

## REFORMAR LA CONSTITUCIÓN: ¿LA «CIRUGÍA DE PRECISIÓN» OBVIA LA ADAPTACIÓN DEL RESTO DEL ORDENAMIENTO? UN ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO ITALIANO

REFORMING THE CONSTITUTION: DOES “PRECISION SURGERY” OBVIATE THE ADAPTATION OF THE REST OF THE LEGAL SYSTEM? AN ANALYSIS BASED ON THE ITALIAN CASE

Samuele GHERARDI

Investigador Predoctoral en Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-2012-2182>

Fecha de recepción del artículo: octubre 2021

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2021

### RESUMEN

*«Una, ninguna y cien mil», son las maneras de reformar el ordenamiento, reza una expresión de Pirandello. Todas ellas pueden llevar a alcanzar el objetivo planteado por el legislador; pero la legitimidad del procedimiento y la puntualidad del ámbito de revisión no son siempre indicativos de un producto final completo, esto es, perfectamente aplicable al sistema jurídico vigente.*

*Para demostrar lo aducido, se trae como ejemplo la revisión constitucional de reducción del número de parlamentarios en Italia de 2020. El intento no es el de estimar si la disposición en cuestión encarna alguna discriminación normativa, sino ilustrar –también de forma visual– la dureza del impacto que puede conllevar una reforma constitucional en su proyección real, particularmente en el ámbito parlamentario.*

*Palabras clave: Derecho parlamentario, reforma constitucional, sistema electoral, Reglamentos.*

### ABSTRACT

*“One, none and a hundred thousand”, the ways of reforming the legal system, to use Pirandello’s expression. All of these can lead to achieving the objective set by the legislator, but the legitimacy of the procedure and the accuracy of the scope of the revision are not always indicative of a complete end product, i.e. one that is perfectly applicable to the existing legal system.*

*To demonstrate this, the constitutional review of the reduction of the number of parliamentarians in Italy in 2020 is used as an example. The intention is not to assess whether the provision in question embodies any normative discrimination, but to illustrate –also visually– the harshness of the impact that a constitutional reform can have on its actual projection, particularly in the parliamentary sphere.*

*Keywords: Parliamentary law, constitutional reform, electoral system, Standing orders.*

SUMARIO: I. EL CONTENIDO DE LA REFORMA DE 2020. II. ¿ALCANCE LIMITADO SIGNIFICA IMPACTO REDUCIDO EN EL ORDENAMIENTO? 1. *La formación de las Cámaras: el sistema electoral post reforma.* 2. *El funcionamiento de la Cámaras.* 2.1 De la organización y funcionamiento de la Cámara. 2.2 De la formación de los Grupos parlamentarios. 2.3 *Delle Giunte* (de las Juntas). 2.4 De la Asamblea y de las comisiones. 2.5 Del debate. 2.6 De las votaciones. 2.7 Del procedimiento legislativo. 2.8 Los delegados regionales para la elección del presidente de la República. III. REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

La visibilidad de una reforma de los Reglamentos parlamentarios no es comparable, desde luego, con la que garantiza un proyecto o una proposición de reforma constitucional. La posibilidad de conseguir una ventaja política de este tipo de iniciativas es disímil.

El ordenamiento español ya ha demostrado en dos ocasiones estar listo para aguantar el peso de las revisiones del texto constitucional, y doctrina relevante lleva años debatiendo sobre el *quid* reformar, basándose principalmente en argumentos que parten de la «obsolescencia» de la Constitución (entre otros, García Roca *et al.*, 2014: 16 y ss.). De modo que la intención de este artículo será tomar como ejemplo el ordenamiento italiano para demostrar al lector español no solo la importancia del contenido de la reforma y del *quomodo* reformar (Gherardi, 2019), sino también las necesidades y consecuencias a las que se somete el sistema aun cuando la revisión que se tome en consideración siga unos parámetros que no «estresan» (Lupo y Piccirilli, 2016) demasiado el ordenamiento.

No es ocioso recordar que la Carta italiana ha sido reformada en un total superior a cuarenta artículos desde la aprobación de la Constitución de 1948, hecho que no ha coincidido con el número de reformas a los Reglamentos de las Cámaras. Sin embargo, una serie de reformas constitucionales no acompañadas de una modificación de los Reglamentos podrían crear una discrasia entre la Constitución resultante y los pilares del funcionamiento de las Cámaras, mermando profundamente el desarrollo de la actividad de estas.

Por ello se estudiará a continuación un ejemplo específico de reforma constitucional, aprobada por las Cámaras mediante el procedimiento ordinario de revisión *ex* artículo 138 de la Constitución italiana (en adelante, CI) y confirmada por referéndum en los días 20 y 21 de septiembre de 2020. Objetivo del trabajo es preguntarse si es posible no modificar el resto del ordenamiento al margen de reformas como esta, que puede ser clasificada como «menor» o «quirúrgica», o, de lo contrario, qué adecuaciones necesitaría. Dicho de otra manera, se analizará si es autoaplicativa, desestructurando primero el contenido para después ver si los preceptos necesitan de normación especial. La remisión extendida que se proporcionará en particular a especificidades del derecho parlamentario italiano no tiene como objetivo el de limitar la lectura del artículo a los interesados con

conocimientos avanzados en la materia, sino, al contrario, dar una idea de la mole de trabajo para las Cámaras que conlleva especialmente —o debería conllevar— la reducción de los representantes.

La incidencia del recorte de la cifra de los parlamentarios tendría consecuencias parecidas *mutatis mutandis* en todos los sistemas. Poniéndonos por un instante en el caso de una reducción de los miembros del Congreso de los Diputados, no sería efectivamente suficiente la revisión del art. 162.1 LOREG para bajar hasta un mínimo de trescientos diputados (en conformidad con el art. 68.1 CE) y poco más; o incluso para bajar de los trescientos diputados no bastaría con reformar un párrafo de la Constitución y algunos artículos de la LOREG, sino que, como se verá en este artículo, se demostraría como una reforma terriblemente invasiva.

## I. EL CONTENIDO DE LA REFORMA DE 2020

La propuesta de ley constitucional A.C. 1585-B<sup>1</sup> fue aprobada en segunda deliberación en la Cámara de los Diputados italiana, en la sesión del 8 de octubre de 2019, siendo uno de los puntos del «contrato de Gobierno» (Guarnier, 2020: 85) del Ejecutivo Conte II. En la redacción final del texto se prevé la drástica reducción del número de los diputados —que con la modificación del párrafo 2, art. 56 CI, pasa de seiscientos treinta a cuatrocientos— y de los senadores —que reformando el párrafo 2, art. 57 CI, pasa de trescientos quince a doscientos. En manera proporcional, en los mismos párrafos se ha reducido un tercio también la composición de la *circonscrizione Estero* (circunscripciones de residentes en el extranjero) de cada Cámara (de doce a ocho miembros en la Cámara baja, de seis a cuatro miembros en la Cámara alta). El artículo 2, letra b), de la ley establece, de un lado, un número mínimo igual de representación de senadores entre Regiones y Provincias Autónomas (manteniendo las excepciones del Molise y del Valle de Aosta), y procede a rebajar este número mínimo de siete a tres senadores (así ocurre en la nueva versión del art. 57.3

---

<sup>1</sup> A.C. refiere *Atto Camera*, seguido por el número del acto, identificando una iniciativa en la Cámara de los diputados. De la misma manera, A. S. (*Atto Senato*) indica la identificación de un acto en el Senado. Estas siglas sustituyen el nombre completo del acto (ej.: «Disegno di legge costituzionale...»).

CI). La letra c) del mismo artículo sustituye el texto del cuarto párrafo del artículo 57 CI para regular también la repartición de los escaños en las Provincias Autónomas con la regla de los cocientes enteros y de los altos restos. Así, el artículo 3 de la ley constitucional modifica el poder del presidente de la República de nombrar a los senadores vitalicios, pasando de poder «nombrar a cinco ciudadanos como senadores vitalicios» por los méritos previstos en el artículo, a que «el número total de senadores en funciones designados por el presidente de la República no podrá exceder en ningún caso de cinco». Si para el lector atento resulta redundante, no es baladí mencionar que siendo un cargo vitalicio se podría dar la situación en la que los cinco senadores ya hayan sido nombrados por presidentes de mandatos anteriores, resultando en este caso nulo el poder de selección del presidente en su cargo. El último artículo del texto aprobado, por ende, introduce los plazos para la aplicación dispositiva de la reforma, individuando la primera disolución de las Cámaras sucesiva a la entrada en vigor del texto de reforma como momento oportuno y, asimismo, «no antes de sesenta días desde la mencionada entrada en vigor». El legislador ha estimado oportuno distinguir así la entrada en vigor de la reforma –que coincide con su publicación– de su aplicabilidad.

El texto aprobado por las Cámaras ha sido posteriormente sometido a referéndum constitucional «confirmativo»<sup>2</sup>, y una vez recibido el consentimiento popular se ha publicado con el nombre «ley constitucional 19 de octubre de 2020, n. 1, *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*». En síntesis, el objetivo evidenciado por el Departamento para las Reformas Institucionales de la Presidencia del Consejo de

---

<sup>2</sup> Se recuerda aquí el contenido del art. 138 CI: «Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán aprobadas por cada Cámara en dos deliberaciones sucesivas con un intervalo no inferior a tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda votación.

Las propias leyes se someterán a referéndum popular cuando, en los tres meses siguientes a su publicación, lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. Una ley sometida a referéndum no se aprobará si no es por mayoría de votos válidos.

No se celebrará un referéndum si la ley ha sido aprobada en segunda votación por una mayoría de dos tercios de los miembros de cada Cámara». Como regulado en el art.138.2 CI, un quinto de los senadores (más precisamente setenta y uno) presentaron una petición de sumisión del texto de reforma a referéndum popular ante la casación.

Ministros era el de favorecer la mejora del procedimiento decisorio de las Cámaras y reducir el coste de la política<sup>3</sup>, contrarrestando la crisis de legitimación del Gobierno democrático-representativo. Los argumentos principales de los autores son la calidad (y no cantidad) de los representantes, la mayor eficiencia de los procedimientos decisorios y la disminución del coste de la política (Buffoni, 2020: 243). Recuperando la expresión de Zagrebelsky esta se definiría como la «paradoja de las reformas», por «la situación en la que una reforma compartida por el cuerpo electoral, así como considerada útil, tiene, en la práctica, que ser aprobada por los sujetos llamados a sufrir, en sentido negativo, las principales consecuencias de esta» (Romboli, 2021: 267).

Una lectura superficial de esta reforma llevaría a sostener el leve peso de la misma, en línea con toda una parte de la doctrina que apostaba por reformas constitucionales quirúrgicas, de alcance limitado y cuanto más pactadas entre los grupos, en sentido contrario a la dirección tomada por el Gobierno Renzi de las maxirreformas en la XVII legislatura. A pesar de nuestra posición favorable a reformas de alcance reducido llevadas a cabo por mayorías amplias, esto no excluye que puedan tener efectos generalizados para el ordenamiento. Se optará entonces por dividir el estudio entre los efectos en la formación de las Cámaras y los relativos a su funcionamiento.

## II. ¿ALCANCE LIMITADO SIGNIFICA IMPACTO REDUCIDO EN EL ORDENAMIENTO?

### 1. *La formación de las Cámaras: el sistema electoral post reforma*

La parte del ordenamiento que más visiblemente resulta afectada por la reforma es la selección de los parlamentarios en el momento electoral. La reducción del 36,5% de los miembros de ambas Cámaras inevitablemente redimensiona la relación entre el número de parlamentarios y el número de ciudadanos. Después de la fijación del número de diputados y senadores, a través de la ley constitucional 9 de febrero de 1963, n.2, en seiscientos treinta diputa-

---

<sup>3</sup> Así resumido en el informe <http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>

dos y trescientos quince senadores, se configuraba una relación entre diputados y ciudadanos de 1/96.000, y de 1/192.000 con respecto a los senadores<sup>4</sup>. Esta se modifica aproximándose a una relación 1/151.000 diputados/ciudadanos y 1/302.000 senadores/ciudadanos, aumentando de forma significativa la distancia entre parlamentario y ciudadano. Sin embargo, no es objeto de este trabajo alimentar el debate sobre el fondo de la cuestión, es decir, si aumentar el número de habitantes por representante termina por afectar negativamente sobre la relación entre estos y los electores (Porena, 2019: 5), produciendo un gran daño al principio de representación (Clementi, 2019: 19) o si esta afirmación infravaloraría demasiados factores exógenos (Volpi, 2020: 57). Nuestra intención es analizar si la alteración del texto constitucional se cierra en sí o necesita de ulteriores modificaciones sobre el sistema electoral.

Recordaba la *Corte Costituzionale* la esencialidad de las leyes electorales en la sentencia 1/2014, y por este motivo ante las posibles desconfiguraciones de la actual ley electoral (ley n. 165/2017, de 3 de noviembre de 2017<sup>5</sup>) sucesivas a la reforma constitucional, el legislador nacional ha decidido adoptar una posición de cautela aprobando la ley 51/2019. En los primeros dos artículos de la ley de reforma de los «textos únicos para la elección de Cámara y Senado», se hace el esfuerzo de sustituir las referencias a las cifras que regulaban la selección de candidatos de las cuotas relativas a colegios plurinominales y uninominales, introduciendo una proporción más genérica de repartición de los escaños. El art. 1 de la ley asigna la fracción de 3/8 de los colegios de la *Camera* de forma uninominal, y el resto –recordando las excepciones– de forma plurinominal, mientras el art. 2.1.a).1 prevé para el Senado que «el territorio nacional se divide en un número de circunscripciones uninominales igual a las tres octavas partes del número total de escaños a elegir en las circunscripciones

---

<sup>4</sup> Hay que recordar que la ley constitucional 23 de enero de 2001, n.1, aumentaba la relación comentada en ambas Cámaras al reservar la elección de doce diputados y seis senadores a los ciudadanos italianos residentes al extranjero.

<sup>5</sup> Recordemos que con esta ley se introdujo en Italia un sistema electoral mixto, compuesto *grossomodo* por un 61% de escaños repartidos con una fórmula electoral proporcional con colegios plurinominales, un 37% con una fórmula mayoritaria con colegios uninominales, y el 2% por la *circoscrizione Estero* en cada Cámara.

regionales», generando dudas en más de uno sobre esta formulación (entre otros, Tarli Barbieri, 2020: 212 y ss.).

Además de la tutela sobre el número de los colegios, el artículo tercero de esta ley delega en su primer apartado al Gobierno «adoptar un decreto legislativo para la determinación de los colegios uninominales y plurinominales para la elección de la Cámara de los Diputados y del Senado de la República». La mencionada delegación al Ejecutivo no es nueva, considerando que ya el art. 3.3 de la ley 3 de noviembre de 2017, n. 165, delegaba a este la determinación de los colegios uninominales y plurinominales. Esta función se remitía más precisamente a un comité presidido por el presidente del Instituto Nacional de Estadística italiano y diez expertos en materias atinentes a las funciones que es llamado a desarrollar, comité constituido por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 15 de noviembre 2017 (en adelante, DPCM). Para asegurar la plena actividad de este comité, tras la aprobación de la ley 51/2019 y en vista de la aprobación de la reforma constitucional, el decreto por el que se instituía este órgano ha sido modificado en dos ocasiones, a través del DPCM 5 de diciembre de 2019 y el DPCM 13 de enero de 2021. La relación de estos decretos con la ley constitucional es ínsita en los decretos mismos, que además de modificar la composición del órgano (*rectius*: del comité), fijan un plazo de 30 días desde la publicación de la ley constitucional para que este termine sus trabajos formulando una propuesta motivada para la determinación de los colegios acompañada de una relación sobre las actividades desarrolladas para que sean transmitidos al presidente del Consejo<sup>6</sup>. Finalmente, conforme a la delegación prescrita en la mencionada ley, el Gobierno ha deliberado en sede de Consejo de ministros el decreto legislativo 23 de diciembre de 2020, n. 177, por el que se determinan dichos colegios. Sin embargo, como han puesto algunos en evidencia, «ni siquiera la aprobación del *disegno di legge* [ley 51/2019] conjuraría del todo los riesgos de un vacío legislativo» (Tarli Barbieri, 2020: 207), haciendo necesario el ulterior ejercicio

---

<sup>6</sup> Hasta aquí puede ser útil ver el resumen propuesto por el *Dipartimento per le riforme istituzionali*, en su informe «La riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari», [http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1341/schedaapprofriduzioneparlamentari\\_26agosto2020.pdf](http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1341/schedaapprofriduzioneparlamentari_26agosto2020.pdf), especialmente pp.38 y ss.

de la delegación al Gobierno para determinar la dimensión de los colegios que se ha desarrollado en la forma prevista por ley.

Aun cuando se usen estas precauciones para la aplicación de la ley de reforma, una modificación de la Constitución puede dejar flancos abiertos. Entre otras consecuencias, la reducción proporcional de los diputados y senadores también en la *circoscrizione Estero* aumenta de forma relevante la relación de ciudadanos por número de representantes. En particular, en el Senado, la repartición de un solo escaño para todos los electores en el suelo europeo y de otro para los electores distribuidos en el territorio de América meridional, acrecentaría la primera relación a un escaño por 2.685.815 electores en Europa, y un escaño por 1.559.068 electores en América del Sur. Sin entrar en evaluaciones sobre el aspecto, esta proporción influiría forzosamente en la relación elector/senador, al disminuir a la mitad la fuerza del voto del elector. Dicho de otra forma, se acentuaría definitivamente el carácter mayoritario de la ley 27 de diciembre de 2001, n. 459<sup>7</sup>, vaciando de sentido su art. 11.1 que prevé la asignación de los escaños de manera proporcional. En este sentido, buena parte de la doctrina aprovecharía la ocasión para proponer la total supresión de la *circoscrizione Estero* (Romboli, 2021: 270).

A pesar de que esto pueda parecer suficiente respecto a las modificaciones del sistema electoral, no es menor recordar que tras las dos intervenciones de la Corte Constitucional italiana respectivamente sobre las leyes electorales *Porcellum* e *Italicum*, y ya desde los referéndums electorales a principios de los años 90, el sistema electoral italiano no ha dejado de tener cambios repentinos. Se pueden infravalorar reformas electorales de pequeño alcance —en este caso relacionadas directamente con una reforma constitucional— pero mover una pequeña pieza a menudo desencadena una revisión completa del sistema electoral. Confirmando esta teoría, hoy en día están siendo examinados en la primera comisión *affari costituzionali* (comisión constitucional) de la Cámara de los Diputados cuatro textos de proposición de reforma de las leyes electorales para la selección de los miembros de ambas Cámaras, que adoptan como texto base la proposición de ley A.C. 2329 Brescia, a la que se han unido para

---

<sup>7</sup> Legge 27 dicembre 2001, n. 459, «Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero».

el debate las proposiciones A.C. 2346 Molinari, A.C. 2562 Meloni y A.C. 2589 Sisto<sup>8</sup>. Una posible reforma de la ley electoral podría coincidir con el final de la legislatura, siendo aplicable para la formación de las nuevas Cámaras en 2023 para la XIX legislatura. Además de las normas armonizadoras mencionadas, de la variación en la *circoscrizione Estero* y de las propuestas de reforma del sistema electoral (en sentido proporcional con distorsión mayoritaria, mayoritario con distorsión proporcional o proporcional puro), también hay cambios en la geografía electoral.

A despecho de que sean proposiciones todavía en periodo embrionario, han sido presentados textos de reforma que afectan en particular el artículo 57 CI ya objeto de la reforma comentada. Algunos de estos son parte del paquete presentado por el Gobierno Conte II, que en su intención tenían que acompañar la aprobación de la ley constitucional 1/2020, con potencial efecto «a tren» o «a procesionarias» (Catelani, 2020: 288) o «por etapas» (Luciani, 2020: 245)<sup>9</sup>. Entre estos, en fase de deliberación en comisión se encuentra el A.C. 2238, que plantea la modificación de la elección regional de los senadores (art. 57.1 CI) con una elección más genérica «por circunscripciones», intentando acercarse a la regulación de la elección de los miembros de la otra Cámara, y modificaría también el art. 83

---

<sup>8</sup> Se trata aquí de cuatro proposiciones en sentido completamente opuesto: la C. 2329 Brescia introduciría un sistema proporcional puro derogando los colegios uninominales y elevaría el umbral de acceso a las listas; la C. 2346 Molinari propone volver a las llamadas leyes Mattarella, n. 276 y 277 del 1993 con las que se votó en las elecciones generales de 1994, 1996 y 2001; la C. 2562 Meloni reflejaría un premio de mayoría a la lista que alcanzara al menos el 40% de los votos, manteniendo fija la cuota de los colegios uninominales a 231 en la Cámara y 109 en el Senado (tal y como eran antes de la reforma de reducción del número de parlamentarios); por último, la C. 2589 Sisto intervendría manteniendo como en la proposición Meloni la cuota de los colegios uninominales a 231 en la Cámara y 109 en el Senado, con una evidente torsión en sentido mayoritario.

<sup>9</sup> La referencia de Catelani en esta expresión es a un estilo de reformas que responden al requisito de alcance limitado en su objeto, pero, de igual manera, el intento seguiría siendo el de revisar amplias partes del sistema. En lugar de hacerlo con una única reforma, la intención del legislador de la mayoría parlamentaria que respaldaba el Gobierno Conte II era iniciar la tramitación de varias reformas de alcance limitado una detrás de otra, de ahí la comparativa con los vagones del tren. Sin embargo, la conclusión que surge del trabajo de la profesora Catelani es que, más que a un tren, esta manera de reformar podría parecerse a unas procesionarias, animales que en una primera impresión resultan simpáticos pero que pueden suscitar «efectos alérgicos» (2020: 289). Esta es también la conclusión de Luciani, que denomina la manera de proceder como «por etapas».

CI sobre los delegados regionales para la elección del presidente de la República. En el caso de que esta proposición vea la luz necesitaría concretarse en la ley electoral. Ulteriormente, el A.S. 1960 equivaldría a un nuevo intento de revisión orgánica de la segunda parte de la Constitución. Esta reelaboraría la mencionada elección del Senado por circunscripciones planteada también en el anterior texto de reforma, añadiendo la selección de un senador por parte de cada Consejo Regional (en la región del Trentino-Alto Adigio un senador por cada Provincia Autónoma), reiterando de alguna manera el intento de formar un «Senado de las Regiones» (aunque de forma parcial), que ya era el pilar en las reformas Berlusconi y Renzi-Boschi rechazadas por referéndum constitucional en 2006 y 2016.

Merecedor de una mención aparte resulta otro texto que ha terminado la fase parlamentaria de reforma constitucional, pese a no conseguir la mayoría de dos tercios en segunda deliberación para evitar su posible sumisión a referéndum final prevista *ex art.* 138 CI. Se trata de la proposición de reforma constitucional Bossio (A.C. 1511-1647-1826-1873-B), sobre la modificación del art. 58 CI, en materia de electorado activo para el Senado, que reduce la edad para ser elector del Senado a los dieciocho años, igualándola al sufragio activo de la *Camera*. El 13 de julio de 2021 el texto se ha publicado en la *Gazzetta Ufficiale*, empezando así a correr los tres meses dentro de los que se otorga la recogida de firmas para el referéndum, y al no haberse alcanzado el número previsto por la Constitución se ha promulgado la ley por el Presidente de la República y publicado el día 20 de octubre de 2021, entrando en vigor por la *vacatio legis* el día 4 de noviembre. Esta reforma ha conseguido terminar su *iter* parlamentario a pesar del cambio de mayoría que se ha producido en las Cámaras con la investidura del presidente del Consejo Mario Draghi. Sin detenernos demasiado en el contenido, es suficiente recordar que cabe la referencia a este texto debido a la adicional distorsión del voto en el Senado respecto a las elecciones de marzo de 2018, siendo la reducción de la composición de los hemiciclos sucedida por la ampliación del cuerpo electoral del Senado, al añadir la franja de edad comprendida entre los 18 y los 25 años.

## 2. *El funcionamiento de las Cámaras*

Si hasta aquí resultaba suficiente una lectura superficial para entender las consecuencias directas, ahora es necesario hacer un esfuerzo para percibir una gran cantidad de efectos «en cascada». La adaptación de los Reglamentos de las Cámaras no ha tenido la misma suerte que la reforma constitucional sobre el sufragio activo del Senado o que las modificaciones de las leyes relativas al sistema electoral como consecuencia de la reforma. En parte, causa de esto es el cambio de Gobierno, mientras, por otra parte, el desuso reciente de la disolución adelantada de las Cámaras no apremia a los representantes (*rectius*: las *Giunte per il Regolamento*<sup>10</sup>) a una deliberación inmediata, dejándoles un margen hasta 2023<sup>11</sup>, aunque cabría la posibilidad de una disolución adelantada tras la elección del Presidente de la República. Destaca como única novedad, de carácter eminentemente político, el parecer de la *Giunta per il Regolamento* del Senado del 11 de mayo de 2021, en relación con el precepto dispositivo del art. 14.4 RS, sobre la previsión de que cada Grupo debe ser formado por diez miembros, y que los demás serán parte del Grupo Mixto. En el primer párrafo se reconoce la posibilidad de constituir formaciones políticas internas en el Grupo mixto con tal de que representen partidos o movimientos políticos que hayan presentado su propio logotipo, solos o en coalición, como candidatos en las últimas elecciones nacionales. Además, los senadores que quisieran constituir una formación política en el Grupo mixto tendrán que presentar una declaración suscrita por el representante legal de dicha formación política. El segundo párrafo señala que, para las declaraciones finales de voto del Grupo mixto, la *Conferenza dei Capigruppo* (Junta de Portavoces) establecerá los tiempos añadidos *ex art.* 109.2 *bis* RS y el tiempo asignado a los

---

<sup>10</sup> Recuérdese que en Italia las Juntas no tienen nada que ver con la Junta de Portavoces. Las *Giunte* son órganos colegiados previstos por los Reglamentos de ambas Cámaras con el objetivo de garantizar el funcionamiento del Parlamento, de carácter eminentemente técnico, pero de composición política. Se trata de: la *Giunta per il Regolamento* (presente en las dos Cámaras), la *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari* (Senado), la *Giunta delle elezioni* (Camera) y la *Giunta per le autorizzazioni* (Camera).

<sup>11</sup> Según Conti (2020: 43), la aprobación de una reforma extensiva de los Reglamentos podría ser hasta el motivo mismo –en la intención del legislador– para prolongar las Cámaras vigentes hasta final de mandato evitando así la disolución adelantada, debido a la larga duración del debate sobre el objeto de la reforma.

senadores que quieran alejarse de las posiciones expresadas por el representante del Grupo mixto.

Siendo esta disposición de carácter secundario, y con un alcance muy limitado, no puede de por sí equilibrar los efectos de la reforma. Por ello, para paliar las consecuencias de la misma, se ha constituido en el Senado un comité restringido interno a la *Giunta per il Regolamento*<sup>12</sup>, que presentará su trabajo a la misma. El comité correspondiente de esta función en la Cámara de los Diputados está compuesto por los miembros de la *Giunta per il Regolamento* y presidido por el presidente de la Cámara, nombrando como ponentes a los diputados Fiano (Partito Democratico) y Baldelli (Forza Italia). Ahora bien, los partidos han ido presentando propuestas de reforma, algunas de las cuales se limitan a avanzar variables para plasmar la misma en el ordenamiento constitucional, mientras que otras intentan armonizar de manera completa el aparato reglamentario aprovechando la oportunidad de revisión. Una muestra paradigmática de la lentitud de estos se halla en la relevante cantidad de iniciativas presentadas frente a la *quasi* total falta de reuniones de las *Giunte*<sup>13</sup> para debatirlas, no obstante procede tener en cuenta la probabilidad de un próximo cambio de marcha.

El eje central de todas contempla ajustar los *quorum*, sin vulnerar los preceptos enunciados en el art. 64.3 de la Constitución. El primero de estos establece que «las deliberaciones de cada Cámara y del Parlamento no serán *válidas* si no está presente la mayoría de sus miembros». El segundo, que tampoco lo serán «si no son adoptadas por mayoría de los presentes». El tercero, remite a la Constitución la excepción a esta norma general, esto es, que las deliberaciones se adoptarán por mayoría de los presentes «excepto que la Constitución prevea una mayoría cualificada». La primera norma se refiere al «número legal» (*quorum* de sesión) para las deliberaciones, siendo fundamento esencial para las dos sucesivas deliberaciones, que aluden a los «*quorums* de mayoría», según la distinción semántica propuesta por Tosi y Mannino (1999: 117 y ss.). Como ha sido evidenciado

<sup>12</sup> Un precedente que se había fijado con la reforma del Reglamento del Senado de 2017.

<sup>13</sup> Dos reuniones en la *Camera* datadas el 10 de marzo y el 7 de julio 2021, 5 y 11 de mayo en el Senado. A estas se añade la nueva toma de los trabajos en las reuniones recientes del 20 y del 27 de octubre en la Cámara y el 3 de noviembre en el Senado.

por estos autores, de la diferencia literal derivaría una cuestión procedimental relevante, enfocada en la definición misma de dichas «deliberaciones», que podrían incluir procedimientos deliberativos –interpretando el concepto en un *facere* o *non facere*– pero no procedimientos electivos –en cuanto la no decisión no resultaría en un rechazo de un texto sino en el mantenimiento del procedimiento abierto– (Carcattera, 1968). A esto se añade el debate doctrinal –reflejado por el legislador al aprobar los Reglamentos– sobre si el precepto de adoptar las deliberaciones por mayoría de los presentes (mayoría relativa) se tiene que considerar como límite mínimo o límite máximo (en conformidad con el último precepto constitucional mencionado), dado que, como ha reconocido la Corte Constitucional en la sentencia n. 78 del 1984, la Constitución deja «un margen bastante amplio a la interpretación y aplicación del pensamiento del Constituyente en la materia y [...] la interpretación y aplicación en cuestión son responsabilidad exclusiva de cada Cámara». Ahora bien, en adelante la referencia al *quorum* –como comúnmente hace la mayoría de la doctrina– se hará sin las distinciones precisadas, incluyendo así también la fijación de los requisitos para la formación de los Grupos u órganos, las garantías de las minorías y de la oposición, etc. Varios han optado por una catalogación incluso «taxonómica» (Baldoni, 2020: 424) de los *quorum*: en términos absolutos, fracciones de parlamentarios, número total de miembros y disposiciones cuya modificación es implícita para que la institución parlamentaria pueda funcionar (Gori, 2020: 133). Otros lo han hecho dependiendo de las distinciones numéricas: números cardinales, fracciones o remodelaciones de gran alcance (Tucciarelli, 2020: 167-186)<sup>14</sup>. El interés en estas distinciones se debe a que la reforma repercutirá particularmente en todas aquellas disposiciones «de los dos Reglamentos que confieren a un número fijo de parlamentarios derechos y facultades (generalmente la activación de procedimientos)» (Gianniti y Lupo, 2020: 563-564).

En aras de establecer una delimitación del debate es necesario mencionar estas propuestas de reforma, siguiendo el orden cronológico de presentación en cada Cámara, con el fin de subrayar

---

<sup>14</sup> Según este (2020: 177), la adaptación del primero y segundo grupo afectaría más de 45 artículos de cada Reglamento sobre las peculiaridades del procedimiento de reforma de los Reglamentos parlamentarios nos remitimos a Gianniti y Lupo (2018:61 y ss.).

las iniciativas que actualmente se han cristalizado como base de los trabajos. Sin embargo, debido a la necesidad de alcanzar un acuerdo común sobre el futuro texto del Reglamento, las iniciativas no se presentarán divididas según los partidos proponentes, sino solo por el nombre del primer firmante.

La Cámara que ha avanzado más es el Senado, empezando por la iniciativa del senador y ponente de la reforma Calderoli, comunicada al presidente el 21 de enero de 2021 (Doc. II, n. 6)<sup>15</sup>, que aspira a proporcionar la «inmediata funcionalidad del Senado». Zanda, en segundo lugar, ha presentado el 17 de marzo de 2021 (Doc. II, n. 7)<sup>16</sup> una proposición empeñándose proactivamente en no limitarse a «una mínima reescritura de aquellas partes del Reglamento Parlamentario que no se ajustan al número reducido de senadores», tendiendo a «poner fin al proceso de debilitamiento del papel del Parlamento». El 1 de julio de 2021 ha sido comunicada la propuesta con Parrini como primer signatario (Doc. II, n. 9)<sup>17</sup>, *quasi* homogénea a la iniciativa Giorgis en la *Camera*, y, poco después, el 8 de julio la de Santangelo (Doc. II, n. 10)<sup>18</sup>, que ha suscitado cierto interés al ser este ponente principal en el comité restringido junto con el senador Calderoli.

En la *Camera dei Deputati*, la primera propuesta comunicada ha sido el 6 de mayo de 2021, con primera firma de Baldelli (Doc. II, n. 19)<sup>19</sup>, que argumentaba su intención de «evitar la posibilidad de que la reducción del número total de diputados –si no se compensa con una reducción paralela de los *quorum* establecidos en cifras fijas– pueda tener consecuencias políticas muy importantes para el buen funcionamiento de esta rama del Parlamento». Se considera aquí necesaria la mera disminución proporcional de algunos *quorum*, aunque se estima prematuro el debate sobre el número de las comisiones permanentes, y se remite a la decisión final de la *Giunta per il Regolamento* y sobre todo al Senado (por la anterioridad del comienzo de los trabajos). La iniciativa de revisión del primer signatario, el diputado

<sup>15</sup> Véase, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/358047.pdf>

<sup>16</sup> Véase, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1295581.pdf>

<sup>17</sup> Véase, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362504.pdf>

<sup>18</sup> Véase, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362978.pdf>

<sup>19</sup> Véase, <https://www.camera.it/leg18/491?idLegislatura=18&categoria=002&tipologiaDoc=documento&numero=019&doc=intero>

Giorgis (Doc. II, n. 22)<sup>20</sup> presentada el 28 de junio de 2021, como se verá va mucho más allá de la adaptación de las cifras, e intenta mejorar «el funcionamiento del Parlamento, a partir de su capacidad representativa y decisonal». Por último, se mencionará la iniciativa con primera firma de Crippa (Doc. II, n. 24)<sup>21</sup> presentada el 5 de agosto de 2021, que tiene como objetivo el de «eliminar las persistentes asimetrías procedurales con el Reglamento del Senado». Por la falta de uniformidad entre los Reglamentos de las Cámaras —empezando por la estructura— la división de los subcapítulos a continuación se hará según el Reglamento de la Cámara de los diputados.

## 2.1. De la organización y funcionamiento de la Cámara

Varias iniciativas comienzan aportando modificaciones desde los primeros artículos de los Reglamentos. Zanda, entre estas, formula un nuevo párrafo al art. 12 RS (2-ter), en el que se plantea la convocatoria conjunta del *Consiglio di Presidenza* del Senado con el *Ufficio di Presidenza* de la Cámara de los Diputados (respectivamente, las Mesas del Senado y de la Cámara) en interés de elaborar disciplinas compartidas y para lograr mayor coordinación.

Parrini es aquí el primero que trata los *quorum*, adaptando el número de secretarios de ocho a seis (art. 5.1 RS) y el voto de los senadores para nombrarlos a máximo tres (art. 5.2 RS), conforme a la llamada propuesta Giorgis en la Cámara. Según Santangelo, la primera corrección necesaria sería modificar de seis a cinco el número de secretarios del *Ufficio di presidenza* provisional (art. 2.2 RS). Además, propone contraer los umbrales *ex arts.* 5.1-5.2 RS aun más que Parrini, respectivamente a cinco y dos. En el art. 9.2 RS sugiere reconocer el vicepresidente más votado como el sustituto idóneo en caso de ausencia del presidente de la Cámara.

Asimismo, la iniciativa Giorgis comienza la revisión desde el principio del Reglamento de la Cámara. Estos estiman necesaria la reducción proporcional de los miembros de los órganos y de las comisiones, empezando por el *Ufficio di presidenza*. Aquí, se propone

---

<sup>20</sup> Véase, <https://www.camera.it/leg18/491?idLegislatura=18&categoria=002&tipologiaDoc=documento&numero=022&doc=intero>

<sup>21</sup> Véase, <https://www.camera.it/leg18/491?idLegislatura=18&categoria=002&tipologiaDoc=documento&numero=024&doc=intero>

modificar el número de secretarios *ex art.* 5.1 RC (seis en lugar de ocho) y el sufragio activo de los diputados para elegirlos (tres votos a disposición en lugar de cuatro, *art.* 5.2 RC). Se aprovecharía además para introducir la vinculación al partido de los vicepresidentes y secretarios, que al cambiar de Grupo perderían su función en el órgano a no ser que se haya disuelto su Grupo (*art.* 5.7 RC). Se añade un enunciado novedoso al *art.* 12.6 RC, para la prórroga de la función de los órganos de primero y de segundo grado de la Cámara hasta la elección de los nuevos miembros. Rebajaría también el umbral para que el presidente invite a la Junta de Portavoces a los representantes de los partidos de al menos siete miembros (en lugar de los diez actuales *ex art.* 13.2 RC).

Crippa y otros estiman oportunos los mismos cambios al *art.* 5 RC (incluso el vínculo de mandato de la propuesta Giorgis), y proceden a promover la bajada de doce a diez miembros para el recuento de los votos en la Cámara, con la presencia obligatoria de seis (ya no siete) representantes (*art.* 6.2 RC).

## 2.2. De la formación de los Grupos parlamentarios

Otro impacto inevitable de la reforma es sobre el peso del número de diputados y senadores para formar un Grupo parlamentario, hecho que genera preocupación para quienes sostenían que los umbrales vigentes eran ya muy bajos (introducir «Grupos mono-celulares» en la provocación de Curreri [2020]). Ahora bien, la formación de un Grupo derogando a la norma general no es un derecho consagrado, sino una posibilidad, cuya decisión corresponde al *Ufficio di presidenza*. El Senado aquí se enfrenta a propuestas que difieren tanto en los umbrales como en la configuración de los equilibrios entre los Grupos.

Calderoli sugiere una contracción de diez a siete senadores para la formación de un Grupo (*art.* 14.4 RS), disponer la posibilidad de formar un Grupo inferior en número al definido por norma general solo en caso de minorías lingüísticas (párrafo 5) y determinar la disolución de un Grupo si el receso de algún miembro hace que este tenga una composición inferior a la norma general (párrafo 6)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> No se mencionará la eventualidad de introducir un párrafo 4-*bis* con el que se regule la posibilidad de constituir formaciones políticas en el seno del Grupo mixto, porque esto de momento se ha acabado positivizando con el parecer de la Junta para el Reglamento del Senado arriba mencionado, del 11 de mayo de 2021.

Zanda modificaría el umbral de formación y disolución de los Grupos siguiendo la propuesta anterior (art. 14.4-6 RS), manteniendo empero la posibilidad de constituir grupos autónomos siempre de mínimo siete senadores, y fijando el mínimo para un Grupo compuesto por minorías lingüísticas en cuatro. Propone reformular las normas sobre balances de los Grupos y vínculos a los créditos (art. 15.3-*ter* y 16.2 RS).

Parrini lanza la propuesta de insertar la tutela a los Grupos parlamentarios en conformidad con la iniciativa del diputado Giorgis que se describe a continuación, intentando mantener la congruencia entre los arts. 14 RS y RC, los párrafos 15.3-*ter* RS y 15.2-*bis* RC, y 16.1 RS y 15.2-*ter* RC. Los umbrales para la formación de un Grupo de minoría lingüísticas (art. 14.5 RS) y para que se declare la disolución de un Grupo (art. 14.6 RS) se reducirían de cinco a cuatro y de diez a siete.

Santangelo igualmente sopesa la necesidad de intervenir en la formación de los Grupos. Aquí, ya en el art. 14.2 RS se vincularía al senador a declararse miembro del Grupo correspondiente al partido o movimiento con el que se ha presentado, valorando como adecuada la reducción a siete miembros del *quorum* para la formación del Grupo (nuevos arts. 14.3 y 15.1 RS), y declarándolo disuelto si bajara del umbral mínimo especificado (art. 14.6 RS). Sugiere así la posibilidad de constituir formaciones políticas en el Grupo de los no inscritos a ningún Grupo (nuevo art. 14.4 RS), y reducir el umbral para formar un Grupo de minorías hasta a tres miembros (nuevo art. 14.5 RS). Entonces, se regularía un nuevo Grupo de los no inscritos con un art. 15-*bis* RS, que funcionaría en lugar del actual Grupo mixto.

La Cámara también valorará cambios de diferentes tipos. La propuesta Baldelli *et alii* empezaría por el art. 14 RC, rebajando de veinte a trece el número para la formación (párrafo 1), manteniendo la excepción del párrafo 2 y adaptando el número de miembros necesarios para crear formaciones políticas en el seno del Grupo mixto, con la reducción de diez miembros a seis como umbral mínimo (párrafo 5). Giorgis *et alii* proponen una opción sin duda más profundizada e innovadora. Plantean una reforma total del art. 14 RC, con el umbral de quince miembros como nueva cuota para formar grupo, y vincularían la formación del Grupo a un partido, movimiento o lista

que se haya presentado en las elecciones. La excepción a la norma del segundo párrafo se reformaría expresando una vinculación con el Grupo de proveniencia –para formar un nuevo Grupo los diputados tendrían que proceder todos del mismo Grupo, ser al menos un quinto de dicho Grupo y un número no inferior a diez– y el *Ufficio di Presidenza* tendría que declarar la disolución del Grupo si el número de los componentes bajara de diez miembros. La vinculación mencionada se repetiría en los párrafos sucesivos, estableciendo que, después de su elección, los diputados están obligados a declarar su pertenencia a una lista o coalición de listas con la que se han presentado en las elecciones (párrafo 4), pudiendo adquirir el *status* de diputado no inscrito a ningún Grupo (párrafo 5), y constituir formaciones políticas en el seno del Grupo mixto compuestas al menos por tres miembros que se hayan presentado en las elecciones con la misma lista o coalición (párrafo 6). Se propone regular igualmente las vías deliberativas para la expulsión de un diputado de su propio Grupo en el estatuto del mismo Grupo (art. 15.2-*bis* RC). Luego, en el art. 15.2-*ter* RC se modifica el régimen de financiación y de disposición de estructuras a los Grupos.

En la idea de Crippa y demás firmas, la norma general para la formación de los Grupos tendría que encontrarse en la cifra de catorce diputados (art. 14.1 RC), pudiendo el *Ufficio di Presidenza* otorgar la formación de un Grupo de número inferior si se ha presentado en al menos catorce colegios (párrafo 2). Respecto al Grupo mixto, en esta propuesta la posibilidad de formar una formación política se concedería a la agrupación de al menos ocho diputados (párrafo 7).

### 2.3. *Delle Giunte* (de las Juntas)

En la reforma también se incluiría el ámbito de las Juntas. En el Senado, el texto Calderoli propone disminuir el número de miembros de la *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari* de veintitrés a diecinueve (art. 19.1 RS). Además, para la presentación de órdenes del día en disconformidad con las conclusiones de una *Giunta*, la *ratio* en esta propuesta sería de una reducción de veinte a doce senadores (arts. 135-*bis*.7, 135-*ter*.2 RS).

Con objeto de incentivar el criterio proporcional de la composición de la *Giunta per il Regolamento* del Senado, Zanda introduce

la posibilidad para el presidente de esta de añadir dos miembros (art. 18.2 RS), en conformidad con la reforma orgánica del Reglamento del Senado de 2017, incluyendo la convocatoria conjunta con la misma *Giunta* de la otra Cámara para elaborar disposiciones y praxis interpretativas comunes (nuevo párrafo 3-ter). A diferencia de la propuesta anterior, los nuevos miembros de la *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari* serían diecisiete (art. 19.1 RS). La innovación de esta propuesta reside en constituir un órgano de control de calidad de los textos especular al *Comitato per la legislazione* también para el Senado, llamándolo *Comitato per la normazione*, que se regularía mediante un art. 20-bis RS. Además, para la verificación de los poderes (art. 135-ter.2 RS) coincide con la propuesta Calderoli.

Santangelo, al contrario, entiende necesario reforzar el carácter representativo de la *Giunta per il Regolamento*, quitando el vínculo límite de añadir «máximo dos miembros» (art. 18.2 RS), y dando la posibilidad a los Grupos no representados en la *Giunta* a través de su presidente de atender a las reuniones de esta (nuevo art. 18.2-bis RS). Los umbrales de los arts. 19.1, 135-bis.7 y 135-ter.2 RS se adaptarían a la primera propuesta.

En la Cámara baja, la propuesta Baldelli reduciría de veinte a trece el número de diputados necesarios para expresar contrariedad a la forma con la que una *Giunta* traspone las deliberaciones de la Asamblea (art. 16.3-ter RC), y la misma contracción se haría para la petición a la *Giunta delle elezioni* en la comprobación de los números en materia de verificación de poderes (art. 17-bis RC), o para formular propuestas en disconformidad con las conclusiones de una *Giunta*, mediante presentación de un orden del día (art. 18-ter.6 RC). En la iniciativa Giorgis, al art. 16.3-ter en este caso se formula una reducción a quince diputados para la contrariedad a la trasposición, para la comprobación de los números regulada en el art. 17-bis y para la disconformidad ex art. 18-ter.6 RC. Como para los demás órganos, se plantea una disminución de los miembros de la *Giunta delle elezioni* de treinta a veinte (art. 17.1 RC), y se reafirma el vínculo de Grupo de los vicepresidentes y secretarios arriba mencionado (art. 17.2 RC). La *Giunta per le autorizzazioni* vería un recorte de veintiuno a quince miembros (art. 18.1 RC), aquí también con el vínculo con el Grupo para secretarios y vicepresidentes (art. 18.4 RC).

La propuesta Crippa restringiría en catorce diputados el umbral del art. 16.3-ter RC. Es la única hasta la fecha que introduce una variación en la composición del *Comitato per la legislazione* de diez a ocho miembros (art. 16-bis.1 RC). Coincide con la propuesta anterior en la reforma del art. 17.1 RC, pero fijaría en catorce el número de diputados necesarios *ex art. 17-bis.1 RC*. Especifica que la *Giunta per le autorizzazioni* tendría que ser compuesta por dieciséis miembros (art. 18.1 RC), y respecto a la iniciativa Giorgis sube el umbral del art. 18-ter.6 RC a catorce miembros.

#### 2.4. De la Asamblea y de las comisiones<sup>23</sup>

Las comisiones, en particular las permanentes, son los «centros neurálgicos de la actividad parlamentaria, cada una en función de su competencia temática, que corresponde esencialmente a los distintos sectores de la administración pública» (Gianniti y Lupo, 2018: 152). Estas sufrirán con toda probabilidad una reducción de catorce a diez, pero las opciones propuestas difieren en mucho. Hay que recordar que la Carta republicana pretende que «la articulación concreta de la representación política y la búsqueda de la dirección política deben tener lugar a través de comisiones que reflejen la proporcionalidad de los Grupos parlamentarios» (Gusmai, 2019: 326), aunque no requiere explícitamente isomorfismo con los ministerios. Para realizar esta estructuración en los Reglamentos, Calderoli renovarían la reforma del art. 21.1 RS, con una designación de los miembros de los Grupos a las comisiones permanentes mediante una relación de uno cada diez senadores en lugar de uno cada catorce. Las comisiones permanentes sufrirían los siguientes cambios: unir «defensa y asuntos exteriores»; unir dos

---

<sup>23</sup> Procede tener presente que en el sistema parlamentario español se produce una situación opuesta a la que se comenta en este subcapítulo: frente a un número muy elevado de comisiones hay un número relativamente bajo de diputados. Para matizar lo aducido, la relación entre el número de comisiones y el número de diputados en el Congreso es de 39 comisiones (22 permanentes) y 350 diputados, mientras en la *Camera dei Deputati* esta relación es de 35 comisiones (14 permanentes) y 630 diputados. A esto se añade que la cuota mínima para formar Grupo en España es de 15 miembros, mientras en Italia es de 20; esto significa que razonando estrictamente a nivel de comisiones hay una abundancia de diputados en Italia frente a un déficit en España (los Grupos pequeños no alcanzan a participar ni siquiera en todas las permanentes, obligando a sus diputados a ser miembros en más de una). Por lo demás, a un número reducido de comisiones como el caso italiano corresponde una carga de trabajo enorme, de ahí la propuesta de introducir comités temáticos internos para dividir el trabajo.

comisiones en la de «economía y finanza»; crear una comisión de «agricultura y producción agroalimentaria»; crear una de «actividades productivas», y reducir las catorce comisiones a diez. No hay que olvidar que al variar el número de comisiones, por consiguiente, han de adecuarse todos los artículos que hacen referencia a ellas (dicha adaptación necesaria no se reiterará aquí para las demás propuestas)<sup>24</sup>. Se plantea fijar en cinco –ya no en ocho– el número de senadores para: pedir el debate en Asamblea para establecer los criterios informativos para una comisión (art. 36.2 RS); deliberar sobre cuestiones externas a la Agenda, «sobreenvenidas y urgentes» (art. 55.7 RS); invertir el debate del orden del día (art. 56.3 RS); como requisito para proponer añadir argumentos externos al orden del día, cambiando la mayoría cualificada necesaria para aprobar esta propuesta de mayoría de dos tercios a mayoría absoluta de los miembros (art. 56.4 RS).

La propuesta Zanda reitera la distribución para las comisiones permanentes planteada arriba *ex art.* 21.1 RS, además adaptaría la cuota de reparto para aquellos Grupos inferiores al número de comisiones, autorizando designar un senador hasta a cuatro comisiones diferentes (art. 21.2 RS). De acuerdo con el resto de los proponentes, el número de las comisiones se rebajaría a diez; la diferencia con la proposición Calderoli se reflejaría en la unión entre las comisiones «asuntos exteriores» y «políticas de la UE» en lugar de «defensa». Se procedería entonces a adecuar los demás artículos como arriba. Se otorgaría al nuevo *Comitato per la normazione* el mismo poder de expresar parecer contrario con consecuente remisión del texto a la Asamblea (art. 40.6 RS), y parecer obligatorio *ex art.* 40.10 RS, y asimismo se le delegaría junto a la comisión permanente competente la expresión de pareceres en los actos del Gobierno (art. 139-*bis*.1 RS). Al art. 53.3 RS añadiría las mociones de censura<sup>25</sup> entre los actos que se insertan automáticamente en el calendario de los trabajos de la Cámara alta y reformularía los ámbitos genéricos de regulación de los reglamentos internos de los Grupos (art. 53.7 RS). Igualmente, se propone la posibilidad de que, en caso de no encontrar el acuerdo

<sup>24</sup> En este caso se trataría de los arts. 34.3, 40.1-6-10, 41.5, 43.3-bis, 142.1-3, 143, 144, 144-bis, 144-ter RS.

<sup>25</sup> Se trata de las *mozioni di sfiducia*; se ha utilizado la versión española para simplificar la comprensión del instrumento, aunque no sean precisamente coincidentes.

para el esquema de los trabajos en la Cámara, puedan ser avanzadas propuestas por un senador por cada Grupo (art. 54 RS). A esto se integraría la idea de un nuevo procedimiento abreviado que declare la urgencia del debate y a la vez defina un plazo máximo para la deliberación de sesenta días (arts. 55.5-*bis* y *ter* RS), y el párrafo séptimo del mismo artículo y el art. 56.3 RS utilizarían la contracción ya adelantada por el senador Calderoli. Finalmente, se abrogaría la introducción de objetos externos al debate *ex* art. 56.4 RS.

Parrini se une en la repartición de un senador de cada diez para las comisiones (art. 21.1 RS), trayendo al Senado –en el párrafo 3 del mismo artículo– la sugerencia ya presentada por Giorgis en la otra Cámara en relación con el art. 19.2 RC, uniéndose en la reducción a diez de las comisiones del Senado. Se propone adecuar el umbral del art. 36.2 RS en seis senadores, y en cinco senadores los de los arts. 55.7, 56.3, 56.4 RS (estos últimos conforme a la propuesta Calderoli). Santangelo coincide con las demás propuestas en el art. 21.1 RS y en reducir a diez las comisiones del Senado (art. 22.1 RS) con algunas variaciones, y por otro lado sugiere la novedosa formación de comités temáticos adicionales en el seno de las comisiones permanentes (nuevo art. 22.2 RS). Para los textos asignados a comisión en *sede redigente*, el umbral mencionado arriba del art. 36.2 RS se bajaría a seis. Al art. 39 RS añade un párrafo 1-*bis*, que regularía la posibilidad de formar comités para la formulación de pareceres internos a las comisiones. Coincide con los demás en los umbrales relativos a los arts. 55.7, 56.3-4 RS.

En la Cámara baja, Baldelli –al igual que otros en el Senado– estima necesario modificar el umbral para la petición de deliberaciones de materias no presentes en el orden del día, y precisa así el nuevo requisito de diecinueve diputados, abandonando los treinta actualmente previstos en el art. 27.2 RC. En la iniciativa Giorgis primero se plantea seguir implementando las funciones de los diputados no inscritos a ningún Grupo, repartiéndolos en número igual en las comisiones teniendo cuidado en mantener la relación proporcional entre mayoría y oposición (art. 19.2 RC). Se establece un vínculo de mandato entre vicepresidentes y secretarios también en todas las comisiones permanentes (art. 20.1 RC). Se propone una reducción de las comisiones permanentes (art. 22.1 RC), agrupando:

«defensa» con «asuntos exteriores y comunitarios»; «finanzas» con «presupuestos, tesoro y programación»; «medioambiente, territorio y trabajos públicos» con «transportes, correos y telecomunicaciones», y «actividades productivas, comercio, turismo» con «agricultura». Se introduce también el tiempo de intervención de los diputados no inscritos a los Grupos (art. 24.7 RC), y en este caso se rebajaría el umbral para deliberar sobre una materia no presente en el orden del día a veinticinco diputados (art. 27.2 RC).

Al igual que en la anterior, Crippa *et alii* ven un posible vínculo de mandato en el art. 20 RC. Asimismo, se plantea aquí la *reductio ad decem* para las comisiones permanentes (art. 22.1 RC): el primer y segundo cambios serían iguales a la propuesta anterior; se propone que la comisión de medioambiente incluya «medioambiente, territorios, trabajos públicos, energía y transición ecológica»; la de transportes añadiría «movilidad sostenible y telecomunicaciones»; actividades productivas se sumaría a «actividades agrícolas, comercio y turismo», y en asuntos sociales se incluiría «asuntos sociales, sanidad y trabajo». Aquí también se interviene en la cifra para deliberar sobre un asunto externo al orden del día, rebajando el número a veinte diputados (art. 27.2 RC). Ahora bien, en ninguna de las propuestas presentadas en la *Camera* aparece plasmada la sugerencia de parte de la doctrina<sup>26</sup> de permitir a aquellos Grupos que no alcanzaran con sus diputados el número de las comisiones que uno de sus diputados participe en más de una comisión, hecho que hubiese obviado un desequilibrio con el Reglamento el Senado.

## 2.5. Del debate

No se excluyen de la revisión los turnos del debate. Calderoli es el primero en sugerir bajar el umbral de ocho a cinco senadores para: abrir un debate al margen de declaraciones de un representante del Ejecutivo (art. 99.2 RS); pedir llevar el debate a conclusión por adelantado (párrafo 3); presentar enmiendas al Senado durante la sesión, siempre relacionadas con otras enmiendas ya aprobadas en el Pleno (art. 100.5 RS); solicitar la apertura de un nuevo debate sobre las comunicaciones del Gobierno (art.105.1 RS). Luego, propone reducir de quince a diez senadores para poder llevar a votación en-

<sup>26</sup> Véase Fuccaro (2020: 441).

miendas que incluyan variaciones de créditos, no obstante el parecer contrario de la comisión presupuestaria (art. 102-*bis*.1 RS). Para la petición de verificación del número legal de los presentes antes de una votación aconsejaría fijar el número de siete senadores o un presidente de Grupo (ahora doce senadores según el art. 107.2 RS).

Zanda, en cambio, sustituiría el art. 100.5 RS remitiendo la discrecionalidad sobre la presentación de enmiendas durante la sesión al presidente de la Cámara. En relación con el criterio de inadmisibilidad de las enmiendas, se integraría una tutela reglamentaria al principio fijado en Constitución de votación de las leyes artículo por artículo (art. 72.1 CI) en manos del presidente de la Cámara, dejándole la facultad de corroborar su decisión oyendo el parecer del *Comitato per la legislazione* (art. 100.8 RS). Sobre las variaciones de créditos del art. 102-*bis*.1 RS, el número se fijaría en doce.

Parrini adecuaría los umbrales de los arts. 99.2-3, 100.5 y 105.1 RS conforme a la propuesta Calderoli. Además, en el art. 109.2 RS reformula los anuncios y declaraciones de voto. Santangelo también usa la *ratio* de la reducción a cinco para los arts. 99.2-3, 100.5, 105.1 RS, modificando la del art. 102-*bis*.1 RS a diez, creando así una tercera opción. Asimismo, conviene con la propuesta de reducir a siete el umbral art. 107.2 RS, promueve reducir el tiempo de intervención del art. 109.2 RS a dos minutos y sustituye en el párrafo 2-*bis* el Grupo mixto por el «Grupo de los no inscritos».

Respecto a la Cámara de los diputados, la propuesta Baldelli reduciría el umbral para la presentación de una cuestión prejudicial o suspensiva una vez empezado el debate, modificando el número de diputados necesarios de diez a seis en el Pleno y de tres a dos en comisión legislativa (art. 40.1 RC). Igualmente, llevar a conclusión un debate podría ser pedido por trece diputados en el Pleno (en lugar de veinte) y en comisión por tres (y no cuatro como se encuentra regulado actualmente *ex art.* 44.1 RC); estas cifras se propondrían también para la petición de verificación del número legal de los diputados presentes antes de una votación en Asamblea o en comisión (art. 46.4 RC).

Al igual que el resto de proponentes, Giorgis *et alii* intervienen para reformar también este *Capo* del Reglamento, y no solo adaptarlo. En el art. 39.1 RC recomiendan reducir a la mitad el tiempo de las intervenciones, fijándolo en quince minutos, y establecen en el

párrafo 5 una nueva excepción para los proyectos o proposiciones de ley constitucional y las reformas a la ley electoral, en los que se mantendría el límite actual de treinta minutos. Respecto al art. 40 RC, proponen la eliminación de las cuestiones suspensivas tanto en el Pleno como en comisión.

Por último, el texto Crippa rebajaría el umbral *ex art.* 40.1 RC a siete diputados en el Pleno, sin modificar el umbral en comisión, mientras, respecto al art. 44.1 RC, la contracción que se propone es de catorce miembros en el Pleno y tres en comisión, igual que en el art. 46.4 RC.

## 2.6. De las votaciones

Empezando una vez más por la misma propuesta, Calderoli rebajaría los requisitos para la petición de votación nominal y secreta en comisión en *sede deliberante* respectivamente a dos y tres senadores en comisión –en lugar de tres y cinco– y a cinco en el Pleno –en lugar de ocho– (art. 41.1 RS). Para la deliberación en el Pleno por votación nominal se sugieren diez senadores (ya no quince, arts. 113.2 y 116.1 RS) y doce senadores para la votación secreta (veinte son los previstos ahora *ex art.* 113.2 RS).

Parrini también propone los mismos umbrales de la anterior propuesta en el art. 41.1 RS, y sumaría la contracción de siete a cinco del número máximo de los miembros de la subcomisión *ex art.* 43.5 RS. Santangelo se uniforma a las propuestas anteriores para los arts. 41.1, 113.2 y 116.1 RS.

En la *Camera*, Baldelli intenta adaptarse a la reducción proporcional del Senado para votaciones nominales a trece diputados en el Pleno (frente los veinte actuales) y tres en comisión (frente los cuatro de ahora), y para la petición de votación secreta en el Pleno sugiere requerir diecinueve diputados en lugar de treinta (art. 51.2 RC). Plantea bajar también a seis diputados el número para la petición de reunión del Pleno en sesión «secreta» –léase «a puertas cerradas»– (el art. 63.3 RC). Giorgis *et alii* incluyen aquí solo una revisión del art. 50 RC para especificar la posibilidad de pedir la palabra al aproximarse una votación. Sobre la revisión del art. 51.2 RC, el texto Crippa vuelve a incidir en los *quorum* de catorce diputados ante el Pleno y tres en comisión para la petición de votación nominal, y veinte diputados para la petición de votación secreta.

## 2.7. Del procedimiento legislativo

Por el papel central que posee en el funcionamiento del Parlamento, el procedimiento legislativo es tal vez el más afectado por la variación de los umbrales. En el Senado, se intenta poner freno a las dudas en doctrina centradas en el desarrollo de una adecuada actividad preparatoria de los textos ante esta reducción (Belletti, 2020: 7). Contempla Calderoli poder presentar una cuestión prejudicial sobre los proyectos de ley de conversión de decretos-leyes adaptando el *quorum* de diez a siete senadores (art. 78.3 RS), al tiempo que recomendaría la restricción de veinte a doce para la declaración en casos especiales del procedimiento de urgencia (art. 81.1 RS), y para pedir la sesión secreta sobre asuntos presupuestarios en el Pleno (art. 165.2 RS). La *ratio* de contracción de ocho a cinco senadores se usaría para: presentar órdenes del día en el Pleno no admitidos por el Gobierno o rechazados por las comisiones (arts. 127.2, 142.1 RS); presentar mociones (art. 157.1 RS); separar normas en una reforma orgánica del Reglamento (art. 167.6 RS). Aumentaría a nueve el número máximo de interpelaciones urgentes por senador (art. 156-*bis*.2 RS) y de mociones (art. 157.3 RS).

Zanda reitera el umbral de la anterior iniciativa para el art. 127.2 RS. Plantea añadir un art. 151.2 RS para introducir más vínculos al control de Gobierno a través de las «preguntas orales urgentes e impostergables»<sup>27</sup>, reformulando también las sesiones de «preguntas a respuesta inmediata y debate con réplica inmediata sobre una materia y un objeto determinados» (art. 151-*bis* RS). En el art. 161.3-*quater* RS insertaría la previsión de mecanismos de control del contenido de la materia sobre la que se plantea la cuestión de confianza en el proce-

---

<sup>27</sup> Se ampliaría aquí la diferencia de este mecanismo con la otra Cámara, admitiéndose ya ahora la posibilidad de que en el Senado sea el senador que se dispone a preguntar quien pida al presidente de la Cámara el carácter de urgencia de una pregunta (y no solo el Gobierno). El interesante punto de la propuesta Zanda introduciría un apartado 2 como sigue: «Si el autor de la pregunta solicita que no pueda aplazarse, el Presidente, tras considerar si el objeto de la pregunta se refiere a un asunto de interés público que merezca una pronta respuesta, fijará un plazo no superior a diez días a partir de su publicación, transcurrido el cual la pregunta se incluirá en todo caso en el orden del día de la Cámara. Se celebrará un debate separado sobre la respuesta dada por el Gobierno, tras el cual el autor de la pregunta podrá presentar una propuesta de Resolución, que se someterá a votación en la misma sesión».

dimiento legislativo, en particular en relación con las consecuencias financieras de las maxi-enmiendas innovadoras en comparación con el texto adoptado por la comisión competente.

Parrini intenta –de conformidad con Giorgis (véase abajo)– reforzar el instrumento de la iniciativa legislativa popular, previendo la obligatoriedad –en lugar de la actual «posibilidad»– de presentación del texto por uno de los proponentes<sup>28</sup>, y reduciendo a dos meses el tiempo de examen del texto asignado a comisión (art. 74.3 RS). Asimismo, plantea insertar un art. 77-*bis* RS que integraría la posibilidad para el Gobierno de pedir a la Cámara una deliberación en un plazo máximo de cuarenta días, que actuaría como un segundo procedimiento de urgencia. La misma reducción a cinco se haría para los arts. 127.2, 142.1, 157.1 y 167.6 RS. En el art. 161 se añadirían los párrafos 3-*quinques* y 3-*sexies* regulando en armonía con la propuesta Giorgis la cuestión de confianza. Santangelo coincide con el recorte a siete *ex* art. 78.3 RS y a doce en el art. 81.1 RS. Concuerda igualmente con las demás propuestas en acortar a cinco los umbrales de los arts. 127.2, 142.1, 157.1 y 167.6 RS, reiterando la propuesta de adaptar a nueve los *quorum* de los arts. 156-*bis*.2 y 157.3 RS, y a doce el art. 165.2 RS.

Volviendo la mirada a la *Camera*, Baldelli y demás proponentes reiteran el mismo esquema de descenso de los requisitos. Para la petición de datos e informaciones al Gobierno *ex* art. 79.5 RC cuando una comisión delibera en *sede referente* bajarían el número de diputados para presentar dicha petición de cuatro a tres (párrafo 6). Asimismo, repiten la proporcionalidad de reducción de veinte a trece diputados para los siguientes casos: la petición de ampliar la posibilidad de pedir la palabra (art. 83.2 RC); para que una enmienda retirada sea asumida por otro grupo (art. 86.8 RC); en la presentación de una cuestión prejudicial a una ley de conversión de un decreto-ley (art. 96-*bis*.3 RC); para presentar enmiendas el día mismo del debate como excepción a la regla general (art. 114.1 RC); para presentar enmiendas a enmiendas (art. 114.2 RC). Usarían el patrón de recorte de treinta a diecinueve para la presentación de subenmiendas a enmiendas también durante la sesión, en los términos establecidos por el presidente (art. 86.5 RC), y para la presentación de interpelaciones

---

<sup>28</sup> Entendidos como uno de los primeros diez signatarios o una persona designada por ellos.

urgentes (art. 138-*bis*.1 RC). El esquema de contracción de diez a seis lo volverían a aplicar para: pedir que una vez presentado se declare la urgencia de un proyecto o una proposición de ley (art. 69.1 RC); pedir que el debate sobre un proyecto o proposición de ley se haga por cada parte o por cada título (art. 83.4 RC); oponerse a la asignación de un proyecto o proposición para competencia legislativa plena de una comisión (art. 92.3 RC); presentar una moción que impulse la deliberación sobre un determinado ámbito en el Pleno (art. 110.1 RC), o también para pedir debatir una moción retirada (art. 111.2 RC).

La iniciativa Giorgis añadiría un art. 69-*bis* RC en el que primaría la intervención del Gobierno en la declaración de tramitación de un texto por urgencia, planteando un plazo de cuarenta días para llevar el texto a deliberación, en congruencia con la propuesta de Parrini presentada en la otra rama del Parlamento. Incluiría la posibilidad de petición de palabra para los miembros no inscritos a ningún Grupo (art. 83.1 RC), excluyendo el Grupo mixto de los Grupos establecidos para la petición de convocación de la Junta de Portavoces (art. 83.5 RS). Sobre los tiempos del debate *ex* art. 85 RC propondría una remisión a la nueva formulación del art. 50.1 RC. Se mantendría en concordancia con las proporciones del resto de esta propuesta de reforma el umbral de veinticinco diputados para la presentación de subenmiendas (art. 86.5 RC), y se abrogaría la posibilidad de hacer propia la enmienda de otros (art. 86.8 RC). Se reformula totalmente el art. 88 RC, desarrollando nuevos *quorum* en la presentación de órdenes del día al Gobierno. Con una nueva versión del art. 89.1 RC introduciría un interesante mecanismo anti enmiendas *ómnibus*, dando al presidente la posibilidad de declarar *irricevibili* las enmiendas sustitutivas de artículos y a la vez supresoras de otros sin que exista una consecuencia lógico-normativa. Un interés particular suscita la previsión de un nuevo art. 100-*bis* RC, relativa a la calendarización y deliberación obligatoria sobre los textos de iniciativa legislativa popular, y de las proposiciones de ley con iniciativa de los Consejos Regionales, introduciendo una verdadera fase de «toma en consideración» previa de manera parecida a la fase prevista por el Reglamento de la *Camera* antes de la reforma de 1971. Aprobando esta propuesta de reforma, se regularía asimismo el contenido de las mociones (art. 110.1 RC) y, lo que es más relevante, de manera extensiva también el

instrumento de la cuestión de confianza (art. 116 RC, proponiendo la abrogación del art. 154.2 RC). Para la presentación de interpelaciones urgentes se adaptaría la cuota de mínimo veinte miembros de un Grupo (art. 138-*bis*.1 RC).

Por ende, la iniciativa Crippa utiliza la reducción de veinte a catorce para los siguientes umbrales: ampliación de la posibilidad de petición de la palabra en el debate (art. 83.2 RC); apropiarse de una enmienda retirada de otro Grupo (art. 86.8 RC); en la presentación de una cuestión prejudicial a la ley de conversión de un decreto-ley (art. 96-*bis*.3 RC); en la presentación de enmiendas el día del debate (art. 114.1 RC), y en la presentación de enmiendas a enmiendas el día del debate (art. 114.2 RC). Mientras, la *ratio* de treinta a veinte se volvería a aplicar para la presentación de subenmiendas (art. 86.5 RC) y para la presentación de interpelaciones urgentes (art. 138-*bis*.1 RC).

## 2.8. Los delegados regionales para la elección del presidente de la República

Un breve espacio se dedica al cambio en el peso que acabarían teniendo los delegados regionales en la elección del presidente de la República. Aquí, la modificación posterior a la reducción del número de parlamentarios se encuentra en un estado aún más primitivo, con la propuesta de ley constitucional A.C. 2238 que sigue aparcada en fase de enmienda en comisión en primera deliberación. Los delegados regionales desde siempre han tenido un peso relativo en dicho momento decisonal –actualmente alrededor de un 6,09% (Baldoni, 2020: 421)– dado que además no se constituyen como grupo que vota de manera conforme en cada región, haciendo corresponder su voto más bien al del partido al que pertenecen<sup>29</sup>. Sin embargo, el ajustamiento a dos delegados por región podría, según varios expertos, «producir consecuencias perjudiciales» (Belletti, 2020: 11), desvitalizando las mayorías internas en los Consejos, puesto que en ese colegio electoral la mayoría y la minoría regional acabarían con consistencia análoga, ambas con un consejero, en lugar de dos y uno como ahora. Por el contrario, mantener los tres delegados garantizaría al menos *prima facie* una mayor influencia regional en la elección del presidente

<sup>29</sup> Así lo recuerda también Clementi (2019: 26).

(llevando los representantes hasta el 9,57% del total), mientras el efecto dispersivo del voto conforme a partido se revelaría un factor endémico que no se puede contrarrestar.

### III. REFLEXIONES FINALES

Lo que se ha querido poner de manifiesto de manera también visual con este trabajo es la magnitud de las consecuencias que lleva consigo una revisión aparentemente menor como la reducción del número de parlamentarios<sup>30</sup>. Somos conscientes de que para una mejor comprensión de los mecanismos se hubiese podido estudiar un solo artículo en concreto en todas sus variantes, pero no era este el objetivo.

La «sencillez» (Podetta, 2021) del texto de algunas reformas de alcance limitado no tiene por qué coincidir con una comodidad en la transposición de este en el ordenamiento. En esta especificidad, la ley de reforma de reducción de los representantes parlamentarios en ninguno de sus aspectos puede ser autoaplicativa, a no ser que ante la posible negativa del poder legislativo se quiera arriesgar a mermar los principios rectores del funcionamiento de la institución, o, aun más, hacer que esta deje de funcionar. De ahí, se derivan breves consideraciones obligatorias *de iure condendo*. El legislador parte de la conciencia de que este tipo de reforma tiene una vocación claramente mayoritaria (Conti, 2020: 41), en particular con respecto al sistema electoral, como reconocía también el Tribunal Constitucional español en la sentencia 15/2015 (FJ 8). La laguna normativa que se forma a partir de una reforma aparentemente casi irrelevante a nivel del aparato constitucional obliga al mismo legislador –o a su sucesor– a un mucho más complejo razonamiento sobre el aterrizaje de la misma en el ordenamiento, so pena de «no comprender la lógica del movimiento y las consecuencias de las decisiones del legislador constitucional sobre la estructura del Parlamento» (Clementi, 2019: 25). Sobre la formación de las Cámaras, varias son las normas positivizadas en vista de la próxima legislatura. Aun así, sigue habiendo flancos abiertos que se pueden convertir en abismos: desde la posible abrogación de

---

<sup>30</sup> El trabajo ha sido más sencillo gracias a la minuciosa operación de seguimiento realizada por Fabrizio y Piccirilli (2020-2021), recuperable en <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44302>

la *circostrizione Estero*, pasando por la base de las circunscripciones del Senado en caso de que se lleve a cabo la reforma constitucional mencionada (que modificaría solo parcialmente la repartición de los escaños de la Cámara Alta), hasta la más amplia reforma de la ley electoral en el caso de la aprobación de la iniciativa Brescia (o de otro de los textos presentados) antes de la disolución de las Cámaras.

Sobre el funcionamiento del Parlamento, una vez demostrada la necesidad de plasmación de la reforma, la revisión del número de parlamentarios es una ocasión para cambiar –tal vez de forma radical (léase «orgánica»)– su actividad; lo que está por decidir es el *quomodo*. Es patente que la aprobación de una o de otra opción de cada artículo de las propuestas de reforma planteadas modifica completamente la actitud de los Grupos ante los Reglamentos Parlamentarios, y de ahí el mismo funcionamiento de las Cámaras. Sin entrar en una valoración de las cifras específicas que están sobre la mesa –amplio es el debate doctrinal y solo parcialmente se ha traído a colación en la bibliografía–, la decisión condicionará de lleno la transformación del parlamentarismo italiano. Es evidente que en la base de la presentación de estas iniciativas está una visión diferente del ordenamiento constitucional. Una muestra paradigmática de esta afirmación es que, si, por ejemplo, en la formación de los órganos de control se aprueba una reducción relevante de su composición manteniendo el principio de proporcionalidad como eje, la representación de la oposición en el órgano se reduciría aún más (hasta casi desaparecer en el Senado), con consecuencias que pueden vulnerar su derecho de participación. Por el contrario, si la reducción se compagina con la aplicación del criterio de la representatividad en el órgano, lo que podría quebrantarse sería el mismo funcionamiento de las Cámaras, esto es, por la posibilidad de que se presenten acontecimientos de obstruccionismo en el seno de los órganos, o que se termine por no convocar una *Giunta* por motivos meramente políticos<sup>31</sup> (Bartolucci, 2016: 288).

---

<sup>31</sup> La contingencia mencionada es relativa a la XVII legislatura, en la que debido a la composición de la Junta para el Reglamento el presidente del Senado evitó convocarla en varias ocasiones, prefiriendo hacer uso de la Junta de Portavoces. Por este motivo se optó por reformar este artículo del Reglamento del Senado para primar, de un lado, el criterio de representación proporcional de los Grupos en dicho órgano, y, del otro, se positivizó la posibilidad para los Grupos de pedir la convocación del mismo órgano.

Los aspectos relacionados con un funcionamiento diferente del Parlamento son múltiples, algunos directos y otros indirectos. Entre los aspectos directamente relacionados están los que reflejan la intención de agilizar los debates y los procedimientos –con un claro riesgo de transformar el Parlamento en una institución de ratificación– en línea con el gradual apoderamiento de la función legislativa del Ejecutivo. Este es el signo emblemático de que una mayor centralidad del Parlamento no se obtiene con una «cura para adelgazar» (Di Majo, 2020: 75) del mismo. Cabe mencionar, entre otros, la reducción de los plazos para el examen en comisión, la introducción de un nuevo procedimiento de debate y/o deliberación urgente con un plazo de deliberación establecido por Reglamento (ej.: Zanda, Parrini, Giorgis) y la reducción a la mitad de los tiempos del debate. Es cierto que algunas propuestas introducirían límites a la acción del Gobierno: como los de contenido en la aplicación de la cuestión de confianza, o, más genéricamente, la positivización de mecanismos en contra de las enmiendas de contenido múltiple. Parte de la doctrina<sup>32</sup> –y en esto nos adherimos– estima oportuna esta coyuntura para aprobar un estatuto de la oposición a tutela del rol del Parlamento, antes que todo en su función de control de Gobierno. Asimismo, entre los efectos directos también cabe citar la creación de nuevos vínculos para los parlamentarios a sus Grupos: estos aumentarían tanto en el momento de la elección (con la obligación de entrar en el Grupo formado por el partido con el que han sido elegidos), cuanto en el poder nulo que se les deja en el caso de transfuguismo –incluso perdiendo su propio cargo en el caso de presidentes, vicepresidentes y secretarios– y, finalmente, en el poder siempre inferior de la participación del representante de forma individual, con el riesgo de incrementar la instauración de una grupocracia<sup>33</sup>. Cuestión aneja es la naturaleza jurídica de los Grupos

<sup>32</sup> *Ex multis*, Cavino (2019), Baldoni (2020: 423), Conti (2020: 44), Sicuro (2021: 630).

<sup>33</sup> Cuando, en realidad, resultaría «incluso aceptable pagar el precio de la deslealtad parlamentaria, a sabiendas de que solo en esta libertad puede fundarse el buen funcionamiento de la dialéctica democrática» (Fricano, 2021: 275). El riesgo, compartido en el ordenamiento español, es mencionado por Garea Baragaño (2005: 25), y recuperado por Pérez Alamillo (2014, 160): «Lo cierto es que en el día a día se reduce prácticamente a los diputados a un atrezo en el Congreso. No hay diputados sino grupos parlamentarios, y no hay políticos con propuestas propias, sino partidos con estructuras monolíticas». Evidenciaba García-Escudero Márquez (2016) algunas posibilidades para la intervención del

—balanceándose entre órganos de las Cámaras y simples asociaciones— que no se vendría a definir con la reforma, y la relación directa de estos con los partidos. Como es notorio, la Constitución menciona ambos (arts. 49,72 y 82), pero no les relaciona entre sí.

Entre los aspectos indirectamente relacionados están las cuestiones de origen técnico, pero con derivación política; la adaptación de los *quorum* es el principal ejemplo, así como el número de las comisiones y la dimensión de los Grupos. Dependiendo de cuáles se acaben aprobando se decidirá si optar más por el criterio mayoritario o el criterio garantista hacia las minorías y la oposición, y afectará directamente al grado de pluralismo que caracteriza la estructura policéntrica de las Cámaras. Ante la reducción, el probable mantenimiento de la representación proporcional de los Grupos en las comisiones permanentes podría convertirse en el verdadero «*punctum dolens*» (Sicuro, 2021: 627) de la reforma. Finalmente, están las cuestiones realmente técnicas, como por ejemplo la creación de comités temáticos en el seno de las comisiones permanentes, la formación de un *Comitato per la normazione* en el Senado para velar por la calidad de los textos o la regulación de la función de control de Gobierno en las preguntas —que carecen de espontaneidad (el poco exitoso *premier question time*<sup>34</sup>)— o en las mociones.

Para terminar, una pequeña *adenda*: también sería necesaria una disposición transitoria en la reforma constitucional para la entrada en vigor del nuevo funcionamiento de las Cámaras de la misma forma

---

parlamentario de manera individual en las Cortes Generales, como por ejemplo eliminar la firma del portavoz del Grupo en la presentación de enmiendas o modificar el debate en comisión, pero recordaba que hace falta voluntad política para creerse las reformas y buscar un equilibrio.

<sup>34</sup> Sostiene Conti (2020: 44) que «no tiene mucho sentido llamar al Presidente del Consejo de Ministros para que responda si ya conoce las preguntas que le van a hacer y si estas preguntas no son la parte del “león” en la selección de los temas sobre los que el Primer Ministro tiene que responder y demostrar su capacidad de demostrando su capacidad de orientación política». Asimismo, coincidía en la crítica Pérez Alamillo (2014: 167) en el caso del Reglamento del Congreso de los Diputados, aduciendo que «las figuras jurídicas de control político al Gobierno poseen unos plazos de presentación, aceptación e inclusión en el orden del día que favorecen claramente al Gobierno puesto que permiten tiempos de reacción amplios, como mínimo de casi cuarenta y ocho horas, para que el representante del Ejecutivo al que toque dar explicaciones tenga tiempo e información suficiente para resolver de manera solvente la exigencia de responsabilidades por parte de los grupos parlamentarios».

que lo regulado con la delegación legislativa en la formación de los nuevos colegios electorales (Curreri, 2020), e igualmente en las propuestas avanzadas respecto a la modificación de los Reglamentos, que por ahora solo está presente en las iniciativas Crippa (en la *Camera*) y Santangelo (en el Senado).

Como hemos adelantado en la introducción del trabajo, la reducción del número de representantes tiene efectos de vastísimo alcance en cualquier sistema. En el ordenamiento español, el único precedente de reducción de diputados, relativo a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, hizo sopesar –también al Tribunal Constitucional tras el recurso de inconstitucionalidad resuelto con la STC 15/2015– la supuesta vulneración de la proporcionalidad exigida por el art. 152.1 CE. Evidenciaba Aranda Álvarez (2015: 158) que también esta reforma «refuerza ostensiblemente los elementos mayoritarios del sistema frente a los proporcionales». Aun así, como ha recordado el autor, el Tribunal en la STC 75/1985, de 21 de junio, reconocía que

la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada (FJ 5).

El ánimo de este trabajo ha sido el de dar al lector español una idea de que, en el caso de intención de reducir el número de representantes nacionales, las consecuencias no se limitarían a la ponderación de la vulneración de la proporcionalidad de los arts. 68.3 y/o 69.5 CE en relación con la representación en las Cámaras, sino que obligarían a plantearse el mantenimiento de esta entre otros principios rectores –de los que algunos se han mencionado arriba– del funcionamiento de la institución, conllevando la necesidad de una reforma profunda y compleja de los pilares del ordenamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2015). La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. *Revista de Derecho Político*, 92, pp. 119-164.
- BALDONI, D. (2020). I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti? *Forum di quaderni costituzionali*, 3, pp. 414-430.
- BARTOLUCCI, L. (2016). Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il Regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali. En N. LUPO y G. PICCIRILLI (dirs.), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»* (pp. 281-306). Il Mulino.
- BELLETTI, M. (2020). Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una «marginalizzazione» della rappresentanza parlamentare? *Federalismi.it, paper*. 15 de abril, pp. 1-13.
- BUFFONI, L. (2020). Il numero e la qualità nel governo rappresentativo e democratico. *Forum di quaderni costituzionali*, 3, pp. 242-274.
- CATELANI, E. (2020). Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari? *Forum di quaderni costituzionali*, 3, pp. 286-316.
- CARCATERRA, G. (1968). La votazione. En CAMERA DEI DEPUTATI, *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, Istituti, Procedure* (pp. 551 y ss.).
- CAVINO, M. (2019). La necessità formale di uno statuto dell'opposizione. *Federalismi.it*, 4, pp. 1-7.
- CLEMENTI, F. (2019). Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more». *Osservatorio sulle fonti*, 2, pp. 1-31.
- CONTI, G. L. (2020). Le conseguenze della riduzione dei parlamentari: un appello. *Forum di quaderni costituzionali*. 4, pp. 40-46.
- CURRERI, S. (2020). Gli effetti della riduzione dei parlamentari. Del fare riforme senza badare alle conseguenze. *Lacostituzione.info*. 6 de febrero, pp. 1-21.
- DI MAJO, L. (2020). Riduzione del numero dei parlamentari e centralità del parlamento. *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, pp. 40-77.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2016). Opciones normativas para una reforma del procedimiento legislativo. En *VIII Jornadas de Derecho Parlamentario: «el Reglamento al servicio de la renovación del Parlamento»* (25-26 de abril 2016), UNED, Fundación Manuel Giménez Abad. <https://canal.uned.es/video/5a6f37b1b1111f6e388b4582>

- GARCÍA ROCA, F.J. (coord.). (2014). *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*. Aranzadi.
- FRICANO, A. (2021). Apologia del libero mandato parlamentare: quale futuro per una guarentigia in crisi? *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, pp. 247-282.
- FUCCARO, N. (2020). L'incidenza della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi e le prospettive di riforma regolamentare in materia. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, pp. 431-443.
- GAREA BARAGAÑO, F. (2005). En Reformas para revitalizar el parlamento español. Seminarios y jornadas. *Fundación Alternativas*, 17.
- GHERARDI, S. (2019). La incidencia de los mecanismos parlamentarios en las reformas constitucionales en Italia. *Revista Foro*, 22 (2), pp. 187-219.
- GIANNITI L., LUPO, N., (2018). Corso di Diritto Parlamentare. *Il Mulino*.
- GIANNITI, L., LUPO, N., (2020). Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Camera e Senato. *Quaderni Costituzionali*, 3, pp. 559-575.
- GORI, L. (2020). Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari, *Meno parlamentari, più democrazia?*, E. ROSSI (dir.). Pisa University Press.
- GUARNIER, T. (2020). L'esperienza del «contratto di governo». Atti del Convegno di Napoli (14-15 giugno 2019). En *Partiti politici e dinamiche di Governo* (pp. 85-122). Editoriale Scientifica.
- GUSMAI, A. (2019). *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*. Cacucci.
- FABRIZZI, F., PICCIRILLI, G. (2021). Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari (aggiornato al 29/9/21). *Federalismi.it*, 29.
- LUCIANI, M. (2020). Un «taglio» non meditato, *Meno parlamentari più democrazia?*, E. ROSSI (dir.). Pisa University Press.
- LUPO, N., PICCIRILLI, G. (dirs.) (2016). *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*. Il Mulino.
- PÉREZ ALAMILLO, R. (2014). La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados; una asignatura histórica. *Revista de las Cortes Generales*, 92-93, segundo y tercer cuatrimestre, pp. 143-267.
- PODETTA, M. (2021). Le revisioni costituzionali «spot» e il degrado della materia costituzionale. *Lacostituzione.info*, 24 de agosto de 2021. <https://www.printfriendly.com/p/g/GFGmpU>
- PORENA, D. (2019). La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato «snodo» critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare. *Federalismi.it*, 14, pp. 1-28.

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. (2020). *La riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari*. Dipartimento per le riforme istituzionali. <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>
- ROMBOLI, R. (2021). La reducción del número de parlamentarios y la propuesta de reforma del sistema de elección del Consejo Superior de la Magistratura en Italia. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, pp. 265-296.
- SICURO, F. (2021). Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 593-661.
- TARLI BARBIERI, G. (2020). Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale. *Forum di quaderni costituzionali*, 3, pp. 191-231.
- TOSI, S., MANNINO, A. (1999). *Diritto parlamentare*. Giuffrè editore.
- TUCCIARELLI, C. (2020). Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari, *Osservatorio sulle fonti*, 1, pp. 167-186.
- VOLPI, M. (2020). La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza. *Costituzionalismo.it* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 1, pp. 43-75.