislación orgánica resulta incompatible con los requisitos constitucionalmente requeridos para el correcto recurso a los decretos legislativos de urgencia, y análoga antinomia surge a propósito de la delegación legislativa, que siendo legislación de principios no puede alcanzar el campo de aquellos principios (legislación orgánica)» (42).

B) *La potestad del Gobierno para dictar disposiciones con fuerza de ley*

En esta materia, el proyecto ha venido a introducir algunas modificaciones sobre la base, a su vez, de las reformas planteadas normativas del Estado y de las Regiones como respecto a la especialización funcional de las Cámaras legislativas. La novedad consiste en el añadido de un último apartado en el artículo 77 de la Constitución, redactado en los siguientes términos: «El Gobierno puede ser delegado a emanar decretos legislativos y puede emanar decretos-leyes solamente en las materias reservadas a la competencia del Estado. Los proyectos de ley de delegación legislativa y los diseños de ley de conversión en ley de los decretos-leyes, solamente en las materias reserva-

(41) Una de las críticas y revisiones que sugiere la Comisión de estudios sobre el problema del neo-regionalismo y el neo-bicameralismo (Bolonía, 29 de junio de 1991). En un análisis más en profundidad de los términos de la propuesta, la Comisión apunta el inconveniente que puede tener esta exclusión referendaria, en tanto en cuanto inclinaría hacia las leyes regionales las tensiones sociales que produzca la legislación de determinadas materias (como, por ejemplo, el caso de la ley sobre la caza).

(42) S. LABRIOLA, *Atti Parlamentari*, cit., p. 11.

das a la competencia del Estado. Los proyectos de ley de delegación legislativa y los diseños de ley de conversión en ley de los decretos-leyes son presentados a la Cámara de los Diputados.» En este punto parece inevitable señalar que la aprobación de la Ley 400, de 23 de agosto de 1988, disciplinaba ya las figuras normativas que aquí se analizan.

Respecto a la primera, va a incorporar una denominación inédita constitucionalmente —el decreto legislativo— y prevé su transmisión al Presidente de la República con objeto de que sea promulgada veinte días antes de que se cumpla el plazo desde que fue dictado. De gran relevancia puede estimarse la disposición legislativa que contempla el parecer de la Comisión permanente de las dos Cámaras cuando el término para el ejercicio de la delegación exceda de dos años. De este modo se intenta controlar la aprobación de eventuales decretos legislativos que no corresponden a las directrices marcadas inicialmente por el Parlamento (43).

El Texto Unificado de la Comisión añade asimismo unos elementos interpretativos que cambian el sentido de buena parte del precepto constitucional originario, a la vez que importa una expresión característica de otros ordenamientos (se habla de «decreto-ley» frente a la dicción actual de «disposiciones provisionales con fuerza de ley»). En primer lugar, la conversión del decreto-ley se va a llevar a cabo mediante unas leyes unicamerales, aprobadas en la Cámara de los Diputados. Esta exclusión del Senado, al menos en la iniciativa del proceso de ratificación parlamentaria de las disposiciones gubernamentales con fuerza de ley, responde a la nueva división funcional que contempla el proyecto de reforma. Según ésta, la presentación de proposiciones o propuestas de ley sobre materias que sean de competencia estatal tiene lugar en la Cámara Baja, mientras que al Senado únicamente le correspondería una facultad de «reclamo» para solicitar un segundo debate parlamentario en su propia sede. Advertimos, por consiguiente, que, según se desprende del texto aceptado en la Comisión de Asuntos Constitucionales, la convalidación del decreto-ley no tiene por qué ser una atribución exclusiva de la Cámara de los Diputados.

Desde el punto de vista de su ámbito material, tanto los decretos-leyes como los decretos legislativos se encuentran limitados por la nueva distribución competencial, prevista en el artículo 3 del Proyecto, que modifica el artículo 70 de la Constitución. De este modo, sería contraindicado para la

(43) E. GULINO, «L'Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la disciplina dell'attività del Governo secondo la normativa introdotta dalla Legge 23 agosto 1988, núm. 400: alcune riflessioni», en *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, núm. 2, 1990, pp. 175-176.

legitimidad de la decretación de urgencia abordar una temática fuera de los contenidos permitidos. Igualmente, y a pesar de que tenga un cierto carácter de legislación de principios, tampoco se admitiría la utilización del decreto legislativo para regular una materia que, en el nuevo diseño constitucional, está atribuida a la competencia de las leyes orgánicas.

Sin embargo, no estamos seguros de que los problemas reales que este tipo de normas generan en la práctica parlamentaria vayan a solucionarse con una tímida reforma «aclarativa» (desde un punto de vista material del presupuesto de hecho) o simplemente «de procedimiento» (de ratificación y transformación en ley por el Parlamento). Junto a la utilización abusiva por el Gobierno de la figura del decreto-ley, que al abarcar supuestos que no son de extraordinaria necesidad se convierte en un tipo normativo normal y no «excepcional», se puede apreciar otro inconveniente en el proceso de conversión legislativa. Este acto, que resulta obligado en el sistema constitucional italiano, llega a ser comúnmente «contratado» entre el Gobierno y la mayoría con los grupos de la minoría. Cualquiera de éstos puede obtener contrapartidas amenazando con hacer uso de la disciplina reglamentaria para paralizar la conversión en el plazo de tiempo (sesenta días) previsto por la norma fundamental como límite infranqueable fuera del cual decaerían los efectos del Decreto (44).

C) *La potestad legislativa del Senado en el nuevo «bicameralismo procedimental»*

Descartada por la mayoría de los partidos políticos la opción de una segunda Cámara «corporativa» (45), el problema del bicameralismo perfecto o igualitario y el papel del Senado en cuanto Cámara de expresión de los intereses regionales se presenta como uno de los principales objetivos del

(44) La posibilidad de la conversión a través de una ley «unicameral» —como afirma SILVANO LABRIOLA— resolvería en parte el problema, que exige «una disciplina que sea tal para obligar a la Cámara a pronunciarse en el término constitucional de los sesenta días». En este mismo orden puntualiza una serie de inconvenientes políticos y constitucionales que provoca la utilización de esta figura normativa, así como la exigencia de llevar a cabo las modificaciones pertinentes que los eviten: la prohibición de una cuestión de confianza por el Gobierno que instrumentalice la presión de éste sobre el Parlamento que tiene que confirmar o denegar el decreto, o el mantenimiento de la votación secreta sobre la conversión (*Dalla Repubblica alla Democrazia*, Rimini, 1991, p. 214).

(45) Esta solución sólo ha sido defendida por el MIS-Destra Nazionale, y suponía la configuración del Senado sobre la base de categorías de ciudadanos según profesiones, talento, cultura o requisitos análogos.

proyecto de reforma constitucional que estamos analizando. El esquema que ha sido introducido por el Texto Unificado, tanto del Senado como, hasta hoy, de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara, tiene un perfil algo más moderado que otros planteamientos que se han propuesto durante la última legislatura e igualmente desde posturas doctrinales ciertamente extendidas. En términos generales, la modificación que se pretende llevar a cabo se centra en los aspectos de «procedimiento legislativo» y olvida cualquier intento de cambiar los criterios de composición o de régimen electoral. Por esta razón, pensamos que hay que hacer una primera valoración sobre la previsible insuficiencia de la solución adoptada. Todavía más, ni siquiera en el texto enviado por el Senado a la Cámara Baja se contempló mecanismo alguno con el que superar la igualdad funcional en las dos sedes del Parlamento (46).

Será en el Texto Unificado de la Comisión donde se aprecia un tipo de competencia prevalente, aunque no exclusiva, de cada una de las Cámaras legislativas en razón a la materia. Se parte de una triple división básica entre, de un lado, leyes forzosamente «bicamerales», y de otro, leyes potencialmente «unicamerales». Las primeras abordan los temas clave del sistema constitucional italiano: revisión constitucional, régimen electoral, balance de previsiones y gastos, autorización para ratificar tratados internacionales de naturaleza política o que impongan una variación del territorio nacional.

Para el resto de las disposiciones legislativas el texto introduce el denominado «principio della culla», en un intento por «especializar» la labor normativa de las dos Cámaras del Parlamento:

«Los proyectos de ley en las materias reservadas al Estado son presentados a la Cámara de los Diputados; los otros proyectos son presentados al Senado, y son examinados según las normas de los respectivos Reglamentos por una Comisión y después por la Cámara misma, que aprueba artículo por artículo, y si el proyecto de ley consta de más de un artículo, con votación final» (art. 4 del Texto Unificado de la Comisión, que reforma el art. 72 de la CI).

(46) Efectivamente, el Proyecto de reforma constitucional aprobado por el Pleno del Senado distingue entre leyes bicamerales (aquellas que prevé el art. 70, párrafo primero) y otras que pueden ser aprobadas por una sola Cámara, si no se reclama un segundo debate por la otra (debate que sólo tiene lugar si la petición viene respaldada por la mayoría absoluta de esa Cámara). Sin embargo, no existe en el texto propuesto ninguna especialización por materias en el trámite de la iniciativa legislativa, que sí va a recoger el proyecto aceptado por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados.

«Si tras la aprobación por el Pleno de una Cámara del Proyecto que se le ha presentado la otra Cámara, o bien el Gobierno, no reclama una segunda deliberación en el plazo de quince días, se entenderá definitivamente fijado el contenido de la norma, que se elevará al Presidente de la República para su posterior promulgación (art. 5 del Proyecto, que modifica el art. 70 de la CI). Se trata, pues, de un nítido «bicameralismo procedimental» al que pueden hacerse algunas consideraciones de interés.

En primer lugar se propone indirectamente una especialización de las dos Cámaras en razón de la materia. A la Cámara Baja le va a corresponder un mayor protagonismo —si bien no cerrado a la intervención del Senado— en el desarrollo legislativo de las materias que el proyecto de reforma le atribuye al Estado (art. 3, que reforma el art. 70 de la CI). La utilización para la segunda Cámara de una fórmula constitucional sin duda ambigua («los otros proyectos de ley son presentados al Senado») no basta para inferir de la interpretación de otros preceptos del Texto Unificado (arts. 3 y 11) la reorientación que se quiere dar al bicameralismo tradicionalmente paritario o perfecto del sistema político italiano. En efecto, el «principio della culla» significaría en este caso la atribución al Senado de la facultad de iniciar el íter parlamentario de las «otras leyes», necesariamente las leyes orgánicas.

Las reglas del procedimiento legislativo prevén el supuesto llamado del *richiamo* de la Cámara que no recibió la iniciativa y la posibilidad de que aquélla modifique el proyecto de ley ya aprobado en una primera instancia. El reexamen, no obstante, debe ser aceptado por la mayoría absoluta de los componentes de la Cámara que lo solicita; igualmente cuando lo pide el Gobierno (art. 5 del Texto Unificado, que introduce el art. 72 bis). La conclusión del íter legislativo tiene lugar en dos casos: bien cuando el proyecto de ley resulta aprobado por las dos Cámaras con un texto idéntico, bien «cuando falte una solicitud de reexamen con las condiciones prescritas en los apartados precedentes» (mayoría absoluta).

Se puede criticar ciertamente la facultad que se deja en manos del Gobierno para provocar el segundo debate de los proyectos de ley. Estamos de acuerdo, pues, con una valoración crítica de esta opción, que puede desvirtuar de hecho el objetivo que se persigue con esta reforma: el ahorro de tiempo en la elaboración de las leyes. Por otra parte, permite una fácil manipulación política por el Ejecutivo en el procedimiento legislativo, cuyo cierre definitivo queda a expensas de la voluntad gubernamental (47).

(47) El relator de la mayoría en la Comisión, SILVANO LABRIOLA, mantiene la tesis, además, de que esto es una consecuencia de la función de *indirizzo politico*, de la que es titular el Gobierno, tanto en el perfil de las iniciativas como de las actuaciones. Por este motivo sostiene que «faltando

La reforma que se está elaborando tiene, por tanto, unas pretensiones bastante limitadas, al circunscribirse a una especialización o diferenciación funcional que en la teoría no excluye la participación del otro órgano parlamentario. Además, la elección de un bicameralismo «procedimental» representa probablemente la única solución políticamente aceptable ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre un «bicameralismo estructural» de mayor alcance y repercusiones. Imaginar que de esta manera se ha dado una premisa sistemática para una posterior reforma electoral, o que con aquélla se ha garantizado la presencia regional en el interior del proceso de toma de decisiones parlamentarias, ambas oportunidades concretables después en la legislación ordinaria, no nos parece una valoración demasiado acertada (48).

D) *La estrategia del regionalismo cooperativo en el Proyecto de reforma constitucional*

La orientación marcadamente «regionalista» que se intenta dar a la potestad legislativa del Senado —lo que viene a aplicar en este ámbito la declaración del artículo 57 («El Senado es elegido con base regional») — requiere de una profundización institucional, sin la cual el proyecto quedaría vaciado de trascendencia en el plano del «regionalismo cooperativo». Desde esta perspectiva, la falta de ambición en que caen las iniciativas mayoritarias para modificar el actual esquema del Estado regional sólo podría ser suplida mediante la potenciación de aquellos órganos que adquieren alguna responsabilidad en la integración de la voluntad regional dentro del circuito decisional estatal.

En este sentido se ha hecho especial hincapié en la necesaria reestructuración de la Comisión bicameral para cuestiones regionales. La propuesta —formulada desde la Conferencia de Presidentes de Asambleas y Consejos Regionales— tiene una vertiente funcional junto a otra complementaria sobre el criterio a seguir para la composición de aquella institución. En cuanto a este

cualquier elemento objetivo para determinar la *culla* de las leyes, tal fundamental elección (se refiere a la iniciación del íter bien en la Cámara, bien en el Senado, según la materia de que se trate), por el trámite de la mayoría de la dirección o del principio de la solidaridad política que es conocido en la relación fiduciaria, queda en las manos del Gobierno, que dispondría, por consiguiente, de la llave del procedimiento legislativo» (en *Atti Parlamentari*, cit., p. 8).

(48) En el informe de la Comisión de estudio para el neo-regionalismo y neo-bicameralismo de la Conferencia de Presidentes de Asambleas y Consejos Regionales (Bolonia, 20 de junio de 1991) se atribuye esta decisión del proyecto a la influencia que ha desempeñado todo un vasto movimiento institucional comunitario a favor de la creación de una Cámara de las Regiones Europeas como instancia no meramente consultiva, sino participante en la toma de decisiones de la Comunidad (p. 4).

último, se ha planteado un principio paritario que dividiría a la Comisión por partes iguales entre representantes de los aparatos legislativos centrales (diez senadores y diez diputados) y de los organismos regionales (veinte presidentes de Consejos Regionales), más un presidente-senador designado por el presidente del Senado. En relación a las atribuciones de esta Comisión, se considera aconsejable una competencia consultiva sobre todos los proyectos de ley que puedan afectar a la actividad legislativa y administrativa de las Regiones. Igualmente debería tener algún tipo de participación en el procedimiento legislativo ordinario en el Parlamento central, bien para «avanzar excepciones sobre la asignación de un proyecto de ley, que atañe a materia regional, a una u otra Cámara», bien para poder solicitar a la otra rama del Parlamento el debate de los proyectos de ley sobre esa misma materia deliberados en una Cámara (49).

La hipótesis de una relación conflictual entre las esferas estatal y regional ha sido igualmente contemplada en la nueva redacción del artículo 117. Con un grado de indeterminación excesivamente amplio, referido tanto al objeto de la confrontación como al sujeto capacitado para iniciarla, el artículo 11 del Texto Unificado prohíbe el «contraste» con los intereses nacional o de otras Regiones de las leyes aprobadas por los Parlamentos regionales, y otorga la facultad para resolver las futuras controversias de esta índole al «Parlamento de la República». Como puede observarse, la declaración es parca en detalles. No obstante la ambigua noción de «interés nacional» (qué órgano puede constitucionalmente considerar lesionado este principio), por otra parte ya prevista en el vigente artículo 117, párrafo primero, la nueva cláusula introduce una importante precisión sobre el órgano legitimado para solucionar este conflicto de intereses, en la medida en que declara expresamente la competencia del Parlamento, y no del Gobierno, para llevar a cabo esta actuación.

Evidentemente, la norma ha impuesto un segundo límite a la potestad legislativa de las Regiones (el primero lo impondrían los principios fundamentales contenidos en las leyes orgánicas). La «parlamentarización» de este complementario mecanismo de homogeneización normativa supone un avance, sin embargo, frente al modelo actual, que deja expedito el camino al Gobierno para comprimir y restringir la autonomía regional.

(49) Documento de la Comisión de estudio..., cit., p. 5. F. D'ONOFRIO estima además que el parecer de esta Comisión debería ser vinculante para las Comisiones «de mérito» que resuelven los conflictos entre el Gobierno del Estado y los Consejos Regionales, por las leyes aprobadas en éstos que pudieran exceder las competencias atribuidas estatutariamente o por contraste con los intereses nacionales o de otras Regiones, todo lo anterior en cumplimiento del artículo 127 de la CI (*op. cit.*, p. 74).

En la misma línea —de garantizar la autonomía política e institucional de los entes territoriales— se inscribe la modificación del artículo 127, probablemente una de las innovaciones más importantes en las relaciones entre los dos niveles de gobierno. La propuesta viene a transformar la institución, de habitual uso y con efectos intrínsecamente restrictivos para la capacidad normativa de las Regiones, del «reenvío gubernativo». Significa la facultad del Ejecutivo estatal para reenviar al Consejo regional en donde fue aprobada cualquier ley que considere se ha excedido de las competencias que le corresponden a la Región o contradiga los intereses nacionales o de otras Regiones. Esta oposición obligaría al Consejo regional a aprobar nuevamente la ley con una mayoría cualificada (mayoría absoluta), que tampoco es resolutive, pues el precepto de la Constitución permite al Gobierno plantear su disconformidad con el nuevo texto ante la Corte Constitucional (*questione de legitimità*) o bien ante el mismo Parlamento de la República (*questione di merito*).

El proyecto de reforma trata de cambiar una continua experiencia absolutamente negativa para la consolidación de la autonomía: «Previo al reenvío, el Gobierno abre una fase de *contrattazione* con las Regiones en orden a los contenidos de la legislación regional, contenidos que vienen fuertemente condicionados por un órgano privado de cualquier legitimación (en la doctrina hay quien habla de que el Gobierno es verdaderamente sustancial “coautor” de las leyes regionales)» (50).

La innovación que presenta la propuesta mayoritariamente consensuada en la Comisión de Asuntos Constitucionales afecta, en primer término, a la actuación del Comisario de Gobierno. Si en el precepto de la norma fundamental el Ejecutivo conserva la facultad para oponerse al visto bueno que el Comisario debe conceder a todas y cada una de las leyes regionales en el plazo de treinta días desde su aprobación, los términos del texto proyectado convierten en obligación dicho trámite, salvo que se haya planteado la cuestión de legitimidad constitucional o la de «mérito» ante el Parlamento, y no de forma genérica, como sucede con la regulación actual ante cualquier «oposición» por parte del Gobierno. Realmente el objetivo que se persigue no es sino el de suprimir esa fase «contractual» que confería un grado elevado de incertidumbre a la función legislativa de los entes regionales (51).

(50) Documento de la Comisión de estudio..., cit., p. 9.

(51) Conclusión en la que coinciden tanto el relator del texto unificado en la Comisión, Silvano Labriola, como la Conferencia de Presidentes de Asambleas y Consejos Regionales, en su reunión del 26 de junio de 1991. Posiblemente el efecto secundario —creemos— de esta medida será la «parlamentarización» de los conflictos centro-periferia, previsión positivamente contemplada en el proyecto al declarar que «las Cámaras decidirán en el modo y los términos establecidos en los reglamentos parlamentarios».

E) *Nuevos criterios en el reparto de competencias entre Estado y Regiones*

Uno de los aspectos realmente novedosos —y habría que decir también originales en un Estado regional— es la constitucionalización de un sistema de distribución de competencias netamente favorable a la capacidad legislativa de las Regiones. Basado en el mecanismo de lista única, con competencias específicas para el Estado, y una cláusula abierta, de competencia general en el resto de las materias para las Regiones, el proyecto representa una variación en profundidad de dos preceptos esenciales en la articulación del regionalismo italiano: artículos 70 y 117. El tenor de las propuestas pone de manifiesto la seria voluntad reformadora del legislador constituyente en este aspecto, al intentar estructurar un ámbito de actuación normativa más amplio para las Asambleas de las Regiones. La técnica empleada —como hemos apuntado— consiste en enumerar una relación de materias atribuidas a la competencia del Estado (en el texto ubicada en el art. 70 renovado) y construir una regla general de competencia legislativa regional («La Región tiene competencia legislativa en cualquier otra materia», art. 70, penúltimo apartado).

Entre las competencias legislativas del Estado se establecen las siguientes (art. 3 del Texto Unificado de la Comisión):

- Revisión constitucional.
- Formación y ordenamiento de los órganos constitucionales: Parlamento, Presidente de la República, Gobierno y Corte Constitucional.
- Política exterior, comercio exterior, relaciones internacionales y de la Comunidad Europea.
- Relaciones entre Estado e Iglesia católica y entre Estado y otras confesiones religiosas.
- Defensa nacional.
- Seguridad pública.
- Derechos públicos subjetivos previstos en los artículos 13 a 21, 39, 49 y 51.
- Ordenamiento judicial y de los órganos auxiliares previstos en los artículos 99 y 100.
- Ordenamiento de la justicia civil y penal y sanciones penales.
- Balance de previsiones y gastos.
- Contabilidad del Estado.
- Moneda; actividad financiera y crédito supranacional.
- Tributos estatales.
- Programación económica general, participación estatal.

- Política energética e industrial nacional.
- Transportes y comunicaciones nacionales; grandes calamidades naturales.
- Tutela del ecosistema; bienes culturales y paisajísticos de relevancia nacional; parques y reservas nacionales.
- Investigación científica y tecnológica; tutela de la propiedad literaria, artística e intelectual; instrucción universitaria.
- Previsión social, tutela y seguridad en el trabajo.

Como puede comprobarse fácilmente, se ha invertido por completo el criterio seguido por el texto constitucional de 1947 para la ordenación de los ámbitos materiales legislativos de los Parlamentos estatal y regionales: regla específica de atribución para las Regiones, con la limitación —o «concurrentia», desde otro punto de vista— que marcan unos «principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado» (art. 117). El proyecto ha contemplado, por consiguiente, un inédito planteamiento cuyo alcance, sin embargo, no debe medirse exclusivamente en razón de la extensión de las competencias legislativas que se asumen, puesto que habría que tomar en consideración la «calidad» de las normas que pueden aprobarse por esas instancias regionales. Pensemos, por ejemplo, en la limitación real de que será previsiblemente objeto, sea mediante la promulgación de «leyes orgánicas», sea gracias a la potencialidad «expansiva» de materias —estatales según la última asignación— como la «tutela del medio ambiente», la «programación económica general» o la «política energética e industrial nacional».

Desde otro ángulo, uno de los elementos que no se mencionan en la revisión constitucional del sistema de distribución de competencias es la división existente todavía entre Regiones autónomas de derecho común y Regiones con Estatuto de autonomía especial. Parece constatarse, en este sentido, una voluntad de «aparcar» este tema a la espera de otras aportaciones al debate que surjan en el seno de la Asamblea (52).

(52) Del análisis de las posibles consecuencias de la reforma constitucional en la configuración dual del Estado regionalista, que tuvo lugar en la Comisión Parlamentaria para cuestiones regionales del Senado, con la participación de expertos en derecho público, destacamos algunas opiniones significativas al respecto. Livio Paladin considera necesario el momento de repensar el cuadro normativo de la forma regional de gobierno, tanto en lo que afecta a las Regiones ordinarias como a algunas de Estatuto especial. Más incisiva resulta la postura del mismo presidente de la Comisión, Augusto Barbera, el cual parece comulgar con la idea —lanzada desde los presidentes de las Regiones— de que es preciso en este momento «confirmar la especialidad o el paso al régimen propio de las Regiones con estatuto ordinario» (Indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale, núm. 3. Audizione di esperti della materia. Seduta di Martedì, 17 ottobre 1989).

F) *La forma de gobierno regional*

Como síntesis consensuada mayoritariamente de una de las cuestiones más controvertidas, el proyecto alcanza también a la reforma del 122 de la Constitución. Sin embargo, de la nueva redacción propuesta no se puede decir que el constituyente italiano haya querido asentar ni siquiera unos principios básicos del tema que aquí se regula:

«La Región puede deliberar el sistema de elección de los consejeros regionales y la disciplina de la forma de gobierno, diversamente de cuanto se ha establecido en el párrafo precedente, con disposiciones estatutarias adoptadas por la mayoría de dos tercios de los componentes del Consejo regional.»

Efectivamente, frente a la hipótesis de intentar regular desde la esfera constitucional un esquema esencial en materia de organización del sistema de gobierno regional, la alternativa aceptada ha sido la de reenviar al legislador estatutario la concreción de la facultad —que sí se reconoce— de llevar a cabo una mutación en aquel plano. Por lo demás, se ha fijado un cierto marco procedimental para realizar la reforma de las instituciones principales de autogobierno de las Regiones (mayoría de dos tercios del Consejo regional), sin condicionar el contenido o el alcance que aquella modificación pudiera tener.

Una primera dificultad interpretativa surge ante los límites de la expresión «forma de gobierno», especialmente si tenemos en cuenta que la estructura orgánica y funcional del poder político regional no se encuentra constitucionalizada en el artículo 122, sino en el 121 del Texto constitucional.

Por otro lado, el tema suscitó ya un intenso debate en la Comisión permanente para las cuestiones regionales, donde predominan las posiciones favorables a la posibilidad de diferenciación institucional (53). La solución adop-

(53) En la sesión de 17 de octubre de 1989, Livio Paladin defiende un replanteamiento de la forma regional de gobierno no sólo para aquellas de Estatuto ordinario, aunque disiente con la opinión de Giannini de suprimir los artículos 121 y 122 de la Constitución.

Luciano Vandelli, refiriéndose a los sistemas central y regional de gobierno, advierte que «desde el punto de vista institucional cada nivel debe ser considerado en la propia peculiaridad», en tanto que presupone una relación con los ciudadanos total y fundamentalmente diversa. En este sentido señala que «el sistema regional y local no representan reproducciones en escala menor del sistema nacional».

Dentro de esta órbita, Giuliano Amato se muestra partidario de la elección directa del vértice del ejecutivo regional (solución presidencial).

tada se corresponde con la línea desarrollada por el Proyecto de reforma constitucional de ampliación cualitativa y cuantitativa de las competencias regionales. Desde otro ángulo, se supera la contradictoria «homogeneidad» que, frente al principio de autonomía estatutaria, supone la actual configuración institucional contemplada por la norma fundamental (arts. 121 y 122), inspirada manifiestamente en el sistema estatal de gobierno. Por el contrario, la redacción que se formula ahora abre un espacio considerable a la reforma de los Estatutos sobre este punto (54).

En la discusión, Franco Bassanini, relator de las Regiones de Estatuto ordinario, puntualiza que la cuestión de la forma de gobierno regional no debe reducirse ni a los procedimientos de selección de la clase política ni al problema de la estabilidad de la Junta. Se trata —a su juicio— de un tema más general, en el que entran toda una serie de aspectos: las funciones de las instituciones de gobierno regional, la crisis de identidad de las Regiones, la invasión de sus competencias por el legislador nacional, la posible evolución federalista del Estado y las implicaciones que ésta pueda tener sobre la forma de gobierno de los entes regionales.

El relator para las Regiones de Estatuto especial, Vito Riggio, propone sugerir a las Regiones un modelo de gobierno, con el fin de resolver el problema constatado de aquellas Regiones que han utilizado sus competencias exclusivas para poner un límite a cualquier innovación institucional (en *Indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale. Commissione Parlamentare per le questioni regionali. Seduta di Martedì, 17 ottobre 1989*).

(54) Según las conclusiones de la Comisión sobre el neo-regionalismo y neo-bicameralismo (Bolonia, 20 de junio de 1991), el cuadro institucional de los entes regionales queda abierto a las siguientes posibilidades:

— *Reforma del sistema electoral*. Especificación de un ámbito electoral regional, «superando el necesario enlace con el colegio provincial y haciendo coincidir, cuando menos para una parte de los escaños a asignar, la circunscripción de elección con el arco territorial de representación».

— *Elección del presidente de la Junta regional y de sus asesores*. Se considera útil y válida la elección directa del Presidente de la Junta, como elemento que conferiría una mayor autoridad al jefe del ejecutivo regional, «reforzándolo y desvinculándolo, en buena medida, de las orientaciones de los secretarios nacionales de los partidos». En cuanto a la elección de asesores externos al Consejo regional, se mantiene la necesidad de que cada Región decida mantener o eliminar, en función de la funcionalidad que ello implique para sus respectivos gobiernos, la prohibición hasta hoy en vigor.

— *Competencias normativas*. Uno de los puntos imprescindibles de la reforma institucional en el marco regional es el de la repartición de las competencias normativas entre Junta y Consejo. La atribución del artículo 121 de la Constitución, en el sentido de concentrar en el Consejo todas las facultades, tanto legislativas como reglamentarias, debe dejar paso a la posibilidad de un ejercicio descentralizado de aquéllas.

— *Competencias administrativas*. La reforma de los poderes regionales comportará, sin duda alguna, un crecimiento de las competencias administrativas regionales. Este dato obliga a plantearse la inevitable «parlamentarización» del Consejo y la asimilación de la Junta al Gobierno.

— *Ordenación regional y autonomía local*. Desde otra perspectiva, las disposiciones aprobadas por la Comisión de la Cámara influirán notablemente en las relaciones entre entes regionales y entes locales. Si hasta el momento la experiencia ha evidenciado la separación de ambos niveles de autonomía, el diseño que se presenta en el Proyecto tiende, por contra, a complementarlos,

Aunque es probable que la falta de concreción de la fórmula del proyecto aumente el techo competencial de las regiones en materia de organizaciones internas, sin embargo podemos hacer dos tipos de consideraciones críticas al respecto. En primer lugar, el hecho de no haber intentado abarcar al menos la opción de la reforma del sistema electoral regional deja en manos de la clase dirigente de los partidos la decisión de modificar el modelo que existe. En segundo término, la redacción del nuevo artículo 122 encierra —a nuestro modo de ver— una paradoja difícilmente salvable. El planteamiento que se ha hecho al añadir un último párrafo que supuestamente permite contradecir a los anteriores impide saber si se han constitucionalizado de verdad unos principios básicos, y generales por lo mismo, de la organización institucional de las Regiones (55).

G) *El sistema administrativo regional:
aspectos normativos y orgánicos de la reforma*

En coherencia con el nuevo esquema competencial y organizativo que se auspicia desde el proyecto de reforma, se han presentado también algunas propuestas para cambiar ciertos artículos de la Constitución relativos a la función administrativa de las Regiones. Parecía, por otra parte, ineludible para no privar de fundamentación política las reformas que se avanzan en el plano de la programación y el gobierno. Con esta finalidad implícita el constituyente italiano subraya la necesidad de separar los órdenes administrativos estatal y regional, con objeto de evitar una experiencia constatada de incertidumbre respecto a los roles a desempeñar por ambas Administraciones.

El nuevo texto del artículo 118 de la Constitución contempla una renovación en consonancia con el criterio introducido en el reparto de las competencias entre Estado y Regiones: «Las funciones administrativas en las materias no reservadas a la competencia del Estado corresponden a las Regiones, a las Provincias y las Comunas.» La fórmula conecta, por consiguiente, con

«induciendo a la búsqueda de módulos organizativos y funcionales en grado a garantizar una más incisiva presencia de Comunas y Provincias en el nivel regional» (en Documento de la Comisión de estudio sobre el problema del neo-bicameralismo y neo-regionalismo, cit., pp. 19 y ss.).

(55) Para F. D'ONOFRIO, no obstante, esta carencia incongruente con las reformas electorales que se están produciendo en los niveles nacional y local responde a la dificultad que presentan unos mecanismos de representación dominados por la «ósmosis» de la clase política dirigente desde la esfera local y regional hasta el circuito nacional, decididas desde las elites de los partidos y no en los procesos electorales donde el pueblo participa (*op. cit.*, p. 73).

el sistema de lista única y cerrada para determinar las materias atribuidas al Estado (art. 3 del Proyecto) y cláusula abierta y residual para aquellas que pertenecerían a la competencia regional. Pero además se ha modificado igualmente el sentido facultativo o discrecional con el que el precepto todavía vigente deposita las funciones administrativas en los entes territoriales menores: «Salvo aquellas de interés solamente local, que pueden ser atribuidas por leyes de la República a las Provincias, Comunas y otros entes locales.» Con la redacción propuesta la imputación constitucional de la competencia administrativa adquiere sentido prescriptivo en referencia a las Comunas y Provincias. Mandato que, por otra parte, ya no se establecería en las leyes del Estado, sino en la legislación emanada de los Parlamentos regionales, según se desprende del segundo párrafo del artículo 118 reformado:

«La ley regional atribuye a la Región las funciones administrativas de dirección, coordinación e intervención, que corresponden a la exigencia de carácter unitario regional; atribuye a las Provincias, a las Comunas y a otros entes locales las funciones administrativas de interés local.»

Esta innovación implicaría, desde otro ángulo, una garantía para la autonomía administrativa local, ya que es la propia norma constitucional la que ha querido reaccionar ante la escasa inclinación de muchas Regiones a reconocer un ámbito competencial administrativo para las entidades menores (Comunas y Provincias). Pero de la modificación que se presenta puede inferirse igualmente una clara reserva de ley, como única fuente habilitada para regular las funciones de la Administración regional, principio que tiene sólo una excepción en el texto renovado del artículo 121, donde se inserta un apartado que matizaría esta afirmación en cuanto a la figura normativa que debe emplearse para la organización concreta de aquélla:

«Las oficinas públicas de la Región están organizadas con reglamentos sobre la base de los principios establecidos por las leyes regionales, de modo que sean asegurados el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración.»

En realidad, el proyecto está afirmando indirectamente el principio de la plena responsabilidad en materia de organización administrativa regional, aunque es necesario advertir que ésta puede ser corregida o limitada por la facultad que se otorga al Estado en el artículo 3 del Proyecto, en orden a la fijación mediante leyes orgánicas de los principios fundamentales «de las

funciones que correspondan a las exigencias de carácter unitario». *A sensu contrario*, se mantiene la posibilidad de que sea el mismo Estado quien delegue a las Regiones el ejercicio de competencias administrativas que constitucionalmente le hayan correspondido (art. 118, segundo párrafo). Opción que sería decidida no por el Ejecutivo, sino por el Parlamento, el cual adquiere con la reforma un mayor protagonismo en la determinación de los elementos básicos de los servicios administrativos del Estado (art. 97 renovado):

«Las oficinas públicas estatales son organizadas con reglamentos sobre la base de los principios establecidos por las leyes, de modo que sean asegurados el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración.»

Como puede observarse, la reforma constitucional ha diseñado un cuadro relacional análogo entre los sistemas administrativos estatal-regional y regional-local. Partiendo de un planteamiento que refuerza el papel del legislador (central y regional) en la coordinación de la función y organización administrativas, para dejar bajo la autoridad del Ejecutivo las materias no reservadas explícitamente a la regulación legislativa.

H) *La autonomía financiera de las Regiones*

Una de las preocupaciones del proyecto de reforma se ha centrado en la modificación y actualización de los principios de la autonomía financiera regional. Se trataba de un presupuesto necesario tanto para consolidar una autonomía en el plano político como para hacer efectiva la atribución competencial que preveía el texto renovado del artículo 70. En esta línea, el Texto Unificado ha querido asegurar unos instrumentos básicos de cooperación financiera Estado-Regiones, a la vez que fijar el marco jurídico desde el cual se desarrollará la capacidad impositiva de las segundas.

La primera e importante novedad del diseño constitucional proyectado es la incorporación de la ley orgánica en el esquema normativo a través del que se va a plasmar el ejercicio de la competencia regional en este punto: primero, en forma de criterio general de coordinación con el sistema financiero estatal (apartado primero del art. 1190), y en segundo lugar, en cuanto límite para la regulación y creación de tributos propios.

Desde otro punto de vista, el texto de la propuesta hace hincapié en el equilibrio interterritorial, si bien ampliando el ámbito geográfico posible en el que el Estado actuaría con medidas fiscales especiales. De este modo se

sustituye la prioridad en la valorización que hace el artículo 119, párrafo tercero, vigente (referida exclusivamente al Mezzogiorno y las Islas), para ampliar la intervención —ahora mediante el «financiamiento propio del Estado»— a cualquier otra «área deprimida».

La capacidad financiera de las Regiones adquiere un mayor margen de autonomía con las transferencias generales y especiales por parte del Estado «sin destino vinculado». Inédita en la redacción original del artículo 119, párrafo segundo, significa la posibilidad de recibir contribuciones para cubrir necesidades de las Regiones o en relación a «los objetivos nacionales de reequilibrio», cuya asignación concreta dependería de una decisión tomada en el seno de las instituciones competentes de aquéllas.

Por último, el texto de la propuesta intenta asegurar el contenido y la eficacia de las responsabilidades regionales para evitar que éstas puedan quedar vaciadas de contenido por falta de disponibilidad económica y financiera. Con este objetivo, el constituyente ha modificado el artículo 119, incorporando un nuevo párrafo:

«Las leyes del Estado que atribuyen nuevas funciones o ponen nuevas cargas a cargo de las Regiones deben también adecuar los medios financieros a las disposiciones de las mismas.»

De cualquier forma, con el establecimiento de este marco jurídico de referencia quedaría aún sin resolver la dimensión real del problema, ya que se estaría transfiriendo a las Regiones un conjunto de competencias que sufren ya en la esfera estatal un notable déficit de financiación (56).

CONCLUSIONES

El objetivo que se marcó en una primera etapa la Comisión Bozzi de proceder a una «refundación» general del Estado parece hoy haber sido abandonado en Italia tras la resistencia que ha mostrado la mayor parte de los partidos políticos (57). La falta de un amplio consenso a propósito de un tipo

(56) El relator de la mayoría en la Comisión de Asuntos Constitucionales hace una clara advertencia en este sentido: «No es ciertamente ésta la sede formal para delimitar la solución de tal problema, pero es necesario aclarar que no puede mantenerse ni el mantenimiento de los valores del déficit en las cuentas del Estado ni tanto menos desviar las cargas sobre las cuentas de las Regiones» (S. LABRIOLA, *Atti Parlamentari*, cit., p. 16).

(57) En el interesante trabajo de JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, «Un comentario al Informe de la Commissione Bozzi», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21,

de reforma constitucional que abordase en su conjunto las disfunciones aparecidas a la largo de cuarenta años de vigencia de la norma fundamental ha reorientado el planteamiento inicial hacia diseños parciales que pudieran ser abordados en el curso de una legislatura (58). Las posiciones se han dividido, pues, entre quienes sostienen la necesidad de una modificación amplia y en profundidad y quienes, en cambio, limitan la exigencia de reforma a algunos retoques para adecuar las instituciones a la nueva realidad social y política (59). En cualquier caso, la preocupación generalizada por renovar aspectos sustanciales del sistema político italiano queda patente con la presentación en la anterior legislatura de 113 proyectos de ley constitucional, 90 de los cuales afectan a la mayor parte de la Ley fundamental (60).

En este orden de cosas, la reforma del modelo bicameral ha representado uno de los grandes temas de la reforma institucional que se propugna. Frente a posturas minimalistas, partidarias únicamente de la corrección de los Reglamentos de las Cámaras, se ha ido consolidando una tendencia que favorece la sustitución de la «paridad» fundacional por la denominada «regola della culla». La iniciativa, de clara procedencia democristiana, afectaría principalmente al procedimiento legislativo y pretende instaurar una especie de «bicameralismo cooperativo» (especialización por temas) (61) entre las dos Cáma-

1987, se analizan las diferentes propuestas de reforma constitucional aprobadas en la relación conclusiva de dicha Comisión y que afectaban a la mayor parte de las instituciones del Estado: Gobierno, Parlamento, partidos políticos, régimen electoral, sistema de fuentes. Para LÓPEZ AGUILAR, el proyecto de reforma se estructuraba sobre dos trayectorias: de un lado, la «disciplina jurídica» de las respectivas funciones del Parlamento y Gobierno, y de otro, un conjunto argumental basado en la renovación o adecuación de la filosofía constitucional en materia de derechos y deberes del ciudadano.

(58) CHELLI, en la mesa redonda organizada por la revista *Quaderni Costituzionali*, en la que intervienen casi todos los componentes de su comité científico y de redacción y prestigiosos constitucionalistas y politólogos como Paladin, Onida, Manzella, Elia, Lanchester, Amato y otros más («La forma di governo nell'Italia odierna, en *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, abril 1991, pp. 7 y ss.).

(59) Como uno de los muchos exponentes de la primera, N. IOTTI sostiene que la reforma no puede reducirse a «pequeños y parciales ajustes», que quedarían a medio camino y corren el riesgo de acumular los defectos de cada solución y a reducir los beneficios de éstas («Costituzione, "macchina" istituzionale complessa, Repubbliche delle autonomie», en *Quattro Lezioni sulla Costituzione*, op. cit., p. 58). En la línea opuesta, BISCARETTI DI RUFFIA ha propugnado que en lugar de una «renovación integral» de la Constitución italiana resulta preferible llevar a cabo específicos y sustanciales «retoques» y «actualizaciones» (en «"Serio aggiornamento" o "integrale rinnovo" per la Costituzione italiana nel 1991?», en *Il politico*, 1990, p. 400).

(60) GIAMPAOLO ROSSI, en la presentación del Congreso de Acquasparta, «Quali riforme istituzionale in Italia», 22-23 noviembre 1991.

(61) L. ELIA, «Proposte per un possibile riordino istituzionale», en *Il politico*, 1987, p. 569. A juicio de Elia, la reforma del Parlamento pasa además por la introducción de un *status*

ras que componen el Parlamento, de manera que se pueda evitar la escasa funcionalidad hasta el momento demostrada por la fórmula del bicameralismo perfecto.

Podemos concluir también que la iniciativa por una «refundación regionalista» del Estado italiano ha sido otra de las constantes de los proyectos de ley constitucional presentados en la décima legislatura (62). Pareja a la reforma del bicameralismo, se ha pretendido llevar a efecto desde una doble dimensión. En primer lugar, mediante una «regionalización» del Senado, que hoy se traduce —en el proyecto del texto unificado de la Comisión de la Cámara de Diputados— exclusivamente en la especialización de la Cámara Alta en el momento de la presentación de los proyectos de leyes orgánicas, tipo normativo donde se fijarán en adelante los principios que regirán las relaciones Estado-Regiones. En segundo término se ha querido revitalizar la esfera autonómica regional mediante un esquema novedoso —y casi diríamos que sorprendentemente respecto al modelo territorial de Estado— de distribución de competencias. Creemos que la propuesta que se está discutiendo (lista cerrada para el Estado y cláusula abierta para las Regiones) significa un elemento «federalizante» sobre una estructura todavía fuertemente «regionalista», cuyo alcance real puede quedar seriamente mermado. Porque, efectivamente, el éxito de esta reforma depende en gran medida de la aceptación real de la clase política. En ningún país como en Italia los planteamientos de «ingeniería constitucional» se muestran tan insustanciales sin el respaldo de una fuerte voluntad política de hacerlos efectivos.

más específico para la oposición y el parlamentario individual; igualmente, en cuanto necesaria reforma electoral, se muestra partidario de un sistema que evite tanto el proporcionalismo extremo como el uninominalismo tipo inglés.

(62) A. BARBERA, «Per una rifondazione regionalista dello stato», en *Regione e governo locale*, cit., pp. 19 y ss. Paradójicamente, es el PDS (antiguos comunistas) la formación política que con más decisión apoya una reestructuración territorial del Estado basada en entes dotados de verdadera capacidad de autogobierno, como mecanismo que permita renovar el sistema político en profundidad. Esta «refundación» se basaría en una modificación de aquellos preceptos constitucionales, de manera que se especifiquen más claramente los contenidos y materias de atribución regional para aumentar con ello la autonomía legislativa y financiera.

