

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ITALIA: ¿CÓMO CAMBIA LA FORMA DEL ESTADO?

THE CONSTITUCIONAL REFORM IN ITALY: HOW WOULD THE FORM OF GOVERNMENT CHANGE?

STEFANIA PARISI^{*}

Recibido el 19/11/2016

Aceptado el 30/11/2016

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN. 2. LOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ITALIA 3. SOBRE EL MÉTODO DE LA REFORMA. 4. EL CONTENIDO GENERAL DEL DDL 2613D. 5. LA MODIFICACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DEL SENADO: HAY UNA VERDADERA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL? 6. LA OTRA DIMENSIÓN DE LA FORMA DE ESTADO: LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ENTRE ESTADO Y REGIONES. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS.

Summary: 1. INTRODUCTION AND DELIMITATION OF RESEARCH. 2. THE ATTEMPTS OF CONSTITUTIONAL REFORMS IN ITALY 3. ABOUT THE METHOD OF THIS REFORM 4. THE GENERAL CONTENT OF DDL 2613D 5. THE NEW COMPOSITION OF THE SENATE: IS THERE A REAL TERRITORIAL REPRESENTATION? 6. THE OTHER SIDE OF THE FORM OF STATE: LEGISLATIVE POWERS BETWEEN STATE AND REGIONS. CONCLUSIONS.

Resumen

El breve ensayo examina con acentos críticos el contenido de la reforma constitucional italiana, que será sometida a referéndum el 4 de diciembre 2016, con especial atención a los perfiles relacionados con la forma del Estado. Después de una breve digresión sobre los intentos de reformar el Senado y un análisis general del contenido de la reforma, el estudio se centra en dos aspectos: la composición del “nuevo” Senado y la distribución de competencias legislativas entre Estado y Regiones. Finalmente se expondrá algunas conclusiones sobre la transformación de la forma italiana del Estado.

Palabras clave

Reforma constitucional italiana- forma del Estado – Senado y sistema bicameral asimétrico – competencias legislativas entre Estado y Regiones

Abstract

The brief essay examines critically the content of the Italian constitutional reform submitted to referendum (on 4th December 2016), with special attention to the profiles

^{*} Profesora agregada de Derecho Regional en la Universidad de Napoles Federico II –
stefania.parisi@unina.it. <https://doi.org/10.17561/rej.n16.a5>

related to the form of the State. After a brief digression on previous attempts to reform the Senate and a general analysis of the content of the reform, the essay focuses on two aspects: the composition of the “new” Senate and the distribution of legislative powers between the State and Regions. Finally, the essay draws some conclusions about the transformation of the Italian form of the State.

Key words

Italian constitutional reform - form of State - Senate and asymmetric bicameral system - legislative powers between State and Regions

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

En el Boletín Oficial de la República Italiana de 15 de abril 2016, se publicó el texto de la Ley constitucional (o mejor: del proyecto de ley) aprobado por ambas Cámaras, en segunda discusión, por mayoría absoluta de sus miembros. El título de la ley es muy enfático: *Disposiciones para la superación del bicameralismo igual, la reducción del número de parlamentarios, la contención de los gastos de funcionamiento de las instituciones, la supresión del Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro y la revisión del Título V de la Parte II de la Constitución.*

Tras la presentación de peticiones necesarias para someter el proyecto de ley a referéndum constitucional, de conformidad con el artículo 138 de la Constitución, la Oficina Central de referéndum de la Corte de Casación ha declarado la legalidad de la pregunta del referéndum confirmativo de esta reforma. La reforma prevé, en particular, el abandono del sistema bicameral igualitario y la reforma del Senado que se convierte en órgano de representación de los entes regionales; al mismo tiempo, hay una revisión del procedimiento legislativo y de las disposiciones sobre las competencias normativas del Estado y de las regiones. Se prevé también la supresión del CNEL. El 4 de diciembre de 2016 se realizará el referéndum confirmativo en virtud del artículo 138 de la Constitución.

Esta es la noticia “periodística” sobre la reforma constitucional: es lo que leemos en la página web de la Cámara de Diputados y del gobierno. Todo esto suena muy simple, elemental casi. Sin embargo, el proceso de esta reforma no ha sido sencillo y no cuenta con unanimidad. Es la reforma más compleja y radical de la historia republicana, que afecta a más de 40 artículos de la Constitución.

Por esta razón para mí resulta imposible proceder ahora a un análisis exhaustivo del contenido de esta reforma constitucional.

Por esta razón, procederé de la siguiente manera:

1. Comenzaré con una breve introducción acerca de por qué se ha tomado el camino de la reforma constitucional en Italia;
2. Destacar los perfiles más importantes sobre el *método* utilizado para la reforma;
3. Explicar brevemente el *contenido general* de esta reforma;

4. Analizar los dos puntos que afectan a la forma del Estado: la modificación del Senado y las competencias normativas entre el Estado y las Regiones, obviamente haciendo un poco de “*incursus*” en el sistema actualmente en vigor y en las fuentes de inspiración del derecho comparado.
5. Finalmente sacaré algunas conclusiones sobre el tema: ¿hacia dónde se dirige Italia con esta reforma? Para ver si existe congruencia entre los objetivos que se propuso el legislador constitucional con la reforma constitucional y lo que finalmente se ha llevado a cabo con aquélla.

2. LOS INTENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ITALIA

Desde los primeros años de la entrada en vigor de la Constitución, el sistema bicameral igualitario y, de manera más general, el procedimiento legislativo en Italia han sido objeto de algunas críticas y propuestas de modificación, en particular, debido a las supuestas dilaciones causadas por el mecanismo de “*navetta parlamentare*”. Ya en el 1948 se discutió sobre la estructura del Senado con la creación de un “comité de estudio” especial y en 1951 se recogen una de las primeras apelaciones de Giuseppe Dossetti para superar el “bicameralismo integral” italiano¹.

En 1982 las Comisiones para las cuestiones Constitucionales de las dos cámaras del Parlamento italiano constituyen los primeros “comités especializados” para examinar las propuestas de modificaciones institucionales; en abril del año siguiente se creó la primera comisión bicameral para la reforma constitucional, cuya primera sesión fue presidida por Aldo Bozzi, el 30 de noviembre 1983².

Sin embargo, ninguna de las numerosas propuestas presentadas en el curso del tiempo para modificar sustancialmente el bicameralismo perfecto se materializó en una ley de

¹ En general, sobre las reformas constitucionales, v. POMBENI, P., *La questione costituzionale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016; CRAINZ, G. - FUSARO, C., *Aggiornare la Costituzione Storia e ragioni di una riforma*, Donzelli, Roma, 2016. FUSARO, C., *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLV, 2, 2015, pp. 431-555.

² El 14 de abril de 1983, en las Cámaras se discutía la creación de una comisión bicameral compuesta por veinte diputados y veinte senadores designados por los presidentes de las dos cámaras del Parlamento, sobre la base de la composición de los grupos parlamentarios, con el fin de formular propuestas de reformas constitucionales y legislativas, de conformidad con las competencias institucionales de las cámaras. El trabajo de la Comisión se suspendió por el prematuro final de la legislatura; pero en las sesiones de 12 de octubre de 1983, las Cámaras aprobaron dos mociones similares que confirmaron las direcciones tomadas en la resolución anterior. Cada Cámara debería haber constituido una comisión especial de veinte miembros con funciones cognitivas; a continuación, las dos Comisiones se unirían para formar una Comisión bicameral con el fin de “hacer propuestas de reformas constitucionales y legislativas, respetando las competencias institucionales de las dos cámaras, sin interferir en su actividad legislativa sobre los elementos maduros y urgentes, como la reforma de las autonomías local, el ordenamiento de la Presidencia del Consejo, el nuevo procedimiento de auto de procesamiento”. Las conclusiones de la Comisión Bicameral se transmitirían a los presidentes de las dos Cámaras dentro de un año de su primera reunión. Véase el informe publicado en la Cámara de Diputados, Dossier de la Comisión Parlamentaria sobre las reformas constitucionales:
<<http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>> [consultado el 16 de noviembre 2016].

revisión constitucional hasta el año 2000³. El proyecto de revisión constitucional de 2005-2006⁴, aprobado por el Parlamento, fue rechazado por referéndum en junio de 2006; este proyecto además de reforzar los poderes del primer ministro con la introducción del “*premierato*”, incluía también, entre sus puntos principales, un sistema bicameral imperfecto, a pesar no obstante el mantenimiento de dos Cámaras (y el Senado Federal elegido directamente); sólo la Cámara de Diputados podía expresar la confianza en el Gobierno.

El Parlamento luego volvió a trabajar en las reformas institucionales desde 2010, con la discusión de un proyecto de ley destinado a la formación de una Asamblea constituyente, pero el texto encalló en los debates entre las diferentes propuestas.

En 2013, el Presidente de la República, Giorgio Napolitano, decidió iniciar de nuevo el proceso de reforma mediante la designación de un comité de “sabios”, en el que trabajan en dos grupos distintos para avanzar propuestas en materia de reformas institucionales y económico-sociales. El grupo que formuló propuestas para mejorar la estructura institucional se componía de Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello y Luciano Violante; en el texto se planteó superar el bicameralismo perfecto, con una sola Cámara “política”, reduciendo también el Senado a un “Senado de las regiones” que representara a las autonomías regionales⁵.

A partir de julio de 2013, comenzó el proceso de formación de un proyecto de ley constitucional patrocinado por el gobierno Letta que incluyó la creación de una comisión parlamentaria para la reforma constitucional; también fue una excepción al artículo 138 de la Constitución, que regula el procedimiento de revisión constitucional pero que con la reforma podría llevarse a cabo con mayor rapidez. El proyecto, sin embargo, no llegó para su aprobación final a causa de las fuertes protestas de la oposición sobre todo de Fuerza Italia.

El proceso de reformas constitucionales dio de nuevo un giro con la victoria de Matteo Renzi en las primarias del Partido Demócrata, el 8 de diciembre de 2013. El 18 de enero, 2014 Renzi entró en el “Pacto del Nazareno” con Silvio Berlusconi: los dos líderes alcanzaron un acuerdo sobre el contenido de la reforma constitucional y sobre la nueva ley electoral que se propondrá al Parlamento. Después de poco más de un mes, el 22 de febrero de 2014, Renzi se convirtió en Presidente del Gobierno.

El 8 abril de 2014, el nuevo gobierno Renzi presentó un proyecto de ley constitucional propio. El texto fue aprobado con enmiendas por el Senado el 8 de agosto del mismo año; el 10 de marzo 2015 consiguió con modificaciones la aprobación de la Cámara, pero no sería apoyado por el partido de Silvio Berlusconi, después de la fricción con el

³ Comisión Bicameral Bozzi (1983-1985), Comisión Bicameral De Mita-Iotti (1993- 1994), Comisión bicameral D'Alena (1997).

⁴ Proyecto de Ley constitucional de 16 de noviembre de 2005 n. 2544-D “Enmiendas a la Parte II de la Constitución”, publicado en la Gaceta Oficial de la República Italiana el 18 de noviembre de 2005 n. 269.

⁵ Sobre una crítica de este modelo de bicameralismo, CHESSA, O., *Il bicameralismo dei saggi*, en *Le Regioni*, 4, 2013, pp. 665-678.

Partido Demócrata nacido en la elección del nuevo Presidente de la República, Sergio Mattarella.

En el mes julio se volvió a discutir en el Senado, que lo aprobó finalmente con las nuevas enmiendas el 13 de octubre de 2015. La Cámara aprobó el nuevo texto enviado por el Senado el 11 de enero de 2016; el 20 de enero el Senado lo aprobó en segunda vuelta con 180 votos a favor, 112 en contra y 1 abstención (de un total de 293 votantes). Finalmente, el 12 de abril de 2016, la Cámara aprueba de nuevo el proyecto con 361 votos a favor, 7 en contra y 2 abstenciones (de un total de 368 electores); de hecho, la oposición prefirió dejar la Cámara como un signo de disidencia.

Como exige el artículo 138 de la Constitución, la reforma no se ha promulgado inmediatamente, abriendo la posibilidad de ser objeto de referéndum; de hecho, si una ley constitucional se aprueba en la segunda resolución por una mayoría absoluta de cada Cámara, la petición de un referéndum puede ser presentada por una quinta parte de los miembros de cada Cámara, de cinco consejos regionales o 500000 votantes, dentro de los tres meses siguientes a la publicación del texto en el Boletín Oficial de la República italiana. El referéndum constitucional está diseñado en la Constitución como un instrumento de *oposición*, más que *confirmativo*.

El 20 de abril 2016, tanto la oposición parlamentaria (Movimento 5 Stelle, de la Liga Norte, Forza Italia y Izquierda italiana) y los de la mayoría (Partido Demócrata, Alianza Popular (NCD-UDC), Solidaridad Democracia - Centro Democrático) han presentado las firmas necesarias para el referéndum. Es interesante que el referéndum, un instrumento en las manos de la oposición, haya sido utilizado por la mayoría de gobierno como un mecanismo para “confirmar” el trabajo del gobierno, en la reforma constitucional.

El camino de la reforma estaba ligado al de la nueva ley electoral, la *Italicum*, finalmente aprobada el 4 de mayo de 2015 (pero que no se aplicará hasta el 1 de julio de 2016). Este dato es muy importante y se explicará a continuación por qué.

Este sería a grandes rasgos el proceso de reforma constitucional. Desde hace tiempo se habla de hacer reformas, alegando diversas justificaciones: la disfunción de las instituciones, la gobernabilidad, la demanda por parte de Europa de un sistema interno más robusto. Según los promotores de la reforma, estos serían los motivos.

Sin embargo, algunos prominentes constitucionalistas sostienen que esta reforma no hace más que alentar a los fuertes intereses económicos de la Banca Central europea (porque las decisiones principales en materia de finanzas serán tomadas por el Estado por mandato de la Unión Europea) y fortalecer el ejecutivo. Especialmente esta segunda razón sería obvia en el caso italiano, porque Renzi ha cambiado la ley electoral, creando un sistema parlamentario mayoritario que mueve el eje de la decisión política más sobre el gobierno que sobre el Parlamento.

Por lo tanto, esta reforma ha dividido abiertamente a los constitucionalistas italianos en dos frentes muy encontrados: quienes están a favor y los que se oponen a la reforma. Se han presentado apelaciones a una u otra posición y se han escrito libros para apoyar u oponerse a la reforma: ¿Por qué? Para entender mejor las posiciones, tenemos que dar necesariamente una mirada al contenido. Pero primero, unas palabras sobre el "método" por el cual se está realizando el proceso de reforma.

3. SOBRE EL MÉTODO DE LA REFORMA

Como se dijo antes, la reforma constitucional fue iniciada por el Gobierno Renzi. Por lo tanto, es de origen gubernamental y esto ha dado lugar a numerosas críticas.

Desde el punto de vista de la legitimidad constitucional, no hay ningún problema. Como se señaló por uno de los miembros del SI «el procedimiento disciplinado en el artículo 138 de la Constitución en parte es similar al proceso legislativo ordinario: en esto, la iniciativa legislativa se rige por el art. 71, que prevé explícitamente la iniciativa del gobierno»⁶.

También los partidarios del NO están de acuerdo sobre la ausencia de un obstáculo constitucional. Sin embargo, la iniciativa del gobierno parece inadecuada, especialmente cuando se trata de una iniciativa para la reforma constitucional. Se recuerdan las palabras de Piero Calamandrei, Padre Constituyente: «Cuando la Asamblea discuta públicamente la nueva constitución, los bancos del gobierno tienen que estar vacíos; del mismo modo debe permanecer ajena al gobierno la formulación del proyecto, si se desea que este provenga enteramente de la decisión de una Asamblea soberana y libre»⁷.

Esto responde a un principio fundamental: el de la superioridad y la consiguiente rigidez de la Constitución de 1947. La tesis del Presidente del Consejo, según la cual el gobierno puede llevar a cabo la iniciativa legislativa para la revisión constitucional de las leyes, no viola la prohibición constitucional explícita, pero sin duda implica indirectamente la consideración de la Constitución en el mismo nivel de las leyes ordinarias y de la política cotidiana.

Debido a que la Constitución es superior a todas las normas y actos jurídicos que conforman el ordenamiento jurídico italiano, el procedimiento para su revisión debería provenir de un nivel mucho más alto y diferente al de las leyes de dirección política.

También hubo algunas “distorsiones” de procedimiento, durante la aprobación del proyecto de ley constitucional.

⁶ CARAVITA, B., *Referendum 2016 sulla Riforma costituzionale – Le Ragioni del Sì*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 5.

⁷ Se acuerda de estas palabras PACE, A., *Referendum 2016 sulla Riforma costituzionale – Le Ragioni del No*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 1-2.

- 1) El 11 de marzo 2014, en el proyecto de la ley electoral (la que más tarde se aprobó en 2015, n 56, *Italicum*) se elimina la parte sobre la elección del Senado. De esa manera, había una especie de "inversión" de los roles entre el procedimiento para la ley electoral y la reforma constitucional: así, el procedimiento para la ley electoral se ha identificado como uno de los puntos clave de la reforma constitucional, en la que hay un Senado no electivo⁸.
- 2) En julio de 2014 dos miembros del Comité de cuestiones Constitucionales del Senado se retiran, sin explicación alguna: se trata de los senadores PD Mauro y Mineo, que, junto con otros 14 senadores, han exigido el respeto de la libertad de conciencia en el voto de la reforma constitucional (eran disidentes ...);
- 3) En la sesión del 1 de octubre 2015 sometería a votación la enmienda (n. ° 1203), firmada por los senadores Cociancich y Rossi, estructurada de tal manera que se evitaban una serie de votaciones que habrían requerido una votación secreta, con riesgos considerables para el gobierno y para la mayoría. La técnica se ha llamado la del "Super-canguro": esta técnica se ha aplicado para la aprobación de las leyes de orientación política y, ahora, se aplicó indebidamente el procedimiento para la reforma constitucional.

Ha habido otras distorsiones pero es mejor no detenernos ahora sobre este punto, si bien se puede señalar en este proceso un método, definido por Gaetano Azzariti, como "gubernamental"⁹: el "*dominus*" del procedimiento es sólo del gobierno y la mayoría que lo apoya.

4. EL CONTENIDO GENERAL DEL DDL 2613D

Una vez analizadas estas premisas, se puede ilustrar ahora sobre el contenido general de la reforma y entonces llamar la atención sobre la forma del Estado.

De acuerdo con la propaganda que está en la página web del gobierno, tres son las características principales de esta reforma constitucional: a) superación del bicameralismo perfecto; b) cambio de la distribución de competencias normativas entre el Estado y las regiones; c) Eliminación de las provincias de la Constitución y supresión de la CNEL. La realidad es mucho más compleja. El bicameralismo igualitario ha sido eliminado, pero en su lugar se inserta una pléyade de procedimientos legislativos (hay entre 8 y 10), que complican terriblemente el sistema actual de formación de las leyes. Es probable que también se produzca un conflicto entre las Cámaras a la hora de determinar *quién* va a hacer *algo*.

1. Modificación del sistema bicameral y del nuevo proceso legislativo

⁸ Sobre estas distorsiones, todavía PACE, A., *Referendum 2016 sulla Riforma costituzionale – Le Ragioni del No*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 3.

⁹ AZZARITI, G., *Dieci domande sulla riforma costituzionale – Prima domanda*, en Quaderni costituzionali, 2/2016, p. 221.

En la reforma se ha previsto la superación del bicameralismo perfecto y la introducción de un bicameralismo diferenciado o imperfecto. La Cámara de Diputados se convierte en el único órgano que ejercita de una manera plena la función legislativa y el control político sobre el gobierno, convirtiéndose así en el único propietario de la relación de confianza con el gobierno. Los diputados continúan siendo los únicos "representantes de la Nación". Los senadores se convierten en representantes de las instituciones locales, en el ejercicio de las funciones de unión entre el Estado y las instituciones territoriales de la República, y entre éstas y la Unión Europea (y de este modo por tanto, también participan en la formación y aplicación de las políticas comunitarias y en el control de su impacto directo en sus territorios).

El nuevo Senado debe evaluar también las políticas públicas y las actividades de la administración pública; vigilar la aplicación de las leyes del Estado y expresar opiniones sobre las designaciones de competencia del Gobierno; todas estas funciones se ejercen siempre junto a la Cámara de los Diputados.

En particular, la presencia del Senado en la función legislativa se señala en el nuevo artículo 70 para las siguientes materias, a las cuales, por tanto, sigue aplicado un procedimiento bicameral igual (las leyes deben ser aprobadas, en el mismo texto, por las dos Cámaras del Parlamento):

- leyes constitucionales y de revisión constitucional (art. 138 Constitución)
- leyes electorales del Senado y leyes que afectan la inelegibilidad y la incompatibilidad de los senadores;
- leyes que aplican las disposiciones constitucionales relativas a la protección de las minorías lingüísticas, referendos y otras formas de consulta popular;
- ratificación de los tratados relativos a la Unión Europea de Italia y las leyes que establecen las normas generales, las formas y los términos de la participación italiana en la formulación y aplicación de las políticas comunitarias;
- Las leyes sobre la organización de los entes territoriales en sus relaciones con el Estado; lo que incluye las funciones, órganos y legislación electoral; la concesión de formas especiales de autonomía a las regiones y provincias autónomas; participación de las regiones en la formación y aplicación de los acuerdos internacionales y la legislación comunitaria; ejercicio del poder de sustitución del Gobierno hacia las instituciones locales; atribuciones patrimoniales a las entes locales; variaciones territoriales de las regiones y sus relaciones directas con estados extranjeros.

En cuanto a la mayoría de los proyectos de leyes aprobados por la Cámara de los Diputados (es decir sobre todas las materias no incluidas entre la competencia legislativa bicameral) se contempla también una participación limitada del Senado. En el nuevo procedimiento legislativo "bicameral imperfecto" (también llamado "unicameral participado" durante un debate sobre la reforma en la Cámara) se establece que, antes de su promulgación, cada proyecto de ley, una vez aprobado por la Cámara será enviado al Senado: el Senado "dentro de los diez días, si lo pide un tercio de sus miembros, puede solicitar que se examine".

Si decide examinarlo, tiene treinta días para aprobar las modificaciones propuestas, sobre las que la Cámara tiene que pronunciarse definitivamente. Para las materias (regionales) sobre las cuales el Estado ha ejercitado la "cláusula de supremacía", el Senado tiene que examinar el proyecto de ley independientemente de la petición de un tercio de sus miembros; puede proponer modificaciones al proyecto con una mayoría absoluta de sus miembros y la Cámara podrá rechazar las modificaciones propuestas por el Senado sólo con la mayoría absoluta de sus miembros.

Las leyes de presupuestos son examinadas siempre por el Senado, que puede proponer modificaciones dentro de los quince días siguientes a la transmisión del texto.

Cada miembro del Senado, así como la Cámara, se reserva el derecho a presentar un proyecto de ley sobre cualquier materia. Todos los proyectos de ley, con excepción de los proyectos con aprobación bicameral, deben ser presentados a la Cámara. Además, el Senado, por una resolución de la mayoría absoluta de sus miembros, puede requerir a la Cámara de examinar un proyecto de ley: en este caso, la Cámara tiene seis meses para decidir.

La Cámara de los Diputados puede decidir de forma exclusiva el estado de guerra, la adopción de medidas de gracia y la amnistía, la ratificación de los tratados internacionales (con la excepción de los que se refieren a las relaciones con la Unión Europea) y el derecho de autorizar la persecución por la autoridad judicial ordinaria de los delitos ministeriales.

La resolución de conflictos de competencias entre las dos cámaras se hace con los acuerdos entre los presidentes de las mismas. En las disposiciones relativas a las reuniones de las cámaras, también se introduce un principio de garantía de los derechos de las minorías parlamentarias y se establece el deber de los miembros del Parlamento "de participar en las sesiones de la Asamblea y en los trabajos de las Comisiones".

2. Decreto-ley y proyectos de ley del Gobierno

El Gobierno puede solicitar a la Cámara de Diputados que decida, dentro de los cinco días siguientes a la solicitud, que un proyecto de ley "que se considera como esencial para la ejecución del programa de gobierno" se incluya como una prioridad en la agenda: de este modo se consigue votar dentro de los siguientes 70 días, ampliable a un máximo de 15 días (en relación a la complejidad de la materia y de los tiempos de examen por la Comisión parlamentaria). A esta norma es la que se denomina como Decreto Ley con el voto de "una fecha determinada" (*vote bloqué* en Francia). Están excluidos de este procedimiento, llamado "de fecha determinada", las materias que afectan a las leyes bicamerales, la ley de presupuesto, la ratificación de los tratados internacionales, las leyes electorales, las leyes de amnistía y el indulto. También se incluyen en la Constitución algunas limitaciones para el decreto-ley que el Tribunal Constitucional decidió en su jurisprudencia (como el límite de la homogeneidad entre Decreto Ley y la ley de conversión).

3. Las leyes electorales, la iniciativa popular y el referéndum

Para las leyes electorales se ha introducido el principio de “equilibrio entre mujeres y hombres en la representación”.

Las leyes electorales, incluidas las regionales, deben promover la igualdad de género en la representación. Las leyes electorales de ambas Cámaras del Parlamento son aprobadas por dos procedimientos diferentes: la ley electoral de la Cámara de Diputados es aprobada sólo por la Cámara de Diputados, con una participación consultiva del Senado, en tanto que la Ley Electoral del Senado es aprobada con procedimiento bicameral. Además, al menos una cuarta parte de los miembros de la Cámara o un tercio de los miembros del Senado tienen derecho a solicitar a la Corte Constitucional una sentencia sobre la ley electoral de la de la Cámara o del Senado, antes de su promulgación, con objeto de evitar la repetición de casos como el de la sentencia n. 1/2014 que declaró la inconstitucionalidad de la ley electoral n. 270/2005 y que puso de manifiesto la politización de la Corte Constitucional.

En cuanto a las leyes de iniciativa popular, por un lado el número de firmas requeridas para la presentación de un proyecto de ley ha aumentado de 50 000 a 150 000; por otro lado, se ha introducido el principio de que el debate y la deliberación sobre las leyes de la iniciativa popular tienen que ser garantizados por los reglamentos parlamentarios.

También se introduce el referéndum propositivo, cuya regulación se ha pospuesto para una ley posterior.

4. Elección del Presidente de la Republica y de los jueces de la Corte Constitucional

El Presidente de la República es elegido por el Parlamento en sesión conjunta, donde no intervienen los delegados regionales. También cambia la mayoría necesaria para la elección. Mientras que antes, a partir de la cuarta votación, era suficiente la mayoría absoluta después de las tres primeras votaciones (para las cuales se requería la mayoría de dos tercios), el nuevo texto requiere, en la cuarta votación, una mayoría de tres quintos de la Asamblea; a partir de la séptima votación se requieren los tres quintos de los votantes.

El Presidente de la Cámara de los Diputados llega a ser el segundo cargo institucional del Estado (actualmente es el Presidente del Senado) y ejerce las funciones de Presidente de la República, en su sustitución.

En cuanto a la elección de los jueces de la Corte Constitucional, cinco jueces (de quince, en total) designados por el Parlamento son elegidos separadamente, 3 por la Cámara de Diputados y 2 por el Senado, pero ya no por el Parlamento en sesión conjunta.

5. Otras modificaciones del Título III de la Constitución

En relación con el Título III, hay otras modificaciones: en el artículo 97, a los principios de buen rendimiento y organización imparcial de las oficinas públicas se añade al principio de transparencia. Finalmente se suprime el Consejo Nacional de Economía y Trabajo¹⁰, con la abrogación completa del artículo 99.

5. LA MODIFICACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DEL SENADO: ¿HAY UNA VERDADERA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL?

El objetivo declarado de este trabajo es analizar, en particular, cómo incide la reforma sobre la forma del Estado. Por lo tanto, quiero exponer cómo se forma el Senado especialmente a la vista de la declaración contenida en la relación que acompaña al proyecto de reforma, según la cual los objetivos de la reforma serían: a) la simplificación de la relación entre los niveles de gobierno; b) una mayor participación de los territorios a través del principio de leal cooperación c) la reducción del contencioso constitucional.

El artículo 2 del proyecto de ley modifica el artículo 57 de la Constitución: se define una composición diferente y un nuevo modo de elección del Senado de la República. En particular, el nuevo Senado se compone de 95 senadores que representan las instituciones locales: son elegidos por los Consejos regionales o de las provincias autónomas, *de acuerdo con las opciones de los votantes*, en lugar de los 315 senadores elegidos directamente tal y como impone el texto constitucional vigente. Al mismo tiempo, el Presidente de la República podrá nombrar hasta cinco senadores, que ejercen el cargo durante siete años, entre los ciudadanos que han honrado a su país por sus méritos extraordinarios. También son senadores los *ex* Presidentes de la República. Por tanto, en el Senado se reduce significativamente el número de componentes y se sustituye la elección popular directa (por 95 miembros) en elección de segundo grado, como el *Bundesrat* austríaco.

En la relación que acompaña la presentación del proyecto de ley constitucional se explican las motivaciones sobre la sustitución de la elección popular directa: este tipo de elección «podría arrastrar consigo el riesgo de que los senadores se hicieran portadores de intereses relacionados más con los partidos políticos que con las instituciones o las necesidades especiales exclusivamente de su propio territorio; también una legitimación directa puede hacer que el Senado pueda influir en las decisiones de dirección política que afectan a la relación de confianza, que están reservadas exclusivamente a la Cámara

¹⁰ El CNEL (en italiano: Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) es un órgano de relevancia constitucional, previsto en el artículo 99 de la Constitución, y establecido por la Ley núm. 33 del 5 de enero 1957 y regulado por la Ley núm. 936 del 30 diciembre 1986. Los temas de su competencia se refieren a la legislación económica y social. Se trata de un órgano consultivo del Gobierno, de las Cámaras y de las regiones; dispone de la facultad de iniciativa legislativa, limitada a las materias de su competencia. Se trata de un órgano que funcionaba poco y mal (nunca ejerce la iniciativa legislativa), aunque en la Asamblea Constituyente fue concebido como un órgano destinado a desempeñar un importante papel de mediación entre los interlocutores sociales.

de diputados, contradiciendo así las principales líneas en que se inspira el proyecto de ley».

Como resultado de una modificación realizada en el curso de la última lectura del proyecto en el Senado, la elección de los senadores debe hacerse *de acuerdo con las opciones expresadas por los votantes para los candidatos a consejeros a la renovación de tales órganos*, según la nueva ley electoral del Senado (art. 57, párrafo quinto de la Constitución).

TABLA 1

ARTÍCULO 57
COMPOSICIÓN Y ELECCIÓN DEL SENADO
(Art. 2 del proyecto de ley constitucional)

<i>Artículo 57- Texto actual</i>	<i>Artículo 57 - Texto modificado</i>
El Senado de la República es elegido sobre una base regional, a excepción de los escaños asignados a la circunscripción nacional para italianos en el extranjero.	El Senado de la República está compuesto por noventa y cinco senadores que representan las instituciones territoriales y cinco senadores que podrán ser designados por el Presidente de la República.
	Los Consejos Regionales y los Consejos de las provincias autónomas de Trento y Bolzano elegirán a los senadores, de manera proporcional, entre sus miembros, y uno más por cada Consejo regional, elegido entre alcaldes de los Ayuntamientos de sus respectivos territorios¹¹.
El número de los senadores electivos es trescientos quince, seis de los cuales son elegidos en la circunscripción nacional para italianos en el extranjero.	Derogado
Ninguna Región puede tener menos de siete senadores; Molise tendrá dos y Valle de Aosta uno.	Ninguna región puede tener menos de dos senadores. Cada una de las provincias autónomas de Trento y Bolzano tiene dos.
La división de los escaños entre las Regiones, con la excepción del número de escaños asignados a la circunscripción nacional para italianos en el extranjero, en aplicación del párrafo anterior, se hace en proporción a la población de las regiones, según el censo general, sobre la base de los cocientes enteros y los restos más altos.	La división de los escaños entre las Regiones, en aplicación del párrafo anterior, se hace en proporción a su población, según el censo general, sobre la base de los cocientes enteros y los restos más altos.
	La duración del mandato de los senadores coincide con la de los órganos de las entes locales de los que fueron elegidos de acuerdo con las opciones expresadas por los votantes para los candidatos a consejeros a la renovación de tales órganos, en la forma prescrita por la ley del párrafo sexto de este artículo.
	Por la ley bicameral se regulan los procedimientos de reparto del número de escaños y la elección de los miembros del Senado entre los consejeros y alcaldes, así como los de su sustitución en caso de cese de funciones, regional o electiva local. Los escaños se asignan sobre la base de los votos expresados y la

¹¹ 95 senadores: 74 son elegidos por los diferentes Consejos regionales con método proporcional y 21 son elegidos por los Consejos regionales entre los alcaldes de las 20 Regiones (y uno de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano) .

	composición de cada Consejo.
--	------------------------------

Por cuánto concierne el método de elección de 95 senadores representantes de las instituciones locales, el nuevo párrafo segundo del art. 57 Constitución establece que serán elegidos senadores por los Consejos Regionales (Parlamentos) y los Consejos de las provincias autónomas de Trento y Bolzano, por el método proporcional entre sus miembros y, en la medida de uno para cada uno, serán incluidos los alcaldes de los ayuntamientos de sus respectivos territorios.

La composición del nuevo Senado está configurada así:

- 95 senadores son elegidos por los consejos regionales y los consejos de las provincias autónomas de Trento y Bolzano; cada Consejo elegirá un número de senadores en proporción a la población de la región según el último censo general de la población (cuarto párrafo del art 57 Const.); de estos 95: - 74 senadores son elegidos de entre los miembros de los consejos regionales; - 21 senadores son elegidos de entre los alcaldes de los ayuntamientos de sus respectivos territorios, uno por cada Consejo;
- hasta 5 senadores son designados por el Presidente de la Republica, entre los ciudadanos que representen un honor a la Nación a través de sus logros en el ámbito social, científico, artístico y literario; Entre los cinco senadores no electos también se deben incluir los senadores vitalicios que fueron nombrados y que ocupan cargos en la fecha de entrada en vigor de la ley constitucional en cuestión.
- los ex Presidentes de la Republica.

Sobre las asignaciones a las regiones de los 95 escaños, el tercer párrafo del art. 57 Constitución establece que ninguna región puede tener un número de senadores menor de 2 y cada una de las provincias autónomas de Trento y Bolzano tendrá 2. La división de los escaños entre las regiones se hace en proporción a la de la población de la región según el último censo, sobre la base de cocientes enteros y de los restos más altos (como lo ha hecho también el texto actual del art. 57).

El método de asignación de escaños y la elección de los miembros del Senado de entre los concejales y alcaldes, así como la sustitución en caso de cese de funciones, regional y local están regulados con ley bicameral. La elección de los senadores, como ya he dicho, se lleva a cabo con una base proporcional¹².

¹² Pero este método no puede aplicarse en todo. Como ha observado BIFULCO, R., *Dieci domande sulla riforma costituzionale – Quinta domanda*, en Quaderni costituzionali, 2/2016, p. 281 «las ocho regiones y las dos provincias autónomas que eligen sólo dos senadores no garantizara, de hecho, el principio proporcional. Se puede imaginar que, en tales casos, se formará una regla convencional que podría conducir a la selección de un miembro de la mayoría y un miembro de la oposición: todavía el método proporcional no puede ser respetado» (la traducción de italiano es mía).

Actualmente, la Constitución no indica el tipo de sistema electoral que ha de adoptarse ni para la elección de la Cámara ni para la del Senado, dejando esta materia a la discrecionalidad del legislador; sólo el nuevo art. 57 Constitución indica, para la elección del Senado, el método proporcional. Hay un problema con esta disposición: este método se refiere a una elección indirecta, donde la proporcionalidad en el cuerpo electoral regional puede estar condicionada por la adopción de un sistema mayoritario para la elección del Consejo regional. De hecho, las leyes electorales regionales tienen características que no son homogéneas. El artículo 122 Const. establece que, en materia de sistema electoral regional, la ley Estatal establece los principios fundamentales¹³ y la ley regional dispone el detalle. Así, cada región puede aplicar los principios fundamentales de la ley estatal de una manera diferente, para adaptar los principios estatales en materia de sistema electoral a su realidad política. De esta manera, el método proporcional para la elección de senadores se aplica a los miembros de los consejos regionales elegidos por diferentes sistemas electorales.

En el mismo artículo 57 se explican los criterios para dividir los escaños: votos expresados; y la composición de cada Consejo.

Los dos criterios parecen prefigurar un sistema electoral que toma en cuenta la composición *política* del Consejo regional. Pero esto significa que la representación en el Senado se aleja de la protección de los *intereses territoriales* y se convierte de nuevo en representación *política* y de *partido*.

Esta interpretación parece consolidarse por otro hecho: después de una enmienda aprobada durante la última lectura en el Senado, los senadores son elegidos “*de acuerdo con las opciones de los votantes* en la elección de concejales”, cuando se eligen los consejos regionales o provinciales, en la forma prescrita por la nueva ley electoral del Senado. Así la referencia a las *opciones expresadas por los votantes* podría servir para interpretar el concepto de “votos expresados”, para la asignación de escaños.

Está bastante claro que en el Senado configurado de esta manera no prevalecerá la protección del *territorio* de origen. De hecho, prevalece la de origen político: los senadores se unirán porque pertenecen al *mismo partido* y no al *mismo territorio*. Hay que decir que este es un aspecto criticado por los partidarios del SÍ. Roberto Bin, un importante experto en derecho constitucional italiano, dice que la versión actual es un desastre. Hablo con sus palabras, para no ser acusada de tomar el lado del NO. En un artículo reciente¹⁴, Bin dice: «El demérito de la reforma consiste en el método de selección de senadores del texto aprobado por el Senado, que es claramente peor a la solución propuesta inicialmente por el Gobierno. En ella se decidió por una composición mixta, de una parte regional y de otra parte local: una parte elegida indirectamente (entre alcaldes y concejales), y otra parte insertada directamente por su cargo (Presidentes de la región y Alcaldes de las capitales regionales). Un híbrido, por

¹³ La ley estatal que pone principios fundamentales en materia de sistema electoral regional es la n. 165/2004.

¹⁴ El artículo está publicado en la revista *Le Regioni*, 1/2015, pp. 83-99. La parte citada entre comillas se encuentra entre las páginas 84 y 87. La traducción es mía.

supuesto, pero preferible a la composición del texto actual, según el cual todos los senadores son elegidos por los consejos regionales entre los concejales y alcaldes de los ayuntamientos de la Región». Para afirmar que el modelo *Bundesrat* alemán (que estaba en el proyecto original del gobierno) era preferible al actual, el autor sigue: «Un primer punto debe quedar claro. Ningún diputado puede ahora alardear una investidura electoral comparable a la del Presidente de una región o de un alcalde de la ciudad - sujetos que normalmente han obtenido una media de cien mil votos. Así son los únicos autorizados - de acuerdo con los principios de la democracia - a interpretar los intereses del territorio que representan (...). Si el Senado tiene que representar las comunidades locales (art. 55.5 del texto aprobado), principalmente los Presidentes de las Regiones y los alcaldes serían más senadores que otros».

También está claro que, con este sistema, los senadores se eligen según afiliación política. Todavía en palabras de Bin: «(...) cada región estará representada por un número de senadores elegidos en función de su afiliación política»>».

Esto parece un resultado vinculado inexorablemente a la elección indirecta de los senadores, elegidos por los consejos regionales. No es casualidad que ninguno de los países de referencia (aparte de Austria) haya optado por esta modalidad de formación de la Segunda cámara: la solución se planeó originalmente en los EE.UU., pero se modificó con un importante proceso de revisión constitucional (XVII Amd., 1913).

La modificación se ha impuesto por razones que deben ser recordadas, antes de la introducción de un mecanismo similar en Italia: mediante la adopción de este sistema, el problema puede ser que, como ocurrió en los EE.UU., haya un candidato para el consejo regional con el único propósito de que luego pueda ser elegido para el Senado. Lo que les provoca la pérdida de un vínculo real entre el territorio y su supuesto representante».

La solución indicada por Bin consta del voto unificado porque «esta es la regla que hace eficaz el *Bundesrat* alemán¹⁵», aunque se trata de una solución que no todos los autores consideran eficaz para asegurar el predominio del interés territorial sobre el interés del partido político¹⁶. Por supuesto, mucho va a depender de la ley electoral¹⁷,

¹⁵ «Se presupone que la voluntad unida de los representantes de una región se forma antes de la votación en el Senado: en el Senado no se formaran así grupos correspondientes a los partidos políticos, como en la Cámara de los diputados, o grupos que corresponden a los niveles de gobierno, como en el sistema actual Conferencia, sino - en todo caso - grupos "territorial"»: así BIN, R., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, en *Le Regioni*, 1/2015, pp. 83-99. La parte citada entre comillas se encuentra entre la página 86. La traducción es mía.

¹⁶ En este sentido, BIFULCO, R., *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, en *Le Regioni* 1/2015, pp. 69-82, quien especifica: «me gustaría reiterar que el voto unitario no asegura que las decisiones de las delegaciones regionales sean dictadas por una lógica más federal que política. Sin embargo no hay duda de que el voto unitario - en uno con una composición más homogénea (es decir, una composición elegida entre la mayoría de los consejeros regionales, con la exclusión de la presencia de los alcaldes) - facilitaría la cohesión del voto en cada Región».

¹⁷ Para algunas hipótesis sobre la ley electoral del Senado, FARAGUNA, P. – PICCIRILLI, G., *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*, en www.federalismi.it - Focus Riforma costituzionale, 16/2016.

pero todo es muy incierto y, especialmente, los partidarios del NO están convencidos de que tendrán que volver a cambiar la Constitución.

6. LA OTRA DIMENSIÓN DE LA FORMA DE ESTADO: LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ENTRE ESTADO Y REGIONES. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

Veamos cómo cambia la distribución de competencias legislativas, en la relación entre el Estado y las regiones para averiguar si realmente se desarrolla lo que, en la relación al proyecto de ley, se ha denominado como "el liderazgo de los territorios".

Conviene señalar que el artículo 29 del proyecto de ley constitucional modifica el artículo 114 de la Constitución, suprimiendo la referencia a las provincias como entidades constitutivas de la República. Las provincias no son más que entes constitucionalmente necesarios. Además, el artículo 30 del proyecto de ley constitucional cambia el tercer párrafo del artículo 116 Constitución, que regula la posibilidad de ampliar las formas y condiciones especiales de autonomía a las regiones con estatuto ordinario (cd "regionalismo diferenciado"). La hipótesis ya está prevista en el actual artículo 116, pero se define con mayor claridad cómo activarla.

La modificación más importante, sin embargo, se ve en la distribución de competencias entre el Estado y las Regiones¹⁸.

Una de las innovaciones más destacadas sobre la repartición de competencias normativas es sin duda el *método* de reparto, que ve desaparecer la competencia concurrente, a saber, la competencia legislativa por la cual en la misma materia la ley del Estado establece una disciplina con los principios fundamentales y las regiones regulan la materia con más detalle para adaptarla a la realidad regional. Es una competencia normativa muy similar a la *Konkurrierende Gesetzgebung* alemán (aunque no comparte con esa la matriz de colaboración entre *Bund* y *Länder*) y a la legislación básica o de bases española.

Sobre la necesidad de cambiar también el reglamento parlamentario del Senado para definir mejor su naturaleza, LUPO, N., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, en www.federalismi.it - Focus Riforma costituzionale, 4/2016.

¹⁸ Los primeros comentarios sobre esta cuestión fueron los de RUGGERI, A., *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, en www.federalismi.it, 8/2014; SCACCIA, G., *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/28-04-14/Scaccia_ASTRID-rif-cost-16-aprile-2014.pdf; GIANFRANCESCO, E., *La «scomparsa» della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, intervención al Seminario *La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429*, Roma - 10 julio 2014, ahora en <http://www.issirfa.cnr.it/7576,908.html>; PAJNO, S., *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in www.federalismi.it, 24/2014; RIVOSECCHI, G., *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. «disposizioni generali e comuni»*, intervención al Seminario del «Gruppo di Pisa» *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici* Roma, 24 noviembre 2014, disponible sobre la página <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/11/Rivosecchi.pdf>.

Aparte de la eliminación de las competencias concurrentes, sin embargo, se sigue utilizando la técnica de división “geométrica” de listas de materias a pesar del hecho de que gran parte de la doctrina ha advertido desde hace tiempo el fracaso de esta técnica¹⁹, que es típica de un sistema regional “dual”, no colaborativo. En la reforma se sigue asignando al Estado una enorme cantidad de materias de competencia exclusiva, dejando a las regiones un poder legislativo residual²⁰, parcialmente enumerado. En paralelo, la reforma introduce algunas expresiones muy vagas: son las “disposiciones generales y comunes” en algunas materias. Las modificaciones en el sistema de competencias se acompaña de la introducción de la “cláusula de supremacía” de la ley estatal sobre las leyes regionales y la recuperación de la fórmula del interés nacional, una cláusula que había desaparecido en 2001 (y que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde 1980, había convertido el límite de la conveniencia política, en el límite de la legitimidad²¹).

TABLA 2

ARTÍCULO 117
REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES
(art. 31 del proyecto de ley constitucional)

Artículo 117- Texto actual		Artículo 117 - Texto modificado	
1. El poder legislativo reside en el Estado y las Regiones de conformidad con la Constitución y con las limitaciones establecidas por las obligaciones comunitarias y las obligaciones internacionales.		1. El poder legislativo reside en el Estado y las Regiones de conformidad con la Constitución y con las limitaciones establecidas por las obligaciones de la Unión Europea y las obligaciones internacionales.	
2. El Estado tiene la legislación exclusiva en las siguientes materias:		2. El Estado tiene la legislación exclusiva en las siguientes materias:	
a)	la política exterior y las relaciones internacionales del Estado; las relaciones del Estado con la Unión Europea; derecho de asilo y la condición jurídica de los ciudadanos de países fuera de la Unión Europea;	a)	idéntico
b)	inmigración;	b)	idéntico
c)	las relaciones entre la República y las confesiones religiosas;	c)	idéntico
d)	defensa y fuerzas armadas; seguridad nacional; armas, municiones y explosivos;	d)	idéntico
e)	moneda; protección del ahorro y los	e)	moneda; protección del ahorro y de los

¹⁹ BIN, R., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, en *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2009, pp. 203-211; BIN, R., *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, en *Le Regioni*, 3/2013, pp. 509-528; BARBERA, A., *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, en *Le Regioni* 2-3/2011, 557 ss.

²⁰ Es una experiencia que ha fracasado bastante en las regiones: la Corte constitucional ha optado por una interpretación muy “centralizada” de esta competencia, que se ha introducido en el art. 117 con la reforma constitucional del Título V en el 2001. Sobre este perfil, me permito citar a PARISI, S., *La competenza residuale*, en *Le Regioni* 2-3/2011, pp. 341-377; PARISI, S., *Argomentare e “centralizzare”: patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, en <http://www.osservatorioaic.it/argomentare-e-centralizzare-patterns-giurisprudenziali-in-tema-di-competenza-residuale-e-spinte-legislative-verso-il-regionalismo-duale-57b.html>, 2/2016.

²¹ Este es un proceso interesante en el que no se puede ahora profundizar. Para una reconstrucción del debate, MANGANIELLO, F., *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, en *Le Regioni* 1-2/2012, pp. 57-100.

	mercados financieros; protección de la competencia; sistema de valores; impuestos y contabilidad del Estado; armonización de los presupuestos públicos; equilibrio financiero;		mercados financieros y aseguradores ; protección y promoción de la competencia; sistema de valores; impuestos y contabilidad del Estado; armonización de los presupuestos públicos; coordinación de las finanzas públicas y del sistema de tributación ; equilibrio financiero;
f)	órganos estatales y las respectivas leyes electorales; referéndum estatal; elección del Parlamento Europeo;	f)	<i>idéntico</i>
g)	organización jurídica y administrativa del Estado y de los entes públicos nacionales;	g)	organización jurídica y administrativa del Estado y de los entes públicos nacionales; normas sobre el procedimiento administrativo y la regulación del empleo en las administraciones públicas que garantizan la uniformidad de trato en el territorio nacional ;
h)	orden público y seguridad, con la excepción de la policía administrativa local;	h)	<i>idéntico</i>
i)	ciudadanía, estado civil y registros;	i)	<i>idéntico</i>
l)	jurisdicción y derecho procesal; derecho civil y penal; justicia administrativa;	l)	<i>idéntico</i>
m)	determinación del nivel esencial de prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional;	m)	determinación del nivel esencial de prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional; disposiciones generales y comunes para la protección de la salud, la política social y de la seguridad alimentaria ;
n)	normas generales sobre la educación	n)	disposiciones generales y comunes sobre la educación; sistema educativo ; educación universitaria y planificación estratégica de la investigación científica y tecnológica ;
o)	seguridad social;	o)	seguridad social incluidas las pensiones complementarias y suplementarias ; protección del empleo y seguridad ; políticas activas de empleo ; disposiciones generales y comunes sobre la educación y la formación profesional ;
p)	legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de los ayuntamientos, provincias y ciudades metropolitanas;	p)	ordenamiento , legislación electoral, órganos de gobierno y las funciones fundamentales de los ayuntamientos, y ciudades metropolitanas; disposiciones de principio sobre las formas de asociación de ayuntamientos ;
r)	pesas y medidas; tiempo estándar; la coordinación estadística e informática de los datos de la administración estatal, regional y local; la propiedad intelectual;	r)	pesas y medidas; tiempo estándar; la coordinación estadística e informática de los datos, de los procesos, infraestructuras y plataformas informáticas de la administración estatal, regional y local; la propiedad intelectual;
q)	aduanas, protección de las fronteras nacionales y la profilaxis internacional;	q)	aduanas, protección de las fronteras nacionales y la profilaxis internacional; comercio exterior ;
s)	protección del medio ambiente, del ecosistema y del patrimonio cultural.	s)	protección y valorización del patrimonio cultural y del paisaje ; medio ambiente y de los ecosistemas; derecho del deporte ;

			Disposiciones generales y comunes para las actividades culturales y el turismo ²² ;
		t)	ordenamiento de las profesiones y de la comunicación;
		u)	Disposiciones generales y comunes de gobierno del territorio ²³ ; sistema nacional y coordinación de la protección civil;
		v)	producción, transporte y distribución nacional de energía;
		z)	infraestructuras estratégicas y redes de transporte y de navegación de interés nacional y relativas normas de seguridad; puertos y aeropuertos civiles de interés nacional e internacional.
3. Son materias de legislación concurrente las relativas a: relaciones internacionales y relaciones con la Unión Europea de las Regiones; comercio exterior; protección del empleo y seguridad; educación, respetando la autonomía de las instituciones educativas y con la excepción de la educación y la formación profesional; profesiones; investigación científica y tecnológica y apoyo para la innovación de los sectores productivos; protección de la salud; alimento; derecho del deporte; protección civil; ordenación del territorio; puertos y aeropuertos; redes de transporte y de navegación; ordenamiento de la comunicación; producción, transporte y distribución nacional de energía; pensiones complementarias y suplementarias; coordinación de las finanzas públicas y del sistema de tributación; valorización del patrimonio cultural y ambiental y promoción y organización de actividades culturales; cajas de ahorros, cajas rurales, empresas de crédito de carácter regional; institutos de crédito agrícolas regionales. En las materias de legislación concurrente pertenece a las Regiones la competencia legislativa, a excepción de la determinación de los principios fundamentales establecidos en la legislación estatal.		Derogado	
4. Las regiones tienen competencias legislativas en todas las materias que no están cubiertas expresamente por la legislación estatal.		3. Las regiones tienen poder legislativo en la representación de las minorías lingüísticas, la planificación del espacio regional y la movilidad dentro de ella, las instalaciones de infraestructuras, planificación y organización de los servicios sociales y de salud, de promoción del desarrollo económico local y la organización en el contexto regional de servicios empresariales y formación profesional; a excepción de la autonomía de las instituciones educativas, en el ámbito de la educación, la promoción del derecho a la educación, incluida la educación universitaria; en la disciplina de las actividades culturales de interés regional, de la promoción de la mejora del medio ambiente, cultural y paisajístico y la organización regional de turismo, de la regulación, sobre la base de acuerdos de cooperación celebrados dentro de la región, de las relaciones financieras entre los entes	

²² El turismo es una competencia reconocida da la Corte constitucional como residual regional. Pero ahora hay una competencia en materia de disposiciones generales y comunes sobre el turismo que va a ser exclusiva estatal...

²³ El gobierno del territorio es actualmente una competencia concurrente. Ahora va a ser exclusiva estatal.

	territoriales de la Región por el respeto de los objetivos de la política local y regional de las finanzas públicas, así como en todas las materias que no estén expresamente reservadas a la legislación exclusiva del Estado.
	4. En la propuesta del Gobierno, la ley estatal puede intervenir en materias no reservadas a la legislación exclusiva cuando es requerido por la protección de la unidad jurídica o económica de la República, o por el interés nacional.
5. Las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, en materias de su competencia, participan en las decisiones para formar actos normativos comunitarios y disponen la aplicación de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea, de conformidad el procedimiento establecido por la ley estatal, que regula la forma de ejercicio del poder sustitutivo en caso de impago.	5. Las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, en materias de su competencia, participan en las decisiones para formar actos normativos de la Unión Europea y disponen la aplicación de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea, de conformidad el procedimiento establecido por la ley estatal, que regula la forma de ejercicio del poder sustitutivo en caso de impago.
6. La potestad reglamentaria pertenece al Estado en las materias de su legislación exclusiva, salva delegación a las regiones. La potestad reglamentaria pertenece a las Regiones en todas las otras materias. Ayuntamientos, provincias y ciudades metropolitanas tienen potestad reglamentaria para regular la organización y realización de las funciones que se les asignan.	6. La potestad reglamentaria pertenece al Estado y a las Regiones en función de sus competencias legislativas. El Estado tiene el poder de delegar a las Regiones la potestad reglamentaria en materias de su competencia legislativa. Ayuntamientos y ciudades metropolitanas tienen potestad reglamentaria para regular la organización y realización de las funciones que se les asignan, respetando la ley estatal o regional
7. Las leyes regionales eliminan todo obstáculo que impida la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promover la igualdad de acceso de mujeres y hombres a los cargos electivos.	7. <i>idéntico</i>
8. La ley regional deberá ratificar los acuerdos de la Región con otras Regiones para mejorar el desempeño de sus funciones, también mediante la individuación de organismos conjuntos .	8. <i>idéntico</i>
9. En las materias de sus competencias las regiones pueden llegar a acuerdos con Estados y a acuerdos con entes territoriales de un Estado extranjero, en los casos y formas establecidos por las leyes estatales.	9. <i>idéntico</i>

La técnica expuesta plantea numerosos problemas:

Desde la aprobación de la reforma del título V de la Parte II de la Constitución en 2001, el problema principal era identificar claramente los contenidos de las materias del artículo 117, para determinar una línea divisoria clara entre competencia del Estado y la de las Regiones.

Aunque ahora, hace quince años desde la reforma del 2001, se pretende delimitar una disciplina en una materia de competencia legislativa Estatal o regional, que no siempre se basa en criterios definidos; por tanto no se puede hacer una división rígida en la medida en que se producen una serie de interferencias y superposiciones entre las diferentes competencias materiales, que hacen incierta la actividad del intérprete. De esto se sigue que, como lo demuestra el gran contencioso constitucional, para determinar los límites entre las competencias estatales y regionales, es necesario esperar a la intervención de la Corte Constitucional; sin embargo, las decisiones de la Corte no siempre son adecuadas para la construcción de un sistema, de un *corpus* unitario y

definido de principios, porque se basa en casos específicos (es casuística). De esta manera, esta nueva reforma del artículo 117 interviene sobre una disposición que ya se caracteriza por la incertidumbre en su interpretación y aplicación.

Y todavía existe una gran incertidumbre principalmente sobre las “disposiciones generales y comunes”: ¿Por qué se eliminó la fórmula de la competencia concurrente-compartida (cuyas fronteras todavía estaban delimitadas por la jurisprudencia constitucional) y se introdujo esta fórmula sin precedentes?

En la literatura se han expresado opiniones contradictorias: algunos dicen que esto tipo de disposiciones son lo mismo que la competencia concurrente²⁴; otros dicen que es una nueva forma de co-legislación²⁵; otros, de nuevo, que es sólo una manera de usurpar otras competencias regionales, ya que estas disposiciones también existen sobre competencias que ahora pertenecen a las regiones²⁶.

Una cosa es cierta: será de nuevo la Corte Constitucional la que tendrá que resolver los conflictos entre el Estado y las Regiones: pero, de esta manera, no se realizan los objetivos que la reforma quiere realizar, como el de la *clara división de competencias* y de la *reducción del contencioso constitucional*.

En cuanto a las disposiciones generales y comunes, la impresión de que nos encontramos, en cambio, hacia una forma de re-centralización de las competencias normativas, parece confirmada por la reintroducción de la “cláusula de supremacía” que resucita el “viejo” interés nacional, antiguo límite escrito en la Constitución del 48 y luego eliminado en 2001. Con esta cláusula, nuestro sistema es quizás el único en el mundo que tiene dos de las cláusulas de supremacía (una en el artículo 117, párrafo 4, y otra en artículo 120).

Para concluir. Como valoración final, al menos en cuanto a la forma del Estado, sería negativa, sobre todo porque la reforma no logra los objetivos que se había propuesto. No se realiza una valorización de los Entes territoriales ni una división más clara de competencias normativas y no se reduce el contencioso constitucional.

Se ha intentado una simplificación mediante la eliminación de la competencia concurrente, pero entonces todo se ha complicado con las “disposiciones generales y comunes”. Y no hay señales de un sistema inspirado en el principio de la leal

²⁴ PALERMO, F., *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, en <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/palermo.pdf>; MARINI, F.S., *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/14-04-2014/Marini_ASTRID-rif-cost-ddl-cost_11-aprile-2014.pdf.

²⁵ SALAZAR, C., *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato, Relazione al Seminario «La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429»*, Roma 10 julio 2014, disponible su http://www.issirfa.cnr.it/7575,908.html#_ftnref38.

²⁶ Esta es la posición que defiende en PARISI, S., *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, en *Le Regioni* 1/2015, pp. 187-202.

cooperación. Por el contrario, se crea un sistema dual y altamente centralizado sobre las competencias del Estado, con un Senado que no tiene una base *territorial* real.

¿Hay cosas buenas de esta reforma constitucional? Sí, por supuesto: la eliminación del bicameralismo perfecto es, en sí mismo, algo positivo, pero no cómo se ha hecho. Por otra parte, el ahorro de gastos para la reducción de los senadores es mínimo y no se compensa con una mejora general en el funcionamiento de las instituciones.

Esta reforma, en fin, parece inspirada por dos propósitos: 1) satisfacer a Europa mediante la centralización de las decisiones en manos del Estado (a su vez sometido a las decisiones europeas) y 2) conseguir la aclamación popular, pasando a la historia como la Legislatura que hizo la reforma constitucional.

En resumen, yo no reconozco en la Constitución algo sagrado e intocable. Pero creo que no se pueden hacer reformas sólo para ganar credibilidad internacional. La democracia debe llevar la decisión política a los ciudadanos: con esta reforma, eso pasa a convertirse en una utopía.