

## ASPECTOS RELEVANTES DEL INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ITALIA EN LA CUESTIÓN DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y FUENTES PRIMARIAS

Tommaso Pensabene Lioni

to.pensabenelioni@libero.it

Professore a contratto di Diritto Amministrativo  
Università degli Studi di Palermo (Polo di AG)  
già Assegnista di Ricerca di Diritto Costituzionale  
Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

### Resumen

El 4 de diciembre de 2016 los italianos fueron llamados a participar, a través de la votación, en el *referéndum* concerniente una ley constitucional que (en caso de resultado positivo), habría modificado de manera radical el ordenamiento constitucional italiano.

Entre las múltiples modificaciones que la reforma quería introducir, se enfocan los significativos cambios que la misma habría producido en materia de procedimiento legislativo.

En efecto, al final de la reforma, el sistema parlamentario italiano habría cambiado, transitando desde el llamado “bicameralismo paritario” hasta un sistema monocameral “asimétrico o diferenciado”. En consecuencia, habría cambiado el procedimiento legislativo, estructurándose en múltiples procedimientos, o variantes procedimentales, de los cuales se describe la disciplina, haciendo hincapié sobre algunos relevantes aspectos problemáticos. Se subraya, también, que la reforma, a través de la modificación del procedimiento legislativo, junto con la nueva disciplina constitucional de los decretos-leyes y de la nueva repartición de las competencias normativas entre el Estado y las Regiones, habría producido cambios importantes sobre las mismas características de las leyes y de los actos con fuerza de ley.

En conclusión, se plantean las posibles razones, políticas y jurídicas, que han llevado al resultado negativo del *referendum* constitucional.

#### ■ Palabras clave:

Constitución; Constitución italiana; Reforma; Reforma constitucional; Ordenamiento Jurídico; *Referendum* constitucional; Ley constitucional; Cláusula de intangibilidad; Parlamento; Bicameralismo; Cámara de los diputados; Senado; Crisis; Ley; Actos con fuerza de ley; Decreto ley; Estado; Regiones; Autonomías territoriales; Tribunal Constitucional; Gobierno; Gobernabilidad

## Abstract

■ **Keywords:**

Constitution; Italian Constitution; Reform; Constitutional Reform; Legal System; Constitutional Referendum; Constitutional Act; Constitutional Law; Parliament; Bicameralism, House of representatives; Senate; Crisis; Law; Legal Acts; Acts with force of law; Decree-Law; Regions; Territorial Autonomies; Constitutional Court; Government; Governability

On December 4, 2016, Italians were called upon a *referendum* to approve a constitutional law that would (if successful) radically change the Italian constitutional system.

Among the many changes that the reform intended to pursue, we are focusing on the significant changes it would bring in the legislative procedure. As a result of the reform, in fact, the Italian parliamentary system would be changed, passing from "bicameralism equal" to a "asymmetric or differentiated" monocameral system. Consequently, the legislative process would have changed, articulating into multiple procedures or procedural variants, of which the discipline is described, focusing on some relevant problematic profiles. It should also be noted that the reform, with the modification of the legislative procedure, together with the new constitutional discipline of the decree-law and the new division of normative

competences between the State and the Regions, would have produced important changes in the features of laws and acts with force of law.

Finally, we are questioning about the possible reasons, policies and legal issues, that have led to the negative outcome of the constitutional *referendum*.

I. Los términos del problema – II. El procedimiento bicameral: 1. La disciplina prevista por la reforma; 2. Aspectos problemáticos – III. Los procedimientos monocamerales (...con participación del Senado): 1. Premisa. Las características comunes; 2. El procedimiento monocameral «participado»; 3. El procedimiento monocameral «reforzado»; 4. El procedimiento monocameral «de balance»; 5. El procedimiento «a iniciativa legislativa del Senado» – IV. Las cuestiones de competencia – V. El procedimiento monocameral «con votación en fecha fija» y la nueva disciplina de los decretos-leyes: 1. La *ratio* de la reforma; 2. El procedimiento monocameral «con votación en fecha fija»; 3. La nueva disciplina de los decretos-leyes – VI. El nuevo sistema de repartición de las competencias normativas entre Estado y Regiones – VII. El resultado del *referendum*. ¿Cuáles han sido sus posibles razones? – Bibliografía

## I. LOS TÉRMINOS DEL PROBLEMA

El 4 de diciembre de 2016 los ciudadanos italianos fueron llamados a participar, a través de la votación, en un *referéndum* constitucional<sup>1</sup> que, si hubiera tenido un

\* Este trabajo recoge y desarrolla la ponencia defendida el 5 de mayo de 2017, en calidad de "Profesor Invitado" en la Facultad de Derecho de la Universidad de León.

<sup>1</sup> El *referéndum* ha sido requerido en relación al texto de ley constitucional aprobado en segunda votación por la mayoría absoluta, pero inferior a los dos tercios de los miembros de cada una de las Cámaras, que ponía: «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», en G.U.R.I. del 15.04.2016, n. 88.

resultado positivo, habría modificado de manera radical el ordenamiento constitucional italiano.

La pregunta objeto del referéndum era la siguiente: «*¿aprobáis el texto de la ley constitucional sobre “disposiciones para la superación del bicameralismo paritario, la reducción del número de parlamentarios, la restricción de los costes para el funcionamiento de las instituciones, la supresión del CNEL<sup>2</sup> y la revisión del Título V<sup>3</sup> de la Parte II de la Constitución”?*».

Probablemente, la redacción del texto de la pregunta objeto del referéndum conllevaba la concreta posibilidad de que la reforma fuese percibida por los ciudadanos –por lo menos por los que no están normalmente “involucrados” en asuntos jurídicos– como una modificación exclusivamente estructural de algunos órganos constitucionales (básicamente, de la composición y del funcionamiento del Senado<sup>4</sup>) - derivada de exigencias de reducción o contención de los gastos públicos, conectadas a una redefinición de las relaciones entre el Estado y las Regiones. Sin embargo, dicha reforma sometida a referéndum incidía en otras importantes cuestiones de alcance constitucional. En efecto, se trataba de una reforma que de haber salido adelante hubiera incidido también en el sistema general institucional y constitucional<sup>5</sup> de Italia, entre otros aspectos, hubiera producido cambios radicales en lo concerniente al

---

<sup>2</sup> El CNEL es el “*Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro*”, que, como es bien sabido, es un órgano constitucionalmente relevante, que desarrolla funciones consultivas. El ordenamiento italiano reconoce al CNEL también poder de iniciativa legislativa, según lo establecido por el art. 71 Cost.

<sup>3</sup> El título V de la Constitución concierne la relación entre el Estado, las Regiones y los demás entes territoriales.

<sup>4</sup> Dicha hipótesis ha sido criticada por una parte de la doctrina ya durante la fase de debate del diseño de ley constitucional. En este sentido, por ejemplo, vid. G. AZZARITI, “Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito”, en *Astrid Rassegna*, n.8/2014, según el cual “el proyecto de ley constitucional que se está debatiendo en el Senado no parece, en realidad, preocuparse demasiado de las cuestiones esenciales. La cuestión principal (en realidad secundaria) parece ser la modalidad de composición del órgano: de una Cámara electiva se desea pasar a un órgano compuesto por miembros elegidos en segundo grado y designado por el Jefe de Estado. Solo en segundo lugar, se cuestiona las funciones del “nuevo” Senado. Debería ser al contrario” (literalmente: «*Il disegno di legge costituzionale in discussione al Senato non sembra, in realtà, preoccuparsi granché di questi essenziali profili. La questione principale appare essere quella (in realtà secondaria) delle modalità di composizione dell’organo: da una Camera elettiva si vorrebbe passare a un organo composto da membri di diritto eletti di secondo grado e nominati dal Capo dello Stato. Solo in seconda battuta ci interroga sulle funzioni del “nuovo” Senato. Dovrebbe essere il contrario...*»).

<sup>5</sup> Las Constituciones, en efecto, son “conjuntos homogéneos” (“*insiemi omogenei*”) cuyo cambio, aunque sea parcial, determina siempre unas repercusiones sobre el más general sistema institucional y constitucional, pues sería un error grave cambiar una parte de la Constitución sin pensar en la modificación que de ello deriva con respecto a los equilibrios generales («*ripercussioni ...sul più generale sistema istituzionale e costituzionale... [sicché] ...sarebbe un grave errore cambiare una sua parte senza pensare alla modifica degli equilibri complessivi*». cfr. G. AZZARITI, “Riforma del Senato...”, *op. cit.*, p. 1).

procedimiento legislativo y a las características mismas de las leyes y de los actos con fuerza de ley.

Y ello, en efecto, en una concepción de “grande” reforma “*palingénésica*” de la Constitución<sup>6</sup>.

Así pues, bajo esta perspectiva –la posible reforma del procedimiento legislativo y de la configuración de las leyes y actos con fuerza de ley– se desarrolla las siguientes consideraciones. El punto de partida de esta investigación será la intención del legislador reformista de modificar el actual sistema parlamentario italiano con la finalidad de superar el llamado *bicameralismo paritario (o perfetto)*<sup>7</sup>, para sustituirlo, como ha advertido la doctrina, por un *bicameralismo “asimétrico”<sup>8</sup>, “diferenciado”<sup>9</sup> o “ad assetto variabile”<sup>10</sup>*. En definitiva, más allá de las diferencias terminológicas, la reforma proponía modificar el actual sistema que atribuye a las dos Cámaras del Parlamento las mismas funciones (“*bicameralismo perfetto*”); configuración del Parlamento que ha venido distinguiendo a Italia de los demás ordenamientos constitucionales europeos.

En efecto, el artículo 70 de la Constitución Italiana (en adelante, CI) prevé que «*la función legislativa es ejercida colectivamente por las dos Cámaras*»<sup>11</sup>, con lo cual la ley se aprueba solo cuando ambas Cámaras han aprobado el proyecto de ley con el “mismo texto”, de suerte que cada eventual modificación en cualquiera de las Cámaras comporta que haya que volver a someter el proyecto de ley a la otra Cámara. Además, según lo establecido por el art. 94 de la CI, cada una de las dos Cámaras puede conceder y revocar la “confianza” (*fiducia*) hacia el Gobierno<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. A. D’ATENA, “La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma”, en *Diritto e Società*, núm. 1/2015, p. 30 ss.

<sup>7</sup> Sobre las transformaciones que se están realizando en el sistema bicameral italiano, y también con referencia a la relación entre derecho constitucional y ciencia política, cfr. S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Torino, 2016.

<sup>8</sup> Cfr. S. STAIANO, “Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)”, en *www.italiadecide.it*

<sup>9</sup> Cfr. E. ROSSI, “Il procedimento legislativo delle leggi “monocamerali”: prime considerazioni”, in *Rivista AIC*, n.3/2016, p.1

<sup>10</sup> Cfr. M. LUCIANI, “Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato” - Relazione al Seminario Astrid su “Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del senato”, Roma, 5 maggio 2016, en *www.astrid-online.it*, p.5: «Guardando al funzionamento in concreto [del nuovo Senato], però, sarebbe –credo– più preciso parlare di “bicameralismo ad assetto variabile”, perché, ribadisco ancora una volta, il disegno delle competenze senatoriali è così aperto che molto dipende da come esse saranno fattualmente e politicamente concepite dai partiti, da chi siederà in Senato e dal funzionamento dei pesi e contrappesi (dalle reazioni della Camera dei deputati, intendo, dalla forza del Governo, da come saranno strutturate le maggioranze senatoriali etc.)».

<sup>11</sup> En el idioma original: “*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*”, (art. 70 Cost. It.).

<sup>12</sup> Como es bien sabido, la concesión de la confianza es, en el ordenamiento italiano, el acto pródomo, y necesario para consentir al Gobierno de empezar a ejercer sus propias funciones.

La reforma sometida a referéndum iba a modificar radicalmente el sistema. Por un lado, la Cámara de los Diputados se habría quedado como la única elegida por sufragio universal y directo, manteniendo el poder de conceder (o revocar) la “*fiducia*” hacia el Gobierno, y jugando el papel de “protagonista” en el procedimiento legislativo. Por otro lado, las tareas del Senado –convertido en la Cámara de representación<sup>13</sup> de las instituciones territoriales, de acuerdo al proyectado nuevo art. 55.5 de la CI– habrían sido sometidas a un fuerte cambio en el ámbito del *iter* legislativo.

Este último cambio ha sido objeto de valoraciones diametralmente opuestas en la doctrina constitucionalista italiana. En efecto, para un sector de la doctrina, que estaba de acuerdo con la reforma, las modificaciones previstas en la ley en relación al Senado habrían por fin «eliminado una duplicidad que no tenía ninguna utilidad»<sup>14</sup>, haciendo

---

<sup>13</sup> A este respecto, Luciani subraya como significativamente la Reforma distinguía entre “*representación*” y “*representatividad*”, preveiendo que el nuevo Senado habría “*representado las instituciones territoriales*” (nuevo art. 55 Cost. ), mientras que los nuevos senadores habrían sido “*representativos de las instituciones territoriales*” (nuevo art. 57 Cost.); y, también muy significativa era la opción del reformador de vincular la representación del Senado a las “*instituciones territoriales*” y no a las “*colectividades territoriales*”, cfr. M. LUCIANI, “Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato”, *op cit.*, p.2, según el cual es «*importante il non detto del testo, e cioè che il Senato (proprio perché rappresenta le istituzioni) non rappresenta le collettività territoriali, il che spiega –credo– la volontà di non rompere la compattezza della rappresentanza della Nazione, affidata dall’art.55, terzo comma, a ciascun deputato*».

<sup>14</sup> Cfr. C. PINELLI, “Perché...trasforma un doppione della Camera in un Senato che rappresenta le autonomie”, en AA.VV., *Perché SI’. Le ragioni della riforma costituzionale*, Bari-Roma, 2016, pp.13, 14,20: «*Sono settant’anni che ci teniamo due Camere elette allo stesso modo che fanno le stesse cose, e siamo l’unica democrazia parlamentare al mondo che se le tiene. Ci conviene tenerle ancora? La storia e un minimo di ragionamento dicono di no.... In termini pratici, dover approvare qualunque legge sempre due volte, e dover legare il governo alla fiducia di due Camere anziché di una sola, non è una gran trovata. D’altra parte, il meccanismo è pure molto rigido. Se il Senato è eletto come la Camera, deve fare le stesse cose della Camera. Non può dunque funzionare da contrappeso alla maggioranza parlamentare, dal momento che al Senato il governo deve avere la stessa maggioranza che ha alla Camera... La riforma del Senato si propone, eliminato un doppione che non serve, di far funzionare quello che non funziona nel rapporto tra centro e periferia. Per questo la riforma dà voce in un’assemblea democratica nazionale proprio agli enti che devono gestire i servizi più importanti per i cittadini. Per questo mette insieme Stato, Regioni e Comuni quando bisogna decidere la nostra posizione in Europa, evitando che ognuno vada per conto suo*». Así, además –según dicha orientación– “la reforma constitucional no reduce los espacios de democracias, sino que los aumenta por lo que concierne las relaciones entre el Estado y las Autonomías” (en el idioma original: “*la riforma costituzionale non riduce gli spazi di democrazia, e li aumenta per quanto riguarda i rapporti fra Stato e autonomie*”), porque mueve la toma de importantes decisiones –hoy en día atribuidas a un sistema de “Conferencias intergubernamentales” (pues en sede administrativa y reservada)– hacia la sede de la Asamblea parlamentaria (el Senado) “pública” y “política”, cfr. C.PINELLI, “Appunti sulla riforma costituzionale, con particolare riguardo al Senato” - Relazione al Seminario Astrid su “Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del senato”, Roma, 5 maggio 2016, en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). No obstante, a este respecto, ha sido observado que el nuevo Senado no determinaría la definitiva superación del sistema de las Conferencias, porque el Senado

más simple y eficiente el sistema legislativo, y, al mismo tiempo, dando voz, en una asamblea democrática, a los intereses de los entes territoriales. No obstante, para otra parte de la doctrina, la configuración del bicameralismo, en el sistema italiano, atribuyendo a las dos Cámaras el desempeño de las mismas funciones se efectúa en aras al mejor funcionamiento del sistema y al mantenimiento del equilibrio constitucional<sup>15</sup>.

En efecto, los padres constituyentes del año 1948 –según este último posicionamiento doctrinal– aceptaron la solución del “*bicameralismo paritario*”<sup>16</sup> con el fin de –sobre todo teniendo en cuenta el delicado contexto histórico-político, caracterizado por el fin del fascismo y por la contraposición entre diferentes corrientes políticas cristianas, comunistas, laicas– que las dos Cámaras pudieran controlarse y equilibrarse recíprocamente. Así pues, sí es verdad que las dos Cámaras tienen las mismas funciones, aunque sería simplista afirmar que “hacen lo mismo”, porque, a través del desarrollo de las mismas funciones se controlan y equilibran mutuamente.

A luz de todo lo expuesto, cabe destacar que han sido muchos los *argumentos* que se han esgrimido a favor de la modificación del “*bicameralismo paritario*”. Se ha afirmado, por ejemplo, que se dotaría de mayor rapidez –“*velocizzazione*”– al procedimiento legislativo, o que se operaría una simplificación –“*semplificazione*”– del mismo. Ahora bien, es cierto y es un dato objetivo –lo que se afirma con absoluta

---

–dado que está compuesto por senadores “representativos” de las instituciones territoriales (pero que “no les representan”)– podría ser la sede de acuerdos y mediaciones “intrasubjetivos”, pero no “intersubjetivos” (que seguirían siendo demandados a las Conferencias), cfr. M. LUCIANI, “Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato”, *op cit.*, p.6.

<sup>15</sup> Cfr. G ZAGREBELSKY con F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo*, Roma-Bari, 2016 pp. 22,23 «*L'incongruenza, di per sé, non deriva dalla partecipazione paritaria a procedimenti comuni. Se le due Camere fossero espressione di "logiche e sostanze politiche" diverse, ma ugualmente apprezzabili e meritevoli di concorrere, ciascuna con il suo originale contributo, alla formazione delle decisioni politiche, non vi sarebbe ragione di scandalo. Anzi: la vita politica ne risulterebbe arricchita... Altrettanto comprensibile è l'esigenza di funzionalità delle istituzioni parlamentari, funzionalità che è precondizione... per l'efficace difesa della democrazia rappresentativa. Sotto questo aspetto, l'opinione comune è che il bicameralismo, così come l'abbiamo, sia difettoso. E' persino un'ovvietà... Si tratta appunto di un'ovvietà, ma forse un po' troppo ovvia. L'argomento del tempo raddoppiato sarebbe incontrovertibile se si trattasse dell'approvazione di una sola legge. Ma se le proposte di legge sono numerose e si accalcano contemporaneamente, creando ingorghi all'entrata del procedimento legislativo, disporre di due porte d'ingresso consente –per continuare nell'immagine– di smaltire il traffico con una velocità doppia.*

<sup>16</sup> No obstante, dicha solución –como ha sido correctamente observado– fue el fruto, en sede de Asamblea Constituyente, de un compromiso entre los sostenedores de una Asamblea que representase las profesiones o las Regiones y los sostenedores de un sistema monocameral. Muy pronto, dicho compromiso suscitó unas perplejidades (se alude por ejemplo a las reflexiones de Meuccio Ruini) que volvieron a encender el debate constitucional para reformar el Senado, cfr. C. PINELLI, “Perché... trasforma un doppione della Camera in un Senato che rappresenta le autonomie”, *op. cit.*, p.13.

wertfreiheit<sup>17</sup>— que la opción de eliminar el “*bicameralismo paritario*” habría podido producir en el sistema constitucional un evidente «reforzamiento de la gobernabilidad». Sin embargo, tengo serias dudas —siempre sin ninguna valoración personal— a la hora de considerar que las palabras «rapidez» y «simplificación» sean las más adecuadas para describir el nuevo procedimiento legislativo resultante de la modificación prevista en la reforma constitucional.

Y todo ello, se quiere precisar, independientemente de la controversia sobre la nueva formulación del artículo 70 de la CI, referida a «la excesiva complejidad» del nuevo procedimiento legislativo; complejidad que vendría demostrada por el hecho de que el nuevo artículo 70 de la CI habría contenido hasta cuatrocientas noventa palabras, que contrastan con las nueve palabras que integraban el texto anterior<sup>18</sup>. Cambio que no debe extrañar, porque es consustancial al cambio de competencias atribuidas a las Cámaras, de suerte que al verificarse cambios competenciales, como los previstos en la reforma constitucional, es lógico que se produzcan cambios en los procedimientos, siendo entonces necesario un mayor número de palabras para describirlos<sup>19</sup>. Por otro lado, numerosos ejemplos de artículos largos que describen «procedimientos legislativos complejos» se encuentran, tanto en la experiencia constitucional comparada —bastaría con traer a colación, por ejemplo, el procedimiento previsto en los artículos 39 a 47 de la Constitución francesa o en los artículos 76 a 78 de la Constitución alemana—, como en la experiencia europea —sería suficiente recordar aquí la descripción del «procedimiento de codecisión» en la Unión Europea, el denominado, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, «procedimiento legislativo ordinario»—.

<sup>17</sup> Cfr. M. WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Mohr, Tübingen, 1922, trad. it P.ROSSI, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, 1958.

<sup>18</sup> En este sentido, cfr. G. AZZARITI, “Perché no”, en *La Repubblica* del 17.10.2016, que cualifica el texto del nuevo artículo 70 Cost. como «un’articolazione in verità molto confusa»; G. ZAGREBELSKY con F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo, op.cit.*, p. 65: «Oggi l’art. 70 Cost. è lapidario: “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”. Sono nove parole, comprensibili da chiunque. La nuova versione voluta dai riformatori non è agevolmente riproducibile: ammonta a 432 parole, irte di rimandi interni (tecnica legislativa sconsigliata da tutti i manuali di legistica e mai comparsa prima in Costituzione)»; M. AINIS, “Il potere senza contrappesi”, en *Il Corriere della Sera* del 11.03. 2015.

<sup>19</sup> Cfr. C. PINELLI, “Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale”, en *federalismi.it*, n.15/2016, p. 4, según el cual «Si lamenta che l’art. 70, che oggi consta di un solo rigo...con la riforma si compone di sette lunghi commi, trascurando che questo è l’effetto inevitabile della trasformazione del Senato in Camera rappresentativa degli enti autonomi (vedi gli artt.76-78 della Legge Fondamentale tedesca)». Análogamente, se subraya como el nuevo texto (mucho más largo) del art. 70 Cost. It. constituía una consecuencia directa de la “distribución asimétrica de la función legislativa” por parte de la Constitución, entre las dos Cámaras del Parlamento, cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)”- Relazione presso Fondazione ASTRID del 9 de mayo de 2016, en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 1. Cfr., también, R. BIN, “Perché Sì”, en *La Repubblica* del 17.10.2016, según el cual «Il nuovo testo [dell’art. 70 Cost., n.d.r.] sarà lungo e brutto ma serve a distinguere con precisione le 14 leggi che saranno bicamerali dalle altre... L’apparente complessità del nuovo testo produce minore complessità nella sua applicazione».

El aspecto que resulta determinante –con respecto a la presente investigación– en la proyectada reforma constitucional, es que no cabe lugar a dudas de que haberse aprobado, el sistema constitucional italiano habría pasado de configurarse como un sistema basado en un único procedimiento legislativo a un sistema basado en múltiples y diferentes procedimientos legislativos.

El nacimiento de una pluralidad de procedimientos legislativos ha suscitado un interesante debate doctrinal acerca de la determinación del número de procedimientos previstos en la reforma constitucional. La doctrina no se ha puesto de acuerdo en relación al preciso número de nuevos procedimientos legislativos contemplados en el proyecto de reforma constitucional, lo que viene a evidenciar la complejidad de ésta. Algunos autores afirman que se proyectaban solo dos procedimientos, divididos a su vez en «variantes procedimentales»<sup>20</sup>; otros autores, en cambio, individualizan un número mucho más elevado de procedimientos diferentes<sup>21</sup>. En todo caso, tanto si se califican sólo como «nuevos procedimientos» como si además se califican como «variantes procedimentales», al final de haber salido adelante la reforma, de hecho, habrían podido verificarse, por lo menos, siete distintas articulaciones procedimentales legislativas<sup>22</sup>, a saber: 1) un procedimiento bicameral (art. 70.1 CI); 2) un procedimiento monocameral “participado” (art. 70.2 y 70.3 CI); 3) un procedimiento monocameral “reforzado” (art. 70.4 CI); un procedimiento monocameral “de balance” (art. 70.5 CI); un procedimiento a iniciativa del Senado (art. 71.2 CI); 6) un procedimiento monocameral “con votación en fecha fija” (art. 72.7 CI); 7) un procedimiento de conversión de los decretos-leyes (art. 77 CI).

No obstante, es necesario precisar que la proyectada reforma constitucional no quería eliminar totalmente la «dimensión bicameral» que, aunque de forma más blanda,

---

<sup>20</sup> En este sentido, C. PINELLI, “Appunti sulla riforma costituzionale”, *op.cit.*, según el cual «In realtà la riforma prevede due tipi di procedimenti: quello che mantiene l’approvazione congiunta delle due Camere... e il procedimento di approvazione di tutte le altre leggi, attribuita alla Camera, su cui il Senato può deliberare proposte di modifica ferma l’approvazione definitiva da parte della Camera. Per questa tipologia sono previste varianti procedurali... E’ chiaro che, se consideriamo ogni variante come un tipo diverso di procedimento, il numero totale sale a sette o più: ma qual è il senso di questa scelta?». De la misma manera, por ejemplo, se ha afirmado que, al final de la reforma, las categorías de los procedimientos legislativos habrían sido dos: por un lado, el “procedimiento bicameral paritario” y, por otro lado, “el procedimiento a prevalencia de la Cámara”, estructurado en algunas “variantes”, cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo...”, *op.cit.*, pp. 3 e 4.

<sup>21</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY con F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo*, *op.cit.*, pp. 66-69, que individualiza hasta diez procedimientos; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, pp. 82 e ss., que individualiza nueve procedimientos distintos.

<sup>22</sup> Se precisa que para cualificar las variantes del procedimiento legislativo determinadas por la reforma se han utilizado, instrumentalmente, dichas “categorías” –aunque no sean expresamente indicadas por el texto constitucional reformado– con la finalidad de subrayar las características principales de las distintas articulaciones procedimentales.



seguía existiendo en todas las variantes del procedimiento legislativo<sup>23</sup>. Afirmación que se sustenta en dos significativas opciones del reformador: a) la opción de no dividir las competencias de las dos Cámaras en base a la distinción por «materias» entre Estado y Región<sup>24</sup>, lo que habría excluido la intervención del Senado en las «materias» de competencia Estatal; b) consentir siempre la intervención del Senado en todos los procedimientos legislativos.

## II. LOS PROCEDIMIENTOS BICAMERALES

### 1. La disciplina prevista por la reforma

La aprobación de la reforma proyectada hubiera supuesto que el procedimiento legislativo bicameral –es decir, el procedimiento actualmente vigente–, habría llegado a ser excepcional y aplicable exclusivamente para la aprobación de catorce tipos de leyes taxativamente indicadas por el nuevo art. 70.1 de la CI.

Ha de afirmarse que estos catorce tipos de leyes sometidas al procedimiento bicameral eran sustancialmente reconducibles a cuatro grandes categorías, cada una de las cuales requería la intervención paritaria del Senado por diferentes razones.

La primera categoría estaba constituida por las así llamadas «Leyes de garantía y de sistema», por ejemplo, leyes de revisión constitucional, leyes de tutela de las minorías lingüísticas, reglas sobre los referéndum populares. En definitiva, se trataba de leyes dotadas de una relevancia dentro del ordenamiento tan amplia que requería el consentimiento de cada una de las Cámaras.

La segunda categoría venía constituida por leyes concernientes al Senado y al *status* de la figura del Senador: por ejemplo, leyes sobre la elección del Senado, sobre la inelegibilidad o incompatibilidad con el oficio de senador, etc.

---

<sup>23</sup> Cfr. F.PIZZETTI, “Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico: il nuovo Senato della Repubblica” – Relazione al Convegno Astrid su “Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del senato”, Roma, 5 de mayo de 2016, en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 2, que –excluyendo la posibilidad de que el nuevo Senado fuese una “Cámara con competencias débiles y funciones limitadas y marginales”– considera que el nuevo *bicameralismo* dibujado por la reforma, a pesar de ser “*asimétrico*”, habría seguido manteniendo una “estructura fuerte”.

<sup>24</sup> Dicha opción ha sido compartida por parte de la doctrina, cfr., por ejemplo, N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi”, *op.cit.*, pp. 2, 3. Otros autores, en cambio, han subrayado las criticidades de la misma, cfr. U. De SIERVO, “Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento”, en *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 2 e ss., que destaca que las leyes reservadas al procedimiento bicameral son unificadas (literalmente, «*unificate dallo loro estraneità ai non pochi ambiti legislativi nei quali il nuovo art. 117 riserva alla legge statale la ulteriore specificazione dei confini fra le materie statali e regionali*», cosicché «*i nuovi senatori sarebbero chiamati ad occuparsi di politica estera e comunitaria, di assetto dell’amministrazione locale, di istituti di democrazia diretta, di ordinamento elettorale delle Regioni, ecc. ma non di ciò che le Regioni devono fare*»).

La tercera categoría estaba conformada por leyes que tienen una importancia en la ordenación jurídica del ámbito regional y local: por ejemplo, las leyes sobre las elecciones, sobre los órganos de gobierno y las funciones fundamentales de los entes locales, leyes por las que se conceden las especiales formas de autonomía a las Regiones *ex art. 116 CI*, etc. En el ámbito de esta categoría cabría incluir también las leyes que disciplinan el poder de sustitución *ex art. 120 de la CI*; es decir, la prerrogativa del Estado de sustituir, en el plano administrativo, a los órganos de las Regiones y de los entes locales en el caso de «*inobservancia de la normativa internacional y comunitaria*», en el caso de «*grave peligro para la incolumidad y seguridad pública*» y en los supuestos de la necesaria «*tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica*» del país.

Al hilo de la inclusión de la prerrogativa de sustitución a la que nos hemos referido, suscitó cierta perplejidad<sup>25</sup> la opción de la reforma proyectada de no sujetar también al procedimiento bicameral la «cláusula de supremacía» prevista por el art. 117.4 de la CI. Debe recordarse que esta cláusula, prevista *ex novo* por la reforma, permitía al Estado intervenir normativamente sobre materias –no reservadas a la *legislación exclusiva*– de competencia regional; intervención que se justificaba en dos supuestos, a saber: la «*tutela de la unidad jurídica o económica de la Republica*» y «*la tutela del interés nacional*». Perplejidad que se deriva de la constatación de que los supuestos en los que se permite la operatividad de la cláusula de sustitución coinciden con dos de los supuestos previstos para la operatividad de la prerrogativa de sustitución a la que nos hemos referido anteriormente, y cuya aplicación sí se sujeta al procedimiento bicameral.

En la cuarta categoría se integran las leyes que conciernen el ordenamiento de la Unión Europea: por ejemplo, leyes de autorización de la ratificación de los Tratados sobre la pertenencia de Italia a la Unión Europea y leyes que disciplinan la participación de Italia en la formación y actuación de la normativa y de las políticas de la Unión Europea. Esta categoría era, probablemente, la más criticable de todas<sup>26</sup>, puesto que la autorización de la ratificación de un Tratado es un acto típico de la

<sup>25</sup> En efecto, se consideraba necesario condicionar también la “cláusula de supremacía” al procedimiento bicameral y al consentimiento “paritario” del Senado, cfr. S. MANGIAMELI, “Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?” - Audizione innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione della Parte II della Costituzione del 27.07.2015, en [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), p. 6, 7 según el cual «*l'unico oggetto del c.d. procedimento aggravato sono le leggi che danno attuazione all'articolo 117, comma 4. Per intenderci quelle che afferiscono all'esercizio della potestà legislativa nelle materie regionali in forza della clausola di supremazia/flessibilità. Ora proprio queste leggi, per l'incidenza che hanno, richiederebbero il procedimento bicamerale, secondo il principio che scambia la competenza con la partecipazione*»; cfr. *Id.*, *Quale ruolo del novo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, en <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it>, n. 3/2015.

<sup>26</sup> Algunos autores –a pesar de reconocer los perfiles problemáticos– consideran que dicha disposición podía representar el fisiológico desarrollo del poder ya reconocido a las Regiones, *ex art. 117, coma 5 Cost.*, de participar a las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos de la UE y a su ejecución y actuación, cfr. M. D'AMICO – G. ARCONZO – S. LEONE, *Come cambia la Costituzione?*, Torino, 2016, p. 31.

soberanía estatal –cuya expresión parlamentaria, en la reforma, residía solo en la Cámara–; de suerte que, si venía reconocida dicha competencia también al Senado, no se entendía porque el procedimiento bicameral no venía previsto también para la «ratificación de los Tratados internacionales»<sup>27</sup>.

En definitiva, la reforma constitucional incidía exclusivamente en su configuración como procedimiento tasado para la aprobación de una serie de leyes, no afectando dicha reforma al procedimiento en sí mismo considerado, puesto que éste presentaba las mismas características del actualmente en vigor: podía empezar indiferentemente en cada una de las dos Cámaras, se desarrollaba con el sistema de las “navette”<sup>28</sup>, la aprobación de la ley requería la «doble lectura conforme» de ambas cámaras, etc.

## 2. Aspectos problemáticos

El aspecto más complejo del procedimiento bicameral estaba identificado en la disposición contenida en el apartado primero del nuevo art. 70 de la CI, según la cual las leyes bicamerales habrían tenido que presentar «*oggetto proprio*» y habrían podido ser abrogadas, modificadas o derogadas «*solo de forma expresa y por otras leyes bicamerales*».

La reforma proyectada suponía introducir en el sistema de fuentes italianas un nuevo tipo de ley, la «ley bicameral» como ley reforzada tanto por su contenido como por su procedimiento<sup>29</sup>. Suponía introducir un acto normativo que, en algunos aspectos,

---

<sup>27</sup> Aunque es verdad –como ha sido correctamente observado– que, con referencia a dicha disposición, el “*criterio literal*” (que excluiría la participación del Senado a la función legislativa acerca de la autorización a la ratificación de los tratados internacionales) podría ser superado (justificando, pues, un procedimiento bicameral) en relación a algunos tratados internacionales (como, por ejemplo, el *Fiscal Compact*). En este caso, en efecto, se podría hacer hincapié en el “*criterio teleológico*” (teniendo en cuenta las específicas finalidades del tratado), y en el “*criterio sistematico*”, tratándose de un tratado (como el *Fiscal Compact*) suscrito por los Estados miembro de la UE, y destinado a ser absorbido en el derecho de la UE a través de trámites de las Instituciones UE que requieren la actuación de los Estados. Así pues, como ha sido afirmado, «*Vi sono buone ragioni di ordine istituzionale per ritenere che leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali come il Fiscal Compact rientrino nella categoria delle leggi bicamerali*», cfr. C. PINELLI, “Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all’adesione della Repubblica all’Unione Europea”, en *Rivista AIC*, n. 1/2016, pp. 1, 2 (al que se reenvía para un análisis detallado de las funciones del Senado, y de las problemáticas conectadas, concernientes la adhesión a la Unión Europea).

<sup>28</sup> Como es bien sabido, el sistema de las “navette” representa aquel mecanismo en base al cual, en Italia, el proyecto de ley tramita entre las dos Cámaras hasta la aprobación del mismo texto por parte de ambas.

<sup>29</sup> Cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi...”, op.cit., pp. 4,9, según el cual la categoría de las leyes bicamerales paritarias presentaba “todas las características de una categoría distinta de “acto-fuente”, en la cual el elemento común consistía en la directa aplicabilidad del dictado constitucional: «*il comune denominatore di questa categoria di leggi può infatti essere individuato nel loro carattere direttamente attuativo della carta costituzionale, oltre che nella distinzione formale –competenziale rispetto alle (altre) leggi*

recordaban a las leyes orgánicas –“*leggi organiche*”– nacidas con la Constitución francesa de 1958 y luego acogidas también en la Constitución española de 1978.

La afirmada complejidad radica en que el apartado primero, última parte, del artículo 70 de la CI presentaba aspectos problemáticos. En primer lugar, era problemática la condición según la cual la ley bicameral habría tenido que presentar un «*objeto propio*», dado que la concepción de «objeto propio» presenta una conexión muy estrecha con la idea de «*objeto homogéneo*»<sup>30</sup>. Y es interesante observar que la reforma proyectada, en varias ocasiones, haya introducido el parámetro de la «*homogeneidad normativa*» –como por ejemplo, con referencia a las leyes bicamerales, a los decretos-leyes, a las leyes de conversión o al procedimiento con votación en fecha fija–. Sin embargo, ha sido resaltado que la «*homogeneidad normativa*», de matriz pretoria<sup>31</sup>, es un concepto caracterizado por cierta incertidumbre porque, a menudo, resulta difícil su definición<sup>32</sup>.

Cabe preguntarse cuando, en efecto, una norma puede ser definida como homogénea. ¿Cuándo se refiere al mismo sector (criterio objetivo)? ¿Cuándo tiende a conseguir la misma finalidad aunque incida sobre sectores diferentes (criterio teleológico)? ¿Cuándo existe una única competencia ministerial para intervenir en el ámbito normativo de referencia (criterio subjetivo)?

En segundo lugar, la condición del “objeto propio y homogéneo” habría introducido un nuevo vicio de ilegitimad constitucional, integrando su inobservancia una especie de *tertium genus* entre el vicio formal y el vicio material<sup>33</sup>. En efecto, una ley bicameral considerada “sin objeto propio” habría sido, al mismo tiempo, inconstitucional tanto por un vicio procedimental –la ausencia de un requisito del procedimiento bicameral– como por un vicio sustancial –el contenido no homogéneo–.

---

*ordinarie e nel procedimento di formazione in qualche modo aggravato rispetto a quello ordinario*».

<sup>30</sup> Cfr. P. CARNEVALE, “Brevi considerazioni in tema di «oggetto proprio», clausola di «sola abrogazione espressa» e «riserva di procedimento» per le leggi bicamerali dell’art. 70”, en *federalismi.it*, n. 5/2016, p. 2 e ss, p. 9.

<sup>31</sup> Cfr. Cort. cost., sent. n. 16/1978, que, volviendo a determinar los límites de admisibilidad de las peticiones de *referendum* abrogativo, introdujo el requisito de la “homogeneidad” de la pregunta, considerando que fuese una necesidad que el “cuerpo normativo” objeto de la pregunta referendaria reflejase una “matriz racionalmente unitaria” que llevase a cabo un único principio inspirador.

<sup>32</sup> Cfr. P. CARNEVALE, “Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa””, en *federalismi.it*, n. 1/2014, pp. 3 e ss., 9, que, con referencia al concepto de “homogeneidad normativa”, subraya «*la sua strutturale indeterminatezza, ascritta per lo più all’assenza di individuazione di un fundamentum relations; cosa che, per un criterio tipicamente relazionale come quello in esame, è difetto da non poco*».

<sup>33</sup> Cfr. G. BRUNELLI, “Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimiento legislativo bicamerale e nel “voto a data certa””- Relazione al secondo seminario Astrid sulle reformas constitucionales del 9 maggio 2016, en *www.astrid-online.it*, pp. 8 e ss., según el cual el control sobre el objeto “propio y homogéneo” integraría «*un controllo relativo, nell’ipotesi qui considerata, a un vizio procedurale...che si colloca pertanto in una sorta di «zona di confine» tra vizio formale e vizio materiale*».

Pero la complejidad no acaba ahí, puesto que hubiera dado lugar a problemas todavía más complejos la otra condición prevista según la cual la abrogación de las leyes bicamerales solo habría podido verificarse “*en forma expresa*” y “*en base a otras leyes bicamerales*”. En resumen, la ley bicameral habría llegado a ser una ley con una fuerza pasiva especial, no susceptible de “abrogación tacita o implícita”<sup>34</sup> ex art. 15 de las *preleggi*<sup>35</sup>.

En definitiva, se podía dar la paradoja de que lo previsto en el apartado primero, última parte, del nuevo artículo 70 de la CI, queriendo garantizar la *certidumbre del derecho* y la *coherencia del ordenamiento*, de hecho, como ha sido resaltado<sup>36</sup>, habría puesto las bases para casos irresueltos de *incertidumbre del derecho*: en todos los supuestos (frecuentes) de falta de coordinación, por parte del legislador, entre normas nuevas y anteriores normas. En efecto, en ausencia de una abrogación expresa, habrían tenido, en todo caso, que coexistir normas incompatibles entre ellas, generándose una “antinomía” imposible de solucionar.

### III. LOS PROCEDIMIENTOS MONOCAMERALES (...CON PARTICIPACIÓN DEL SENADO)

#### 1. Premisa. Las características comunes

Todos los procedimientos «monocamerales» previstos por la reforma –es decir, los procedimientos en los cuales la Cámara de los Diputados habría desarrollado un papel principal y preponderante–, aunque se diferenciaban entre ellos por significativas variantes procedimentales (como se expondrá más adelante), se caracterizaban, de todos modos, por tener algunos elementos comunes. En primer lugar, el Senado siempre estaba involucrado en el procedimiento legislativo, a través de la inmediata remisión del proyecto de ley aprobado por la Cámara de los Diputados. En segundo lugar, siempre se permitía al Senado examinar el texto aprobado por la Cámara de los Diputados; examen que, según los casos, podía ser obligatorio o facultativo. La tercera característica común residía en el hecho de que la Cámara de los Diputados, en su

---

<sup>34</sup> Cfr. G. BRUNELLI, “Alcuni nodi (che andranno sciolti)...”, *op. cit.*, 9: «*Quanto all’obbligo costituzionale di abrogazione “espressa” delle leggi bicamerali, si è notato che non risulterebbe applicabile a tali leggi l’abrogazione tacita come prevista dall’art. 15 delle preleggi, per cui in caso di incompatibilità tra le due leggi (bicamerali), la seconda non avrebbe la forza di modificare o abrogare tacitamente la precedente che dovrebbe comunque prevalere*».

<sup>35</sup> Las “*preleggi*”, como es bien sabido, son las Disposiciones sobre la ley en general, aprobadas preliminarmente al Código Civil italiano con el Real Decreto de 16 de marzo de 1942, n. 262.

<sup>36</sup> Cfr. M.LUCIANI, “Appunti per l’audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica”, 28 luglio 2015, en *www.senato.it*, pp. 5 e ss., según el cual «[en ausencia de coordinamiento entra normas nuevas y antiguas incompatibles, n.d.r.] *Queste, che secondo i principi (art. 15 disp.prel.c.c.) dovrebbero essere abrogate per incompatibilità, non potrebbero esserlo, sicché resterebbero in vigore due serie incoerenti di norme...* ».

configuración como cámara preponderante, podría siempre superar las modificaciones propuestas por el Senado.

Este último aspecto se ha interpretado por los opositores<sup>37</sup> de la reforma como una demostración del definitivo «vaciado» del papel atribuido al Senado en el procedimiento legislativo; no obstante, para otra parte de la doctrina<sup>38</sup> esta tercera característica no adquiriría especial relevancia al considerar que era difícil especular, desde un punto de vista político –antes que jurídico–, que el dictamen del Senado, en calidad de ente representativo de las instituciones territoriales, hubiera podido ser totalmente desatendido o ignorado por la Cámara de los Diputados.

## 2. El procedimiento monocameral «participado»

El procedimiento monocameral «participado», previsto en los apartados 2º y 3º del artículo 70 de la CI, habría podido llegar a configurarse como el procedimiento legislativo «ordinario» en cuanto se preveía su aplicación para la aprobación de todas las demás leyes no incluidas en el listado establecido en el apartado 1º del art 70 de la CI.

Dicho procedimiento se desarrollaba, sustancialmente, a través de tres fases: a) la Cámara de los Diputados aprobaba el proyecto de ley, que era inmediatamente transmitido al Senado; b) el Senado, en el plazo de diez días, podía proceder a examinar el proyecto de ley si lo pedía un tercio de sus componentes, y deliberar sobre su modificación, dentro de los treinta días siguientes; c) en todo caso, se atribuía a la Cámara de los Diputados, la tarea de adoptar la decisión final, pudiendo rechazar todas las modificaciones propuestas por el Senado.

La configuración jurídica de este procedimiento previsto por la reforma, adolecía de cierta incertidumbre, por lo menos, en dos aspectos. En primer lugar, no estaba claro cuál era el *dies a quo* a partir del cual había de computarse el plazo de treinta días dentro del cual el Senado podía deliberar propuestas de modificación<sup>39</sup>, lo que habría

<sup>37</sup> Cfr. G. AZZARITI, “Riforma del Senato...”, *op. cit.*, p. 2, según el cual «*il disegno di legge costituzionale definito dal Governo...perviene alla definizione di un organo di vertice dell’ordinamento costituzionale (il «nuovo» Senato) fragile e politicamente inutile*».

<sup>38</sup> A este respecto, en efecto, ha sido subrayado como la circunstancia que las propuestas de modificación del Senado fuesen siempre superables por la Cámara (en los procedimientos “monocamerales”) no implicaba en sí, por obvias “razones políticas”, que el Senado tuviese un papel secundario en el procedimiento. En efecto, «*a chi, approvando una legge, conviene inimicarsi l’organo che rappresenta i soggetti (Regioni e Comuni) che quella legge dovranno applicare? Regioni e Comuni possono in questo modo esprimere al governo e alla Camera le loro perplessità prima che la legge completi il suo percorso...*», en este sentido, R. BIN, “Perché... semplifica il procedimento legislativo”, en AA.VV., *Perché SI...*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>39</sup> Cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo...”, *op. cit.*, p. 13, que –subrayando la incertidumbre de dicho plazo– destacaba que «*va definito l’output della delibera del Senato, da assumere nei 30 giorni successivi (non è chiaro se successivi alla richiesta di attivazione o al decorso dei 10 giorni previsti per la richiesta, anche ove tale richiesta sia già intervenuta)*».

creado cierta incertidumbre, tratándose, en efecto, de un plazo perentorio, conectado, además, a consecuencias relevantes: según el apartado 3º, última parte, del nuevo art. 70 de la CI, la caducidad del plazo para que el Senado deliberase habría permitido la promulgación de la ley.

En segundo lugar, no eran muy claras las consecuencias de la aprobación solo *parcial*, por parte de la Cámara de los Diputados de las modificaciones propuestas por el Senado. Supuesto de aprobación parcial en el que, probablemente, es razonable sostener, partiendo de la premisa del alumbramiento de un «nuevo texto normativo», que habría exigido volver a remitirlo nuevamente al Senado, para ser examinado de nuevo<sup>40</sup>.

### **3. El procedimiento monocameral «reforzado»**

El procedimiento monocameral «reforzado», previsto en el apartado 4 del nuevo art. 70 de la CI, se habría aplicado a las leyes de actuación de la denominada «cláusula de supremacía» prevista en el nuevo apartado 4º del art. 117 de la CI. Cláusula novedosa, como ya se ha expuesto, que habría permitido al Estado intervenir normativamente en materias de competencia regional de forma justificada bien por la «*tutela de la unidad jurídica o económica de la Republica*» o bien por «*la tutela del interés nacional*».

Debido a la especial relevancia de los intereses implicados<sup>41</sup>, y teniendo en cuenta que la aplicación de la cláusula de supremacía habría dado lugar a una fuerte disminución

---

<sup>40</sup> En este sentido, cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi...”, *op.cit.*, p. 13 «*La Camera può...c) non concludere il procedimento in questione e magari identificare un accoglimento parziale della modifica approvata dal Senato. In quest’ultimo caso, però, il procedimento non può a mio avviso non ravvisarsi*». Análogamente, cfr. E. ROSSI, “Il procedimento legislativo delle leggi “monocamerale”...”, *op.cit.*, p. 185, según el cual «*non [si] escluderebbe la possibilità per la Camera di approvare emendamenti tali da rendere la legge «nuova» rispetto a quella approvata in prima lettura e trasmessa al Senato... Qualora infatti la Camera approvasse il d.d.l. con modifiche, si porrebbe la domanda se esso debba tornare al Senato per un nuovo esame (in quanto legge «nuova», e sulla quale pertanto il Senato non si è ancora espresso). Qualora la Camera ritenesse di non trasmettere il testo al Senato (ritenendolo «non nuovo», e in forza di una possibile interpretazione della previsione costituzionale che attribuisce alla Camera l’approvazione definitiva), non potrebbe escludersi un rinvio del Presidente della Repubblica e forse anche la richiesta di giudizio di costituzionalità per vizio del procedimento*».

<sup>41</sup> Cfr. M. D’AMICO – G. ARCONZO – S. LEONE, *Come cambia la Costituzione?*, *op.cit.*, p. 32 que considera el procedimiento previsto por el art. 70, apartado 4, «*un procedimento che vede maggiormente “garantita” la posizione del Senato e delle autonomie territoriali di cui è espressione; e si capisce, se si considera che far scattare la clausola di supremazia significa consentire allo Stato di sottrarre spazi di competenza legislativa regionale per preminenti interessi di unità giuridica o economica*»; cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi...”, *op.cit.*, 15, según el cual «*la ratio di questo procedimento speciale mi pare abbastanza chiara. In sostanza, il legislatore costituzionale, nel prevedere la “clausola di supremazia” per la legislazione statale... ha avvertito l’esigenza di rendere più incisiva la partecipazione del Senato alla loro formazione, visto che per definizione esse intervengo su materie che rientrano, anche esclusivamente, nella competenza legislativa regionale: e*

del ámbito competencial reconocido a las regiones por la Constitución, este procedimiento requería una «doble mayoría absoluta» –“doppia maggioranza assoluta”–, dado que si el Senado proponía modificaciones al texto remitido por la Cámara de los Diputados con mayoría absoluta, la Cámara de los Diputados podía rechazarlas únicamente mediante mayoría absoluta. Dicha condición ha sido objeto de distinta valoración, de suerte que para un sector doctrinal, los opositores a la reforma, no ha sido considerada suficientemente *garantista*<sup>42</sup>, otro sector doctrinal ha afirmado su adecuación al fin perseguido<sup>43</sup>.

#### 4. EL PROCEDIMIENTO MONOCAMERAL «DE BALANCE»

El procedimiento monocameral «de balance» venía establecido en el apartado 5 del nuevo art. 70 de la CI, y estaba previsto para la aprobación de las leyes en materia de balance ex art. 81.4 de la CI.

Según dicho procedimiento, una vez aprobado el proyecto de ley por la Cámara de los Diputados, su examen por parte del Senado era obligatorio; de suerte que el Senado podía deliberar propuestas de modificaciones en el plazo de 15 días<sup>44</sup> a partir de la fecha de remisión. En cualquier caso, también en este procedimiento la Cámara de los Diputados tenía siempre la última palabra dado que se le atribuía la competencia de adoptar la decisión final.

#### 5. El procedimiento «a iniciativa legislativa del senado»

La reforma constitucional proyectada quería modificar el art. 71 de la CI para reconocer al Senado entre los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa legislativa<sup>45</sup>.

---

*lo ha fatto unicamente innalzando la maggioranza necessaria perché la Camera decida difformemente al Senato...».*

<sup>42</sup> Cfr. G. AZZARITI, “Riforma del Senato...”, *op. cit.*, p. 3, según el cual, también en este procedimiento, «[il Senato esprime] pareri deboli che possono essere facilmente superati dalla Camera, anche nei casi più delicati, essendo richiesta al massimo la maggioranza assoluta, vale a dire un quorum facilmente raggiungibile».

<sup>43</sup> Cfr. M. LUCIANI, “Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato”, *op. cit.*, p. 4, que consideraba el procedimiento disciplinado por el nuevo art. 70, co. 4 Cost. «un procedimento nel quale la posizione del Senato è fortemente valorizzata, sicché l'eventuale dissenso senatoriale può porre un problema politico anche di primaria importanza...».

<sup>44</sup> Dicho plazo ha sido criticado por ser muy corto (respecto al plazo previsto en el procedimiento monocameral “participado”), cfr. M. COLLEVECCCHIO, “I poteri del nuovo Senato in materia di bilancio: una soluzione debole”, en *Rassegna Astrid*, n. 10/2016. Y todo ello también en consideración de su carácter perentorio, cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi: ...”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>45</sup> A este respecto, ha sido subrayada la “singularidad” de dicha disposición que atribuía al Senado (Asamblea que habría representado no la Nación, sino las instituciones territoriales) el poder de iniciativa legislativa sobre materias reservadas a la función legislativa de la Cámara de los diputados, cfr. F. PIZZETTI, “Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico: ...”, *op. cit.*, p. 13, según el cual «La norma [l'art. 71, comma secondo] in sé



De acuerdo al nuevo procedimiento previsto, el Senado, por mayoría absoluta de sus miembros, podía requerir a la Cámara de Diputados para que deliberase sobre un proyecto de ley; y ésta habría «tenido»<sup>46</sup> que pronunciarse, positivamente o negativamente, en el plazo de seis meses. Así estructurado, dicho procedimiento habría, seguramente, constituido un instrumento válido para hacer que «el papel del Senado fuese más incisivo»<sup>47</sup>. Sin embargo, es interesante destacar que «la obligación de deliberar» atribuida a la Cámara de los Diputados no llevara aparejada la imposición de ninguna sanción ante su posible incumplimiento.

En consecuencia, también la configuración de este procedimiento hacia aflorar cierta incertidumbre en cuanto a su operatividad práctica porque no preveía ninguna consecuencia ante el supuesto de inobservancia del plazo de seis meses previsto para la deliberación por la Cámara de los Diputados de la iniciativa legislativa formulada por el Senado.

#### IV. LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA

La previsión de un sistema legislativo tan complejo, como el que la reforma quería establecer, ponía las bases para posibles conflictos de competencia entre ambas Cámaras. En efecto, piénsese en el hecho, muy probable, de que dichos conflictos se habrían podido verificar en todos los casos en los que la Cámara de Diputados y el Senado no se hubieran puesto de acuerdo sobre la «naturaleza» del proyecto de ley y, en consecuencia, sobre el «procedimiento legislativo» que había de seguirse para su

---

*appare piuttosto singolare. E' evidente, infatti, che la proposta di legge del Senato non può, per ragioni di razionalità di sistema, riguardare altro che le materie attribuite alla funzione legislativa della sola Camera e dunque al procedimento legislativo monocamerale. Occorre, allora, chiedersi quale sia la ragione per la quale il potere di proposta, relativa necessariamente alle materie riservate all'esercizio della funzione legislativa della Camera, sia riconosciuto anche a un'Assemblea che non ha rappresentanza generale della Nazione ma solo quella delle istituzioni territoriali».*

<sup>46</sup> Cfr. E. ROSSI, “Il procedimento legislativo delle leggi “monocamerali”...”, *op.cit.*, p. 174, que, en efecto, habla de “*eficacia reforzada*” del procedimiento previsto por el apartado 2 del art. 71 Cost., productivo de “la obligación de proceder al examen y a la deliberación” (“*obbligo in capo alla Camera di procedere all'esame e alla deliberazione*”) dentro de seis meses a partir de la deliberación del Senado.

<sup>47</sup> En este sentido Pinelli, consideraba que dicho procedimiento habría reforzado el papel del Senado, sobre todo si la iniciativa legislativa hubiese sido conectada al ejercicio de su nueva función (atribuida por la reforma) de “evaluación de las políticas públicas y de las actividades de las públicas administraciones” y de “verificación del impacto de las políticas UE”, cfr. C.PINELLI, “Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale...”, *op.cit.*, p. 6: «*Il comma aggiunto all'art. 71 Cost., con l'attribuire al Senato il potere di “richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge” con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, prefigura un circuito fra deliberazione legislativa (o di politiche pubbliche), valutazione e verifica della sua attuazione anche in termini di efficacia, e iniziativa legislativa supportata da tali elementi cognitivi e valutativi, che, opportunamente utilizzato, renderebbe il ruolo del Senato assai più incisivo di quanto non risulti dalla sola lettura dell'art. 55, quarto comma.*»

tramitación. Es suficiente traer a colación, por ejemplo, el supuesto frecuente en el cual la ley no tenga un único objeto y abarque sectores diferentes.

Por esta razón, la reforma introducía en el art. 70.6 de la CI, una especie de «cláusula de salvaguardia», atribuyendo a los Presidentes de las dos Cámaras la tarea de solucionar «eventuales cuestiones de competencia» a través de un «acuerdo» («*intesa*»). No obstante, esta formulación no era suficiente para construir una «*adeguada*» cláusula de salvaguardia, puesto que los «acuerdos» entre los Presidentes de las Cámaras no habrían sido incuestionables<sup>48</sup> y, además, no era cierto que hubiese sido posible alcanzar siempre un acuerdo<sup>49</sup>.

Así pues, en base al sistema previsto por la reforma, en todos los casos de falta de acuerdo entre los Presidentes de las Cámaras o de oposición al mismo, el conflicto habría sido sometido a la decisión de la *Corte Costituzionale*, llamada a intervenir preventivamente, a través de un «conflicto de atribución»<sup>50</sup>, o sucesivamente, a través del juicio de legitimidad constitucional «en vía incidental» por vicios *in procedendo*.

En definitiva, la disciplina introducida por la reforma habría atribuido, en algunos supuestos, a la *Corte Costituzionale* un papel decisivo y determinante en el iter legislativo, con evidentes consecuencias negativas<sup>51</sup> para el sistema. Se habría modificado la tradicional y característica función de la *Corte Costituzionale*

---

<sup>48</sup> Cfr. G. BRUNELLI, “Alcuni nodi (che andranno sciolti)...”, *op. cit.*, p. 7, que subraya la inadecuación del sistema “del acuerdo entre los Presidentes de las Cámaras” en consideración “de la falta de previsión de la expresa insindicabilidad en todas las sedes de dicho acuerdo. En efecto, según el autor, con la reforma «*Nasce il problema (assai controverso in dottrina) dell’adeguatezza o meno dell’intesa presidenziale a costituire una barriera efficace contro la possibile moltiplicazione dei casi di vizi formali di legittimità delle leggi. Non sono pochi i commentatori che rispondono negativamente a questa domanda, sottolineando che sarebbe stato necessario stabilire nel testo stesso della Costituzione l’esplicita insindicabilità in ogni sede dell’intesa e/o la possibilità di convocare un organo apposito, comitato o commissione (le cui determinazioni avrebbero dovuto comunque essere sottratte ad ogni controllo esterno...)*».

<sup>49</sup> El problema es, por ejemplo, subrayado por M. D’AMICO – G. ARCONZO – S. LEONE, *Come cambia la Costituzione?*, *op.cit.*, p. 33.

<sup>50</sup> En este sentido, cfr. G. BRUNELLI, “Alcuni nodi (che andranno sciolti)...”, *op. cit.*, p. 7: «*il meccanismo [dell’intesa tra i Presidenti delle Camere] oggi previsto implica l’eventualità di un intervento successivo della Corte costituzionale volto a sindacare il rispetto delle norme costituzionali che disciplinano le competenze delle due Camere nel procedimento legislativo, ad esempio in sede di conflitto di attribuzione*».

<sup>51</sup> A este propósito, cfr. P. PASSAGLIA, “Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurales e l’ampliarse di una «zona d’ombra» della giustizia constitucional”, en *federalismi.it*, n. 5/2016. Cfr., también, M. LUCIANI, “Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato”, *op cit.*, p. 5 que destaca que la decisión de la reforma de disciplinar detalladamente en la Constitución el procedimiento legislativo habría conllevado, inevitablemente, la “intromisión fatal del juez constitucional”. En efecto, según el autor, «*l’aver disciplinato –anche minuziosamente– il procedimento legislativo direttamente in Costituzione, specie con la definizione degli ambiti competenziali delle due Camere, comporta la fatale intromissione del giudice costituzionale nel perimetro, finora saldamente presidiato, degli interna corporis (sia pure ridefiniti e “ridotti” in armonia con il principio di supremazia della Costituzione)*».

(reconocida por el ordenamiento italiano) de custodia final de la Constitución. Pero, sobre todo, en el caso de cuestiones de competencia entre ambas Cámaras, el iter legislativo habría quedado sujeto en su tramitación a plazos temporales excesivamente largos, al subordinarse a los tiempos de decisión de la *Corte Costituzionale* sobre el conflicto de competencia; y, en todo caso, habría tenido un quedado caracterizado por un constante «estado de incertidumbre»<sup>52</sup>, cuando el irresoluto conflicto hubiese sido objeto de oposición *ex post*, después de algunos años, a través del juicio de legitimidad constitucional en vía incidental.

## V. EL PROCEDIMIENTO MONOCAMERAL «CON VOTACIÓN EN FECHA FIJA» Y LA NUEVA DISCIPLINA DE LOS DECRETOS-LEYES

### 1. La ratio de la reforma

En la configuración del procedimiento legislativo diseñado por la CI de 1948 el Gobierno se encuentra en una posición *formalmente débil* respecto al Parlamento porque no tiene atribuido ningún instrumento constitucional que le permita desarrollar el papel de «guía del procedimiento legislativo». De hecho, se ha destacado por la doctrina que, en comparación con otros sistemas constitucionales europeos, el papel reconocido al Gobierno italiano, en el ámbito del procedimiento legislativo, es «*formalmente el más débil de todos*»<sup>53</sup>. Todo ello hizo que el Gobierno en el devenir de los años, como se ha evidenciado doctrinalmente<sup>54</sup>, reforzase el «equilibrio

<sup>52</sup> Cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo...”, *op.cit.*, p. 10, según el cual :«[tale]incertezza, peraltro,[sarebbe] destinata presumibilmente a trascinarsi a lungo, visto che, nell’attuale sistema di giustizia costituzionale, le questioni che evidenziano tali vizi [le delimitazioni del procedimento legislativo fissate dal nuovo testo costituzionale, n.d.r.] tenderebbero ad essere sollevate prevalentemente se non esclusivamente in via incidentale, e perciò una volta trascorsi anni, se non decenni, dall’approvazione della legge in questione».

<sup>53</sup> In tal senso, cfr. V. LIPPOLIS, “Perché... impedisce l’abuso dei decreti-legge e limita il ricorso alla fiducia”, en AA.VV., *Perché SI’...*, *op.cit.*, p. 29.

<sup>54</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, “Perché...impedisce l’abuso dei decreti-legge...”, *op.cit.*, pp. 29-32: «Nel corso del tempo, tuttavia, il governo...è passato da una posizione di debolezza ad una di forza, con atteggiamenti che potremmo definire quasi di prepotenza, al fine di ottenere decisioni rapide e conformi ai propri orientamenti da parte delle Camere. Ciò è avvenuto attraverso una utilizzazione distorta di strumenti destinati a soddisfare esigenze diverse: i decreti-legge... la questione di fiducia...in via di prassi un’originale e perversa creazione: il maxiemendamento... A partire dagli anni Settanta il numero dei decreti-legge è andato progressivamente aumentando. Essi sono stati adottati al di fuori della straordinaria “necessità e urgenza” richiesta dalla Costituzione... Con decreto vengono adottate riforme di interi settori dell’ordinamento giuridico e spesso in un decreto è contenuta la disciplina di materie eterogenee (c.d. decreto omnibus)... Se non si fa in tempo a convertire in legge il decreto...il governo ne emana uno nuovo, a volte accogliendo le modifiche proposte nell’esame parlamentare del primo (c.d.reiterazione)... La questione di fiducia...nell’esperienza italiana... è stata utilizzata anche... per ottenere un’accelerazione procedurale perché la questione di fiducia sull’approvazione di un testo evita di discutere e votare gli emendamenti. Si è perciò creata la c.d. “fiducia tecnica” non motivata da ragioni politiche...».

constitucional» con el Parlamento, a través de tres instrumentos –utilizados forzando la propia naturaleza de éstos–, a saber: a) el abuso del decreto-ley, y la conectada praxis inconstitucional de la reiteración<sup>55</sup> de los decretos-leyes no convertidos en leyes, y de los llamados «decretos *ómnibus*»; b) el abuso de la «cuestión de confianza<sup>56</sup>», para parar el debate parlamentario sobre eventuales enmiendas; c) el abuso de los llamados “*maxi enmendamientos*”.

Con la introducción del procedimiento monocameral «*con votación en fecha fija*» y, al mismo tiempo, con la modificación de la disciplina de los decretos-leyes, la reforma quería conseguir la misma finalidad: permitir al Gobierno jugar el papel de «guía del procedimiento legislativo», al tiempo que hacía más rápido el *iter legislativo*<sup>57</sup> respecto a algunos proyectos de ley considerados *esenciales* para su programa, sin violar el principio de separación de los poderes; y, al mismo tiempo, evitar el abuso de los decretos-leyes.

## 2. El procedimiento monocameral «con votación en fecha fija»

El procedimiento monocameral «con votación en fecha fija», previsto por apartado 7º del nuevo artículo 72 de la CI, podía aplicarse a todo tipo de leyes, excepto las leyes bicamerales, las leyes electorales, las leyes de autorización de la ratificación de los Tratados Internacionales, las leyes de amnistía e indulto y las leyes de presupuesto.

Este nuevo procedimiento permitía al Gobierno solicitar a la Cámara de los Diputados una decisión rápida sobre un proyecto de ley considerado «*esencial para la actuación del programa de Gobierno*». Como resultado de dicha solicitud, la Cámara de los Diputados, en el plazo de cinco días, debía deliberar si disponer o no «la inscripción prioritaria en el orden del día» del proyecto de ley, y, en caso afirmativo, debía «pronunciarse en vía definitiva dentro del plazo de setenta días», plazo que podía ser prorrogado durante quince días más dada la especial complejidad de la ley. Aceptada la tramitación del proyecto de ley por la Cámara de los Diputados, se contemplaba su tramitación por el «procedimiento monocameral participado».

Ahora bien, el procedimiento monocameral «con votación en fecha cierta» también planteaba algunos relevantes problemas aplicativos. Concretamente, en primer lugar, el nuevo artículo 72.7 de la CI no aclaraba si el plazo de 70 días para la deliberación

<sup>55</sup> Tal y como afirmado por la *Corte costituzionale* a partir de la bien sabida sentencia n. 360/1996.

<sup>56</sup> Institución en fuerza del cual, como es bien sabido, el Gobierno requiere la aprobación parlamentaria sobre una iniciativa suya considerada necesaria para la actuación de la dirección política establecida de acuerdo con la mayoría, declarando, por esta razón, que, en caso de falta de aprobación, se considerará quitada la confianza de esta última y, consecuentemente, se dimitirá.

<sup>57</sup> Cfr. C. PINELLI, “Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale”,..., *op.cit.*, p. 6, que, en efecto, considera el nuevo procedimiento con “votación en fecha fija” como un válido “*remedio a la plaga de los decretos-leyes*”.

en vía definitiva de la Cámara de los Diputados constituía o no un plazo perentorio<sup>58</sup>. En segundo lugar, resultaba paradójica la opción contenida en la reforma proyectada de excluir la aplicación de este procedimiento –recuérdese, introducido con la principal finalidad de limitar el recurso a los decretos-leyes– para la tramitación de leyes bicamerales, cuando, en cambio, los decretos-leyes se admitían también en las materias sometidas al procedimiento bicameral<sup>59</sup>. En tercer lugar, no quedaban claras las consecuencias que se habrían derivado de la eventual votación de la Cámara de los Diputados contraria a la petición del Gobierno de activar el procedimiento «con votación en fecha fija»; de suerte que, ante este supuesto, probablemente, habría sido razonable reconocer, como efecto, similar consecuencia a la prevista para el supuesto de votación contraria en una «cuestión de confianza»: es decir la dimisión del Gobierno; puesto que, análogamente a lo que acontece en una votación contraria a la cuestión de confianza, la Cámara de los Diputados habría rechazado un proyecto de ley considerado «esencial para el programa de gobierno»<sup>60</sup>.

### 3. La nueva disciplina de los decretos- leyes

Paralelamente a la introducción del nuevo procedimiento «con votación en fecha fija», la reforma modificaba la configuración constitucional de los decretos-leyes<sup>61</sup>, para evitar su uso abusivo por parte del Gobierno. A este respecto, la reforma se movía en dos direcciones. En primer lugar, se quería consagrar a nivel constitucional los límites de los decretos-leyes ya recogidos en la Ley nº 400/1988 y en la jurisprudencia constitucional<sup>62</sup>. En este sentido, el nuevo artículo 77 de la CI establecía: la

---

<sup>58</sup> El problema es, por ejemplo, advertido G. BRUNELLI, “Alcuni nodi (che andranno sciolti)...”, *op. cit.*, p. 11. Además, cfr. T. GUARNIER, “Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa”, en *federalismi.it*, n. 5/2016 p. 14 *ess.*, según el cual la omisión indicación constitucional habría impuesto a los regolamentos parlamentarios de especificar las características de dicho plazo (cualificándolo como perentorio o, simplemente, como ordenatorio).

<sup>59</sup> Cfr. G. BRUNELLI, “Alcuni nodi (che andranno sciolti)...”, *op. cit.*, p. 11: «*Infine, potrebbe avere conseguenze pratiche (preoccupanti) la circostanza che il decreto-legge (diversamente dal voto a data certa) possa intervenire anche nelle materie c.d. bicamerali? Ciò non potrebbe determinare la preferenza del governo, almeno in alcuni casi, per la decretazione d’urgenza...*».

<sup>60</sup> En este sentido, E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, *op.cit.* Además, cfr. M. D’AMICO – G. ARCONZO – S. LEONE, *Come cambia la Costituzione?*, *op.cit.*, p. 46, según el cual, la votación contraria de la Cámara en el procedimiento con “votación en fecha fija”, –aun reconociéndole el disruptivo rebote político– no habría provocado, desde un punto de vista jurídico, ninguna consecuencia, en virtud del art. 94, apartado 4, Cost., que prevé que “*la votación contraria de la Cámara de los diputados sobre una propuesta del gobierno no comporta la obligación de dimitirse*”.

<sup>61</sup> Actos normativos, como es bien sabido, que tienen la misma fuerza de la ley, que el Gobierno puede adoptar “en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia”, inmediatamente eficaces, pero provisorios, que requieren la conversión en ley por parte del Parlamento dentro de 60 días a partir de su publicación.

<sup>62</sup> Cfr. Cort.cost., sent. n. 22/2012 e n. 32/2014. Cfr., además, M. D’AMICO – G. ARCONZO – S. LEONE, *Come cambia la Costituzione?*, *op.cit.*, p. 48, según el cual, con la reforma, las limitaciones a la decretación de urgencia, llegando a nivel constitucional, habrían

prohibición de recurrir al decreto-ley a la hora de legislar sobre algunas materias - como eran la materia constitucional y electoral<sup>63</sup>, la delegación legislativa, la autorización de la ratificación de los tratados internacionales, las leyes de conversión y la aprobación de los presupuestos y gastos-; la prohibición de la reiteración de los decretos no convertidos y de regulación de las relaciones nacidas en base a los mismos; y también la prohibición de restaurar la eficacia de normas declaradas inconstitucionales por vicios no concernientes el procedimiento.

Además, siempre de acuerdo con el posicionamiento contenido en la jurisprudencia constitucional<sup>64</sup>, la reforma preveía la obligación de «homogeneidad del contenido», con referencia tanto al decreto-ley –que tenía que tener un contenido “específico”, “homogéneo” y “correspondiente al título”– como a la ley de conversión, de modo que no se podían aprobar disposiciones «extrañas respecto al objeto o a las finalidades del decreto», con la finalidad de evitar los así llamados decretos-leyes «*omnibus*»; y, a la vez, se imponía que el decreto-ley tuviese «medidas de inmediata aplicación», para evitar los llamados «decretos anuncios»<sup>65</sup>.

En lo relativo al procedimiento a seguir para la conversión del decreto-ley, si el decreto concernía a materias «bicamerales» se aplicaría el procedimiento bicameral,

---

definitivamente acabado la tendencia del Gobierno a no respetarlas, haciendo hincapié sobre la naturaleza “ordenaria”, y no constitucional, de la normativa de referencia (la l.n.400/1988).

<sup>63</sup> En realidad, en materia electoral, los decretos-leyes se quedaban admisibles para disciplinar la organización del procedimiento electoral y del desarrollo de las elecciones.

<sup>64</sup> La obligación constitucional de la necesaria homogeneidad del contenido del decreto-ley, y de la conectada ley de conversión, ya había sido afirmada por la *Corte costituzionale*, con sentencia n. 22/2012, considerando la inobservancia de dicho vínculo, en sí, suficiente para declarar la ilegitimidad constitucional del decreto-ley y de la ley de conversión. Dicha declaratoria, pues, “radicalizaba” las posturas más “blandas” expresadas a este respecto, en precedencia, por la jurisprudencia constitucional (cfr. Cort.cost, sentt. n.171/2007 e n. 128/2008, según la cual la “no homogeneidad” del contenido del decreto-ley integraba solo un “índice” –que en todo caso había que averiguar– de la posible insustistencia del presupuesto constitucional de la “extraordinaria necesidad y urgencia”). En cambio, a este respecto, se destacan opiniones discordantes en doctrina. Según una cierta corriente doctrinal, en efecto, “la ausencia de homogeneidad” no integraría un vicio de inconstitucionalidad del decreto-ley (cuyos requisitos constitucionales, según el art. 77 Cost., están constituidos unicamente por el presupuesto de la extraordinaria necesidad y urgencia, y por la provisoriedad fijada en 60 días); mientras, la no homogeneidad determinaría la inconstitucionalidad de la ley de conversión (porque el art. 77 Cost. vincula el contenido de dicho acto, unicamente, a la “conversión del decreto”), cfr. S.M. CICONETTI, “Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?”, en *Giur.it*, n. 12/2012, p. 2491 e ss. En el sentido contrario, cfr. N. LUPO, “L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma essenziale, per limitare le patologie della produzione normativa”, en (a cura de) G. D’ELIA- G. TIBERI – M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Studi in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, p. 418 e ss., que considera la constitucionalización del vínculo de homogeneidad para el decreto-ley y para el diseño de ley de conversión “realmente cond divisible en línea de principio, y coherente con las posturas... de la jurisprudencia constitucional mas recién”.

<sup>65</sup> A este respecto, cfr. V. LIPPOLIS, “Perché...impedisce l’abuso dei decreti-legge...”, *op.cit.*, p. 35.

pero con la presentación del proyecto de ley siempre a la Cámara de los Diputados, lo que alteraba ligeramente el carácter «paritario» del procedimiento bicameral; si el decreto versaba sobre materias «monocamerales» se observaría el procedimiento monocameral en las variantes –según los casos– disciplinadas por los apartados 3º y 4º del nuevo artículo 70 de la CI, pero con plazos particulares<sup>66</sup>.

La reforma preveía una ulterior novedad, estableciendo que el plazo para la conversión del decreto-ley, originariamente de 60 días a partir de la publicación, fuese prorrogado durante otros 30 días en el supuesto de que el Presidente de la República hubiese «reenviado a las Cámaras» la ley de conversión por una nueva deliberación. Esta novedad no estaba exenta de producir una cierta paradoja, puesto que si bien la norma tendía a disminuir la responsabilidad –“deresponsabilizzare”– del Presidente de la República, al admitir que éste podía «reenviar» a las Cámaras el texto de la ley de conversión sin el temor<sup>67</sup> a producir, automáticamente, la decadencia del decreto-ley, es verdad, también, que al mismo tiempo, esta novedad habría facilitado, aún más que la vigente configuración, el recurso a los decretos-leyes, y ello chocaba evidentemente con la exigencia prioritaria, perseguida por la reforma, de limitar la utilización de los mismos<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Según el nuevo art.77, apartado 6 Cost., el Senado habría podido disponer el examen del diseño de ley de conversión dentro de treinta días a partir de su presentación a la Cámara, y habría podido deliberar propuestas de modificación dentro de diez días a partir de la transmisión del diseño de ley de conversión. Con referencia a las dos hipótesis de procedimiento de conversión del decreto-ley, según las materias interesadas sean sometidas al procedimiento bicameral o al procedimiento monocameral en sus variantes, cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo...”, *op.cit.*, p. 23 e ss.

<sup>67</sup> La prorrogación del plazo para la conversión del decreto-ley, introducido por la reforma, habría impedido al “reenvío presidencial” de fungir de “veto definitivo”; esta última hipótesis, –según un cierta postura– debería inducir el Presidente de la República de no recurrir a dicho poder todas las veces que “el reenvío a las Cámaras” de la ley de conversión determine, con seguridad, la decadencia del decreto-ley no convertido, cfr. S.M. CICONETTI, “Un caso di inammissibilità del rinvio presidenziale”, en *Giur. cost.* 2002, p. 3096 e ss. A este respecto, cfr. además Cort.cost., sent. n. 32/2014. En efecto, en doctrina, ya se había auspiciado la introducción de una disposición constitucional, con un tenor análogo (al previsto por la reforma), para la hipótesis de reenvío del Presidente de la República de la ley de conversión del decreto-ley, cfr. P. CARNEVALE, “La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?”, en *Rass. parl.*, 2004, n. 1, p. 266 e ss.

<sup>68</sup> En este sentido, cfr. C. De FIORES, “Perché no”, en *La Repubblica* del 21 octubre de 2016, según el cual la única función de la prorrogación para la conversión del decreto-ley introducida por la reforma, habría sido aquella de “garantizar el poder normativo del Gobierno”. Según el Autor, en efecto, «Attraverso questa disposizione si vuole impedire che il Capo dello Stato, esercitando il potere di rinvio di una legge di conversione in prossimità di scadenza, provochi la decadenza del decreto governativo». En el sentido opuesto, cfr. N. LUPO, “I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo...”, *op.cit.*, p. 26, según el cual, a través de la prorrogación para la conversión prevista por la reforma, se habría “potenciado el papel del Presidente de la República, puesto a garantía (también) del correcto desarrollo del procedimiento legislativo, en especial el de conversión de los decretos-leyes en ley, evitando que su reenvío se traduciese, de hecho, en un veto absoluto y no superable”. Se encuentra de acuerdo, también T.E. FROSINI, “Perché

## VI. EL NUEVO SISTEMA DE REPARTICIÓN DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ENTRE ESTADO Y REGIONES

La fallida reforma constitucional contemplaba, también, modificar el sistema de las relaciones entre el Estado, las Regiones y los entes territoriales, mediante la modificación de sus respectivos ámbitos competenciales. Nos centraremos, por ello, sobre algunos aspectos relevantes relacionados con la distribución de competencias normativas entre el Estado y las Regiones.

Como es bien sabido, el vigente artículo 117 de la CI –modificado por la Ley constitucional nº 3/2001– reconoce un amplio poder normativo a las Regiones repartiendo la competencia normativa entre el Estado y las Regiones de la siguiente manera: a) se reconoce una competencia exclusiva al Estado en las materias taxativamente indicadas en el apartado 2º del artículo 117 de la CI; b) se establece una competencia concurrente entre el Estado y las Regiones en las materias enumeradas en el apartado 3º del artículo 117 de la CI; c) y, finalmente, se articula una competencia residual de las Regiones, ex apartado 4º del art. 117 de la CI, en todas las materias no expresamente reservadas a la legislación del Estado.

Sin embargo, con el transcurso de los años, este marco de reparto competencial ha dado lugar a unos cuantos *problemas interpretativos* y ha suscitado *motivos de incertidumbre*<sup>69</sup>, debido esencialmente a las siguientes razones. En primer lugar, a menudo, una misma ley versa sobre materias distintas, algunas de competencia regional, otras de competencia estatal. En segundo lugar, existen materias que pueden ser incluidas en el ámbito de la competencia «concurrente» que requieren, sin embargo, una disciplina unitaria por parte del Estado –por ejemplo, en materia de transportes, energía, etc.–. En tercer lugar, además, falta en el vigente texto constitucional una disposición que permita al Estado, por razones de interés nacional, intervenir normativamente sobre materias regionales.

Así pues, ante dichas ineficiencias de la configuración constitucional del reparto competencial entre el Estado y las Regiones, la jurisprudencia de la *Corte Costituzionale* ha tratado de dar remedio a través de *interpretaciones* elásticas

---

si”, en *La Repubblica* 21 de octubre de 2016, según el cual la disciplina introducida por la reforma habría facilitado el papel del Presidente de la República en la corrección de algunos vicios encontrados. En efecto, este último, en fuerza de la prorrogación para la conversión, habría podido” por fin ejercer un control más penetrante sobre el respecto de los límites constitucionales del decreto-ley y de la ley de conversión, sin tener que asumirse la responsabilidad de hacer deceder el decreto”.

<sup>69</sup> Cfr. G.M. SALERNO, “Perché...razionalizza il riparto delle competenze fra Stato e Regioni”, en AA.VV., *Perché SI'...*, *op.cit.*, p. 39 e ss., que destaca que, tras las modificaciones aportadas en el 2001, la repartición de las competencias prevista por el art. 117 Cost. ha resultado globalmente insuficiente. El Autor especifica, en efecto, «è giudizio praticamente unanime il fatto che nell'attuale riparto delle competenze vi siano sovrapposizioni, contraddizioni o lacune che hanno reso farraginoso e sin troppo intricato il meccanismo di produzione delle leggi statali e regionali».



—recurriendo, por ejemplo, a conceptos como «materias transversales»<sup>70</sup> o al principio de «subsidiariedad legislativa»<sup>71</sup>— capaces de hacer más flexible el sistema y consentir al Estado de ejercer el poder legislativo también sobre materias de competencia regional.

Precisamente en un intento de solucionar las ineficiencias advertidas, la reforma constitucional se proponía modificar el marco constitucional de competencias normativas atribuidas al Estado y a las Regiones, a través de la recepción a nivel constitucional de los principios ya mencionados, construidos por la jurisprudencia constitucional. Concretamente, la reforma, a través de la modificación del art. 117 de la CI, contemplaba introducir los siguientes cambios: a) supresión de las «competencias concurrentes»<sup>72</sup>, es decir, se derogaba la posibilidad de que las mismas materias fuesen disciplinadas, al mismo tiempo, por el Estado y por las Regiones; b) aumento de manera relevante el número de materias cuya competencia se atribuía al Estado; c) mantenimiento de la competencia residual atribuida a las regiones, aunque algunas materias reservadas a dicha competencia, venían expresamente indicadas; d); introducción de la denominada «cláusula de supremacía»<sup>73</sup> (ex art. 117.4 de la CI, en

<sup>70</sup> Cfr. Cort. cost., sentencias n.210/2016 e n. 77/2017 (en materia de ambiente y ecosistema), n.158/2016 (en tema de concurrencia), n. 207/2012 (con riferimento alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”). Cfr. V. CERULLI IRELLI – C. PINELLI, “Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri”, en “Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione”, en *Quaderni di Astrid*, Bologna, 2004, p. 27 e ss., donde se destaca que las materias trasversales responden a “exigencias unitarias referibles a la Republica construida según el art. 114, apartado I[Cost.]”.

<sup>71</sup> Cfr. Cort. cost., sentenze n.303/2003, n.6/2004, n76/2009. Cfr. M. RUOTOLO, “Le autonomie territoriali”, en (a cura de) F. MODUGNO, *Diritto Pubblico*, III° ed., Torino 2017, p. 545 e ss., que destaca como el principio de subsidiariedad llega a ser “elemento de flexibilidad” que consente de derogare a la rigida repartición de competencias legislativas establecida por el art. 117 Cost. para “instancias de unificación” que encontraban su fundamentación jurídica en el principio de “unidad y indivisibilidad de la Republica”.

<sup>72</sup> Además, ha sido observado que la eliminación de la competencia concorsual sustancialmente “confutaba” la obiección, sostenida por los opositores de la reforma, según los cuales el Senado (aunque la Cámara represente a las autonomías) no habría sido competente para ejercer la función legislativa sobre cuestiones de interés regional; puesto que, con la supresión de dicha competencia, se habrían “reducido al mínimo los casos en los que la ley estatal dicta disposiciones generales comunes sobre materias con respecto a las cuales las Regiones ejercen la potestad legislativa y administran desde siempre”, cfr. C. PINELLI, “Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale,”...*op.cit.*, p. 5.

<sup>73</sup> Cfr. G.M. SALERNO, “Perché... razionalizza il riparto delle competenze fra Stato e Regioni”, *op. cit.*, pp.46,47, que ve con favor la introducción, en la Constitución, de la “cláusula de supremacía”, porque idonea a realizar un “principio de salvaguardia”, consentiendo al Estado de intervenir normativamente cuando hayan en juego intereses relevantes concernientes la intera colectividad nacional, sin, al mismo tiempo, que se caiga en el ejercicio “arbitrario” de dicho poder; tratandose, en efecto, de un procedimiento “delimitado” por la Constitución, y en el cual está atribuidas a las Regiones la posibilidad de contestar la equivocada aplicación de ellas en frente de *Corte costituzionale*. En este sentido, cfr. M. D’AMICO – G. ARCONZO – S. LEONE, *Come cambia la Costituzione?*, *op.cit.*, p. 41, según el cual la “clausola de supremacía” haría más flexible la repartición de

su versión reformada), para permitir al Estado, por exigencias del «interés nacional», o de la «tutela de la unidad jurídica o económica de la República», de ejercer el poder legislativo sobre materias regionales.

La reforma, además, al modificar el art. 116 de la CI, pretendía reforzar el «regionalismo diferenciado», consintiendo a las Regiones, en situación de equilibrio presupuestario, adquirir ulteriores espacios de autonomía, mediante la atribución de otras competencias normativas en determinados sectores, como por ejemplo instrucción, ambiente, etc.

## VII. EL RESULTADO DEL REFERÉNDUM. ¿CUÁLES HAN SIDO SUS POSIBLES RAZONES?

Una última reflexión debe hacerse sobre las posibles razones que han conducido a los italianos a no aprobar la proyectada reforma de la Constitución Italiana. Como sabemos, en efecto, el resultado del *referéndum* fue negativo, con una clara mayoría del «no» sobre el «sí», circunstancia, esta última, realmente inesperada.

Ciertamente, la primera razón del fracaso del referéndum es de naturaleza política –antes que jurídica–.

Los promotores, posiblemente han, cometido el error de «personalizar» la reforma constitucional al ligarla excesivamente a la figura del primer ministro. De modo que, es probable que la mayor parte de los ciudadanos haya votado no en consideración a las modificaciones jurídicas que la reforma conllevaba, sino que haya instrumentalizado su voto negativo al referéndum para manifestar su disconformidad respecto del Gobierno<sup>74</sup>.

---

las competencias legislativas entre Estado y Regiones, pero, al mismo tiempo –dado que está “positivizada” y “delimitada” en la Constitución– limitaría la excesiva discrecionalidad de la *Corte costituzionale* en materia.

<sup>74</sup> Ya la doctrina mas advertida –aunque favorable a la reforma– había destacado el peligro “político” de una excesiva conexión entre el resultado de la reforma y el destino del Gobierno, cfr. C. PINELLI, de su entrevista en *La Repubblica* de 11 mayo de 2016, que subrayaba: «*un impegno come quello assunto con questa riforma ha come conseguenza logica che, in caso di sconfitta al referendum, il governo ne prenda atto. Dopodiché farne un tema così dirimente certo non aiuta. Anzi allontana la comprensione del testo. Abbiamo capito che esiste un nesso con la durata del governo, adesso però occupiamoci del contenuto*». En general, con respecto a la distorsión del actual sistema político, derivada por la aceptación del *leader* che “*fagocita al partito*” y la misma acción de Gobierno, cfr. O. MASSARI, “Lectio magistralis con elementi autobiografici” (presentada en ocasión del evento “*Partiti e Parlamenti negli ordinamenti di democrazia pluralista*” del 31 de octubre de 2017, *Università degli Studi di Roma “La Sapienza*”), en *Nomos*, n. 3/2017, p. 18. Siempre en relación –en la comparación entre las experiencias alemana y italiana– entre los principios de participación política y el sistema de gobierno, también con referencia a las comunicaciones entre las dos culturas constitucionales en el debate sobre el derecho de los partidos, cfr. P. RIDOLA, “Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant’anni di rapporti tra le “culture” costituzionali tedesca e italiana”, en *Rivista*

Desde el punto de vista jurídico, en cambio, la cuestión se revela mucho más compleja.

Ciertamente, en un momento histórico-político como el actual, caracterizado por un ordenamiento nacional cada vez más «líquido»<sup>75</sup>, influido por las continuas interferencias de los ordenamientos supranacionales y de fenómenos, incluso económicos, como la globalización, es necesario un replanteamiento del actual marco constitucional sobre todo en términos de fortalecimiento de los sistemas de gobernabilidad<sup>76</sup> del País.

Ante este contexto, por tanto, la reforma parecía responder a una verdadera necesidad<sup>77</sup>.

---

AIC, n. 4/2011, p. 9 e ss. Además, por lo que concierne la relación entre la Constitución y el poder político de masa (también en relación al papel de los partidos), con especial referencia a la evolución del ordenamiento constitucional alemán, cfr., además, *Id.*, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016, p. 81 e ss. Obviamente, se sabe que no es posible limitarse a considerar solo “una votación basada exclusivamente sobre el enfado” (literalmente, “voto motivato dalla sola rabbia”), en este sentido, cfr. G. AZZARITI, “Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento”, en *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, p. 7: «...sono diverse le ragioni che hanno spinto le persone concrete, il corpo elettorale diviso, a votare in un senso ovvero in un altro....Guardando in superficie si scorge un voto motivato dalla sola rabbia...Un voto, dunque, rancoroso e irriflessivo...[Tuttavia] E' necessario guardare più nel profondo, considerare le diverse Weltanschauungen, le culture per come si sono divise, quelle che hanno portato alcuni a prospettare un cambiamento dell'assetto costituzionale e quelle che hanno indotto altri a contrastarlo».

<sup>75</sup> Cogiando a modelo la eficaz termonología (aunque referida a un contexto distinto) de Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002.

<sup>76</sup> A este respecto, cfr. S. CECCANTI, “Perché...non aumenta i poteri del Governo, ma anzi li razionalizza”, en AA.VV., *Perché SI'...*, *op.cit.*, p. 101-103, que subraya como “en las grandes democracias parlamentarias una gran parte de la legislación deriva del Gobierno, tanto porque es el protagonista de las dinámicas intergubernamentales de la Unión Europea, como porque en algunos ámbitos tiene una posición privilegiada en la adquisición de informaciones (sobre todo en el gobierno de la economía) y en algunas decisiones preventivas (tratados internacionales)”; así pues, “el desarrollo de los poderes del Gobierno es un fenómeno que ha abarcado todos los más importantes sistemas políticos porque el Estado ha ampliado sus finalidades y ello ha llevado a valorizar mas los órganos capaces de decidir en modo tempestivo y detallado”. En el sentido opuesto, cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, pp. 244 e ss., que dirige una “mirada miedosa” hacia la “mistica della governabilità, fructo de la “nuova filosofia del pensiero unico del neocostituzionalismo imperante”, que –detrás del hito de la gobernabilidad y de la simplificación– “reduce la democracia, emargina las diferencias y viola los derechos, si estos representan un obstaculo a la mística de la gobernabilidad”. Según dicha postura, es decir, «[occorre, n.d.r.] dare al nostro paese non solo istituzioni efficienti (secondo la semplificata e vuota retorica del neo-funzionalismo dominante), ma anche istituzioni in grado di rispecchiare i valori del pluralismo e della conflittualità sociale...», cfr. *Id.*, *Dopo il referendum costituzionale:...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>77</sup> En este sentido, cfr. L. VIOLINI, “Perché...delinea istituzioni più stabili e rende la nostra voce più forte in Europa”, en AA.VV., *Perché SI'...*, *op.cit.*, p. 83-85, según el cual, «la Repubblica Italiana... si è trasformata dal tipico Stato nazionale di stampo ottocentesco in

Sin embargo, lo que, probablemente, generó las mayores resistencias fue el método y el modo con que el reformador trató de alcanzar este fin.

Con referencia al método, en efecto, puede afirmarse que la reforma fue llevada adelante aunque no distorsionada, en el Parlamento, por mayoría cualificada de dos tercios (que habría evitado el referéndum). Circunstancia esta que, si aceptable en supuestos de «pequeñas» modificaciones del texto constitucional, se convierte en una elección peligrosa<sup>78</sup> en el caso de reformas especialmente profundas –como la reforma proyectada objeto de este ensayo– destinadas a modificar todo el sistema constitucional<sup>79</sup>.

---

*una realtà ormai pienamente inserita nella compagine internazionale ed europea. Tale insieme di istituzioni e di poteri, che incidono dentro e oltre il territorio dell'Unione, determina molte delle scelte economiche e politiche che erano, in passato, monopolio delle nostre istituzioni e che oggi vengono adottate ai diversi livelli di governo a cui peraltro, non dimentichiamolo, il nostro Paese partecipa a pieno titolo....Per svolgere adeguatamente questa funzione è molto importante che le nostre istituzioni godano della stessa stabilità che è propria delle grandi potenze nostre partners... A tal fine, la riforma costituzionale non solo dota l'esecutivo di strumenti per realizzare con tempestività l'indirizzo politico ma mira, soprattutto, a trasformare il Senato da inutile doppione in ente di raccordo tra i diversi livelli di governo, così da essere sempre più in grado di prendere parte attiva nei processi di produzione normativa europea».*

<sup>78</sup> El problema, entre otros, es evidenciado por V. ONIDA – G. QUAGLIARIELLO (a cura di C.Passa), *Perché è saggio dire no*, Catanzaro, 2016, pp. 64-66, 73 según el cual «...[sono] di grandi rilevanza tanto i problemi di metodo quanto i problemi di merito...Il problema costante è la sovrapposizione tra gli interessi politici contingenti e la materia costituzionale, che in quanto tale dovrebbe prescindere il più possibile dalle dinamiche di parte ed essere oggetto di ampia condivisione...Oggi per ragioni politiche di parte si vorrebbe imporre agli italiani una riforma non condivisa...[Sicché] c'è stato indubbiamente un problema di metodo che ha avuto riflessi anche sul contenuto delle riforme. Non si può condividere né il metodo né il merito. E in materia costituzionale il metodo è quasi più importante».

<sup>79</sup> Aunque es verdad que, por lo amplia que sea, bajo el perfil jurídico, la legitimidad de la reforma sería en todo caso asegurada por el respecto de la llamada “cláusula de intangibilidad” (con los conectados límites implícitos en la reforma constitucional), que nuestro ordenamiento (con el art. 139 Cost.) –como otros ordenamientos (el art. 79.3 de la Ley fundamental alemana, el art. 89 de la Constitución francesa)– contempla. La “cláusula de intangibilidad”, en cambio, no encuentra, por ejemplo, expreso reconocimiento en la Constitución española, cfr. a este respecto P. DE VEGA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1985, pp. 246 e ss.: «Es a esta tendencia generalizada del constitucionalismo del presente a la que, sin motivos de mayor peso, ha venido a contradecir el sistema constitucional español, oponiendo, frente al reconocimiento de cláusulas de intangibilidad, la admisión explícita de reformas totales», e ciò nonostante «el establecimiento de cláusulas de intangibilidad implica el reconocimiento por el Derecho positivo de la distinción entre poder constituyente y poder de reforma. La declaración, a través de los límites, de zonas exentas a la acción del poder de revisión, equivale a consagrar su naturaleza de poder constituido y limitado. Frente al poder constituyente, que es por definición un poder soberano y libre, el poder de reforma aparece, lógicamente, como un poder inferior, en la medida en que una parte de la obra constituyente queda fuera de su competencia». Cfr. además, recientemente, M.F. MARÓN, *La reforma constitucional en España*, Santiago de Compostela (A Coruña), 2016. Sin embargo, no faltan posturas que han reconocido a la “cláusula de intangibilidad” un valor

No debe, en efecto, nunca olvidarse que la Constitución Italiana es una «*Constitución nacida de la sangre*»<sup>80</sup>, y, por tanto, resultante de la capacidad de los «padres constituyentes» de encontrar un fuerte compromiso<sup>81</sup> entre las diferentes posiciones políticas, fruto de un amplio consenso, que permitiera alejar de forma duradera al texto constitucional del conflicto. Y es lo que ha permitido a la constitución mantener su característica principal: la rigidez.

Es, por lo tanto, evidente que imponer una modificación radical de la Constitución sin contar con un amplio consenso, como quiso hacer la reforma, suponía una amenaza a su esencial naturaleza compromisoria, que durante años le aseguró solidez, así como capacidad de constituir un «punto de referencia sustraído a la contienda política»; con el peligro de transformar la Carta fundamental en una «Constitución de la mayoría», y como tal, fácil objeto de contestación con el cambio de mayorías y del marco político parlamentario<sup>82</sup>.

En relación al modo, la reforma pretendió, evidentemente, desplazar el epicentro del marco institucional a favor del Poder ejecutivo; pero, para hacerlo, reforzó «indirectamente» al Gobierno, debilitando al Parlamento, a través de medidas como la limitación del papel del Senado, la incidencia del Gobierno sobre el procedimiento

---

jurídico “blando” o “débil”, cfr. L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1930, IV, p.540 y ss.; P. BISCARETTI di RUFFIA, “Sui limiti della revisione costituzionale”, en *Annali del seminario giuridico dell’Università di Catania*, Napoli, 1949. Además –como ha sido observado– la Constitución, como base de una “*sociedad abierta*”, tiene que necesariamente basarse sobre el justo equilibrio entre continuidad y cambio, fundamentándose, pues, no solo sobre instrumentos que aseguran su formal supremacía, sino también sobre “*procedimientos evolutivos*” que consenten su “*flexible adecuación*” en relación al modificarse del tiempo. Procedimiento de “*adecuación*” en el cual e “*espacio público*” (en el cual se proponen opiniones y consultas que pueden dar impulso a la interpretación y al cambio constitucional) –y, además, la llamada “*sociedad abierta de los interpretes*”– tienen un papel esencial, cfr.P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, *op.cit.*, p. 146 e ss.

<sup>80</sup> En este sentido, Calamandrei, en el discurso pronunciado el 26 de enero de 1955, en el salón de los *Affreschi della Società Umanitaria di Milano*, en ocasión de la inauguración de un ciclo de siete conferencias sobre la Constitución italiana, hablaba con lo estudiantes universitarios y a los medios: «*Quanto sangue e quanto dolore per arrivare a questa costituzione! Dietro a ogni articolo di questa costituzione, o giovani, voi dovete vedere giovani come voi, caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento, morti in Russia, morti in Africa, morti per le strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché la libertà e la giustizia potessero essere scritte su questa carta. Quindi, quando vi ho detto che questa è una carta morta, no, non è una carta morta, questo è un testamento, un testamento di centomila morti.*», cfr. P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, Napoli, 2007.

<sup>81</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, *op. cit.*, p. 245 que reenvía al “*espíritu propio de nuestra Constitución republicana, que ha construido su propio edificio sobre el compromiso entra instancias diferentes*” (literalmente, “*lo spirito proprio della nostra Costituzione repubblicana, la quale sul compromesso tra diversi ha eretto il proprio edificio*”).

<sup>82</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY con F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo*, *op.cit.*, p. 80, 81.

legislativo, también, potencialmente, mediante la derogación de competencias regionales a través del establecimiento de la «cláusula de supremacía», etc.<sup>83</sup>.

Tal *modus operandi*, por tanto, suponía la concreta posibilidad de que la reforma incidiera negativamente «en el equilibrio entre los órganos constitucionales»<sup>84</sup>, y eso, inevitablemente, generó sombras sobre el proyecto de reforma constitucional.

Es evidente que las necesidades de «governabilidad» y «simplificación» (como las proyectadas por la reforma) —en abstracto, se repite, también apreciables— no permiten justificar alteraciones del sistema de *checks and balances*<sup>85</sup> entre los poderes

<sup>83</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY con F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo, op.cit.*, p. 79.

<sup>84</sup> A este respecto, cfr. G. AZZARITI, “Riforma del Senato...”, *op. cit.*, p. 2, 5, que destaca que, según las finalidades de la reforma, no se ha tenido en cuenta “del sistema, de los poderes globalmente considerados y de los equilibrios constitucionales” que se habrían verificado tras la misma reforma, limitándose el debate a las transformaciones del Senado, “sin considerar los efectos que habría producido sobre los demás poderes y sobre la forma de gobierno en general”; así pues, por ejemplo, “la elección de segundo grado de la otra rama del Parlamento reforzaría la instancia de representación en la única Cámara política que se ha quedado, privando el sistema de cada posible re-equilibrio o contra-peso de garantía”. En cambio —según dicha postura— «*Se oggi si vuole ricostruire la democrazia pluralista e conflittuale diventa necessario ripensare al ruolo del Parlamento, liberarlo dalla situazione di minorità rispetto agli esecutivi...*», cfr. *Id.*, *Dopo il referendum costituzionale:...*, *op. cit.*, p. 11. Analogamente, V. ONIDA – G. QUAGLIARIELLO (a cura di C. Passa), *Perché è saggio dire no,...* *op.cit.*, pp. 58-59 «...*ho sempre ritenuto che in Italia ci fosse un problema di debolezza di pesi e non di scarsità di contrappesi...che...nel nostro ordinamento l'esecutivo scontasse una debolezza endemica...Nel momento in cui si configura un premierato di fatto, un'architettura imperniata sulla sostanziale elezione diretta del premier...è necessario bilanciare il sistema con serie garanzie che nella riforma non sono previste*». En el sentido opuesto, cfr. C. PINELLI, “Appunti sulla riforma costituzionale”, *op.cit.*, p. 1 e ss. que subraya como las críticas dirigidas a imputar a la reforma, cual efecto, una “reducción de la democracia” sobreponían instrumentalmente, perfiles concierntes la reforma consitucional a aspectos relativos a la ley electoral (que habría tenido que entrar, contestualmente, en vigor). Según el Autor, en efecto, «*La riduzione di democrazia è per la verità quasi sempre riferita non alla riforma costituzionale in quanto tale, ma al fatto che entrerebbe in vigore contestualmente a una legge elettorale che alla Camera introduce un sistema maggioritario che assegna un premio in seggi alla lista che abbia ottenuto almeno il 40% dei voti, o diversamente la maggioranza assoluta nel turno di ballottaggio...Una riforma della Costituzione, che dovrebbe durare oltre le stagioni politiche, è cosa diversa da una semplice riforma elettorale*».

<sup>85</sup> Es verdad también que —para los sostenidores de la reforma— esta última no habría ignorado la exigencia, clásica del constitucionalismo, de un sistema de equilibrios entre pesos y contra-pesos, simplemente induciendo a volver a pensarlo en modo “nuevo y alternativo”, cfr. S. CECCANTI, “Perché...non aumenta i poteri del Governo”, *op. cit.*, p. 105: «...*che fine fa l'esigenza classica del costituzionalismo, quella di predisporre comunque un sistema di equilibri tra pesi e contrappesi? Essa non può essere riproposta in modo tradizionalista, puntando a indebolire i governi, ma va pensata in avanti, potenziando anzitutto il ruolo degli organismi terzi (a partire dalla giustizia costituzionale), la responsabilità dei vari livelli di governo (con una responsabilizzazione nazionale del nuovo Senato) e il ruolo politico-istituzionale di chi si trova fuori dalla maggioranza che nasce di norma in sede elettorale e che poi prosegue nel rapporto tra i parlamentari che votano la fiducia e il loro governo* ». Además, el mismo hecho de que “el procedimieto decisional se había hecho mas

constitucionales, que puedan, incluso solo potencialmente, afectar negativamente al principio de la plena y efectiva separación de poderes<sup>86</sup>, eje del constitucionalismo democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

- AINIS, M., "Il potere senza contrappesi", en *Il Corriere della Sera* del 11.03. 2015.
- AZZARITI, G., "Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito", en *Astrid Rassegna*, n. 8/2014.
- AZZARITI, G., "Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento", en *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.
- AZZARITI, G., *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016.
- AZZARITI, G., "Perché no", en *La Repubblica* del 17.10.2016.
- BAUMAN, Z., *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002.
- BIN, R., "Perché...semplifica il procedimento legislativo", en AA.VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Bari-Roma, 2016.
- BIN, R., "Perché Sì", en *La Repubblica* del 17.10.2016.
- BISCARETTI di RUFFIA, P., "Sui limiti della revisione costituzionale", en *Annali del seminario giuridico dell'Università di Catania*, Napoli, 1949.
- BRUNELLI, G., "Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel "voto a data certa" - Relazione al secondo seminario Astrid sulle riforme costituzionali del 9 maggio 2016, en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- CALAMANDREI, P., *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, Napoli, 2007.
- CARNEVALE, P., "Brevi considerazioni in tema di «oggetto proprio», clausola di «sola abrogazione espressa» e «riserva di procedimento» per le leggi bicamerali dell'art. 70", en *federalismi.it*.
- CARNEVALE, P., "Giuridificare un concetto: la strana storia della "omogeneità normativa"", en *federalismi.it*, n. 1/2014.

---

complicado" con la reforma (que era una de las mayores criticas que venía movida) habría tenido que contituir el sintomo de un reforzamiento (y no de una endeblez) del "sistema de los contra-pesos"; en este sentido, cfr. C. PINELLI, "Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale",...*op.cit.*, p. 1: «*La legge costituzionale...è stata critica su due fronti: da una parte ridurrebbe gli spazi di democrazia, dall'altra introdurrebbe più complicazioni di quanto ne elimini. Per la verità i due ordini di critiche non sono compatibili, poiché "l'uomo solo al comando" è tale solo quando non incontra ingombri istituzionali sul suo cammino. E viceversa: se si dice che la riforma complica i processi decisionali, come si fa a dire che riduce i contrappesi a vantaggio di un leader?*».

<sup>86</sup> Cfr. Ch.-L. de Secondat de MONTESQUIEU, *De l'Esprit des loix...*, Barrillot et fils, Genève, 1748 (trad. it, Torino 1965), XI libro, cap.VI.

- CARNEVALE, P., "La decadenza del decreto-legge a seguito di rinvio alle Camere della relativa legge di conversione: un accadimento proprio ineluttabile?", in *Rass. parl.*, 2004, n. 1.
- CECCANTI, S., *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Torino, 2016.
- CECCANTI, S., "Perché... non aumenta i poteri del Governo, ma anzi li razionalizza", in AA.VV., *Perché Sì'. Le ragioni della riforma costituzionale*, Bari-Roma, 2016.
- CERULLI IRELLI, V. – PINELLI, C., "Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri", in "Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione", in *Quaderni di Astrid*, Bologna, 2004.
- CICCONETTI, S.M., "Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?", in *Giur.it*, n. 12/2012.
- CICCONETTI, S.M., "Un caso di inammissibilità del rinvio presidenziale", in *Giur. cost.*, 2002.
- COLLEVECCHIO, M., "I poteri del nuovo Senato in materia di bilancio: una soluzione debole", in *Rassegna Astrid*, n. 10/2016.
- D'ATENA, A., "La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma", in *Diritto e Società*, núm. 1/2015.
- D'AMICO, M. – ARCONZO, G. – LEONE, S., *Come cambia la Costituzione?* Torino, 2016.
- De FIORES, C., "Perché no", in *La Repubblica* del 21 ottobre de 2016.
- De SIERVO, U., "Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento", in *Rivista AIC*, n.2/2016.
- DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*, Madrid, 1985.
- DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1930, IV.
- FROSINI, T.E., "Perché sì", in *La Repubblica* 21 de ottobre de 2016.
- GUARNIER, T., "Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa", in *federalismi.it*, n. 5/2016.
- LIPPOLIS, V., "Perché... impedisce l'abuso dei decreti-legge e limita il ricorso alla fiducia", in AA.VV., *Perché Sì'. Le ragioni della riforma costituzionale*, Bari-Roma, 2016.
- LUCIANI, M., "Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato" - Relazione al Seminario Astrid su "Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del senato", Roma, 5 maggio 2016, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- LUCIANI, M., "Appunti per l'audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica", 28 luglio 2015, in [www.senato.it](http://www.senato.it).
- LUPO, N., "I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)"- Relazione presso Fondazione ASTRID del 9 de mayo de 2016, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).



- LUPO, N., "L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma essenziale, per limitare le patologie della produzione normativa", en (a cura de) G. D'ELIA - G. TIBERI - M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Studi in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012.
- MANGIAMELI, S., "Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?" - Audizione innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione della Parte II della Costituzione del 27.07.2015, en [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).
- MASSARI, O., "Lectio magistralis con elementi autobiografici", en *Nomos*, n. 3/2017.
- MARÓN, M.F., *La reforma constitucional en España*, Santiago de Compostela (A Coruña), 2016.
- MONTESQUIEU, Ch.-L. de Secondat de, *De l'Esprit des loix...*, Barrillot et fils, Genève, 1748 (trad.it, Torino 1965), XI libro, cap.VI.
- ONIDA, V. - QUAGLIARIELLO, G. (a cura di C. Passa), *Perché è saggio dire no*, Catanzaro, 2016.
- PASSAGLIA, P., "Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una «zona d'ombra» della giustizia costituzionale", en *federalismi.it*, n. 5/2016.
- PINELLI, C., "Perché... trasforma un doppione della Camera in un Senato che rappresenta le autonomie", en AA.VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Bari-Roma, 2016.
- PINELLI, C., "Appunti sulla riforma costituzionale, con particolare riguardo al Senato" - Relazione al Seminario Astrid su "Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del senato", Roma, 5 maggio 2016, en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- PINELLI, C., "Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione Europea", en *Rivista AIC*, n. 1/2016.
- PINELLI, C., "Obiezioni e repliche sulla riforma costituzionale", en *federalismi.it*, n.15/2016.
- PINELLI, C., Entrevista en *La Repubblica* de 11 mayo de 2016.
- PIZZETTI, F., "Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico: il nuovo Senato della Repubblica" - Relazione al Convegno Astrid su "Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del senato", Roma, 5 de mayo de 2016, en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- RIDOLA, P., *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016.
- RIDOLA, P., "Le suggestioni del Grundgesetz nella dottrina costituzionalistica italiana. Sessant'anni di rapporti tra le "culture" costituzionali tedesca e italiana", en *Rivista AIC*, n.4/2011.
- ROSSI, E., *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016.
- ROSSI, E., "Il procedimento legislativo delle leggi "monocamerale": prime considerazioni", en *Rivista AIC*, n.3/2016.

RUOTOLO, M., “Le autonomie territoriali”, en (a cura de) MODUGNO, F., *Diritto Pubblico*, III° ed, Torino 2017.

SALERNO, G.M., “Perché...razionalizza il riparto delle competenze fra Stato e Regioni”, en AA.VV., *Perché SI'. Le ragioni della riforma costituzionale*, Bari-Roma, 2016.

STAIANO, S., “Le leggi monocamerale (o più esattamente bicamerale asimmetriche)”, en [www.italiadecide.it](http://www.italiadecide.it).

VIOLINI, L., “Perché...delinea istituzioni più stabili e rende la nostra voce più forte in Europa”, en AA.VV., *Perché SI'. Le ragioni della riforma costituzionale*, Bari-Roma, 2016.

WEBER, M., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Mohr, Tübingen, 1922, trad. it ROSSI, P., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, 1958.

ZAGREBELSKY, G. con PALLANTE, F., *Loro diranno, noi diciamo*, Roma-Bari, 2016.