

La Comisión Bicameral D'Alema y su proyecto de reforma de la Constitución italiana

José Luis Prada Fernández de Sanmamed
Profesor Titular de Derecho Constitucional

En el momento en que redactamos este trabajo —marzo de 1998— se está desarrollando en Italia un importante acontecimiento jurídico-constitucional, pues la Cámara de los Diputados ha iniciado el examen y discusión de una amplísima reforma de la Parte Segunda de la Constitución de 1947, que implica la modificación de más de ochenta de sus artículos, razón por la cual el acontecimiento puede ser calificado como una revolución constitucional. Este proceso de reforma se inició con la constitución de una Comisión Bicameral, presidida por Massimo D'Alema, que concluyó con la aprobación de un proyecto de revisión constitucional coincidiendo con el quincuagésimo aniversario de la Constitución vigente. Pues bien, en esta aportación nos proponemos dar noticia de estos aspectos previos, para lo cual nos interesaremos especialmente por determinar el fundamento jurídico de la Comisión Bicameral, por relatar una sucinta cronología de sus trabajos y por aproximarnos al contenido de las propuestas de reforma de la Comisión.

No obstante, para contar con la adecuada profundidad este trabajo requiere un apartado inicial que nos sitúe ante las dimensiones del problema de la revisión constitucional en la República italiana.

1. La cuestión de la reforma constitucional en Italia

La práctica de la reforma constitucional en Italia entraña alguna paradoja, puesto que el procedimiento de revisión de la Constitución previsto en su art. 138 ha sido lo suficientemente ágil como para permitir que se hayan sucedido diversas reformas de detalle de la Constitución¹; pero, aun así, en quince años no ha permitido que fructifique una reforma constitucional a fondo, a pesar de que se ha intentado en diversas ocasiones.

Para acercarnos a las dificultades que gravitan sobre la reforma constitucional en Italia y para enmarcar convenientemente el actual proceso de reforma constitucional, es necesario examinar los precedentes de esos repetidos intentos de una profunda revisión constitucional. Con el fin de poder repasar esos momentos constitucionales, nos hemos impuesto algunas limitaciones; primero, porque únicamente nos vamos a centrar en cinco de esos intentos, que serán los que se enumeran a continuación; y segundo, porque para hacernos una idea del contenido de las propuestas de reforma nos limitaremos a tratar de lo que se refiere a la forma de gobierno, a los principales órganos constitucionales y a la forma territorial del Estado².

1) Los primeros trabajos parlamentarios tendentes a una profunda reforma de la Constitución de 1947 se pueden remontar al último cuatrimestre de 1982. Efectivamente, el 10 de septiembre de ese año se celebró una reunión entre los Presidentes de la Cámara de los Diputados y del Senado de la República en la que se acordó la constitución de sendos «Comités restringidos» en el seno de las Comisiones de asuntos constitucionales de cada una de las dos Cámaras. Estos Comités no tenían como misión redactar un proyecto de reforma, sino elevar un informe al Presidente de la Cámara respectiva en el que se hiciera un balance de síntesis de las diversas propuestas y proposiciones de reforma en curso en el seno de cada una de las dos Cámaras.

El Comité restringido de la Cámara de los Diputados elevó su informe por medio de notas personales de cada uno de sus miembros. De estos informes se deduce que lo que estaba en cuestión no era la forma de gobierno parlamentaria, sino decidir si era más conveniente un principio gubernamental monocrático (in-

¹ Se puede ver una relación de las revisiones constitucionales desde 1948 a 1995 en F. Cuocolo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milán, 1996 (9ª ed.), pp. 911-913.

² La fuente de la que nos servimos para efectuar esa síntesis es un dossier de documentación del Servizio Studi della Camera dei Deputati obtenido vía Internet en la dirección del Parlamento italiano. También realiza una breve síntesis de estos intentos fallidos de reforma en profundidad de la Constitución italiana F. Cuocolo, *Istituzioni*, op. cit. pp. 203-205.

roduciendo una relación de confianza exclusiva entre las Cámaras y el Presidente del Gobierno) o el principio colegial del Gobierno (manteniendo la relación de confianza entre las dos Cámaras y el Gobierno en su conjunto). De la labor del Comité restringido de la Cámara se deduce igualmente que el debate reformista se centraba también en torno al bicameralismo y al unicameralismo y, entre los partidarios del bicameralismo, se planteaba la polémica de si, respecto a las funciones de las Cámaras, se debería conservar el modelo italiano de bicameralismo equilibrado, o bicameralismo perfecto.

Las conclusiones del Comité restringido del Senado resumían las de todos sus miembros, y tal vez por ello eran más académicas, como demuestra, por ej., que se atribuya la causa de la crisis jurídico-política italiana a la falta de aplicación efectiva de algunas disposiciones constitucionales y a la separación entre la Constitución escrita y la «Constitución viviente». En estas conclusiones no se cuestionaba el bicameralismo italiano, ya que lo que sobresale es la preocupación por concentrar los cometidos de *indirizzo politico* tanto en el Parlamento como en el Gobierno. Para ello, con relación al Parlamento, se sugería la reserva a las Cámaras de la gran legislación (es decir, de las *leggi di riforma*, de las *leggi di indirizzo* o *di principio*, y de las *leggi-cornice*), y con relación al Gobierno se proponía concentrar los cometidos de coordinación en el Presidente del Consejo de Ministros, revalorizando la significación colegial del Consejo de Ministros mediante la atribución de mayores facultades normativas y con la redefinición de las esferas del *indirizzo politico* y de la esfera administrativa.

Al final, la labor de los Comités se quedó en una mera tarea parlamentaria de estudio, pues se produjo inmediatamente la disolución de las Cámaras. No obstante, esta labor ya había puesto de manifiesto lo inconveniente de encomendar por separado a órganos de las dos Cámaras las labores de reforma constitucional.

2) A continuación hay que recordar el intento de reforma que se desarrolló entre octubre de 1983 y enero de 1985. El 12 de octubre de 1983 las dos Cámaras aprobaron sendas mociones para la constitución de una Comisión mixta Bicameral integrada por 20 diputados y 20 senadores, Comisión que fue presidida por el diputado Aldo Bozzi. Esta Comisión, después de 50 sesiones plenarias, presentó el 29 de enero de 1995 sus conclusiones a los dos Presidentes de las Cámaras, en las que se proponía la reforma de 44 artículos de la Constitución.

El proyecto de la Comisión Bozzi también mantenía la forma de gobierno parlamentaria, si bien había un marcado propósito de racionalizar el parlamentarismo, formalizando en la Constitución la regulación de los procedimientos de otorgamiento y de verificación de la confianza parlamentaria, procedimientos en los que el acuerdo o revocación de la confianza se producía mediante la sesión conjunta de las dos Cámaras. En esta propuesta de reforma también se plantea la rectificación del modelo italiano de bicameralismo equilibrado previendo la apro-

bación bicameral de las leyes más importantes, reservando a la Cámara de los Diputados la aprobación de las demás leyes y especializando al Senado en la función de control ordinario del Gobierno³. En el texto de reforma constitucional de la Comisión Bozzi no había ningún elemento de modificación importante de la autonomía regional.

El proyecto de la Comisión Bozzi no pudo avanzar en su tramitación parlamentaria por las diferencias entre las fuerzas políticas, ya que su texto no fue aprobado por los parlamentarios comunistas y por otros cinco Grupos parlamentarios que presentaron cada uno de ellos sus propias relaciones de minoría.

3) El siguiente acontecimiento de reforma constitucional sucede entre 1990 y 1991, pero en este caso se reprodujo la separación entre los proyectos de revisión de las dos Cámaras. En efecto, el 7 de junio de 1990 el Senado aprobó en primera lectura un proyecto de reforma y la Comisión de asuntos constitucionales de la Cámara de los Diputados discutió los días 26, 29 y 30 de julio las líneas generales de una reforma, aunque con un contenido modificado y muy ampliado con respecto al del Senado.

Del proyecto de reforma aprobado en el Senado merece destacarse que respetaba el bicameralismo perfecto o equilibrado, con la salvedad de que agilizaba el procedimiento legislativo de modo que sólo en las materias más importantes era necesaria la aprobación bicameral. En las demás materias, la Asamblea en la que se presentara el proyecto o proposición de ley podría aprobar definitivamente la ley, salvo que su aprobación fuera recabada por la mayoría simple de la otra Cámara o solicitada por el Gobierno.

El proyecto que llegó a discutir en sus líneas generales la Comisión de asuntos constitucionales de la Cámara de Diputados era mucho más ambicioso. En primer lugar, porque se proponía la rectificación del bicameralismo perfecto italiano ya que, si bien se conservaba la potestad de las dos Cámaras para conferir y revocar la confianza parlamentaria, modificaba las atribuciones con respecto a la potestad normativa. Las leyes acerca de las materias más importantes deberían seguir siendo aprobadas por ambas Cámaras, sin embargo, en general, se atribuía a la Cámara de los Diputados la aprobación de las leyes en materias de competen-

³ Con relación a las demás propuestas de reforma, la de la Comisión Bozzi se singulariza porque también intentaba una actualización de la regulación de los derechos fundamentales de la Parte I de la Constitución. En esta nueva regulación destacaba la importancia concedida a las normas constitucionales sobre los medios de comunicación y el derecho a la información y en general la tendencia a incorporar los derechos de la tercera generación aparecidos con las Constituciones ibéricas de la década de los setenta.

cia legislativa exclusiva del Estado, la aprobación de las bases para la delegación en los decretos legislativos y la convalidación de los decretos-leyes. Por su parte, el Senado asumía la aprobación de unas nuevas «leyes orgánicas» destinadas a la regulación de los principios cuyo desarrollo legislativo correspondía a las Regiones. Ese proyecto también abordaba la primera reforma importante de la forma territorial del Estado al establecer en la Constitución únicamente las materias cuya regulación se reservaba al Estado y al atribuir a las Regiones la legislación en las demás materias. El proyecto de reforma constitucional que llegó a examinar la Comisión de la Cámara permitía a los estatutos de las Regiones la previsión de una forma de gobierno y de un sistema electoral diferente a los estatales.

Es evidente que este intento de reforma no prosperó por la disparidad de contenidos entre los proyectos examinados por ambas Cámaras, pero el fracaso también hay que imputarlo a una iniciativa de Cossiga, el Presidente de la República. Efectivamente, en un mensaje enviado a las Cámaras el 26 de junio de 1991, el Presidente de la República sembró la confusión tanto en lo que se refiere al contenido de la revisión constitucional (pues defendía que en la Constitución existían unos límites implícitos que imponían a la reforma el respeto al principio del bicameralismo paritario o perfecto) como en lo que respecta a la forma de la reforma (ya que, para hacer obligatoria la ratificación popular de la reforma mediante un referéndum aprobatorio, venía a proponer que se prescindiera del procedimiento de revisión constitucional previsto en el art. 138 de la Constitución)⁴.

4) El siguiente hito entre las tentativas de profundas reformas constitucionales se sitúa entre julio de 1992 y enero de 1994, y vino a coincidir con la mayor agudización de la crisis del sistema político italiano. El 23 de julio de 1992 la Cámara y el Senado deciden la constitución de una Comisión mixta Bicameral a la que se encomienda la reforma de la Parte Segunda de la Constitución y las propuestas de ley en materia de elección de los órganos constitucionales, si bien se excluye de sus tareas la modificación de la Sección Segunda del Título VI de la Constitución, en la que se recoge el procedimiento de revisión constitucional⁵. La

⁴ Para más detalles acerca de esta intervención presidencial *vid.* A. Menè, «Cronache costituzionali, 1990-1991», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993, núm. 3, pp. 821-827.

⁵ El motivo de esta limitación es que en el momento de la constitución de la Comisión Bicameral se había acordado la aprobación de una Ley Constitucional por la que se legitimaría la labor reformadora de la Comisión y se modificaría el procedimiento de reforma constitucionalmente previsto. Y, efectivamente, se aprobó la Ley Constitucional de 6 de agosto de 1993, núm. 1, por la que se facultaba a la Comisión para presentar a las Cámaras un proyecto de reforma constitucional y en la que se derogaba el art. 138 de la Constitu-

Comisión Bicameral se constituyó por 30 senadores y 30 diputados y fue presidida inicialmente por De Mita y desde el 2 de marzo de 1993 por Iotti. La Comisión decidió la creación en su seno de cuatro Comités a los que encargó el examen de los asuntos relativos a la forma de gobierno, la forma territorial de Estado, las leyes electorales y las garantías constitucionales. Sin embargo, como se ha dicho, durante la labor de la Comisión se agudizó la crisis del sistema, crisis que se hizo irreversible desde la aprobación el 18 de abril de 1993 del referéndum que abrogaba la elección mediante el sistema de representación proporcional de la mayor parte del Senado. Este referéndum, en realidad, vino a ocasionar la automática deslegitimación de las Cámaras y, consecuentemente, de toda su labor de reforma constitucional⁶. Con todo, el 11 de enero de 1994, cuando ya era inevitable la disolución anticipada del Parlamento, la Comisión consiguió elevar a los Presidentes de las Cámaras su proyecto de reforma, aunque limitado a las partes relativas a la forma de gobierno y la forma territorial de Estado.

El proyecto de reforma de la Comisión De Mita-Iotti se sistematizaba en 29 artículos que modificaban 23 de la Constitución e introducían otros seis cuyo contenido, como se ha dicho, se cifraba en una modificación de la forma de gobierno y en una profunda y detallada reforma de la autonomía regional.

Se mantenía la forma de gobierno parlamentaria, aunque se pretendía establecer un «neoparlamentarismo» basado fundamentalmente en el otorgamiento de la confianza por las dos Cámaras en sesión conjunta y en la previsión de retirada de la confianza por medio de una moción de censura constructiva. Por lo que se refiere a las atribuciones de las Cámaras, se mantenía el modelo italiano de bicameralismo perfecto, con la única singularidad de que se preveían unas leyes reforzadas, que se volvían a denominar «leyes orgánicas», en cuya aprobación adquiriría más peso la decisión del Senado, y que estaban destinadas a fijar los principios y bases para su desarrollo legislativo por parte de las Regiones.

La reforma de la forma territorial de Estado era mucho más profunda. Para empezar, se modificaba de nuevo la fórmula de reparto de la potestad legislativa por el procedimiento de que la Constitución únicamente señale las materias reservadas a la competencia estatal, atribuyendo el resto a la potestad legislativa regional. Se mantenía la distinción entre Regiones de estatuto especial y Regiones de

ción en el sentido de que las propuestas de reforma presentadas en la Legislatura deberían ser preceptivamente ratificadas por un referéndum popular aprobatorio. No obstante, la Ley Constitucional se aprobó con mucho retraso y una vez que ya se había precipitado la crisis del sistema político.

⁶ La fecha de celebración de ese referéndum se ha considerado el umbral del paso de la Primera a la Segunda República italiana. Para una crítica de semejante concepción *vid.* T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1997 (9ª ed.), p. 952.

estatuto común, pero ahora se incrementaban notablemente las competencias legislativas exclusivas de las dos, especialmente de las del segundo grupo. En la Constitución se articula una forma de gobierno regional según el nuevo modelo neoparlamentario, aunque se admite que en los Estatutos se adopte otra forma de gobierno, así como un sistema electoral propio de la Región. También se regula un detallado sistema de participación regional en el proceso normativo eurocomunitario, tanto en la vertiente previa del procedimiento de formación de la voluntad del Estado como en la de la recepción del Derecho comunitario derivado. Y, en fin, en lo que respecta a la autonomía financiera de las Regiones la nueva regulación constitucional hacía más efectivo el principio de financiación propia, definiendo la autonomía financiera y la autonomía tributaria como parte constitutiva de la autonomía política de las Regiones.

Como ya se ha señalado, el intento de reforma constitucional de la Comisión De Mita-Iotti puede decirse que se vio abortado por el triunfo del referéndum electoral de abril de 1993, pues, tras el resultado de la consulta popular, la única tarea para la que servía aquel Parlamento era la de aprobar la nueva legislación electoral para la constitución de unas nuevas Cámaras. No obstante, parece más probable que, en realidad, la iniciativa de reforma sucumbiera ante la confluencia de un conjunto de factores de crisis que sacudieron a la sociedad política italiana del momento⁷.

5) Todavía queda por reseñar otro frustrado intento de reforma de la Constitución que se produjo en 1994, es decir, durante la Legislatura precedente, en la que ya actuaron las primeras Cámaras elegidas por un sistema electoral fundamentalmente mayoritario. Por Decreto de 14 de julio de 1994, el Presidente del Consejo de Ministros Berlusconi constituyó el «Comité de estudio sobre las reformas institucionales, electorales y constitucionales», que estaría formado por Profesores expertos y que debería concluir sus trabajos antes de fin de año presentando unas conclusiones que servirían de base a unos futuros proyectos de ley gubernamentales. La presidencia del Comité se encomendó a Speroni, senador y Ministro para las reformas institucionales. El Comité se articuló en dos grupos de trabajo: uno, con sede en Roma, sobre la forma de gobierno y otro, con sede en Milán, sobre la

⁷ Antonio Menè, «Cronache costituzionali, 1992-1993», *RTDP*, 1996, núm. 2, p. 451, nos precisa que la reforma que nos ocupa no se convirtió en Ley Constitucional por la evolución de la vida política, por la crisis del sistema de partidos y la disolución de los precedentes equilibrios políticos, por la prioridad de las ocupaciones de reforma del sistema electoral y, no en último lugar, por la explosión de las vicisitudes judiciales que tenían por objeto macrofenómenos de corrupción y de financiación ilícita de los partidos.

forma territorial de Estado. El Comité Speroni presentó su proyecto el 21 de diciembre de 1994, esto es, justamente la víspera de la dimisión de Berlusconi como Presidente del Gobierno.

En lo que se refiere a la forma de gobierno, la propuesta de reforma se caracterizaba por presentar una doble opción: la elección directa del Jefe del Gobierno o la elección directa del Jefe del Estado. Según la primera opción, el Presidente de la República conservaría un papel de garantía semejante al actual, y el «Primer Ministro» sería elegido directamente por el pueblo al mismo tiempo que la Cámara de los Diputados; no se preveía voto de investidura inicial, pero la Cámara podría aprobar una moción de censura, en cuyo caso se produciría el cese del Primer Ministro, la disolución de la Cámara y el nombramiento de un nuevo Gobierno de garantía presidido por el Presidente del Senado para la gestión del período electoral. La segunda opción se aproximaba al modelo semipresidencial francés con la elección directa del Presidente de la República, y con una eventual segunda vuelta. El Presidente de la República disolvería la Cámara en caso de moción de censura contra el Primer Ministro o si lo solicitan al menos dos tercios de los diputados. En el caso de disolución anticipada de la Cámara, el Presidente cesaría en su mandato y se procedería a una nueva elección presidencial al mismo tiempo que a los comicios para la renovación de la Cámara.

La propuesta del Comité Speroni también introducía profundas innovaciones con respecto a la composición y atribuciones del Parlamento. La Cámara seguía siendo elegida directamente por el pueblo italiano; el Senado, en cambio, se concebía como una «segunda cámara regional», pues se reclutaría conforme a una doble propuesta: o por los representantes de las Regiones, Provincias y Municipios, o por los delegados de los Gobiernos regionales según el modelo del *Bundesrat*. En cuanto a las atribuciones, se rompía con el tradicional bicameralismo perfecto italiano, puesto que la moción de censura sólo podía plantearla la Cámara, y sólo esta Cámara intervenía en la aprobación de todo tipo de leyes, ya que el Senado únicamente participaba en la aprobación de aquellas que la reforma constitucional consideraba como más importantes.

También era profunda y detallada la propuesta de modificación con respecto a la forma territorial de Estado, pues se incorporaba prácticamente la totalidad de las reformas que ya había planteado la Comisión De Mita-Iotti. Sí hay que destacar que se establecía expresamente una garantía constitucional de la autonomía en su dimensión organizativa, normativa, administrativa y financiera conforme al criterio de subsidiariedad y que se suprimía el control de oportunidad sobre las leyes de las Regiones y el control preventivo sobre sus actos administrativos.

Ya se ha anticipado que esta nueva propuesta de reforma tampoco pudo sustraerse a los avatares políticos de la Legislatura. La Liga Norte, que había acudido a las elecciones de 1994 en coalición con el Polo de Berlusconi, rompió su alianza con éste, lo que provocó su dimisión como Jefe de Gobierno y, como

consecuencia, la vehemente y continuada exigencia del Polo de una disolución anticipada de las Cámaras⁸. Por eso, aunque el Senador Speroni presentó las conclusiones de la Comisión como proposición de ley en el Senado, las Cámaras no llegaron a iniciar su examen, con lo que volvió a abortar una nueva propuesta de reforma constitucional.

Con este repaso se puede percibir el carácter problemático de la reforma constitucional general en Italia y se dispone de los precedentes que conviene retener antes de pasar a contemplar el nuevo proyecto de revisión constitucional emprendido en la XIII Legislatura por una nueva Comisión Bicameral. Sin embargo, en la presente Legislatura, tomando nota de alguno de estos antecedentes, se empezó por modificar el procedimiento de revisión de la Constitución, y precisamente de eso es de lo que tratará el siguiente apartado.

2. El nuevo procedimiento de revisión de la Constitución

Hay que comenzar por distinguir entre el procedimiento de revisión regulado en el art. 138 de la vigente Constitución italiana y el procedimiento de revisión con el que se pretende reformar la Constitución en la presente Legislatura.

A) El procedimiento de revisión previsto en el art. 138 de la Constitución italiana vigente se define por los rasgos que siguen. En la Constitución se aprecia una diferenciación entre las «Leyes de revisión de la Constitución» y las «Leyes Constitucionales», y la práctica constitucional italiana ha establecido que las primeras son las que modifican el texto de la Constitución formal y que las segundas no pasarán a formar parte en sentido instrumental de la Constitución formal; sin embargo, estas dos modalidades tienen el mismo modo de aprobación, disponen de idéntica fuerza y se aprueban con la misma denominación oficial de «Leyes Constitucionales»⁹. La aprobación de estas Leyes Constitucionales requiere una doble deliberación y votación por la Cámara y por el Senado con un intervalo de tiempo no inferior a tres meses. En la segunda votación se exige la aprobación de la Ley Constitucional por la mayoría absoluta de los componentes de las dos Cámaras. Existe la posibilidad de someter la reforma a un referéndum popular de

⁸ A la postre, una de las causas de la pronta disolución de las Cámaras fue la necesidad de dirimir ante las urnas las diversas interpretaciones acerca de una reforma constitucional inaplazable; en confirmación *vid.* Stefano Ceccanti «Cronache costituzionali italiane (1° dicembre 1995 - 31 marzo 1996)», *Quaderni Costituzionali*, 1996, núm. 2, pp. 320-324.

⁹ Sobre este particular remitimos a G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1989 (2ª ed.), pp. 222-223.

ratificación si lo solicitan un quinto de los miembros de una de las Cámaras, quinientos mil electores, o cinco de los Consejos o Asambleas regionales. No obstante, el referéndum de ratificación resultará prohibido si en la segunda votación de las dos Cámaras se aprueba el proyecto de Ley Constitucional por mayoría de los dos tercios.

Ya se ha dicho que este procedimiento de revisión ha permitido numerosas reformas puntualizadas de la Constitución, aunque lo que importa subrayar ahora es que en toda la historia republicana italiana ninguna de esas reformas limitadas a cuestiones de detalle se ha producido con la ratificación popular mediante referéndum. Pues bien, una de las justificaciones del nuevo procedimiento de revisión es su propósito de superar semejante imposición de la democracia representativa sobre la democracia directa.

B) En las elecciones del 21 de abril de 1996 se produjo la alternancia con respecto a la mayoría resultante de las anteriores elecciones, de modo que la coalición electoral «El Olivo» —con el apoyo del Partido de Refundación Comunista— consiguiera que su candidato Romano Prodi se convirtiera en el nuevo Presidente del Consejo de Ministros.

Con la constitución de las nuevas Cámaras la opinión común dominante era que resultaba inaplazable una reforma profunda de la Constitución, aunque se manifestaron importantes diferencias en cuanto al método. En los debates del 17 y 18 de julio, celebrados en los mismos días en la Cámara y en el Senado, se enfrentaron los defensores de una modificación del procedimiento constitucional de reforma y las posiciones partidarias de romper con el ordenamiento constitucional vigente. En esta segunda línea se debe colocar a los que proponían la constitución de una Asamblea Constituyente *ad hoc* (los del grupo Forza Italia de Berlusconi) y a los que propugnaban la celebración de diversas clases de referendos que pudieran conducir a la independencia de las Regiones (los de la Liga Norte para la Independencia de la Padania de Bossi). Al final se impuso la primera de las orientaciones, partidaria de la aprobación de una Ley Constitucional que estableciera un procedimiento de revisión distinto al previsto en el art. 138 de la Constitución; no obstante, esta resolución contó con la abstención inicial de Forza Italia, Alianza Nacional y Liga Norte.

El examen de la proposición de ley —que ya fue suscrita consensuadamente por los integrantes del Olivo, de Forza Italia y de Alianza Nacional— comenzó el 25 de julio en la Comisión de asuntos constitucionales del Senado. El Pleno del Senado aprobó el texto en primera deliberación el 30 de julio de 1996 y en segunda deliberación el 15 de enero de 1997. La Comisión de asuntos constitucionales de la Cámara de Diputados comenzó el examen del proyecto de Ley Constitucional el 31 de julio de 1996; el Pleno de la Cámara lo aprobó en primera deliberación el 2 de agosto de 1996 y en segunda votación el 15 de enero de 1997. Al final

del proceso aprobaron la Ley Constitucional todos los Grupos parlamentarios importantes a excepción del de la Liga Norte¹⁰.

La Ley Constitucional núm. 1, de 24 de enero de 1997, de «istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionale»¹¹ deroga parcialmente el art. 138 de la Constitución, así como los reglamentos parlamentarios en la medida en que éstos prescriben el procedimiento legislativo ordinario para la aprobación de las Leyes Constitucionales. Importa destacar que su aplicación se refiere únicamente a la aprobación de las propuestas de reforma constitucional presentadas antes de la entrada en vigor de la Ley Constitucional, ya que la misma Ley Constitucional de 1997, en su art. 5.2, mantiene vigente el procedimiento de revisión del art. 138 para cualquier otra futura reforma constitucional¹².

Las innovaciones más importantes de la Ley Constitucional se refieren a la institución de una Comisión Bicameral —que es la tercera en la historia italiana de reforma constitucional— y a la previsión de un referéndum obligatorio para la ratificación de la labor parlamentaria de revisión.

La Ley Constitucional encomienda a la Comisión Bicameral la aprobación de uno o varios proyectos de reforma de la Parte II de la Constitución («Ordenamiento de la República»), en particular en materia de forma territorial de Estado, forma de gobierno y bicameralismo y sistema de las garantías (art. 1.4). La Comisión Bicameral para las reformas constitucionales estará compuesta por 35 diputados y 35 senadores designados en atención a la representación que corresponde a cada Grupo Parlamentario (art. 1.1.). También es interesante subrayar que la Ley Constitucional se preocupa por establecer el protagonismo y la permanencia de la Comisión. Para ello prevé que, una vez que la Comisión apruebe su proyecto de reforma, se constituya un Comité formado por el Presidente de la Comisión, los Presidentes de los Comités, los Relatores y un representante de cada uno de los Grupos parlamentarios con el fin de seguir la labor de aprobación por los Plenos de las dos Cámaras (art. 3.1), y también se prevé que la Comisión Bicameral no cese en sus funciones hasta la publicación de la Ley Constitucional de reforma (art. 6).

¹⁰ Para mayor precisión, hay que señalar que en la segunda votación de la Cámara también votaron en contra los diputados de la «Rete» y del «Pacto Segni». En cuanto a los parlamentarios del Partido Refundación Comunista, en realidad se abstuvieron en la primera deliberación de las dos Cámaras y votaron a favor en las dos segundas deliberaciones.

¹¹ La Ley Constitucional se publicó en la *Gazzetta Ufficiale*, núm. 22, del 28 de enero de 1997 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. También se puede ver un resumen de su contenido en F. Cuocolo, *Istituzioni*, *op. cit.*, pp. 205-206.

¹² Y merece la pena anticipar que, por el momento, en la labor de reforma y a pesar de su amplitud, no ha sido aceptada ninguna propuesta de modificación del procedimiento previsto en el art. 138 de la Constitución.

El referéndum aprobatorio de ratificación de la reforma constituye una gran novedad frente a la práctica jurídico-constitucional italiana por su carácter preceptivo. También podrá dar lugar a debates interpretativos la precisión legal de que la Ley Constitucional de reforma deberá ser «sottoposta ad unico referendum popolare». Y, en fin, se deroga el art. 138 de la Constitución en el sentido de que se requiere no sólo su aprobación por la mayoría de los votos válidos sino que participen en el referéndum la mayoría de los electores (art. 4)¹³.

En consecuencia, la reforma de la Constitución en la presente Legislatura deberá superar las siguientes cuatro fases:

a) Aprobación de uno o varios proyectos de reforma por la Comisión Bicameral. La propuesta de reforma se tendrá que producir antes del 30 de junio de 1997, y en el plazo de treinta días todos los diputados y los senadores podrán presentar sus enmiendas, sobre las que tendrá que pronunciarse de nuevo la Comisión.

b) Aprobación en primera deliberación por la primera de las Cámaras, y en un intervalo de tiempo no menor de tres meses aprobación por mayoría absoluta de la misma Cámara en segunda votación¹⁴.

c) Aprobación por la segunda Cámara en primera deliberación y a los tres meses aprobación por la misma Cámara con mayoría absoluta.

d) A los tres meses de la última aprobación, el texto deberá ser sometido a referéndum popular en el que, para que prospere la reforma, se exige la participación de la mayoría de los electores y que se pronuncien a favor la mayoría de los votos válidos.

En este lugar sólo queda por decir que la mayoría de los observadores estiman que, si a pesar de los precedentes que conocemos, se ultima la reforma, esto no sucederá hasta 1999¹⁵. Pero a nosotros ahora sólo nos incumbe dar cuenta con brevedad de las labores reformadoras de la Comisión Bicameral.

¹³ El nuevo procedimiento de reforma es muy semejante al que establecía la Ley Constitucional núm. 1, de 6 de agosto de 1993, a la que ya se ha aludido. La necesidad de la aprobación de un nuevo procedimiento de reforma se debe a que la Ley Constitucional de 1993 sólo se podía aplicar a las reformas presentadas antes de su promulgación.

¹⁴ En marzo de 1998, cuando se redacta este trabajo, el proyecto de Ley Constitucional de reforma aprobado por la Bicameral ya ha sido sometido a la discusión general de la Cámara de los Diputados, y ahora se están examinando y votando las enmiendas al articulado.

¹⁵ Como el mandato del Presidente Scalfaro concluye a finales de mayo de 1999, en estos momentos se está debatiendo si se debe prorrogar su mandato hasta la entrada en vigor de la reforma constitucional, o si se debe proceder a la elección directa de un nuevo Presidente de la República.

3. Crónica de la labor reformadora de la Comisión Bicameral

Inmediatamente después de la entrada en vigor de la Ley Constitucional que la instituía, la Comisión Bicameral inició su labor preparatoria de la reforma constitucional, que se prolongó a lo largo de nueve meses del año 1997 y se desarrolló en 36 sesiones plenarias. Esa tarea se dividió en dos fases de instrucción: la primera, que se cerró el 30 de junio —día en que finalizaba el plazo señalado en la Ley Constitucional—; y la segunda, que culminó el 4 de noviembre —fecha en que la Comisión aprobó su propuesta definitiva de reforma—¹⁶. Los hitos más destacados de ambas fases son los que se reseñan a continuación.

A) La primera fase comenzó el 4 de febrero de 1997, día en que los Presidentes de las dos Cámaras designaron a los 35 diputados y 35 senadores en representación proporcional de todos los Grupos parlamentarios, y es de destacar que en la mayoría de los casos los líderes de los partidos fueron designados para integrar la Comisión. Al día siguiente tuvo lugar la primera sesión plenaria de la Comisión en la que, con notable consenso, se eligió como Presidente al diputado Massimo D'Alema (Sinistra democratica-Ulivo) y como Vicepresidentes al senador Leopoldo Elia (PPI) y a los diputados Giuliano Urbani (Forza Italia) y Giuseppe Tatarella (AN); se eligieron también cuatro Secretarios pertenecientes a los Grupos de Rifundazione Comunista, CCD, CDU y Mixto.

Entre los días 11 y 19 de febrero se desarrolló la discusión general acerca de los proyectos de reforma de la Constitución presentados en las dos Cámaras, y en la sesión del 26 de febrero la Comisión decidió organizar sus trabajos en cuatro Comités especializados en la forma (territorial) de Estado, en la forma de gobierno, en el Parlamento y las fuentes normativas y en el sistema de las garantías. El Comité de la forma de Estado tendría por Presidente al senador Leopoldo Elia (PPI) y como Relator (o ponente) al senador Francesco D'Onofrio (CCD). El Comité de la forma de gobierno sería presidido por el diputado Giuseppe Tatarella (AN) y tendría como Relator al senador Cesare Salvi (Sinistra democratica-Ulivo). El Comité sobre el Parlamento y las fuentes normativas tendría por Presidente a la senadora Ersilia Salvato (Rifundazione Comunista) y como Relatora a la senadora Marida Dentamaro (CDU)¹⁷. Y el Comité de las garantías sería presidido por el

¹⁶ Realizamos la apretada síntesis que sigue a partir de dos Cronologías redactadas también por el Servizio Studi della Camera.

¹⁷ En el seno del Comité del Parlamento, para los temas relativos a la Unión Europea, se designó como Relator especial al diputado Natale D'Amico (Rinnovamento Italiano). No obstante, D'Amico terminó dimitiendo y en la sesión del 26 de junio fue sustituido por la senadora Dentamaro, Relatora del Comité del Parlamento.

diputado Giuliano Urbani (Forza Italia) y tendría por Relator al diputado Marco Boato (Mixto-Verdes)¹⁸.

Cada uno de los Comités comenzó su labor preparatoria el 5 de marzo, que concluyeron en diversas fechas de mayo. Durante este tiempo la Comisión Plenaria recibió en audiencia a un amplio elenco de representantes de los más variados órganos públicos y asociaciones¹⁹.

A continuación, el Pleno de la Comisión pasó a la discusión general sobre los trabajos de los Comités y a las votaciones de los textos propuestos. Comenzó el Presidente D'Alema presentando su Relación introductoria (el 14 de mayo) y le siguieron los diversos Relatores en defensa de las respectivas Relaciones sobre las materias que se les habían asignado (entre el 22 y 29 de mayo). El 3 y 4 de junio la Comisión Plenaria adoptó como textos de base para la reforma los textos articulados presentados por los Relatores sobre la forma de Estado, sobre el Parlamento y las fuentes normativas, sobre la participación de Italia en la Unión Europea, sobre el sistema de las garantías y sobre la forma de gobierno. Y, en fin, del 12 al 26 de junio se desarrolló la discusión y votación de las enmiendas presentadas por los miembros de la Comisión bicameral a los citados textos articulados.

El 30 de junio de 1997 —esto es, el mismo día en que finalizaba el plazo establecido en la Ley Constitucional núm. 1 de 1997— la Comisión Bicameral aprobó un único y primer proyecto de reforma de la Parte II de la Constitución²⁰

¹⁸ Se habrá notado que los representantes de la Liga Norte están ausentes del reparto de los cometidos relevantes en la Comisión, lo que se debió a que esta formación anunció el boicoteo de su labor reformadora. No obstante, fueron designados como miembros de la Comisión tres diputados y tres senadores de la Liga, pero su intervención fue significativamente intermitente.

¹⁹ Informaron ante la Comisión los representantes de órganos tales como el Consejo Superior de la Magistratura, el Consejo Nacional de Economía y Trabajo, la Conferencia de los Presidentes de las Regiones y de las Provincias autónomas y todos los órganos judiciales superiores. Entre las asociaciones comparecientes se pueden citar la Asociación Nacional de los Municipios Italianos, la Unión de las Provincias de Italia, todos los sindicatos, así como las asociaciones empresariales, la Asociación Nacional de la Magistratura y una variada representación de asociaciones particulares de magistrados y de otros sujetos participantes en los procesos judiciales, hasta llegar a representantes de la Comisión nacional para la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer y de la Asociación Católica italiana. Merece la pena destacar que, por excepción, el Comité de la forma de gobierno solicitó la audiencia de los profesores Giovanni Sartori, Enzo Cheli, Stefano Rodotà, Augusto Barbera y Serio Galeotti.

²⁰ Este primer proyecto se identifica en los documentos parlamentarios como «Progetto di legge costituzionale [di] Revisione della parte seconda della Costituzione (Articolo 1 della

a partir de una propuesta de coordinación presentada por un Comité de redacción. La disidencia más importante fue la de los dos diputados y dos senadores de Refundación Comunista, pues este fue el único de los partidos importantes que votó contra el proyecto de reforma de la Comisión y presentó su propia propuesta de revisión en una Relación de minoría²¹. Sin representar a partidos importantes, también votaron en contra hasta nueve miembros de la Comisión —algunos representantes de formaciones regionales (del Valle de Aosta, del Alto Adigio y de Venecia) y algunos parlamentarios a título personal (entre los que hay que destacar a Occhetto, de Sinistra Democratica, y D'Amico, de Rinnovamento)—. Tres miembros de la Comisión se abstuvieron también a título personal (entre ellos Domenico Fisichella de Alianza Nacional). Y estuvieron ausentes los seis parlamentarios de la Liga Norte y Tiziana Parenti, parlamentaria dimisionaria de Forza Italia.

A renglón seguido el proyecto de reforma se elevó a los Presidentes de las dos Cámaras con el fin de que los diputados, los senadores y los miembros del Gobierno pudieran presentar sus enmiendas en un plazo de 30 días. La actividad de presentación de enmiendas fue frenética y prolífica, hasta el punto de que se presentaron 40.044 enmiendas, de las cuales solamente la diputada Mara Malavenda llegó a canalizar 28.018. Ante semejante avalancha fue necesario designar un Comité restringido *ad hoc* que presidió el diputado Boato y que se encargó de procesar todo este material jurídico-constitucional.

B) La segunda fase preparatoria de la reforma se puede dar por iniciada el 16 de septiembre, fecha en la que el Pleno de la Comisión organizó los trabajos relativos al examen de las enmiendas presentadas al primer proyecto de reforma de la Constitución. Este examen de las enmiendas se desarrolló en las sesiones celebradas desde el 18 de septiembre al 30 de octubre. De la sesión del 18 de septiembre es preciso destacar que la Comisión Bicameral declaró inadmisibles las enmiendas presentadas sobre la Parte I de la Constitución relativa a los principios y derechos fundamentales y las que defendían la autodeterminación y el derecho de

legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1)» y se publicó oficialmente en *Atto Camera n. 3931* y en *Atto Senato n. 2583*, de la XIII Legislatura (Commissione parlamentare per le riforme costituzionali).

²¹ Se debe anotar también que en esta última sesión se presentaron sendas resoluciones (firmadas por Mattarella y otros, y por D'Amico y otros) tendentes a buscar una fórmula de entendimiento sobre materia electoral, pero la Comisión no las adoptó, pues, por lo general, ha rehusado pronunciarse sobre este importantísimo aspecto, entendiendo que se trata de una cuestión a regular mediante ley ordinaria.

secesión²². Y de la sesión del 30 de octubre hay que subrayar que la Comisión Bicameral, conforme a las previsiones del art. 3.2 de la Ley Constitucional núm. 1 de 1997, designó un Comité restringido (conocido como «Comité de los diecinueve»), formado por el Presidente de la Comisión, los Presidentes de los cuatro Comités, los cuatro Relatores y un representante de cada Grupo Parlamentario con el fin de representar a la Bicameral en la futura labor de reforma de la Constitución de los Plenos de la Cámara y del Senado²³.

El 4 de noviembre de 1997 se celebró la última sesión de la Comisión Bicameral y en ella, a partir de un nuevo texto de coordinación, se aprobó su proyecto definitivo de reforma de la Parte II de la Constitución²⁴. Con relación a esta última sesión hay que destacar, por un lado, que se otorgó un mandato al Presidente D'Alema para que agrupara los artículos de la reforma de tal modo que la nueva Segunda Parte de la Constitución finalizará en el art. 139, como sucede en la Constitución vigente, y no en el 144, como se deducía del proyecto previo de reforma. Por otro lado, la Comisión optó por remitir a la ley ordinaria la regulación concreta de la futura reducción del número de miembros de la Cámara de Diputados. Y, además, la Comisión Bicameral decidió suprimir las disposiciones transitorias y finales aprobadas precedentemente y remitió el asunto a los Plenos

²² El Presidente D'Alema justificó la inadmisión de las enmiendas de este tipo porque «essi si ponevano tutti, per un verso, oltre il limite stesso del potere di revisione costituzionale sancito dall'articolo 139, in base al quale non si può modificare la forma repubblicana dell' «Italia» e, in parte, per altro verso, contro il principio della Repubblica italiana quale «una e indivisibile» sancito dall'articolo 5 della Costituzione. Il potere di revisione delineato dal procedimento in corso, in base ad una legge speciale, si incardina interamente entro le procedure previste dalla Commissione vigente per la sua modifica con gli articoli 138 e 139 e non può in nessun caso tendere a decisioni di carattere puramente politico come quella di fondare un ordinamento costituzionale nuovo» («Relazione introduttiva» —de la Segunda Relación de la mayoría transmitida a la Presidencia de la Cámara y a la Presidencia del Senado el 4 de noviembre de 1997— *Atto Camera n. 3931-A* y *Atto Senato n. 2583-A*, p. 9).

²³ Puesto que, según el Presidente D'Alema, «la Commissione mantiene anche in questa fase una funzione organizzativa fondamentale. Essa non ha terminato il suo compito istruttorio, ma deve al contrario apprestarsi a compiere, attraverso l'apposito Comitato e ove necessario con nuove riunioni plenarie, un ulteriore salto di qualità dell'attività fin qui svolta» («Relazione introduttiva» citada, p. 10).

²⁴ El segundo proyecto en la documentación parlamentaria se identifica como «Progetto di legge costituzionale [di] Revisione della parte seconda della Costituzione, testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1» y está oficialmente publicado en *Atto Camera n. 3931-A* y *Atto Senato n. 2583-A* de la XIII Legislatura (Commissione parlamentare per le riforme costituzionali).

de las dos Cámaras. En la última votación del proyecto en la Comisión volvieron a oponerse los cuatro parlamentarios de Refundación Comunista, formación que mantuvo su propia Relación de minoría. Votaron también en contra, a título personal y no en representación de sus grupos respectivos, dos parlamentarios de Forza Italia, dos de Alianza Nacional, dos de Izquierda democrática y uno del PPI. Igualmente, se abstuvo a título personal un parlamentario del CCD. Y, en fin, siguieron ausentes los seis parlamentarios de la Liga Norte.

En una valoración global de la labor reformadora de la Comisión Bicameral hay que resaltar positivamente el hecho de que esta tarea se haya desarrollado en un marco fundamentalmente parlamentario y, por ende, plenamente representativo de la ciudadanía. No obstante, hay dos momentos en los que la decisión sobre el proceso se escapó a la Comisión. La primera fue con ocasión de una serie de diferencias políticas, entre las que destacaban las concernientes a la normativa electoral, las cuales tuvieron que resolverse a primeros de junio de 1997 en una cena política de los máximos dirigentes, cuyos resultados son conocidos popularmente como el «patto di casa Letta». La segunda ocasión delicada fue como consecuencia de la crisis de gobierno de noviembre de 1997, que se produjo por el rechazo de apoyo del Partido de Refundación Comunista a la aprobación de los Presupuestos de 1998²⁵, crisis en la que se bordeó la disolución anticipada del Parlamento y, con ello, el fracaso de la reforma electoral en una nueva Legislatura.

Una vez finalizado este repaso cronológico lo que nos queda por realizar es la descripción de los aspectos más relevantes del contenido de la reforma constitucional, cuestión de la que trataremos en el siguiente apartado. No obstante, para dar cuenta de toda la labor reformadora de la Comisión Bicameral también será necesario tratar en el último apartado de este trabajo del contenido del proyecto y de la Relación de la minoría defendida en la Comisión por los representantes de los Grupos de Refundación Comunista-Progresistas.

4. Aproximación al proyecto de reforma constitucional de la Comisión Bicameral

Para D'Alema, Presidente de la Comisión Bicameral, el Proyecto de revisión de la Segunda Parte de la Constitución se fundamenta en la regla de restituir funcionalidad al sistema democrático italiano en un marco de continuidad y de evolución de la historia constitucional de la República. Según D'Alema, los as-

²⁵ Las fechas parlamentarias de esta crisis son: la del 7 de noviembre, en la que Prodi comunicó a las Cámaras la situación de crisis, la del 9 de noviembre, en la que el Presidente del Consejo anunció su dimisión, y la del 16 de noviembre, en la que las Cámaras le ratificaron la confianza.

pectos más innovadores de la reforma serían los siguientes: la inspiración federalista del nuevo ordenamiento de la República, con la inversión del reparto tradicional de las competencias legislativas entre el Estado y las Regiones y con la atribución de importantes competencias administrativas a los Municipios y otras entidades locales; la elección popular directa del Jefe del Estado y una nueva forma de gobierno que extiende y desarrolla en el ámbito nacional las experiencias ya en curso a nivel local; la reforma del Parlamento, con la superación del bicameralismo perfecto, la reducción del número de parlamentarios y la atribución de funciones diversas a cada una de las Cámaras, una de las cuales asume predominantemente un papel de garantía dirigido a proteger en un sistema mayoritario intereses y valores permanentes; la constitucionalización del fin político de la Unión Europea; y el refuerzo del sistema de garantías en las relaciones entre las instituciones en la doble vertiente de los derechos de los ciudadanos y de la autonomía e independencia de la magistratura²⁶.

Sin embargo, el contenido de la reforma es mucho más amplio, pues se incluyen modificaciones en la práctica totalidad de los nuevos artículos 55 a 139. Modificaciones que empiezan por el título de la nueva Segunda Parte de la Constitución, que pasa a denominarse «Ordenamiento federal de la República», y que se traducen en una nueva sistemática de la Parte II que se ordena en los siguientes Títulos: Título I «Municipio, Provincia, Región y Estado» (arts. 55-63); Título II «El Presidente de la República» (arts. 64-72); Título III «El Gobierno» (arts. 73-76); Título IV «El Parlamento» (art. 77-105); Título V «Administraciones Públicas, autoridades de garantía y órganos auxiliares» (arts. 106-113); Título VI «Participación de Italia en la Unión Europea» (arts. 114-116); Título VII «La Justicia» (arts. 117-133); y Título VIII «Garantías constitucionales» (arts. 134-139)²⁷.

Para dar cuenta cabal de toda la reforma sería preciso examinar a continuación por separado cada uno de estos apartados, pero resulta evidente que en un trabajo de las características del presente no serían abordables todos los Títulos con la debida atención. Dado que con nuestra labor no pretendemos nada más que una primera aproximación al tema, decidimos considerar a continuación únicamente cuatro apartados que se centrarán en resaltar las novedades introducidas en las mismas materias encomendadas a los cuatro Comités en los que se organizó la Comisión. De este modo, será más factible seleccionar las innovaciones que con-

²⁶ Traducimos sus palabras del punto 3 de la «Relazione introduttiva» —de la Primera Relación de la mayoría transmitida a la Presidencia de la Cámara y a la Presidencia del Senado el 30 de junio de 1997— *Atto Camera n. 3931* y *Atto Senato n. 2583*.

²⁷ A pesar de la extensión y complicada sistematización de la reforma, el Proyecto de Ley Constitucional de la Comisión se aprobó formalmente en un artículo único; de esta circunstancia se derivarán importantes consecuencias con relación a las votaciones en los Plenos de las dos Cámaras.

sideramos de mayor importancia, al tiempo que nos permite utilizar nuestros criterios para la ordenación de las materias a tratar.

4.1. *Forma de gobierno, Presidente de la República, Gobierno y Administración*

El Comité encargado de la forma de gobierno se ocupó, además de la forma de gobierno propiamente dicha (la cual se infiere principalmente de los Títulos II y III del proyecto de reforma de la Segunda Parte de la Constitución), de la nueva regulación del Presidente de la República (Título II), de la normativa relativa al Gobierno (Título III), y de la nueva ordenación de las Administraciones Públicas (Sección I del Título V). A continuación se contemplarán por separado las innovaciones más importantes con respecto a esos cuatro elementos.

A) Italia, que durante décadas ha representado un modo prototípico de parlamentarismo puro, parece disponerse a modificar su sistema de gobierno. Efectivamente, el Comité de la forma de gobierno, después de descartar las soluciones presidencialistas²⁸, se planteó la disyuntiva entre un parlamentarismo según el modelo del «premierato» o del «gobierno del primer ministro» —que es el de los sistemas del Reino Unido, de Alemania y de España— y un modelo «semipresidencial» —que es el que más se está difundiendo recientemente en Europa. Finalmente la Comisión Bicameral se inclinó por el modelo semipresidencial, aunque, eso sí, por un «semipresidencialismo italiano» o un «semipresidencialismo atemperado» con respecto al modelo francés de la Quinta República. La opción italiana por el semipresidencialismo se concreta en una reformulación de la figura del Presidente de la República y la configuración de un «neoparlamentarismo» en lo que se refiere a las relaciones del Gobierno con el Parlamento.

Según el proyecto de reforma, el Presidente de la República pasará a ser elegido directamente por el Pueblo, asumiendo unos cometidos que le permiten incidir en el ejercicio de la dirección política del Estado. En este momento, las competencias presidenciales que hay que destacar son las referentes a su facultad de disolución anticipada de la «Cámara Política» con el consiguiente llamamiento al

²⁸ Según T. Martines, la adopción de una nueva forma de gobierno presidencial no es posible mediante un poder constituido, puesto que para establecerla sería necesaria una Asamblea Constituyente que aprobara una nueva Constitución. En cambio, sí sería posible la introducción de un sistema semi-presidencial, porque, aunque se potenciaran las atribuciones de *indirizzo politico* del Presidente de la República, permanecería inalterado el elemento característico del sistema parlamentario —la relación de confianza entre Parlamento y Gobierno— (*Diritto.., op. cit.*, pp. 948-949).

electorado. Con la reforma de la Constitución, el Presidente de la República únicamente podrá ejercitar la disolución anticipada de la Cámara de los Diputados, y sólo en el caso de dimisión del Jefe del Gobierno (art. 70). Otra importante novedad es que la atribución presidencial de la disolución anticipada no precisa refrendo, de modo que el Presidente de la República podrá decretarla oídos los Presidentes de la Cámara y del Senado (art. 71). En el art. 70 del proyecto de reforma se prohíbe la disolución de la Cámara durante el año siguiente a su elección y durante el llamado «semestre blanco», es decir, durante los últimos seis meses del mandato del Presidente de la República.

La nueva forma de gobierno también es semipresidencial porque subsiste la necesidad del Gobierno de contar con la confianza parlamentaria, si bien con rectificaciones respecto al tradicional modelo italiano de parlamentarismo. El Presidente de la República nombra al Jefe de Gobierno «tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati» —art. 66. *b*)—; a continuación se forma el Gobierno y, dentro de los diez días posteriores a la formación del Gobierno, el Jefe del Gobierno debe presentar su programa ante las dos Cámaras, aunque la Constitución presume el otorgamiento de la confianza parlamentaria (art. 74). La relación de confianza se establece únicamente entre el Gobierno y la Cámara de los Diputados, pues el proyecto de reforma de la Constitución prevé la dimisión del Gobierno en el supuesto de elección de la Cámara y cuando se haya perdido la confianza porque la Cámara de los Diputados no apruebe una cuestión de confianza o porque apruebe una moción de censura (art. 74). En consonancia con las exigencias del semipresidencialismo, en el art. 74 también se impone la dimisión preceptiva del Gobierno como consecuencia de cada elección del Presidente de la República.

Podemos concluir el apartado de la forma de gobierno con las palabras del Relator Cesare Salvi, quien señaló que la opción por el modelo semipresidencial no se ha hecho con una recepción íntegra de la Constitución francesa, sino con adaptaciones que permiten adecuar el modelo a la tradición institucional y parlamentaria italiana²⁹.

B) La reforma también se propone modificar la configuración de la Presidencia de la República en lo que se refiere a sus rasgos de definición, su elección y sus atribuciones.

Si en el art. 87 de la Constitución vigente se define al Presidente de la República como Jefe del Estado que representa la unidad nacional, en la propuesta de

²⁹ «Relazione sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni» —de la Segunda Relación de la mayoría transmitida a la Presidencia de la Cámara y a la Presidencia del Senado el 4 de noviembre de 1997— *Atto Camera n. 3931-A* y *Atto Senato n. 2583-A*, p. 29.

reforma de la Comisión se acentúa su significación como órgano de garantía, estableciendo que le incumbe la garantía de la independencia e integridad de la Nación, la vigilancia del respeto de la Constitución y la garantía del respeto de los Tratados y obligaciones internacionales derivados de la pertenencia de Italia a organizaciones internacionales y supranacionales (art. 65).

La elección directa del Presidente de la República se efectuará por el sistema de *ballotage* a doble vuelta, de modo que pueda ser elegido por la mayoría absoluta de los votantes; y el Presidente podrá ser reelegido por una sola vez. Las candidaturas podrán ser propuestas por un Grupo Parlamentario, por cincuenta mil electores o por representantes en el Parlamento italiano, en el Parlamento Europeo, o de las Regiones y Entes Locales en el número y según las modalidades establecidas por la Ley. En razón de las singularidades italianas debidas a las relaciones de los poderes mediáticos y políticos, la Constitución se preocupa por imponer a la legislación que asegure la paridad tanto en la financiación como en la participación en las transmisiones de radio y televisión (art. 67).

Entre las nuevas facultades del Presidente destaca la atribución de la presidencia de un nuevo órgano de relevancia constitucional, el Consejo Supremo para la Política Extranjera y la Defensa, atribución que, si no convierte estas materias en un dominio reservado al Presidente, si le permitirá desempeñar al respecto un papel de privilegio. No obstante, la figura del Jefe del Estado italiano no se equipará a la del Presidente de la República francesa desde el momento en que carece de los poderes presidenciales del art. 16 de la vigente Constitución francesa, porque no está previsto en la reforma que presida los Consejos de Ministros y, porque, como ya se ha visto, no tendrá poderes ilimitados de disolución de las Cámaras. En la Constitución vigente el Presidente de la República tenía que autorizar la presentación de proyectos gubernamentales de ley y podía reenviar a las Cámaras las leyes aprobadas por el Parlamento; con la reforma constitucional, además de esas atribuciones, el Presidente contará con la facultad de reenviar al Gobierno los actos normativos con fuerza de ley y los reglamentos aprobados por él (art. 66). En fin, también se refuerzan las atribuciones presidenciales en la medida en que la reforma constitucional prevé un amplio ámbito de cuestiones en el que no se contempla la necesidad del refrendo por el Jefe del Gobierno o por los Ministros³⁰.

³⁰ En el segundo apartado del art. 71 del proyecto de reforma se especifica que «non sono sottoposti a controfirma la nomina del Primo ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento della Camera dei deputati, l'indizione dei referendum nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio delle leggi, dei decreti aventi valore di legge e dei regolamenti, la promulgazione delle leggi, l'invio dei messaggi alle Camere, le nomine che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione e quelle per quali la legge non preveda la proposta del Governo».

C) Resultan menos ostensibles las modificaciones que plantea la reforma constitucional con relación al Jefe del Gobierno y al Gobierno, si bien, de lo que ya hemos dicho, se desprende la necesidad que tiene el Gobierno de contar permanentemente con la confianza de la Cámara de los Diputados y se deduce que los poderes gubernamentales podrán verse reducidos en la misma medida en que la actividad del Presidente de la República pueda incidir en el ejercicio de la dirección política del Estado.

La primera novedad apreciable es que, si fructifica el proceso de reforma, el Presidente del Consejo de Ministros pasará a denominarse «Primer Ministro». En paralelo, se puede detectar un propósito de reforzar el papel del Primer Ministro con respecto al Gobierno. Aparte de que el Primer Ministro debe ser designado teniendo en cuenta los resultados electorales de la Cámara, la acentuación del principio monocrático en el seno del Gobierno se percibe por dos innovaciones del proyecto de reforma. En primer lugar, porque el Primer Ministro conserva las atribuciones que le encomienda el actual apartado primero del art. 95 de la Constitución vigente, mientras que a los ministros el proyecto de reforma únicamente les encomienda la dirección de los Ministerios y de otras unidades administrativas en el ámbito de las directivas del Primer Ministro (art. 73). Y, en segundo lugar, porque el proyecto de reforma, a diferencia de la vigente Constitución, encarga al Primer Ministro la facultad de proponer la revocación de los ministros —art. 66. c)—, lo cual, si se suma a la prohibición de mociones de censuras individualizadas contra ministros (art. 74), conduce a la conclusión de que el proyecto pretende conferir al Primer Ministro atribuciones efectivas de destitución ministerial, atribuciones que en la actualidad ejerce en gran medida el Parlamento italiano. Con todo, resulta evidente que el Primer Ministro italiano no llega a disponer de la primacía constitucional con la que se ha fortalecido la figura del Presidente de Gobierno español.

Según el proyecto de reforma, el Gobierno en su conjunto asumirá la dirección de la política nacional y dispondrá de la Administración y de las Fuerzas armadas, en el ámbito de las normas de la Constitución y de la Ley. En general, se aprecia la preocupación del proyecto de reforma por configurar un Gobierno fuerte. En materia de fuentes normativas se nota esa preocupación porque el proyecto prevé una reserva relativa de ley para la ordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros y el número y atribuciones de los Ministerios. Ministerios que, según recuerda el proyecto de reforma constitucional, sólo podrán ser instituidos para las materias reservadas a la competencia del Estado (art. 73). Se aprecia, igualmente, porque el proyecto admite en ciertos casos la reserva de reglamento, así como los reglamentos independientes en las materias no reservadas constitucionalmente a la Ley. Y, para terminar, la tendencia a fortalecer al Gobierno se advierte asimismo en el reconocimiento de la facultad de inscribir sus proyectos de ley con prioridad en el orden del día parlamentario y en la facultad de fijar un plazo para que las Cámaras aprueben sus proyectos (art. 95).

D) La primera modificación con respecto a la Administración es de orden sistemático, pues en el texto de reforma, pese a reconocer que el Gobierno dirige a la Administración, la Administración Pública no se contempla en subordinación sistemática al Gobierno, como sucede con la vigente Constitución en el Título III del Gobierno, sino que se regula en un Título V separado de las «Pubbliche Amministrazioni, Autorità di garanzia e organi ausiliari»³¹. Esta modificación sistemática se justifica, entre otras razones, porque la regulación del proyecto de reforma no está destinada primordialmente a la Administración general del Estado, puesto que se concibe también como la normativa de las Administraciones descentralizadas.

Desde un punto de vista técnico-jurídico, son destacables tres de las innovaciones del contenido relativo a las Administraciones Públicas. En primer lugar, la preocupación de la reforma de la Constitución por distinguir entre política y administración, ya que en el primer apartado del nuevo art. 106 se determina que las Administraciones operan en el interés de los ciudadanos, según los principios de imparcialidad, razonabilidad y transparencia, pero se distinguen de los órganos de dirección política, que son los que determinan las direcciones fundamentales, los programas y verifican los resultados. En segundo lugar, también hay que destacar que en el apartado segundo del art. 106 se prevé que las Administraciones Públicas, salvo en los casos previstos por la Ley por razones de interés público, actuarán de acuerdo con las normas de Derecho Privado y estarán obligadas al resarcimiento del daño injusto ocasionado a terceros según las reglas del Derecho Civil. Y, en fin, en tercer lugar, sobresale que, frente a la reserva de ley prevista en el art. 97 de la Constitución vigente, en el tercer apartado del art. 106 se configura una reserva de reglamento para la organización de las Administraciones públicas.

4.2. Parlamento, fuentes normativas y participación de Italia en la Unión Europea

En el proyecto de reforma de la Constitución el Parlamento se contempla en el Título IV, y en la Sección II de ese apartado, bajo el título de «La formazione delle leggi», se regulan las diversas especies de leyes, así como otras fuentes normativas.

³¹ Por razones de brevedad sólo nos ocupamos de estos otros órganos para señalar que se mantiene la relevancia constitucional del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo —órgano del que prescindía el texto de reforma aprobado el 30 de junio de 1997—, del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, y que ahora se constitucionalizan las Autoridades de garantía y vigilancia —en materia de derechos y libertades constitucionalmente garantizados—, el Defensor Cívico —como órgano de garantía en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones— y la Abogacía del Estado —que representa en juicio a la Administración del Estado—.

Las normas relativas a participación de Italia en la Unión Europea se establecen en un Título *ad hoc*, el Título VI. En este epígrafe se tratará separadamente de estas tres cuestiones que fueron objeto de redacción por un único Comité.

A) En la configuración del Parlamento el proyecto de reforma ha optado por el principio bicameral, aunque se ha decidido también por la ruptura con el modelo tradicional italiano del bicameralismo equilibrado, perfecto, o paritario. Efectivamente, como se podrá comprobar a continuación, la Cámara de los Diputados se construye como la «Cámara política» del sistema, mientras que el Senado de la República se concibe como la «Cámara de Garantía».

A pesar de que las normas electorales se han remitido a una futura ley ordinaria, el proyecto de Constitución establece algunos criterios relevantes en la materia. Un rasgo de incuestionable importancia es que los miembros de las dos Cámaras serán elegidos por sufragio universal y directo, ampliándose la base representativa porque se rebajan los requisitos de edad. El derecho de sufragio activo para el Senado se extiende también a los que han cumplido los dieciocho años y se reduce la edad mínima para el derecho de sufragio pasivo, en el caso de la Cámara a veintiún años y en el del Senado a treinta y cinco años. La reforma constitucional impone también una drástica reducción del número de parlamentarios, determinando que la Cámara se componga de un número a fijar por la ley ordinaria entre cuatrocientos y quinientos diputados (cuando el número actual es de 630), y que el número de Senadores sea de doscientos —cuando ahora su número es de 315— (arts. 77-79).

En el caso del Senado el proyecto de reforma de la Constitución únicamente impone que sea elegido con base regional mediante la determinación de un número fijo de senadores por circunscripción y un reparto proporcional del resto de los senadores a elegir por las Regiones. Merece la pena detenerse en precisar algunos extremos relativos a la composición del Senado. Al inicio de las labores de la Comisión Bicameral se barajó la posibilidad de configurar un «Senado de las Regiones»; posteriormente se estudió la constitución en su seno de una «Comisión de Autonomías territoriales», y finalmente el proyecto decidió que el Senado tendría unas sesiones especiales en las que participarían, además de sus miembros, representantes de las Regiones y de los Entes Locales. Concretamente, en el art. 89 se determina que integrarán el Senado en sesión especial, en número igual al de senadores, los consejeros municipales, provinciales y regionales electos en cada Región según normas cuyos criterios se establecen en el proyecto de Constitución y que deberán ser desarrolladas mediante Ley. Se sigue admitiendo la presencia de senadores vitalicios, pero ahora no será posible su nombramiento por el Presidente de la República, pues se limita su número al de los ex Presidentes de la República.

La Cámara de los Diputados asume el ejercicio de la potestad legislativa con carácter general y, además, monopolizará la relación de confianza con el Gobier-

no, ya que sólo es en esta Cámara Baja donde se plantearán las cuestiones de confianza y las mociones de censura y, precisamente por eso, sólo la Cámara de los Diputados podrá ser disuelta anticipadamente. También, por su carácter de Cámara política, el proyecto de reforma atribuye en exclusiva a esta nueva Cámara Baja la convalidación de los decretos-leyes y regula sólo en el seno de la Cámara el estatuto de la oposición, en el que destaca la facultad que tiene la oposición de nombrar a los Presidentes de las Comisiones de control y de garantía (art. 83).

El Senado sólo interviene limitadamente en el ejercicio de la potestad legislativa, pues, como se verá, se han previsto unas leyes monocamerales aprobadas solamente por la Cámara. En contrapartida, el Senado asume todas las atribuciones relativas a nombramientos del Parlamento y así, será aquella Cámara la que designe a cinco Magistrados del Tribunal Constitucional y a los vocales de los Consejos Superiores de la Magistratura (art. 88). En fin, aunque se prevé que las dos Cámaras puedan constituir Comisiones de investigación si lo solicita un tercio de sus miembros, únicamente se atribuyen a las Comisiones de investigación del Senado los mismos poderes que los de los órganos judiciales en cuanto a instrucción y examen (art. 105).

B) Con relación a las fuentes normativas es preciso comenzar destacando que las atribuciones legislativas del Parlamento se verán sensiblemente reducidas por el incremento de las competencias legislativas de las Regiones, por las nuevas atribuciones reglamentarias del Gobierno y por las facultades normativas cedidas a la organización de la Comunidad Europea. Respecto al incremento de las atribuciones legislativas de las Regiones, en este lugar conviene subrayar que se ha invertido el modo de reparto de la constitución vigente, puesto que en el proyecto de reforma se acoge la técnica federal por la que sólo se enumeran las materias de competencia legislativa del Estado atribuyéndose el resto a las Regiones (art. 58).

Por otra parte, como consecuencia de la especialización en las atribuciones de las Cámaras y de la configuración del Senado como una «segunda Cámara», se introducen importantes modificaciones en el procedimiento legislativo que conducen a la aparición de tres clases de leyes: las leyes bicamerales paritarias, las leyes bicamerales no paritarias y las leyes monocamerales. Se darán leyes bicamerales paritarias en la regulación de las materias establecidas en el art. 90, en la aprobación de las leyes sobre las mismas materias que delegan en decretos legislativos, en la aprobación de la autorización para la ratificación de tratados internacionales y en todas aquellas leyes sobre las que la Constitución impone su aprobación por las dos Cámaras. Para la aprobación de las leyes bicamerales paritarias se prevé el funcionamiento de una Comisión mixta en la que estarán representadas paritariamente ambas Cámaras, Comisión que será la que deba resolver las diferencias en caso de aprobación de textos diferentes por las dos Cámaras. Las leyes bicamerales no paritarias serán las relativas a las materias previs-

tas en los arts. 89 y 93 y se caracterizan, de un lado, porque en caso de diferencias entre las dos Cámaras se impone la aprobación definitiva por la Cámara de los Diputados y, de otro, porque el Senado interviene integrado en sesión especial con los representantes territoriales³². Las leyes monocamerales versarán sobre el elenco de materias del art. 58 si la Constitución no ha previsto su regulación por medio de leyes de los dos tipos precedentes. En el caso de aprobación de una ley monocameral, un tercio de los senadores podrá reclamar el examen y aprobación por el Senado en un plazo breve de tiempo, aunque al final decidirá definitivamente la Cámara de los Diputados.

También con respecto al procedimiento legislativo tiene bastante interés para nosotros que en el proyecto de reforma se suprime el procedimiento especial de delegación de competencia legislativa en las Comisiones, que se regula en el art. 72 de la vigente Constitución italiana y en el art. 75.2 de la Constitución española.

En su proyecto de reforma la Comisión Bicameral ha introducido importantes rectificaciones con respecto al referéndum legislativo, pues se altera la regulación del referéndum abrogativo y se introduce una nueva modalidad de referéndum (art. 97). Se modifica la regulación del referéndum para la derogación de las leyes, porque se eleva a ochocientos mil el número de firmas exigidas, se introduce la exigencia de la homogeneidad de las disposiciones legales sometidas a referéndum —que ya era un criterio jurisprudencial asentado del Tribunal Constitucional—, se prevé la fiscalización del Tribunal Constitucional desde el momento en que se han recogido cien mil firmas y, en fin, se suprime la exclusión de referendos sobre las leyes de autorización de la ratificación de tratados internacionales. Junto al referéndum abrogativo se introduce la modalidad de un referéndum aprobatorio, cuando lo soliciten ochocientos mil electores, para aprobar un proyecto de Ley que haya sido presentado por medio de iniciativa popular, pero que durante dos años no haya sido objeto de aprobación parlamentaria.

Con respecto a los tratados internacionales se disponen varios mecanismos para reforzar el control parlamentario y se prevé mediante ley la autorización de la ratificación de Tratados que signifiquen modificaciones de las leyes o que versen sobre materias reservadas a la ley (art. 102). Son bastantes, igualmente, las modificaciones introducidas respecto a la legislación financiera y presupuestaria (art. 103). Así, se impone la obligación de predeterminar el equilibrio presupuestario admitiendo únicamente las propuestas de modificación que respeten dicho

³² No en todos los casos en los que interviene el Senado integrado en sesión especial serán leyes bicamerales no paritarias, pues en el art. 89 se prevé una aprobación de modo paritario para la regulación de las materias indicadas en su párrafo *a*) —de la legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los Municipios y Provincias— y en su párrafo *d*) —autonomía financiera de los Municipios, Provincias y Regiones y atribución de patrimonio a las Provincias, a las Regiones y al Estado—.

equilibrio. Se admite el recurso al endeudamiento, pero sólo para gastos de inversión o en caso de acontecimientos extraordinarios con consecuencias financieras excepcionales. Y, en cuanto a las leyes que impliquen nuevos o mayores gastos, se deben indicar los medios para hacerles frente con observancia de los límites establecidos respecto al endeudamiento; aun cumpliendo esos requisitos, el Gobierno podrá oponerse a su aprobación, y ese veto sólo podrá ser superado por la mayoría absoluta de las dos Cámaras. En fin, desde un punto de vista técnico, es destacable que el Constituyente de 1997 también hace un llamamiento a la Codificación como remedio para mejorar defectuosas técnicas legislativas (art. 92).

El proyecto de reforma mantiene las atribuciones normativas del Gobierno con fuerza de ley, conservando sustancialmente inalteradas las delegaciones para emanar decretos legislativos (art. 88) e introduciendo muchas restricciones en lo que se refiere a los decretos-leyes (art. 89). En efecto, los decretos-leyes sólo se podrán aprobar para la adopción de medidas de carácter específico, de contenido homogéneo y de inmediata aplicación, y el ámbito en el que puede intervenir el decreto-ley se restringe a las materias de seguridad nacional, catástrofes públicas y normas financieras. Además, el decreto-ley se somete a los siguientes límites: no podrá invadir las materias que se regulan mediante leyes bicamerales, las normas de los decretos de urgencia no podrán renovar normas de decretos-leyes no convertidos, tampoco podrán poner en vigor normas declaradas ilegítimas por el Tribunal Constitucional, ni atribuir delegaciones legislativas, ni conferir potestad reglamentaria en materias reguladas por ley formal. En fin, el decreto-ley será convalidado sólo por la Cámara de Diputados, la cual no podrá modificarlo salvo para la cobertura de gastos financieros.

C) Desde el comienzo de la labor constituyente de la Comisión Bicameral se optó por regular la cuestión de la participación de Italia en la Unión Europea mediante un apartado especial en el proyecto de reforma. Con relación a la valoración constitucional de la integración italiana en Europa se enfrentaron dos orientaciones, una, partidaria de regular con todo detalle la participación italiana en Europa y, otra, que consideraba más pertinente establecer unas normas que recogieran los principios más esenciales. Finalmente se impuso esta última concepción y, por eso, la regulación del tema se efectúa en un Título sistematizado en tres artículos³³.

³³ La Relatora Dentamaro resume la inspiración de la Comisión en estos términos: «compiuta la precisa scelta di non costituzionalizzare alcuno dei contenuti dei trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione, perchè coincidenti spesso con la determinazione di obiettivi di politica economica e di politica istituzionale collegati alle fasi del progressivo sviluppo della Unione europea e quindi costantemente modificabili, si sono cercate formule elastiche

En el art. 114 se proclama que Italia participa en el proceso de unificación europea en condiciones de paridad con el resto de los Estados miembros, con respeto a los principios supremos del ordenamiento y de los derechos inviolables de la persona humana —que son los mismos límites ya enunciados por el Tribunal Constitucional frente a la integración europea— y promoviendo y favoreciendo un ordenamiento fundado en los principios de democracia y de subsidiariedad. Con respecto a futuras «limitaciones de soberanía»³⁴, en el mismo artículo se admite que se podrán consentir con leyes aprobadas por la mayoría absoluta de las dos Cámaras, si bien estas leyes podrán ser sometidas a referéndum cuando lo soliciten un tercio de los miembros de una de las Cámaras, u ochocientos mil electores.

El art. 115 afirma que las Cámaras concurren a la definición de la dirección de la política europea y que el Gobierno debe informarlas sobre los procedimientos de formación de las normas y de los actos comunitarios, así como someter a su parecer las designaciones de cargos para los órganos comunitarios. Y en el art. 116 se prevé que las Regiones, en materia de su competencia, participarán en las decisiones dirigidas a la formación de los actos comunitarios y proveerán a la ejecución de la normativa comunitaria.

4.3. *Tribunal Constitucional y organización judicial*

El Comité sobre el sistema de las garantías asumió la redacción preparatoria acerca de las Autoridades de garantía y otros órganos de relevancia constitucional (que se regulan en el proyecto en la Sección II del Título V), de la Administración de Justicia (a la que se dedica el Título VII del proyecto), y del Tribunal Constitucional (que se contempla en la Sección I del Título VIII del proyecto). Por nuestra parte, a continuación nos ocuparemos de las novedades introducidas en lo que concierne al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial.

che assicurino strumenti per un adeguamento continuo dell'ordinamento a un processo politico-istituzionale che è per sua natura estremamente dinamico» («Relazione sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea» —de la Segunda Relación de la mayoría transmitida a la Presidencia de la Cámara y a la Presidencia del Senado el 4 de noviembre de 1997— *Atto Camera n. 3931-A* y *Atto Senato n. 2583-A*, pp. 64-65).

³⁴ Porque con respecto a las pasadas limitaciones de soberanía, la Relatora Dentamaro dice que «si considerano, ovviamente, acquiste le limitazioni di sovranità finora poste mediante la ratifica dei trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione, in quanto, pur autorizzate in passato con legge ordinaria e quindi con qualche forzatura interpretativa dell'articolo 11 della Costituzione vigente, sono state da tempo legittimate pienamente ... dalla Corte Costituzionale e dalla volontà popolare» («Relazione sul Parlamento» citada, p. 65).

A) El Tribunal Constitucional ya ha demostrado su esencialidad en el sistema jurídico-constitucional italiano y, por eso, aunque la reforma constitucional modifica su composición y atribuciones, lo hace para incrementar su significación en dicho sistema.

El proyecto de reforma rectifica la composición del Tribunal Constitucional elevando el número de sus miembros de 15 a 20 magistrados, y modificando los titulares de la designación, pues el texto de la Comisión Bicameral mantiene la designación de cinco de ellos por el Presidente de la República y de otros cinco por las supremas magistraturas ordinarias y administrativas y atribuye *ex novo* el nombramiento de cinco al Senado y de los otros cinco al colegio de representantes territoriales que se integran en sesión especial con dicha Cámara. También importa destacar que en el proyecto se permite que el Tribunal se organice en Secciones para el desarrollo de su actividad (art. 135).

El texto que analizamos incrementa las atribuciones del Tribunal Constitucional porque aumenta el número de sujetos que pueden acceder a su jurisdicción y porque amplía el objeto de su fiscalización. Efectivamente, de modo semejante a lo que sucede en nuestro Derecho, en la reforma se admite que un quinto de los componentes de cada una de las Cámaras planteen un contencioso constitucional frente a las leyes por violación de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución (art. 137). Y en el art. 59 del proyecto de Constitución se legitima a los Municipios y Provincias para impugnar ante el Tribunal Constitucional las leyes del Estado o de las Regiones que atenten contra su autonomía, así como para plantear conflictos de competencias ante la Jurisdicción Constitucional (art. 134 *d*).

El Tribunal Constitucional amplía su ámbito de intervención porque el proyecto de reforma, de modo semejante a lo que sucede en Alemania, Austria y España, se remite a la ley para la regulación de recursos frente a los actos de los poderes públicos que podrán interponer los particulares lesionados en sus derechos fundamentales (art. 134 *i*). También se amplía el objeto, porque el Tribunal Constitucional conocerá de las controversias sobre la inconstitucionalidad de los reglamentos que regulan la organización de la Administración estatal (art. 134 *b*). En fin, el ámbito de intervención se incrementa porque el Tribunal Constitucional deberá resolver los recursos contra las decisiones de las Cámaras sobre la proclamación de parlamentarios electos (art. 134 *g*), y en materia de la elección del Presidente de la República y sobre las causas de su inelegibilidad o su incompatibilidad (art. 134 *f*).

Por último, desde un punto de vista técnico es de gran interés, por una parte, que, como sucede en Alemania y España, se prevean las *dissentings opinions* de los magistrados, y, por otra, que, recordando el originario modelo kelseniano de jurisdicción constitucional, el proyecto de reforma module la eficacia en el tiempo de las resoluciones del Tribunal Constitucional admitiendo que, en determinados casos, se puedan diferir sus efectos hasta un año después del pronunciamiento (art. 136).

B) La reforma de la Constitución no ha podido soslayar la batalla entre jueces y fiscales de un lado, y políticos de otro, enfrentamiento que se dio a comienzo de la década de los noventa y que todavía no ha terminado. Por eso, el Título VII incluye dieciséis artículos de un contenido muy pormenorizado sobre la Administración de Justicia. Este fenómeno de constitucionalización masiva de principios ha sido muy discutido, y no se puede descartar una posterior rectificación del proyecto de reforma en el sentido de remitir su regulación a la ley ordinaria.

El proyecto de reforma de la Constitución proclama el principio de la unidad de la jurisdicción, si bien admite dos órdenes jurisdiccionales especiales de una justicia ordinaria y de una justicia administrativa (apartado 1 del art. 118)³⁵. Para la especialización material de esas dos jurisdicciones se abandona el principio distintivo entre derechos subjetivos e intereses legítimos de la Constitución vigente, estableciendo que la jurisdicción administrativa se ejercerá por los jueces de los Tribunales de justicia administrativa sobre la base de materias homogéneas indicadas por la ley referente al ejercicio de los poderes públicos (art. 119.1)³⁶. E importa subrayar que esa especialización se ve correspondida en el proyecto de reforma con la constitución de dos Consejos Superiores de la Magistratura como órganos de gobierno y administración de ambas ramas judiciales. Los tres quintos de los vocales de los dos Consejos Superiores de la Magistratura serán elegidos por los jueces (y por los «magistrati del pubblico ministero», en el caso del Consejo de la Magistratura ordinaria) y los otros dos quintos serán elegidos por el Senado entre profesores de Universidad en materias jurídicas y entre abogados con más de quince años de ejercicio. El Presidente de la República presidirá los dos Consejos, y serán miembros natos del Consejo de la Magistratura ordinaria el primer Presidente de la Corte di Cassazione (Tribunal Supremo) y el Procuratore Generale (Fiscal General), y del Consejo de la Magistratura administrativa el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa (art. 120).

En el primer apartado del art. 118 se establece que los jueces ordinarios y administrativos, así como los «magistrati del pubblico ministero» (Ministerio Fiscal) constituyen un orden autónomo e independiente de todo poder. No obstante, en una nueva reacción frente al fenómeno de la judicialización de la política, la Constitución establece las reglas para la separación de las carreras de jueces y

³⁵ En el apartado tercero del art. 119 del proyecto de reforma se prevén, sólo para tiempos de guerra, los Tribunales militares, que tendrán jurisdicción únicamente sobre los delitos militares cometidos por los pertenecientes a las Fuerzas Armadas.

³⁶ El proyecto de reforma se diferencia de la Constitución vigente porque el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas, en lugar de ser considerados órganos de la justicia administrativa como parece deducirse del art. 103 de la Constitución de 1947, se regulan en los dos primeros apartados del art. 113, es decir, en un lugar separado del Título dedicado al Poder Judicial y a la jurisdicción administrativa.

fiscales³⁷. Y, en consecuencia con esa preocupación, el proyecto de reforma prevé la subdivisión del Consejo Superior de la Magistratura ordinaria en dos Secciones, una de jueces y otra de fiscales (art. 120.4), regulando sus respectivas competencias en el art. 121.

Para ir concluyendo este apartado dedicado a la Administración de Justicia todavía hay que señalar que en la Sección II del Título VII se incorporan normas relativas a la jurisdicción que incluyen principios de carácter penal y procesal. En el art. 129 del proyecto de reforma se pretende recoger un «derecho penal mínimo» que se basaría en los siguientes principios: a) indicación al legislador penal de que las normas penales deberán tutelar bienes de relevancia constitucional (apartado 1); b) constitucionalización de la exigencia del carácter ofensivo («*offensività*») de la acción punible (apartado 2)³⁸; c) prohibición de la interpretación analógica o extensiva en materia penal; y d) reserva de Código en materia penal (apartados 3 y 4). Hay que entender que, también como reacción a la politización de la justicia, en el proyecto de reforma se constitucionalizan una serie de principios de carácter procesal que en el Derecho vigente se encomiendan a la legislación ordinaria. Y, así, por ejemplo, en el art. 130.1 del proyecto se establece que «la giurisdizione si attua mediante giusti processi regolati dalla legge, ispirati ai principi dell'oralità, della concentrazione e dell'immediatezza. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità e davanti a giudice terzo. La legge ne assicura la ragionevole durata». Aunque en el mismo artículo y en los arts. 131-133 se constitucionalizan otros muchos principios procesales.

³⁷ Las reglas se determinan en el art. 124 y son las siguientes: a) se accede a la magistratura ordinaria mediante un único concurso; b) durante tres años todos los ingresados ejercerán funciones judiciales; c) al cabo de tres años, el Consejo Superior de la Magistratura ordinaria asigna a los ingresados a la judicatura o al Ministerio Fiscal; y d) se admite el paso de una a otra carrera mediante concurso restringido, pero en ningún caso se podrán desempeñar las funciones de juez de lo penal y de fiscal en el mismo distrito judicial.

³⁸ Como señaló el relator Marco Boato, «il primo comma dell'articolo prevede che le norme penali tutelano beni di rilevanza costituzionale. Il secondo comma del medesimo articolo prevede che non è punibile chi ha commesso un fatto previsto come reato nel caso in cui esso non abbia determinato una concreta offensività. Si tratta di disposizioni tra loro intimamente connesse, dirette in sostanza a costituzionalizzare quei principi che, con estrema sintesi, si è soliti definire con la formula 'diritto penale minimo' e che recepiscono una importante linea di pensiero della dottrina penalistica... Alla base del paradigma assiologico del diritto penale minimo è la considerazione secondo la quale, tenuto conto che la sanzione penale è quella più drastica prevista dall'ordinamento ..., essa deve essere irrogata come extrema ratio» («Relazione sul sistema delle garanzie» —de la Segunda Relación de la mayoría transmitida a la Presidencia de la Cámara y a la Presidencia del Senado el 4 de noviembre de 1997— *Atto Camera n. 3931-A* y *Atto Senato n. 2583-A*, pp. 104-105).

4.4. *La forma territorial del Estado*

El Comité sobre la forma de Estado se encargó de la forma territorial del Estado (que el proyecto de reforma incluye en el Título I de la Segunda Parte) y de la revisión constitucional (que se mantiene sustancialmente inalterada en la Sección II del Título VIII del proyecto). No obstante, dada la importancia que adquiere el nuevo sistema de descentralización, muchos aspectos relevantes de la forma territorial del Estado se contemplan en otros lugares sistemáticos del proyecto de reforma.

Las innovaciones relativas a esta cuestión empiezan por el nuevo título de toda la Parte Segunda, que pasa a denominarse «Ordinamento federale della Repubblica». Con respecto a la forma territorial del Estado italiano, el proyecto de reforma constitucional se plantea implantar un sistema federal³⁹, pero no por medio de la importación de características de otros federalismos, sino mediante una profundización de la descentralización a partir del actual modelo regional. Buena prueba de ello es que se conservan las condiciones particulares de autonomía de las Regiones de Estatuto especial (apartado segundo del art. 57), admitiéndose que las Regiones de régimen común puedan llegar a conseguir esas condiciones particulares de autonomía con la aprobación de las correspondientes Leyes Constitucionales (apartado cuarto del art. 57).

Las novedades también se pueden apreciar en la redacción de los dos primeros artículos del Título I, los cuales, por su interés, reproducimos parcialmente:

Art. 55. La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province e le Regioni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (...)

Art. 56. Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla

³⁹ Francesco D'Onofrio, Relator de la forma territorial de Estado, señala al respecto que «non si rischia pertanto di passare dalla unità nazionale alla disunione nazionale ma, al contrario, dal patto di unità nazionale stipulato con la Costituzione repubblicana vigente ad un nuovo patto di unità nazionale, nella convinzione che il patto federale è oggi capace di dare nuovo vigore e nuova linfa proprio all'unità nazionale che è posta in discussione se si resta immobili nella conservazione dello status quo» («Relazione sulla forma di Stato» —de la Segunda Relación de la mayoría transmitida a la Presidencia de la Cámara y a la Presidencia del Senado el 4 de noviembre de 1997— *Atto Camera n. 3931-A* y *Atto Senato n. 2583-A*, p. 21).

base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente ai Comuni, alle Province, alle Regioni e allo Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali (...)

Son demasiadas y de mucho calado las innovaciones implícitas en la redacción que reproducimos de los dos artículos y, por eso, en cuanto al art. 55 nos conformamos con recordar que el Relator D'Onofrio tuvo que advertir que con ese texto «non si intende dissolvere l'unità politica della Repubblica, ma più semplicemente, seppur molto significativamente, affermare che non vi è più identificazione tra la Repubblica intesa come comunità nazionale e lo Stato inteso como aparato centrale»⁴⁰. Y en lo que se refiere al art. 56 interesa señalar que ya se ha planteado que su contenido pudiera ocasionar una mutación inconstitucional de aspectos esenciales de la Primera Parte de la Constitución⁴¹.

Atendiendo a las novedades cualitativas más significativas hay que reparar en el nuevo papel que adquieren los Municipios y Provincias. En virtud del principio de subsidiariedad institucional (o de subsidiariedad vertical) estas Entidades Locales asumen, en principio, la generalidad de las competencias reglamentarias y administrativas, aunque las materias sean de competencia legislativa del Estado o de las Regiones (art. 56, apartado segundo). Por eso, y en coherencia, como ya hemos visto, se ha reconocido a Municipios y Provincias la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional para impugnar las leyes del Estado o de las Regiones o para suscitar conflicto de competencias, así como la posibilidad de estar representados en el Senado integrado en sesión especial y, como consecuencia de ello, la participación en la designación de alguno de los miembros del Tribunal Constitucional. A lo que se puede añadir la previsión del último apartado del art. 56 del proyecto de supresión de todo tipo de control preventivo, sea de tipo jurídico o de oportunidad.

Al pasar a ocuparnos de la nueva significación de las Regiones en el ordenamiento federal hay que empezar recordando que en el apartado primero del art. 58

⁴⁰ En la citada «Relazione sulla forma di Stato», p. 17.

⁴¹ Así, por ejemplo, el profesor Stefano Rodotà advirtió en la prensa que el art. 56 podría incurrir en inconstitucionalidad por un doble motivo: porque en realidad suponía una modificación de la Primera Parte de la Constitución —especialmente de su importante artículo 3—, para lo que no estaba habilitada la Comisión Bicameral, y porque se enfrentaba a la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual ni siquiera la revisión constitucional podría modificar los principios fundamentales de la República («Se la Bicamerale viola la Costituzione», *La Repubblica* del 24 de junio de 1997).

se produce una inversión del criterio de reparto de competencias legislativas, de manera que en el proyecto de reforma únicamente se determinan las materias de competencia estatal⁴². Con relación a este reparto también hay que tener en cuenta que en el segundo apartado del art. 58 se enuncia otro conjunto de materias en las que al Estado le corresponderá la regulación de los principios generales (de las bases). En fin, que en el apartado tercero del art. 58 se establece que «spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa per la tutela di imprescindibili interessi nazionali e quella ad esso attribuita da altre disposizioni della Costituzione». Y entre estas otras disposiciones habrá que considerar como mínimo la propia relación de materias del artículo 58, las de los artículos 90 (de las leyes bicamerales paritarias), 89 (de las leyes bicamerales no paritarias), 106 (de las atribuciones legislativas del Estado en materia de Administraciones Públicas) y 104 (de las potestades legislativas estatales con respecto al presupuesto y finanzas públicas).

Igualmente resulta otra novedad significativa que, al determinar el contenido de los estatutos, el proyecto de reforma autoriza a las Regiones a establecer modalidades propias para su forma de gobierno y para su normativa electoral (art. 60.4 a) y 60.6). También es relevante la autorización a las Regiones para suscribir acuerdos con otros Estados o con entes territoriales internos de otro Estado con respeto a las normas procesales aprobadas mediante leyes estatales (art. 60.2). Y se innova, asimismo, al constituir una Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, los Municipios, las Provincias y las Regiones, formada por Ministros, Alcaldes y Presidentes de las Regiones y Provincias, y que tiene el cometido de promover acuerdos acerca de los fines relativos al ejercicio de las respectivas funciones de gobierno (art. 76).

La profundización en la descentralización de la forma territorial de Estado se verá correspondida con la pretensión de establecer un auténtico federalismo fiscal basado en las siguientes reglas. Los Municipios, Provincias y Regiones podrán establecer tributos e ingresos propios y participarán en una cuota que no podrá ser menor del cincuenta por ciento de los ingresos tributarios del Estado. Esa cuota se calculará después de haber restado los recursos destinados al servicio de la Deuda Pública, al desarrollo económico equilibrado, a un Fondo interterritorial de solidaridad, a las catástrofes naturales y a la seguridad del país.

⁴² El Relator D'Onofrio señaló que «l'individuazione delle materie di competenza statale avveniva sulla base di tre distinti interessi: la soggettività internazionale dello Stato; l'organizzazione dello Stato medesimo; i compiti di benessere per i quali viene attribuita allo Stato la potestà legislativa concernente la definizione dei livelli minimi uniformi nazionali per i diritti sociali, economici e civili. L'unità dell'ordinamento giuridico repubblicano era garantita dal mantenimento della legislazione civile e penale nazionale, e delle relative giurisdizioni» («Relazione sulla forma di Stato», citada, p. 19).

A los Entes territoriales descentralizados se les impone, al igual que al Estado, la prohibición de endeudamiento, salvo para gastos de inversión (art. 62).

5. La propuesta de la minoría de reforma de la Constitución

Después de las elecciones de 1996 los Grupos parlamentarios de Refundación Comunista-Progresistas también eran partidarios de una reforma constitucional, aunque siguiendo el procedimiento previsto en el art. 138 de la vigente Constitución. No obstante, al final decidieron aprobar la Ley Constitucional núm. 1 de 1997, por temor a la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Con respecto a la labor de la Comisión Bicameral, los Grupos de Refundación Comunista-Progresistas, ni en la primera ni en la segunda fase, aceptaron el consenso mediante el que se aglutinó a la mayor parte de las fuerzas políticas y de ahí que defendieran sus propias Relaciones de la minoría, que fueron presentadas por Armando Cossutta, en las que incluían su propio proyecto de reforma de la Constitución⁴³. La oposición de la minoría se refiere a todos los principales puntos de la labor de la Bicameral y, por eso, para dar cuenta de esta disidencia seguiremos el esquema desarrollado en el apartado precedente.

En lo que concierne a la forma de gobierno la Relación de la minoría muestra un total rechazo de la deriva presidencialista del proyecto de la Bicameral, porque «la soluzione adottata corrisponde alle aspirazione politiche delle destre... Col collasso dei partiti si sono affermate le risposte ispirate dalle culture di destra: il secessionismo ed il presidenzialismo che si alimentano vicendevolmente... Una figura istituzionale così fortemente legittimata quale rappresentante di una maggioranza e non di uno schieramento più ampio e più mediato, come è attualmente previsto, non può certo essere il ‘garante’, ma è il vero governante... La scelta è preoccupante e, al di là del dettato normativo letterale, vediamo il rischio di una anche transizione dal decisionismo, che chiaramente caratterizza la riforma, a forme di autoritarismo»⁴⁴. Por lo demás, en el proyecto de reforma de la minoría se mantiene el modelo de

⁴³ En realidad son dos las Relaciones de la minoría, la «Relazione di minoranza» que fue transmitida a la Presidencia de la Cámara y a la Presidencia del Senado el 30 de junio de 1997 (*Atto Camera n. 3931* y *Atto Senato n. 2583*), y la «Relazione di minoranza» transmitida a la Presidencia de la Cámara y a la Presidencia del Senado el 4 de noviembre de 1997 (*Atto Camera n. 3931-A* y *Atto Senato n. 2583-A*). La primera de las Relaciones es la única que incluye un proyecto articulado de reforma de esa minoría. Por dificultades de localización, de la primera Relación sólo citaremos los artículos de ese único proyecto presentado por la minoría. Por lo tanto, las siguientes referencias a la Relación de la minoría son las de la segunda de ellas, que fue la presentada el 4 de noviembre de 1997.

⁴⁴ «Relazione di minoranza» citada, p. 8.

parlamentarismo italiano, con la salvedad de que se propone el reforzamiento de la estabilidad gubernamental por medio de la incorporación de la técnica de la moción de censura constructiva⁴⁵. Con relación a las Administraciones Públicas, la Relación de la minoría, como cabía suponer, califica como trastornadora la previsión del proyecto de reforma del sometimiento de las Administraciones y de su actividad al Derecho Privado, y rechaza la reserva de reglamento para la regulación de la organización de las Administraciones Públicas.

Frente a las diversas soluciones evaluadas por la Comisión Bicameral con respecto al Parlamento, la relación de la minoría comunista propone un Parlamento unicameral —con la denominación de «Asamblea Nacional»—, y critica la fórmula del proyecto de la Bicameral, ya que «ad un bicameralismo perfetto, che abbiamo proposto di trasformare in monocameralismo, si sostituisce un vero e proprio tricameralismo, poichè il Senato, per talune materie, legifera 'in sessione speciale'... Il nuovo Parlamento sembra, già prima di nascere, un vecchio anchilosato, incapace di porsi quale centro vitale di indirizzo, orientamento e controllo del governo, oltrechè sede fondamentale della produzione normativa di maggiore rilievo. In realtà dal quadro complessivo della riforma risulta un Parlamento mal conformato e con un ruolo drasticamente ridimensionato. I centri costituzionali veri della decisione politica diventano il governo e soprattutto il Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo»⁴⁶. En materia de fuentes normativas, la Relación de la minoría no considera admisible la proliferación de tantas clases de Leyes porque resultará incomprensible para el pueblo la labor legislativa del Parlamento. En lo que atañe a la participación de Italia en la Unión Europea, llama la atención la propuesta de que un quinto de los parlamentarios, cinco Consejos regionales o doscientos mil electores puedan instar un control preventivo del Tribunal Constitucional sobre las Leyes de autorización de la ratificación de los Tratados de integración europea⁴⁷.

Los Grupos parlamentarios de Refundación Comunista-Progresistas no son partidarios de incrementar las atribuciones del Tribunal Constitucional y, por eso, en su Relación le confieren prácticamente las mismas que tiene a tenor de la Constitución vigente. El texto de la minoría sí comparte con la mayoría la previsión de un posible retraso por un año de la eficacia de las Sentencias del Tribunal Constitucional y la facultad de los magistrados de presentar votos particulares⁴⁸. Con relación al Poder Judicial la minoría rechaza el propósito constituyente de la Bicameral de separar las carreras de jueces y fiscales y, por lo tanto, tampoco

⁴⁵ En el apartado V. Forma di governo, arts. 5 y 6.

⁴⁶ En la citada «Relazione di minoranza», p. 6.

⁴⁷ Apartado III. Partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, art. 1 *in fine*.

⁴⁸ Apartado V. Sistema delle garanzie, art. 136.

acepta la división del Consejo Superior de la Magistratura. Con respecto al Ministerio Fiscal critica tanto su configuración como un cuerpo jerarquizado, cuanto el sesgo del proyecto de la Bicameral tendente a convertir a los fiscales en «superpolicías».

La Relación de la minoría comienza con un ataque frontal al art. 56 del proyecto de la Bicameral, ataque motivado por razones ideológicas evidentes y por unas tachas de inconstitucionalidad a las que ya hemos aludido. Con respecto al enunciado del título de la Segunda Parte, y en general con respecto a la forma territorial del Estado, la minoría descarta el modelo federal, ya que se mantiene partidario «della Repubblica delle autonomie, di un Stato repubblicano costituito dagli enti locali e dalle Regioni»⁴⁹. En cuanto a aspectos concretos del proyecto de reforma de la Bicameral, la minoría denuncia la atribución a las Regiones de definición de su normativa electoral, porque están en juego derechos políticos que deben ser tutelados para todos en el territorio nacional por la ley estatal⁵⁰. Y también critica la previsión de condiciones especiales de autonomía mediante Leyes Constitucionales, porque representa una invitación a la «especialidad» y a incentivar la fragmentación, en lugar de revalorizar la autonomía y la unidad nacional. En fin, en lo que concierne al federalismo fiscal, la relación de minoría critica, al tiempo, la pretensión de constitucionalizar una cuota rígida de participación de los entes territoriales en los ingresos tributarios estatales y el carácter meramente declaratorio de la mayoría de las normas fiscales.

Addenda et corrigenda

Nota sobre la retirada del proyecto de reforma constitucional de la Comisión Bicameral D'Alema

El primer apartado de esta contribución está dedicado a dar cuenta de las circunstancias que ponían de manifiesto los serios problemas que dificultan la consecución de la gran reforma constitucional en Italia. Pues bien, la historia ha vuelto a repetirse y, a primeros de junio de 1998, se ha decidido el abandono del proyecto de reforma aprobado por la Comisión Bicameral el 4 de noviembre de 1997 y que ha constituido el objeto primordial de este artículo. Por el sistema y los ritmos de publicación de nuestra *Revista*, todavía nos es posible añadir algunos detalles informativos sobre este nuevo episodio del proceso de las reformas constitucionales en Italia (sin efectuar ninguna modificación en el conjunto del trabajo).

⁴⁹ «Relazione di minoranza», p. 4.

⁵⁰ *Loc. cit.*, p. 5.

El Pleno de la Cámara de los Diputados comenzó la primera lectura del proyecto de la Comisión Bicameral con la discusión general sobre el mismo, que se celebró del 26 al 30 de enero de 1998, y después continuó con el examen y votación de las enmiendas al articulado llegando hasta las relativas al art. 69. Hasta ese momento la Cámara había dado el visto bueno al federalismo del proyecto de reforma (aunque profundizando en ese federalismo) y a la elección directa y a las atribuciones del Presidente de la República; sin embargo, su labor se detuvo bruscamente en el art. 70, que era el precepto reformado que regulaba las facultades presidenciales de disolución anticipada de la Cámara política. La causa de la detención fue un ultimátum que planteó el 27 de mayo de 1998 Berlusconi, dirigente de Forza Italia, exigiendo mayores atribuciones para el Presidente de la República, pues, en caso contrario, su grupo político votaría negativamente al proyecto de reforma⁵¹. La postura de Berlusconi fue secundada con entusiasmo por la Liga Norte y con resignación por la Alianza Nacional, pero, lógicamente, resultó inaceptable para el Olivo, por lo que se impuso un periodo de enfriamiento para intentar reconstruir el consenso. El 2 de junio se pudo comprobar que no había esperanza de acuerdo, y la reforma se sepultó oficialmente el 9 de junio. En efecto, en este último día, después de una reunión del «Comité de los diecinueve», la *Conferenza dei Presidenti di Gruppo* de la Cámara de los Diputados constató que no había márgenes para un acuerdo sobre el proyecto de reforma y solicitó al Presidente de la Cámara la cancelación en el orden del día del examen del proyecto de reforma de la Parte Segunda de la Constitución. Conviene añadir que la Comisión Bicameral no se ha disuelto y que, después del fracaso de su proyecto, ya se han anunciado dos posiciones sobre el futuro: por un lado, la del Olivo y de

⁵¹ En realidad el dirigente de Forza Italia planteó su ultimátum sobre estos cuatro puntos: primero, un federalismo político auténtico acompañado de un avanzado federalismo fiscal; segundo, una fuerte afirmación de la libertad de iniciativa en el campo económico y social, sostenida por una efectiva limitación del poder del Estado y de las instituciones públicas, mediante la rigurosa aplicación del principio de subsidiariedad; tercero, un sistema de garantía de los derechos de todos los ciudadanos en línea con Europa, a través de la transposición a la Constitución de los principios contenidos en las Convenciones de Estrasburgo, con modalidades de funcionamiento de los órganos judiciales coherentes con los de los otros países europeos; y cuarto, el presidencialismo, sobre el que pretendía su homologación con la forma de gobierno francesa (*vd. Resoconto Stenografico* de la Sesión de la Cámara de los Diputados del 27 de mayo de 1998, núm. 361, pp. 105-106 —*Atti Parlamentari. Camera dei Deputati, XIII Legislatura, Discussioni, Seduta del 27 maggio 1998, N. 361*—). Se ha dicho que Berlusconi estaba verdaderamente preocupado por satisfacer intereses muy personales, pero, atendiendo a las exigencias formuladas en sede parlamentaria, se podrá observar que rebasan el marco de la Segunda Parte de la Constitución, por lo que resultaban absolutamente inadmisibles.

Refundación Comunista, que se proponen continuar con las reformas constitucionales por medio de la vía ordinaria del art. 138 de la Constitución, aunque deban conformarse con revisiones de un alcance más limitado; y, por otra parte, la de Forza Italia, Liga Norte y la UDR de Cossiga, que han anunciado su determinación favorable a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, a pesar de su manifiesta anticonstitucionalidad.

Por eso, como señaló el diputado Giuseppe Tatarella, se puede decir «bicamerale addio, riforme arrivederci»⁵², de manera que, aunque pueda parecer paradójico, el fracaso de la tercera Comisión Bicameral convierte en todavía más interesante el panorama de futuro de las reformas constitucionales en Italia.

⁵² *Resoconto Stenografico* de la Sesión del 2 de junio de 1998, núm. 365, p.42.