

CONTINUACIÓN DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES ITALIANAS (ENERO DE 2000-MAYO DE 2002)

JOSÉ LUIS PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED

SUMARIO

- I. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES ITALIANAS AL FINAL DE LA XIII LEGISLATURA.—
II. PERSPECTIVAS DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL PRIMER AÑO DE LA XIV LEGISLATURA.—III. EVALUACIÓN DE SÍNTESIS SOBRE LAS ÚLTIMAS REVISIONES CONSTITUCIONALES ITALIANAS.—IV. APÉNDICE NORMATIVO-CONSTITUCIONAL: LOS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES REVISADOS EN LA XIII LEGISLATURA.

Con esta nota nos proponemos únicamente la conclusión momentánea y provisional de nuestro anterior trabajo sobre las reformas institucionales italianas, dando cuenta de lo acontecido con posterioridad a lo allí descrito, especialmente durante los años 2000, 2001 y parte del 2002, etapa que, como se podrá comprobar, ha sido bastante productiva en lo relativo a las reformas constitucionales. Por razones de coherencia mantenemos los apartados con los que redactamos el artículo precedente (1), con alguna leve rectificación. Es decir, en el primero de los apartados se trata de la definición más elemental del marco político-institucional en el que se producen las reformas institucionales. En el segundo epígrafe nos centraremos en las revisiones constitucionales y en las Leyes Constitucionales de gran alcance de reforma. Y el tercer párrafo se dedica a otras reformas institucionales de menos importancia o acontecimientos de relevancia relacionados con esas reformas. En la primera parte del trabajo contemplaremos los períodos de sesiones finales de

(1) «Introducción a las reformas institucionales italianas», *Revista de Estudios Políticos*, 107, 2000, págs. 101-132.

la XIII Legislatura, en la segunda sólo en el primer año de la Legislatura siguiente, por lo que, como se supondrá, únicamente nos podemos permitir presentar las perspectivas de reforma más definidas; en la tercera parte hacemos una somera evaluación técnica de las reformas constitucionales que se han producido en la etapa estudiada ahora, y al final incluimos un apéndice con nuestra versión al español de las reformas del articulado de la Constitución italiana de 1947 realizadas durante la XIII Legislatura.

I. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES AL FINAL DE LA XIII LEGISLATURA
XIII Legislatura (de enero de 2000 al 29 de mayo de 2001)

A) La XIII Legislatura se inició el 9 de mayo de 1996 y se caracterizó por el gobierno de la mayoría de centro-izquierda de «El Olivo», primero con el primer Gobierno Prodi (del 17-V-1996 al 9-X-1998), el de mayor duración de la Legislatura, que gobernó con el apoyo del partido de Refundación Comunista, después con el primer Gobierno D'Alema (21-X-1998 al 18-XII-1999), cuya formación entrañó la escisión de los comunistas, de modo que se formó el Partido de los Comunistas Italianos liderado por Cossutta, que apoyó a este Gobierno, y el grupo encabezado por el ex Presidente Cossiga. Las divisiones de la mayoría acerca de la necesidad de un indulto a los responsables de la corrupción política conocida como «Tangentopoli» provocan una crisis que se resuelve con celeridad dando lugar a la formación del segundo Gobierno D'Alema (22-XII-1999 al 19-IV-2000), que resulta ser un Gobierno débil al no contar con la mayoría absoluta en la Cámara de los Diputados. La derrota de la mayoría gubernamental en las elecciones regionales de mayo de 2000 provoca la crisis y la formación del segundo Gobierno Amato —puesto que Giuliano Amato fue el último Primer Ministro socialista—; este Gobierno, que hizo posibles las más importantes reformas constitucionales de la Legislatura, duró desde el 25 de abril de 2000 hasta el final de esta Legislatura y hasta la celebración de las elecciones generales que dieron lugar a la alternancia.

Por lo demás, se mantuvo ejemplarmente en la Presidencia de la República Carlo Azeglio Ciampi, décimo Presidente republicano y primero elegido en la primera votación (13-V-1999) sin estar afiliado a ningún partido político. Conservaron la Presidencia de la Cámara y del Senado Luciano Violante y Nicola Mancino, respectivamente, para las que habían sido elegidos en las correspondientes Sesiones Constitutivas.

B) Después de hacerse esperar cerca de veinte años, el proceso de reformas institucionales en Italia cuajó parcialmente en la XIII Legislatura, y en poco más de dos años se promulgaron seis Leyes Constitucionales. Pero

antes de describir el significado de esas Leyes, y aunque entrañe cierta reiteración con relatos de trabajos precedentes, debemos detenernos en recordar la LC núm. 1 de 1997 y la labor de la Comisión Bicameral D'Alema. Por eso, este apartado se sistematiza siguiendo el riguroso orden cronológico de la promulgación de las siete Leyes Constitucionales aprobadas parlamentariamente durante la Legislatura (2).

1. *La Ley Constitucional núm. 1 de 1997, de «Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali»* fue el resultado de un intenso debate parlamentario en las Cámaras, que tuvo lugar al comienzo de la Legislatura los días 17 y 18 de julio de 1996. Mientras Berlusconi exigía la convocatoria de una Asamblea Constituyente para la revisión total de la Constitución y Bossi demandaba la apertura del proceso de autodeterminación de la Padania, la mayoría de centro-izquierda consiguió preservar la Constitución de 1947 mediante la propuesta de esta Ley Constitucional. La Ley Constitucional núm. 1 de 1997, aprobada finalmente con gran consenso, derogaba por segunda vez, mientras durara la Legislatura, el procedimiento de revisión constitucional del art. 138 CI, fijando uno nuevo basado en una Comisión Mixta de Diputados y Senadores que exigía la aprobación de la revisión mediante un referéndum preceptivo (3). Por lo demás, el contenido previsto de la reforma era amplísimo, pues afectaba a toda la Parte Segunda de la Constitución (4).

Nada más entrar en vigor la Ley Constitucional se constituyó la Comisión Bicameral formada por 35 diputados y 35 senadores que, al día siguiente, 5 de febrero, eligieron a Massimo D'Alema como Presidente de esa Comisión. La Comisión elaboró su primer proyecto justo en el plazo prefijado,

(2) En las trece Legislaturas italianas se han aprobado 31 Leyes Constitucionales, lo que da una media de poco más de dos por Legislatura, por eso, es destacable la cifra de las 7 LLCC aprobadas en la XIII Legislatura. La relación más actualizada de estas 31 LLCC es la M. DOGLIANI: «La legislazione costituzionale», *Rivista trimestrale di diritto pubblico (RTDP)*, núm. 4, 2001, págs. 1022-1024.

(3) La Ley Constitucional se publicó en la *Gazzetta Ufficiale (GU)*, n. 22, del 28 de enero de 1997 y su tramitación parlamentaria puede seguirse a partir de los *Atto Senato (AC)* núm. 1.076 y *Atto Camera (AS)* núm. 2.050.

(4) A la bibliografía acerca de esta Ley Constitucional que ya citamos en la nota 11 de «La Comisión Bicameral D'Alema y su proyecto de reforma de la Constitución italiana», *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, 15, 1998; en la nota 19 de «La Constitución española y las reformas institucionales italianas: consideraciones comparadas», en el número extraordinario *Vigésimo Aniversario de la Constitución española*, loc. cit., 16, 1999 y en la nota 32 de la «Introducción», se pueden añadir A. MENÉ: «Cronache Costituzionali 1997-1998», *RTDP*, 3, 2000, pág. 716 y S. CECCANTI: «Cronache costituzionali italiane (11 aprile-31 luglio 1996) (11 agosto 1996-31 marzo 1997)», *Quaderni Costituzionali (QC)*, núms. 3 de 1996 y 1 de 1997.

es decir, el 30 de junio de 1997, y después fue sometido al plazo de enmiendas en el que llegaron a plantearse 40.044, y, por fin, el 4 de noviembre se ultimó el proyecto definitivo de la Comisión de reforma de toda la Parte Segunda de la Constitución, que se aprobó de modo casi unánime con la única oposición del grupo de los parlamentarios de Refundación Comunista (5). Este Proyecto de reforma era el de mayor alcance de todos los presentados en el período veinteñal de reformas institucionales, pues se proponía la modificación de 84 artículos constitucionales relativos al Presidente de la República, a la forma de gobierno, al Parlamento y su bicameralismo, así como a las fuentes normativas, la forma territorial de Estado, el poder judicial y el Tribunal Constitucional, la Administración y la participación de Italia en la construcción europea. El proyecto fue discutido y aprobado en sus líneas generales por el Pleno de la Cámara a finales de enero, más tarde siguió su tramitación, aunque algo lenta y, por fin, Berlusconi, en una apuesta arriesgada que le salió bien, decidió romper el consenso con el Proyecto, afirmando que después de las elecciones sería una Asamblea Constituyente la que llevaría a cabo la labor reformadora. El proyecto de la Comisión Bicameral D'Alema quedó sepultado parlamentariamente a primeros de junio de 1998 (6).

Hemos mencionado este proyecto de reforma porque el 4 de octubre de 1998 el Gobierno Prodi perdió la cuestión de confianza por un voto, y el 21 de octubre fue sucedido por el primer Gobierno D'Alema, el cual se propuso entre sus principales puntos programáticos sacar adelante el proyecto de reforma de la Comisión por partes, pero basándose no en la Ley Constitucional de 1997, sino en el art. 138 de la Constitución, y apoyándose exclusivamente en la mayoría absoluta del gobierno (7). El resto de las Leyes Constitucionales de la Legislatura son el resultado de este propósito gubernamental de centro-izquierda.

2. *La Ley Constitucional núm. 1 de 1999, de 22 de noviembre, de «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regiona-*

(5) El primer proyecto se publicó como AC 3.931 y AS 2.538; el proyecto definitivo fue el AC 3.931-A y AS 2.538-A.

(6) A la literatura citada en la nota 34 de nuestra «Introducción» y en la nota 34 de nuestro trabajo «La reconstrucción constitucional del Estado regional italiano en la XIII Legislatura», REP, 115, 2002 se puede añadir *Stato della Costituzione. Oltre la bicamerale le riforme possibili* (Ed. de G. N. Modona), Milán, 1998, 9.ª ed., *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Bicamerale per le riforme costituzionali* (Ed. de S. P. Panunzio) Milán, 1998, A. PIZZORUSSO: *La Costituzione ferita*, Bari, 1999. S. CECANTI: «Cronache costituzionali italiane (11 aprile-31 maggio 1997) (11 giugno-30 settembre 1997) (11 ottobre-31 dicembre 1997) (11 gennaio-30 giugno 1998)», QC, núms. 2 y 3 de 1997, y núms. 1 y 2 de 1998.

(7) Sobre el particular *vid.* nuestra «Crónica de las reformas institucionales italianas (abril 1998-diciembre 1999)», *Anales de la Facultad de Derecho*, 17, 2000, págs. 365 y ss.

le e l'autonomia statutaria delle Regioni». Ésta es la primera reforma sustancial que se produce en el Estado regional italiano después de más de cincuenta años de vigencia de su Constitución; como también hemos tratado de ella en otro lugar, procuraremos abreviar (8). La iniciativa de este proyecto de Ley Constitucional se presentó el 10 de noviembre de 1998, esto es, a menos de un mes desde la formación del I Gobierno D'Alema, que quería así asumir parte del programa de la Comisión Bicameral mediante el art. 138 CI de la revisión constitucional. El proyecto sería aprobado en primera votación por la Cámara y el Senado el 28 y el 29 de julio de 1999 y en segunda deliberación el 10 y el 12 de noviembre, respectivamente; como se aprobó por más de dos tercios de ambas Cámaras, dado el consenso de la mayoría y la oposición, la LC pudo ser promulgada inmediatamente (9).

Pese a su denominación, la LC núm. 1 de 1999 tiene un contenido bastante amplio, empezando por el reconocimiento de la autonomía estatutaria —o una especie de poder constituyente regional—, puesto que los Estatutos de las Regiones ordinarias son aprobados exclusivamente por Leyes regionales reforzadas que pueden ser sometidas a referéndum regional y no están supeditadas al control preventivo ni a la aprobación por el Parlamento, pues únicamente son susceptibles de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional a interponer por el Gobierno de la República en los treinta días siguientes a su publicación (10).

Con todo, el contenido principal de esta Ley Constitucional es hacer posible la elección por sufragio directo del Presidente de la Región, así como la determinación regional de su forma de gobierno, de modo que, rompiendo con la idea de la homogeneización federal de la forma de gobierno, podrían darse Regiones con sistema presidencial y otras con sistema parlamentario. En el nuevo apartado 41 del art. 122 CI se establece que el Presidente de la Junta será elegido por sufragio universal directo, salvo que los Estatutos dispongan otra cosa, o sea, p. ej., la fórmula parlamentaria de elección del Presidente por el Consejo. Sin embargo, para hacer frente al «*ribaltone*», en los apartados 21 y 31 del art. 126 CI la Ley Constitucional permite al Consejo la aprobación de una moción de censura (no constructiva) contra el Presidente

(8) En «La Reconstrucción...», apartado 2.2.

(9) Fue promulgada el 22 de noviembre y publicada en la *GU*, núm. 299, del 22 de diciembre de 1999, convirtiéndose así en la núm. 1 de 1999. Para su tramitación pueden verse *AC* 5.389 y *AS* 3.859. La Ley Constitucional revisaba cuatro artículos constitucionales (del 121 al 123 y el 126), cuya traducción se ofrece en el Apéndice con el que se termina este trabajo.

(10) Coincidimos con M. VOIPI cuando precisa que desde este momento los Estatutos ordinarios dejan de ser actos complejos [«Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999», *Politica del Diritto (PD)* 2, 2000, pág. 208].

de la Junta por mayoría absoluta, pero, en caso de prosperar, se impone la dimisión de la Junta y la disolución automática del Consejo, lo cual sucederá también en los casos de remoción, dimisión, muerte o incapacidad permanente del Presidente y en la eventualidad de dimisión de la mayoría absoluta de los miembros integrantes del Consejo. Si las Regiones optaran por la elección directa del Presidente de la Junta estaríamos ante una modalidad parlamentaria que seguimos calificando como «semiparlamentaria», en razón de la necesidad de conservar la confianza política del Consejo (11).

La Ley Constitucional robustece la posición política del Presidente de la Región, al que se le confiere la potestad reglamentaria que hasta la fecha desempeñaban los Consejos regionales (12). Y, para terminar, como lo más probable era que en las elecciones regionales del 2000 no pudiera aplicarse semejante normativa, se previó un sistema por el que se convertiría en Presidente Regional el candidato que encabezara la lista más votada (13).

3. *La Ley Constitucional núm. 2 de 1999, de 23 de noviembre, de «Inserimenti dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione».* En un ambiente de desconfianza ante las declaraciones protegidas de inmunidad de los *pentiti*, con la Ley 267/1997, de 7 de agosto, se modificó el Código de Procedimiento Penal para restablecer el principio de contradicción entre las partes y sustituir el principio inquisitorio por el principio acusatorio. No obstante, en su Sentencia 361/1998, de 2 de noviembre, la Corte Constitucional consideró inconstitucional la modificación legislativa, y se estimó que para poner remedio a la situación era necesaria la revisión de la Constitución al tiempo que se incorporaban otros principios o garantías procesales previstos en el proyecto de reforma de 1997.

Si atendemos a la Relación del Diputado Soda (14), con la reforma se querían constitucionalizar los principios garantistas más importantes de la Convención Europea de los Derechos Humanos de 1950 y del Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos de 1966. Según el relator, los puntos principales de la revisión constitucional consistirían en: publici-

(11) También parece pensar así M. VOLPI: «Considerazioni», págs. 215 y ss.; en contra, sin embargo, P. CIARLO: «Il presidenzialismo regionale *style*», *QC* núm. 1, 2001, págs. 131-133. La nueva forma de gobierno regional también se ha denominado «parladieniale» o «neopresidenziale».

(12) R. TOSI cuestiona la efectiva traslación de la potestad reglamentaria al Ejecutivo regional («La competenzaa regolamentare dei Consigli regionali», *QC* núm. 1, 2001, págs. 123-125).

(13) A. BARBERA piensa que se debió optar por esta fórmula como definitiva para todas las Regiones ordinarias («La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?», *QC* núm. 3, 1999, pág. 575).

(14) *AC* 5.735-A.

dad de los procesos, desarrollo de todo tipo de proceso según el principio de contradicción, condiciones de paridad para todas las partes del proceso, garantía de un juez imparcial y *superpartes*, derecho del imputado a ser informado reservadamente de la naturaleza y motivos de la acusación, garantía para el acusado de disponer del tiempo y de las condiciones necesarias para preparar su defensa, derecho del acusado al careo con el que declara contra él, derecho a llamar a testigos de descargo, derecho a la prueba, derecho de la parte a la asistencia de intérprete en caso necesario, y especialmente la exigencia de la obtención de la prueba mediante el principio de contradicción.

La iniciativa del diseño de ley constitucional fue presentada en el Senado por Pera, de Forza Italia, y otros, el 4 de noviembre de 1998 (15), fue aprobado por el Senado en primera deliberación el 24 de febrero de 1999, se sometió a un amplio debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara, y fue aprobado en primera deliberación (precedido por la Relación Soda 21) el 27 de julio de 1999. En segunda deliberación el Senado lo aprobó el 29 de septiembre, y la Cámara el 10 de noviembre; como había superado la mayoría de los dos tercios, la Ley Constitucional fue promulgada el 23 de noviembre, convirtiéndose así en la LC núm. 2 de 1999 (16).

El art. 2.º de la LC preveía la aplicación de los principios del nuevo art. 111 CI a todos los procesos penales pendientes a su entrada en vigor y, como cabía temer, los nuevos principios habrían bloqueado la Administración de Justicia y se habría producido una avalancha de cuestiones de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, principalmente en los procesos contra la mafia. Por eso, antes de que entrara en vigor la LC, el Consejo de Ministros de 5 de enero de 2000 tuvo que dictar un Decreto-Ley de normas transitorias y provisionales para la aplicación de los principios del «proceso justo»; con esta regulación de urgencia, a partir del 7 de enero se aplicarían a los procesos no iniciados las nuevas normas relativas a la apreciación de las pruebas de declaraciones de los «arrepentidos». El Decreto-Ley mantuvo su eficacia hasta que el Parlamento no aprobó la legislación ordinaria de adecuación del Código del procedimiento penal (17).

(15) Hay que matizar que la iniciativa pretendía modificar el artículo 24 de la Constitución dedicado a la tutela judicial, pero la mayoría era partidaria de la intangibilidad de la Parte Primera, y la trasladó al art. 111 del Poder Judicial.

(16) Fue publicada en la *GU* núm. 300, del 23 de diciembre. Su tramitación parlamentaria se puede seguir a partir de *AS* 3.619 y *AC* 5.735. La revisión constitucional consiste en la adición de cinco apartados al art. 111, cuya versión española se ofrece en el Apéndice citado.

(17) Fue el Decreto Legge núm. 2, de 7 de enero de 2000, de «Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 2 della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, in materia di giusto processo», y mantuvo su vigencia hasta la aprobación de la Ley 35/2000, del 25 de fe-

4. *La Ley Constitucional núm. 1 de 2000, de 17 de enero, de «Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero».* El problema que intenta resolver esta Ley Constitucional es de mucha profundidad histórica. Sucede que en Italia, por un excesivo rigorismo en la interpretación del carácter personalísimo del voto, no se admitía el voto por correo ni el voto en los consulados italianos de los residentes en el extranjero; de ahí que el Parlamento ya empezara a ocuparse de esta cuestión en 1955, dada la importancia e influencia de los emigrantes italianos en todo el mundo y el coste económico y las sátiras que ocasionaban los intentos de sufragar los desplazamientos de los italianos para acudir a los comicios desde el extranjero. En la XI Legislatura ya se intentó una empresa semejante, pero el 10 de noviembre de 1993 no se alcanzó la aprobación definitiva por falta de quórum en la Cámara. También en la XII Legislatura se presentó un proyecto que no prosperó. En la XIII Legislatura el Diputado Mirko Trimaglia, de Alianza Nacional, volvió a presentar el proyecto de Ley Constitucional, pero, nuevamente por falta de quórum, el 29 de julio de 1998 la Cámara volvió a frustrar esta exigencia apoyada por el clamor popular.

Al caducar la iniciativa anterior, el 30 de julio de 1998 Trimaglia y otros presentaron un proyecto de Ley Constitucional que tuvo mejor fortuna, ya que la Cámara lo aprobó en primera deliberación el 24 de febrero de 1999, y el Senado el 28 de abril; por fin fue aprobado en segunda deliberación por la Cámara el 30 de junio, y por el Senado el 29 de septiembre de 1999, siendo la decimotercera votación al respecto. Hay que señalar, no obstante, que, aunque aprobado por mayoría absoluta, al no conseguir el proyecto la mayoría de los dos tercios fue necesario esperar los tres meses previstos en el art. 138.2 CI, por si se solicitaba un referéndum, con lo que la promulgación de la Ley Constitucional se difirió hasta el 17 de enero de 2000, siendo así la núm. 1 de 2000 (18).

La LC núm. 1 de 2000 se limita a la creación de una circunscripción del extranjero para el voto de los italianos residentes en él en las elecciones de las dos Cámaras y en los referendos nacionales. Por eso es comprensible que en la Relación de la minoría el Diputado Boato dudara de la constitucional-

brero, de «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 gennaio 2000, n. 2, recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 2 della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, in materia di giusto processo».

(18) Por eso el texto se publicó por vez primera en la *GU* núm. 232, de 2 de octubre de 1999, y definitivamente en el núm. 15, de 20 de enero de 2000. La tramitación de la aprobación definitiva se sigue por los *AC* 5.186 y *AS* 3.841. La reforma constitucional consiste en la inserción de un tercer apartado en el art. 48, que traducimos en el Apéndice final.

dad de esa circunscripción, puesto que el art. 67 convierte a los electos en representantes de toda la Nación y no admite el mandato imperativo, y que, por ser incompleto, denunciara que se trataba de una «mera "norma manifiesto" non degna di un testo costituzionale e finalizzata esclusivamente ai fini "propagandistici" esterni, privata di effettiva operatività» (19). Precisamente para obtener esa efectiva operatividad se produjo la aprobación de la siguiente Ley Constitucional.

5. *La Ley Constitucional núm. 1 de 2001, de 23 de enero, de «Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero».* No había caducado todavía el primer proyecto de Ley Constitucional para constituir la circunscripción del extranjero cuando el Diputado Trimaglia presentó el 10 de junio de 1998 otra iniciativa de Ley Constitucional para determinar los parlamentarios de dicha circunscripción.

En esta iniciativa, basándose en las exigencias del Congreso de los italianos en el extranjero (CGIE), se solicitaban 20 diputados y 10 senadores para las respectivas circunscripciones, puesto que el número de italianos inscritos en el Censo de los italianos residentes en el extranjero (AIRE) era de 3.529.680, mientras que los empadronados en los municipios eran 2.497.580 (20). No obstante, después de oído el CGIE, el comité restringido de la Comisión de Asuntos Constitucionales optó por reducir la cifra a 16 de los 630 Diputados y a 8 de los 315 Senadores, pero en la primera aprobación de la Cámara los números se redujeron definitivamente a 12 Diputados y 6 Senadores.

El Proyecto de Ley Constitucional fue aprobado en primera votación de la Cámara y del Senado los días 7 de marzo y 28 de junio de 2000, respectivamente. En segunda deliberación la Cámara lo aprobó en segunda lectura el 12 de julio, y en tercera el 18 de octubre; el Senado lo aprobó en segunda deliberación el 5 de octubre de 2000. Tampoco este texto alcanzó la mayoría cualificada de los dos tercios, por lo que tuvo que ser promulgado el 23 de enero de 2001 (21). El cierre de la Legislatura estaba próximo, y fue imposible la aprobación de la legislación ordinaria de desarrollo de estos preceptos constitucionales, por lo que tendremos que hablar de ella en la próxima Legislatura. Lo cierto es que los italianos residentes en el extranjero tampoco pudieron votar el 13 de mayo de 2001, lo que afectó negativamente al viaje del Presidente Ciampi a la Argentina.

(19) AC 5.186-A-bis.

(20) Cfr. la Relación de presentación del proyecto de Mirko Tremaglia en AC 4.979.

(21) Publicada en la GU núm. 19, de 24 de enero de 2001. Vid. la tramitación parlamentaria en AC 4.979 y AS 4.518. La revisión del art. 56 CI consiste en la modificación de dos de sus apartados, y la del art. 57 en la de tres; la nueva redacción se registra en el Apéndice final.

6. *La Ley Constitucional núm. 2 de 2001, de 31 de enero, de «Disposizioni concernenti l'elexione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Provincie autonome di Trento e di Bolzano».* Por decisión del Constituyente de 1947 (art. 116 CI), el Estatuto de las cinco Regiones de autonomía especial se aprueba por medio de Leyes Constitucionales, esto es, de unos actos normativos con fuerza, rango y valor de ley, pero que instrumentalmente no son Constitución. De ahí que la reforma de estos Estatutos se hiciera por medio de la LC núm. 2 de 2001, que dedica cada uno de sus artículos a la modificación de los cinco Estatutos de autonomía especial. Con esta reforma se otorga una nueva planta a todo el Estado regional italiano.

El origen parlamentario de esta LC se remonta al principio de la Legislatura, pero posteriormente, con la constitución del primer Gobierno d'Alema, recibió nuevos bríos y se aunaron diversas iniciativas, entre ellas las de la Asamblea de Sicilia y del Consejo de Córcega. El texto fue aprobado definitivamente en la primera deliberación del Senado el 22 de junio y de la Cámara el 19 de julio de 2000, y en segunda deliberación del Senado el 5 de octubre y de la Cámara el 25 de octubre de 2000, pero al obtener sólo la mayoría absoluta en el Senado, fue necesario retrasar su promulgación por el plazo de tres meses para la solicitud de referéndum previsto en el art. 138.2 de la Constitución (22).

La primera de las modificaciones se refiere al futuro procedimiento de aprobación de las Leyes Constitucionales de Estatutos especiales, puesto que se configuran unas Leyes Constitucionales especiales (23), dado que, al tiempo que se prescinde de la posibilidad de un referéndum facultativo nacional, se confiere plena iniciativa a las Asambleas regionales para su modificación, lo cual resulta superfluo, puesto que ya tenían iniciativa legislativa, al igual que se establece la necesidad de que el Parlamento de la República cuente con el parecer de las Asambleas regionales en su labor reformadora, extendiendo así a las cinco Regiones una particularidad ya reconocida en el Estatuto sardo.

La LC también incorpora a los Estatutos especiales la determinación de la forma de gobierno y la posibilidad de la elección directa del Presidente de la Región, al tiempo que confiere a estas Regiones la plena competencia

(22) La Ley Constitucional se promulgó el 31 de enero de 2001, y se publicó en la *GU* núm. 26, de 1 de febrero de 2001. Para seguir la tortuosa aprobación de esta LC es preciso ver *AC* 168 y proyectos concurrentes, y *AS* 4.368.

(23) También califica así las leyes constitucionales del art. 116 CI R. Tosi, que muestra mucha perplejidad ante semejante expediente («Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali», *QC* 2, 2001, págs. 348-351).

para la elaboración de sus Leyes electorales. Sin embargo, como junto a la posibilidad de elección directa del Presidente de la Región se fijan unos principios parlamentarios «*anti-ribaltone*» semejantes a los fijados con relación a las Regiones ordinarias, consideramos que estamos ante formas de gobierno todo lo más semiparlamentarias. También en este caso se prevé una fórmula transitoria por la que el candidato de la lista más votada se convierte automáticamente en Presidente de la Región. Además, se establecen por doquier previsiones tendentes a imponer la iniciativa legislativa popular regional y referendos de tipo «abrogativo», «propositivo» y «consultivo»; hay, incluso, unas interesantes Disposiciones Finales en las que se confiere al Gobierno de la República un plazo de un año a partir de la entrada en vigor para proceder a refundir todas las normas relativas a los cinco Estatutos especiales, excluyendo cualquier facultad de introducir modificaciones o variaciones, aunque será necesario esperar para ver cómo serán formalmente esos decretos legislativos constitucionales.

Con respecto a la Región del Trentino-Alto Adigio hay que señalar que, por la presencia de varias minorías étnico-lingüísticas, desde el comienzo de su autonomía se implantó una suerte de federalismo regional basado en la presencia de dos poderosas Provincias, las de Trento y Bolzano, dotadas de una organización semejante a la regional, incluyendo la potestad legislativa. La Ley Constitucional de 2001 profundiza ese singular federalismo y —esto es muy importante— ni a esta Región ni a sus Provincias se les permite abandonar el sistema electoral de representación proporcional, por su inherente carácter pluralista, y, por la misma razón, no se permite la elección directa del Presidente de la Región, se prevé la coparticipación de las diversas minorías en la Junta, y se determina que en la primera parte de la Legislatura el Presidente del Consejo sea de la minoría lingüística italiana y en la segunda parte de la mayoría de habla alemana.

Dejamos para el final de las reformas de esta LC el dato quizás más importante, puesto que estamos ante una de las primeras constitucionalizaciones de la paridad de géneros, pues en los cinco Estatutos hay un precepto semejante al del art. 3.1 c), párrafo segundo *in fine*, que modifica el Estatuto sardo estableciendo que «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali».

7. La Ley Constitucional núm. 3 de 2001, de 18 de octubre, de «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*». Con esta última Ley Constitucional culmina el proceso de reconstrucción constitucional del Estado regional italiano, pero, como ya hemos dado cuenta recientemente (24),

(24) «La reconstrucción», págs. 51 y ss. En una primera aproximación señalamos que, si

también estamos obligados al mayor de los laconismos. En este caso, no obstante, hemos de reconocer que el laconismo resulta difícil y lo intentaremos sólo en lo que respecta al contenido de la reforma, dejando para el final el tratamiento del procedimiento de aprobación de la LC, dado que, por su significación, representa la mejor solución de continuidad con el segundo de los apartados de esta nota referente a la presente legislatura.

Ya hemos dicho que la LC núm. 2 de 2001 relativa a las Regiones de Estatuto especial habilitaba al Gobierno para una labor compiladora de los textos estatutarios de cada una de las cinco Regiones en un plazo que finalizó en marzo de 2002, operación de refundición para la que se negaba al Gobierno la posibilidad de introducir innovación normativa alguna. No obstante, la LC núm. 3 de 2001 venía a desmentir en su art. 10 la interdicción anterior, puesto que establecía: «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle provincie autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Si, además, se retiene que los Estatutos especiales se construyen jurídicamente estableciendo derogaciones parciales con respecto al Título V de la Segunda Parte de la Constitución y que la Ley Constitucional 3/2001 modifica sustancialmente ocho de los artículos de ese Título, deroga expresamente cinco artículos y un apartado y deroga tácitamente dos apartados de otro de sus artículos cruciales, la conclusión que se desprende es que la última de las Leyes Constitucionales se deberá aplicar de modo general a las Regiones de régimen especial de autonomía. En definitiva, de todas las Leyes Constitucionales que estamos contemplando, ésta es la de mayor alcance en innovación normativa, hasta el punto de que permite hablar de una reconstrucción total del Estado regional italiano en su dotado régimen autonómico y, en nuestra opinión, se sientan las bases que permitirán la superación de la distinción de regímenes autonómicos, hasta el punto de que, si los poderes lo descaran y se lo propusieran, podrían configurar en el futuro un federalismo italiano prácticamente simétrico.

Si *grosso modo* la modificación de 2001 del Título de la descentralización territorial italiana representa la revisión del 10 por 100 de todo su articulado constitucional (25), podemos señalar que estas modificaciones con-

las dos LLCC anteriores relativas a las Regiones se dedicaban a la modificación del sistema de aprobación de los Estatutos y a la organización de los poderes autonómicos, la Ley Constitucional de la que ahora nos ocupamos se centra más en las competencias regionales, en su ejercicio y en su control.

(25) G. U. RESCIGNO, en el «Prefacio a la sexta edición», comienza señalando que «l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, che non solo ha roluzionato l'intero titolo V della se-

sisten, en su mayor parte, en revisiones tendentes a la aproximación al modelo español de Estado autonómico (de modo específico en lo relativo al modo de distribución sustancial de competencias entre el Estado y las Regiones y al control del ejercicio de la potestad legislativa regional); con todo, se aprecian innovaciones de gran relevancia comparatista respecto a nuestro modelo. Estos criterios serán los que determinen el orden de exposición, lo más abreviada posible, de los contenidos de revisión de esta LC, que sigue a continuación.

a) La modificación de 2001 del Título V de la Parte Segunda de la Constitución representa, en gran medida, una aproximación o convergencia, e incluso equiparación, del Estado regional italiano con el Estado autonómico español. La equiparación comienza porque, a partir de esta reforma constitucional, en lo que se refiere a la potestad legislativa todas las Regiones podrán disponer de competencias exclusivas o primarias, y de competencias compartidas o secundarias en las que al Estado corresponde la determinación de las bases y a las Regiones el desarrollo legislativo, y termina desapareciendo una rareza del regionalismo italiano cual era la existencia de una categoría *sui generis* de legislación regional de actuación o de integración de la legislación ordinaria del Estado. También se aprecia la convergencia en materia de legislación regional, ya que se prevé para ciertas materias un mecanismo de transferencia semejante al del art. 150.2 de nuestra Constitución; y, sobre todo, se manifiesta la equiparación al desaparecer en Italia todos los mecanismos de control preventivo de la legislación regional, de modo que, como en el caso español, el Tribunal Constitucional dirime las diferencias normativas una vez promulgadas las leyes regionales. Se da asimismo aproximación porque, como es norma general en el autonomismo español, el ejercicio de la potestad reglamentaria regional se desplaza de los Consejos o Asambleas regionales a los Ejecutivos regionales y, del mismo modo, hay una convergencia en la financiación autonómica y, más exactamente, con el último modelo legislativo español al respecto. Por otra parte, se puede señalar que, si hay una cierta convergencia en la modificación del procedimiento de reforma de los Estatutos especiales, en cambio en lo relativo a los Estatutos de otro tipo se aprecia una divergencia con los rasgos del modelo autonómico español. Y, en fin, también se puede hablar de convergencia porque en la XIII Legislatura italiana tampoco se constituye un auténtico Senado de las Regiones, sino que, resolviendo con timidez la cuestión, se confieren a la ya existente Comisión Mixta de Asuntos Regionales algunos cometidos que se

conda Parte... ma ha in realtà radicalmente modificato l'intero impianto della Costituzione», *Corso di diritto pubblico, sesta edizione, 2001-2002*, Bolonia, 2002, pág. XV y, p. ej. en igual sentido en pág. 569.

aproximan de algún modo a los de nuestra Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado.

b) Se ha podido comprobar que tanto la Ley Constitucional núm. 1 de 1999, relativa a las Regiones ordinarias, como la Ley Constitucional núm. 2 de 2001, concerniente a las demás Regiones, han introducido relevantes innovaciones con respecto a nuestro sistema de autonomía política territorial. Innovaciones tales como la determinación estatutaria de la forma de gobierno, o la determinación regional de su sistema electoral, y, en suma, la gran permisividad a las Regiones para la organización de referendos de variado tipo. Pues bien, a estas innovaciones se pueden sumar otras que incorpora la Ley Constitucional núm. 3 de 2001, que en su mayor parte deberíamos considerar como actualizaciones con relación al sistema autonómico español y que, en general, representan unos *aggiornamenti* que han permitido defender la tendencia federalista de esta reforma.

Así, en primer lugar, la Constitución determina las competencias legislativas exclusivas del Estado, las materias susceptibles de competencias compartidas, e, invirtiendo la *residualy clause*, de un modo tradicionalmente federal confiere a las Regiones la competencia general (nuevo apartado 4 del art. 117 de la Constitución). Por otra parte, y en una primera modulación del carácter revolucionario de la inversión a que se ha aludido, se constitucionaliza el principio de subsidiariedad, que ya pertenece al acervo jurídico-constitucional europeo, y, en el caso italiano, la subsidiariedad se establece con respecto a las funciones administrativas en su doble vertiente, vertical o institucional —empezando por los Municipios y pasando por las Provincias, las Ciudades Metropolitanas, las Regiones, y culminando en el Estado—, y horizontal o social, pues se determina que los poderes públicos deben favorecer la iniciativa ciudadana, sea individual o asociada (art. 118) (26). En una segunda modulación, todavía más decisiva, al tiempo que se reconoce la participación de las Regiones en las fases ascendente y descendente de la producción y aplicación del Derecho de la Unión Europea (27), se configura un

(26) G. U. RESCIGNO, que también considera de una importancia decisiva para toda la Constitución de la incorporación de esta variante del principio de subsidiariedad lo critica del siguiente modo: «Il problema cruciale nasce però non appena riflettiamo che di per sé il principio di sussidiarietà non dice e non può dire a chi specificamente spetta una determinata funzione, o compito, o potere: ci vorrà sempre qualcuno che in concreto dovrà stabilirlo... Per quanto si tratti di criterio molto elastico e di larga massima, fornisce pur sempre un orientamento ed una indizzazione, giustificando ad es. che nei casi macroscopici di violazione del principio la Corte costituzionale dichiari illegittime leggi statali o regionali per violazione di tale principio» (*Corso*, cit, pág. 571).

(27) Prestamos particular atención a este punto en «Tendencias de la convergencia constitucional europea en las reformas institucionales italianas», *Anales de la Facultad de Derecho* 17, 2000, págs. 254-256 y 262-265.

poderoso y proteico «poder sustitutivo» del Estado con respecto a todos los poderes descentralizados (28). Para finalizar, y no porque sea lo de menor importancia, se ha de señalar que se constitucionaliza plenamente la paridad de géneros en el ámbito regional, pues esta Ley Constitucional no se limita a la promoción respecto a los cargos electivos como hacía la núm. 2 de 2001, sino que la LC núm. 3 de 2001 exige a toda la legislación regional que supere los obstáculos que impiden la paridad entre mujeres y hombres en la vida social, cultural y económica (art. 117.7 de la Constitución).

c) El procedimiento de aprobación de la Ley Constitucional núm. 3 de 2001 fue complejo, histórico y hasta curioso. Como se dijo, ante el fracaso reformador de la Comisión Bicameral, al acceder D'Alema a la Jefatura del Gobierno se propuso llevar a cabo la reforma por partes y conforme a las exigencias del art. 138 CI, que únicamente prescribe, en principio, la aprobación por mayoría absoluta de las dos Cámaras, aunque lo cierto es que, de todos sus propósitos de grandes reformas constitucionales, solamente prosperó la reconstrucción total del Estado regional italiano y ello gracias a la aprobación de esta LC, que fue posible no sólo por el impulso de D'Alema, sino también por el apoyo del segundo Gobierno Amato y hasta de Rutelli, el candidato de El Olivo a las elecciones de mayo de 2001.

El 18 de marzo de 1999 el primer Gobierno D'Alema presentó ante la Cámara el proyecto de Ley Constitucional titulándolo «Ordenamiento federal de la República», encabezando su firma D'Alema y Amato, a la sazón Ministro de las Reformas Institucionales y que luego sustituiría a D'Alema como Presidente del Consejo de Ministros. El proyecto fue aprobado por una apretadísima mayoría absoluta en primera deliberación por la Cámara (el 26 de septiembre de 2000) y por el Senado (el 17 de noviembre de ese mismo año) y ya en una agitada precampaña electoral en segunda votación por las mismas mayorías por la Cámara (el 28 de febrero de 2001) y por

(28) En el apartado 5 del artículo 117 se prevé que las Regiones «nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento». Calificamos este poder sustitutivo estatal como proteico y poderoso, pues, además de prescindir de todas las delimitaciones territoriales con respecto a todos los entes descentralizados, en el apartado 2.º del art. 120 se extiende no sólo al incumplimiento de la normativa europea, sino también a las obligaciones internacionales de Italia y a los casos en que peligre la integridad y la seguridad pública, o cuando lo exija la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica, y particularmente en los casos de protección de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales. G. U. RESCIGNO lo considera de un modo semejante (*Corso*, págs. 573-574).

el Senado (el siguiente 8 de marzo). La tramitación parlamentaria estuvo presidida por el obstruccionismo de la Casa de la Libertad con gestos de descortesía parlamentaria de variado tipo (29) y tampoco fue apoyada por Refundación Comunista. Inmediatamente después se disolvió el Parlamento y los parlamentarios de centro-derecha se apresuraron a lograr el centenar de firmas para solicitar un referéndum abrogativo de la labor parlamentaria, mientras los parlamentarios de centro-izquierda solicitaron que el referéndum fuera confirmativo o de ratificación de esa labor. Aunque el Gobierno Amato llegó a plantearse la votación conjunta de las elecciones generales y del referéndum, al final convocó las elecciones antes y por separado. Como se detallará, en mayo de 2001 se celebraron las elecciones con amplio triunfo de la Casa de la Libertad, y en el segundo Gobierno Berlusconi se encargó a Bossi el Ministerio de las Reformas Institucionales y de la Devolución, es decir, sería él quien decidiera la ocasión del referéndum. Bossi, partidario inicialmente de su *Devolution*, se planteó no convocar el referéndum, pero llegó a exigirselo Ciampi, Presidente de la República, y al final se celebró el pasado 7 de octubre de 2001. La campaña referendaria se desarrolló con el centro-izquierda defendiendo con entusiasmo su tímida apertura al federalismo, mientras que el Gobierno mantenía la neutralidad, aunque, eso sí, con una total indiferencia ante el evento y una pobre campaña institucional contrapesada por los tres canales privados de Berlusconi. Teniendo en cuenta la victoria del centro-izquierda de cuatro meses antes, los resultados fueron muy dignos, pues participó cerca del 40 por 100 del electorado, votando a favor de la reforma constitucional el 64,2 por 100 y en contra el 35,8 por 100 (30).

Sobre el referéndum sólo nos queda por decir que es histórico, ya que en la Italia de los referendos abrogativos, después de la aprobación de 31 Leyes Constitucionales, ésta ha sido la primera vez que se sometió al pueblo la re-

(29) La oposición, lo único que logró es que se enmendara el título de la LC de tal modo que desapareciera la expresión «federale». Para describir las posturas de la Casa de la Libertad, basta con señalar que Berlusconi, que había roto el consenso en el proyecto de la Comisión Bicameral de 1997, denunciaba por antidemocrática la aprobación por mayoría absoluta de las Cámaras y amenazó que también él procedería a reformas por simple mayoría absoluta incluyendo el sistema electoral y la forma de gobierno. La Casa de la Libertad mantenía que serían ellos los que en la XIV Legislatura edificarían el auténtico federalismo italiano y Bossi sostenía que lo lograría mediante su etéreo proyecto de *Devolution*, supuestamente a la escocesa.

(30) La Ley Constitucional núm. 3 de 2001, al final se denominó de «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», se promulgó el 18 de octubre y se publicó en la *GU*, núm. 248, del 24 de octubre de 2001 y entró en vigor a mediados del pasado noviembre. El proyecto del Gobierno era el *AC* 5.830, pero para seguir toda la tramitación parlamentaria sería preciso examinar los *AACC* 4.462 y los *AASS* 4.809.

visión constitucional. En cuanto a la aplicación de la LC, los problemas son de suponer, puesto que fue aprobada por un centro-izquierda partidario de un federalismo solidario y tendencialmente simétrico, y deberá aplicar la reforma una mayoría de centro-derecha más proclive a un federalismo a dos velocidades que puede ser, efectivamente, muy asimétrico.

d) En el ámbito de las reformas institucionales italianas de relevancia jurídico-constitucional siempre hemos considerado el proceso de los referendos abrogativos y, por eso, tenemos que comenzar el apartado señalando que en esta fase de la Legislatura se produjo la más grave derrota del movimiento referendario, un movimiento popular y transversal que pretendía arrancar las reformas institucionales que el Parlamento, o los partidos políticos, se negaban a aceptar (31). Pues bien, a comienzos de 2000 y ante la parálisis reformadora parlamentaria, se había generado por concentración un poderoso y ambicioso proyecto de referendos abrogativos. En este movimiento se deben distinguir dos líneas. Por un lado, la línea más política, encabezada por Segni y a la que se sumaron personalidades tan heterogéneas como Barbera, Di Pietro, Occhetto y a la postre hasta Fini, que representa una línea que, aleccionada por los éxitos de los referendos de 1991 y 1993, trataba de erradicar del sistema político italiano la fórmula electoral de la representación proporcional al considerar que el sistema mayoritario conduciría a una perfecta bipolarización partidista y sería el único medio de acabar con la inestabilidad gubernamental y la *partitocrazia* características de Italia. Y, por otra parte, la línea más social representada por los radicales de Bonino y Pannella, que en la XIII Legislatura se aliaron con la otra línea solicitando la celebración de veinte referendos de carácter más cívico y, entre ellos, alguno de tipo ultraliberal.

Pues bien, de los veintiún referendos solicitados, el 3 de febrero de 2000 se hizo público que la Corte Constitucional únicamente admitía que se celebraran siete (32). Se debe subrayar que en la campaña previa el Gobierno

(31) Con este apartado continuamos uno semejante de nuestra «Introducción», págs. 121-124. Para algunos detalles más acerca del movimiento referendario italiano remitimos a nuestra «Crónica de las reformas institucionales italianas (abril 1998-diciembre 1999)», *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 17, 2000, págs. 367-368.

(32) El Tribunal sólo admitió las siguientes cuestiones: las dos más políticas, la relativa a la supresión de la cuota proporcional en la elección de la Cámara y la que pretendía la abrogación de la Ley sobre la financiación pública a los partidos aprobada en 1999, tres de carácter judicial (la derogación de las normas que impedían la separación de las carreras de jueces y fiscales, la abolición de las normas que permitían a los jueces asumir encargos extrajudiciales remunerados y la pregunta que pretendía cambiar el modo de elección de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura) y dos de carácter más social, como la pregunta que cuestionaba la atribución de las oficinas públicas de recaudar cuotas de los trabajadores desti-

—y especialmente D'Alema— mostró cierta simpatía por la propuesta del sistema mayoritario y, en cambio, Berlusconi —en un arriesgado pronunciamiento que no se había dado desde uno equivalente de Craxi— se manifestó resueltamente contra la pretensión de erradicar la representación proporcional del sistema electoral italiano. Lo cierto es que el 21 de mayo los siete referendos fueron inadmitidos porque la participación popular osciló entre el 31 y 32 por 100, cuando la Constitución exige un quórum de votantes de la mayoría absoluta del censo (33). Este acontecimiento representó casi el aniquilamiento del movimiento referendario, así como un éxito para Berlusconi, premonitorio de lo que sucedería un año después en las elecciones generales.

Entre las reformas institucionales que prosperaron al final de la XIII Legislatura se debe mencionar la Ley 81/2001, de 26 de marzo, de «Norme in materia di disciplina dell'attività di Governo», que viene a completar a la «legislación Bassanini» (que ya había limitado a doce el número de Departamentos Ministeriales) en el sentido de limitar a diez el número de Subsecretarios con rango de Viceministro. No obstante, la cuestión político-parlamentaria estrella en toda la Legislatura fue el intento de establecer la inelegibilidad de Berlusconi, o al menos la incompatibilidad con la propiedad de su emporio de Fininvest. Esta cuestión, que en Italia se conoce popularmente como la del «conflicto de intereses», se debate ya desde la X Legislatura y tampoco fue resuelta legislativamente en la XIII, de modo que deberá resolverla la XIV, en la que Berlusconi dispone de la mayoría absoluta. A pesar de todo, en la XIII Legislatura sí fue posible aprobar la llamada *pars conditio*, esto es, una Ley que, procurando la equidad en el uso político de los medios de comunicación, prohibió la publicidad partidaria pagada en las elecciones generales, en las regionales y en las campañas acerca de los referendos, Ley por la que se constituyó una Comisión parlamentaria para la dirección general y la vigilancia de los servicios radiotelevisivos de carácter público y una «Autorità per le garanzie nelle comunicazioni» para los medios privados de comunicación (34).

nadas a los Sindicatos y la que se proponía la derogación del art. 18 del Estatuto de los trabajadores que impone la readmisión del trabajador despedido sin causa justa. Las Sentencias que tratan de la admisión e inadmisión de los referendos se publicarán más tarde y sus números del año 2000 son: 31; 33 a 41; y 43 a 51.

(33) *Vid.* también, «Cronache costituzionali italiane (maggio-agosto)», *QC*, núm. 3, 2000, pág. 654.

(34) Se trata de la Ley 28/2000, de 22 de febrero, de «Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica», que pudo aplicarse ya en las elecciones regionales del 2000. Se puede seguir la compleja tramitación parlamentaria de esta Ley se debe partir del *AS* 4.197 y *AC* 6.483.

Finalizamos el apartado reconociendo que, a pesar de lo hecho en la XIII Legislatura, las reformas institucionales italianas siguen siendo una asignatura pendiente, puesto que del ambicioso plan de la Comisión D'Alema únicamente se ha realizado lo relativo a la forma territorial de Estado y, sobre todo, también es de subrayar que aunque todos los partidos están de acuerdo en la necesidad de una nueva legislación electoral, hasta el punto de que constituye una sugerencia constante del Presidente de la República, tampoco fue posible en la XIII Legislatura.

II. PERSPECTIVAS DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL PRIMER AÑO
DE LA XIV LEGISLATURA
XIV Legislatura (del 30 de mayo de 2001 al 31 de mayo de 2002)

A) Silvio Berlusconi, el plutócrata magnate de la comunicación y de la televisión privada así como de otros negocios que le permiten ser considerado el hombre más adinerado de Italia, venía ganando sistemáticamente con su Forza Italia todas las elecciones parciales desde que decidió dinamitar el consenso en la obra reformadora de la Comisión D'Alema en junio de 1998 (35). Además consiguió aglutinar en una sola formación denominada Casa de la Libertad a los mismos grandes partidos que ya le permitieron el triunfo en la elecciones de marzo de 1994, es decir, a su Forza Italia, a la Alianza Nacional de Fini y a la Liga Norte de Bossi, al que había obligado previamente a renunciar al independentismo y autodeterminismo padano, que en seguida cambió por una etérea exigencia de «*Devolution*». Por su parte, el centro-izquierda había designado como candidato al carismático Alcalde de Roma Rutelli, pero El Olivo no consiguió ningún acuerdo electoral con el Partido de Refundación Comunista —como sí había logrado en las pasadas elecciones—, ni con los radicales de Bonino y los independientes de Di Pietro. La campaña electoral se desarrolló con una evidente propaganda periodística extranjera contra Berlusconi, subrayando los riesgos para Italia de la posibilidad de su triunfo por el carácter parafascista, xenófobo y antieuropeísta de sus aliados y por la concentración de poder mediático de Ber-

Para apreciar la dimensión del problema hay que tener en cuenta que en menos de un año las cadenas televisivas de Berlusconi emitieron 2.223 *spots* publicitarios a favor de Forza Italia. A título de anécdota de reforma institucional se puede añadir que primero con una Circular de 20 de abril de 2001 y luego por medio de una «Guida alla relazione dei testi normativi» (GU núm. 101, del 3 de mayo de 2001) el Gobierno dejó a modo de testamento la necesidad de la incorporación de una interesante ficha técnica a los proyectos gubernamentales de ley.

(35) Pueden verse al respecto nuestros trabajos «La Comisión», págs. 47-49, e «Introducción», pág. 120.

lusconi, el cual llegó a prometer que se desharía de Mediaset, su emporio televisivo.

El 13 de mayo de 2001 se celebraron los comicios, que se saldaron con el incontestable triunfo de la Casa de la Libertad de Berlusconi, que obtuvo la mayoría absoluta tanto en la Cámara (368 escaños frente a 242 de la oposición) como en el Senado (177 senadores de la nueva mayoría y 125 de la oposición); esta alternancia se puede expresar también en otras cifras indicando que la nueva mayoría logró un total de 545 escaños en las dos Cámaras frente a los 367 parlamentarios de la oposición.

El 30 de mayo se celebró la sesión Constitutiva de las dos Cámaras del Parlamento, eligiendo la *Camera* como nuevo Presidente a Pier Ferdinando Casini y el *Senato* a Marcello Pera. El 1 de junio Amato dimitió como Presidente en funciones del Consejo de Ministros, y el 9 de junio Berlusconi recibió en el Quirinale el encargo de formar un nuevo Gobierno, aunque anticipa al Presidente Ciampi que no está dispuesto a cumplir la previsión de la legislación Bassanini que limitaba el número de Departamentos ministeriales a 12. El 10 de junio se produce el juramento del segundo Gobierno Berlusconi, el quincuagésimo nono de la República, que contará con un único Vicepresidente y 21 Ministros, de los cuales 9 son Ministros sin cartera; también resulta original el nombramiento por primera vez de 7 Viceministros y el anuncio de que se adoptarían medidas para la creación inmediata de dos nuevos Departamentos. Entre las personalidades del nuevo Gobierno hay que destacar que Fini se convierte en el Vicepresidente, Ruggiero en Ministro de asuntos Exteriores y Humberto Bossi en Ministro sin cartera para las Reformas Institucionales y la Devolución. No obstante, dejamos los detalles acerca de la dimensión normativa de la nueva composición del Gobierno y del Consejo de Ministros para el comienzo del último apartado, en el que nos ocupamos de las otras reformas institucionales sin rango de leyes constitucionales.

B) Los días 20 y 21 de junio de 2001, en la defensa de la declaración programática previa al otorgamiento de la confianza parlamentaria por las dos Cámaras a su segundo Gobierno (36), Berlusconi no planteó la necesidad de una Asamblea Constituyente, como había solicitado reiteradamente en la anterior Legislatura; sin embargo, no renunció a proseguir con las reformas institucionales, si bien parece que no lo hará de modo orgánico como

(36) La Declaración programática del Gobierno se incluye como anexo, p. ej., en el *Resoconto Stenografico (RS: Diario de Sesiones)* de la *Camera* de la sesión núm. 4, del 18 de junio de 2001, y los debates para el otorgamiento de la confianza parlamentaria en los *RRCC* del *Senato* (sesión núm. 6, del 20 de junio de 2001) y de la Cámara (sesión núm. 6, del 21 de junio de 2001).

se proponía la Comisión Bicameral D'Alema, sino mediante reformas parciales. Concretamente anticipa que se propone una reforma federalista plena basada en los principios de autonomía y de subsidiariedad, que está decidido a reforzar la componente de representación proporcional del sistema electoral de modo compatible con un sistema a medio camino entre la forma de gobierno presidencial y el «gobierno del canciller» a la alemana, con la elección directa del Presidente de la República, y que también se propone una reforma del Poder Judicial, una de sus preocupaciones personales. No obstante, atendiendo a los proyectos de Leyes Constitucionales del Gobierno, o de la mayoría, con visos de prosperar pronto, parece que el *Premier* ha decidido reservar lo políticamente esencial de sus propósitos de reforma institucional para la segunda parte de la Legislatura, pues, como se podrá comprobar a continuación, las iniciativas de reformas constitucionales emprendidas se deben a recomendaciones del exterior, o en su mayoría a elementos marginales e incluso a oposiciones de la oposición.

1. En orden cronológico de presentación, la primera proposición de Ley Constitucional con vías de prosperar fue la de derogación formal de los dos primeros apartados de la XIII Disposición transitoria y final que prohíben a los miembros de la Casa de Saboya el derecho de sufragio activo y pasivo, así como la residencia y estancia en Italia, la cual, además de esa prioridad temporal, ha planteado interesantes problemas de técnica jurídico-constitucional. Después del fallecimiento de la ex Reina Consorte María José, la dinastía Saboya inició una nueva ofensiva jurídica y política contra semejante Disposición. El Tribunal Europeo de los derechos humanos admitió a trámite una demanda en tal sentido, y el 4 de julio de 2001 el Parlamento Europeo aprobó una Resolución acerca de la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea, recomendando al nuevo Parlamento italiano la derogación de la citada Disposición. En consecuencia, el 11 de julio el Senador Eufemi y otros (37) presentaron una proposición en el sentido de derogación de los dos primeros apartados de la decimotercera Disposición, cuyo estado parlamentario es avanzado, aunque no sin que se produjeran avatares de innegable interés (38). Es de señalar que en su primera apro-

(37) En realidad, el 5 de junio de 2001 el Senador Bucciero y otros ya habían presentado otra iniciativa (AS 77) cuyo único artículo rezaba: «Alla XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione è aggiunto in fine il seguente comma: "I primi due commi della presente disposizione esauriscono i loro effetti e cessano di avere efficacia a decorrere dal 2 giugno 2001"».

(38) Estamos ante una vieja cuestión político-constitucional en Italia, pues ya con ocasión de la muerte del ex Rey Humberto II, el Consejo de Estado evacuó un Dictamen el 10 de diciembre de 1987, en el que mantenía que el retorno de los Saboya requería de la reforma mediante Ley Constitucional. El Gobierno Prodi propuso un proyecto de ley ordinaria en ese

bación el 6 de febrero de 2002 en el Senado se cambió el título de las iniciativas anteriores, denominando al Proyecto de «Legge costituzionale per la cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione». En esta primera aprobación el texto del proyecto se reducía a un solo artículo del siguiente tenor: «Los apartados primero y segundo de la Disposición transitoria y final de la Constitución agotan sus efectos a partir de la entrada en vigor de la presente Ley Constitucional» y, posteriormente, el 15 de mayo, la Cámara lo aprobó en segunda votación sin alcanzar la mayoría cualificada exigida por el art. 138 CI (39), pues no superó los dos tercios, por lo que, además de atrasar en tres meses la promulgación, cabe la posibilidad de que se solicite un referéndum al respecto. Se preservan los efectos del tercero de los apartados de la Disposición XIII por la que se confiscaron los derechos reales de la antigua Casa Real (40).

2. Si atendemos a proyectos de Leyes Constitucionales según los criterios de la fecha de presentación y de las posibilidades de prosperar también se debe citar la iniciativa de la Diputada Angela Napoli, a la cual se

sentido, y, de ahí que ya en la XIII Legislatura se aprobara en primera deliberación por la Cámara un texto semejante, pero de nuevo el Consejo de Estado el 1 de marzo de 2001, reafirmó la necesidad de la Ley Constitucional si bien esbozó como hipótesis la solución de revisión que ha terminado adoptando el Senado. La iniciativa Eufemi es la AS 431. Para un examen más a fondo de la cuestión *vid.* A. D'ALOIA: «Il Consiglio di Stato e la XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione», *QC*, núm. 3, diciembre de 2001, págs. 533 y ss., pues en definitiva fue una de sus propuestas la que aceptó el Senado (*cf.* pág. 555, n. 88).

(39) El título original de la proposición parlamentaria era la de «*Abrogazione del primo e secondo comma della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione*»; para seguir los avatares de la tramitación parlamentaria de esta propuesta de reforma véanse *AASS 77* y *431* y *AC 2.288*. La doctrina italiana republicana había empezado calificado estas Disposiciones como supuestos de «autorrupura constitucional» y la solución de reforma final es original, al tiempo que parece política y constitucionalmente proporcionada, dado que el republicanismo exigía la intangibilidad del texto constitucional, pero lo fáctico imponía otra cosa. Decimos que la fórmula es original, puesto que una autoridad como P. de Vega, sólo admite validez a la derogación *Cexpresa* o *formalC* a la suspensión *Ccuando sea temporal* y constitucionalmente autorizada *C* y a la mutación constitucional (*La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1985, págs. 166 y ss.), que parece el caso. Pues nosotros creemos que éste es uno de los raros supuestos de una mutación de la Constitución constitucionalmente válida, aunque dejamos a la doctrina italiana y, en su caso, su Tribunal Constitucional la última palabra.

(40) Ya G. U. Rescigno, en 1989, al criticar el primero de los Dictámenes del Consejo de Estado calificaba de salomónica la solución. Y sigue siendo salomónica, pues el descendiente de los Saboya (para asegurarse la mayoría cualificada en la aprobación de la Ley Constitucional contando también con gran parte del voto del centro-izquierda) pocos días antes de la votación del Senado prometió fidelidad a la República, aunque no renunció a los derechos sucesorios de la antigua Familia Real.

sumaron después otras proposiciones de la mayoría e incluso alguna de la oposición (41). Este proyecto de revisión constitucional fue aprobado por la Cámara el pasado 27 de marzo y se propone la modificación del art. 12 de la Constitución, que figura entre los Principios Fundamentales, y propugna el reconocimiento del italiano como lengua oficial de la República (42).

3. Seguidamente hay que dar cuenta de la iniciativa presentada por Boato y un grupo reducido de diputados de la oposición el 27 de julio de 2001 con la pretensión de suprimir la última frase del apartado 41 del art. 27 de la Constitución, que establece: «No se admite la pena de muerte, salvo en los casos previstos por las leyes militares de guerra» (43). En realidad Italia es pionera entre los países abolicionistas de la pena de muerte, pues, aunque el régimen fascista la implantó, la última ejecución se produjo en Turín en marzo de 1947. Es más: la Ley 589/1994, de 13 de octubre, abolió la pena de muerte en el Código penal militar de guerra, y en la XIII Legislatura la Cámara llegó a aprobar una iniciativa de reforma constitucional semejante. No obstante, la ofensiva de la Unión Europea contra la pena de muerte, y especialmente la del Consejo de Europa con su Sexto Protocolo a la Convención de Roma de 1950 de los Derechos Humanos, y más particularmente con su Protocolo Decimotercero que rechaza indiscriminadamente la aplicación de la pena capital —abierto a la ratificación de los Estados a partir del 3 de mayo de 2002—, hizo que a la iniciativa Boato se sumaran otras más (44) pues, como dijo este Diputado en la Relación de la Comisión Constitucional de la Cámara, para Italia es imposible la ratificación de tal Protocolo sin modificar el texto constitucional (45) y conformarse con la revisión de la legislación ordinaria, como ha hecho España.

4. El 2 de agosto de 2001 el Consejo de Ministros ejercitó por primera vez su iniciativa de revisión constitucional aprobando un proyecto de Ley Constitucional para modificar el art. 51 de la Constitución, y el 18 de septiembre siguiente lo presentó a la Cámara, que ya lo ha aprobado en primera deliberación, como hizo el 30 de mayo de 2002 el Pleno del Senado. Este proyecto pretende imponer la democracia paritaria de géneros de mujeres y hombres, pero no sólo con respecto a los mandatos electivos sino también

(41) La primera iniciativa se presentó el 12 de junio de 2001 y la última el 6 de febrero de 2002 (*vid.* AACC 750, 1.396 y 2.289 y AS 1.286).

(42) El texto inicial solamente rezaba: «La lingua italiana è la lingua ufficiale della Repubblica», pero posteriormente por enmienda de la Casa de la Libertad se aprobó también que: «La Repubblica valorizza gli idiomi locali».

(43) Véase AC 1.436.

(44) *Vid.* AACC 1.436-A, 2.072, 2.110, 2.351 y 2.373.

(45) Al final de la Relación del AC 1.436-A.

con respecto a la función pública (46). En concreto, el proyecto de Ley Constitucional aprobado por la Cámara supone la adición al primer apartado del art. 51 de la Constitución italiana —semejante al segundo del art. 23 de nuestra Constitución— de la siguiente proposición normativa: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» (47).

5. Con muchos titubeos, acabamos considerando como una de las reformas constitucionales que pudiera prosperar la grandilocuente «Devolución» pregonada por Bossi desde hace tiempo (48). Únicamente después de que Bossi, a la sazón Ministro sin cartera de las Reformas Institucionales y de la Devolución, emplazara al Gobierno mediante un ultimátum amenazando con la retirada de la Liga de la coalición gubernamental —como ya había sucedido en 1994—, el Consejo de Ministros del 13 de diciembre del año pasado aprobó un anteproyecto que recogía en parte las promesas de Bossi de *Devolution*, texto que se sometió a la Conferencia del Estado y las Regiones —que retrasó su aprobación y mostró fuertes desacuerdos con la propuesta gubernamental—, y, por fin, el proyecto de Ley Constitucional se aprobó definitivamente por el Gobierno el 14 de febrero de 2002. Decimos que sólo recogía en parte las promesas de revolución federalista del Ministro, puesto que el proyecto presentado al Senado el 26 de febrero de 2002 lleva por título «Modifiché all'articolo 117 de la Costituzione», y no incluye nada respecto de la modificación en sentido regionalista de la composición del Tribunal Constitucional ni su disolución anticipada, como Bossi prome-

(46) Como antecedentes de la cuestión recordamos que la Corte Constitucional (con la STC núm. 422 de 1995) declaró la inconstitucionalidad de la modificación de 1993 de la legislación electoral por la que se preveía reservar a las mujeres el 25 por 100 de las candidaturas. Más cercanamente, durante la XIII Legislatura, por medio de la Ley Constitucional núm. 2 de 2001 se impuso las Regiones de autonomía especial la promoción de las condiciones de la paridad con respecto a las elecciones de carácter regional y mediante la Ley Constitucional núm. 3 de 2001 se modificó el art. 117 de la Constitución y en su apartado 71 se impone que las leyes regionales respeten el principio de paridad de géneros tanto con relación a todas las vertientes de la vida social como con relación a los mandatos electivos. Para seguir lo que pueda suceder en la XIV Legislatura con esta reforma constitucional *vid. AC 1.583 y AS 1.213*.

(47) Como referencias de derecho constitucional comparado se evoca que en Francia, aunque la fórmula de la 140 reforma por medio de la Ley Constitucional núm. 3 de 1999, de 8 de julio (numerada allí como 99-569C, parece menos programática, se limita a añadir al art. 31 de la Constitución la siguiente disposición: «La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives», y al art. 41 un precepto semejante con respecto a los partidos y grupos políticos (*cf.*, p. e., P. Avril y G. Conac: *La Constitution de la République française. Textes et révisions*, París, 2000 [2.ª ed.], págs. 10 y 12).

(48) Acerca de esta cuestión remitimos a nuestro trabajo «La reconstrucción», págs. 58 y ss.

tía, y se limita a proponer una revisión del art. 117 de la Constitución que había sido aprobado *ex novo* en el último cuatrimestre del año pasado. El proyecto de Ley Constitucional, cuya retirada ha sido pedida de modo general, admite la transferencia de competencias a las Regiones en materias de educación primaria y secundaria, formación profesional, sanidad pública y policía local (49).

6. Para cerrar este apartado de posibles reformas constitucionales previsible en marzo de 2002 hay recordar las reticencias del Gobierno Berlusconi a aceptar el Acuerdo Marco de la orden europea de captura, superadas tras una reunión de Berlusconi con el Jefe de Gobierno belga, que desempeñaba en diciembre pasado la Presidencia europea. Los términos del acuerdo consistieron en aplazar su aplicación hasta 2004, lo que daría tiempo a que Italia aprobara una Ley Constitucional de modificación del art. 26 de la Constitución italiana que prohíbe la extradición de los italianos, salvo por los delitos de genocidio (50).

C) Por lo que se refiere a las otras reformas institucionales de carácter subconstitucional, la primera a considerar con respecto al segundo Gobierno Berlusconi es la de su composición. En la configuración de su Gobierno, el Primer Ministro aprovecha algunas de las reformas de la legislación Bassanini de la mayoría antecesora, pero rechaza otras. La rectificación más significativa es que el nuevo Gobierno adopta como primera medida, no ya la reducción de los Ministerios o Departamentos ministeriales a doce, sino su incremento a catorce, creando el Ministerio de las Actividades Productivas y el de las Comunicaciones (51). Incrementa también el número de Ministros sin cartera, que pasa de siete a nueve, nombrando los de «actuación del programa de Gobierno», de «innovación y tecnología» y de «italianos en el mundo» (pero no ha nombrado ninguno de «solidaridad social» como había en el anterior Gobierno Amato), por lo que integrarán el Consejo de Minis-

(49) Del AS 1.187 se desprende que el proyecto propone la adición al art. 117 CI de un quinto apartado del siguiente tenor: «Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale».

(50) Es sabido que el mandato europeo de captura incluía una serie de delitos como el terrorismo y el tráfico de drogas y que la oposición italiana se debía a que quería excluir su aplicación a los delitos económicos, de fraude, de blanqueo de dinero negro y de corrupción. (Cf. *Corriere della Sera*, del 7 y 17 de diciembre de 2001).

(51) Como la reducción a doce Departamentos Ministeriales se hizo por medio de un Decreto Legislativo de 1999, la medida se adoptó mediante el Decreto-Ley 217/2001, de 12 de junio —es decir, antes de que el nuevo Gobierno recibiera la investidura o confianza de las dos Cámaras—, y, luego, el Parlamento terminó convirtiéndola en la Ley 317/2001, de 3 de agosto.

tros 26 titulares. Pero decíamos que también se aprovecha de la reforma Bassanini, puesto que nombra por vez primera en Italia 7 Viceministros, basándose, según se dice, en el modelo inglés, pero con la posibilidad de ser invitados con voz al Consejo de Ministros, posibilidad que, como es sabido, también atribuye a los Secretarios de Estado la Ley española del Gobierno de 1997 (52).

Desde el punto de vista externo la cuestión de mayor relevancia para nosotros es la política europea del Gobierno italiano. En ese sentido, basta recordar lo sucedido con el Acuerdo sobre el Mandato europeo de captura, las críticas del Ministro Renato Ruggiero al antieuropeísmo de sus compañeros de Gabinete y su posterior cese (el 5 de enero de 2002) y sustitución interina y discutible por el Presidente del Consejo Berlusconi, todo lo cual, por el momento, se expresa institucionalmente en cierto retraso en la aprobación de la «Ley comunitaria» del 2001 y en la excesiva lentitud en la aprobación de la ratificación del Tratado de Niza (53). Este aparente antieuropeísmo se compensa con la pretensión de Berlusconi de intentar lograr también para Italia unas relaciones especiales con los Estados Unidos de América, como demostró en su beligerancia contra el terrorismo islámico después del pasado 11 de septiembre, que se tradujo en la aprobación de hasta tres Decretos-Leyes, siendo muy criticado por atentar contra los derechos humanos el Decreto-Ley 374/2001, de 18 de octubre, para contrarrestar el terrorismo internacional (54).

Desde la perspectiva interna el primer problema, institucional y cronológicamente, son las relaciones del Ejecutivo, o mejor de la mayoría, con el Poder Judicial. Empieza con el proyecto gubernamental de Ley ordinaria por la que se reduce el número de consejeros del Consejo Superior de la Magistratura pasando de la treintena a veinte (55). La Ley aprobada, por un lado,

(52) Al respecto véase A. RUGGERI: «Viceministri di nome e di fatto, ovverosia al di fuori della Costituzione», *QC*, núm. 3, 2001, págs. 523-532, que niega la constitucionalidad a la nueva figura de los viceministros.

(53) La Ley Comunitaria del 2001 es la 39/2002, de 1 de marzo, y la ratificación del Tratado de Niza es la 102/2002, de 11 mayo, y publicada en la *GU* núm. 126, de 31 de mayo de 2002.

(54) En el ámbito de las relaciones exteriores también se debe dar cuenta del emplazamiento de Bossi al Gobierno para la adopción de medidas restrictivas contundentes, lo que se ha traducido en un duro proyecto de Ley inmigración (*AC* 2.454-A) al que se ha adherido Fini, y en la declaración en marzo de 2002 del estado de emergencia en toda Italia por el fenómeno.

(55) Para la tramitación parlamentaria *vid.* *AS* 891 y *AC* 2.536. La Ley 44/2002, de 28 de marzo, «recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura», ya se ha publicado en la *GU* núm. 75, del 29 de marzo de 2002. Incluso con la nueva regulación la extracción de la organización judicial de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura es todavía superior a la de nuestro Consejo del Poder Judicial.

incrementa el peso de la parte togada del Consejo, al tiempo que procura personalizar la elección de los Consejeros mermando así la influencia de la Asociación Nacional de la Magistratura, y, por otro, castiga al actual Consejo declarando para el futuro la inelegibilidad inmediata no sólo de los Consejeros, sino de los integrantes de su Servicio de Estudios y de su Secretaría —al igual que se hace en apartado 4 del art. 114 de la LOPJ recientemente modificada—, y, en general, rebaja la categoría constitucional de los miembros del órgano. Siguió después, en la primera semana de diciembre, la aprobación por el Senado de una moción exigiendo reformas urgentes respecto al Poder Judicial, que suscitó la dimisión de toda la directiva de la ANM, lo cual llevó a Berlusconi a anunciar que adelantaría la reforma del sistema judicial, prevista para dentro de tres años, a los próximos seis meses. La consecuencia fue que el 14 de marzo de 2002 el Consejo de Ministros aprobó un proyecto de Ley de delegación para la reforma de toda la Jurisdicción ordinaria. De este proyecto de Ley es destacable: si bien no se separan las carreras de jueces y fiscales, sí se dificulta el paso de una a otra, se establece una mayor jerarquización entre jueces y magistrados y un sistema de evaluación continuada de la calidad de la actividad judicial, y, en fin, se crea una Escuela Judicial adscrita a la dirección del Tribunal Supremo (56).

Probablemente el asunto de menor envidia institucional —pero sin duda alguna el de mayor preocupación política, social y económica para los italianos— es la implantación del modelo italiano de neoliberalismo socio-económico, que se puede focalizar, como han hecho los sindicatos, en la reforma del art. 18 del Estatuto de los Trabajadores. Efectivamente, el 14 de marzo, es decir, en el mismo Consejo de Ministros que aprobó el proyecto de reforma del sistema judicial, se dio luz verde a un proyecto de Ley de delegación, facultando al Gobierno por medio de un Decreto Legislativo a modificar el art. 18 de ese Estatuto, poniendo término a la obligación empresarial de readmitir al trabajador despedido improcedentemente (o injustamente: despido libre), aunque, eso sí, la iniciativa es a título experimental por cuatro años a partir de la vigencia del Decreto Legislativo (es decir, se suspendería parcialmente su eficacia prácticamente el tiempo que queda de Legislatura) (57).

(56) El Gobierno al anunciar el proyecto de reforma subrayó que se trata de la primera reforma orgánica y a fondo del sistema judicial, pues según él es la primera que se efectúa desde 1941, es decir desde el tiempo de Mussolini. Por otra parte, si se atiende al editorial «CGPJ devaluado» de *El País*, de 28 de mayo de 2002, parece que son muy semejantes los propósitos reformistas al respecto de la actual mayoría española del PP.

(57) Decimos que éste es el asunto de mayor preocupación de los italianos puesto que dos de las centrales sindicales ya estaban de acuerdo que para el próximo 5 de abril se celebrara una huelga general. Sin embargo, hay que añadir que el 19 de marzo fue asesinado en

Resulta una reforma institucional de importancia la aprobación de la Ley ordinaria que hace posible el ejercicio del voto por correspondencia de los ciudadanos italianos residentes en el extranjero en las elecciones de la Cámara y del Senado y en los referendos abrogativos del art. 75 de la Constitución y en los de reforma constitucional del art. 138. La Ley ordinaria 459/2001, de 27 de diciembre, de normas para el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos italianos residentes en el extranjero —que entraña el desarrollo de las LLCC núm. 1, de 2000 y de 2001— permite a esos ciudadanos censados optar por votar en su circunscripción en Italia, o votar en una circunscripción denominada del Extranjero, que, a su vez, se subdivide en estas cuatro subcircunscripciones (o, impropiamente, distritos): Europa (comprendiendo los territorios asiáticos de la Federación Rusa y de Turquía), América meridional, América septentrional y central y la subcircunscripción de África, Asia, Oceanía y Antártida. Cuando el número de escaños de diputados y senadores asignado a la subcircunscripción lo permita, la elección se efectuará mediante la fórmula de representación proporcional con listas bloqueadas, pero con voto de preferencia.

A pesar de que todavía no ha sido aprobado por ninguna de las Cámaras, en la perspectiva acerca de las reformas institucionales hay que señalar el proyecto de Ley ordinaria presentado por el Gobierno ante el Senado para la actuación del apartado primero del art. 122 de la Constitución (58). Este proyecto se propone regular los principios esenciales relativos al sistema electoral, a la inelegibilidad e incompatibilidad de los órganos representativos de las Regiones de Estatuto ordinario. Con respecto al sistema electoral, los únicos principios que se imponen son la prohibición del mandato imperativo, la necesidad de que se elija al mismo tiempo al Presidente de la Junta regional y el Consejo regional, y el establecimiento de una Legislatura y un mandato presidencial de cinco años —dejando a salvo la posibilidad de diso-

Bolonia, según parece por un rebrote de las Brigadas Rojas, el profesor Marco Biagi —Asesor del Ministro del Trabajo Maroni y coautor del Libro Blanco para el Gobierno sobre las reformas necesarias en el mercado de trabajo—, por lo que al sábado siguiente, una manifestación multitudinaria en Roma convocada previamente por la CGIL de Cofferati para denunciar la reforma laboral, pasó a rechazar también el terrorismo. Pese a que el Gobierno intentó negociar de nuevo con los sindicatos, no hubo acuerdo respecto a la cuestión del art. 18 y todas las centrales sindicales convocaron una huelga general para el 16 de abril, que tuvo un seguimiento masivo. A finales de mayo de 2002, en vísperas de unas elecciones locales parciales en el domingo 26, Berlusconi anunció que estaba dispuesto a negociar de nuevo sobre esta cuestión. Posteriormente, se publicaron unas cartas de Biagi en las que acusaba a Cofferati de ser instigador de su posible asesinato, y a Scajola, Ministro del Interior, por retirarle la escuadra; finalmente Scajola tuvo que dimitir.

(58) Para el seguimiento AS 1.094.

lución anticipada del Consejo—, así como se encomienda a las Regiones la tarea de encontrar el mejor sistema que asegure, al tiempo, la estabilidad del gobierno y la representación de las minorías. Con relación a la inelegibilidad del Presidente, de los Asesores y de los Consejeros, prácticamente se deja carta blanca a la regulación regional. Y en lo relativo a las incompatibilidades, se procura que sea lo más estricta posible con respecto al Presidente, Asesores y Consejeros (incluyendo la incompatibilidad con funciones o cargos electivos en organizaciones internacionales y europeas), y se impone la incompatibilidad entre el mandato parlamentario y el cargo de Asesor regional, un principio de sesgo presidencial que no se había introducido en la LC núm. 1 de 1999.

Al final, una de las cuestiones más discutida durante la XII Legislatura y conocida como «conflicto de intereses» en razón de la posición hegemónica de Berlusconi en el poder mediático privado, deberá resolverla la mayoría de gobierno que lo apoya. El proyecto de ley de normas en materia de los conflictos de intereses ya ha sido aprobado por la Cámara, y al respecto basta señalar que, mientras el proyecto gubernamental pretendía crear una Autoridad *ad hoc*, el texto aprobado por la Cámara se limita a encomendar sus funciones a la «Autoridad garante de la competencia y el mercado» (conocida popularmente como Autoridad antitrust), que ya funcionaba desde 1990, e indicar que, como cabía suponer, el proyecto no prevé la enajenación forzosa de la propiedad de empresas privadas, aunque sí de su gestión (59).

Concluimos el apartado señalando que, si bien son muchas e importantes las reformas constitucionales e institucionales de la nueva mayoría de centro-derecha, en la XIV Legislatura se mantienen las prácticas normativas italianas características. Efectivamente, continúa siendo muy abundante la producción de Leyes, se conserva el método de aprobación de la legislación anual sobre la *Finanziaria*, la emanación anual de una Ley Comunitaria, la transposición de las Directivas europeas mediante Decretos Legislativos y se sigue acentuando el abuso del Decreto-Ley en sustitución del proyecto de ley (60).

(59) El seguimiento del *iter* parlamentario puede hacerse viendo AC 1.707 y AS 1.206.

(60) Cuando todavía no hace un año de ejercicio del II Gobierno Berlusconi el número de Decretos-Leyes representa el 30,2 por 100 frente a todo el conjunto de la actividad normativa y de iniciativa legislativa gubernamental, de modo que se supera bruscamente el incremento de tal práctica por los Gobiernos de Aznar en España. También se aprecia un incremento en cuanto a la delegación parlamentaria al Gobierno para la aprobación de Decretos Legislativos en general. Anotamos finalmente que con respecto a la *Guía de las relaciones de los textos normativos* el nuevo Gobierno también ha introducido modificaciones en la denominación de la ficha técnica.

III. EVALUACIÓN DE SÍNTESIS SOBRE LAS ÚLTIMAS REVISIONES CONSTITUCIONALES ITALIANAS

A M. Dogliani le asombra la ausencia en Italia de monografías sobre su legislación constitucional, aunque no le sorprende que su aparición coincida con los momentos más delicados del proceso de reformas institucionales (61), razón por la cual seremos algo cautelosos en esta evaluación.

Atendiendo al período contemplado en esta nota, la primera conclusión que se deduce es que por fin el tren de las reformas institucionales italianas ya se ha puesto en marcha y lo ha hecho por medio del procedimiento de aprobación de las Leyes Constitucionales previstas en el art. 138 CI. Por eso, desde España lo primero que sorprende es la aprobación de siete LLCC a lo largo de una Legislatura de cinco años, lo que convierte a la XIII en la Legislatura con más LLCC, y la XIV va camino de superarla, pues ya parecen viables seis nuevas LLCC, cuando se dice que ésta es la parte menor de las reformas preparadas por la actual mayoría. En cambio, en cerca de un cuarto de siglo nosotros únicamente hemos reformado una vez la Constitución, y parece llegado el momento de ocuparse de esta anomalía.

Seguidamente hay que tener en cuenta que en Italia suele ser frecuente la distinción entre leyes de revisión constitucional y leyes constitucionales *tout court* y así, según G.U. Recigno, las primeras son aquellas que modifican el texto de la Constitución [en sentido instrumental], mientras que las segundas son las que no se integran en el texto de la Constitución y permanecen separadas de tal texto, aunque se aprueben con el mismo procedimiento y dispongan del mismo rango y fuerza normativa; jurídicamente los dos tipos son iguales, y la única distinción sería descriptiva: con la ley de revisión constitucional se sustituye expresamente, materialmente, una norma constitucional cuando se modifica el texto originario de la Constitución, mientras que la simple ley constitucional se adhiere a la Constitución integrándola, pero permanece materialmente [instrumentalmente] separada de la Constitución (62). En nuestra opinión, en realidad lo que sucede es que los dos tipos tienen el mismo rango, valor y fuerza pasiva de Constitución, pero difieren en la fuerza activa constitucional, que es superior en las denominadas leyes

(61) «La legislazione costituzionale», pág. 1.019. Y, efectivamente, la primera advertencia al respecto es de R. TARCHI: «Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)», en *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993) (Commentario della costituzione* de G. Branca y A. Pizzorusso), Bologna-Roma, 1995, pág. 300. Posteriormente hay que tener en cuenta A. A. CERVATI, S. P. PANUNZIO y P. RIDOLA: *Studi sulla riforma costituzionale*, Turin 2001, y G. FERRI: *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padua, 2001.

(62) Corso, cit., págs. 216-217.

de revisión constitucional (63). Sea como fuere, lo que ahora importa es que, salvo la Ley Constitucional núm. 1 de 1997 y la núm. 2 de 2001, las otras cinco LLCC de la XIII Legislatura son de la índole de las leyes de revisión constitucional, porque modifican o derogan determinados artículos de la Constitución —y son las que modifican los preceptos constitucionales que se incluyen en el Apéndice—, mientras que la LC núm. 1 de 1997 se limita a suspender la eficacia del art. 138 CI y la núm. 2 de 2001 modifica las cinco LLCC por las que se regulan los Estatutos de autonomía especial. En cuanto a los 6 proyectos de LLCC de la XIV Legislatura, parece que sólo será una mera Ley Constitucional la relativa a la Casa de Saboya, pues los otros cinco probablemente acaben siendo Leyes de revisión constitucional.

A estas dos variedades, C. Esposito añadió una tercera de Leyes Constitucionales no previstas constitucionalmente: las Leyes Constitucionales de ruptura de la Constitución que, pese a entrañar la suspensión plena de la eficacia de alguna norma constitucional sin modificar su texto, serían legítimas y correctas (eludió calificarlas como válidas), con tal de que supongan una suspensión provisional o temporal (64). Habitualmente la doctrina califica como LLCC no previstas constitucionalmente a cuatro de las LLCC aprobadas hasta el momento; y, de las que hemos hablado en este trabajo, concretamente a dos: la Ley Constitucional núm. 1 de 1993 y a la núm. 1 de 1997, es decir, aquellas que suspendieron el procedimiento de reforma constitucional del art. 138, vigentes sólo por una Legislatura y para abordar una macrorrevisión constitucional. M. Dogliani, por su parte, duda de la corrección de estas dos LLCC, aunque considera obsoleta la propuesta de Esposito al sugerir la noción de LLCC «*additive non emmendative*», si bien reconoce que en la experiencia constitucional todavía no se ha dado ningún caso (65). Pues bien, a nuestro parecer, de aprobarse la Ley Constitucional acerca de los Saboya estaríamos ante el primer caso práctico de este tipo.

Para ir terminando la evaluación conviene señalar que la Ley Constitucional 3 de 2001 rompe con dos líneas de doctrina constitucional dominantes. La primera sostenía que el referéndum constitucional sólo podía tener

(63) Acerca de estas nociones en la literatura española remitimos a F. RUBIO LLORENTE: «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», *Revista de Administración Pública*, núms. 100/102, vol. I, 1983, págs. 425 y ss. y a nuestro trabajo «Regla y excepción en la fuerza de las leyes», *Estudios Jurídicos. Libro conmemorativo del Bicentenario de la Universidad de La Laguna*, La Laguna, 1993, vol. II, págs. 599 y ss.

(64) «Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali», en *Raccolta di scritti in onore di A. C. Jemolo*, Milán, 1963, vol. III, pág. 189.

(65) «La legislazione costituzionale», págs. 1.026 y ss. Estimamos que, en realidad, se aproximaría más a esta sugerencia la iniciativa de Bucciero (*AS 77*) que la de Eufemi (*AS 431*).

carácter abrogativo de la labor revisora parlamentaria y, como se ha visto, se admitió la solicitud de dos referendos, uno abrogativo y otro confirmativo, que fue precisamente el que resultó triunfante. La segunda innovación es de mayor enjundia, y es que la doctrina entendía mayoritariamente que las reformas del art. 138 sólo podían ser de carácter *puntiforme*, constitucionalmente puntuales, sobre objetivos simples (66), lo que ya no se compadece con el calado y magnitud revisora de la LC núm. 3 de 2001, pues significó una reforma orgánica o completa de todo un Título decisivo de la Constitución.

En definitiva, en el período estudiado se acentúa una de las tesis o deducciones de nuestro primer trabajo acerca de las reformas institucionales italianas, cual es que el Derecho Constitucional viviente en Italia, la experiencia constitucional, se está separando de los cánones dogmáticos constitucionales de la doctrina, lo que se debe en gran medida a la asociación del pueblo a las operaciones de reforma constitucional (67). Para concluir esta nota, diremos que intuimos que las reformas institucionales están acabando con otra idea dominante, y también muy arraigada en la doctrina italiana, como es la subordinación inequívoca de la Ley Constitucional a la Constitución formal e

(66) El carácter dominante de esta idea fue una de las causas de las rupturas constitucionales de 1993 y de 1997, así como de las reivindicaciones del pasado del centro-derecha de la celebración de una Asamblea Constituyente. La idea creemos que tiene su origen en V. E. ORLANDO, recientemente ha sido muy defendida por A. PACE y es la que —junto con la denuncia de la ausencia del consenso parlamentario— lleva a M. DOGLIANI a dudar de la constitucionalidad de la Ley Constitucional núm 3 de 2001 («La legislazione» págs. 1034 y ss.). No obstante, conviene recordar que S. M. CICCONEtti siempre demostró flexibilidad y escepticismo ante los límites frente a la reforma constitucional (s. v. «Revisione costituzionale», *Enciclopedia del Diritto*, Milán, 1989, tomo XL, págs. 134-157 y, especialmente, págs. 145 y ss.

(67) «Introducción», págs. 131-132.

(I) La LC núm. 1 de 2000 añade este nuevo apartado 3.º al artículo que define el derecho de sufragio activo.

(II) La LC núm. 1/2001 revisó la redacción de los apartados 2.º y 4.º del artículo 56 y de los apartados 1.º, 2.º y 4.º del artículo 57.

(III) Por LC núm. 2 de 1999 se antepusieron los cinco apartados que siguen en el texto.

(IV) Artículo revisado o derogado, o apartado añadido por la Ley Constitucional n. 3 de 2001 (de 18 de octubre) de «Modificaciones al Título v de la Parte Segunda de la Constitución». También debemos anotar que tanto esta LC como la LC n. 2 de 2001 establecen transitoriamente para todas las Regiones italianas un sistema por el cual será nuevo Presidente de la Región el candidato que encabece la lista más votada.

(V) Artículos modificados por la Ley Constitucional n. 1 de 1999 (de 22 de noviembre) de «Disposiciones relativas a la elección directa del Presidente de la Junta regional y a la autonomía estatutaria de las Regiones».

(VI) Artículos modificados por la Ley Constitucional n. 1 de 1999 (de 22 de noviembre) de «Disposiciones relativas a la elección directa del Presidente de la Junta regional y a la autonomía estatutaria de las Regiones».

instrumental, pues, en nuestra opinión, ambas se están equiparando tanto en rango como en fuerza (activa y pasiva), y en ciertos casos también hasta en su valor constitucional.

IV. APÉNDICE NORMATIVO-CONSTITUCIONAL: PRECEPTOS CONSTITUCIONALES REVISADOS EXPRESAMENTE EN LA XIII LEGISLATURA

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

(...) *PARTE PRIMERA. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS*

(...)

TÍTULO IV
DE LAS RELACIONES POLÍTICAS

Artículo 48 (I)

(...) La ley establecerá los requisitos y las modalidades para el ejercicio del derecho de sufragio de los ciudadanos residentes en el extranjero y asegurará su efectividad. Para tal fin, será constituida la circunscripción del Extranjero para la elección de las Cámaras, a la cual se le asignará el número de escaños establecido por norma constitucional y según criterios determinados por la ley.

(...) *PARTE SEGUNDA. DEL ORDENAMIENTO DE LA REPÚBLICA*

(...)

TÍTULO I
EL PARLAMENTO

Sección 10. Las Cámaras

(...)

Artículo 56 (II)

(...) El número de diputados será de seiscientos treinta, doce de ellos elegidos en la circunscripción del Extranjero.

(...) El reparto de escaños entre las circunscripciones, salvo el número asignado a la circunscripción del Extranjero, se efectuará dividiendo el número de habitantes de la República, según los datos que resulten del último censo general de la población, por seiscientos dieciocho, y distribuyendo los escaños proporcionalmente a la población de cada circunscripción, mediante su atribución a los cocientes enteros y a los mayores restos.

Artículo 57 (II)

El Senado de la República será elegido en circunscripciones regionales, salvo los escaños asignados a la circunscripción del Extranjero.

El número de senadores electivos será de trescientos quince, seis de ellos en la circunscripción del Extranjero.

(...) El reparto de los escaños entre las Regiones, salvo el número asignado a la circunscripción del Extranjero y después de aplicar las disposiciones del apartado precedente, se realizará en proporción a la población regional, según los datos del último censo general, mediante su atribución a los cocientes enteros y a los mayores restos.

TITULO IV LA MAGISTRATURA

(...)

Sección 20. Normas sobre la jurisdicción

Artículo 111 (III)

La jurisdicción se ejercerá mediante un proceso justo regulado por la Ley.

Todo proceso se desarrollará con contradicción entre las partes, en condiciones de paridad, y ante un juez tercero e imparcial. La ley asegurará su duración razonable.

En los procesos penales, la ley asegurará que la persona acusada de un delito sea, en el menor tiempo posible, informada de modo reservado sobre la naturaleza y los motivos de la acusación que se le imputa, que disponga del tiempo y de las condiciones necesarias para preparar su defensa, que tenga la posibilidad de interrogar o de hacer interrogar, ante el juez, a las personas que declaren en su contra, que se convoque e interrogue a las personas para su defensa en las mismas condiciones de la acusación, así como la práctica de cualquier otro medio de prueba a su favor; y que sea asistida por un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado en el proceso.

El proceso penal se regirá por el principio de contradicción para la obtención de la prueba. La culpabilidad del acusado no se podrá probar en base a las declaraciones vertidas por quien haya elegido, libre y voluntariamente, negarse al interrogatorio del imputado o de su defensor.

La ley regulará los casos en los que la prueba no se haya obtenido mediante un procedimiento contradictorio, porque así lo haya querido el imputado o por la existencia probada de una imposibilidad de naturaleza objetiva, o como consecuencia de probada conducta ilícita.

(...)

TÍTULO V DE LAS REGIONES, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

Artículo 114 (IV)

La República está constituida por los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas, las Regiones y el Estado.

Los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con estatutos, poderes y funciones propios, con arreglo a los principios establecidos por la Constitución.

Roma es la capital de la República. La ley del Estado regula su ordenamiento.

Artículo 115 (IV) (Derogado)

Artículo 116 (IV)

Friul-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adigio/Südtirol, y Valle de Aosta/Vallée d'Aoste, dispondrán de formas y condiciones particulares de autonomía, según sus respectivos estatutos especiales adoptados mediante ley constitucional (V).

La Región Trentino-Alto Adigio/Südtirol está constituida por las Provincias autónomas de Trento y Bolzano.

Formas ulteriores y condiciones particulares de autonomía, con respecto a las materias que se indican en el tercer apartado del artículo 117 y las materias indicadas por el segundo apartado del mismo artículo en las letras *l*), únicamente en la organización de la justicia de paz, *n*) y *s*), podrán ser atribuidas a otras Regiones, mediante ley del Estado, a iniciativa de la Región interesada, oídos los entes locales, y respetando los principios que determina el artículo 119.

La ley será aprobada por las Cámaras por mayoría absoluta de sus miembros, previo acuerdo entre el Estado y la Región interesada.

Artículo 117 (IV)

La potestad legislativa es ejercida por el Estado y las Regiones, con respeto a la Constitución y a los vínculos derivados del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales.

El Estado tiene la legislación exclusiva sobre las siguientes materias:

a) Política exterior y relaciones internacionales del Estado; relaciones del Estado con la Unión Europea; derecho de asilo y condición jurídica de los ciudadanos de Estados no pertenecientes a la Unión Europea.

b) Inmigración.

c) Relaciones entre la República y las confesiones religiosas.

d) Defensa y Fuerzas armadas; seguridad del Estado; armas, municiones y explosivos.

e) Moneda, protección del ahorro y de los mercados financieros; protección de la libre competencia; sistema de cambio monetario, sistema tributario y contable del Estado; compensación interterritorial de los recursos financieros.

f) Órganos del Estado y sus correspondientes leyes electorales; referendos estatales; elección al Parlamento europeo.

g) Ordenación y organización administrativa del Estado y de los entes públicos nacionales.

h) Orden público y seguridad, con exclusión de la policía local.

i) Nacionalidad, estado civil y registros.

l) Jurisdicciones y normas procesales; normativa civil y penal; justicia administrativa.

m) Determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deben garantizarse en todo el territorio nacional.

n) Normativa general sobre la educación.

o) Seguridad social.

p) Legislación electoral, órganos de gobierno y funciones esenciales de los Municipios, Provincias y Ciudades metropolitanas.

q) Aduanas, protección de las fronteras nacionales y profilaxis internacional.

r) Pesas, medidas y determinación de la hora oficial; coordinación informativa, estadística e informática de los datos de la administración estatal, regional y local; patentes y propiedad intelectual.

s) Protección del medio ambiente, del ecosistema y del patrimonio cultural.

Son materias de legislación compartida las relativas a: relaciones internacionales y de las Regiones con la Unión Europea; comercio exterior; protección y seguridad en el trabajo; educación, sin perjuicio de la autonomía

de las instituciones educativas y con exclusión de la enseñanza y la formación profesional; profesiones; investigación científica y tecnológica y apoyo a la innovación por los sectores productivos; protección de la salud; alimentación; reglamentación deportiva; protección civil; ordenación del territorio; puertos y aeropuertos civiles; grandes redes de transporte y de navegación; regulación de las comunicaciones; producción, transporte y distribución nacional de la energía; previsión social complementaria y de integración; armonización de los presupuestos públicos y coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario; defensa del patrimonio cultural y ambiental y promoción y organización de actividades culturales; cajas de ahorros, cajas rurales, empresas crediticias de carácter regional; entidades de crédito inmobiliario y agrario de carácter regional. En las materias de legislación compartida corresponde a la Región la potestad legislativa, sin perjuicio de la determinación de los principios fundamentales, reservada a la legislación del Estado.

Corresponde a las Regiones la potestad legislativa relativa a las materias no atribuidas expresamente a la legislación del Estado.

Las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, en las materias de su competencia, participarán en las decisiones orientadas a la creación de los actos normativos comunitarios y procederán a la actuación y ejecución de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión europea, con respeto a las normas de su procedimiento establecidas por ley del Estado, que regula las modalidades de ejercicio del poder de sustitución en caso de incumplimiento.

Corresponde al Estado la potestad reglamentaria en las materias de legislación exclusiva, sin perjuicio de su delegación a las Regiones. Corresponde a las Regiones la potestad reglamentaria en cualquier otra materia. Los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas tienen potestad reglamentaria en orden a la regulación de la organización y del desarrollo de las funciones que les son atribuidas.

Las leyes regionales removerán los obstáculos que impidan la plena igualdad de los hombres y las mujeres en la vida social, cultural y económica, y promoverán la igualdad de acceso entre mujeres y hombres a los cargos electivos.

La ley regional ratificará los convenios de la Región con otras Regiones, para el mejor ejercicio de sus funciones propias, incluso con el establecimiento de órganos comunes.

En las materias de su competencia, la Región puede concluir acuerdos con Estados y convenios con entes territoriales pertenecientes a otro Estado, en los casos y con las formas previstas por leyes del Estado.

Artículo 118 (IV)

Se atribuyen a los Municipios las funciones administrativas, salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, sean conferidas a Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y proporcionalidad.

Los Municipios, las Provincias y las Ciudades metropolitanas son titulares de las funciones administrativas propias y de las atribuidas por ley estatal o regional, según sus respectivas competencias.

La ley estatal regulará las formas de coordinación entre Estado y Regiones en las materias a que se refieren las letras *b)* y *h)* del segundo apartado del artículo 117, y además regulará las formas de convenio y coordinación en materia de protección del patrimonio cultural.

El Estado, las Regiones, las Ciudades metropolitanas, las Provincias y los Municipios favorecerán la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individual y asociadamente, para el desarrollo de actividades de interés general, sobre la base del principio de subsidiariedad.

Artículo 119 (IV)

Los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones gozarán de autonomía financiera de ingresos y gastos.

Los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones dispondrán de recursos autónomos. Establecerán y aplicarán impuestos e ingresos propios, de acuerdo con la Constitución y según los principios de coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario.

Tendrán coparticipación en los ingresos de los impuestos estatales relativos a su territorio.

La ley del Estado establecerá un fondo de compensación interterritorial, sin condicionar la subvención, para los territorios con menor capacidad fiscal por habitante.

Los recursos que procedan de las ingresos a que se refieren los párrafos precedentes deberán permitir a los Municipios, a las Provincias, a las Ciudades metropolitanas y a las Regiones la financiación íntegra de las funciones públicas que les son atribuidas.

Para promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, para suprimir los desequilibrios económicos y sociales, para favorecer el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y para atender a fines distintos del normal ejercicio de sus funciones, el Estado destinará recursos suplementarios e intervendrá con inversiones especiales en favor de determinados Municipios, Provincias, Ciudades metropolitanas y Regiones.

Los Municipios, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones tendrán un patrimonio propio, atribuido según los principios generales

determinados por ley del Estado. Podrán recurrir al endeudamiento únicamente para financiar gastos de inversión. Queda excluida cualquier garantía del Estado sobre los empréstitos para estas deudas.

Artículo 120 (IV)

La Región no puede establecer aranceles de importación, exportación o tránsito entre las Regiones ni adoptar medidas que obstaculicen en modo alguno la libre circulación de personas y bienes entre las Regiones, ni limitar el ejercicio del derecho al trabajo en parte alguna del territorio nacional.

El Gobierno podrá sustituir a los órganos de las Regiones, de las Ciudades metropolitanas, de las Provincias o de los Municipios en caso de incumplimiento de las normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria o bien de peligro grave para la integridad y la seguridad pública, o cuando lo requiera la protección de la unidad jurídica o de la unidad económica, y en particular la protección de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales, prescindiendo de los límites territoriales de los gobiernos locales. La ley definirá los procedimientos adecuados para garantizar que los poderes sustitutivos sean ejercidos en el respeto al principio de subsidiariedad y al principio de leal colaboración.

Artículo 121 (VI)

Los órganos de la Región son: el Consejo regional, la Junta y su Presidente.

El Consejo regional ejercerá las potestades legislativas atribuidas a la Región y las demás funciones que le sean conferidas por la Constitución y por las leyes. Podrá hacer propuestas de ley a las Cámaras.

La Junta regional es el órgano ejecutivo de las Regiones.

El Presidente de la Junta representa a la Región; dirige la política de la Junta y es responsable de ella; promulga las leyes y emana los reglamentos regionales; dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región, de conformidad con las instrucciones del Gobierno de la República.

Artículo 122 (VI)

El sistema de elección y las causas de inelegibilidad e incompatibilidad del Presidente y de los otros miembros de la Junta regional, así como de los consejeros regionales, serán regulados por ley de la Región con los límites de los principios fundamentales establecidos por ley de la República, que determinará también la duración del mandato de los órganos electivos.

Nadie podrá pertenecer simultáneamente a un Consejo o a una Junta regional y a una de las Cámaras del Parlamento, o a otro Consejo o a otra Junta regional, o al Parlamento europeo.

El Consejo elegirá entre sus miembros a un Presidente y a una Mesa de la presidencia.

Los consejeros regionales gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas o por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

Salvo que el Estatuto disponga otra cosa, el Presidente de la Junta regional será elegido por sufragio universal y directo. El Presidente elegido nombrará y revocará a los miembros de la Junta.

Artículo 123 (VI)

Toda Región tendrá un estatuto que, de conformidad con la Constitución, determinará su forma de gobierno y los principios fundamentales de su organización y funcionamiento. El Estatuto regulará el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre leyes y disposiciones administrativas de la Región y la publicación de las leyes y de los reglamentos regionales.

El Estatuto será aprobado y modificado por el Consejo regional mediante ley aprobada por mayoría absoluta de sus miembros, con dos deliberaciones sucesivas adoptadas en un intervalo no inferior a dos meses. Para dicha ley no será necesario el visto bueno del Comisario del Gobierno. El Gobierno de la República podrá plantear la cuestión de legitimidad constitucional sobre los Estatutos regionales ante la Corte Constitucional dentro de los treinta días siguientes a su publicación.

El Estatuto será sometido a referéndum popular en caso de que, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, así lo solicite un cincuentavo de los electores de la Región o un quinto de los miembros del Consejo regional. El Estatuto sometido a referéndum no será promulgado si no es aprobado por la mayoría de los votos válidos.

En toda Región el Estatuto regulará el Consejo de las autonomías locales, como órgano consultivo entre la Región y los entes locales.

Artículo 124 (IV) (Derogado)

Artículo 125 (IV)

En la Región se establecerán órganos de justicia administrativa de primera instancia, de conformidad con el régimen establecido por ley de la República. Podrán crearse secciones con sede distinta de la capital de la Región.

Artículo 126 (VI)

Mediante decreto motivado del Presidente de la República se dispondrá la disolución del Consejo regional y la remoción del Presidente de la Junta que hayan cometido actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de las leyes. La disolución y la remoción podrán igualmente ser decididas por razones de seguridad nacional. El decreto será adoptado oída una Comi-

sión de diputados y senadores nombrada, para las cuestiones regionales, en la forma establecida con ley de la República.

El Consejo regional podrá manifestar la desconfianza respecto al Presidente de la Junta mediante moción motivada, suscrita por al menos un quinto de sus miembros y aprobada en votación nominal por mayoría absoluta de sus miembros. La moción no podrá ser sometida a discusión antes de tres días desde su presentación.

La aprobación de la moción de censura contra el Presidente de la Junta elegido por sufragio universal y directo, así como la remoción, la incapacidad permanente, la muerte o la dimisión voluntaria del mismo conllevarán la dimisión de la Junta y la disolución del Consejo. En todo caso, se derivarán los mismos efectos por la dimisión conjunta de la mayoría de los miembros del Consejo.

Artículo 127 (IV)

Cuando el Gobierno estime que una ley regional excede la competencia de la Región, podrá promover la cuestión de legitimidad constitucional ante el Tribunal Constitucional dentro de los sesenta días siguientes a su publicación.

Cuando la Región estime que una ley o acto con valor de ley del Estado o de otra Región invade su ámbito de competencias, podrá promover la cuestión de legitimidad constitucional ante el Tribunal Constitucional dentro de los sesenta días siguientes a la publicación de la ley o del acto con valor de ley.

Artículo 128 (IV) (Derogado)

Artículo 129 (IV) (Derogado)

Artículo 130 (IV) (Derogado)

(...)

Artículo 132 (IV)

Se podrá, mediante ley constitucional y oídos los Consejos regionales, autorizar la fusión de Regiones existentes o la creación de nuevas Regiones con un mínimo de un millón de habitantes, cuando así lo soliciten los Consejos Municipales que representen, al menos, a un tercio de las poblaciones interesadas, y la propuesta sea aprobada mediante referéndum por la mayoría de las mismas poblaciones.

Se podrá, con la aprobación por la mayoría de la población de la Provincia o de las Provincias interesadas y del Municipio o de los Municipios interesados expresada a través de referéndum, y mediante ley de la República, oídos los Consejos regionales, autorizar que las Provincias y los Municipios que así lo soliciten se separen de una Región y se integren en otra.

