

# EL PROCESO LEGISLATIVO EN ITALIA

ENZO CHELI y PAOLO CARETTI

Traducción: JOSÉ-EUGENIO SORIANO

*SUMARIO:* 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA: 1.1 *Del Estado liberal al régimen fascista.* 1.2 *Las innovaciones de la Constitución republicana:* a) Opción por una Constitución rígida. b) Delimitación rigurosa de los poderes normativos primarios del Gobierno. c) Quiebra del monopolio legislativo del Parlamento nacional: fuentes estatales y fuentes de autonomía. 1.3 *El criterio de la jerarquía y el criterio de la competencia como principios ordenadores de las fuentes normativas; las fuentes «atípicas».*—2. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: 2.1 *El procedimiento legislativo nacional:* a) Fase de iniciativa. b) Debate parlamentario. c) Promulgación, publicación y entrada en vigor de la ley. 2.2 *Procedimientos conectados con el ejercicio de poderes normativos primarios del Gobierno:* a) Los Decretos legislativos (o delegados). b) Los Decretos-leyes. 2.3 *El procedimiento legislativo regional:* a) Fase de iniciativa. b) Debate en el Consejo regional. c) Control estatal. d) Promulgación y publicación de la ley regional. e) Un aspecto particular: la ejecución de la normativa comunitaria por las regiones.—3. ASPECTOS PROBLEMÁTICOS Y TENDENCIAS EVOLUTIVAS ACTUALES EN EL SISTEMA DE FUENTES: 3.1 *La crisis de la ley.* 3.2 *El abuso de la legislación de urgencia por el Gobierno.* 3.3 *La deslegalización y los intentos de desarrollo de las fuentes secundarias.* 3.4 *Hipótesis de reforma de los institutos de democracia directa.* 3.5 *Conexiones entre legislación nacional y legislación regional.*

## SISTEMA DE FUENTES Y FORMA DE GOBIERNO EN ITALIA

### 1. EVOLUCION HISTORICA

#### 1.1 *Del Estado liberal al régimen fascista*

De forma semejante a lo ocurrido en otros ordenamientos, en la experiencia italiana se registra también una estrecha dependencia mutua entre

las fuentes normativas y la forma de gobierno en el sentido de que ha tenido lugar una evolución en el terreno de las relaciones entre los poderes del Estado, que ha acabado por anudar el sistema de producción normativa en un lazo que constituye hoy uno de los elementos fundamentales de la historia de nuestro orden constitucional.

Las tres grandes fases que dicha historia ha recorrido hasta ahora —la liberal, la fascista y la republicana— se caracterizan de hecho por tres formas distintas de gobierno, que se corresponden a su vez con otros tantos sistemas de fuentes normativas diversas.

En el viejo Estado liberal, a una Monarquía constitucional totalmente construida sobre la relación entre el Rey y el Parlamento —en el marco de una estructura estatal fuertemente centralizada según los cánones del modelo francés— corresponderá un sistema de fuentes que tenía como centro a la ley, acto soberano por excelencia y expresión exacta de la voluntad regia y del Parlamento.

En relación a ella, todas las demás fuentes quedaban colocadas en posición subordinada o equiordenada. Y no sólo los actos normativos del Gobierno, que estaban rigurosamente circunscritos al ámbito de la normativa secundaria (reglamentos), o los actos normativos de los entes territoriales autónomos (provincias y municipios); la misma Constitución era de tipo flexible y, por ende, modificable mediante simple ley primaria.

Al mismo tiempo, con la afirmación del Ejecutivo como órgano constitucional, titular de una autónoma función de dirección política, se desarrolla la tendencia a atribuir también al Gobierno una potestad normativa primaria capaz de traducirse en actos que tuvieran la misma fuerza que la ley emanada del Parlamento.

Mientras en un primer momento esta tendencia aparece solamente por vía de hecho, con la aparición más tarde de los Decretos-leyes y de los Decretos delegados en el sistema de fuentes y con la llegada del régimen fascista, dicha tendencia sufrirá ulteriores desarrollos que coincidirán con un fortalecimiento del Ejecutivo que llega a provocar una situación tal, que alterará profundamente la forma precedente de gobierno con menoscabo completo de los otros dos órganos constitucionales fundamentales, es decir, el Soberano y el Parlamento.

Durante la época fascista, se explica así, tanto el oscurecimiento progresivo del mito de la ley como fuente primaria por excelencia, frente al acen tuamiento de los actos normativos del Gobierno (Decretos-leyes y Leyes delegadas), como la expansión de las fuentes secundarias según sus diversas

categorías de reglamentos ejecutivos, independientes y delegados, que encuentran por vez primera una disciplina legislativa expresa en la Ley número 100, de 31 de enero de 1926.

## 1.2 *Las innovaciones de la Constitución republicana*

La Constitución republicana de 1948 representa un fundamental punto de retorno al pasado en la evolución de la forma de gobierno y del sistema de fuentes normativas conectado a la misma.

En el contexto de una recuperación de la tradición parlamentaria, si bien repensada a la luz de la experiencia histórica transcurrida y del nuevo principio de legitimación del poder representado por la soberanía popular, la Constitución coloca en el centro del sistema al Parlamento, que está compuesto de dos Cámaras que son sustancialmente idénticas en cuanto a grado de representatividad y poderes ejercitables y la función de producción legislativa se engarza precisamente al mismo.

Esta función, sin embargo, no se concibe ya libre de toda limitación, sino que, por el contrario, está sujeta a dos órdenes de límites, de contenido y de competencia, que se encuentran fijados directamente en la Constitución.

En síntesis, las novedades de mayor relieve que introduce la Constitución con relación al tema que examinamos atiende a los siguientes caracteres:

### a) *Opción por una Constitución rígida.*

Con fundamento en la misma, la jerarquía de fuentes normativas se enriquece con una categoría nueva y hasta entonces desconocida: las normas constitucionales.

A diferencia de lo que ocurría en el pasado, estas normas no pueden ser modificadas, derogadas o integradas como consecuencia de la aprobación de una simple ley ordinaria, sino que es necesario un procedimiento legislativo especial que se caracteriza, de una parte, por la interacción de las deliberaciones de cada una de las Cámaras (tienen que tener lugar en un plazo que no sea inferior a tres meses); de otro lado, se exige una elevación de la mayoría (mayoría absoluta de miembros en segunda deliberación) y, eventualmente, puede llamarse al cuerpo electoral a referéndum (cuando lo exijan 500.000 electores, cinco Consejos regionales o un quinto de los miembros de una Cámara y la ley no haya obtenido en el Parlamento la mayoría de dos tercios).

Se trata, por tanto, de una nueva categoría que se impone a todas las demás y cuyo respeto se asegura por un órgano constitucional que entra, por vez primera, en la escena del ordenamiento jurídico italiano: la Corte constitucional.

b) *Delimitación rigurosa de los poderes normativos primarios del Gobierno.*

En las materias más delicadas, especialmente las que disciplinan los derechos de libertad, se ha hecho uso amplio del instituto de la *reserva de ley*, a diferencia de los Decretos-leyes y Decretos delegados, que si bien continúan siendo fuentes normativas primarias actuables por el Ejecutivo, permanecen anclados en una disciplina constitucional que intenta subrayar su carácter de excepcionalidad (véase más adelante).

La reserva de ley era un instituto ya conocido en el Estatuto Albertino, pero que adquiere un significado muy diverso y más completo cuando se le incluye en el contexto de una Constitución rígida, a saber: criterio insalvable de reparto de competencias normativas primarias entre Parlamento y Gobierno.

Este reparto tiene además una distinta graduación según el tipo de protección que la Constitución pretende otorgar a las distintas libertades. Graduación que lleva a distinguir entre una reserva de ley «absoluta» (con obligación, pues, de que las fuentes primarias establezcan la completa disciplina de la materia) y «relativa» (con posibilidad para las fuentes primarias de ofrecer solamente los criterios generales de la disciplina, remitiendo los detalles posteriores a las fuentes secundarias o al poder administrativo).

c) *Quiebra del monopolio legislativo del Parlamento nacional: fuentes estatales y fuentes de autonomía.*

La opción a favor de una estructura estatal basada sobre fuentes autónomas locales —y el consiguiente abandono por completo del modelo de Estado centralista que había caracterizado toda la experiencia anterior— se ha realizado a través del establecimiento de entes territoriales autónomos, dotados no solamente de potestad reglamentaria —como ocurría en el pasado con las provincias y municipios—, sino también de potestad normativa a nivel primario.

Por tanto, no más leyes del Parlamento solamente, sino también leyes regionales en el marco de los límites fijados por la Constitución (para las

cinco regiones con autonomía especial con los límites fijados también por los Estatutos).

No más, pues, un centro único de producción legislativa, sino varios centros coordinados entre sí según un sistema de reparto de competencias expresamente codificado por el constituyente.

Por tanto, hay una ruptura de la situación de monopolio en la que venía operando hasta ahora el Parlamento frente a la introducción de un orden mucho más complejo y articulado.

Situación de monopolio esta que, por otro lado, ha sufrido una erosión ulterior a causa de otra novedad introducida por el constituyente: la institución del referéndum abrogativo.

A través de esta institución, las modalidades de ejercicio de la soberanía popular se han enriquecido con un instrumento que permite al cuerpo electoral anular total (o parcialmente) una ley del Parlamento mediante una decisión que adquiere, por tanto, el mismo valor (sólo que negativo) de fuente normativa primaria.

### 1.3 *El criterio de la jerarquía y el criterio de la competencia como principios ordenadores de las fuentes normativas*

Junto con la superación de uno de los ejes de la anterior experiencia jurídica —representado por el monopolio legislativo exclusivo del Parlamento nacional— coadyuva la aparición de un nuevo principio, el de competencia, al lado del principio de jerarquía, que era el tradicional principio de ordenación de las distintas fuentes normativas. Principio este —el de competencia— que no se basa en la diversa «fuerza» que viene reconocida a las diversas fuentes normativas, sino fundado en la pertenencia de las mismas a la esfera de competencia de tal o cual órgano.

En síntesis, el cuadro de las principales fuentes normativas puede ser descrito actualmente del siguiente modo:

A) *Con fundamento en el principio de jerarquía* —codificado en el artículo 4.1 del título preliminar del Código Civil—, aunque enriquecido, como hemos visto, por el establecimiento de una Constitución rígida, se distinguen:

a) *Fuentes constitucionales*: La Constitución y las leyes constitucionales (que son aquellas dirigidas a ejecutar o a integrar la Constitución) y las leyes de revisión constitucional (las dirigidas a modificar la Constitución, pero dentro de los límites que la misma prevé).

b) *Fuentes primarias*: Las leyes parlamentarias; las leyes regionales y de las dos provincias autónomas de Trento y Bolzano; los actos con fuerza de ley del Gobierno (Decretos legislativos y Decretos-leyes), reglamentos relativos al funcionamiento de los órganos supremos del Estado y de las regiones de Derecho común.

c) *Fuentes secundarias*: Los Reglamentos del Gobierno y los Reglamentos de los entes territoriales autónomos.

d) *Fuentes terciarias*: Los Reglamentos ministeriales y de otras autoridades administrativas, centrales y locales.

e) *Usos y costumbres*: Fuentes no escritas cuya eficacia varía según que se trate de costumbres que operan como fuente autónoma o como fuente a la que reenvía expresamente otra fuente normativa.

El artículo 8.1 del título preliminar del Código Civil dispone que «en las materias reguladas por las leyes y reglamentos los usos tendrán eficacia sólo cuando éstas lo dispongan expresamente».

En términos generales, este precepto es interpretado en el sentido de sostener que la costumbre está dotada de eficacia normativa también en las materias que no están reguladas por ley o reglamento y su eficacia normativa es semejante a la de las normas terciarias.

La eficacia de la costumbre *secundum legem* depende de la naturaleza del reenvío, de modo que podrá ser la misma que la de la fuente de reenvío o de carácter inferior cuando así lo dispongan la ley o el reglamento.

B) *Con fundamento en el criterio de competencia* se identifican y distinguen:

a) Los Reglamentos de las Cámaras.

b) Las Leyes estatales y los Reglamentos regionales y provinciales.

c) Los Reglamentos estatales y los Reglamentos regionales.

d) Los Reglamentos estatales y los Reglamentos municipales y provinciales.

e) Los Reglamentos regionales y los Reglamentos municipales y provinciales.

Además, existe otra categoría distinta de fuentes que podríamos denominar «atípicas» por las peculiaridades que caracterizan su origen o su procedimiento de formación y que repercuten sobre su eficacia.

Entre las mismas podemos ahora recordar:

a) Las normas internacionales generalmente reconocidas: con fundamento en lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Constitución, tienen opera-

tividad directa dentro del ordenamiento jurídico italiano y se considera que están colocadas al nivel de las fuentes constitucionales.

b) Las normas internacionales pactadas: para producir efectos necesitan de un acto normativo interno de ejecución. En la jerarquía de fuentes se colocan al nivel de las fuentes primarias, pero se considera que no pueden ser derogadas por una ley ordinaria posterior en virtud, justamente, de su «matriz» internacional.

c) Los Reglamentos comunitarios y las directivas de la CEE (en su parte directamente obligatoria) producen efecto en el ordenamiento italiano sin necesidad de ningún acto de ejecución interna. Tienen la misma «fuerza» que la ley ordinaria y la norma interna; aunque sea mera reproducción de la norma comunitaria, tiene que ser inaplicada por el juez ordinario (véase sentencia número 170/1984 de la Corte constitucional).

d) En cuanto a las normas de ejecución de los Estatutos de las regiones con autonomía especial, su particular procedimiento previsto para su aprobación (Decretos legislativos del Gobierno precedidos por actuaciones de las comisiones mixtas de carácter consultivo) las hace inderogables por las fuentes normativas de igual grado (primarias) o de grado inferior.

e) Los Decretos del presidente de la República, que tienen carácter recepticio de los acuerdos adoptados por Gobierno y sindicatos, relativos a las retribuciones económicas de los empleados públicos. Más allá del problema de la clasificación de esta fuente entre las secundarias o las terciarias, está el hecho de que muy difícilmente podrían ser modificadas por otras fuentes normativas —incluso de nivel superior— como consecuencia del particular procedimiento establecido por la misma.

f) Los Estatutos de las regiones de Derecho común: se trata de leyes ordinarias cuyo particular procedimiento (deliberación del Consejo regional y aprobación parlamentaria) impide que sean modificables por otras fuentes normativas, incluso de igual grado.

## 2. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

### 2.1 *El procedimiento legislativo nacional*

#### a) *Fase de iniciativa.*

La potestad de iniciativa legislativa corresponde, además de a los concretos miembros del Parlamento, al Gobierno, a los Consejos regionales, a

los municipios (en materia de alteración de las circunscripciones provinciales), al pueblo y al CNEL (Consejo Nacional de Economía y Trabajo).

La iniciativa del Gobierno, que es la más relevante tanto cualitativa como cuantitativamente, se ejercita a través de la aprobación de un proyecto de ley por parte del Consejo de Ministros, que viene sometido al presidente de la República para que éste autorice la presentación a las Cámaras.

La iniciativa de los Consejos regionales se ejercita mediante la remisión, a uno de los dos cuerpos del Parlamento, de la de deliberación del Consejo.

La iniciativa popular se ejercita mediante la presentación a las Cámaras de un proyecto, redactado en artículos, y firmado por 50.000 electores al menos.

El Parlamento está obligado a pronunciarse sobre las iniciativas regionales y populares, si bien obviamente no está obligado a traducirlas en leyes; las mismas no decaen con el término de la legislatura, sino que vienen automáticamente reasumidas por las nuevas Cámaras.

La iniciativa del CENL se ejercita con referencia exclusiva a las materias de economía y trabajo y exige la adhesión a la propuesta de la mayoría absoluta de los componentes del órgano.

#### b) *El debate parlamentario.*

Para examen y aprobación de las propuestas de ley que llegan a las Cámaras por alguno de los órganos antes mencionados están previstos tres procedimientos:

— Comisión en función preparatoria. La propuesta de ley se atribuye a la Comisión parlamentaria competente por razón de la materia. Esta última examina el proyecto y la presenta en la sala acompañada de una relación (en el caso en que la misma resuma la posición de todos los comisarios) o de varias relaciones (en el caso en que, por el contrario, se registre disparidad de opiniones).

La Asamblea discute la propuesta y la vota primeramente artículo por artículo y después la somete a una votación final. En determinados casos de urgencia, todos los términos previstos por los Reglamentos parlamentarios para el examen en comisión, discusión y votación en la sala se reducen a la mitad.

— Comisión en función decisoria o legislativa. En este supuesto el procedimiento completo se agota en la Comisión, la cual une a la potestad de examen de la propuesta la potestad de aprobación de la misma.

De este modo, la propuesta queda sustraída a la discusión y a la votación del Pleno de la Asamblea, lo que justifica los límites que encuentra este procedimiento.

Estos límites son: un límite material (así, no pueden adoptarse en Comisión legislativa leyes sobre materias constitucionales, electoral, de autorización a la ratificación de tratados internacionales, de aprobación de presupuestos y cierre de cuentas) y un límite procesal (este procedimiento se interrumpe y la propuesta vuelve a la Asamblea cuando lo pida el Gobierno, una décima parte de los componentes de la Cámara o un quinto de los miembros de la Comisión).

— Comisión en función redactora: la Asamblea aprueba las líneas generales de la propuesta de ley y atribuye a la Comisión competente en la materia la tarea de formular los artículos concretos, reservándose, sin embargo, la potestad de proceder a una votación final.

También en este tercer procedimiento se estima que son aplicables los límites que ya hemos examinado en relación al procedimiento en Comisión legislativa.

La propuesta de ley, como consecuencia del sistema bicameral adoptado, tiene que obtener el voto favorable de las dos Cámaras. Cuando una de las dos Cámaras introduzca modificaciones deben ser sometidas a la otra Cámara a fin de obtener el consenso sobre un mismo texto.

### c) *Promulgación, publicación y entrada en vigor de la ley.*

Una vez aprobada la ley por las Cámaras, se envía al presidente de la República para su promulgación acompañada de un mensaje del Presidente de la Cámara, que la votó en último lugar.

La promulgación consiste en un control operado por el Presidente de la República sobre la conformidad de la ley con la Constitución.

Este control tiene dos aspectos: uno de carácter formal, relativo al respeto de las reglas procedimentales, establecidas por la Constitución en orden al ejercicio de la función legislativa, y otro de carácter sustancial, relativo a la eventual violación de los principios constitucionales.

Cuando el Presidente encuentre un vicio de legitimidad en la ley que ha de promulgar, puede ejercer el llamado «derecho de veto» y remitirla a las Cámaras explicando los motivos del reenvío. Si las Cámaras aprueban nuevamente la ley, la promulgación de la misma se convierte en «acto debido».

En la práctica, el derecho de veto presidencial ha recaído sobre todo en

las leyes de gasto que no habían respetado la obligación de indicar las fuentes financieras con las que hacerlas frente, violando así lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución.

A la promulgación sigue la publicación en la *Gaceta Oficial de la República Italiana*, y transcurridos quince días desde la publicación (el período de la llamada *vacatio legis*, transcurrido el cual opera la presunción de notoriedad general del contenido de las leyes), la ley entra en vigor y produce todos sus efectos.

## 2.2 *Procedimientos conectados con el ejercicio de poderes normativos primarios del Gobierno*

### a) *Los Decretos legislativos (o delegados).*

Cuando el Parlamento lo considere oportuno puede delegar el ejercicio de su propio poder legislativo al Gobierno.

Con esta finalidad debe aprobar una expresa ley de delegación en la que se especifican los límites entre los que se permite obrar al Gobierno, y que son: indicación precisa del objeto de la delegación, determinación de los principios y criterios directivos y fijación de un límite de tiempo.

La delegación sólo puede hacerse en favor del Gobierno y no a ningún otro sujeto.

La Corte constitucional garantiza el respeto a dichos límites, pudiendo, si llega a darse, declarar la inconstitucionalidad del Decreto legislativo que no se haya atendido a todo lo que hubiera prescrito la ley de delegación. Igualmente puede declarar inconstitucional esta última si no se ha atendido a su obligación de especificar los límites de la delegación, tal como exige el artículo 76 de la Constitución.

En cualquier caso, hay materias sobre las que no puede operar el instituto de la delegación legislativa; así, en materia constitucional, autorización para ratificar tratados internacionales y aprobación de presupuestos y cuentas definitivas.

Los Decretos legislativos se deliberan en el Consejo de Ministros —en algunos casos previo dictamen de una específica Comisión parlamentaria— y asumen el ropaje formal de Decretos del presidente de la República, publicándose de esta manera y entrando en vigor de acuerdo con las reglas previstas por la ley del Parlamento.

El instituto de la delegación legislativa ya era conocido en la anterior experiencia constitucional (véase la Ley número 100 de 1926), pero el constituyente ha querido subrayar su carácter excepcional mediante la disposición de un sistema de límites particularmente eficaz y dirigido a evitar cualquier forma de «delegación en blanco» en favor del Ejecutivo.

b) *Los Decretos-leyes.*

Fuera de la hipótesis de la delegación legislativa, el Gobierno no puede dictar actos con fuerza de ley, a menos que no concurren dos presupuestos: necesidad y urgencia de dictar una disciplina para determinadas situaciones.

Se trata de procedimientos provisionales (Decretos-leyes) adoptados bajo la responsabilidad del Gobierno que entran en vigor inmediatamente, pero que el mismo día de su emanación deben ser presentados al Parlamento para que éste proceda a convertirlos en leyes en el plazo de sesenta días (artículo 77 de la Constitución).

Si tal conversión no tiene lugar, el Decreto caduca y pierde eficacia desde el día en que entró en vigor.

Asimismo, el Decreto-ley se delibera en Consejo de Ministros y se publica bajo forma de Decreto del presidente de la República.

De forma semejante a lo que sucede con el instituto de la delegación legislativa, también la delegación de urgencia fue disciplinada en el pasado por la ya mencionada Ley de 1926.

El constituyente republicano, sin embargo, ha querido también en este caso acentuar el carácter excepcional del instituto, sometiéndolo, de un lado, al control preventivo del Parlamento —en la fase de conversión— y al eventual control sucesivo de la Corte, la existencia efectiva del presupuesto de la necesidad y de la urgencia, subrayando así el aspecto de la responsabilidad del Gobierno mediante la pérdida de la eficacia retroactiva en caso de que no llegue a convertirse en ley. (La Ley de 1926, que operaba con ausencia de un órgano de control de la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos con fuerza de ley, preveía un término de dos años para la conversión por obra del Parlamento y sobre todo establecía una pérdida de eficacia *ex nunc* en caso de falta de conversión.)

En la práctica, sin embargo, la prudencia con la que el constituyente había configurado este instituto ha sido abandonada por el Ejecutivo, que ha hecho uso cada vez más frecuente del mismo, dando lugar a críticas y polémicas muy vivaces, que se han dirigido no sólo a los aspectos cuantita-

tivos y cualitativos de este fenómeno, sino asimismo sobre los aspectos referentes a los expedientes procedimentales que ha puesto en juego el Gobierno para evitar la caducidad de sus Decretos (como, por ejemplo, la nueva presentación de otro Decreto con contenido idéntico al que está por caducar por transcurso del término de sesenta días, y así otros muchos ejemplos).

### 2.3 *El procedimiento legislativo regional*

La regla, según la cual el poder legislativo se atribuye al órgano que es expresión directa de la soberanía popular, encuentra confirmación también a nivel regional; aún más, se puede decir que dicha regla se aplica en este caso de forma más rigurosa todavía.

Mientras de un lado el Consejo regional une a la potestad legislativa también la reglamentaria, por otro el Ejecutivo regional —la Junta— no puede adoptar ningún acto normativo que tenga el mismo valor que la ley regional. En el Gobierno de la región se acentúa, por tanto, el papel de la Asamblea electiva, que llega a ser lo principal en esta forma de Gobierno, mientras que, por el contrario, la Junta aparece configurada, al menos en línea de principio, como órgano destinado a actuar en lo esencial en el ámbito meramente administrativo.

El procedimiento legislativo regional se rige en parte por la Constitución, en parte por los Estatutos regionales y en parte también por normas de los Reglamentos internos del Consejo, según un modelo que no difiere mucho del que se sigue a nivel nacional.

#### a) *Fase de iniciativa.*

Corresponde, más que a los consejeros en concreto, a la Junta, al cuerpo electoral regional y a los demás entes corporales infrarregionales (municipios y provincias).

Los Estatutos regionales contienen una serie de disposiciones que, formuladas de diversas maneras, intentan reforzar el instituto de la iniciativa popular, ciertamente anómalo dentro de un sistema sólidamente fundamentado en el principio de la representación. Y lo hacen de dos maneras: ampliando los sujetos legitimados (no sólo un número de electores que varía según los casos, sino también los grupos y las asociaciones, como las sindicales, por ejemplo) y estableciendo mayores garantías procedimentales (como la asistencia a los promotores en la fase de recogida de las firmas, la fijación

de términos perentorios en el examen en la Comisión y la discusión en el Consejo, la posibilidad de que los suscriptores puedan ilustrar a la Comisión del Consejo que sea competente sobre el contenido y la finalidad de las propuestas, y así sucesivamente).

b) *Debate en el Consejo regional*

En términos generales, el procedimiento seguido para la aprobación de una propuesta de ley prevé el examen en la Comisión en función preparatoria, discusión en el Consejo, voto artículo por artículo y, finalmente, votación final.

A veces están previstas fases intermedias que tienen como protagonistas a sujetos significativos de la colectividad regional (asociaciones sindicales, consejos de barrio, entes locales menores) que son consultadas por el Consejo antes de decidir sobre la propuesta sometida a su examen.

Hay que añadir a este procedimiento legislativo ordinario la existencia de procedimientos abreviados para casos de urgencia y, por el contrario, no está prevista la posibilidad de delegar la aprobación de la ley directamente en la Comisión, a diferencia de lo que sucede en el procedimiento que se desarrolla en el Parlamento.

c) *Control estatal.*

El ejercicio de la potestad legislativa regional tiene que desarrollarse dentro de los límites que a la misma le impone la Constitución y los Estatutos especiales.

Por lo que se refiere a las regiones con autonomía especial (diferenciada), únicas titulares de la potestad legislativa llamada «primaria y exclusiva», estos límites son: respeto a la unidad de la República, prohibición de introducir limitaciones a la libre circulación de personas y bienes, respeto a las obligaciones internacionales del Estado, respeto a las normas fundamentales de las grandes reformas económicas y sociales y respeto a los principios generales del ordenamiento jurídico.

Las regiones de Derecho común, a las que corresponde la potestad legislativa llamada *concurrente*, encuentran otro límite añadido, cual es el representado por los principios generales establecidos por las leyes del Estado en las materias de su competencia, enumeradas en el artículo 117 de la Constitución. Se trata de las «leyes marco» destinadas a funcionar no sólo como límite negativo, sino también como punto de referencia general para el desarrollo de las políticas de los legisladores regionales.

La observancia de esta compleja trama de límites se confía a un mecanismo de control que prevé el envío de la ley aprobada por el Consejo al comisario de Gobierno, órgano desconcentrado del Ejecutivo nacional, que tiene la finalidad de dar el visto bueno en el plazo de treinta días.

Cuando el Gobierno estime que la ley regional ha violado alguno de los límites antes mencionados, o adolezca de vicios de oportunidad, puede reenviar la ley al Consejo, acompañando al reenvío de un mensaje en el que aclare los motivos de la paralización de la ley regional.

El Consejo regional puede, entonces, bien paralizar la ley siguiendo las indicaciones contenidas en el reenvío gubernativo, bien confirmar el texto anterior.

En esta última hipótesis, frente a la aprobación de nuevo y por mayoría absoluta de la ley reenviada, el Gobierno podrá, en el término de quince días, según los casos, impugnarla ante la Corte constitucional por motivos de legitimidad o bien plantear un conflicto de intereses ante el Parlamento cuando existan motivos políticos en el fondo de la oposición.

d) *Promulgación y publicación de la ley regional.*

Dentro de los diez días siguientes al visto bueno, o en otro caso concluida la fase de control, corresponde al presidente de la Junta promulgar la ley regional.

Se trata de un acto que no tiene nada en común con la promulgación de la ley estatal, que corresponde al Presidente de la República. No es un acto de control, se trata en este caso de un acto de certificación de la existencia de la fuente regional y de su regularidad formal. De acuerdo con el artículo 127 de la Constitución, en caso de urgencia declarada por el Consejo y aprobada por el Gobierno, la promulgación puede tener lugar incluso durante el término en que esté pendiente de control estatal.

A la promulgación sigue la publicación en el *Boletín Oficial de la Región* y en la *Gaceta Oficial de la República*, y luego entra en vigor transcurridos los quince días sucesivos.

e) *Un aspecto particular:  
la ejecución de la normativa comunitaria por las regiones.*

Hasta aquí hemos descrito el sistema de límites y los correspondientes mecanismos de control que la ley regional encuentra en relación con las competencias del legislador estatal.

Sin embargo, existe otro orden de límites puestos al legislador regional que derivan de los actos normativos puesto en marcha por otros sujetos: las Comunidades Europeas.

La adhesión de Italia a las Comunidades hace que en algunas importantes materias, confiadas por la Constitución a la competencia legislativa de las regiones, al mismo tiempo sean susceptibles de ser objeto propio de los actos normativos de las instituciones comunitarias (véase, por ejemplo, el caso de la agricultura).

Este límite a la competencia regional, ínsito en la participación misma de Italia en las Comunidades, ha creado un problema añadido cuando se ha tratado de establecer a quién correspondía —si al Estado o a la región— la actividad de ejecución interna de los actos normativos comunitarios en materia de competencia legislativa regional. Problema este que presenta una índole menor cuando se trata de Reglamentos que, por lo general, son *self-executing*, pero que es de mayor envergadura cuando se trata de directivas que siempre reclaman de los Estados miembros una actividad consistente en una actuación normativa.

En un primer tiempo se ha dado a este problema una solución «estatalista», en el sentido que el Estado reivindicaba para sí la competencia exclusiva de dar actuación a las directivas comunitarias (por analogía a lo que se sostenía en relación con las normas internacionales pactadas).

Más recientemente, el artículo 6 del DDR 616, de 1977, prevé una solución más equilibrada; en base a la misma, en efecto, las regiones participan en la ejecución normativa de las directivas comunitarias, no obstante después de que las mismas hayan sido «recibidas» por un acto legislativo del Parlamento nacional.

### 3. ASPECTOS PROBLEMATICOS Y TENDENCIAS EVOLUTIVAS ACTUALES EN EL SISTEMA DE FUENTES

#### 3.1 *La crisis de ley*

Al comienzo habíamos visto que una de las grandes opciones establecidas por la Constitución republicana de 1948 había sido la de la descentralización legislativa, que estaba ligada a la introducción de un ordenamiento regional y al desarrollo del sistema de las autonomías.

Esta opción —edificada en contraposición al centralismo de la forma de

gobierno fascista— debería llevar a una repartición entre el Parlamento y los sujetos descentralizados de la producción normativa, basada sobre la distinción entre legislación «marco» y legislación «de detalle», con una reducción cuantitativa de la normativa parlamentaria correlativa a un incremento de su nivel cuantitativo.

Este cuadro —habida cuenta también del retraso de más de veintidós años que se ha tardado en poner en marcha las regiones con Estatuto ordinario— ha sufrido con el tiempo fuertes distorsiones y se presenta hoy realizado sólo en parte.

La mayor distorsión proviene del hecho de que el Parlamento no ha conseguido todavía limitar su atención a la «gran legislación» y que las leyes «marco» que hasta ahora se han dado cubren solamente una pequeña parte de las materias entregadas a la competencia regional.

En otras palabras, el Parlamento, por dificultades conectadas al carácter heterogéneo y fragmentado del sistema político italiano, ha encontrado muchos obstáculos en la búsqueda de los puntos de equilibrio que la «gran legislación» comporta, sea a través de leyes «marco», sea a través de leyes de reforma.

El órgano parlamentario, en el curso de la experiencia republicana, más que centro de mediación apto para las grandes decisiones legislativas, ha acabado de hecho por operar como centro apto para la canalización de las fuerzas sectoriales ligadas a intereses corporativos y a la acción de los grupos y de las corrientes en las que se articula la vida de cada partido.

El efecto de esta tendencia ha sido el incremento de la microlegislación (las llamadas *leggine*) a costa de la gran legislación de principio y de reforma.

Esta tendencia ha sido favorecida, entre otras cosas, por el mismo procedimiento legislativo y por la presencia en tal procedimiento de las Comisiones con función decisoria, en cuyo ámbito los procesos de toma de decisión se desarrollan sin las adecuadas formas de publicidad.

En el debate que se ha desarrollado recientemente en Italia sobre las reformas institucionales (véase la relación de la Comisión Bozzi) se ha subrayado mucho la exigencia de recuperar una visión de la legislación parlamentaria como gran legislación, coordinada con un mejor empleo de las fuentes de autonomía. En este debate se ha subrayado también la exigencia de una mejora en la factura técnica de las leyes y de la fase de su ejecución administrativa.

En este aspecto se han avanzado en nuestros días propuestas dirigidas

a reforzar la estructura de los centros legislativos del Gobierno —para unificarlos en la Presidencia del Consejo— y de las Cámaras, así como incrementar el recurso a la redacción de textos refundidos a fin de orientar a los ciudadanos en el tejido —cada vez más complicado— de la legislación sectorial.

Estas propuestas vienen motivadas, en la relación de la Comisión Bozzi, por el hecho de que la «crisis de la ley» se caracteriza en nuestros días como una crisis de legitimación también, como consecuencia de la existencia de una creciente desafección popular en relación a un instrumento cada vez más complejo, lejano e indescifrable.

### 3.2 *El abuso de la legislación de urgencia por el Gobierno*

Otro elemento distorsionante, en el sistema de fuentes italiano, del que ahora nos lamentamos mucho, viene dado por el abuso de la legislación de urgencia.

En la primera legislatura, los Decretos-leyes llegaron a 29 y han llegado a ser 124 en la sexta, 167 en la séptima y 265 en la octava, ocupando cada vez más el tiempo del Parlamento dedicado a su conversión.

Este abuso ha llevado a transformar el Decreto-ley en un instrumento ordinario de normación, siendo así que la Constitución lo configura como un instrumento totalmente excepcional.

Esta evolución ha tenido lugar en la práctica mediante una interpretación muy elástica de los conceptos «necesidad» y «urgencia», que en la Constitución condicionaban el recurso al instrumento del Decreto-ley.

Pero más allá de esta interpretación, la exigencia sustancial que está en la base de tal tendencia se encuentra en la lentitud del procedimiento legislativo ordinario y en la complejidad de las mediaciones políticas que condicionan dicho procedimiento.

En muchas situaciones, el Gobierno recurre al Decreto-ley no tanto con la convicción de llegar pronto a disciplinar completamente cierto objeto, sino sencillamente por colocar al Parlamento ante hechos consumados, coaccionándole a tomar una decisión en el término de los sesenta días, fijados por la Constitución para la conversión parlamentaria de dicho Decreto.

Por esto mismo se ha hablado del Decreto-ley, desde una perspectiva científica, como una forma de iniciativa legislativa gubernativa con eficacia «reforzada».

Para obviar esta tendencia, las Cámaras han introducido en su Reglamento de 1981 la previsión de un examen prejudicial por parte de la Comisión de Asuntos Constitucionales, sobre la existencia de los presupuestos de «necesidad» y de «urgencia» exigidos por el artículo 77 de la Constitución. Sobre la base del dictamen emitido por la Comisión, las Asambleas pueden ser llamadas a votar, con votación secreta, el Decreto-ley en vía prejudicial con posibilidad de un bloqueo inmediato del procedimiento de conversión.

En los proyectos de reforma que hoy se discuten, el control de esta praxis sobre la legislación de urgencia viene, en ocasiones, unida a una reforma ulterior de los Reglamentos de la Cámara, destinada a realizar los llamados «atajos preferentes», es decir, aquellos procedimientos abreviados de los proyectos de ley a los que se declara la urgencia y a los que se refiere el artículo 72 de la Constitución, y en otras ocasiones viene unida a una delimitación por razón de los objetos que pueden ser disciplinados a través del Decreto-ley (calamidades naturales, seguridad nacional, normas financieras).

### 3.3 *La deslegalización y los intentos de desarrollo de las fuentes secundarias*

Otra línea reformadora, dirigida a contrarrestar las distorsiones a que hemos hecho referencia, es la conectada con el tema de la «deslegalización», la cual hoy es muy discutida en Italia tanto a efectos políticos como científicos.

Esta línea tiene que llevar hacia un decaimiento más o menos profundo de la «fuerza de ley» propia de las normas primarias dictadas a lo largo del tiempo sobre sectores no cubiertos por la reserva de ley; se trata, por tanto, de normas primarias derogables como consecuencia de su deslegalización por normas secundarias, es decir, por obra de reglamentos adoptados por el Gobierno (los llamados «reglamentos delegados»).

Sobre esta hipótesis hace tiempo que está trabajando una Comisión gubernativa que está a punto de emitir un dictamen, que incluye una indicación concreta de las materias específicas que son susceptibles de deslegalización.

A su vez, la Comisión Bozzi, en su propia relación final, ha ejemplificado un mecanismo de deslegalización referido a la organización de los cargos públicos y a otras materias no comprendidas entre las indicadas en el párrafo final del artículo 72 de la Constitución (materia constitucional y electoral,

delegación legislativa, autorización para ratificar los tratados internacionales, aprobación de presupuestos y cuentas definitivas).

De acuerdo con esta proposición, la deslegalización debería implicar siempre la determinación, mediante ley, de los principios fundamentales relativos a los distintos sectores; mientras, el Gobierno debería, en todos los presupuestos, comunicar los esquemas de la normas proyectadas a las Cámaras, que dispondrían de un plazo de sesenta días para su examen y eventual rechazo.

### 3.4 *Hipótesis de reforma de los institutos de democracia directa*

La misma Comisión Bozzi ha avanzado propuestas de reforma también sobre temas de iniciativa legislativa popular y de referéndum, propuestas estas dirigidas a reforzar y a racionalizar tales institutos que hasta ahora han tenido en Italia aplicaciones limitadas (como en el caso de la iniciativa popular) o contradictorias (como en el caso del referéndum).

En el tema de la iniciativa popular, la Comisión ha propuesto elevar el número de presentadores de 50.000 a 100.000 electores, estableciendo al mismo tiempo la obligación inexcusable del Parlamento de pronunciarse sobre la propuesta dentro de los veinticuatro meses siguientes a la presentación. Se quiere de esta forma superar el límite más grave que este instituto ha encontrado hasta ahora, que es el desinterés parlamentario.

La Comisión sugiere, asimismo, la creación de una norma destinada a garantizar la participación, sin derecho de voto, de un representante de los promotores en las sesiones de la Comisión en la que se discuta el proyecto.

Por lo que se refiere al referéndum, la Comisión Bozzi ha propuesto elevar el número de presentadores de 500.000 a 800.000 y delimitar mejor el objeto de la propuesta sometida a referéndum siguiendo indicaciones de la Corte constitucional, que en varias oportunidades ha tenido ocasión de contrastar la admisibilidad de referéndums que han recaído sobre materias tan extensas o sobre objetos tan heterogéneos que no eran asimilados con facilidad por el cuerpo electoral.

Pero la propuesta de mayor relieve avanzada por la Comisión Bozzi en su relación es la relativa a la introducción de una nueva modalidad de referéndum; en concreto, la propuesta de un referéndum consultivo sobre «cuestiones de alto relieve político».

Este referéndum —calcado del modelo español— podría ser exigido por

el Gobierno o por al menos un tercio de los miembros del Parlamento, y en todo caso debería quedar subordinado a la aprobación por el Parlamento en sesión conjunta.

Se trata de un referéndum cuyo resultado no vincula formalmente a las decisiones de los órganos constitucionales, pero que obviamente no podría dejar de condicionar, al menos de alguna forma, tanto la adopción como el contenido.

### *3.5 Conexiones entre legislación nacional y legislación regional*

Por último, se han avanzado asimismo otras propuestas de reforma, especialmente desde los ámbitos regionales, referentes a la exigencia de mejorar tanto la presencia de las regiones en el procedimiento legislativo regional como la complementariedad y coherencia entre legislación nacional y legislación regional.

En este aspecto, la Comisión Bozzi ha avanzado la propuesta de hacer participar, sin derecho a voto, a un representante del Consejo regional en las sesiones de la Comisión parlamentaria en la que se discute los proyectos de ley, presentados a las Cámaras por el propio Consejo regional, en los términos del artículo 121 de la Constitución.

Hay otras propuestas, no obstante, que amplían esta perspectiva subrayando la exigencia de establecer también límites concretos al Parlamento a la hora de examinar las proposiciones de iniciativa regional, así como individualizar en la Comisión bicameral para las cuestiones regionales —prevista por el artículo 126 de la Constitución— una serie de encuentros directos entre el Estado y las regiones a fin de elaborar las «leyes marco».