

LA INCIDENCIA DE LOS MECANISMOS PARLAMENTARIOS EN LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ITALIA

Samuele GHERARDI

Departamento de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
sgherard@ucm.es

I. INTRODUCCIÓN

El tema de las reformas constitucionales, sobre el que se han pronunciado la doctrina y la jurisprudencia desde el inicio del Estado constitucional, necesitaría, por la amplitud de la materia, un estudio más profundo del que se puede abordar en este artículo. Es por ello por lo que hemos optado por centrarnos en un aspecto particular, la fase parlamentaria de las reformas constitucionales en Italia, para poner de relieve los mecanismos que —legitimados por la Constitución, por los Reglamentos Parlamentarios y por la *consuetudo*— alteran el debate y la tramitación de los textos de reforma constitucional, procediendo a utilizar mecanismos *quasi* similares a los propios de la legislación ordinaria devaluando de esta manera el significado de la misma reforma.

Con la denominación de racionalización de los procedimientos legislativos queremos hacer referencia a las diferentes fórmulas que tienen por finalidad agilizar los debates parlamentarios; fórmulas que no consideramos negativas en sí mismas. Nuestra crítica se centra en la forma en que se han utilizado en la reforma constitucional, creando precedentes peligrosos en la medida en que han podido desvirtuar el significado garantista del procedimiento de reforma constitucional.

Del elevado número de leyes constitucionales y de reforma llevadas a cabo en el ordenamiento italiano se ha optado por estudiar dos casos particulares, las reformas de 2005 y 2016, aprobadas ambas en la fase parlamentaria y rechazadas posteriormente en referéndum. Como hemos indicado, la intención del trabajo es poner de relieve cómo los procedimientos

de reforma constitucional en los sistemas parlamentarios reflejan la misma tendencia existente en la función legislativa del Parlamento, que tiende normalmente a favorecer la intención del Gobierno, quedando el rol de la oposición, en la mayoría de los casos, limitado a la aprobación o rechazo del texto en su totalidad.

La modestia del trabajo no pretende agotar un tema que los grandes constitucionalistas no han conseguido cerrar hasta hoy en día, por lo que nos limitamos a intentar aportar algo a la cuestión con la esperanza que resulte interesante para contribuir a la reflexión del lector.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO

La rigidez constitucional, típica de los ordenamientos constitucionales de *civil law*, puede suponer el riesgo de que el poder constituyente que legitimó una Constitución en un momento concreto se apropie de ella de forma que aquella no se adapte a las modificaciones de los tiempos y de la sociedad¹. Ciertamente existe una vía de adaptación a los cambios por la vía de la interpretación tanto de los Tribunales Constitucionales como de la jurisprudencia, dado que la distinción entre los sistemas de *common law* y *civil law* se ha reducido en este plano, en el primer caso, por la actividad de Tribunales y Cortes Constitucionales que garantizan un juicio de constitucionalidad sobre las leyes, y en el segundo, por la implementación de la interpretación apaciguadora del juez *a quo*². Como afirma De Vega García³, el Tribunal Constitucional mantiene la Constitución joven y viva, y en

¹ «La rigidez constitucional persigue el doble objetivo de asegurar la estabilidad y posibilitar el cambio. La existencia de un procedimiento de reforma significa que la propia Constitución quiere regular su adaptación a la realidad cambiante y evitar así que sus exigencias constitucionales tengan que realizarse al margen del Derecho vigentes». Vid. I. DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 59.

² Vid. las interesantes aportaciones sobre esto, entre otros, de O. CHESSA, «Non manifesta infondatezza versus interpretazione adeguatrice?», en *Interpretazione conforme e tecniche argomentative. Atti del convegno svoltosi a Milano il 6 e 7 giugno 2008*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 3 y ss.; A. MANGIA, «Il lento incedere dell'unità della giurisdizione», *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, pp. 7-8 y ss., y A. NANIA, *La guerra delle Corti*, Associazione italiana dei Costituzionalisti, 3 de junio de 2004 (última visita el 16 de mayo 2019).

³ Citado por Rodríguez Zapata en su intervención (desde 1:38:00 hasta el final de su toma de la palabra) durante la presentación de la obra *La Constitución Española en el trigésimo aniversario de la Constitución Italiana*, Tribunal Constitucional de España, multimedia, disponible en <https://www.tribunalconstitucional.es/es/encuentros-seminarios/Paginas/default.aspx>. En la «crítica pesimista inteligente» a la Constitución, recuerda Rodríguez

efecto, gracias a la acción del Tribunal Constitucional, sin olvidar la labor de los poderes legislativo y judicial, no son necesarias reformas quirúrgicas de la Constitución.

Junto a esta vía interpretativa, la previsión en el texto constitucional de los mecanismos de reforma constitucional aporta la posibilidad de una revisión explícita del texto en cuestión por parte del legislador a través del poder de reforma⁴. Las Constituciones que no prevén límites a las reformas y establecen procedimientos relativamente fáciles en su tramitación pueden verse abocadas a modificaciones constantes, por lo que estimamos legítimos el establecimiento tanto de límites materiales —para el mantenimiento del Estado de Derecho— como procedimentales —para vincular la reforma a amplios acuerdos parlamentarios—.

La primera reflexión que cabe ante la reforma formal de una Constitución puede versar sobre la amplitud de la misma, es decir, sobre su alcance y contenido⁵. Ciertamente, la macrorreforma, o reforma única total, tiene como resultado en una única tramitación el «nuevo» ordenamiento sin supuestamente necesitarse otras reformas constitucionales sobre la

Zapata cómo Pedro de Vega sostuvo que «aunque hablemos de reforma de la Constitución, las reformas son relativas porque el Tribunal Constitucional mantiene la Constitución viva, y no necesita de reformas quirúrgicas porque es el propio Tribunal el que con su interpretación da una vida nueva a la Constitución». Pero ¿qué ocurre cuando el Tribunal Constitucional no acierta a corregir las faltas de decisión del Constituyente? Eso es lo que pasó con el art. 122.3 de la Constitución española (en adelante, CE) en lo que se refiere a la elección de los doce vocales del Poder Judicial procedentes de la carrera judicial: ¿cómo se eligen?, ¿por los propios jueces?, ¿por el Parlamento?, ¿por otro procedimiento? En la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 108/1986, fundamento jurídico 13 (en adelante, FJ), se advierte que la lógica del sistema de partidos podría pervertir el sistema, pero por no cerrar esa cuestión lo cierto es que llevamos treinta y ocho años discutiendo cuál es el sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial y probablemente la solución esté en una reforma de la Constitución cuando el Tribunal Constitucional no acierta a cerrar esas lagunas de la Constitución. El libro al que se refiere es P. DE VEGA GARCÍA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 2000.

⁴ Utilizamos convencionalmente el término «función constituyente», entendiéndolo como sinónimo de «poder de reforma» y no de «poder constituyente». Es notorio que el poder constituyente es un poder supremo, sin límite alguno, que someterá al pueblo soberano una nueva Constitución. De ahí la diferencia con el «poder de reforma» y la imposibilidad de usarlos en función de sinónimos. Este último es un poder lícito dentro de lo reconocido por la Constitución, gracias al cual se modifica la misma considerando los límites establecidos por esta y por la doctrina del máximo órgano de control de constitucionalidad. *Vid. ex plurimis* la óptima descripción de P. DE VEGA, *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 228 y ss.

⁵ Dos obras que estimamos interesantes para profundizar en el análisis del caso español son T. FREIXES SANJUÁN y J. C. GAVARA DE CARA, *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, parte I, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, 2018, y J. GARCÍA ROCA, *Pautas para una reforma constitucional*, Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014.

misma materia (o esto era lo que se había imaginado en Italia hasta 2001), mientras que las reformas parciales y de materias específicas suelen ofrecer la posibilidad de mayor apoyo parlamentario⁶, además de poder ser menos traumáticas. En efecto, la participación de la oposición parlamentaria depende de manera relevante de la dimensión y del alcance de la reforma: las maxirreformas preferidas a las parciales —en Italia la parcialización de una maxirreforma tiene el nombre de «*spacchettamento*»— conllevan un mayor riesgo de división de la opinión parlamentaria sobre los temas afrontados y han coincidido, por este motivo, con el uso de mecanismos racionalizadores del debate, en el sentido al que ya hemos hecho alusión en la introducción de este artículo.

El constituyente italiano de 1947 incluyó un mecanismo de revisión constitucional en el art. 138, si bien tuvo la desventaja, a la hora de debatir a nivel parlamentario los equilibrios constitucionales —el célebre sistema de «pesos» y «contrapesos»—, de no contar con los modelos de otras Constituciones rígidas posteriores con derivación kelseniana del Estado de Derecho (Bonn de 1949, francesa de 1958 y española de 1978, entre otras).

El art. 138 de la Constitución Italiana (en adelante, CI) consagra la existencia de leyes de reforma constitucional y de leyes constitucionales. Las leyes de reforma constitucional son aquellas que añaden, modifican o abrogan una parte de la Constitución, mientras que las leyes constitucionales (sobre las que la doctrina debate si su rango pueda ser el mismo que el de la Constitución)⁷ son las leyes que intervienen *ex novo* para regular algo que todavía no existe en la Constitución. Las leyes constitucionales regulan, entre otras, las materias que tienen reserva de ley constitucional⁸. La Constitución establece el mismo procedimiento agravado para proceder a ambas reformas, indicando las materias reservadas a ley constitucional, si bien no es una relación cerrada.

Dado que el objeto directo de este artículo es el procedimiento de reforma constitucional y su praxis parlamentaria, obviamos referencias futuras a las leyes constitucionales. Esto no obsta a que haya una discrepancia doctrinal a la que nos referiremos brevemente más adelante.

⁶ García Roca deja en mano de los representantes políticos la decisión de afrontar la reforma de manera total o de manera parcial, vinculando su decisión a cuestiones de tiempo y «urgencia», estimando que puede que sea oportuno intervenir a través de reformas parciales en ausencia de situaciones urgentes. Vid. J. GARCÍA ROCA, *Pautas para una reforma...*, *op. cit.*, pp. 25-26.

⁷ Entre otros, S. GAMBINO, «Sui limiti alla revisione della Costituzione nell'ordinamento italiano», *Revista de Dereitos e Garantias Fundamentais*, núm. 8 (2010), pp. 60 y ss.

⁸ Vid. <http://www.treccani.it/enciclopedia/revisione-costituzionale/>.

1. El procedimiento de reforma constitucional

a) *Iniciativa*. El art. 138 CI⁹ establece, como ya hemos indicado, el procedimiento de reforma constitucional, remitiéndose respecto de la iniciativa de la misma al art. 71 CI¹⁰ que determina los sujetos legitimados para presentar iniciativas legislativas en el procedimiento legislativo ordinario. En consecuencia, la iniciativa de reforma constitucional corresponde al Gobierno, a cada miembro de la Cámara de Diputados y del Senado, y a los Consejos Regionales (SSCCI 256/1989 y 470/1992); las únicas excepciones respecto de la iniciativa legislativa son la del *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (CNEL) y la iniciativa legislativa popular.

El procedimiento en cuestión parte de la presentación de la iniciativa ante cualquiera de las dos Cámaras. En este punto queremos hacer un inciso para aclarar al lector español que en Italia se utiliza el término Cámara, en singular, para referirse de forma a la Cámara de Diputados. La receptora de la iniciativa actúa así como cámara de primera lectura, mientras que la otra será cámara de revisión o de segunda lectura; en cualquier caso, el procedimiento de reforma constitucional es idéntico en las dos. Las dos reformas constitucionales que son objeto de este artículo se iniciaron en el Senado.

b) *Determinación del plazo de tres meses*. El art. 138.c).1 CI se limita a establecer que «las leyes de reforma constitucional y las demás leyes constitucionales son adoptadas por cada Cámara con dos deliberaciones seguidas con un plazo no inferior de tres meses la una de la otra, y se aprueban por mayoría absoluta de cada Cámara en segunda deliberación». En los Reglamentos Parlamentarios aprobados el 12 y el 13 de diciembre de 1958 se ha venido delineando lo que en la Constitución no se había estableci-

⁹ Art. 138 CI: «1. *Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera on due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.*

2. *Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.*

3. *Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.*

¹⁰ Art. 71.c).1 CI: «*L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.*»

do, esto es, el procedimiento en primera deliberación por *navette* conforme a los arts. 70.2 y 97 del Regolamento della Camera dei Deputati (en adelante, RC), y 104 y 121 del Regolamento del Senato della Repubblica (en adelante, RS). Se entendió que el texto aprobado por una Cámara tenía que ser enviado a la otra, y en el caso de que fuera reenviado a la primera Cámara, esta pudiera modificar exclusivamente los artículos enmendados por la otra, de la misma forma que en el procedimiento legislativo ordinario. De esta manera, el «plazo de enfriamiento» del que habla el art. 138.1 CI se ha aplicado considerándolo como el correspondiente al que debe discurrir entre la primera y la segunda deliberación de la misma Cámara, sin afectar a la tramitación del texto entre una Cámara y la otra, que tendrá lugar durante estos tres meses. Una parte de la doctrina¹¹ consideró que la interpretación parlamentaria fijada en estos artículos de los Reglamentos vació el contenido del art. 138.1 CI haciendo una apreciación restrictiva del «periodo de enfriamiento». La duda es si el constituyente intentaba introducir dos deliberaciones seguidas por cada Cámara y un plazo de interrupción de tres meses entre la aprobación del texto en una Cámara y su tramitación a la otra. Sin embargo, se ha estimado innecesaria la deliberación seguida de ambas Cámaras en favor de un procedimiento más parecido al de la alternancia de tramitación del texto conforme al procedimiento legislativo.

c) *Capacidad de modificaciones en la segunda deliberación.* Después de que ambas Cámaras hayan aprobado el mismo texto en primera deliberación, la Comisión competente vuelve entonces a examinar el texto y no se admitirán *ex arts.* 99 RC y 123.3 RS enmiendas ni modificaciones al orden del día, solo declaraciones de voto (arts. 99.4 RC y 123.4 RS). La praxis

¹¹ Es relevante el debate doctrinal respecto de la interpretación de la «alternancia» o la «consecuencia» de las deliberaciones del art. 138.c).1 CI y la diferencia de su aplicación. Entre otros está el manifiesto presentado por el abogado F. BESOSTRI, *Sulla «Navette»*, pp. 2-3, disponible en http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/prof/prof_besostri.pdf (última visita el 11 de junio de 2019). El equívoco, según este, estaba en que las «sucesivas deliberaciones» del art. 138 CI se entendiesen como sucesivas lecturas de cada Cámara, recordando las tres lecturas precedentes a las reformas de los Reglamentos de la Cámara 1920-1922; el error nacía del hecho de que también los exámenes del texto tramitado entre las Cámaras del Parlamento se llamen de manera común «lecturas». De ahí la idea de contar tantas «deliberaciones» como lecturas; en tanto que, según el art. 138 CI, hasta que sea aprobado el mismo texto en ambas Cámaras, sigue siendo la fase de primera deliberación. Esta interpretación permite considerar dos lecturas como límite mínimo y no máximo, agravando de alguna manera el procedimiento de reforma. *Vid.* aquí el interesante trabajo de G. PICCIRILLI, «La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti», *Rivista Gruppo di Pisa*, vol. 1 (2018), pp. 12-13 y ss.

asentada en segunda deliberación se ha denominado del «ciclo legislativo abreviado» e impide, además de enmiendas y modificaciones al orden del día, presentar cuestiones prejudiciales o suspensorias, o modificación de normas. Una importante perplejidad viene aquí evidenciada por Rivosecchi¹², que plantea la inconstitucionalidad de los Reglamentos Parlamentarios por una segunda deliberación privada de su rigidez. El texto, en efecto, puede en la segunda deliberación exclusivamente ser aprobado o rechazado por completo por el Pleno, anticipado solo por un turno de declaraciones de voto. Como recordamos, bastaría aprobarlo con mayoría absoluta para que el texto se considerara aprobado.

d) *Posibilidad de referéndum*. Puede someterse a referéndum la reforma aprobada por el Parlamento si lo solicita, en los tres meses siguientes a su aprobación, la quinta parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, quinientos mil electores o cinco consejos regionales, procediendo el presidente de la República a su convocatoria [arts. 87.c).6 y 138.c).2 CI]. La reforma sometida a referéndum se promulgará solo si es aprobada por la mayoría de los votos válidos (arts. 100.1 RC y 124.1 RS). Las Cámaras pueden evitar la tramitación por referéndum solo y exclusivamente en el caso de que, en segunda votación, tanto en la Cámara de los Diputados como en el Senado, la reforma constitucional (o, en su caso, la ley constitucional) sea aprobada por dos tercios *ex art.* 138.c).3 CI (en conjunto con los arts. 100.2 RC y 124.2 RS)¹³. Dado el multipartidismo parlamentario existente, la posibilidad de alcanzar esta mayoría cualificada es hoy en día es una opción remota¹⁴.

¹² Refiriéndose a los arts 99.2-3 RC y 123.2 RS. Así, G. RIVOSECCHI, «Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della “soluzione Alfonso Tesaurò)”», en AAVV, *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Napoli, Jovene, 2010, pp. 24-29 y 31-32.

¹³ Siendo el enfoque del trabajo el procedimiento parlamentario de la reforma constitucional, no se proseguirá aquí desglosando las varias vías interpretativas de activación del referéndum constitucional tras la aprobación por mayoría absoluta en ambas Cámaras en segunda deliberación y la sucesiva petición, conforme al art. 138.c).2 CI antes citado, de un referéndum. Sin embargo, muy extensa e interesante es la doctrina sobre el control de homogeneidad del «quesito del referéndum»; *vid.* A. MANGIA, «Potere, Procedimento e Funzione nella Revisione Referendaria», *Rivista AIC*, núm. 3 (2017); A. GIGLIOTTI, «L'ammissibilità dei referendum costituzionali dal contenuto organico o eterogeneo», *Rivista AIC*, núm. 2 (2017); A. PACE, «Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali», *Rivista AIC*, núm. 2 (2016), y P. CARNAVALE, «La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche», *Nomos*, núm. 1 (2016), pp. 5-6 y ss.

¹⁴ Diferente de Constituciones como la española, que prevén la sumisión a referéndum si lo pide una décima parte de los miembros de una de las dos Cámaras (art. 167.3 CE) o de manera obligatoria en el caso de una reforma constitucional agravada (art. 168.3 CE). Por

De esta manera se abren varios flancos. El primero concierne a la centralidad de la fase parlamentaria, siempre sustituida por la agilización del procedimiento parlamentario de reforma constitucional, a pesar del FJ 4.2 de la Sentencia núm. 496 del 2000¹⁵ de la Corte costituzionale, que recordaba cómo la fase parlamentaria no sería central solo en el caso de ausencia del referéndum, sino también en el caso de un procedimiento de reforma que viese su ratificación o rechazo por referéndum. Un segundo flanco, imposible de subsanar en este trabajo, se refiere a la escasez constitucional a la hora de regular el mecanismo de su reforma, que permite interpretaciones alternativas y amplia modificación del procedimiento¹⁶ a través de la reforma de los Reglamentos Parlamentarios. El tercer flanco viene refe-

las modificaciones de procedimiento de la reforma constitucional italiana *vid.* P. BISCARETTI DI RUFFI, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, pp. 277-278.

¹⁵ «La decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare. L'art. 138, secondo comma, della Costituzione non solo prevede un referendum popolare sulla legge costituzionale come ipotesi meramente eventuale, rimessa alla iniziativa di cinquecentomila elettori, cinque Consigli regionali o un quinto dei membri di una Camera, ma, ad impedire che l'intervento popolare sia svincolato dal procedimento parlamentare al quale soltanto può conseguire, circoscrive entro limiti temporali rigorosi l'esercizio del potere di iniziativa: tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione sulla Gazzetta Ufficiale. Al terzo comma, lo stesso articolo 138 preclude del tutto la possibilità di un intervento popolare quando stabilisce che "non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti", con ciò confermando che la revisione costituzionale è appunto, in primo luogo, potere delle Camere. Non vuole dirsi con ciò che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica. Al contrario è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare l'habitat culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione. È però indubitabile che la decisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare. All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici. Se ne possono desumere due fondamentali proposizioni: la prima di esse è che il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale. La seconda è che l'intervento del popolo non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti».

¹⁶ Entre las modificaciones llevadas a cabo con una ley constitucional al margen del art. 138 CI, el referéndum no se puede pedir por las leyes constitucionales con la que se han aprobado modificaciones a los Estatutos de las Regiones «especiales», aun en el caso de que no se haya alcanzado una mayoría de dos tercios en ambas Cámaras. Se ha aportado esta modificación a través de la *legge costituzionale 31 gennaio 2001, núm. 2*, que justificaba esta necesidad por el hecho de que al modificarse un Estatuto local no tenía sentido someter el referéndum a toda la población nacional.

rido a la determinación del procedimiento parlamentario adecuado para aprobar a la vez leyes constitucionales y leyes de reforma constitucional, cuestión que todavía divide a la doctrina respecto de si hay solo un tipo de «producto de revisión constitucional»¹⁷ o una rígida división entre leyes constitucionales y leyes de reforma constitucional¹⁸.

III. LOS CASOS PROCEDIMENTALES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2005 Y 2016 (*¿CUI PRODEST?*)

De las muchas reformas y leyes constitucionales que se han llevado a cabo en Italia solo abordaremos las dos reformas constitucionales que, tras haber sido aprobadas en su tramitación parlamentaria, fueron rechazadas por vía de referéndum.

Ambas reformas tienen en común la agilización del parlamentarismo que se proyecta en los dos procedimientos aplicados, alejados del modelo procedimental de las reformas constitucionales habidas hasta la mitad de los años ochenta. Pese a este rasgo común, las dos reformas difieren sensiblemente en el desarrollo del procedimiento utilizado.

Ahora bien, la oposición a veces violenta¹⁹ entre una mayoría parlamentaria que usa métodos de aprobación exclusivamente conectados a la aplicación de mecanismos que agilizan el debate, de un lado, y las minorías incentivadas a usar todo poder obstruccionista en sus manos para participar en la reforma, esto es, intentar pararla, del otro, merman la fase principal de la reforma. La petición de mayorías cualificadas, que debería suponer un aumento del compromiso entre los grupos parlamentarios, desemboca en una guerra al uso personalizado y alternativo de los Reglamentos y de las praxis parlamentarias.

Por el hecho de que en los capítulos siguientes nos centraremos en la actuación de las mayorías parlamentarias (y del Gobierno) en su acción racionalizadora del procedimiento de reforma, enfoquémonos ahora brevemente en la respuesta de las minorías.

¹⁷ Vid. A. PIZZORUSSO, «Sub art. 138», en G. BRANCA y A. PIZZORUSSO (eds.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro Italiano, 1981, pp. 703 y ss., esp. pp. 713 y ss., y V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Padova, Cedam, 1971, p. 73.

¹⁸ A. BARBERA y C. FUSARO, *Corso di Diritto Costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012.

¹⁹ «Riforme, rissa alla Camera durante la maratona notturna. Scazzottata fra deputati di Pd e Sel: 13 espulsi, 2 contusi», disponible en www.buffingtonpost.it, del 13 de febrero de 2015.

Los juristas preconstitucionales desglosaban como única obstrucción posible la de una minoría contra la mayoría, que podía actuar de forma «pasiva», utilizando los Reglamentos Parlamentarios, o «activa», a través de una obstrucción violenta (sabotaje). A la oposición le reconocían un «derecho de resistencia» según el cual, cuando se consideraba que la mayoría no estaba actuando para el bien de los ciudadanos, fuese lícito oponerse a la acción de tramitación de los textos legislativos²⁰.

Muchos siguen apostando por ese derecho de los parlamentarios a oponerse, utilizando todas las normas previstas en los Reglamentos para desempeñar sus funciones y, sobre todo, reprimir el uso distorsionado de las mismas normas procedimentales para la salvaguardia de su funcionalidad.

Históricamente esta oposición parlamentaria ha significado posponer o retrasar la aprobación de varias leyes, y en muchas ocasiones fue motor de evaluación pormenorizada del trabajo que las Cámaras estaban haciendo sobre una materia para mejorarla (considérese el aborto, la custodia policial, *antitrust*, emisiones radiotelevisivas, etc.)²¹. Eso sí, tampoco se quiere aquí aducir la hipótesis optimista de que el retraso en la tramitación de un texto se debía exclusivamente a una benévola idea de mejorar el estudio sobre la materia, sino que también se debía a una cuestión de oportunidad política. Esto fue lo que se consiguió llevar hasta su extremo a finales de los años ochenta con el partido de «*i Radicali*», que intentaban prolongar el debate hasta lo imposible de conformidad con la precedente versión del art. 39.6 RC, que permitía dilaciones del debate y prórrogas sin límites de la intervención de cada diputado. Se recordarán solo como ejemplo las dieciocho horas de intervención consecutivas del diputado Marco Boato a la hora de presentar una enmienda²². Si este obstruccionismo exasperado duró hasta la VIII legislatura (1979-1983), sobre todo por la modificación reglamentaria que limitaba las intervenciones en el debate de manera más rígida²³, se empezaron a aprobar medidas anti-

²⁰ Vid., entre otros, O. NIGRO, «Ostruzionismo parlamentare», en *Studio di Diritto pubblico*, Torino, Bocca, 1918, pp. 12 y 24, y L. DAGLI OCCHI, *Minoranza e maggioranza*, cap. I, Milano, Soc. Ed. Libreria, 1914.

²¹ Vid. V. DI PORTO y E. ROSSI, voce «Ostruzionismo», en *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 10, Torino, UTET, 1995, pp. 546-572, y D. FIUMICELLI, «Ostruzionismo e strumenti di “compressione” del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per le minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge», *Osservatorio delle Fonti*, fasc. 3 (2016), pp. 4-5.

²² Vid. A. GLAUCO CASANOVA, «I “discorsi-fiume” al Parlamento italiano», *Archivio Storico Radicali*, 1 de diciembre de 1993, disponible en http://old.radicali.it/search_view.php?id=55160&lang=&cms (última visita 19 de junio de 2019).

²³ El actual art. 36.1 RC dispone que los diputados vayan anotándose hasta el día en

obstruccionistas siempre más restrictivas del debate parlamentario, aunque ya el obstruccionismo en el Parlamento italiano no fuese un problema crucial como entonces.

Tomemos en consideración dos casos peculiares de hacer las reformas constitucionales en Italia, recordando que a la hora de estudiar las medidas racionalizadoras del debate se optará por introducir principalmente las que afectan al procedimiento de reforma constitucional.

Para el lector español, se recuerda que en el procedimiento de reforma constitucional italiana está expresamente prohibido el procedimiento de urgencia disciplinado en el art. 69 RC. En su apartado tercero se dispone cómo no se puede declarar la urgencia de un proyecto de ley constitucional o de proyectos que inciden en los derechos y en los principios de la Constitución (arts. 24, 49 y 69 RC, y arts. 6, 13-22, 24-27, 29-30-31 y 32 CI).

1. Legislación ciclotómica: extenuantes pactos en una reforma llevada a cabo por una mayoría inestable fuera de las Cámaras

El objeto de la reforma de 2005-2006 —proyecto presentado por el Gobierno (A.S. 2544)²⁴—, la llamada reforma de «la segunda parte de la Constitución», era reformar el bicameralismo de manera similar a la fórmula existente en la Constitución española de 1978, con el foco centrado en el tema de la *devolution* a las regiones a través de la descentralización de servicios (educación, sanidad, etc.)²⁵.

Asumimos la denominación de legislación «ciclotómica» que utilizó Luciano Vandelli²⁶ para evidenciar lo prolijo y complejo que ha sido el procedimiento de aprobación del texto definitivo tanto intraparlamentario como extraparlamentario.

el que se haga el debate, de forma alterna uno en contra y uno a favor, y la intervención de cada uno se prevé que sea como máximo de treinta minutos. En los asuntos previstos por los arts. 39.1 y 39.5 RC el tiempo a disposición para la intervención alcanza un máximo de cuarenta y cinco minutos (proyectos de leyes constitucionales, delegación de leyes, materia electoral y ratificación de tratados internacionales).

²⁴ «Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 114, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione».

²⁵ Para ver la extensión de la reforma artículo por artículo *vid.* http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/01/01_all_leggecost.pdf.

²⁶ *Vid.* L. VANDELLI, *Trastornos de las instituciones políticas*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 84-88.

Si se compara el proyecto de reforma constitucional presentado por el Gobierno al Senado el 17 de octubre de 2003 con el texto aprobado por ambas Cámaras dos años después, en fecha 20 de octubre por segunda deliberación de la Cámara de los Diputados y en fecha 16 de noviembre 2005 por el Senado, nos fijaríamos en el cambio cabal del texto. Sin entrar en un examen artículo por artículo, baste con recordar que en el producto final se incluían 57 artículos aprobados de la ley de reforma frente a los 35 presentados en el texto de la iniciativa, que modificaban 50 de los 80 artículos de la segunda parte de la Constitución, añadían tres artículos *ex novo* a la misma y modificaban cuatro artículos de otras leyes constitucionales²⁷. Una reforma más que heterogénea caracterizada por el alcance ilimitado de las enmiendas que, además de ser incongruentes con el texto de la iniciativa, determinaron la estructura del texto final.

El procedimiento fue largo e intrincado por las escasas mayorías en las Cámaras y la enorme división de los partidos²⁸. Esta distribución de los escaños, que incluso dificultaba dividir entre grandes y pequeños a los partidos²⁹, significó un número enorme de lecturas necesarias antes de que el Senado y la Cámara se expresasen con su primera deliberación. La iniciativa de reforma, empero, nació ya «coja». Para decirlo de otra manera, en un Parlamento extremadamente dividido en formaciones medio pequeñas, los partidos de gobierno redactaron al margen de las Cámaras el texto de la iniciativa, lo que creó inequívocamente un precedente en el que la coincidencia del proyecto de reforma constitucional con el programa de los partidos de gobierno se tradujo en que lo que se instaba ante las Cámaras no era tanto un voto sobre el texto, sino más bien un voto a favor o en contra del Gobierno.

A partir de esta reforma la doctrina empieza a cuestionarse el *quesito referendario*, es decir, cómo tendría que formularse la pregunta de manera nítida al electorado cuando se refiriera a una reforma omnibus³⁰ para

²⁷ Vid. el texto de modificación final en http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/01/01_all_dossrifcost.pdf.

²⁸ De los ocho partidos representados en la Cámara de los Diputados y en el Senado en la XIV legislatura, el partido más representado era Forza Italia de Silvio Berlusconi, ocupando 178 escaños de los 630 en la Cámara Baja y 82 de los 350 en la Cámara Alta.

²⁹ Y que por ello conllevó la modificación del sistema electoral en sentido mayoritario con la famosa ley electoral llamada *Porcellum*. Dicha ley fue declarada inconstitucional por la Sentencia 1/2014. Llamada así, *Porcellum* (del italiano «puerco»), al ser su mismo autor quien afirmó, tras la aprobación de la misma, que su ley electoral era «una porcata», es decir, un disparate.

³⁰ Alessandro PACE sostenía la *manifesta incostituzionalità* de una iniciativa de reforma constitucional heterogénea en «L'incostituzionalità della costituzione di Berlusconi. Una traccia per poter discutere su una legge costituzionale assai controversa», *Rivista AIC* (2005).

que el cuerpo electoral entendiese de manera oportuna qué se reformaría en el ordenamiento.

El éxito parlamentario de la reforma puede encontrarse en un acuerdo alcanzado con el compromiso entre grupos durante el procedimiento y no obligatoriamente por el acuerdo previo entre partidos. Recordando la diferencia propuesta por Gómez Lugo³¹ entre procedimiento legislativo y proceso legislativo, esta reconocía parte del «proceso legislativo» también en aquellos actos de derivación extraparlamentaria (de impulso legislativo) que no entrarían en el procedimiento legislativo interno a las Cámaras. En definitiva, esta reforma se singularizaría así por fases muy significativas del «proceso legislativo» extraparlamentario desde su comienzo, alternadas a fases de procrastinación del *iter* parlamentario y de las deliberaciones por falta de acuerdo entre los partidos.

Con lo ya expuesto no queremos excluir la posibilidad de alcanzar pactos fuera de las Cámaras, que evidentemente son inevitables, pero entendemos que dejar amplios espacios de negociación extraparlamentaria podría impulsar acuerdos de forma *quasi* clientelar, entre otras razones porque sería imposible controlar los trámites. La repentina alteración del texto de la iniciativa, correspondiente asimismo a alteraciones en los apoyos de los partidos que en principio eran proclives a la reforma, hace que sea necesario considerar la incidencia de los pactos extraparlamentarios³².

Aunque esta reforma constitucional se rechazó por referéndum en los días 25-26 de junio de 2006, abrió el flanco de las maxirreformas con la excusa inicial de ser una reforma vinculada a algunos efectos negativos de la reforma constitucional de 2001.

2. Un peligroso precedente: el uso de mecanismos no tipificados para la reforma constitucional (Reglamentos y praxis) y correspondencia con la legislación ordinaria

Debido al alcance y a la manera de tramitar la iniciativa de reforma de 2014 (A.S. núm. 1429), que ha llevado al tercer referéndum constitucional de la historia republicana italiana, nos extenderemos un poco más en

³¹ Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, pp. 56 y ss.

³² Tómese como ejemplo el examen en sede referente (A.S. 2544), pp. 159 y ss., disponible en http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/6_Dossier/dossier/dossier_4.pdf.

el análisis de los mecanismos que se han utilizado en sede parlamentaria. En continuidad con lo que se ha tratado hasta ahora, el *modus operandi* del Parlamento y de su mayoría para la tramitación de este texto recoge los defectos del desarrollo de las reformas habidas hasta el momento, incluida la de 2005, pero le añade nuevos métodos de aniquilar la oposición propios de la legislación ordinaria.

La redacción de la reforma recuperaba en parte la precedente rechazada en 2006 y en parte se componía de las intenciones de reforma de la comisión «*dei saggi*» y del pacto político previo llamado «Pacto del Nazareno»³³. Compartimos totalmente lo subrayado por Cheli³⁴, es decir, que la gran necesidad de reforma expresada por el partido mayoritario la percibió el cuerpo electoral más bien como objetivo de la renovación del poder político del Gobierno y no como la mejora del sistema institucional común. Entendemos que un rígido pacto entre partidos —el estudio de Tondi della Mura³⁵ lo define perfectamente— no pueda ser la base para una reforma constitucional.

La reforma afectaba a 48 artículos de la Constitución respecto de los que se omitió buena parte de la discusión parlamentaria corriendo detrás de un reloj imaginario, lo que desintegró la aportación de los partidos no vinculados al acuerdo de la mayoría.

Las mayorías previstas para las deliberaciones son absolutas, de modo que la coalición de gobierno que tenga la mayoría absoluta en el Parlamento no necesita ulteriores acuerdos. Aunque los constituyentes preveían, tal y como se hizo hasta los años ochenta, que las reformas fuesen circunscritas a aspectos relativamente pequeños y precisos de la Constitu-

³³ Aunque el «Pacto del Nazareno» podría despertar el interés del lector, se dice así solo por la dirección del sitio donde se ha sellado el pacto, esto es, el *Largo del Nazareno* (la sede del Partido Democrático).

³⁴ «*Ma la riforma è stata bocciata con ampia maggioranza dal corpo elettorale forse non tanto per i motivi tecnici che abbiamo richiamato (e che la rendevano in gran parte oscura e incomprensibile agli elettori), quanto per un motivo di fondo che stimolava la diffidenza del corpo sociale verso le novità, in quanto le novità, volute fortemente dal partito di maggioranza, venivano apertamente legate ad obiettivi di politica contingente e di conservazione del potere da parte di questo partito più che ad oggettive esigenze di interesse comune legate all'ammodernamento del nostro impianto istituzionale. Basti solo considerare che questa riforma nasceva dopo la riforma elettorale come complementare di tale riforma, con una inversione dell'ordine naturale dei fattori che legano le leggi ordinarie alle leggi costituzionali*». Vid. E. CHELI, «Le riforme italiane: tra popolo, Parlamento e giudici», *Osservatorio Costituzionale*, núm. 3 (2017), p. 5.

³⁵ V. TONDI DELLA MURA, «Il paradosso del “Patto del Nazareno”: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito», *Rivista AIC*, núm. 2 (2016), pp. 4 y ss.

ción y que fuesen pactadas por el mayor número posible de grupos, la falta del requisito de mayorías más cualificadas podría incentivar a toda mayoría de gobierno a reformar la Constitución. Nos preguntamos si no sería más acertado que el mecanismo de reforma fuese reformado en sentido restrictivo, esto es, por ejemplo, la aprobación por mayoría de tres quintos en al menos una de las dos deliberaciones, como en el caso español del art. 167.1 CE.

Veamos cómo la retórica del «*prendere o lasciare*»³⁶ (tómalo o déjalo), instada por la mayoría parlamentaria, indiferente a las críticas de las minorías y de buena parte de la doctrina, ha podido llevar a cabo una reforma de esta dimensión.

2.1. *La Seduta Fiume*³⁷ y *la Ghigliottina*³⁸

Comenzaremos describiendo someramente los antecedentes de la reforma constitucional de 2014, el funcionamiento de los mecanismos parlamentarios y el uso de los mismos por parte de los parlamentarios. A este respecto queremos significar que, aunque no justifiquemos el uso incontrolado de mecanismos que reducen excesivamente el debate parlamentario, con frecuencia debido a la acción del Gobierno, el procedimiento de reforma constitucional en Italia es largo y agotador, como pone de relieve el dato de que la simple primera lectura en la Cámara Baja de esta reforma (del texto presentado y aprobado en primera deliberación

³⁶ Vid. F. BILANCIA, «Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica», 2 de abril de 2014, disponible en www.costituzionalismo.it.

³⁷ Para ayudar a comprender por qué se han utilizado determinados términos para identificar los mecanismos parlamentarios se añadirá una breve traducción y explicación personal al margen de cada uno de ellos. En este caso, *Seduta Fiume*, traducible con «Sesión Río», se llama así porque al ser una sesión que se extiende durante varios días seguidos hasta completar todo el debate sobre las enmiendas se refiere a la idea de un río (*fiume*).

³⁸ La *Ghigliottina* se regula por el art. 55.5 del Reglamento del Senado y, según se ha interpretado, se ha aplicado como interrupción definitiva del debate llevando la tramitación del texto a votación. De manera errónea, muchas veces *Ghigliottina* se ha utilizado como sinónimo de *Tagliola*. El instrumento de la guillotina, a diferencia del Senado, en la Cámara de los Diputados no procede de un artículo del Reglamento, sino de una interpretación de la presidencia de la Cámara Baja en la XIII legislatura. Las reformas de los Reglamentos de 1997 han establecido que la organización de los debates sobre los proyectos de ley en el Pleno ocurre a través de la reducción del tiempo del debate. Vid. A. SUMMA, «La “ghigliottina” nel Diritto parlamentare», *La Stampa*, 28 de enero de 2014 (última visita el día 19 de junio de 2019).

al Senado) se extendió desde el 11 de setiembre de 2014 al 10 de marzo de 2015³⁹.

Como ya dijimos, esta reforma tiene su origen en el pacto político previo ya mencionado («*Patto del Nazareno*»). En la tramitación parlamentaria, a la vista del pacto político previo, se decidió aplicar el esquema del doble ponente mayoritario en cada Cámara, para que fuesen representados ambos partidos⁴⁰. Sin embargo, en la Cámara de los Diputados el pacto parece romperse cuando uno de los dos «ponentes mayoritarios» de la reforma dimite, momento en que se inician las tensiones entre mayoría y oposición. Con la dimisión del ponente, los grupos opositores interpretaron correcto hacer que el examen del texto se remitiese de nuevo a comisión, para luego volver al examen en el Pleno, pero, tras votar esta posibilidad en el Pleno, la mayoría decidió mantener el texto ante el mismo. La tensión empeoró cuando al solicitar al menos la ampliación de los tiempos para la intervención de los grupos (art. 39.5 RC), la presidenta de la Cámara Boldrini decidió no conceder de oficio esta prórroga, optando, por el contrario, por restringir el tiempo de intervención, supuestamente para evitar maniobras obstruccionistas; medida esta que no debe confundirse con la *Tagliola*, que veremos en breve.

Al día siguiente, tras la reunión de la *Conferenza dei Capigruppo*⁴¹, la presidenta decidió revocar dicha reducción del tiempo para «favorecer lograr un pacto entre los grupos»⁴², pero desde la oposición presentaron más de tres mil enmiendas como forma de protesta, de conformidad con el art. 86 RC. Bajo la presión del Gobierno y dado el número de enmiendas presentadas, la presidenta de la Cámara, tras la reunión de la *Conferenza dei Capigruppo*, estimó correcto aplicar la *Seduta Fiume* —esta vez no de oficio, sino aprobada por la mayoría absoluta en el Pleno— con el parecer contrario también del ponente mayoritario dimisionario.

La *Seduta Fiume* es una praxis parlamentaria no prevista en el Reglamento de la Cámara Baja, lo que suscita un fuerte debate doctrinal cuando se usa en ocasiones relevantes, y se suele utilizar cuando se perciben formas de obstruccionismo que pueden afectar al debate. Se le podría definir

³⁹ Vid. «La riforma costituzionale. Lavori parlamentari», p. 4, disponible en <http://www.camera.it/temiap/2016/10/13/OCD177-2444.pdf>.

⁴⁰ Consideramos relevante recordar, como nota, que este pacto político previo entre varios partidos —de los que estamos mencionando solo los dos principales— se había instaurado entre el Gobierno y un partido de la oposición.

⁴¹ Corresponde a la Junta de Portavoces regulada por el art. 13 Reg. Cám.

⁴² Vid. *Resoconto stenografico*, núm. 375, seduta dell'11 febbraio 2015, disponible en www.camera.it, p. 4

como el «asedio continuado y la conquista de la decisión por agotamiento físico de la oposición»⁴³. Aparte de que no esté prevista en los Reglamentos Parlamentarios, se pueden plantear dos cuestiones que pudieran incidir en su constitucionalidad: la posibilidad presidencial de aplicar este instrumento de oficio y la falta de legitimación de su uso en el procedimiento de reforma constitucional por no existir precedentes. La aplicación de este mecanismo conlleva la discusión de manera continuada de todas las enmiendas hasta el final, incluyendo en el orden del día una sesión única que se desarrolla en varios días, de ahí el agotamiento físico y psicológico de la oposición. A ello se añaden las dudas relativas a la necesidad de aplicarlo en esta sede⁴⁴, aún más porque fue aplicado cuando la sesión de la Cámara había terminado⁴⁵.

Con respecto a su aplicación fuera del Reglamento, el principio «*consuetudo magna vis est*» encontraba ya su límite en el art. 8 de las *Preleggi*, cuando se recordaba que las costumbres lograban eficacia solo cuando los Reglamentos y las leyes se refiriesen a ellas. La particularidad de esta reforma constitucional es que se han importado mecanismos propios de una Cámara en la otra (hasta modificándolos en su función) y de praxis no bien definidas en los momentos decisionales principales.

Entendemos que en este momento conviene hacer una sucinta digresión sobre el uso de la *Seduta Fiume* en la legislación ordinaria, ya que es el instrumento típico de las leyes de conversión de los decretos-leyes. Entendemos que esta explicación es fundamental para que el lector español se percate de la diferencia del tratamiento parlamentario de los decretos-leyes en Italia y en España, diferencia que se sustancia precisamente en el mecanismo de la *Seduta Fiume*, que se revelaría inútil en el ordenamiento español.

Aunque los ordenamientos italiano y español comparten el hecho habilitante de la acción legislativa del Gobierno por decreto-ley, la «extraordinaria necesidad y urgencia» [art. 77.c).2 CI] y la «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.2 CE), los requisitos de su vigencia son totalmente distintos.

⁴³ Vid. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS y D. P. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 2.^a ed., Milano, Giuffrè, 2011, p. 174.

⁴⁴ Sobre las cuestiones de constitucionalidad y del uso de los Reglamentos Parlamentarios, entre otros, S. POLIMENI, «La Lunga Notte Della Riforma Costituzionale Riflessioni a margine della “seduta-fiume” dell’11 febbraio 2015», *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 de febrero de 2015, pp. 5-6 y ss.

⁴⁵ Vid. *Resoconto stenografico*, núm. 375, *op. cit.*, p. 114.

En el ordenamiento español, los decretos-leyes tienen vigencia con rango de ley desde el momento de su publicación oficial, si bien esta está supeditada a una condición, que es la necesidad de su convalidación por parte del Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días (art. 86.2 CE), en cuyo debate el Congreso de los Diputados valorará exclusivamente la existencia del supuesto habilitante, es decir, la urgencia. En caso de no ser convalidado, cesaría la vigencia del decreto-ley. La misma Constitución, en su art. 86.3, prevé que, tras su convalidación por el Congreso, el decreto-ley puede ser tramitado por el procedimiento de urgencia, en cuyo caso intervendrían las dos Cámaras pudiendo ser objeto de debate la regulación concreta contenida en el mismo; el resultado de esta tramitación parlamentaria sería la aprobación de una ley que derogaría el decreto-ley.

De forma diferente, en virtud del art. 77.c).3 CI, la única manera para que los decretos-leyes produzcan efectos jurídicos más allá de los sesenta días desde su publicación es la aprobación de la ley de conversión por las Cámaras, de manera que el procedimiento de conversión es bicameral, como para las leyes ordinarias, con la diferencia en su tramitación de que los decretos-leyes tienen prioridad en la inclusión en el programa y en el orden del día (arts. 23.5-8 y 81.2 RC). De lo contrario, el decreto-ley perdería de eficacia con efecto retroactivo.

Estas diferencias son cruciales para la aplicación de la *Seduta Fiume* en la convalidación de un decreto-ley (en sede *Conferenza dei presidenti di Gruppo*, con aprobación del presidente de la Cámara correspondiente)⁴⁶, dada la premura del tiempo tanto para la mayoría como para la minoría parlamentaria. Dado que en Italia un decreto-ley cesaría su eficacia desde el inicio al no aprobarse la ley de conversión (art. 77 CI), la *Seduta Fiume* es el mecanismo que permite hacerlo dentro del límite de los sesenta días previstos por la Constitución. Su aplicación supone la convocatoria de la Cámara en sesión única durante varios días seguidos para debatir todas las enmiendas presentadas hasta que se pueda proceder a la votación del texto; la mayoría intentará que todas las intervenciones y las presentaciones de enmiendas terminen antes de los sesenta días límite para la ley de conversión, y la oposición intentará alargar los plazos de intervención para que la convalidación no se lleve a cabo⁴⁷.

⁴⁶ Aquí existe la duda de si puede ser el mismo presidente quien la proponga.

⁴⁷ Vid. <http://www.professioneparlamento.it/home/alla-camera-arriva-la-seduta-fiume/>.

Esta herramienta parlamentaria puede además usarse de forma combinada con otra, como pone de relieve el caso de la ley de conversión del decreto *Imu-Bankitalia* (Decreto núm. 133, de 2014) en la XVII legislatura. Dado que el uso de la *Seduta Fiume* parecía no ser suficiente para que se terminara el debate en el plazo establecido, a tan solo cuatro horas del fin de la posibilidad de aprobación de la ley de conversión se aplicó —también por el presidente de la Cámara Baja Boldrini— un mecanismo parlamentario regulado en los arts. 55.5 y 78.5 del Reglamento del Senado, que en la Cámara Baja solo se había amenazado con utilizarlo⁴⁸, llamado *Ghigliottina*, con el fin de elegir una fecha en la que cortar definitivamente el debate y proceder directamente a la votación final. De esta forma se forzó a la Cámara de los Diputados a acelerar la votación con un fórmula parlamentaria ajena a los Reglamentos de la Cámara Baja⁴⁹. Evidentemente, el uso combinado de la *Seduta Fiume* y de la *Ghigliottina* daría paso a una aportación nula de la oposición.

El uso, como veremos, de estos mecanismos parlamentarios configurados para su tramitación en los procedimientos legislativos ordinarios en los de reforma constitucional, pese a que pueda ser excepcional, crea, en nuestra opinión, un precedente peligroso para próximas reformas.

⁴⁸ Vid. A. SUMMA, «La “ghigliottina” nel Diritto...», *op. cit.*

⁴⁹ Se dejarán aquí algunas de las dudas aportadas por la doctrina en las que se analizaban las alternativas que había ante la situación: «Le alternative possibili sono essenzialmente quattro: a) di fronte ad un ostruzionismo forte in Aula, il Governo potrebbe decidere di rinunciare alla conversione in legge di un decreto-legge giunto in prossimità della scadenza¹¹; b) la maggioranza, per tentare di superare l'ostruzionismo dell'opposizione, potrebbe ricorrere all'estrema ratio della seduta-fiume, che deve essere annunciata dal Presidente e consentirebbe di condurre i lavori parlamentari continuativamente, in giornate consecutive, senza alcuna interruzione, fino alla votazione finale¹²; c) ancora, la maggioranza potrebbe tentare di addivenire ad un accordo con le opposizioni, trattando sui contenuti del provvedimento in esame, ovvero sui tempi e/o sulle modalità dell'iter del disegno di legge di conversione; d) infine, in assenza di possibili accordi tra maggioranza e opposizione, se il Governo non rinuncia alla conversione del decreto-legge e se la minoranza non desiste dall'ostruzionismo, nonostante la seduta-fiume, il Presidente della Camera, trovandosi in prossimità della scadenza del termine di vigenza del decreto-legge, potrebbe (minacciare di) sottoporre all'Assemblea, per il voto finale, il disegno di legge di conversione, entro il termine di scadenza del decreto-legge, indipendentemente dalla fase procedurale in cui esso si trovi (c.d. “ghigliottina”)».

La opción (más controvertida) que se eligió fue la cuarta. Vid. S. POLIMENI, «La “Geometria” della C.D. Ghigliottina Parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi», *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, pp. 4-6 y ss.

2.2. El «Super Canguro»⁵⁰ y el «enmendamentazo»⁵¹

El mecanismo denominado *Canguro* o, en ocasiones, *Super Canguro*, dependiendo de su alcance, por la praxis parlamentaria y por la doctrina, está, a diferencia de los instrumentos a los que hemos hecho referencia en el apartado precedente, regulado en el Reglamento de la Cámara de los Diputados (art. 85.8 RC) y forma parte de la praxis tanto de esta Cámara como del Senado. Como vemos, a diferencia de la *Seduta Fiume* y de la *Tagliola*, el *Canguro* es una herramienta ya tipificada en el uso de ambas Cámaras en la legislación ordinaria que no se corresponde con los procedimientos de reforma constitucional. Expondremos brevemente en qué consiste para valorar a continuación su aplicación en ambas Cámaras en el procedimiento de reforma de la Constitución⁵².

Ante la presentación de un gran número de enmiendas durante la tramitación de un *Disegno di legge (D.d.l.)* o de una *Proposta di legge (P.d.l.)*, el *Canguro* permite considerar exclusivamente la enmienda más lejana al texto presentado, la que más se aproxime al texto y un determinado número de enmiendas intermedias, seleccionadas discrecionalmente por el presidente de la Cámara. Se comienza la votación por las enmiendas que están más alejadas en su contenido del texto de la iniciativa, para ir votando las intermedias seleccionadas hasta la menos innovadora, considerando que todas las demás enmiendas, no debatidas ni votadas, se encuentran incluidas en las anteriores. Supuestamente, este mecanismo debería eludir la presentación de enmiendas «*a scalare*»⁵³, esto es, siguiendo el orden numérico de presentación de las mismas.

⁵⁰ Como se ha precisado, se añade el prefijo «*super*» al sustantivo *Canguro* cuando el salto que se hace de una enmienda a la otra es muy grande, considerando subsumidas las que el presidente de la Cámara estime debatidas por ser correspondientes con el objeto de otras enmiendas.

⁵¹ El término italiano aquí sería *maxi-emendamento*, que, sin alargarnos mucho, corresponde a la presentación de una extensa enmienda por su forma y por su contenido.

⁵² Vid., entre otros, <https://ilmanifesto.it/il-senato-del-canguro/> y <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/10/01/riforma-senato-il-giorno-dei-voti-sullarticolo-2-e-sullemendamento-canguro/2085551/5/#foto>.

⁵³ Vid. G. PICCIRILLI, «La fase parlamentare del procedimiento...», *op. cit.*, pp. 242-243. Con la expresión «*a scalare*» se intenta evidenciar cómo muchas enmiendas tienen una pequeña diferencia, por ejemplo en la variación de cifras en su contenido, esto es, previsiones de gastos o de ingresos similares entre ellas. El *Canguro* permite saltar de las cifras más lejana a la más cercana sin tener que debatirlas todas.

En el caso de esta reforma constitucional de 2014, fue la enmienda de la mayoría, presentada por el senador Cociancich⁵⁴, que modificaba el art. 1 del texto propuesto de reforma y que incidía sobre el art. 55 de la Constitución, la que hizo que no se debatieran todas las demás enmiendas sobre el mismo artículo (más de 220 páginas de enmiendas se consideraron «canguradas»). La cuestión fundamental de la aplicación del *Canguro* a la reforma constitucional es, como afirma Villone⁵⁵, que queda en manos del presidente de la Cámara la discrecionalidad sobre las enmiendas que se entienden subsumidas por otras, lo que suscita la duda de que en su decisión el presidente actúe como un árbitro imparcial o dependa de criterios de estrategia política.

Tenemos dudas interpretativas sobre el uso del *Canguro*. No nos parece oportuno aceptar que un mecanismo tipificado en una Cámara se importe a la otra donde no está previsto, y desde luego no para los procedimientos de reforma constitucional, y más si el art. 85 *bis* del Reglamento de la Cámara de los Diputados establece que la herramienta en cuestión no podría ser utilizada en los procedimientos de reforma constitucional⁵⁶, lo que supone no solo que se ha importado al Senado un mecanismo legislativo de la otra Cámara, sino que además se ha hecho contraviniendo la regulación expresa del Reglamento. En el siguiente epígrafe se analizarán los límites a la acción del presidente de la Cámara, cuestión que es determinante en el desarrollo del procedimiento de reforma constitucional objeto de este artículo.

A lo largo de esta reforma se manifestó, asimismo, la posibilidad de aplicar una maxienmienda, llamada «*enmendamentazo*» o «*maxi emendamento*», y a pesar de que se ha presentado alguna al final no se llegó a aprobar.

Esta herramienta comporta la casi anulación de la función legislativa de las Cámaras si es usada de manera combinada con la «cuestión de confianza» (arts. 116 RC y 161 RS), de nuevo en las leyes de conversión de decretos-leyes. Aquí resulta fundamental que el lector se percate del uso combinado de estas dos herramientas. Ha de recordarse de antemano cómo la cuestión de confianza está prevista solo para los procedimientos legislativos

⁵⁴ Vid. https://www.repubblica.it/politica/2015/09/30/news/riforme_articolo_uno-124000908/.

⁵⁵ Vid. M. VILLONE, «Sulle riforme costituzionali, il “canguro” è decisionista», *Il manifesto*, 2014, en <https://ilmanifesto.it/sulle-riforme-costituzionali-il-canguro-e-decisionista/>.

⁵⁶ Vid. *Resoconto stenografico*, núm. 294, seduta del 29 de julio de 2014, y también <http://www.libertaegiustizia.it/2014/07/30/casson-no-allapplicazione-del-canguro/>.

vos, y a nivel reglamentario no se establece su uso también para los procedimientos de reforma constitucional.

El origen del uso de estos dos mecanismos es de nuevo la legislación ordinaria, donde el abundante uso de los decretos-leyes y de mecanismos racionalizadores del debate ha tenido su cúspide en la XVII legislatura⁵⁷.

El funcionamiento es el siguiente: el Gobierno presenta una enmienda compuesta por un artículo único, dividido por apartados, que conformaría una ley nueva y heterogénea. En este caso, por mucho que la enmienda sea del Gobierno, tendría la misma relevancia que las demás enmiendas. Es la aplicación de la cuestión de confianza la que le da una importancia extrema: al no aprobarse la enmienda presentada por el Gobierno (que es en realidad el nuevo texto completo de la ley) se abriría una crisis de Gobierno.

Para que se entienda el uso expansivo de estos mecanismos, en la XVII legislatura, concluida el 4 de marzo de 2018, se han aprobado 44 cuestiones de confianza en 82 leyes de conversión de decretos-leyes (divididas entre los cuatro Gobiernos que se han alternado en dicha legislatura)⁵⁸. En un solo caso la cuestión de confianza ha sido «de rechazo», es decir, que en lugar de poner la cuestión de confianza al texto de una ley o a una enmienda se ha puesto para rechazar una enmienda propuesta por otro grupo⁵⁹. Si se hubiese incluido esa enmienda en el texto final se hubiera abierto una crisis de Gobierno. Sostiene Lippolis⁶⁰ que cuando la cuestión de confianza se pone por el Gobierno para acompañar los *enmendamentazos* es un «arma mortal que aniquila la actividad del Parlamento» y que «evidencia las torsiones y las patologías de un sistema que no ha logrado impedir que el decreto-ley se convirtiese en la herramienta principal a través de la cual el Ejecutivo vehicula la actuación de su propio programa político»⁶¹.

⁵⁷ Vid. la encuesta de OpenPolis sobre el peso de los decreto-leyes en la pasada legislatura en <https://blog.openpolis.it/decreti-legge-uso-abuso-dello-strumento>.

⁵⁸ Vid. el historial de la Cámara de los Diputados en <https://www.camera.it/leg17/557?fiducia=3>.

⁵⁹ Único ejemplo desde 1986 a 2019, *vid.* el caso de la precedente ministra Maria Elena Boschi contra una enmienda de la Lega Nord en materia de responsabilidad civil de los magistrados en https://www.adnkronos.com/fatti/politica/2014/09/17/giustizia-governo-pone-fiducia-senato-sulla-responsabilita-civile-dei-magistrati_WZXnLAzcEHBFRl7xDYllwL.html.

⁶⁰ Vid. V. LIPPOLIS, «Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi», en N. LUPO (ed.), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia e nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010, p. 43.

⁶¹ Vid. I. LOLLI, «Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la “sua” maggioranza», *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 3 (2016), p. 23.

La combinación de estos dos mecanismos hace que todas las demás enmiendas resulten inútiles, tal y como el texto legislativo presentado hasta entonces. El Gobierno pone entonces la cuestión de confianza sobre esta maxienmienda para que se apruebe la ley de la misma manera en la que se ha presentado la enmienda. En el «partidismo exasperado» que conforma las Cámaras se utiliza esta medida para «compactar la mayoría parlamentaria», y se ha reconocido que dicho *enmendmentazo* perdería su poder si no fuese acompañado por la cuestión de confianza⁶².

Resulta hasta redundante recordar cómo la enorme fuerza de esta medida coloca a la mayoría de la doctrina en contra de su uso, con casos de estudio como la enmienda «*Tempa Rossa*» en la tramitación de la Ley de Presupuestos de 2015. En dicha ocasión, una enmienda gubernamental declarada inadmisibles en la comisión de medio ambiente de la Cámara había vuelto a ser presentada como «*sub-emendamento*»⁶³ en comisión al Senado y aprobada en el texto de la comisión. Una vez llegada ante el Pleno, el Gobierno presentó un *enmendmentazo* con cuestión de confianza para que se incluyese en la Ley de Presupuestos de 2015⁶⁴.

A pesar de que se haya estimado oportuno incluir las maxienmiendas y la cuestión de confianza, al no poderse presentar una cuestión de confianza en un procedimiento de reforma constitucional también las maxienmiendas perderían su sentido o igual serían vinculadas al régimen de las demás enmiendas. Es por ello que por ahora no se han hallado casos de *enmendmentazos* en los procedimientos de reforma constitucional.

⁶² I. G. VELTRI, «Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi», *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 de mayo de 2018, pp. 17 y ss.

⁶³ La estructura de las enmiendas en el ordenamiento italiano se compone de subenmiendas.

⁶⁴ Además de todos los textos mencionados arriba, *vid.* sobre la enmienda «*Tempa Rossa*» (apartado 552 de la Ley núm. 190, de 23 de diciembre 2014, de la Ley de Presupuestos 2015) y la problemática de los *enmendmentazos*, entre otros, O. CREMASCHI, «La presentazione di emendamenti "governativi"», *Amministrazione in Cammino*, 22 de junio de 2017, pp. 12-14; N. LUPO, «Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislatura del maggioritario», en E. GIANFRANCESCO y N. LUPO (eds.), *Le regole del Diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 20-24; A. PISANESCHI, «Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia», *Diritto e Società*, núm. 2 (1988), pp. 246 y ss., y L. CUOCOLO, «I maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 4766 y ss.

3. El rol del presidente de la Cámara y los problemas de la tipificación de la praxis parlamentaria en un sistema que no prevé la interpretación constitucional sobre los *interna corporis acta* del Parlamento

A lo largo de este artículo hemos intentado subrayar cómo la aplicación en el proceso de reforma constitucional en sede parlamentaria de mecanismos procedimentales configurados para la tramitación de leyes ordinarias ha sido consecuencia, en buena parte, de las acciones de los presidentes de las Cámaras. En consecuencia, nos parece necesario abordar cuál es el rol del presidente en la función parlamentaria y la posibilidad de su control.

El punto de partida puede ser la explicación planteada por Polimeni⁶⁵ a partir de la apreciación de un cuadrilátero de los intereses en el interior de las Cámaras determinado por cuatro puntos: el presidente de la Cámara, la mayoría parlamentaria, las minorías y el Gobierno.

El presidente tiene que mantener la misma distancia de la mayoría de la Cámara y de las minorías, sin tener relaciones directas con el Gobierno; la mayoría parlamentaria está más cerca del Gobierno, pero a la misma distancia que la minoría del presidente de la Cámara; la minoría parlamentaria estará más distante de la posición del Gobierno, pero a la misma distancia que la mayoría parlamentaria del presidente de la Cámara.

Ahora bien, el cuadrilátero se modificaría conforme a la actuación de la mayoría o de las minorías en las Cámaras. Ante la acción obstruccionista de la oposición, esta terminaría modificando su posición inicial, lo que obligaría al presidente a actuar para restablecer el equilibrio inicial en la Cámara y garantizar el buen desarrollo de los trabajos. En este sentido, la situación ideal para la intervención discrecional del presidente sería un punto de *impasse*, es decir, un momento en el que resultaría imposible volver al equilibrio inicial sin la intervención antiobstruccionista del presidente, como puede ser el supuesto de que la mayoría se negase a retirar su propuesta de ley, lo que derivaría en que la oposición no cesaría en la acción obstruccionista. Si el presidente activara los mecanismos racionalizadores del debate *ex ante* sería una acción impropia de su función, lo que supone reconocer que este equilibrio idealizado no puede encontrar su fundamen-

⁶⁵ S. POLIMENI, «La “Geometría” della C.D. Ghigliottina Parlamentare...», *op. cit.*, pp. 24-25 y ss.

to en el carácter jurídico-procedimental del presidente de la Cámara, que se configura como un cargo político-constitucional.

Esta teoría parece funcionar, pero solo hasta cierto punto. Lo que se considera es la acción obstruccionista de las minorías, pero no se menciona la mucho más relevante actuación de cierre prematuro del debate por parte de la mayoría parlamentaria. Discrepamos que se siga considerando —fundándonos en el parlamentarismo italiano contemporáneo— que la mayoría parlamentaria no coincida de hecho con el Gobierno, incluso aunque sea un Gobierno en coalición. Se considera que, al ser el presidente el garante del correcto desarrollo de los trabajos en la Cámara, existe un «deber de tramitación» del texto legislativo. Aunque esta es una cuestión imposible de abordar en estas páginas, nos limitamos a indicar las razones que fundamentan el rechazo de esta teoría.

Por el hecho de que el programa de los trabajos de las Cámaras y la calendarización de la agenda se votan dentro de la *Conferenza dei presidenti di Gruppo* de una manera que se llama *pro quota*, esto es, respetando la representación de los grupos en cada Cámara (arts. 23-24 RC y 53-54 RS), no hay obligatoriedad de que todos los textos de iniciativa legislativa se tramiten. Son los grupos y el Gobierno (arts. 24 RC y 56 RS) los que establecen las prioridades en el programa y en la agenda, y hay casos en los que las iniciativas quedan sin tramitarse porque no se insertan en la agenda de los trabajos. De aquí también el problema de garantizar la tramitación de las iniciativas de aquellos órganos que no participan en los procedimientos legislativos ni forman parte de los grupos parlamentarios representados en la *Conferenza dei presidenti di Gruppo* (CNEL⁶⁶, regiones e iniciativa legislativa popular).

A la eventualidad de que una iniciativa ni siquiera se tramite se añade el poder de los autores de la iniciativa de retirarla en cualquier fase del *iter legis*. Estamos así de acuerdo con que se sostenga que el presidente de la Cámara, aunque debería mantenerse equidistante de la mayoría y de las minorías parlamentarias, y por ello actuar como árbitro imparcial, en realidad sigue siendo un cargo político y por eso tiende hacia la mayoría. A esto hay que añadir que entre la séptima y la duodécima legislatura (hasta el 1994 precisamente), para garantizar el equilibrio de la acción del presidente de la Cámara era habitual nombrar presidente de la Cámara de los

⁶⁶ El *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* es un órgano consultivo del Gobierno —que se ha revelado muy poco utilizado hasta hoy en día— que figura también entre los órganos con poder de iniciativa legislativa *ex arts.* 72 y 99 CI.

Diputados a un diputado miembro del primer partido de la oposición, mientras que al Senado se nombraba un senador del partido mayoritario. Este buen hábito desapareció junto con la certeza de que el presidente de las Cámaras no considere, asimismo, criterios de oportunidad política en sus decisiones. Maticemos lo aducido.

Un ejemplo en el Senado es la actuación del antiguo presidente Pietro Grasso ante la presentación de 7.800 enmiendas ante el Pleno para la primera deliberación de la reforma constitucional 2014-2016. Durante el debate de las enmiendas, los ponentes mayoritarios plantearon la necesidad de votar en primer lugar una enmienda del Gobierno (1.173), porque incluía un argumento también tratado en muchas otras enmiendas de la mayoría parlamentaria sobre la cuestión de género en la elección del Senado (entre otras, 1.0.24, 1.0.25 y 1.0.26)⁶⁷. Como supuesta consecuencia, pedían que a continuación se votara la enmienda 1.29, también dividida en partes por la heterogeneidad de las materias disciplinadas en la misma. No es baladí recordar que con esta enmienda se votaba la modificación del título I de la segunda parte de la Constitución (arts. 55-56-57 CI). Con una maniobra que respondía exclusivamente a principios de oportunidad política, la senadora de la mayoría Ghedini (PD) propuso votar la enmienda del Gobierno en primer lugar, aunque fuera la número 750 de las enmiendas presentadas, y en caso de votación a favor considerar incluidas todas las demás enmiendas con el mismo contenido⁶⁸.

Esto hubiera significado un caso de *Canguro* partiendo del texto de la enmienda de la mayoría (¿es lícito que una mayoría parlamentaria decida empezar una votación por la enmienda núm. 750 —de la mayoría— para considerar tratadas todas las demás?). En este caso, el presidente del Senado no actuó de oficio, sino que hizo votar de antemano la posibilidad de votar dicha enmienda en primer lugar, y después de la aprobación de esto abrió la votación sobre la enmienda. Una vez aprobada ésta se consideraron ya tratadas las que tenían contenido parecido. Detengámonos un momento en la acción del presidente.

Poniendo a votación la posibilidad de votar previamente la enmienda de la mayoría, el presidente era consciente de que la misma mayoría hubiera apoyado esta anticipación del voto, de manera que consideramos esto una actuación discrecional indirecta del presidente.

⁶⁷ Vid. *Resoconto Stenografico*, núm. 294, seduta del 29 luglio 2014, pp. 38-39.

⁶⁸ Como se verá enseguida, no se puede introducir aquí un número preciso de las enmiendas que con esta acción se consideraron «canguradas» porque en la confusión general de dicho acto realmente no se ha conseguido saber.

Resulta claro entonces como, de un lado, es extremadamente amplia la discrecionalidad del presidente del Senado (en este caso desplazando la votación de las enmiendas y aplicando mecanismos como el *Canguro*), y, del otro, como se pierde totalmente el control de las Cámaras por el enfrentamiento continuado entre mayoría y minorías⁶⁹.

Compartimos así la perplejidad que manifiesta McKelvey⁷⁰ en su «teorema del caos» (1976), donde afirma que «la decisión mayoritaria muchas veces depende de las instituciones que regulan el proceso de toma de decisiones» y que «en otros términos, si un actor maneja la agenda decisional puede determinar la misma». Parece evidente que el amplio margen de acción del presidente de cada Cámara puede acelerar, perjudicar e incluso bloquear la tramitación o la aprobación de un texto (sobre todo en ausencia de un órgano como el de la Mesa, sustituido por el *Ufficio di Presidenza*, en el que sus miembros tienen un poder sensiblemente inferior a la Mesa de las Cámaras españolas). ¿Cuáles serían entonces los límites de acción de los presidentes de las Cámaras? Solo se ha abordado normativamente esta cuestión en el Senado con la reforma de su Reglamento de diciembre de 2017, al añadir el art. 18.c).3 *bis* que prevé la posibilidad de que cuando uno o más presidentes de los grupos, que representen como mínimo la tercera parte de la Cámara, eleven una cuestión de interpretación del Reglamento, el presidente del Senado la someta a la *Giunta per il Regolamento*.

A ello hay que añadir que la acción discrecional del presidente de una Cámara o los acuerdos tomados por el *Ufficio di Presidenza* no tienen, a diferencia de las actuaciones del presidente y de los acuerdos de la Mesa de la Cámara en España, ninguna posibilidad de tutela —a través de un recurso de amparo parlamentario— ante la Corte costituzionale, que, hasta hoy, considera que tal posibilidad significaría una abierta violación de los *interna corporis acta* del Parlamento.

⁶⁹ Vid. *Resoconto stenografico*, núm. 294, *op. cit.*, p. 124. Entre otros, para que el lector se haga un idea del ambiente típico en el que se aprueban las reformas constitucionales en el ordenamiento italiano, se insertará una intervención de la senadora De Petris (Misto-SEL): «*Signor Presidente, io ho chiesto il voto perche', durante la votazione precedente sull'emendamento 1.44, io stavo di fianco a lei a chiedere spiegazioni agli uffici su tutti gli emendamenti che sarebbero stati "cangurati" e non mi e' stata data la possibilita' neanche di esprimere il voto. Questo per dire, signor Presidente, che chiedevo la parola da molto prima*».

En este caso, mientras la senadora pedía explicaciones sobre qué enmiendas habían sufrido el *Canguro*, se votó una de las enmiendas presentadas por ella y ella ni siquiera pudo participar en la votación de su propia enmienda.

⁷⁰ R. MCKELVEY, «Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control», *Journal of Economic Theory*, vol. 12 (1976), pp. 472-482.

En este punto conviene matizar brevemente dos cuestiones. La primera, relativa a la labor «técnico-política» y no «técnico-jurídica» del presidente de la Cámara en Italia. No se trata exclusivamente de un problema de discrecionalidad; el presidente no estaría abusando de sus funciones ante el silencio de los Reglamentos Parlamentarios. Se trata, pues, de una cuestión de competencia que se atenuaría regulando la necesidad de debatir el uso de los mecanismos parlamentarios que podemos considerar anómalos, al menos en el *Ufficio di Presidenza*, aunque sería el Pleno el órgano que con más razón legitimaría su uso. Algunos mecanismos, sin embargo, por su alcance y su efecto, tendrían que ser limitados *ratione materiae* (como, por ejemplo, la posibilidad de combinar el *enmendamentazo* con la cuestión de confianza o por la tramitación de una reforma constitucional). La segunda cuestión exigiría la ruptura del muro de los *interna corporis* del Parlamento; el éxito del ordenamiento español podría dar lugar a una toma de conciencia para la jurisprudencia de la Corte Constitucional. El acceso de la Corte a los actos del Parlamento permitiría interpretar de manera oportuna los acuerdos de *l'Ufficio di Presidenza*, las actuaciones del presidente de la Cámara, las continuas modificaciones de los Reglamentos Parlamentarios y su conformidad con la Constitución, y todo esto se podría efectuar con un recurso de amparo parlamentario⁷¹, si bien es cierto que la previsión de dicho recurso en el ordenamiento italiano exigiría una reforma constitucional del art. 134 de la Constitución, lo que parece imposibilitar que pueda lograrse exclusivamente a través del desarrollo de la jurisprudencia de la Corte costituzionale. No obstante, la cultura de reforma constitucional radicada en Italia permite llevar a cabo revisiones de la *magna carta* a menudo, de forma que el hecho de que se revise una Constitución en la línea que propugnamos depende en gran medi-

⁷¹ La doctrina italiana sobre la *Autodichia delle Camere* (inviolabilidad de las Cámaras) y sobre sus órganos «jurídicos» no se podrá ampliar en este trabajo por su complejo desarrollo. Nos limitamos aquí a recordar algunos trabajos al margen de la jurisprudencia de las Sentencias núms. 120/2014, 213/2017 y 262/2017 de la *Corte Costituzionale, ex plurimis*. Vid. R. IBRIDO, «In direzione ostinata e contraria. La risposta della Corte Costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei Regolamenti Parlamentari», *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, núm. 3 (2014); R. DICKMAN, «La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali», *Federalismi*, núm. 24 (2017); N. LUPO, «Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)», *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2017; G. BUONOMO, «La Corte, la sete e il prosciutto», *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018; G. D'AMICO, «La Corte adegua la sua autodichia alla "propria" giurisprudenza ma fino a che punto?», *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3 (2018), y A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

da de la voluntad de reformarla y no siempre de la rigidez del mecanismo de reforma.

En la XIII legislatura se creó un órgano, el *Comitato per la legislazione*⁷², con la finalidad de mantener el diálogo con la Corte Constitucional desde dentro de las Cámaras. No nos ocuparemos extensivamente de este órgano por sus dos limitaciones principales: en las cinco legislaturas de su vigencia solo se ha utilizado —y no a menudo— para expresar un parecer de conformidad de las leyes de conversión de los decretos-leyes y el decreto-ley de procedencia, además de expresar pareceres no vinculantes, y no siempre en línea con los de la Corte Constitucional⁷³.

El ordenamiento italiano establece, para el caso de que el presidente de la Cámara no haya conseguido mantener el equilibrio y garantizar el buen desarrollo de los trabajos legislativos, un mecanismo residual típico de los sistemas presidencialistas en virtud del cual el presidente de la República tiene un poder de devolución de un texto aprobado por las Cámaras para que estas vuelvan a revisarlo y a tramitarlo; este veto *ex art.* 74 CI es temporal, de forma que una vez que las Cámaras lo vuelvan a aprobar —aunque fuese el mismo texto— el jefe de Estado está obligado en promulgar la ley, lo que supone un poder de *moral suasion*⁷⁴. Ciertamente, como fórmula de control de las decisiones parlamentarias no es equiparable al que se podría ejercer por medio del amparo constitucional.

IV. UNA REFLEXIÓN FINAL

Hemos centrado este artículo en una reflexión sobre el uso de los procedimientos parlamentarios en la tramitación de las reformas constitucionales a partir de la experiencia italiana, lo que nos ha llevado a la denuncia del uso inadecuado, y desde nuestro punto de vista no solo ilegítimo, sino también inconstitucional, de determinadas técnicas legislativas ni adecuadas ni previstas en la Constitución para el fin de modificar un texto constitucional.

Por supuesto, la acción del legislador que estima la necesidad de reformar la Constitución responde a parámetros de oportunidad políti-

⁷² *Ex multis*, F. FERRAIUOLO, «Il Comitato per la legislazione nella dialettica maggioranza-opposizione», en V. BALDINI (ed.), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, Satura Editrice, 2006, pp. 175 y ss.

⁷³ Vid. I. G. VELTRI, «Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti...», *op. cit.*, pp. 22 y ss.

⁷⁴ La doctrina sobre este mecanismo es amplísima, entre otros, F. LUCARELLI, «Valori Costituzionali, tra presidi e controlli», *Forum di Quaderni Costituzionali*, pp. 3-4.

ca más que a parámetros jurídico-técnicos, pero los requisitos de la reforma, dejando al margen las limitaciones materiales impuestas por la misma Constitución, son de método y de procedimiento. Para que las reformas sean legitimadas necesitan el apoyo más amplio posible del Parlamento, lo que obliga a que, antes de que el Gobierno incluya la reforma constitucional en su programa⁷⁵, se cuestione la existencia del mayor consenso posible dentro del Parlamento.

Y para que el consenso pueda manifestarse es necesario eliminar los obstáculos procedimentales a los que hemos hecho alusión en las páginas anteriores, procedentes de la racionalización del debate parlamentario y del uso de mecanismos típicos de la legislación ordinaria en los procedimientos de reforma constitucional. Nos parece indispensable profundizar en las singularidades de los procedimientos legislativos y de los de reforma, singularidades que proceden de la naturaleza distinta de las normas a tramitar. La remisión que con excesiva frecuencia hacen los Reglamentos de las Cámaras al procedimiento legislativo ordinario se ha usado para crear un puente con el fin de que se usen las mismas técnicas en los procedimientos de reforma constitucional, como pone de relieve en Italia el uso y abuso de mecanismos como el *Canguro*, la *Ghigliottina* y la *Seduta Fiume*, con el peligro de frivolarizar la Constitución.

La Constitución no es una ley más importante que las demás leyes ordinarias. La Constitución es una norma jurídica de naturaleza distinta a la de las leyes y por eso de superior jerarquía, y para reconocerle su entidad es necesario que también su procedimiento de reforma sea más rígido que el de tramitación de un texto legislativo en el *iter legis* ordinario.

En Italia, los mecanismos típicos de la tramitación de leyes ordinarias se han ido plasmando en las leyes de reforma constitucional. Consideramos que no es suficiente regular de manera más definida los mecanismos de racionalización del *iter* parlamentario, además de que se tiene que poner en evidencia la imposibilidad de importar, de manera personalizada, un instrumento tipificado en una Cámara a la otra; de no hacerlo se seguiría excediendo de la interpretación de los Reglamentos Parlamentarios y del uso que se puede hacer de estos. Es el caso que tratamos en la reforma de 2016 tanto de la *Seduta Fiume* como del *Canguro*, teniendo en cuenta además que la *Seduta Fiume* de los dos es una costumbre parlamentaria no regulada, que se ha llegado a utilizar también en la ley de reforma consti-

⁷⁵ Se hace esta distinción recordando las diferentes mayorías cualificadas para aprobar las tramitaciones de un texto de reforma constitucional en Italia y en España.

tucional, que al utilizarse adolecería de las características de *diuturnitas* y de *opinio iuris ac necessitatis*.

Por otra parte, se hace necesario en Italia la limitación de las competencias del presidente de la Cámara, cuyo poder discrecional no puede ser absoluto, como lo es en buena manera al ser, de hecho, un cargo político, por mucho que su deber sea garantizar el buen desarrollo de los trabajos en la Cámara; desde luego, el presidente de la Cámara en Italia no coincide con el *speaker* de la Cámara británica. La frecuente coincidencia del abuso del poder de la mayoría parlamentaria sobre la minoría con el uso por parte del presidente de la Cámara de mecanismos racionalizadores del debate menoscaba la fase principal de la tramitación de un texto de reforma constitucional, es decir, la fase parlamentaria.

En nuestra opinión, el establecimiento en los Reglamentos, al menos, de cuándo puede actuar el presidente de la Cámara de oficio y cuándo las decisiones tienen que ser aprobadas por el Pleno limitaría la aplicación de fórmulas procedimentales del procedimiento legislativo ordinario al de reforma constitucional.

Para este objetivo sería necesario que en el ordenamiento italiano se considerara la ruptura del muro de los *interna corporis acta* del Parlamento para que la Corte Constitucional pudiera abrogarse el derecho de juzgar no solo el correcto procedimiento de la misma reforma constitucional, sino también la misma constitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras y las actuaciones de los órganos parlamentarios antirreglamentarios y lesivos respecto de los principios constitucionales de pluralismo y democracia. Sin la posibilidad de fijar criterios sobre la correcta interpretación de la Constitución, y de los Reglamentos en este caso, tampoco se podrá llegar a limitar la acción de los presidentes de las Cámaras y el abuso de su poder.

Ahora bien, si bien es evidente que para afrontar la reforma constitucional respetando la composición de las Cámaras, así como el derecho de enmienda y de tramitación pluralista, bastaría con plasmar lo que dice la Constitución en los Reglamentos Parlamentarios, también es cierto que resulta crucial que se modifique el comportamiento político de los actores llamados a proceder a aquella reforma.

Utilizando las palabras de Sergio Mattarella⁷⁶, actual presidente de la República italiana y antiguo profesor de Derecho parlamentario, «no todo

⁷⁶ Vid. R. DICKMAN, «L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo», *Rassegna parlamentare*, vol. 42, núm. 1 (2000), p. 211.

se le puede pedir a las normas; mucho [...] en cualquier contexto político adhiere a los comportamientos políticos. La política, en efecto, no se agota en las reglas y en las normas y es por esto que nos preocupamos ante excesos de reglamentación, porque tememos que todo esto endurezca y cierre los espacios de la política con la ilusión de que se pueda prescindir de los comportamientos políticos».

V. ADDENDA. UNA BREVE REFERENCIA A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2019

La reforma constitucional aprobada en segunda deliberación en la Cámara baja en fecha 8 de octubre de 2019 en materia de reducción del número de diputados y senadores (*Pdl Cost. 1585 – B*), que será sometida a referéndum en el caso de que se recojan las firmas antes del 12 de enero de 2020, coincide con las descripciones de las reformas consideradas en esta publicación con respecto a la intención de la mayoría de tramitar el texto sin el apoyo de la oposición. Si es posible, este factor se ha llevado al extremo, porque en total a lo largo de las cuatro deliberaciones solo se ha aprobado una enmienda, además propuesta por el Gobierno. De todas formas, el rechazo de toda enmienda evidentemente ha significado la falta de mecanismos que reducen el debate parlamentario, esto sí, simplemente porque se ha pasado de una escasa participación de la oposición a una participación nula⁷⁷.

No obstante, las reformas constitucionales en Italia siempre guardan sorpresas. En este caso, las dos deliberaciones del Senado (que fungió de primera Cámara) y la primera de la Cámara de los Diputados obtuvieron el apoyo de la mera mayoría de gobierno compuesta por el Movimiento V Estrellas y la Liga; hecho que significó una aprobación por mayoría absoluta en segunda deliberación de la primera Cámara y no de dos tercios como prevee *ex art.* 138.3 CI para evitar someter la cuestión a referéndum constitucional.

⁷⁷ En primera deliberación del Senado y en primera de la Cámara de los Diputados el esquema ha sido el siguiente: la Comisión presenta el texto a la Asamblea; las minorías presentan las enmiendas con parecer contrario del ponente de mayoría, y el Gobierno no se expresa directamente; se rechazan todas las enmiendas con excepción a la enmienda Calderoli (miembro de la mayoría). *Vid. Resoconto Stenografico del Senato*, núm. 89, *Seduta Pubblica*, Giovedì 7 Febbraio 2019, y *Resoconto Stenografico della Camera dei Deputati*, núm. 172, Giovedì 9 maggio 2019.

Ahora bien, entre la segunda deliberación del Senado y la segunda deliberación de la Cámara de los Diputados ha cambiado el Gobierno y las fuerzas que lo apoyan (Gobierno Conte II, con coalición del Movimiento V Estrellas, Partido Democrático, Italia Viva y Libres e Iguales). Este cambio ha conllevado un acontecimiento nuevo para las reformas constitucionales: sin que la precedente mayoría concediera la más mínima modificación al texto de la reforma por enmienda, los nuevos partidos de Gobierno —con exclusión del Movimiento V Estrellas— se han encontrado obligados a votar en favor de un texto al que habían votado en contra en las precedentes tres deliberaciones. En consecuencia, el 8 de octubre de 2019 la mayoría obtenida en segunda deliberación de la Cámara de los Diputados ha sido búlgara, con 567 votantes (63 ausentes), 2 abstenciones, 553 votos a favor y solo 14 en contra⁷⁸. Muchos que habían declarado en lecturas anteriores que jamás votarían en favor de una reforma de este tipo acabaron votando a favor sin ocultar demasiado el motivo: «Votaré a favor de esta reforma porque soy parte de la mayoría y soy leal»⁷⁹. Sin embargo, la mayoría de los que cambiaron su voto en la cuarta deliberación optaron por justificarse aduciendo que la nueva mayoría había coincidido en apoyar la reforma a cambio de una serie de reformas sucesivas del ordenamiento⁸⁰.

La cuestión, empero, no se ha cerrado. Una parte de los senadores que han votado a favor de la reforma están recogiendo las firmas necesarias para someterla a referéndum; algunos porque han votado en contra de sus principios, otros porque creen en la democracia directa, de modo que las firmas vienen de diferentes fuerzas políticas⁸¹ pero no de un grupo parlamentario concreto.

En fin, en medio de esta comedia hay un hecho muy grave: en Italia las reformas se hacen siempre más por pactos políticos previos y siempre menos por creer en el objeto de la reforma constitucional, con el único efecto de desvirtuar ulteriormente la democracia representativa.

⁷⁸ *Resoconto Stenografico della Camera dei Deputati*, núm. 234, Martedì 8 ottobre 2019, p. 58.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 47.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 26.

⁸¹ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/11/06/taglio-parlamentari-in-senato-raccolte-gia-49-firme-per-il-referendum-ci-sono-anche-3-m5s-il-grillino-giarrusso-annette-bo-aderito/5550632/>.