

EL DEBATE SOBRE LA TRANSFORMACIÓN
DEL SENADO EN ITALIA.
HACIA EL ESTADO FEDERAL (*)

SALVATORE BONFIGLIO (**)

SUMARIO: 1. PREMISA. - 2. EL DEBATE DURANTE LOS AÑOS DE FUNDACIÓN DE LA REPÚBLICA Y LA INFLUENCIA DE LOS MODELOS CONSTITUCIONALES EXTRANJEROS. - 3. EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL SENADO TRAS LA EFECTIVA OPERATIVIDAD DE LAS REGIONES. - 4. ¿QUIÉN SE OPONE Y POR QUÉ A LA INTRODUCCIÓN DE LA CÁMARA DE LAS REGIONES? - 5. ¿HACIA UN «FEDERALISMO POLICÉFALO»? - 6. EL ANTIMODELO: EL CASO AUSTRIACO. - 7. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS: HIPÓTESIS DE REFORMA.

(*) Traducción del texto original italiano por Luis Jimena Quesada (Universidad de Valencia).

(**) Università degli studi «Roma Tre».

1. PREMISA

Incluso tras el fracaso de la tercera Comisión Bicameral para las reformas constitucionales, el proceso de reformas institucionales y administrativas en Italia, retomado a comienzos de los años noventa, ha proseguido de manera gradual hasta las más recientes modificaciones relativas al Título V de la Parte Segunda de la Constitución (1).

Ahora bien, todavía permanece abierto el problema del bicameralismo (2) y, en particular, el de la transformación del Senado en Cámara de las auto-

(1) La mayor parte de los constitucionalistas italianos ha considerado útil la aprobación de la mencionada ley constitucional para consolidar y dar cobertura constitucional, con algunas ambigüedades (por ejemplo, en materia de competencia de las autonomías funcionales), al proceso de reforma institucional y administrativa puesto en marcha a principios de los años noventa. Véase el *Working Paper* núm. 1 del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Istituto di Studi sulle Regioni «Massimo Severo Giannini») a cargo de A. FERRARA y L. R. SCIUMBATA, *Atti del Seminario* (Roma, 29 de septiembre de 2000), así como las intervenciones realizadas en el Congreso *Dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale delle Autonomie territoriali*, organizado por la LUISS Guido Carli y por el Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet» (Roma, 9 de enero de 2001). Durante el citado Congreso, la mayor parte de las intervenciones coincidieron en subrayar la importancia de esas conexiones y la necesidad de tener una representación de las autonomías en el Parlamento nacional.

(2) Como es sabido, en este ámbito no existe relación alguna necesaria entre bicameralismo y forma de gobierno, dado que pueden darse, indiferentemente, parlamentos bicamerales en ordenamientos con gobierno presidencial, parlamentario, semipresidencial y directorial (L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, en *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, a cargo de L. VIOLANTE con la colaboración de F. PIAZZA, Torino, 2001, págs. 328-329). Si analizamos, en cambio, la relación entre bicameralismo y forma de Estado

nomías territoriales. Tal transformación podría constituir el momento central de conexión y de cooperación entre centro y periferia, un factor de debilitamiento de la tensión entre los principios de autonomía y de cooperación (entendidos según el significado peculiar que les da la doctrina constitucionalista) (3), un elemento de amortiguación de los embates localistas y de las tendencias disgregadoras que pueden poner en crisis la tutela de los derechos civiles y sociales (4) y el respeto de los principios constitucionales de solidaridad y de igualdad (5).

comprobamos claramente que entre la opción por un sistema federal y la adopción del bicameralismo sí media una fuerte relación (L. PALADIN, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, en «Le Regioni», 1996, pág. 615 y L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, op. cit., pág. 354). En efecto, de un atento análisis de la experiencia de los Estados federales se desprende no sólo la relación de las competencias entre los diversos niveles territoriales, sino asimismo la presencia de un momento de conexión y de cooperación, que vienen satisfechos ante todo por medio de una Cámara de representación de los entes territoriales del segundo nivel (G. De VERGOTTINI, *Stati federali e Stati regionali*, en S. GAMBINO (a cargo de), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, págs. 50-51; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, Padova, 2001, pág. 147 ss.).

(3) En donde se hace referencia frecuentemente al denominado «federalismo cooperativo». Véase la experiencia estadounidense durante la *New Deal* (G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol I, *La Costituzione liberale*, Torino, 1998, págs. 41 ss. y vol. II, *La Costituzione democratica*, Torino, 2000, págs. 3 ss.), así como la de la República Federal de Alemania (K. KÖPP, *I principi fondamentali del federalismo tedesco*, en M. DEGNI y G. IOVINELLA (a cargo de), *Federalismo modello Germania*, Roma, 1995; D. SCHEFOLD, *Il federalismo tedesco fra Legge fondamentale e prassi*, en S. GAMBINO y G. FABBRINI (a cargo de), *Regione e governo locale*, Rimini, 1997, págs. 107 ss.; A. ANZON y J. LUTHER (a cargo de), *La legge fondamentale tedesca*, Milano, 1997; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Distribuzione delle competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti federativi consolidati*, en S. GAMBINO (a cargo de), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, op. cit., págs. 606 ss. y, en el mismo volumen, el ensayo de L. MEZZETTI, *L'«abbraccio fatale» del Bund: sistema federale e tendenza «centripeta» dei rapporti fra Stato centrale e Stati membri nell'esperienza tedesca*, págs. 703 ss.; C. CHIMENTI, *Noi e gli altri, Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*, vol. II, Torino, 2000, pág. 112.

(4) Sobre el problema de la relación entre regionalismo diferenciado y tutela de los derechos, véanse las intervenciones de A. RALLO, A. RUGGERI y R. BLANCO VALDÉS en el Congreso *Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo* (Messina, 18-19 de octubre de 2002).

(5) La experiencia constitucional de muchos Estados federales nos revela que el principio de igualdad y el principio federal pueden convivir e integrarse, o entrar en tensión. En España, por ejemplo, dicha tensión ha resultado acentuada por el «regionalismo asimétrico»,

No es casualidad en este contexto que, precisamente en los países en donde se ha producido en las últimas dos décadas una profunda transformación del Estado en sentido federal, o cuasi federal, se debata sobre la necesidad de facilitar la conexión y la cooperación poniendo en marcha una verdadera y auténtica Cámara de las autonomías territoriales. Así, por ejemplo, en España, a partir de la segunda mitad de los años ochenta (6), los constitucionalistas han venido discutiendo ampliamente sobre la oportunidad de transformar el Senado en una Cámara de representación territorial, para facilitar los elementos de conexión y cooperación (7), tanto más nece-

que implica una heterogeneidad de las competencias previstas por los diversos Estatutos de Autonomía, pese a que la Constitución prevea que las diferencias de los Estatutos de las diversas Comunidades Autónomas no pueden en ningún caso implicar privilegios económicos o sociales (art. 138.2), y que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1). Las referidas cautelas constitucionales vienen completadas por la posibilidad ofrecida a los ciudadanos de interponer el «recurso de amparo» ante el Tribunal Constitucional en caso de vulneración del principio de igualdad. La jurisprudencia constitucional española ha afirmado que el principio de igualdad, de un lado, vincula a todos los poderes públicos «en el ejercicio de las respectivas competencias» (STC 150/1990), y de otro, no impone que todas las CCAA «asuman las mismas competencias ni, mucho menos, que deban ejercitarlas de modo y con contenidos y resultados idénticos» (STC 37/1987, STC 186/1993). Las diferencias de régimen jurídico aparecen así «irrenunciablemente conexas con el legítimo ejercicio de la autonomía» (STC 319/1993). En realidad, el problema no radica tanto en la atribución diferenciada y asimétrica de las competencias, cuanto más bien en el régimen jurídico del ordenamiento tributario y de los diferentes recursos financieros destinados a los servicios públicos esenciales en las diversas Comunidades. De esto se derivan importantes elementos de desigualdad material que minan el Estado social: por ejemplo, la posición del ciudadano de las Islas Canarias respecto al servicio público de la salud resulta peor que la del ciudadano de Cataluña, dado que el poder legislativo español ha asignado más recursos a esta última. En el origen de esta desigualdad material se encuentra, por tanto, una norma, un acto de voluntad política del poder legislativo. Sobre este punto, véanse las intervenciones en S. GAMBINO (a cargo de), *Stati nazionali e poteri locali. op. cit.*, de J. GARCÍA MORILLO, *Autonomía, asimetría e principio di eguaglianza: il caso spagnolo*, pág. 103; R. L. BLANCO VALDÉS, *Stato delle autonomie, asimetria politica e governabilità (riflessioni sull'esperienza spagnola)*, pág. 121; J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico in Spagna: il percorso costituzionale verso il federalismo asimmetrico*, pág. 151. Sobre este aspecto, más recientemente F. PUZZO, *Regioni, autonomia finanziaria e solidarietà in Italia ed in Spagna*, en «Diritto pubblico comparato», II, 2002, 479.

(6) R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1987, pág. 232; y más recientemente la voluminosa obra de N. OLIVERAS i TERRADAS, *Senado y representación*, Madrid, 2000.

(7) Sobre el fracaso de la reforma del Reglamento del Senado y de las Conferencias Sectoriales ha insistido recientemente A. PORRAS NADALES en su intervención en el Congreso *Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo* (Messina, 18-19 de octubre de

sarios a la vista del carácter asimétrico del Estado autonómico español, entendido por la doctrina prevalente como sistema federal con «hechos diferenciales» (8). Dicha transformación en España se presenta asimismo como una exigencia de reformulación del órgano, dado que en el ordenamiento español, a diferencia de lo previsto por la Constitución italiana, el Senado ha sido colocado en una evidente posición secundaria respecto de la otra Cámara (9). En cualquier caso, la potenciación de la «función territorial» del Senado español sólo puede producirse a través de una reforma constitucional, puesto que es imposible potenciar algo que en realidad no existe. Tanto en Italia como en España el Senado no es constitucionalmente una cámara territorial.

No obstante, desde una perspectiva de efectiva y completa realización del Estado federal, la transformación del Senado en Cámara de las autonomías territoriales parece oportuna. Y ello es así en tanto en cuanto lo que contribuye a calificar el Estado federal (10) no es únicamente el reparto de las competencias, sino asimismo y sobre todo la participación de los Estados miembros (o de las Regiones) en el procedimiento de reforma constitucional y en la determinación de la dirección política (*indirizzo politico*)

2002). Asimismo, según J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA «se trata de fundamentar el Estado autonómico sobre la cooperación y no sobre la afirmación competencial» (*El Estado autonómico como Estado compuesto*, artículo aparecido en la «Revista de Estudios Políticos», núm. 110, 2000, pág. 11). Además, acúdase a los trabajos de E. AJA, *El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico*, en *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, pág. 365 y de I. SÁNCHEZ AMOR, *El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro*, en *La reforma del Senado. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en colaboración con el Senado* (Madrid, 21 de septiembre de 1994), Madrid, 1994, pág. 75.

(8) E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999, pág. 36. En Italia, en los últimos años se ha prestado una gran atención a la evolución del Estado autonómico español. Véanse, a título de ejemplo, las numerosas e interesantes contribuciones sobre España en el volumen de S. GAMBINO (a cargo de), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze.*, *op. cit.*

(9) E. AJA, *El Senado*, en AA.VV., *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, 2000, pág. 375.

(10) G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, pág. 831. No siempre resulta fácil distinguir netamente, en el ámbito de las formas de Estado compuesto, el modelo conocido como Estado regional respecto del Estado federal: A. LA PERGOLA, *L'«empirismo» nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich*, en «Diritto e società», 1973, pág. 48 y A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1974.

nacional a través de la segunda Cámara. De tal suerte que, además de satisfacer las exigencias de conexión entre Estado y autonomías territoriales (11), la segunda Cámara constituye un elemento caracterizador, sea de la forma de Estado federal, sea de la forma de gobierno y de su real funcionamiento. Por lo demás, difícilmente podría ser de otro modo, dado el carácter «instrumental» de la forma de gobierno respecto de la consecución de las finalidades del Estado (12).

2. EL DEBATE DURANTE LOS AÑOS DE FUNDACIÓN DE LA REPÚBLICA Y LA INFLUENCIA DE LOS MODELOS CONSTITUCIONALES EXTRANJEROS

Durante los años de fundación de la República fueron avanzadas propuestas tendentes a formular una composición del Senado diversa respecto a la de la Cámara de los Diputados, con objeto de evitar que, como tuvo ocasión de afirmar Tosato (13), la segunda Cámara se convirtiera en una mera copia de la primera. Pese a que en la segunda subcomisión de la Asamblea constituyente todos convinieron en este punto, no se llegó en cambio a encontrar una solución al problema de la composición del Senado (14), dado que no medió en este terreno un acuerdo sobre los motivos del bicameralismo, lo que resulta tanto más cierto cuanto que tras la conclusión del debate se erigió en principal justificación del bicameralismo únicamente la de garantizar mejor la calidad de la legislación. Con todo, en el curso del debate fueron presentadas algunas propuestas de particular interés tendentes a diferenciar la composición de las dos Cámaras.

En función de una integración de la representación política, Constantino Mortati, que aportó una más que notoria contribución a los trabajos constituyentes y, antes incluso, a los de la Comisión Forti (15), sugirió la

(11) En Italia, tal conexión se ha realizado en parte a través del sistema de las Conferencias: la Conferencia Estado-Regiones-Provincias autónomas, la Conferencia Estado-ciudades, la Conferencia unificada (Decreto legislativo 281/1997).

(12) C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, págs. 3-4. Sobre este punto, véase L. ELIA, *Appunti su Mortati e le forme di governo*, en *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cargo de M. GALIZIA y P. GROSSI, Milano, 1990, págs. 245-246.

(13) Véase la contribución de E. TOSATO en *Atti della Assemblea Costituente*, segunda Subcomisión, sesión del 17 de octubre de 1946, pág. 173.

(14) G. FERRARA, *Art. 55*, en *Commentario della Costituzione*, págs. 2 ss.

(15) U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti, e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, en M. GALIZIA y P. GROSSI (a cargo de), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Mi-

institución de un Senado formado, con base regional, por representantes de las grandes categorías de intereses económicos, profesionales y culturales (16). Propuesta ésta que vendría renovada por el ilustre jurista en el curso del debate organizado por la revista *Gli Stati* a principios de los setenta, en el marco de una superación del bicameralismo perfecto (17). La propuesta de un Senado «corporativo», según las intenciones de su autor, habría supuesto un complemento de la representación y del mismo Estado democrático de Derecho, yendo más allá del denominado «corporativismo católico» (18), mediante una investidura popular de todos los miembros de la segunda Cámara (19). La duplicidad de órganos legislativos se justifica, según Mortati, únicamente con la «eficiencia representativa del Parlamento» (20). Y, en tal sentido, algunos años después del final de los trabajos constituyentes, en un artículo de 1952, titulado «Problemi dell'ordinamento regionale», aparecido en la revista *Comunità*, Mortati, siguiendo las huellas de la tradición del regionalismo sturziano (21), vendría a sostener la creación del Senado como Cámara representativa de las Regiones, de modo tal que estas últimas, y sobre todo las del Mezzogiorno, pudieran hacer sentir en mayor grado su voz en el seno de los órganos del Estado (22). Al contrario, la idea

Milano, 1990, págs. 301 ss.; F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, en U. DE SIERVO (a cargo de), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II, Bologna, 1980, págs. 59 ss.; G. AMATO, *Costantino Mortati*, en «Quaderni costituzionali», 1987, págs. 557 ss.

(16) C. MORTATI, *La seconda Camera*, en «Cronache sociali», 1947, núm. 9. Sobre este punto F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, en U. DE SIERVO (a cargo de), *op. cit.*, pág. 107 ss.

(17) C. MORTATI, *Senato «corporativo»*, en «Gli Stati», 1973, núm. 10, pág. 20.

(18) Cfr. U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti, e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, en M. GALIZIA y P. GROSSI (a cargo de), *op. cit.*, pág. 303; ATRIPALDI, *L'organizzazione costituzionale dello Stato nel dibattito alla Costituente: il contributo di Renzo Laconi*, en *Studi in onore di Antonio Guarino*, Napoli, 1983; G. FERRARA, *Art. 55*, en *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. BRANCA, Bologna, 1984, págs. 7 ss.

(19) Sobre esta cuestión, véase U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti, e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, en M. GALIZIA y P. GROSSI (a cargo de), *op. cit.*, págs. 314 ss.

(20) C. MORTATI, *La seconda Camera*, en «Cronache sociali», 1947, núm. 9, págs. 479 ss.

(21) U. DE SIERVO, *Sturzo e la realizzazione delle Regioni*, en «Il Politico», 1989, págs. 59 ss; E. ROTELLI, *Ipotesi sul regionalismo sturziano*, en «Civitas», 1969, núm. 11-12, págs. 3 ss, así como, del mismo autor, *Profili del regionalismo sturziano*, en «Studi storici», núm. 11, 1970, págs. 113 ss.

(22) *Problemi dell'ordinamento regionale* (también en *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*), en *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1973, pág. 478.

dominante en la subcomisión fue aquélla que veía al Senado como «límite» a la representación política general, como «garantía» del sistema constitucional contra el absolutismo democrático, como institución adecuada para mantener el equilibrio en la organización del Estado (Tosato).

Otro motivo que, en sede constituyente, justificaba la opción bicameral, se apoyaba en la estrecha relación entre la composición del Senado y el nacimiento de los nuevos entes regionales. Por lo demás, el hecho de que en aquellos años hubiera interés por un régimen de autonomías regionales queda confirmado por el trabajo de Pierandrei (23) sobre la Constitución española de 9 de diciembre de 1931, que definía la República como «un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones» (artículo 1, apartado 3) (24). Esta formulación del artículo 1 de la Constitución de 1931 era el fruto de una solución de compromiso: se trataba de crear una fórmula intermedia que estuviese en condiciones de conservar el concepto de Estado unitario permitiendo, al mismo tiempo, una marcada descentralización política. Pese a que los mayores reclamos autonomistas procedieran sólo de algunas regiones (sobre todo, de Cataluña y del País Vasco), la Constitución española republicana no establecía, a diferencia de lo que sucedería en Italia en 1947, grados diversos de autonomía a través de la garantía de requisitos de «especialidad» otorgados a algunas regiones.

Según el artículo 11 de la Constitución de 1931, una o más provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, se podían organizar en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentando su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12. Las condiciones establecidas por este último eran tres: 1) que la propuesta fuese presentada por la mayoría de los Ayuntamientos de las regiones o, cuando menos, de los Ayuntamientos cuyos Municipios comprendieran al menos las dos terceras partes del Censo electoral de la región; 2) que para alcanzar la autonomía se aceptase por las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región y, en caso de que el plebiscito fuera negativo, la propuesta de autonomía no po-

(23) F. PIERANDREI, *La Costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, en la recopilación de textos y documentos constitucionales auspiciada por el Ministerio de la Constituyente, Firenze, 1946, págs. 39 ss.

(24) La cita del texto constitucional español se ha tomado del volumen a cargo de F. PIERANDREI, *op. cit.*, pág. 87.

día renovarse hasta transcurridos cinco años; 3) que el Estatuto fuese aprobado por parte de las Cortes. El último apartado del artículo 12, como criterio de valoración por las Cortes, establecía que los Estatutos regionales no podían contener, en ningún caso, normas contrarias a la Constitución ni a las Leyes orgánicas del Estado en las materias no transferidas a la potestad legislativa regional. El artículo 14 fijaba las materias de competencia exclusiva del Estado, mientras el artículo 15 establecía aquéllas que el Estado podía delegar en las Regiones, teniendo en cuenta su capacidad político-administrativa querida por las Cortes en cada caso y para cada región en particular: así las cosas, podía darse el caso que las materias delegadas fueran diversas de región a región. Se introducía con ello una norma que habría anticipado, en cierta medida, la experiencia española del federalismo asimétrico después de 1978.

El artículo 16 contenía, por su parte, las materias de competencia *exclusiva* de las regiones, disciplinadas y descritas con arreglo a una cláusula residual a favor de las propias regiones. Por último, se preveía, *ex* artículo 19, una intervención legislativa estatal, por medio de «una Ley de Bases», cuando así lo exigiere la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República; necesidad que correspondía apreciar previamente al *Tribunal de Garantías Constitucionales*.

En su conjunto, se puede decir que la Constitución de 1931 presentaba una forma avanzada de descentralización política, tanto más cuanto que, al referirse a dicho texto, la doctrina italiana —en los años inmediatamente posteriores a la segunda posguerra— subrayaba la importancia del nacimiento de un nuevo tipo de Estado entre el Estado unitario y el Estado compuesto: un Estado con «autonomías regionales» (25). Sin embargo, la República española carecía de un requisito fundamental para poder considerarla expresamente como «federal»: la participación directa de las regiones en la formación de la voluntad estatal por medio de una Cámara de las regiones. En efecto, las Cortes constituyentes no habían previsto una Cámara de las autonomías regionales y habían, además, abolido el Senado, optando por una solución unicameral (las «Cortes» o «Congreso de los Diputados»).

(25) F. PIERANDREI, *op. cit.*, pág. 40; G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1945, págs. 7 ss. y págs. 55 ss. También en los años treinta fueron publicados algunos estudios sobre la Constitución de 1931; véase A. CARENA, *Tendenze federali e decentramento politico nella costituzione della Repubblica spagnola*, en «Annali di Scienze politiche» della Università di Pavia, 1932, págs. 165 ss.

Esto fue puesto de manifiesto por Pierandrei, tendencialmente favorable, en cambio, no a una Cámara de las Regiones, sino a un Estado que fuese expresión de una representación orgánica (26).

Vittorio Emanuele Orlando (27), sobre mantener que no habría una «especial objetiva razón de ser de una segunda Cámara», manifestaba compartir con ciertas cautelas la propuesta de Tupini tendente a una reforma del Senado que, pese a reservar al Jefe del Estado la facultad de nombrar una cuota determinada de miembros, introdujese el principio electivo, la representación orgánica de los intereses y de las regiones (28). Respecto de este último aspecto, Orlando afirmaba: «incluso para los Estados que no llegan a tener las formas federales, puede siempre ser bastante oportuna una forma de representación que, en lugar de una masa de individuos distinguidos por partidos (mucho más preocupados por continuar dominando la acción disolvente del sistema proporcional), se ocupe de representar a los territorios, como ha hecho la Constitución francesa de 1875, con arreglo a la cual la segunda Cámara deriva de una especie de elección de segundo grado a través de las representaciones municipales y departamentales» (29).

También Ambrosini barajó hipótesis sobre un Senado compuesto en un tercio por la representación de los intereses pero, junto a ésta, él propuso la presencia en el Senado de los intereses territoriales de los municipios, de las provincias y de las regiones (30). Ese realce de las autonomías regionales quedó confirmado por el significativo compromiso y la importante contribución de Ambrosini en la Constituyente (31) a favor del diseño regionalista (32).

(26) F. PIERANDREI, *op. cit.*, pág. 61.

(27) V. E. ORLANDO, *Prefazione*, en G. TUPINI, *Il Senato*, Bologna, 1946, págs. X-XI.

(28) G. TUPINI, *op. cit.*, pág. XV.

(29) V. E. ORLANDO, *Prefazione*, en *op. cit.*, pág. XI.

(30) G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, 1945, pág. 130; sobre este punto véase N. ANTONETTI, *Dottrine politiche e cultura giuridica alla Costituente. Sturzo e Ambrosini di fronte al problema del bicameralismo*, en N. ANTONETTI y U. DE SIERVO (a cargo de), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998; F. LANCHESTER, *Rappresentanza e sistemi elettorali in Gaspare Ambrosini*, en «Nomos», 2000, núm. 1, pág. 16.

(31) En particular, el informe sobre el ordenamiento regional presentado en la Segunda Subcomisión, así como sus intervenciones desde el mes de julio de 1946 recogidas en G. AMBROSINI, *Relazioni e discorsi*, Palermo, 1953.

(32) F. LANCHESTER, *op. cit.*, pág. 19.

Sin embargo, no fue acogida por la Constituyente la propuesta de la «Comisión de los 75» según la cual los senadores debían ser elegidos en un tercio por los consejeros regionales y en los dos tercios restantes por sufragio universal y directo (33). En efecto, ya en los primeros años de la Resistencia, con la excepción del republicano, en la mayor parte de los programas de los partidos no se hallaba presente una clara manifestación acerca de la relación de conexión bicameralismo-regiones (34). Incluso durante los trabajos de la Asamblea constituyente, sólo algunos exponentes políticos plantearon con determinación la exigencia de una «Cámara de las Regiones». En tal sentido se expresó el parlamentario señor Lussu (35), miembro destacado del Partido de Acción (*Partito d'Azione*). Su posición procedía, más que de un conocimiento de los modelos constitucionales extranjeros (36), ante todo de una profunda y crítica reflexión sobre los avatares históricos de formación del Estado italiano desde el día siguiente de su unificación. Ya en 1933, en un artículo suyo titulado «Federalismo», firmado bajo el seudónimo de Tirreno (37), reflexionaba

(33) N. OCCHIOUPO, *La «Camera delle Regioni»*, separata de *Studi parmensi*, vol. XVI, Milano, 1975, pág. 27. Asimismo, en la Subcomisión «Autonomías locales» de la «Comisión Forti», el problema fue objeto de debate, pero no fue posible alcanzar un acuerdo sobre la composición de la segunda Cámara. La mayoría de la Subcomisión se expresó no obstante a favor de un Senado basado en la representación regional «atemperada», fijando un mínimo y un máximo de representantes regionales, esto es, no igual para todas las regiones, y ni siquiera directamente proporcional a sus poblaciones. También, aunque con menor atención, fue objeto de consideración además, como solución alternativa, la elección por sufragio universal entre determinadas categorías elegibles (N. OCCHIOUPO, *op. cit.*, pág. 31). Sobre los trabajos de la Asamblea constituyente, véase asimismo F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle Regioni*, Milano, 1995, pág. 87 ss.

(34) P. AIMO, *Bicameralismo e regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977, pág. 79; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituente repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967.

(35) *Atti della Costituente*, segunda Subcomisión, sesión del 26 de septiembre de 1946, VII, pág. 1112.

(36) S. BASILE, *La cultura politica istituzionale e le esperienze «tedesche»*, en U. DE SIERVO (a cargo de), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, *op. cit.*, vol. I, pág. 93; G. GIORGINI, *Potere costituente, cultura giuridica e modelli costituzionali stranieri*, en *La Costituzione «vivente» nel cinquantesimo anniversario della sua formazione*, a cargo de G. GIORGINI, L. MEZZETTI, A. SCAVONE, Milano, 1999. Aquí, el autor recuerda a Lussu y su federalismo inducido de las experiencias estadounidense y suiza (pág. 109).

(37) Publicado en «Quaderno di Giustizia e Libertà», núm. 6, 1933, y también en M. BRIGAGLIA (a cargo de), *Emilio Lussu. Lettere a Carlo Rosselli*.

sobre el «dogma» de la soberanía y de la unidad del Estado que había «sacrificado todo: república, democracia, federalismo, la misma libertad» (38). Para Lussu, la organización federal del Estado debía estar en relación directa con la democratización del Estado. Por tal razón, él consideraba necesaria una Asamblea federal legislativa (39). Sin embargo, en la Asamblea constituyente, la clara y significativa propuesta y fórmula de Lussu «Cámara de las Regiones», apoyada asimismo por el comunista independiente señor Nobile, fue rechazada por casi todos los otros grupos parlamentarios. También por los parlamentarios liberales señor Einaudi y señor Bozzi, quienes en una primera fase del debate en el seno de la Subcomisión se habían expresado a favor de una Cámara «regional»; en la Asamblea, en cambio, votaron finalmente contra la fórmula del Senado «de base regional».

En nuestra Constitución republicana, de regionalista en la composición del Senado quedó bien poco. Hasta el presente, la norma constitucional según la cual el Senado «es elegido sobre una base regional», ha hecho de la región una mera circunscripción electoral (40), pero nada impide que esta fórmula constitucional pueda ser revitalizada a través de la transformación del Senado en Cámara de las Regiones.

3. EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DEL SENADO TRAS LA EFECTIVA OPERATIVIDAD DE LAS REGIONES

Hasta comienzos de los setenta, fue objeto de particular atención por parte de los constitucionalistas el problema de la efectiva operatividad de la Constitución, más que el de la necesidad de su reforma. En estos mismos años, en cambio, la nueva realidad regional (41), tras la elección de los Consejos regionales en 1970, inducía a reflexionar acerca de la oportunidad de retomar la idea, que la Asamblea constituyente no quiso aprobar,

(38) *Federalismo*, en *op. cit.*, pág. 161.

(39) *Federalismo*, en *op. cit.*, pág. 167.

(40) También en tal sentido C. MORTATI, *Mozione sulla riforma costituzionale dello Stato*, en «Politica d'Oggi», 1946, 1-2-3, pág. 13.

(41) E. ROTELLI (a cargo de), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, 1973, y del mismo autor *L'avvento della regione in Italia*, Milano, 1967.

de una segunda «Cámara de las Regiones» (42), de un «Senado de las autonomías» (43).

En los inicios de los años ochenta, cuando la cuestión de las innovaciones constitucionales empezó a convertirse en objeto de un interesante foco científico de atención, la propuesta más significativa de transformación del Senado, sugerida en el ámbito de un proyecto amplio y articulado de reforma constitucional, fue la de Galeotti inspirada en el modelo del *Bundesrat* alemán (44). Sin embargo, en sede política, la atención de la primera Comisión bicameral para las reformas constitucionales, presidida por Bozzi, se orientó principalmente hacia una tentativa de racionalización de la forma de gobierno; así, en dicha Comisión quedaron sustancialmente aparcadas las propuestas de transformación del Estado italiano en Estado federal y del Senado en Cámara de las Regiones. En lo que concierne a la reforma del Parlamento, la tarea emprendida por la Comisión Bozzi parecía encaminarse hacia una diferenciación por funciones de las dos Cámaras (45), mientras que por su lado los comisarios comunistas volvieron a proponer la hipótesis del parlamento monocameral.

El mayor número de propuestas de reforma del Parlamento, hasta los años ochenta, tendía principalmente a favorecer una racionalización del bicameralismo, iniciada con las leyes constitucionales de 9 de febrero de 1963, núm. 2, y de 27 de diciembre de 1963, núm. 3, que habían modificado los artículos 56 y 57 de la Constitución. Con esta reforma, que redujo el

(42) N. OCCHIOUPO, *op. cit.*, pág. 76. Según este autor, los «senadores deberían ser elegidos por los Consejos de cada región, designados no entre los miembros del Consejo, sino entre ciudadanos que eventualmente reúnan determinados requisitos» (cit. pág. 76); del mismo autor *Le Regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, en «Le Regioni», 1989, pág. 1333.

(43) P. AIMO, *op. cit.*, pág. 210.

(44) De esos años data el proyecto de reforma del «grupo de Milán», cfr. G. F. MIGLIO (a cargo de), *Verso una nuova costituzione. Costituzione vigente e crisi del sistema politico. Cause ed effetti*, 2 vol., Milano, 1983, y, en particular, la intervención de S. GALEOTTI, quien se detiene asimismo en la propuesta del Senado o Cámara de las Regiones, que por su estructura se inspira en el *Bundesrat* alemán (vol. primero, pág. 408).

(45) Sobre este punto ya se había pronunciado, algunos años antes, una parte significativa de la doctrina: P. BARILE - C. MACCHITELLA, *I nodi della Costituzione*, Torino, 1979; A.A. CERVATI, *Parlamento e funzione legislativa*, en AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, págs. 42-64; E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, en AA.VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milano, 1980.

mandato del Senado de seis a cinco años, se «elimina la única diferencia relevante entre las dos ramas del Parlamento» (46).

Si todavía en los años ochenta la mayor parte (47) de las propuestas perseguía innovar el sistema bicameral a través de su superación o, cuanto menos, su cambio de rumbo hacia formas de bicameralismo imperfecto (48), sin tocar no obstante el tema de la forma de Estado, será sólo a partir de los años noventa cuando se abra paso en Italia la idea de una reforma de la segunda Cámara en sentido federal. Pese a que no se llegara a alcanzar ningún acuerdo sobre un texto, en la «segunda» Bicameral se produjo un debate sobre la hipótesis de una composición mixta del Senado constituida en una mitad por miembros elegidos por sufragio universal directo, y en la otra mitad por los Presidentes de las Regiones, además de consejeros regionales tanto de la mayoría como de la minoría (49).

Sin embargo, la «tercera» Bicameral, prevalentemente orientada hacia una concepción municipalista (50) del federalismo, en su proyecto de ley de revisión constitucional se plegaba a una hipótesis de pequeñas reformas o «reformillas» (*reformette*), previendo solamente la institución en el seno del Senado de una Comisión de las Autonomías territoriales. Dicha Comisión –investida de funciones dictaminadoras o consultivas en los procedimientos legislativos relativos a los proyectos de ley en materia de presupuestos y

(46) S. LABRIOLA, pág. 397.

(47) A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, en «Democrazia e diritto», 1981 y en la misma revista G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del parlamento*; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1979.

(48) S. LABRIOLA, *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, en AA.VV., *Parlamento Istituzioni Democrazia*, Milano, 1980.

(49) C. FUSARO, *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, en S. GAMBINO (a cargo de), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, pág. 524.

(50) La pérdida de peso político en el proyecto viene confirmada no sólo por la composición del Senado, sino también por la previsión de la Conferencia permanente para las relaciones entre Estado, Municipios, Provincias y Regiones, que reproduce a nivel gubernamental «la caleidoscópica estructura del Senado, alejándose de las correspondientes Conferencias existentes en los ordenamientos alemán y austriaco compuestas por representantes de la Federación y de los Länder», (R. BIFULCO, *Introduzione*, en *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cargo de V. ATRIPALDI y R. BIFULCO, Torino, 1998, cit. pág. 7).

rendición de cuentas, de administración y contabilidad del sector público, de tributos y de instituciones, de disciplina y reparto de los fondos de compensación, estando llamada asimismo a expresar un no mejor especificado «dictamen» sobre las cuestiones relativas a los municipios, las provincias y las Regiones (artículo 97, apartado 2, del proyecto)— habría estado «presidida por un senador, formada en un tercio por senadores, en otro tercio por los Presidentes de las Regiones y de las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano, y en el tercio restante por representantes de los Municipios y de las Provincias elegidos según modalidades establecidas mediante ley aprobada por las dos Cámaras» (artículo 97, apartado 1, del proyecto). El proyecto, por tanto, confirmaba la estructura bicameral del Parlamento, sacrificando el elemento central que hoy en día constituye «la más contundente justificación» (51) para el mantenimiento de una segunda Cámara: la representación territorial.

Pese a seguir obteniendo siempre un amplio grado de consenso en la cultura iuspublicista, la hipótesis de transformar el Senado en una Cámara de las Regiones se enfrenta con no pocas reticencias. De hecho, aunque inspirado en el modelo alemán, incluso el proyecto federalista elaborado por el denominado Comité Speroni (52) —designado con arreglo al artículo 29 de la ley núm. 400/1988, a través del decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 14 de julio de 1994— proponía una Cámara de las autonomías, con representantes de municipios, provincias y regiones, como alternativa a la Cámara de las Regiones.

4. ¿QUIÉN SE OPONE Y POR QUÉ A LA INTRODUCCIÓN DE LA CÁMARA DE LAS REGIONES?

La pregunta es retórica, sobre ser conocida para todos la respuesta. Ante todo, se muestran contrarios los senadores por razones de «supervivencia», pero también los alcaldes y los presidentes de las Provincias, los cuales en estos momentos ya han asumido un importante papel político-institucional tanto en el ámbito local como en el nacional (basta pensar en los alcaldes de las grandes ciudades).

(51) G. BUSIA, *Una prima lettura degli articoli del progetto della Bicamerale sul Parlamento e le fonti normative*, en «Nomos», 1997, núm. 1, pág. 48.

(52) S. ORTINO, *Relazione sulla parte riguardante la forma di Stato*, en Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, *Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, Roma, 1995.

Para debilitar la oposición por parte de Municipios y Provincias, Pitruzzella (53), remitiéndose a la experiencia francesa de la V República en la que se constata que la mayor parte de los parlamentarios acumulan asimismo un cargo electivo en el ámbito local (54), propone eliminar las barreras legales que impidan la entrada de los Alcaldes y de los presidentes de las Provincias en el Parlamento. Se trataría, por consiguiente, de intervenir en la regulación de las causas de inelegibilidad y de las incompatibilidades que prevé la incompatibilidad entre el cargo de parlamentario y el de consejero regional (artículo 122, apartado 2, de la Constitución) y según la cual son inelegibles los alcaldes de los Municipios con población superior a 20.000 habitantes y los Presidentes de las Juntas provinciales (artículo 7 del Decreto del Presidente de la República 361/1957). El enriquecimiento de la representación política con la de ámbito territorial en la perspectiva de una Cámara federal requiere, por tanto, la supresión de la inelegibilidad y de la incompatibilidad, al menos con relación al cargo de senador, sin que ello comporte su necesaria extensión también a los diputados (55).

Ahora bien, incluso después de eliminado el obstáculo de las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, no creo que se desvanecieran las críticas de los alcaldes y de los presidentes de Provincia a la introducción de un Senado de las Regiones. En efecto, todavía permanecerían abiertas algunas cuestiones que van más allá del problema de la acumulación de cargos, cuestiones que afectan directamente al problema de la estructura misma del Senado, como por ejemplo la opción entre una Cámara de las Regiones basada en el modelo alemán y una «Cámara de las autonomías» con representantes de municipios, provincias y regiones.

5. ¿HACIA UN «FEDERALISMO POLICÉFALO»?

La «Cámara de las autonomías» compuesta por representantes de municipios, provincias y regiones presupone la opción a favor de un «federalismo policéfalo», esto es, basado en Regiones, Provincias y Municipios; al contrario, la constitución de la Cámara de las Regiones es la lógica conse-

(53) G. PITRUZZELLA, *Parlamento e sistema delle autonomie*, en www.aic2000.unifi.it

(54) Sobre tal punto, véase F. CHEVALIER, *Le sénateur français 1875-1995. Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, Paris, 1998, pág. 293.

(55) Pitruzzella, en cambio, propone su supresión *tout court*.

cuencia del federalismo basado prevalentemente en dos niveles estatales (Federación y Estados regionales), en un contexto que ve en los municipios unos instrumentos de descentralización de los Estados regionales (56). El «federalismo policéfalo» no simplifica el circuito decisorio (centro y periferia); no resuelve, sino más bien complica, el problema de las relaciones entre Regiones y entes locales, puesto que en ausencia de mecanismos asentados de coordinación y de cooperación, puede determinar fácilmente situaciones de contraposición y de conflictividad endémica (57). Por esta razón, más que orientarse hacia un federalismo italiano de las «cien ciudades» (58), basado principalmente en los municipios (59) o en la equiparación de los entes locales territoriales con las Regiones, es preferible la adopción del modelo federal clásico articulado sobre la base de dos sujetos institucionales prevalentes (Federación y Estados regionales), de la subsidiariedad y de la Cámara de las Regiones.

Una vez operada la opción a favor de una Cámara de las Regiones todavía restaría por resolver, no obstante, el problema de las diversas y posibles opciones referentes a su composición: representación de los Consejos regionales (modelo austriaco), elección directa de los senadores (como en el caso estadounidense tras la aprobación de la VIII enmienda), representación de las Juntas regionales (modelo *Bundesrat* alemán), composición mixta (como en España y en Bélgica).

6. EL ANTIMODELO: EL CASO AUSTRIACO

La experiencia constitucional nos enseña que, respecto al modelo alemán (60), el *Bundesrat* austriaco posee una menor influencia, ya sea a causa

(56) D. SCHEFOLD, *Federalismo e governo locale nella R.F.T.*, en C. AMIRANTE (a cargo de), *Federalismo, sistemi regionali e governo locale*, Cosenza, 1986, págs. 27 ss.

(57) G. D'IGNAZIO, *La nuova forma di Stato nel progetto di riforma costituzionale*, en *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, a cargo de S. GAMBINO, Roma, 1998, pág. 14.

(58) E. BIANCO, *Il federalismo delle «cento città»*, en M. SABELLA y N. URBINATI (a cargo de), *Quale federalismo? Intervista sull'Italia del futuro*, Firenze, 1994, págs. 131 ss.

(59) F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996, pág. 103.

(60) P. WAGUET, *Allemagne-Le Bundesrat*, en J. MASTIAS - J. GRANGÉ, *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris, 1987, pág. 105; C. ANTONUCCI, *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla*

del carácter secundario de las funciones a él asignadas (61), ya sea por una composición (62) meramente política que menoscaba su papel de órgano representativo de las autonomías. En efecto, el Consejo federal austriaco es considerado con mucho uno de los aspectos más débiles del federalismo austriaco (63), pese a haberse producido, en los años ochenta, algunas reformas tendentes a su reforzamiento (64). Y no es una causalidad que, a comienzos de los años noventa, fuera suscrito entre el Canciller federal austriaco y el Presidente de la Conferencia de los representantes de los *Länder* un *Acuerdo político sobre la reforma del Estado federal* que preveía, entre otras cuestiones, una reforma sustancial del Consejo federal, con vista a convertir a este último en una verdadera y auténtica Cámara de los *Länder* (65). Sin embargo, después de tantos años, la auspiciada reforma no ha sido realizada.

En especial, la experiencia austriaca constituye un ejemplo significativo que revela hasta qué punto es estrecha la relación de conexión entre sistema político, forma de Estado y forma de gobierno. Efectivamente, la estructura organizativa de los tres partidos políticos más importantes y las políticas neo-corporativas ejercen una notable influencia sobre la representación política y territorial, sobre el funcionamiento del Consejo nacional y, en particular, del Consejo federal (66). El partido socialista (SPÖ), el partido popular (ÖVP) y el partido liberal (FPÖ) poseen una organización

Costituzione del '49, en *Il Politico*, 1997; F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, Università degli Studi di Trento, 1997.

(61) P. WAGUET, *Autriche-Le Bundesrat*, en *op. cit.*, pág. 133; B. C. FUNK, *Federalismo e democrazia nella Costituzione austriaca in una prospettiva europea*, en G. ZAGREBELSKY (a cargo de), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, 1994, págs. 211 ss.

(62) Cada parlamento provincial (*Landtag*, o *Dieta de los Länder*) envía a sus propios representantes al Consejo Federal (*Bundesrat*), de modo proporcional a la población (de un mínimo de 3 a un máximo de 12 por *Land*).

(63) T. ÖHLINGER, *Regionalismo in Austria: lo Stato federale accentrato*, en *Le Regioni*, pág. 1984, pág. 285; H. SCHÄFFER, *Il federalismo austriaco: stato e prospettive*, en *Quaderni costituzionali*, XVI, 1996, 2, pág. 182; R. BIFULCO, *Il federalismo austriaco al bi-vio: maggiore cooperazione o riforma della seconda Camera?*, en S. GAMBINO (a cargo de), *Stati nazionali e poteri locali*, *op. cit.*, pág. 741; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia ed Europa. Centro e periferie a confronto*, Padova, 2001, pág. 151, nota 5.

(64) R. BIFULCO, *op. cit.*, págs. 742-745.

(65) P. PERNTHATER, *op. cit.*, pág. 138.

(66) R. BIFULCO, *op. cit.*, pág. 755.

más bien centralizada, lo que es tanto más cierto si se repara en que los políticos de los *Länder* dependen de las cúpulas nacionales de los partidos.

La adopción del modelo austriaco acabaría, por ende, por infundir más ánimos a la ya predominante tendencia al centralismo de los partidos italianos, tendencia que vendría ulteriormente reforzada asimismo en el supuesto de que se pensase en términos de elección directa de los miembros del Senado (67).

Por las referidas razones, no resulta convincente la reciente propuesta de un Senado compuesto «en una mitad por representantes elegidos por sufragio nacional directo y en la otra mitad por representantes de la Región elegidos inmediatamente después de la toma de posesión del nuevo Consejo regional» (68).

En este mismo orden de cosas, en Alemania se registra asimismo un crecimiento de conflictividad política en el seno de su sistema, precisamente en relación con el papel del *Bundesrat*, el cual parece «transformarse de

(67) También la experiencia suiza nos revela que la opción por parte de los cantones de la elección directa popular de los componentes del Consejo de los Estados ha debilitado el papel de este último como instrumento directo de participación de los cantones en el proceso legislativo, «y si sobrevive algún ámbito de autonomía, éste se encuentra de alguna manera ligado a la articulación cantonal de los partidos políticos» (A. TRUINI, *op. cit.*, pág. 150. Véase asimismo B. KNAPP, *Problemi attuali del federalismo in Svizzera*, en «Quaderni costituzionali», XVI, 1996, núm. 2, págs. 165-166). Por lo demás, particularmente significativa es la experiencia estadounidense. En efecto, tras la reforma de 1913, la elección directa de los miembros del Senado ha acentuado el carácter político-partidario de la representación de la segunda Cámara (véase D.J. ELAZAR, *American Federalism: a view from the State*, New York, 1984, págs. 180 ss.; M. COMBA, *Il modello americano*, en F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1998, págs. 213 ss.; A. TRUINI, *op. cit.*, pág. 148 nota 2; S. VOLTERRA, *Il "contropotere": presente e futuro del Parlamento negli Stati Uniti d'America*, en *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, a cargo de L. VIOLANTE con la colaboración de F. PIAZZA, *op. cit.*, pág. 1296). Sin embargo, debe recordarse que la escasa disciplina de partido —elemento típico del sistema de partidos estadounidense, llamado por tal razón «pseudobipartidismo» (M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 18ª ed., 1990, pág. 141 y pág. 374) o «bipartidismo suave» (J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2ª ed., Paris, 1979, tomo I, págs. 289-290)— hace del sistema de partidos estadounidense un «condominio de poder» (S. VOLTERRA, *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, 1963, pág. 225). La representación político-partidaria del Senado estadounidense no altera la función originaria del Senado (*Il Federalista*, LXII), que apunta a la relación entre gobierno federal y gobiernos estatales, con objeto de garantizar la autoridad de estos últimos.

(68) *Quaderni di approfondimento*, a cargo del Departamento para las reformas institucionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, Roma, 2001, pág. 136.

órgano federativo de participación de los *Länder* en instrumento en manos de la oposición parlamentaria con el fin de impedir la acción de gobierno determinada en torno al eje mayoría parlamentaria-ejecutivo» (69). El problema radica en que el *Bundesrat*, en el ejercicio de sus funciones, opera solamente como contrapeso del *Bundestag* y del Gobierno federal, pero no asimismo como órgano que colabora en la política federal. Ello no obstante, tal problema no cabe imputarlo a la composición, a la naturaleza o a la función constitucional desempeñada por el *Bundesrat*, sino a la crisis del modelo cooperativo, debido a los profundos cambios sociales estructuralmente derivados, más allá de factores locales o nacionales, también y sobre todo de factores externos como, por ejemplo, la globalización económica.

7. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS: HIPÓTESIS DE REFORMA

Para evitar problemas en el funcionamiento del sistema de gobierno reviste importancia que, así como en Alemania, también en Italia la segunda Cámara no participe en la relación de confianza que caracteriza la forma de gobierno parlamentaria (70). Esto es particularmente importante en el marco de una transformación del Senado en sentido federal, pero también sería deseable en la situación actual, dados los problemas que se han venido generando con la introducción del nuevo sistema electoral después de 1993.

En conclusión, tras el fracaso de la tercera Bicameral, que de todos modos no preveía, como ya se ha dicho, una verdadera y auténtica Cámara de las Regiones, la perspectiva de una transformación del Senado en sentido federal no parece de fácil puesta en práctica; sin embargo, si se dan por buenas las declaraciones oficiales de la mayor parte de los partidos políticos favorables a dicho cambio, semejante reforma parece posible.

De cualquier manera, parece oportuno que también en sede científica continúe el debate sobre la reforma del Senado. Una vez ponderada la exigencia de la transformación del Senado en Cámara de las autonomías territoriales, en consecuencia asimismo con la cada vez más evidente tendencia

(69) F. PALERMO y J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, en *Le Regioni*, núm. 6, 1999, cit. pág. 1102.

(70) M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, en *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, 1968, y del mismo autor *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972.

al cambio de la forma de Estado en sentido federal, la composición de la segunda Cámara se convierte en el meollo de la cuestión a resolver. A este respecto, cabría volver a proponer el texto elaborado por la Conferencia de Presidentes de las Regiones y de las Provincias autónomas, que a su vez retomaba el proyecto elaborado por una Comisión de la Junta regional de la región Emilia Romagna (71). En él se proponía un Senado federal compuesto por representantes designados y revocados por los ejecutivos de las Regiones (72), como en Alemania, en donde son los gobiernos de los *Länder* los que envían a sus representantes al *Bundesrat* (de 3 a 6 miembros, según el criterio proporcional de la población, artículo 52 de la Ley Fundamental de Bonn). Con apoyo en el mencionado proyecto –aprobado por la Conferencia en su sesión de 7 de noviembre de 1996 y por los Consejos regionales de Emilia Romagna, Piamonte, Lazio, Toscana y Veneto en enero de 1997–, cualquier región habría debido disponer en el Senado de un voto ponderado a su población residente e indivisible.

Un Senado compuesto por la representación de los ejecutivos regionales reforzaría ulteriormente, tras las recientes innovaciones constitucionales, el papel de las Regiones, haciéndoles entrar directamente en el circuito nacional de las decisiones político-parlamentarias. Los componentes de la segunda Cámara deberían quedar vinculados a las directrices de los gobiernos regionales mandatarios. Esos miembros de la segunda Cámara no deberían poder hacer valer, por ende, el denominado «mandato libre» que, como se desprende de la experiencia austriaca, hace a los miembros de la Cámara alta más sensibles a las directrices procedentes de su partido de pertenencia que a los intereses de los *Länder* (73).

(71) L. MARIUCCI (a cargo de), *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, 1996, y para una primera aproximación, I. CIOLLI, *Il federalismo in Italia: una scelta possibile?*, en I. CIOLLI y L. DOMENICHELLI, *Le ragioni del federalismo. Il dibattito sulla riforma dello Stato*, Roma, 1997, págs. 129 ss.

(72) Véase L. MARIUCCI, *Introduzione*, en CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista*, Milano, 1997; F. PIZZETTI, *La proposta delle Regioni*, en *Le istituzioni del federalismo*, 1997, núm. 1, págs. 11 ss.; C. PINELLI, *I progetti di revisione del Titolo V della Costituzione e il «federalismo d'esecuzione»*, en *Le Regioni*, 1996, págs. 221 ss.

(73) F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e seconda Camera*, Trento, 1997, pág. 473; T. ÖHLINGER, *Regionalismo in Austria: lo Stato federale accentrato*, en «Le Regioni», 1984, pág. 285; A. TRUINI, *op. cit.*, pág. 151; H. SCHÄFFER, *El Consejo federal austriaco. Derecho constitucional, práctica política, planes de reforma*, en Senado-Centro de reforma constitucional (a cargo de), *La reforma del Senado*, Madrid, 1994, pág. 339; R. BIFULCO, *op. cit.*, pág. 742.

Soluciones diversas de la de un Senado compuesto por los ejecutivos de las Regiones, como por ejemplo aquéllas que se apoyan en la representación de los Consejos regionales (modelo austriaco), o en la elección directa de los senadores (modelo estadounidense), acaban por padecer como consecuencia la homologación de las dos Cámaras y su superposición al sistema regional. Y dicha equiparación convertiría al Senado en el punto de llegada de la carrera política local, y no en el punto de encuentro entre gobierno federal y gobiernos regionales.