

45. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO EN ITALIA

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Bolonia

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. EL BICAMERALISMO PERFECTO COMO RESULTADO DE UN COMPROMISO ENTRE LOS CONSTITUYENTES.—I. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO EN EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN BOZZI.—II. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO EN EL SENADO: EL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO EL 7 DE JUNIO DE 1990.—III. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO A EXAMEN DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS. EL TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES EN JUNIO DE 1991.

45. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO EN ITALIA

POR

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Bolonia

INTRODUCCIÓN. EL BICAMERALISMO PERFECTO COMO RESULTADO DE UN COMPROMISO ENTRE LOS CONSTITUYENTES

En el ámbito del amplio y articulado debate sobre las reformas institucionales actualmente en curso en Italia, la cuestión de la reforma del bicameralismo posee una relevancia central. Esta relevancia central se explica, por lo demás, si se tiene en cuenta el hecho de que la reestructuración de la arquitectura parlamentaria presenta dos vertientes distintas que han de situarse necesaria y estrechamente interconectadas: la del **reparto funcional del poder a nivel horizontal**, entiéndase entre las dos ramas del Parlamento, y la del **reparto del poder (en términos de colaboración) entre Estado central y entes territoriales autónomos**, en particular las Regiones, a nivel vertical.

Las dos perspectivas mencionadas, hay que repetirlo, no pueden ser objeto de consideración separada por parte de cualquier intérprete que pretendiendo colocarse en una óptica realmente reformadora, quiera tener en cuenta las disfuncionalidades y anomalías a que ha dado lugar el sistema bicameral prefigurado por el constituyente de 1948. El sistema constitucional italiano se caracteriza, como es sabido, de modo totalmente peculiar, por una forma de **bicameralismo perfecto** sin igual en las democracias contemporáneas: idénticos son los poderes de la Cámara de los Diputados y del Senado de la República, idéntica es la **fuentes de legitimación** de las dos ramas del Parlamento. No es posible encontrar, en particu-

lar, elementos y factores típicos del bicameralismo, como la instauración de una relación funcional del equilibrio entre los distintos poderes que emanan de bases de legitimación diversas —como ocurría en los albores de la institución parlamentaria, cuando las dos asambleas representativas reflejaban la división del poder de la clase burguesa por un lado y de los viejos señores territoriales por otro— o como la realización de una relación de colaboración entre dos cámaras que se configuren como la expresión, respectivamente, de la colectividad nacional en su conjunto y de las entidades territoriales (Estados miembro, Regiones, Comunidades autónomas) que conviven dentro del Estado-ordenamiento.

Por lo ya expuesto puede decirse, —aunque parezca paradójico—, que la exigencia de llevar a cabo una reestructuración de nuestro modelo bicameral —en el sentido de establecer una diferenciación funcional de las dos ramas del Parlamento—, es connatural a las opciones operadas en la fase constituyente y deriva de ellas de forma inmediata.

La opción de los Padres constituyentes a favor del Bicameralismo perfecto se configuraba, en efecto, como el resultado de un compromiso entre las diferentes instancias políticas presentes dentro de la Asamblea Constituyente y como el punto final de una serie de vetos cruzados alternativamente por los autores de la opción unicameral y por los sustentadores de la opción bicameral, aun cuando hay que precisar que se trataba de un acuerdo de transacción de naturaleza indudablemente recesiva e infecunda, más bien, producto de negativas dispersiones de energía, de inútiles duplicaciones y nocivos entorpecimientos de los trabajos parlamentarios y de escasa (o nula) capacidad representativa, sobre todo en lo relativo a los intereses de los entes autonómicos territoriales.

La estructura bicameral perfecta que sigue caracterizando todavía al Parlamento italiano se configura, en efecto, como un remedio artificioso y obligado que deriva: del rechazo de la propuesta monocameral fletada en el seno de la Asamblea constituyente por las izquierdas, del rechazo de la propuesta de crear un Senado de las Regiones —de la que ha quedado como eco solamente el art. 57 de la Constitución que prevé la formación del Senado de la República sobre base regional— en fin, del rechazo de la hipótesis del Senado corporativo que habría querido expresar la representación de los distintos cuerpos sociales.

Sería sin embargo erróneo retener, como única causa de la falta de realización de un bicameralismo desigual o diferenciado, la **situación** creada como consecuencia de la recíproca oposición de vetos por parte de las fuerzas políticas. Existía sin duda una ulterior grave hipoteca que dificultaba la conformación de un ordenado y eficaz sistema bicameral, que impe-

día una nítida diferenciación de las atribuciones de las asambleas representativas. La desconfianza recíproca entre las fuerzas políticas y, acaso, la ausencia de una mentalidad y «cultura regionalista» plenamente desarrollada, impidieron la consumación, por parte de la Asamblea Constituyente, de un paso valiente hacia la realización de **un estado regional** en sentido propio, caracterizado tanto por la institución de canales de coordinación y cooperación entre el centro y la periferia como también por la específica atribución, a una de las dos ramas del Parlamento, de la función de representar los intereses y las expectativas de los entes autónomos territoriales, diferenciando su composición y poderes respecto de la Cámara representativa del conjunto nacional. Debe, por lo demás, recordarse aun cuando sólo se haga brevemente, que tal postura de excesiva cautela, de dilación, casi de mora culpable en lo relativo a las autonomías regionales se perpetúa hasta la mitad de los años setenta, que ven la actuación de las normas del Título V de la Constitución mediante la institución de las Regiones (1970) y la progresiva, aun cuando no siempre clara, definición de los ámbitos de competencia que corresponden al Estado y a las autonomías territoriales con una serie de decretos presidenciales emanados en el curso de 1977.

Las observaciones desarrolladas anteriormente sobre las condiciones negativas que presidieron la configuración de un sistema bicameral perfecto por parte del constituyente representan, al mismo tiempo, consideraciones relativas a la fase decisional descrita y premisa metodológica para las reflexiones que se desarrollarán a continuación. Como se ha subrayado al comienzo, en efecto, los dos planos del orden funcional del Parlamento no cesarán nunca de entremezclarse y servirán de parámetro y base de valoración simultánea de las propuestas de reforma institucional avanzadas respecto a la reestructuración del bicameralismo y a la refundación del Estado en sentido propiamente regional.

I. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO EN EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN BOZZI

La exigencia de trazar una diferenciación en cuanto a la composición y funciones de las dos Cámaras del Parlamento continuó ampliamente desatendida también en el Dictamen final redactado por la Comisión parlamentaria para las reformas institucionales presidida por el Senador Aldo Bozzi (1985). En el seno de la Comisión se adoptaron numerosas argumentaciones a favor de la solución monocameral, en particular por parte de los representantes de las izquierdas: dificultad del bicameralismo

para mantener en el Parlamento el circuito político, confiando sobre todo al monismo de partido la posibilidad de producir síntesis política, incremento de las presiones de los intereses microsectoriales favorecidos por el sistema de las dos lecturas por parte de las dos Cámaras; facilitación de los obstruccionismos de mayoría y de minoría debido al procedimiento bicameral; ablandamiento de la relación de colaboración y de la confrontación entre Parlamento y Gobierno; y agravamiento del proceso decisonal, en grado tal que en cualquier caso no permita la fácil intervención de otros sujetos (por ejemplo las Regiones) en el procedimiento legislativo.

La Comisión se orientó por la conservación de la opción bicameral, estructurada sin embargo en el sentido de una mayor diferenciación de la composición y de las funciones de las Cámaras, pasando de un sistema de **bicameralismo perfecto** a un sistema de **bicameralismo diversificado** que, aun conservando **igual dignidad** las dos asambleas, las especializase en el desenvolvimiento de determinadas funciones.

En cuanto a **estas últimas**, la Comisión se orientaba en el sentido de atribuir a la Cámara de los Diputados una prevalencia en el ejercicio de la **función legislativa** y al Senado una prevalencia en el ejercicio de la **función de control**.

En particular, en relación con la **función legislativa**, se mantenía el sistema de aprobación por parte de ambas Cámaras para algunas categorías de «leyes bicamerales», caracterizadas por un relevante «peso específico»: leyes constitucionales y electorales, leyes sobre la organización y el funcionamiento de las instituciones constitucionales, leyes (presupuestarias) o impositivas de tributos, leyes referidas a las sanciones penales restrictivas de la libertad personal, leyes sobre la tutela de las minorías lingüísticas, leyes de actuación de los artículos 7 y 8 de la Constitución, leyes que contienen los principios fundamentales sobre la legislación regional (art. 117 Constitución) los principios generales sobre las funciones de los *Municipios* y de las *Provincias* (art. 128 Const.), leyes de aprobación de los estamentos regionales, leyes de conversión de los decretos-leyes, leyes que autorizan la ratificación de tratados o acuerdos internacionales.

En todas las restantes materias se preveía el ejercicio de la función legislativa en favor de la Cámara de Diputados. Se introducía por otra parte, como parcial correctivo de la solución preseleccionada, un elemento de flexibilidad que se concretaba en la facultad, atribuida al Gobierno o a un tercio de los senadores de requerir la avocación al examen del Senado, dentro de los quince días de la aprobación de parte de la Cámara de cada proyecto de ley. Se proponía además, que en tal caso el Senado, dentro de los treinta días sucesivos, pudiera reenviar el proyecto con las propuestas

de modificación a la Cámara, que habría debido pronunciarse sobre el mismo en forma definitiva dentro de los treinta días.

Con respecto a las funciones de inspección y de control, la Comisión proponía atribuir al Senado la tarea de controlar el funcionamiento de la Administración Pública y de los entes públicos, la actuación y eficacia de las leyes, el ejercicio del poder normativo de parte del Gobierno, el control de los gastos públicos, la actividad de dirección y coordinación del Gobierno respecto de las regiones. En fin, la actuación de la política comunitaria. Al Senado se atribuía además el poder de expresar su propio parecer sobre los nombramientos públicos de competencia del Gobierno, el poder de decidir sobre las cuestiones de fondo por conflicto entre los intereses nacionales promovidos por el Gobierno y las leyes regionales; por último, el poder de desarrollar investigaciones con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.

Finalmente, en cuanto a las funciones de dirección política, la Comisión contemplaba la oportunidad de conceder o revocar la confianza al Gobierno por parte de las dos Cámaras reunidas en sesión conjunta mediante moción motivada, discutida y votada con llamamiento nominal.

En cuanto al segundo de los perfiles problemáticos aquí destacados —la conservación de una directa derivación popular—, la Comisión Bozzi, no habiendo seguido los requerimientos expresos de alguna fuerza política y también de la Conferencia de los Presidentes de las Regiones en el sentido de transformar el Senado en una «Cámara de las Regiones», se ha limitado a afrontar la problemática de la conexión entre el Parlamento y las Regiones en el ejercicio de la función legislativa. Solamente dos son las correcciones de relieve que se encuentran nucleadas en la relación final de la Comisión: la propuesta de expandir y precisar las tareas de la Segunda Cámara para las cuestiones regionales, integrándola, para las funciones consultivas en el campo legislativo, representantes de las veinte Regiones italianas, así como la propuesta de proceder a una reformulación del artículo 117 de la Constitución, asumiendo como criterio de atribución de las funciones legislativas a las Regiones el consistente en distinguir sectores orgánicos, por otra parte ya con posibilidades de ser encontradas en el seno del DPR 616 de 1977, antes que por las materias, empleado en la versión actual de la norma constitucional.

Las hipótesis configuradas en conjunto por la Comisión Bozzi para la reforma institucional muestran las deficiencias derivadas de las luchas para delinear significativas y radicales modificaciones del diseño constitucional. Las relaciones entre los dos brazos del Parlamento y el sistema de las autonomías en particular, el intento de racionalizar el ejercicio de la

función legislativa excluyendo la lanzadera parlamentaria (acaso manteniendo la previsión de una segunda lectura), elementos de naturaleza indudablemente positiva, aparecen bajo el perfil de la eficacia de la actividad parlamentaria considerada en conjunto, de la previsión del mantenimiento del control político en sede de ambas Cámaras, elemento éste último incapaz de impedir la repetición y la superposición del debate político entre las dos Cámaras. En el ámbito de la reforma del sistema autonómico y del proceso de fundación de un Estado Regional, se puede decir, finalmente, que se vieron defraudadas las expectativas de quienes auspiciaban un decidido cambio de dirección en el sentido de la efectiva diferenciación de los dos brazos del Parlamento y de la creación, a favor de las Regiones, de una sede institucional *ad hoc* para la exposición de las propias necesidades y para la representación inmediata de los propios intereses: la Comisión Bozzi, como se ha recordado anteriormente, se limitaba de hecho, bajo el perfil últimamente mencionado, a proponer en el propio informe final la codificación de instrumentos de coordinación de naturaleza cooperativa entre el Estado y las Regiones, ya ampliamente afirmados en la práctica, así como la redefinición de los criterios de reparto de las competencias legislativas entre el centro y la periferia sobre la base de sectores orgánicos y no sobre las materias, criterios éstos igualmente ya consolidados en una constante jurisprudencia de la Corte Constitucional.

II. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO EN EL SENADO: EL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO EL 7 DE JUNIO DE 1990

A objeciones no distintas de aquellas planteadas precedentemente en relación a las propuestas de reforma del bicameralismo avanzadas por la Comisión Bozzi, no se sustrae tampoco el texto del proyecto de ley aprobado por el Senado en junio de 1990. Este texto prevé el ejercicio colectivo de la función legislativa por parte de las dos Cámaras en algunas materias: constitucionales y electorales, de delegación legislativa, de autorización para la ratificación de tratados internacionales de naturaleza política o que impliquen variaciones en el territorio, de formación y aprobación de balances, de conversión de los decretos-leyes. Para las restantes materias, se contempla en el ámbito del nuevo art. 70 *bis* de la Constitución, la transmisión del proyecto de ley aprobado por una Cámara a la otra Cámara del Parlamento y se prevé la aprobación definitiva cuando este último no deliberare, dentro de los quince días del anuncio, que el proyecto de ley sea sometido también a su aprobación. Se dispone además que sucesivas solicitudes de reexamen por parte de cualquier Cámara puedan ser deliberadas

dentro de los treinta días por la mayoría absoluta de sus componentes. La facultad de requerir el reexamen en los dos casos mencionados está también atribuida al Gobierno. Finalmente, se precisa que el procedimiento legislativo debe entenderse concluido cuando el proyecto de ley resulta aprobado por ambas Cámaras con idéntico texto o cuando falte un requerimiento de reexamen en las condiciones descritas.

El Senado afronta por tanto la cuestión de la forma bicameral del Parlamento únicamente desde el punto de vista de la incidencia que el principio del bicameralismo perfecto ejerce en el despliegue de las funciones parlamentarias y en particular de la función legislativa. El esquema objeto de discusión, finalmente, como se ha observado, prevé que la Cámara en la cual se ha iniciado el examen o la deliberación del proyecto de ley sea la nacional y asuma en cierto sentido una competencia eminente. Sin embargo, a la eliminación de la obligatoriedad del procedimiento de deliberación colectiva de las leyes de parte del Parlamento y por tanto al consiguiente ahorro de tiempo, hace de contrapeso, en sentido negativo, la no realización de la distinción entre las dos Cámaras, que siguen siendo perfectamente titulares de sus propios poderes y de sus propias facultades.

Al elemento innovador representado por la simplificación procedimental para la producción de las leyes parlamentarias, se añade la ausencia de criterio en el texto aprobado, para la individualización del origen de las leyes, es decir, de la Cámara a la cual compete, para una determinada materia, la iniciativa del examen de las leyes, así como la deliberación definitiva, cuando la otra Cámara no ejercita el acto de reclamación. En ausencia de parámetros objetivos para predeterminar la «cuna» de las leyes, más que mantener el mecanismo de la lanzadera, el sistema concebido acabaría por confiar tal elección fundamental y, por tanto la llave verdadera del procedimiento legislativo al Gobierno a través de la mayoría y por el principio de la solidaridad política conectado a la relación de confianza.

La naturaleza en conjunto regresiva del proyecto de ley votado por el Senado en junio de 1990 es finalmente completada por la relevante omisión de cualquier seña de referencia, apenas mediata o marginal, a la temática de la diferenciación de las dos Cámaras fundadas sobre la diversa legitimación de las mismas y sobre la valoración de la representación de la autonomía territorial. El Senado, en el texto objeto de aprobación, da por tanto un paso atrás respecto a la solución ya propuesta por la Comisión Bozzi, relativa a las relaciones entre las dos Cámaras del Parlamento a nivel horizontal y calla inexplicablemente con referencia a la redefinición de las esferas de reparto de las competencias Estado-regiones en un sentido vertical y a la botadura del proceso de fundación de un Estado propia y plenamente regional.

Y a la luz de la consideración ahora desarrollada, el texto unificado de la propuesta de ley de revisión constitucional aprobado por la Comisión Permanente «Affari Costituzionali della Camera dei Deputati» (junio de 1991) parece configurarse con un carácter profundamente innovador y con una amplia articulación de los aspectos y de los sectores que llega a rozar.

III. LA REFORMA DEL BICAMERALISMO A EXAMEN DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS: EL TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES EN JUNIO DE 1991

La perspectiva descrita en los párrafos precedentes cambia radicalmente con la aprobación, por parte de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados, de un texto unificado de propuesta de ley de revisión constitucional en junio de 1991.

El esquema de normativa aprobado por la Comisión se caracteriza de hecho positivamente, por la aproximación sistemática que dedica a la serie de problemáticas conectadas al principio del bicameralismo, dirigiéndose por un lado a la racionalización de las relaciones de los dos brazos del Parlamento a nivel horizontal y al tema más general de la posición y del papel de las asambleas representativas en el cuadro de la organización del Estado-ordenamiento, por otro.

Partiendo del Informe a la propuesta de ley, la «hipertrofia funcional» del Estado Republicano atribuida a la sobrecarga de poderes y de atribuciones, «cuyo número y cuya difusión se extienden diariamente, a guisa de una monstruosa e imparable metástasis», que no impide el incremento constante de la influencia del Estado en particular en menoscabo de los centros de autogobierno democrático de la comunidad territorial, la Comisión configura algunos instrumentos y criterios a la racionalización de la estructura estatal en su conjunto y aligeramiento de la arquitectura parlamentaria en particular.

Se configura, en primer lugar, una inversión de la lógica distinción entre las esferas de atribuciones legislativas del Estado y de las Regiones, que debe realizarse, en opinión de la Comisión, mediante la enumeración taxativa de las atribuciones del Estado, entendiéndose todas las otras restantes referidas a las Regiones. En el nuevo texto del art. 70 de la Constitución objeto de la propuesta, se delegan al Estado las competencias concernientes al ordenamiento del Estado en general, las relaciones internacionales, la seguridad externa o interna, el sistema de derechos públicos

subjetivos, el sistema de finanzas públicas, el sistema de públicos poderes en las relaciones económicas, el sistema de públicos poderes sobre el territorio, la política para la alta cultura y la instrucción superior, el sistema de derechos sociales. Las atribuciones a las Regiones de derecho común siguen siendo del tipo ya vigente en concurso con la legislación de principios del Estado: este último, en las materias de competencias de las Regiones, puede fijar, mediante ley orgánica exclusivamente, los principios fundamentales que atienden, —se subraya con una relevante cualificación específica—, a las funciones relativas a las exigencias de carácter unitario.

Así delineado, el nuevo límite entre potestad legislativa estatal y regional, e individualizado como consecuencia de la nueva categoría de las leyes orgánicas, la Comisión instaura una relación entre tal distinción y el fundamento del criterio de diferenciación de las atribuciones de cada Cámara del Parlamento: la Cámara de Diputados, se convierte en la perspectiva elegida, la cuna de las leyes del Estado y el Senado de la República pasa a ser la «cuna» de las leyes orgánicas. Además, la propuesta de ley aprobada por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara, remachando el mecanismo procedimental ya delineado por el Senado en el texto de junio de 1990 precedentemente examinado, configura una competencia prevalente, no exclusiva de cada Cámara en las materias atribuidas, puesto que la otra Cámara dispone de la facultad de solicitud: el proyecto de ley aprobado por una Cámara es enviado a la otra y se entiende definitivamente aprobado si dentro de quince días del anuncio ésta no delibera que el proyecto de ley sea también sometido a su aprobación.

A esta distinción funcional entre las dos Cámaras en orden a la potestad legislativa, se antepone luego la individualización de algunas categorías de leyes para las cuales, a la luz de su naturaleza, se conserva el procedimiento de discusión y aprobación colectiva (leyes bicamerales). El primer párrafo del nuevo texto del art. 72 de la Constitución enumerará como bicamerales las leyes en materia de revisión constitucional, electorales, de balances de previsión y consuntivas, de autorizaciones a ratificar tratados y acuerdos internacionales de naturaleza política o que impliquen variaciones del territorio nacional.

Ateniéndose al principio de la igual legitimación democrática y de igual dignidad política de las dos Cámaras, la Comisión ha optado en el propio texto por la confirmación de la elección de ambos brazos del Parlamento por elección directa y por la atribución a cada uno de ellos de la potestad de conferir y de revocar la confianza política al Gobierno. Una distinción funcional se hace, en cambio de modo articulado y complejo en el ámbito de la potestad de encuesta (investigación). Las dos Cámaras conservan, según el diseño de reforma trazado, la potestad de investigación

que detentan en la actual disciplina, cualquiera en su exclusivo poder y en cualquier materia de interés público. Esto implica no sólo la reafirmación de la potestad de investigación de cada Cámara sino también la inexistencia de límites objetivos al campo de desarrollo de la investigación: no son introducidos límites en particular, que podrían derivar de la distinción funcional puesta para el ejercicio de la función legislativa. Viceversa se propone, integrando el actual texto del art. 82 de la Constitución, que, donde la investigación sea dispuesta por ley, el relativo proyecto de ley venga presentado a la Cámara que recibe los proyectos de ley en la materia sobre la que versa la investigación.

El esquema aprobado por la Comisión de Asuntos Constitucionales en junio de 1991 se distingue sin duda por su novedad, así como por algunas soluciones técnicas de gran valor. También a la Cámara, todavía después el Senado, se ha mantenido la paridad de las dos ramas del Parlamento en cuanto a la fuente de su legitimación y al procedimiento de formación y se ha rechazado cualquier propuesta que vuelva a inscribir elementos de bicameralismo estructural en la composición del Parlamento y por tanto en la diferenciación de las dos Cámaras.

No obstante aunque se deba saludar positivamente la introducción de mecanismos institucionales tendentes a valorar esta forma del así llamado bicameralismo *procedurale* (procedimental), no puede dejar de ponerse de relieve, cómo la Comisión parece haberse parado, en la propia obra de redacción, al momento de considerar las consecuencias por cuanto concierne a la estructura de los órganos centrales del Estado y, en particular, del órgano que debiera asegurar el enlace y la síntesis, en otros términos, que debiera configurarse como el instrumento regulador de la colaboración, de la coordinación y de la distribución de las funciones entre el centro y la periferia del ordenamiento, o lo que es lo mismo, del Parlamento en general, o de uno de sus dos brazos (el Senado) en particular.

Si se considera que el proyecto de reforma en el Estado actual prevé que el Senado sea la Cámara electiva para la formación de las leyes orgánicas, conservando, para el resto, tareas de mera revisión de la obra de la Cámara de los Diputados, es fácilmente previsible que la regulación orgánica sea abundante y frecuente, por consiguiente también presumiblemente detallada, porque el Senado al tratarse de su principal competencia, querrá ejercerla a pleno régimen, con una inevitable contracción de las prerrogativas regionales.

La exigencia de que, con referencia a las leyes orgánicas, a las Regiones se les haya conferido un espacio significativo de participación, por ejemplo en el ámbito de un procedimiento de aprobación agravado, y la

necesidad de ofrecer a la autonomía regional garantías de carácter procedimental, asegurando la presencia en el seno del proceso decisorio de aquel nacido de la ley del Estado hacen previsible, en conclusión, la realización de una forma de bicameralismo que, siguiendo uno de los modelos ofrecidos en materia de derecho comparado, se atenga al principio de paridad de funciones y legitimaciones de ambas Cámaras, antes bien diferenciándolo en modo incisivo a fin de racionalizar el circuito representativo en su complejo y la funcionalidad del Parlamento en particular.

La persecución del objetivo indicado supondría una etapa fundamental en el largo y difícil camino sobre la vía de la reforma institucional del ordenamiento italiano.

Paralelamente al *iter* parlamentario de aprobación de los proyectos de ley de revisión constitucional, se ha mantenido vivo un amplio debate en el interior de las fuerzas políticas, cada una de las cuales se ha hecho portadora de propuestas propias en temas de reforma institucional relativas, en particular, a la reestructuración del bicameralismo, propuestas a menudo elaboradas sobre la base de las líneas directivas fundamentales trazadas en esta materia por autorizados exponentes de la doctrina iuspublicista.

Una primera propuesta que se significa por su propia originalidad, en cuanto fundada en la alternativa de la reestructuración del Parlamento en forma monocameral o de la articulación regional del Estado, es aquella del PDS, sostenida también, con diversas argumentaciones, por algunos constitucionalistas (BARBERA, BASSANINI). El contenido de la propuesta, en particular por cuanto atañe la segunda de las alternativas indicadas se sustancia en la prefiguración de una notable extensión de la facultad legislativa de las Regiones y de la consecuente redefinición de la estructura parlamentaria que debería reflejar una nueva división del trabajo político.

A la primera Cámara, que debería constituir la sede propia de la soberanía, le correspondería en esta óptica la función legislativa y aquella general de control sobre el Gobierno y sobre la Administración Pública. A la segunda Cámara, de la cual se auspicia la transformación en Senado de las Regiones, serían por el contrario atribuidos amplios instrumentos de verificación sobre la actividad gubernamental, sobre nombramientos y la gestión de los entes públicos y la ejecución de las leyes. El Senado de las Regiones sería elegido sobre una base regional en el contexto de las elecciones de cada Región y el mandato sería incompatible con cualquier otro cargo político.

El plano de reforma elaborado por el partido socialista prevé en

modo análogo un bicameralismo con tareas diferenciadas y una representación de las Regiones en el Senado aunque no vienen claramente definidos y precisados los criterios que deberían presidir la formación de la Cámara Alta.

Más articulada y terminada aparece por el contrario la propuesta de reforma del bicameralismo presentada por el partido socialdemócrata, que opta por una redefinición del sistema bicameral que se actuaría mediante la diferenciación de los intereses representados, de modo que en una de las dos asambleas esté también prevista la representación de las autonomías locales. Se retiene, en particular, que sólo un número limitado de procedimientos legislativos deban ser aprobados por ambas Cámaras con el sistema de la doble lectura y se auspicia la actuación de una amplia delegación a fin de restituir funcionalidad al Parlamento.

La neta diferenciación de las funciones de las dos Cámaras y la creación de una forma de bicameralismo diferenciado es igualmente sostenida por el partido liberal: según esta posición, de hecho, la Cámara de Diputados debería ejercer la función legislativa, el Senado las funciones de control sobre el Gobierno y sobre la Administración Pública. Todas las leyes (excepto las leyes constitucionales y electorales o las de Presupuesto o aquellas que prevean sanciones penales restrictivas de la libertad personal) son atribuidas a la aprobación de la Cámara de Diputados, aunque resta la posibilidad por el Gobierno por un tercio de los senadores de requerir el examen de parte del Senado también de las leyes monocamerales (sobre las cuales de cualquier modo la decisión definitiva corresponde siempre a la Cámara).

Finalmente por parte de otras fuerzas políticas (Ligas y Verdes) se avanza la idea de una reforma del Estado en el sentido federativo regionalista, también sobre la base de posiciones expresadas en este sentido por estudiosos de la ciencia política (MIGLIO y los componentes del así llamado Grupo de Milán).

El mínimo común denominador que es dado («individualizado en vía transversal») respecto a las propuestas de reforma brevemente examinadas es, todavía, de carácter meramente negativo o recesivo: elemento constante de hecho, es el rechazo al bicameralismo perfecto en la forma actualmente vigente, en el conocimiento de la necesidad de proveer a una diferenciación de tareas entre los dos brazos del Parlamento que, diversamente concebida, —reestructuración de las relaciones entre las asambleas representativas a nivel horizontal, atribución de canales de representación a las autonomías regionales—, resultan de cualquier modo dirigidas a asegurar una mayor funcionalidad al mismo.

La actual fase de la XI Legislatura, caracterizada por una notable incertidumbre política, derivada también de la fragmentación de partidos consecuencia de la consulta electoral del 5-6 abril 1992, no permite una fácil previsión relativa a la actitud que las fuerzas políticas conservan en la confrontación de la problemática de reforma del bicameralismo propio de la dificultad de realizar una convergencia sobre uno de los nudos esenciales del circuito representativo. No hay duda que tales problemáticas deberían, por consiguiente, ser puestas en el centro del debate más general concerniente a la reforma de las instituciones en Italia.