

LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PARLAMENTARIOS EN ITALIA

EMANUELE ROSSI

SUMARIO.

1. PREMISA. LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PARLAMENTARIOS Y SUS PRECEDENTES. 2. ORIGEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: EL «ACUERDO» DEL GOBIERNO CONTE I. 3. EL TORTUOSO PROCESO PARLAMENTARIO DE APROBACIÓN DE LA REFORMA. 4. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES «ADYACENTES» (DE MOMENTO PARALIZADAS). 5. LA FIJACIÓN DE LA FECHA DEL REFERÉNDUM (JUNTO A OTRAS ELECCIONES). 6. EL RESULTADO DEL CUARTO REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL DE LA HISTORIA ITALIANA. 7. LOS DATOS DEL REFERÉNDUM. 8. EL EFECTO SOBRE EL RESULTADO DEL REFERÉNDUM DE LA COINCIDENCIA CON OTRAS ELECCIONES. 9. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL REFERÉNDUM. BIBLIOGRAFÍA.

LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PARLAMENTARIOS EN ITALIA

EMANUELE ROSSI*

Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

1. PREMISA. LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PARLAMENTARIOS Y SUS PRECEDENTES

En Italia se ha realizado, por decimoctava vez, una revisión del texto constitucional en vigor desde 1948. Con la Ley constitucional número 1, de 19 de octubre de 2020, se han introducido algunas modificaciones relativas a la composición de las dos cámaras del Parlamento¹. La Ley ha venido precedida de un referéndum, previsto por el art. 138 de la Constitución, que se desarrolló durante los días 20 y 21 de septiembre de 2020². Se trata del cuarto referéndum de este tipo, después de los que tuvieron lugar en 2001, 2006 y 2016, a los que me referiré más adelante.

El art. 1 de la Ley constitucional en cuestión ha modificado la composición de la Cámara de los Diputados, reduciendo el número de sus componentes de 630 a 400 (aminorando, consiguientemente, el de los diputados elegidos en el extranjero de doce a ocho). Por su parte, el art. 2 ha disminuido también el número de los miembros del Senado de la República, pasando de 315 a 200, de los que cuatro —en lugar de seis— se eligen en la circunscripción del Extranjero. Del mismo modo, este precepto ha establecido un número mínimo de tres senadores (en lugar de siete) asignados a cada

* Profesor Ordinario de Derecho Constitucional. Istituto DIRPOLIS. Scuola Superiore Sant'Anna, Piazza Martiri della Libertà, 33. 56127 Pisa (Italia). Email: emanuele.rossi@santannapisa.it ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1578-2714>

Traducción realizada por Miguel Ángel Luque Mateo (Universidad de Almería).

¹ Después de la entrada en vigor de la Constitución republicana, se han aprobado por el Parlamento 41 leyes constitucionales. Sin embargo, 23 de ellas no contienen modificaciones de las disposiciones de la Carta constitucional. Por tanto, el número de las leyes de revisión que han alterado el texto constitucional de 1948 asciende a 18.

² El citado artículo 128 de la Constitución establece que si el proyecto de Ley es aprobado —en la segunda votación de cada Cámara— con una mayoría absoluta inferior a dos tercios de los miembros se podrá solicitar un referéndum (en los tres meses siguientes a la publicación de la ley) por un quinto de los miembros de una Cámara, quinientos mil votantes o cinco Consejos Regionales.

Región o Provincia Autónoma, teniendo en cuenta que antes de la reforma no se mencionaban las provincias autónomas de Trento y Bolzano³.

Finalmente, el art. 3 de la Ley constitucional ha modificado el art. 59 de la Constitución, disponiendo que el número de senadores vitalicios nombrados por el Presidente de la República nunca debe de exceder de cinco⁴.

Al margen de esta última disposición, que tiene como objetivo consolidar una práctica seguida con cierta coherencia por los presidentes de la República —salvo algún supuesto temporal muy limitado— el sentido general de la reforma ha sido el de reducir significativamente la representación parlamentaria, como expresión evidente de un sentimiento de desconfianza hacia la política y la democracia representativa, que tiene sus raíces en el contexto italiano⁵ (y más allá)⁶.

Este sentimiento se traduce en la invocación de una democracia «más auténtica» y, por tanto, inmediata o «viva», «dando la impresión de que se puede usar la representación sin utilizar partidos», cumpliendo así «la promesa de la democracia directa, sin hacer sentar a todos los ciudadanos en la Asamblea»⁷. Es en este contexto de desconfianza hacia la política y las instituciones democráticas, donde madura el populismo que se presenta como desafío a la democracia misma, «en nombre del desmascaramiento del poder de la élite»⁸ y como síntoma de una enfermedad que señala

³ Respecto a tal modificación, *vid.* NAPOLI, C. (2020). «Sulla ripartizione dei senatori tra le regioni e sulla circoscrizione estero», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, Pisa University Press, 155 y ss.

⁴ Sobre esta cuestión, *vid.* CASAMASSIMA, V. (2020). «Cosa cambia per i senatori a vita?», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., 71 y ss.

⁵ *Vid.*, entre otros, TARCHI, M. (2018). *Italia populista. Dal qualunque a Beppe Grillo*, Bologna, il Mulino, 2018; REVELLI, M. (2017). *Populismo 2.0*, Torino, Einaudi; LUCARELLI, A. (2020). *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale scientifica. Que este sentimiento, históricamente alojado en la sociedad italiana, resurja «cada vez que el sistema político-institucional muestra signos de crisis» es sostenido por MANETTI, M. (2020). «La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni». *Quaderni costituzionali*, núm. 3, p. 531. Que la reforma constitucional constituya una «falsa respuesta» al problema de la crisis del Parlamento y, en él, de la representación política ha sido sostenido por muchos autores, entre ellos, CARROZZA, P. (2019). «E' solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione del numero dei parlamentari», *Diritto pubblico comparato ed europeo*, número especial, p. 81 y ss. y también en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, *op. cit.*, pp. 169 y ss.; TARLI BARBIERI, G. (2019). «La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)», *Le Regioni*, núm. 2, pp. 375 y ss.; AZZARITI, G. (2020). «La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari», *Diritto pubblico europeo*, núm. 1. Para COSTANZO, P. (2020) «Quando i numeri manifestano principi, ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari», *Consulta OnLine, Studi*, 31 enero, la reforma contrastaría irremediabilmente con numerosas disposiciones constitucionales, así como con la forma de gobierno y de Estado.

⁶ *Vid.* DALTON, R. J. (2018). *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Londres, CQ Press 2018; HIDALGO-TENORIO, M. - BENITEZ-CASTRO, E. - DE CESARE, F. (2019). *Populist Discourse. Critical Approaches to Contemporary Politics*, New York, Routledge.

⁷ URBINATI, N. (2013). *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, p. 178.

⁸ TARCHI, M. (2019). «Che cos'è il populismo», en TARCHI, M. (dir.), *Anatomia del populismo*, Napoli, Diana edizioni, p. 31.

el malestar y el anormal funcionamiento de esta democracia, desgastando su esencia y debilitando su fuerza⁹.

Para comprender el significado de esta operación en la historia y en el contexto actual de la vida política italiana, conviene regresar a los orígenes de la reforma constitucional.

El texto original de la Constitución de 1948 no establecía un número fijo (ni de diputados, ni de senadores), sino una magnitud variable en relación a la población¹⁰. Así, para la Cámara de Diputados, se definió una relación de un diputado por cada ochenta mil habitantes o por fracción mayor a cuarenta mil, y para el Senado de un senador por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor a cien mil. Ello implicó, por tanto, que el primer Parlamento republicano estuviera compuesto por 574 diputados (cuyo número aumentó en las legislaturas posteriores con el crecimiento de la población italiana) y 237 senadores (más 107 senadores de derecho designados en virtud de la Disposición transitoria y final III de la Constitución, que reconoció como senadores en la primera legislatura a algunas personas que habían ocupado cargos en las asambleas precedentes¹¹).

Este marco normativo fue modificado con la Ley constitucional núm. 1 de 1963, que, en cambio, definió un número fijo de diputados y senadores (630 los primeros y 315 los segundos), lo que elevó el número mínimo de senadores por región de seis a siete. Posteriormente, la Ley constitución núm. 1/2001 introdujo la previsión de la elección de doce diputados y de seis senadores en la circunscripción del Extranjero, a raíz de la reforma del art. 48 de la Constitución aprobada el año anterior (con la que se constituyó la circunscripción del Extranjero para el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos italianos residentes en el extranjero).

En cualquier caso, se presentaron numerosas iniciativas, incluso en sede parlamentaria, para reducir la composición de las cámaras. De hecho, existió una Comisión bicameral que desarrolló sus trabajos entre 1992 y 1994 y que llegó a proponer el mismo número de miembros que el que ha sido adoptado en 2020, aunque su conclusión final

⁹ REVELLI, M. (2019). *La politica senza politica, Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Torino, Einaudi, p. 8.

¹⁰ Sobre este punto, *vid.* TORRE, A. (2020). «Meno siamo, meglio stiamo?» Il numero dei parlamentari fra quantità e qualità della rappresentanza», *Quaderni costituzionali*, núm. 3, pp. 543 y ss.; así como ROSSI, E. (2020). «Il numero dei parlamentari in Italia, dallo Statuto albertino ad oggi», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, *op. cit.*, pp. 17 y ss.

¹¹ En la Disposición transitoria y final tercera se establecía que, para la primera legislatura republicana, se considerarían miembros de derecho en el Senado, junto con los electos, los diputados de la Asamblea Constituyente que hubieran sido presidentes del Consejo de Ministros o de Asambleas Legislativas, quienes hubieran formado parte del Senado disuelto y que, en época prefascista hubieran sido elegidos, al menos dos veces, que hubieran sido declarados cesados en la sesión de la Cámara de los Diputados de 9 de noviembre de 1926 por haber participado en la secesión del Aventino, o hubieran cumplido pena de prisión de no menos de cinco años de duración como consecuencia de una condena del Tribunal Especial para la Defensa del Estado del régimen fascista. Evidentemente, la justificación de esta Disposición debe buscarse en el deseo de establecer cierta continuidad entre la clase política prefascista y las nuevas asambleas electas.

sugería, a falta de un acuerdo sobre la reforma completa, «no afrontar el tema de la reforma del Parlamento a menos que se hiciera en su totalidad», para evitar que «los cambios parciales pudieran parecer incompletos o contradictorios»¹².

En 2005, la mayoría de centro derecha aprobó, mediante el procedimiento de revisión constitucional, un proyecto de Ley destinado a reformar toda la segunda parte de la Constitución. Tal propuesta, que fue posteriormente rechazada por el cuerpo electoral en un referéndum celebrado en 2006, preveía una Cámara integrada por 518 diputados y un Senado de 252 miembros.

En 2016, la mayoría parlamentaria de centro izquierda realizó un nuevo intento de modificar numerosos artículos de la segunda parte de la Constitución, proponiendo transformar el Senado en una Cámara autonómica, integrada por 95 senadores designados mediante elección de segundo grado, manteniendo inalterable el número de 630 diputados¹³. No obstante, esta propuesta fue igualmente rechazada en un referéndum popular celebrado en diciembre de 2016.

Los otros intentos de modificación nunca alcanzaron la aprobación de las dos cámaras, por lo que ni siquiera se sometieron a referéndum.

2. ORIGEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL: EL «ACUERDO» DEL GOBIERNO CONTE I.

El tema objeto de este trabajo volvió a cobrar actualidad tras las elecciones políticas de 2018 —con las que se inauguró la XVIII legislatura republicana— sobre todo, por el impulso de una fuerza política (el *MoVimento 5 Stelle*) que fue la más votada a nivel general (con un 35,5 por ciento del apoyo total) y que obtuvo la mayoría relativa de escaños en ambas cámaras.

¹² Se trata de una Comisión parlamentaria bicameral constituida en 1992 con el objetivo de examinar las propuestas de revisión constitucional de la segunda parte de la Constitución, así como los proyectos de Ley en materia electoral presentados a las Cámaras, para desarrollar un proyecto orgánico de revisión de los correspondientes títulos de la Constitución, así como de los sistemas electorales para la designación de los órganos constitucionales. Posteriormente, esta tarea se asignó a la Comisión mediante una Ley constitucional (Ley núm. 1, de 6 de agosto de 1993). El contenido final del Informe de dicha Comisión, que contiene las frases entrecuilladas del texto, puede verse en el número 3597 de la Cámara de Diputados, Senado de la República núm. 1789, Informe del Presidente de la Comisión Nilde Jotti, p. 5. Sobre el trabajo de la mencionada Comisión, así como de la que posteriormente fue establecida por la Ley constitucional núm. 1/1997, *vid.* CARIOLA, A. (dir.) (1998). *I percorsi delle riforme*, Catania, Libreria Editrice Torre; COSTANZO, P. – FERRARI, G.F. – FLORIDIA, G. G. – ROMBOLI, R. – SICARDI, S. (1998) *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, Cedam.

¹³ Sobre la reforma en cuestión, *vid.* CARNEVALE P. (dir.) (2016). *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, Roma, Roma Tre-Press; ROSSI, E. (2016). *Una Costituzione migliore?. Contenuto e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press.

Los objetivos políticos del programa electoral con el que esta fuerza se presentó a los votantes estaban claramente definidos, también en términos de reformas institucionales y constitucionales.

En cuanto al método, se manifestó desconfianza respecto a «grandes reformas que pretendieran alterar las reglas generales en beneficio de un solo partido, mediante la intervención desestructurada y confusa de los fundamentos del Estado, con resultados negativos», prefiriéndose, en cambio, «modificaciones puntuales y concretas que pudieran producir importantes cambios, sin destruir las garantías que tutelan a la colectividad y sin producir complicaciones posteriores innecesarias en los procesos administrativos generales». En este contexto, el gobierno Renzi presentó una polémica referencia en 2016, inmediatamente explicada, en la línea de lo que ya había previsto el gobierno de Berlusconi en 2006, cuyo rechazo popular no excluye, sin embargo, que «el camino de la democracia y la libertad necesite innovaciones». Por esta razón, el programa contenía «cambios oportunos en partes limitadas de la Constitución». Se trataba de asegurar que la cuestión a plantear en el referéndum posterior a la votación parlamentaria (asumiendo así la imposibilidad de alcanzar el quórum de los dos tercios) fuera «clara, única y concisa».

En lo que respecta a las reformas propuestas, se señalaron algunas cuestiones generales, la primera de las cuales atendía al título *Recortes en los gastos de la política y la lucha contra los privilegios*. En ella se expresaba la voluntad de abordar los temas relativos a las asignaciones de los parlamentarios (estableciendo un techo máximo), a la inmunidad y a la limitación de renovación de mandatos, además de la modificación del número total de parlamentarios, «que en Italia resulta excesivamente alto en relación a la población y en comparación con lo previsto en otras grandes democracias».

A este primer grupo de reformas le seguían otras, que no se enmarcaban en el ámbito de los recortes de los gastos políticos. Entre ellas, se encontraba la introducción del referéndum obligatorio para cambios en los tratados de la Unión Europea; la abolición de la obligación constitucional de un presupuesto equilibrado; la supresión del quórum correspondiente al referéndum derogatorio y la introducción de un referéndum proactivo para la aprobación de leyes «elaboradas y votadas directamente por los ciudadanos»; la eliminación del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, así como de las provincias; la introducción en la Constitución de una «auténtica y real ciudadanía digital por nacimiento»; la rebaja de la edad para votar en las elecciones políticas (a dieciséis) y para ser elegido (sin indicación de una edad precisa).

El programa de la *Lega*, otra de las fuerzas políticas, también contenía numerosas propuestas de reformas constitucionales. Entre ellas, se aludía a la elección directa del Jefe del Estado, la eliminación de la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno, la supresión del apartado primero del art. 117 de la Constitución, la abolición de la prohibición del vínculo de mandato, la elección de cinco jueces del Tribunal Constitucional por la Conferencia de las Regiones, la eliminación del quórum para la celebración de referendos «populares» [sic] (*recte*: derogatorios), además de

otras, como la que se contenía en la siguiente afirmación: «Es bueno que la Cámara y el Senado reduzcan su número de miembros de 630 a 400 y de 315 a 200».

Tras arduas negociaciones para la formación del primer Gobierno de la XVIII legislatura, las dos fuerzas políticas señaladas consiguieron la mayoría suficiente para configurar el Gobierno presidido por Giuseppe Conte (que era un profesor de Derecho Privado de la Universidad de Florencia, sin vinculación directa con la actividad política hasta ese momento). Dicha alianza se formalizó mediante la firma de un *Acuerdo para el Gobierno del Cambio*, que incluía algunas propuestas sobre reformas constitucionales, incorporadas bajo el título «Reformas institucionales, autonomía y democracia directa»¹⁴. Estas últimas partían de la premisa de la necesidad de «un enfoque programático y factible», que pudiera traducirse en «intervenciones limitadas y coherentes, a través de iniciativas legislativas constitucionales independientes y autónomas». Consecuentemente, como indicaba el programa del *MoVimento 5 Stelle*, no había propuesta de revisión orgánica de la Constitución, sino reformas puntuales y limitadas.

En cuanto a las áreas sobre las que intervenir, el Acuerdo señalaba algunas, a partir de «la drástica reducción del número de parlamentarios: 400 diputados y 200 senadores», claramente considerado un objetivo prioritario. El propósito declarado de esta reforma era el de facilitar la organización del trabajo de las cámaras y hacer más eficiente el proceso de aprobación de las leyes, así como lograr «importantes reducciones de gastos».

También existían otras propuestas destinadas a introducir «pautas en el mandato de los parlamentarios, con el objetivo de contrarrestar el fenómeno cada vez más extendido del transfuguismo»; a suprimir el quórum estructural para el referéndum derogatorio; a incluir un referéndum proactivo, dentro de los términos contenidos en el programa del *MoVimento 5 Stelle*; a eliminar el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo; a introducir el principio de prevalencia de la Constitución sobre el Derecho Comunitario, y a «adaptar la regla del equilibrio presupuestario».

Las indicaciones contenidas en el «Acuerdo» se materializaron por la coalición a través de un programa de reformas constitucionales desarrollado a lo largo de la legislatura y que fue presentado a las Comisiones Mixtas de Asuntos Constitucionales de la Cámara y el Senado el 12 de julio de 2018, por el Ministro para las Relaciones Parlamentarias y Democracia Directa¹⁵.

¹⁴ DE MARCO, E. (2018). «Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del «Governo del cambiamento», *Osservatorio AIC*, núm. 3. Para un análisis del proceso de la reforma constitucional *vid.* BIONDI DAL MONTE, F. (2020). «La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, *op. cit.*, pp. 37 y ss.

¹⁵ CERRI, A. (2018). «Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento», *Astrid Rassegna*, núm. 18; CONTI, G.L. (2018). «Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura», *Osservatorio sulle fonti*, núm. 3; PINELLI, C. (2018). «Considerazioni sulle proposte di riforme costituzionali nella XVIII

En su discurso, el Ministro reafirmó el deseo de realizar modificaciones «limitadas, puntuales y coherentes», mediante iniciativas legislativas «diferenciadas y autónomas», junto a reformas concretas reunidas bajo argumentos coherentes», superando el horizonte de las «grandes reformas» y, sobre todo, asegurando la necesaria coherencia de las preguntas en los referendos solicitados. Dicha declaración fue presentada luego de haber explicado la perspectiva general de la acción del Gobierno al respecto («la voluntad popular, que se expresó con el voto democrático, sancionó claramente el paso hacia la Tercera República (¡sic!), en la que es esencial reconocer la centralidad de la ciudadanía respecto al plano de las formas de participación en la vida política»).

En lo referente al fondo, el Ministro aludió a la dificultad del funcionamiento de las instituciones, como consecuencia (¿o a causa?) del sentimiento de desconfianza de los ciudadanos en las instituciones representativas: de ahí la denuncia de los límites de la democracia representativa, que se corresponden con «una gran demanda de mayor y mejor participación e implicación de la ciudadanía». Para ello, el Ministro reiteró la necesidad de «distribuir las responsabilidades de toma de decisiones en la ciudadanía», fortaleciendo y haciendo efectivos los instrumentos de la democracia directa (que fueron elogiados hasta el punto de indicar que esta última contribuye, nada menos, que al índice de felicidad de la población), resaltando la propuesta de referéndum y la supresión del quórum estructural para el referéndum derogatorio.

En cuanto al fortalecimiento del papel del Parlamento, que constituía el otro capítulo del programa de Gobierno, el Ministro anunció su voluntad de proceder a una reducción del número de parlamentarios, indicando que se trataba de «una medida solicitada en voz alta por los ciudadanos», que se materializaría en la propuesta reiterada más arriba (cuatrocientos diputados y doscientos senadores). Para fundamentar la iniciativa, el Ministro adujo un interesante motivo, además del relativo a la reducción del gastos de los órganos constitucionales. Precisó que la reforma tendría como resultado «una mejora en el proceso de toma de decisiones de las cámaras, para operar de forma más eficiente y para tener mayor capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos».

A esta propuesta le siguieron las destinadas a contrarrestar el fenómeno del «transfuguismo» y a atribuir al Tribunal Constitucional la evaluación de los requisitos de admisión de los parlamentarios. Por tanto, quedaba clara la forma de proceder pretendida por la mayoría que apoyaba el Gobierno Conte I: realizar reformas relativas a puntos concretos¹⁶ que afectasen a distintos aspectos, abordándose sucesivamente,

legislatura», *Astrid Rassegna*, núm. 18; MORELLI, A. (dir.) (2018). *Dal «contratto di governo» alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Napoli, Editoriale scientifica.

¹⁶ Lo que obviamente no significa que sean objetivamente limitados en su conjunto. Cfr., entre otros, PALANZA, A. (2020). «Perché sarebbe meglio votare «no» al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, *op. cit.*, p. 251, para quien esta reforma es «solo aparentemente puntual y concreta», ya que «en realidad afecta al corazón del proceso democrático de manea directa, material e inmediata». Sobre la «puntualidad» de

con el objetivo de obtener consensos en la mayoría de los ciudadanos, al tiempo que permitiera articular una amplia mayoría en el Parlamento¹⁷. La propuesta de reducción del número de parlamentarios, en este marco, fue estratégica y encontró una respuesta satisfactoria bajo el supuesto obvio del sentimiento generalizado de la población contrario a los gastos de la política y orientado a mejorar la eficiencia de la institución parlamentaria.

Consecuentemente, se presentó al Senado un proyecto de Ley mayoritario (primeros firmantes Patuanelli y Romeo, AS 805)¹⁸, que se añadió a las iniciativas ya propuestas por Quagliariello (AS 214) y Calderoli (AS 515). De este modo, la reforma constitucional, aprobada por las Cámaras en 2019, se basó en la unión de estos tres proyectos de leyes.

3. EL TORTUOSO PROCESO PARLAMENTARIO DE APROBACIÓN DE LA REFORMA

Las tres propuestas, adscritas a la primera Comisión Permanente de Asuntos Constitucionales del Senado, sirvieron de base para la presentación, el 12 de diciembre de 2018, de un texto unificado por el relator Calderoli, adoptado como documento básico para su posterior examen.

No es posible dar cuenta aquí del debate (que no fue especialmente intenso) desarrollado en el seno de la Comisión. Basta con señalar, en este sentido, que solo se aprobó una enmienda (relativa a la fecha de entrada en vigor de la reforma) de modificación del texto unificado, que tuvo su votación final apenas una semana después del inicio de la discusión. De hecho, el examen en la Asamblea se programó del 5 al 7 de febrero de 2019, lo que confirmaba la especial atención —mostrada por el trabajo en la Comisión— a la urgencia de los tiempos parlamentarios¹⁹.

El debate en la Cámara contó con numerosas intervenciones críticas respecto al texto de la reforma, especialmente por parte de los senadores del *Partito Democratico*, de *Forza Italia-Berlusconi Presidente* y del Grupo Mixto. Denunciaron que, con el pretexto del sentimiento antipolítico y de la narrativa populista, la reforma tomaba al Parlamento (y al número de parlamentarios) como blanco del descontento general. El

las reformas constitucionales *vid.* MARCENÒ, V. (2019). «Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?», en ADAMO, U. – CARIDÀ, R. – LOLLO, A. – MORELLI, A. – PUPO, V. (dir.), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 279 ss.; ROMBOLI, R. «Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.», en PISANESCHI, A. – VIOLINI, L. (dir.), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, pp. 573 y ss.

¹⁷ CONTI, G. L. *Il futuro dell'archeologia*, *op. cit.*

¹⁸ Se presentó a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley AC 1172.

¹⁹ CLEMENTI, F. (2019). «Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”», *Osservatorio sulle fonti*, núm. 2, p. 13.

texto fue enérgicamente defendido por los senadores del grupo *MoVimento 5 Stelle*, para quienes las razones de la propuesta no se encontraban solo en la reducción del gasto público, sino sobre todo en la necesidad de mejorar la eficiencia en el funcionamiento de las cámaras, con el objetivo de «reparar el distanciamiento creado entre la política y los ciudadanos» (Maiorino, M5S). A estas consideraciones se unió el ponente que, en la defensa del método seguido, recondujo la discusión mediante una pregunta clara: «¿desean reducir el número de parlamentarios, sí o no?». Esta polarización de la elección de la reforma regresará también durante del debate parlamentario, como anticipación de la lógica binaria inherente al referéndum constitucional.

De las cuarenta y dos enmiendas y subenmiendas presentadas en la Asamblea, solo se aprobó una, relacionada con el art. 57 de la Constitución, dirigida a reservar por primera vez un número mínimo de asientos en el Senado a las provincias autónomas de Trento y Bolzano²⁰. El texto, con tal modificación, fue aprobado en primera deliberación por la Asamblea, el 7 de febrero de 2019, por ciento ochenta y cinco votos a favor, cincuenta y cuatro en contra y cuatro abstenciones. Entre las fuerzas que lo apoyaron, se encontraba el *MoVimento 5 Stelle* (ochenta y nueve votos), la *Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione* (cuarenta y nueve votos), *Forza Italia-Berlusconi Presidente* (treinta y tres votos), *Fratelli d'Italia* (diez votos), *Per le Autonomie* (cuatro votos). En sentido contrario votaron los senadores del Grupo Mixto, algunos senadores de *Forza Italia* y del grupo *Per le Autonomie*, así como todo el grupo del *Partito Democratico*.

La Cámara de Diputados comenzó la discusión del texto unificado unos días después (27 de febrero de 2019), primero en la Comisión de Asuntos Constitucionales y después en la Asamblea, a partir del 29 de abril de 2019, concluyendo el 9 de mayo de 2019 con la votación final, que arrojó un resultado de trescientos diez votos a favor, ciento setenta en contra y cinco abstenciones²¹.

Concluida así la primera parte del procedimiento previsto por el art. 138 de la Constitución, se abrió la segunda fase, dirigida a la aprobación por ambas cámaras con la mayoría exigida por la Constitución (mayoría absoluta de los componentes o mayoría de los dos tercios, teniendo en cuenta que, en este segundo caso, se evitaría la necesidad de convocar el referéndum).

La discusión de la Asamblea en el Senado (en la que se podían realizar cambios en el texto, salvo que supusieran el retorno a la fase anterior) se llevó a cabo en dos sesiones, que presentaron algunas novedades, como la posición de los senadores de *Forza Italia*, cuyo voto precedente, atribuible al pronóstico de otras intervenciones que permitieron

²⁰ Rossi, E. (2019). «La riduzione del numero dei parlamentari», *Quaderni costituzionali*, núm. 2, pp. 423 y ss.

²¹ Los grupos parlamentarios que apoyaron la reforma fueron los mismos que habían aprobado el texto en el Senado (*MoVimento 5 Stelle*, *Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione*, *Forza Italia-Berlusconi Presidente*, *Fratelli d'Italia*), a los que se sumaron los votos de tres diputados del Grupo Mixto. En contra de la reforma se pronunciaron algunos diputados pertenecientes a *Forza Italia* y al Grupo Mixto, además de al *Partito Democratico* y *Liberi e Uguali*.

inscribir la reducción del número de parlamentarios en una reforma orgánica y general, se transformó en abstención (o, mejor dicho, en ausencia de voto²²) en la segunda deliberación²³. Aún así, la disposición fue aprobada el 11 de julio de 2019, con el voto favorable de ciento ochenta de los trescientos veinte senadores, igual al 56,25 por ciento, una cifra más baja que el quórum de los dos tercios de los componentes requeridos por la Constitución para evitar la convocatoria del referéndum²⁴.

Los eventos políticos posteriores afectaron significativamente a la mayoría necesaria para apoyar la reforma²⁵. De hecho, cuando en agosto de 2019 se estaba discutiendo la reforma en la Cámara, se abrió la crisis del primer Gobierno Conte. Consecuentemente, la reducción del número de parlamentarios (junto con la misma continuidad de la legislatura) parecía estar definitivamente condenada al fracaso.

Sin embargo, una entrevista a Matteo Renzi (anterior presidente del Consejo de Ministros y exsecretario del *Partito Democratico*), publicada por el *Corriere della Sera* el 11 de agosto de 2019, representó un punto de inflexión. En ella, el expresidente (que hasta ese momento había sido muy crítico respecto a cualquier alianza con el *MoVimento 5 Stelle*, así como con la reforma constitucional) se abrió a la posibilidad de un gobierno entre el *MoVimento 5 Stelle* y el PD, señalando algunas prioridades para evitar un final anticipado de la legislatura. Entre ellas, sorprendentemente, aludía a la necesidad de completar la aprobación de la reforma constitucional en curso. Esta apertura —no exenta de tensiones internas en el seno del PD— parecía constituir, por tanto, un elemento de negociación capaz de conformar una nueva mayoría política (que ya había sido una de las hipótesis en la ronda de consultas mantenidas por el presidente de la Cámara al inicio de la legislatura) con el objetivo de completar la reforma constitucional y evitar, por tanto, la precipitada finalización de la legislatura.

En ese turbulento verano, el PD modificó su propia posición sobre la reforma constitucional que, hasta ese momento, había sido aprobada con los votos contrarios de sus parlamentarios (aunque acompañando este cambio de postura con algunas solicitudes de reformas adicionales, tanto de la Constitución como de la Ley electoral²⁶). Sobre esta base, se construyó la alianza conformada por el *MoVimento 5 Stelle*, el

²² Debe recordarse que en el Senado, después de la reforma reglamentaria de 2017, el voto correspondiente a la abstención ya no se contabiliza junto con los votos en contra (como ocurría antes de 2017), puesto que, desde entonces, sólo se consideran «aquellos que expresan su voto favorable o contrario».

²³ Vid. el relato del diario de las sesiones 131 y 132, de 10 y 11 de julio de 2019 (entre las distintas intervenciones, cfr. Pagano, Binetti, Malan y Fantetti).

²⁴ Concretamente, se expresaron a favor de la reforma 180 senadores y en sentido contrario 50. Entre los principales defensores de la misma, se mantenía el *MoVimento 5 Stelle*, la *Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione* y *Fratelli d'Italia*. En contra de la propuesta se pronunciaron los senadores del *Partito Democratico* y 9 senadores del Grupo Mixto. La mayoría de los senadores de *Forza Italia* (59 de los 61) no participaron en la votación, teniendo en cuenta que con su voto favorable se habría alcanzado la mayoría de los 2/3.

²⁵ RUGGERI, A. (2019). «La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web», *Consulta Online*, núm. 3, pp. 385 y ss.

²⁶ En particular, se presentó la petición del inicio de un camino «para incrementar las oportunas garantías constitucionales y de representación democrática, asegurando el pluralismo político y

Partito Democratico, Italia Viva (constituida en ese tiempo), así como *Liberi e Uguali*, que dio su voto de confianza al Gobierno Conte II²⁷.

En la reanudación del debate parlamentario sobre la reforma de la Constitución (el 7 y el 8 de octubre de 2019), los representantes de la (nueva) mayoría resaltaron la modificación del contexto de referencia, postergando algunos de los temas criticados inicialmente para su posterior resolución como parte de las sucesivas reformas, entre las que se encontraba la modificación de la Ley electoral y la reforma del Reglamento parlamentario. Sin embargo, no faltaron duras intervenciones que criticaron el cambio de alianzas, interpretado por algunos como un «trueque» para el nuevo Gobierno, en el que «un partido que nace con el *Vaffa-day* termina por sostener los peores partidos de la casta de la Primera República» (Iezzi, *Lega*).

Como resultado de la discusión, la disposición fue aprobada por la Cámara el 8 de octubre de 2019, en segunda vuelta, con una amplia mayoría: quinientos cincuenta y tres votos a favor, catorce en contra y dos abstenciones. No hubo ninguna fuerza política que se posicionara contra la reforma, ni siquiera *Forza Italia*, que —como se ha expuesto— no había participado en la votación de la segunda deliberación en el Senado (salvo dos senadores de sesenta y uno).

4. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES «ADYACENTES» (DE MOMENTO PARALIZADAS)

Al igual que la reforma del número de parlamentarios constituyó el elemento unificador de las distintas coaliciones que apoyaron a los dos primeros gobiernos de la XVIII legislatura, también tuvo el efecto de identificar un complejo diseño de reformas institucionales (al menos preverlo). Algunas²⁸ vinculadas directamente a la reducción del número de parlamentarios (como las de los artículos 57.1 y 58 de la Constitución, las del sistema electoral o las de los reglamentos parlamentarios); otras, sin embargo, atribuibles a la voluntad política declarada de favorecer la participación

territorial». En el mencionado acuerdo, se planeó incluir una modificación del sistema electoral, así como otras reformas constitucionales en materia de sufragio activo y pasivo para la elección del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, además de introducir mecanismos que permitieran el acercamiento de los ciudadanos a las instituciones. Estas reformas, como se dirá, no han sido todavía realizadas (al menos a día de hoy).

²⁷ Véanse, en particular, las líneas programáticas del Presidente del Consejo Conte preparadas sobre la base de las directrices compartidas por el *MoVimento 5 Stelle*, el *Partito Democratico* así como *Liberi e Uguali* el 4 de septiembre de 2019 (punto 10), expresadas a la Cámara por el Presidente del Consejo (sobre esta cuestión *vid.* RUGGERI, A. (2019). «Il programma di riforme istituzionali del II Governo Conte: andante ma non ... troppo», *Consulta Online*, Editoriale 10.9.

²⁸ Reformas que han sido definidas como «contrapeso» por VOLPI, M. (2020). «La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza», *Costituzionalismo.it*, núm. 1, p. 64 o de «acompañamiento», por TARLI BARBIERI, G. (2020) «La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, *op. cit.*, p. 221.

de los ciudadanos, recuperando la separación existente entre ellos y los gobernantes. Por ello, las otras propuestas de revisión constitucional presentadas en la XVIII legislatura²⁹ ofrecen un punto adicional de observación de la reforma en cuestión.

Al mismo tiempo que el Senado comenzó a examinar los proyectos de Ley sobre la reducción de los diputados, la Cámara inició el proceso correspondiente a las propuestas sobre la iniciativa popular reforzada, es decir, sobre la implantación del denominado referéndum proactivo³⁰, mediante las modificaciones a introducir en la disposición constitucional relativa a la iniciativa legislativa (art. 71 de la Constitución). De esta forma, el 21 de febrero de 2019 la Cámara Baja aprobó un texto unificado. No obstante, la posterior evolución del marco político —al menos hasta la fecha— parece haberla ensombrecido (o al menos ralentizado).

El texto aprobado por la Cámara prevé, sin perjuicio de lo dispuesto en los dos primeros párrafos del art. 71 de la Constitución, la exigencia de someter a referéndum popular un proyecto de Ley propuesto al menos por quinientos mil votantes, si las Cámaras no lo aprueban dentro de los dieciocho meses siguientes a su presentación. Deberá someterse igualmente a referéndum (salvo que los promotores renuncien a ello) si la aprobación por las cámaras se realiza con modificaciones sustanciales, siempre que el Tribunal Constitucional lo considere admisible. En tal caso, si no se aprueba la propuesta de iniciativa legislativa popular en referéndum (con la mayoría de los votos válidamente emitidos, correspondientes al menos a la cuarta parte de los que tienen derecho a voto), se promulgará el texto aprobado por el Parlamento. Del mismo modo, la reforma constitucional introduciría algunos límites a este tipo de referendos, remitiendo su implementación a una Ley aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara³¹.

Una reforma constitucional posterior, ha introducido la modificación del art. 58 de la Constitución, en lo que respecta al sufragio activo para la elección al Senado de la República (C-1511). Se trata de una única disposición que tiene como objeto suprimir el requisito de los veinticinco años de edad para poder ejercer el derecho de voto (con lo que el límite de edad para el sufragio activo en el Senado se establecería en la mayoría de edad, como ya se prevé para la Cámara de Diputados). Dicha propuesta fue aprobada por la Cámara, en primera lectura, el 31 de julio de 2019, con

²⁹ Cabe señalar que existen otras propuestas que conforman el paquete de reformas generales: además de la revisión de la Ley electoral mencionada anteriormente, se debe recordar, al menos, el proceso de implementación del llamado regionalismo diferenciado.

³⁰ Basado en los proyectos de Ley presentados respectivamente por D'Uva, Molinari ed altri (*MoVimento 5 Stelle y Lega*: C. 1173) y por Ceccanti y otros (*Partito Democratico*: C. 726), a los que posteriormente se añadió el proyecto de Ley C. 1447, presentado por Magi (+ *Europa*). Sobre estas propuestas, *vid.* MORRONE, A. (2018). «L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?», *Federalismi.it*, 23; CONTI, G.L. (2018). «Il futuro dell'archeologia...», *op. cit.*; VOLPI, M. *Op. cit.*; MAGRASSI, A. (2020). «Riduzione dei parlamentari e referendum popolare rafforzato: l'abdicazione della classe politica», *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 4.

³¹ La propuesta aprobada por la Cámara también afecta al art. 75 de la Constitución, relativo a la disciplina del referéndum derogatorio.

cuatrocientos ochenta y siete votos a favor, cinco en contra y siete abstenciones. Remitida al Senado, se aprobó una enmienda en la Comisión de Asuntos Constitucionales con la finalidad de reducir igualmente la edad exigida para el sufragio pasivo (siempre en lo que respecta al Senado), que pasaría de cuarenta a veinticinco años. Sin embargo, tal enmienda fue eliminada en la Asamblea (sesión de 9 de septiembre de 2020), por lo que el texto aprobado solo se refiere al sufragio activo. Cabe señalar que tal modificación se había presentado mediante una enmienda al proyecto de Ley sobre la reducción del número de parlamentarios, enmienda que se inadmitió en esa ocasión).

La cuarta reforma presentada al examen del Parlamento fue la propuesta C-2238, con enmiendas a los artículos 57 y 83 de la Constitución, relativas a la base territorial para la elección del Senado de la República. La formulación actual, según la cual «el Senado se elige sobre una base regional», reemplazaría la referencia «sobre una base regional» por «sobre una base de circunscripciones». Por otro lado, el número de delegados regionales para la elección del Presidente de la República pasaría de tres a dos. La propuesta está siendo examinada actualmente por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, pero no parece haber una clara intención política de continuar con el examen.

A pesar de las numerosas propuestas adicionales de leyes constitucionales que se han presentado igualmente durante la legislatura actual (relativas a la autonomía de las regionales y entes locales, a la modificación del reglamento del referéndum derogatorio, a la supresión del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, a la introducción del semipresidencialismo, etc., hasta un total de 231 proyectos de ley, de los que 202 proponían modificaciones de la Constitución³²), las citadas anteriormente son las que han tenido cierto grado de progreso parlamentario. Por otro lado, como se dirá en la conclusión, la aparición de la emergencia sanitaria producida por la pandemia Covid-19 ha llevado a una redefinición de las prioridades políticas y, por tanto, legislativas, debido también a la dificultad para organizar el trabajo parlamentario. Si a esto se le suma la nueva crisis política que ha provocado la caída del Gobierno Conte II y el nombramiento del Gobierno Draghi, es razonable pensar que no se implementará ninguna otra reforma constitucional en esta legislatura³³.

³² ADDIS, P. (2020). «Le riforme costituzionali della XVIII legislatura», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, op. cit., p. 53.

³³ Significativamente, en las declaraciones programáticas realizadas por el Primer Ministro a las Cámaras, no se hizo ninguna mención a las reformas de la Constitución. Solo se realizó una referencia general al tema de las reformas, formulada de la siguiente manera: «En los últimos años, nuestros intentos de reformar el país no han estado del todo ausentes, pero sus efectos han sido limitados. Quizás el problema radica en la forma en que muchas veces hemos diseñado las reformas, con intervenciones parciales dictadas por la urgencia del momento, sin una visión integral que requiera tiempo y experiencia». Dicha mención se refería a las reformas legislativas (no es casualidad que el Presidente citara el ejemplo de las reformas tributarias) y no tanto a las reformas constitucionales. El texto del discurso del presidente Draghi se puede leer aquí: <https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>.

5. LA FIJACIÓN DE LA FECHA DEL REFERÉNDUM (JUNTO A OTRAS ELECCIONES)

Volviendo a la reforma sobre la reducción del número de parlamentarios, se debe recordar que, tras la aprobación definitiva del proyecto de Ley constitucional por el Parlamento (publicado en el Boletín Oficial núm. 240, de 12 de octubre de 2019), comenzó un periodo, según lo establecido por el art. 138 de la Constitucional, en el que era posible convocar un referéndum para someter a votación el texto aprobado.

La iniciativa de esta convocatoria partió de algunos miembros de *Forza Italia*, a los que se unieron senadores de la *Lega*, del *Partito Democratico*, del *MoVimento 5 Stelle*, del Grupo Mixto y del grupo *Italia Viva – PSI*, así como un senador vitalicio. Es significativo, en este sentido, que la iniciativa se presentara por un número de senadores superior al de los votos contrarios emitidos en el Senado (setenta y uno a favor de la convocatoria del referéndum, frente a cincuenta votos en contra), no exento de un significativo «baile de firmas», agregadas primero y retiradas después³⁴. Más allá de las posibles razones de táctica política que pudieran existir detrás de esta petición³⁵, se puede considerar como una expresión de ese llamado voto popular ya anticipado en posiciones de algunos parlamentarios y vislumbrado en anteriores intentos de reformas constitucionales. El llamamiento directo al pueblo —propio de la «narrativa anti-élite»³⁶ y de los movimientos populistas³⁷— también ha caracterizado el uso (instrumental) del referéndum constitucional como fuente de legitimidad para el proceso de reforma. Todo ello, a pesar de que la lógica binaria subyacente al referéndum corre el riesgo de alentar

³⁴ VOLPI, M. *Op. cit.*, p. 47.

³⁵ Al respecto, es necesario señalar un hecho político-jurídico complejo que ha vinculado la aprobación definitiva de la reforma constitucional con la petición de un referéndum derogatorio de la Ley electoral, planteada por nueve consejos regionales (liderados por el centro-derecha). La admisibilidad de dicho referéndum estaba, de hecho, vinculada (sobre la base de una delegación sobre la revisión de los distritos electorales contenidos en el art. 3 de la Ley núm. 51 de 2019, vinculada, a su vez, con la entrada en vigor de la Ley constitucional) a la entrada en vigor de la Ley constitucional que, consecuentemente, se pretendía retrasar (de ahí la petición de referéndum para la reducción del número de parlamentarios). Sin embargo, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia núm. 10 de 2020, declaró inadmisibile la petición del referéndum derogatorio. Sobre esta asunto, *vid.* GORI, L. (2019), «La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, pp. 677 y ss. SICURO, F. (2020). «Il referendum elettorale all'esame della Corte costituzionale. Prime annotazioni a margine della sentenza n. 10 del 2020», *Osservatorio AIC*, núm. 2, pp. 377 y ss.; SORRENTINO, E. (2021). «L'irrisolta questione della manipolatività referendaria. Riflessioni sulla sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale», *Rivista AIC*, núm. 1, pp. 357 y ss.

³⁶ URBINATI, N. (2020). *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, il Mulino, p. 255.

³⁷ MARTINICO, G. «Populism and Referendum: The Italian Debate from a Comparative Perspective», en DELLEDONNE – MARTINICO, G – MONTI, M. – PACINI, F. (dir.), *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Cham, Palgrave Macmillan, p. 78.

«la irresponsabilidad de los gobernantes (que siempre pueden culpar al pueblo de las decisiones equivocadas)»³⁸.

Posteriormente, el 23 de enero de 2020, la *Corte di Cassazione* dictó resolución considerando admisible el referéndum en cuestión. El Consejo de Ministros había decidido inicialmente que se celebrara el 29 de marzo de 2020 (Decreto Presidencial de 28 de enero de 2020), pero, debido a la pandemia del Covid-19, el Decreto Presidencial de 5 de marzo de 2020 ordenó la revocación de la disposición anterior, estableciéndose mediante un Decreto-Ley (*Cura Italia*³⁹), sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley núm. 352/1970, un plazo para la convocatoria del referéndum de doscientos cuarenta días desde la comunicación de la resolución que lo admitió, lo que indicaba el 19 de septiembre de 2020. Finalmente, el Decreto Presidencial de 17 de julio de 2020 convocó los comicios para el domingo 20 y el lunes 21 de septiembre de 2020.

El referéndum se celebró en esas fechas, junto con otras elecciones⁴⁰: las que renovaban los consejos regionales y los presidentes de las regiones (para siete regiones); las correspondiente a los ayuntamientos y alcaldes (955 municipios incluidos en numerosas regiones con estatuto ordinario, así como Friuli Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige y Valle d'Aosta); y las relativas a dos colegios senatoriales (de Cerdeña y de Veneto)⁴¹.

Tanto durante el trámite parlamentario de conversión en Ley del Decreto-Ley núm. 26 de 2020, como tras su aprobación, la doctrina criticó la amalgama de materias que se sometían a votación y que obligaban al electorado a expresar simultáneamente decisiones de diferente significado y valor. En particular, se adujeron tres razones para considerar inapropiada la superposición de elecciones.

En primer lugar, se advertía del «riesgo» de contaminar una institución de democracia directa» con consultas de diferente naturaleza, orientadas al ejercicio de la democracia representativa⁴². En este sentido, las razones que subyacen al marco legislativo

³⁸ CASSESE, S. (2019). *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Bologna, il Mulino, p. 208.

³⁹ Cfr. art. 81 del Decreto-Ley núm. 18/2020, tramitado con modificaciones como Ley núm. 27/2020. Sobre el aplazamiento del referéndum, *vid.* SANTIS, D. (2020). «Il voto in tempo di emergenza. Il rinvio del referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari», *Osservatorio AIC*, núm. 3.

⁴⁰ Que la práctica constitucional anterior a 2020 había dado lugar a una convención constitucional o quizás, incluso, a una verdadera costumbre constitucional, se advirtió por PLUTINO, M. (2020). «Esiste un divieto di accorpamento, e in generale di abbinamento, dei referendum costituzionali alle elezioni?», *Nomos*, núm.1, p. 9.

⁴¹ Sobre el establecimiento de la fecha de celebración del referéndum, a tenor del art. 138 de la Constitución, *vid.* las consideraciones de CARNEVALE, P. (2006). «Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?», en AA. Vv., *Le fonti del diritto, oggi. Giornata di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, pp. 75 y ss.

⁴² CELOTTO, A. (2020). «Memoria per audizione Senato – I Commissione Affari costituzionali. Conversione in legge del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020. AS 1845», en www.senato.it. Igualmente, PLUTINO, M. *Esiste un divieto. Op. cit.*, pp. 2 y ss.

que prohíbe la celebración conjunta de un referéndum derogatorio con elecciones políticas⁴³ se han considerado cada vez más válidas (en ausencia de una disposición normativa explícita) en el caso de una consulta conforme al art. 138 de la Constitución, «al entrar en juego cuestiones relativas al «discurso constitucional», las cuales (...) están aún más alejadas de las decisiones relativas al mantenimiento o eliminación de una Ley ordinaria y de las valoraciones políticas (más o menos) contingentes de las que normalmente depende el voto de un elector»⁴⁴, con lo que la fusión (o combinación⁴⁵) de este tipo de consultas puede «nublar la consideración de los intereses que están en juego con la revisión de la Constitución»⁴⁶. En esencia, el argumento señalado resalta la relevancia del tema correspondiente al principio constitucional de la libertad de voto, en virtud del cual se requiere —como subraya la doctrina autorizada— que la convicción del elector sobre la cuestión del referéndum sea lo más libre, fidedigna y consciente posible⁴⁷. Volveremos a estos aspectos más adelante.

El riesgo de contaminación antes mencionado —y esta es la segunda razón— es aún mayor en la hipótesis de convocar conjuntamente un referéndum y unas elecciones parciales, con el objetivo de fomentar una participación incierta, o incluso más alta, cuando el referéndum se combina con otras consultas⁴⁸.

Finalmente, también se argumentaba que la coincidencia produce evidentes repercusiones en la campaña electoral, la cual podría focalizarse más, en los territorios donde se realizasen otras elecciones, en temas relacionados con tales elecciones, en detrimento de la información y el debate sobre cuestiones relativas al referéndum⁴⁹.

Estas dudas también se plantearon en sede del recurso por el conflicto de atribuciones planteado ante el Tribunal Constitucional por parte de algunos senadores que

⁴³ En particular, los artículos 31 y 34, apartados 2 y 3, de la Ley núm. 352 de 1970 establecen la prohibición de presentar convocatorias de referendos derogatorios «en el año anterior a la expiración de una de las dos Cámaras y en los seis meses siguientes a la fecha de convocatoria de mítines electorales para la elección de una de las mismas Cámaras» (el primero); y el segundo, la regla según la cual «en caso de disolución anticipada de las Cámaras o de una de ellas, el referéndum ya convocado queda automáticamente suspendido con la publicación en el Diario Oficial del Decreto del Presidente de la República que convoque los comicios electorales para la elección de las nuevas Cámaras», añadiendo que «los plazos del referéndum en curso» se deben reanudar a partir de los 365 días siguientes a la fecha de la elección.

⁴⁴ PINARDI, R. (2020). «Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020», *Consulta online*, núm. 3.

⁴⁵ Distingue entre el significado de las dos expresiones PLUTINO, M. *Esiste un divieto*, *op. cit.*, p. 2, nota 2.

⁴⁶ ASÍ, MANETTI, M. *La riduzione del numero dei parlamentari*, *op. cit.*, pp. 527 y ss., por lo que considera inconstitucional la jornada electoral convocada mediante el Decreto-Ley núm. 26 de 2020.

⁴⁷ PACE, A. (1995). «Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?», *Studi parl. e di pol. cost.*, p. 15.

⁴⁸ CELOTTO, A. *Memoria per audizione Senato*, *op. cit.*; TARLI BARBIERI, G. (2020). «Il rinvio delle elezioni in tempo di Coronavirus nell'ottica delle fonti del diritto», *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2.

⁴⁹ Incluso PLUTINO, M. *Esiste un divieto*, *op. cit.*, subraya que «los referendos constitucionales son referendos en los que se plantea la necesidad de un debate público lo más amplio y completo posible, libre de condicionantes».

se autoproclamaban como «representantes legales del Comité promotor del referéndum sobre el texto de Ley constitucional que contiene «reformas a los artículos 56, 57 y 59 de la Constitución sobre la reducción del número de parlamentarios», resuelto por el Auto núm. 195 de 2020 del Tribunal Constitucional⁵⁰. En el mismo, el Tribunal declaró inadmisibile el conflicto por falta de legitimidad de los recurrentes, sin perjuicio de responder, en los fundamentos jurídicos, a las razones planteadas en el mismo, con base en su propia jurisprudencia sobre el referéndum derogatorio⁵¹, precisando que tales argumentos se emitían «en sede de mera deliberación». El Tribunal sostuvo que los recurrentes «no adujeron circunstancias, que en sí mismas debieran resultar excepcionales, para fundamentar el argumento de que la coincidencia electoral pudiera afectar al derecho de voto sometido a referéndum y a su ejercicio. Se añadía que, incluso en la hipótesis de que el referéndum pudiera estar influenciado por posiciones políticas, tal circunstancia no era relevante, en la medida en que «las fuerzas políticas siempre han dado instrucciones a sus votantes, incluso en los referendos constitucionales».

Respecto al segundo motivo, el Tribunal concluyó que «el posible incremento de participación en las regiones y municipios en los que se celebran las elecciones parciales no perjudica, como tal, al desarrollo de la votación del referéndum, para el que no está previsto, entre otras cuestiones, un quórum estructural. Además, en relación con los argumentos relativos al desarrollo de la campaña, el Auto señaló, de manera un tanto apodíctica, que «la lógica del referéndum está entrelazada con la de la democracia representativa, sin separarse de ella» y que, por tanto, no puede decirse «que el contexto de las diferentes campañas electorales conlleva, *per se*, una penalización de los espacios de información dedicados a la campaña del referéndum».

6. EL RESULTADO DEL CUARTO REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL DE LA HISTORIA ITALIANA

A la luz de las dudas planteadas, puede ser útil considerar los resultados del referéndum del 2020, que —como se expuso— ha sido el cuarto de la historia republicana. Anteriormente, de hecho, tuvo lugar el referéndum sobre la reforma del Título V de la Constitución (con resultado favorable a la reforma y que entró en vigor con la Ley constitucional núm. 3 de 2001), el referéndum de 2006 sobre

⁵⁰ Respecto a tales dudas, *vid.* ROSSI, E. (2020). «L'esito del referendum costituzionale del 2020», *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 4. El Auto del Tribunal ha sido comentado por RODOMONTE, M. G. (2020). «Il diritto ad essere informati quale profilo fondamentale della tutela del diritto di voto e la controversa questione dell'abbinamento del referendum costituzionale alle elezioni. Alcune riflessioni a partire dall'ordinanza n. 195 del 2020 della Corte costituzionale», *Osservatorio AIC*, núm. 6, pp. 524 y ss.

⁵¹ Tal asimilación ha sido duramente criticada por PINARDI, R. *Conflitto tra poteri e referendum confermativo*, *op. cit.*

la segunda parte de la Constitución y el de 2016, ya mencionados (ambos con un resultado contrario a la aprobación), todo ello, sobre la base del total electorado involucrado.

El número de ciudadanos con derecho a voto, desde 2001 hasta la actualidad, ha tenido una tendencia de constante crecimiento. De hecho, ha pasado de 49.462.222 personas con derecho a voto en el referéndum de 2001, a 49.772.506 en 2006, a 50.773.284 en 2016 y finalmente a 50.955.985 en 2020. Por tanto, como puede observarse, el descenso de la población registrado en Italia a partir de 2015 no ha repercutido en la base del electorado, teniendo en cuenta el aumento del voto de los no residentes en Italia. Estos han crecido de 2.651.730 en 2006 (en 2001 no era posible votar en el extranjero) a 4.052.341 en 2016 y hasta 4.537.308 en 2020. En consecuencia, el número de votantes en la propia Italia ha disminuido: de 47.120.776 en 2006, a 46.730.317 en 2016 y hasta 46.418.677 en 2020.

Personas con derecho a voto

	2001	2006	2016	2020
Italia	49.462.222	47.120.776	46.730.317	46.418.677
Extranjero	–	2.651.730	4.052.341	4.537.308
Total	49.462.222	49.772.506	50.773.284	50.955.985

En cuanto al número de votantes en las distintas convocatorias de los referendos, se advierte que fue inferior a 17 millones en 2001 (16.843.420), cuando se aprobó la Ley de reforma del Título V de la Constitución; aumentó a más de 26 millones en 2006 (26.110.925); superó los 33 millones en 2016 (33.244.258), y descendió a poco más de 26 millones en 2020 (26.050.277). Los porcentajes de participación fueron, por tanto, del 34,1%, en el primer referéndum; del 52,46%, en el segundo; del 65,48% en el tercero y del 51,12% en la última consulta. Como puede observarse, en una de las cuatro ocasiones, los resultados quedaron por debajo del umbral de la mitad más uno de los electores con derecho a voto (aunque este umbral no produjera ningún efecto jurídico en el referéndum en cuestión, a diferencia de lo que ocurre en el derogatorio, regulado en el art. 75 de la Constitución, cuya validez exige alcanzar el quórum indiciado). De los otros tres, el de 2016 fue el que registró la mayor participación (tanto por lo que estaba en juego como por el valor político que esa votación había asumido), mientras que los otros dos (el de 2006 y el de 2020) registraron porcentajes similares, con poco más de un punto porcentual en 2006 respecto al de 2020.

Votantes

	2001	2006	2016	2020
Italia	16.843.420	25.371.792	31.997.916	24.993.015
%	34,1	53,84	68,49	53,84
Extranjero		739.133	1.246.342	1.057.212
%		27,87	30,76	23,30
Total votantes	16.843.420	26.110.925	33.244.258	26.050.227
%	34,1	52,46	65,48	51,12

Llegados a este punto, conviene detenerse en la cifra correspondiente a 2020, por varias razones. En primer lugar, porque el referéndum tuvo lugar en un momento de la vida del Estado italiano (y no solo) en el que la emergencia sanitaria por la propagación del virus Covid-19 era todavía grave y consistente, a pesar de que el aplazamiento desde la fecha original del 29 de marzo al 20/21 de septiembre se justificó precisamente por razón del hipotético menor riesgo para la población. Incluso, en los días fijados para la consulta, la propagación del virus se encontraba lejos de disminuir y, en consecuencia, el temor de muchos votantes a acudir a las urnas (cuando no se encontraban materialmente imposibilitados por haber contraído el virus o por encontrarse aislados⁵²) ciertamente pudo suponer un freno a la participación de los electores. Por otro lado, debe recordarse que, al contrario de lo ocurrido en las tres consultas de referendos anteriores y, precisamente en consideración a la particular situación de salud existente, el referéndum en cuestión se desarrolló durante dos días (derogándose lo establecido en el apartado segundo del art. 15 de la Ley núm. 352 de 1970) y no en el día único del domingo⁵³. Para hacerse una idea aproximada de esta cuestión, ciertamente no concluyente, se debe tener en cuenta que el porcentaje de participación del domingo en Italia (sin considerarse, por tanto, el voto emitido en el extranjero, respecto del que no se disponen datos) fue del 39,37%, cifra que debe compararse con el 53,84% alcanzado en la votación final. De lo expuesto, no se puede inferir que, si la votación se hubiera limitado al domingo, el número de votantes hubiera coincidido con el registrado esa misma noche, pero es igualmente cierto que, probablemente, el porcentaje de participación final hubiera sido menor al efectivamente alcanzado.

⁵² Aunque hay que recordar que, según el art. 1 del Decreto-Ley de 3 de enero de 2006, núm. 1, convertido en la Ley núm. 22 (modificada por la Ley núm. 46, de 7 de mayo de 2009) era posible votar en las residencias.

⁵³ Cabe recordar que el decreto del Presidente de la República, de 28 de enero de 2020, mediante el que se había convocado el inicialmente previsto referéndum, había establecido como única jornada electoral el 29 de marzo de 2020.

Por otro lado, se podría plantear la hipótesis de que la coincidencia con otras elecciones pudiera haber supuesto un factor que permitiera aumentar el número de votantes, sobre lo que se profundizará más adelante.

En general, se puede decir que el porcentaje de participación es reflejo de una cierta conciencia de los votantes italianos respecto a este tipo de referendos. De hecho, si se comparan los datos con los correspondientes a los referendos derogatorios (sobre leyes ordinarias, previstos en el artículo 75 de la Constitución) realizados en el mismo periodo de tiempo, se observa que, entre 2000 y 2009, los electores que votaron en los mismos superaron ligeramente el 32% en 2000, fueron alrededor del 25,5% en 2003 y 2005, y se quedaron en el 23% en 2009. En el mismo periodo de tiempo, como se indicó, la participación en los referendos constitucionales fue del 34,1% en 2001 (sustancialmente en línea con el referéndum derogatorio del año anterior) y del 52,46% en 2006⁵⁴, una cifra significativamente más alta (superior al doble, incluso) que la correspondiente a las dos jornadas de referendos de 2005 y 2009. Una comparación aún más precisa se pudo hacer entre los dos referendos celebrados en el mismo año (2016). El derogatorio en materia de concesiones de hidrocarburos, celebrado el 17 de abril, registró una participación del 31,18%, mientras que el del 4 de diciembre, sobre la reforma constitucional Renzi-Boschi, tuvo una participación del 65,48%. Es evidente, a este respecto, que el valor de las diversas cuestiones (relativas a la reforma constitucional o a la derogación de leyes ordinarias) no es comparable, pero se advierte que, aparte del caso del 2001, el electorado italiano ha comprendido la importancia de los referendos regulados en el art. 138 de la Constitución, respondiendo con cierta participación a las urnas.

Sin embargo, también se puede argumentar lo contrario, considerando el vaso medio vacío y señalando que, incluso en los referendos con tonos políticos muy acentuados (como los de 2006 y 2016), donde se presentaba una reforma constitucional particularmente extensa —que involucraba a gran parte del ordenamiento jurídico—, más del 43% de los votantes en 2006 y poco menos del 35% en 2016 decidieron no emitir su voto⁵⁵. Del mismo modo, se puede resaltar que el número de votantes en los referendos constitucionales ha sido constantemente (y claramente) inferior al de las elecciones políticas, incluso si se compara con las más cercanas en el tiempo. Así, por ejemplo, en 2006 el porcentaje de voto en el referéndum fue treinta puntos menor al de las elecciones políticas celebradas dos meses antes; en 2016 fue aproximadamente un ocho por ciento más bajo que el de las políticas de 2018, y en 2020, como se mencionó, fue veintiséis puntos más bajo.

En cuanto al peso de la participación, en relación con otras consultas electorales contemporáneas (aspecto que, sin duda es más relevante desde el punto de vista de la

⁵⁴ Para un análisis crítico respecto a la comparación entre la participación en el referéndum constitucional de 2006 y otras consultas temporalmente cercanas, cfr. MANNOZZI, S. (2007). «La lezione del referendum costituzionale del 2006», en www.issirfa.cnr.it, noviembre.

⁵⁵ Para una correcta valoración de estos datos es necesario considerar, también, lo que se dirá de inmediato sobre la tendencia del voto de los italianos residentes en el extranjero.

coherencia de la institución del referéndum con el espíritu constitucional), un primer aspecto que conviene analizar guarda relación con la relevancia del voto en las regiones donde se elegían al Presidente y al Consejo Regional, respecto a la totalidad del dato de afluencia⁵⁶.

El análisis realizado por instituciones especializadas⁵⁷ reveló, al respecto, que la diferencia de participación entre los municipios ubicados en las siete regiones en las que se elegía un Presidente regional y todos los demás fue de 15,5 puntos porcentuales. Concretamente, la participación media en las primeras regiones fue del 63,7%, mientras que en las demás fue del 48,2%. Teniendo en cuenta que las regiones en las que se celebraron conjuntamente el referéndum y las elecciones representan alrededor de un tercio del electorado, se puede inferir que, si no hubieran coincidido ambas citas⁵⁸, la participación (en Italia) del referéndum de 2020 habría sido un 5,6% más baja de lo que realmente fue, es decir, un 48,2% en lugar de un 53,8%⁵⁹. En cualquier caso, esta diferencia es irrelevante para los propósitos del referéndum en cuestión —teniendo en cuenta, como se dirá, que ese dato no podía afectar al resultado general—. Por el contrario, esa disparidad habría tenido un significado muy diferente si se hubiese tratado de un referéndum para cuya validez se exigiera un quórum de la mitad más uno de los electores con derecho a voto.

7. LOS DATOS DEL REFERÉNDUM

Si se analiza la tendencia del voto en este tipo de referendos, se observa que en 2001 el SÍ a la reforma fue igual al 64,21% de los votos (el NO, consecuentemente, obtuvo el 35,79%); en 2006 el SÍ alcanzó el 38,71% y el NO el 61,29%; en 2016 el 40,88% de los electores votó SÍ y el 59,12% optó por el NO, y finalmente en 2020, el SÍ se impuso con un 69,96%, mientras que el NO se quedó en el 30,04%. En 2020, por tanto, se registró el mayor porcentaje de votos a favor de una reforma de la corta

⁵⁶ Se debe recordar que la jornada electoral del 20/21 de septiembre de 2020 no solo afectó a las elecciones regionales, sino también, como se ha mencionado, a las municipales de 995 entidades locales, además de dos colegios senatoriales. Sin embargo, la trascendencia de estas realidades no se tuvo en cuenta en el análisis del *Istituto Cattaneo*, por cuanto no se consideraba un elemento de relevancia. Por otro lado, debe señalarse que en Trentino - Alto Adige se votaba la renovación de 269 de los 282 municipios, lo que aumentó la participación de esa región en el referéndum hasta el 71%.

⁵⁷ ISTITUTO CATTANEO, *Referendum 2020*, disponible en <https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/03/2020-09-22-AnalisiCattaneo-Referendum.pdf>.

⁵⁸ Obviamente, en la hipótesis, indemostrable pero probable, de que no hubiera habido otras elecciones conjuntas, se supondría que el electorado de esas regiones se habría comportado como el promedio de las demás.

⁵⁹ Esta cifra debería reducirse aún más, si tenemos en cuenta el número de votantes en Trentino-Alto Adige. No obstante, dada la irrelevancia de la cifra respecto del total (en la hipótesis planteada, habrían votado alrededor de 160.000 votantes menos) no habría variado significativamente el porcentaje general.

historia de los referendos constitucionales⁶⁰, lo que parecía obvio, incluso antes de su celebración, en consideración al carácter marcadamente populista y anticasta de la reforma constitucional⁶¹.

Resultados de la votación

	2001		2006		2016		2020	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
Italia	64,21	35,79	38,36	61,64	40,04	59,96	69,64	30,36
Extranjero	–	–	52,51	47,49	64,7	35,3	78,24	21,76
Total	64,21	35,79	38,71	61,29	40,88	59,12	69,96	30,04

Este cuadro destaca la particularidad del voto de los italianos en el extranjero. En los dos referendos anteriores al último, el resultado obtenido contrastaba siempre con el de la cifra nacional (en 2006 el SÍ a la reforma prevaleció con el 52,51%, mientras que en el resultado total predominó el NO con un 61,29%; en 2016 la reforma Renzi-Boschi fue respaldada por el 64,7% de los votantes en el exterior, mientras que en el resultado global triunfó el NO con un 59,12%). Solo en esta última ocasión, el voto realizado fuera de la República se emitió en la misma dirección que el de los votantes en Italia, con un porcentaje aún mayor de SÍ (78,24%), en comparación con el total (69,96%).

Analizando globalmente los cuatro referendos celebrados hasta el momento, se observa que el cuerpo electoral ha confirmado dos veces la decisión del Parlamento y otras dos veces la ha rechazado. Las dos veces en las que se ha corroborado la votación parlamentaria nos encontrábamos ante reformas limitadas (con las salvedades ya señaladas para la reforma de 2020), mientras que en las dos circunstancias en las que el voto popular se manifestó en contra de las propuestas aprobadas por el Parlamento, se trataba de reformas más amplias, incluyendo en mayor (la de 2006) o menor medida (la de 2016) la segunda parte de la Constitución.

En cualquier caso, en los tres primeros referendos el proyecto de Ley constitucional había sido aprobado por mayorías parlamentarias bastante limitadas (en particular, la reforma de 2001 fue aprobada en la Cámara por tan solo 4 votos más que la mayoría absoluta y en el Senado con nueve votos más), mientras que la reducción del número de parlamentarios recibió, como se ha expuesto, un consenso casi plebiscitario, al menos en la última votación de la Cámara. Básicamente se puede decir que —a parte de la reforma de 2001 y el correspondiente referéndum, que tienen una historia

⁶⁰ Como también señala LUPU, N. *Referendum: l'esito è stato chiaro, ma cosa avverrà ora?*, recuperado de www.open.luiss.it

⁶¹ BIONDI DAL MONTE, F. – ROSSI, E. (2020). «Una riforma costituzionale per aggregare e legittimarsi», *Quaderni costituzionali*, núm. 3, pp. 507 y ss.

propia⁶²— en los otros tres hubo una desviación significativa entre la orientación expresada por el electorado y el resultado del voto parlamentario. Mientras que en las reformas de 2006 y 2016, esta desviación se tradujo en una reversión del resultado de la votación parlamentaria (pudiendo deberse a los votos de los partidos de la oposición que habían expresado posiciones contrarias, junto con los de algunos otros electores que, en las elecciones generales habían votado por partidos proclives a las reformas), en el referéndum de 2020, este efecto no se produjo, aunque hubo un voto en contra del 30% de los electores, frente al 98% de los votos favorables expresados en el Parlamento.

En cualquier caso, a los efectos del análisis que es está realizando, podemos señalar que la coincidencia de las elecciones regionales con los referendos no ha tenido efectos significativos sobre el resultado global de estos últimos. De hecho, es posible constatar que las personas que votaron (de más) en las regiones donde también se convocaban elecciones regionales, no tuvieron incidencia en el resultado final de la votación⁶³. A esta valoración general se puede añadir la consideración de que, en cuatro de las regiones mencionadas (excluyendo *Valle d'Aosta*), hubo un porcentaje de SÍ inferior a la media nacional (del 0,8% en *Marche*, 4% en *Toscana*, 6,18% en *Liguria* y 7,52% en *Veneto*), mientras que en las otras dos regiones los votos a favor de la reforma fueron muy superiores a la media nacional (5,26% más en *Puglia* y 7,45% en *Campania*). Está claro que estos datos no resuelven las dudas planteadas respecto a la coincidencia del referéndum con otras elecciones, pero al menos permite descartar la consideración de que los votos de los electores de las regiones donde se realizaron otras elecciones pudieran haber frustrado las decisiones contrarias de otros votantes.

8. EL EFECTO SOBRE EL RESULTADO DEL REFERÉNDUM DE LA COINCIDENCIA CON OTRAS ELECCIONES

El riesgo de contaminar el referéndum constitucional con otras elecciones (de cualquier naturaleza), en relación a la consideración de los intereses nacionales relevantes en la primera institución, es otro de los efectos mencionados anteriormente, de difícil demostración. No obstante, a partir de los datos objetivos correspondientes al debate público previo y posterior a la cita electoral del 20/21 de septiembre se infiere fácilmente que el interés predominante por parte de la clase política, así como

⁶² Advierte de las numerosas anomalías de este referéndum, cfr. PASSAGLIA, P. (2004). «L'art. 138 Cost. ed il referendum del 7 ottobre 2001», en PANIZZA, S. – ROMBOLI, R. (dir.), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, II ed., pp. 236 y ss.; ROMBOLI, R. (2007). «Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.», en PISANESCHI, A. – VIOLINI, L. (dir.), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, vol. I, Milano, pp. 585 y ss.

⁶³ En este sentido LUPO, N. (2020). «Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020», *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3, p. 2020.

de los medios de comunicación, se centró en las elecciones regionales (y sus posibles consecuencias en la estructura de las alianzas políticas a nivel nacional y en la estabilidad del Gobierno en el cargo), en detrimento del debate destinado a dar a conocer los términos reales de la reforma constitucional. Ello, lógicamente, tendría consecuencias sobre el principio de libertad de voto: tanto respecto al conocimiento del tema en juego, como en lo relativo al condicionamiento derivado de la coincidencia del referéndum con otras elecciones.

A la luz de lo expuesto, es necesario volver sobre el razonamiento esgrimido en el Auto núm. 195 de 2020 del Tribunal Constitucional y, en particular, sobre el punto en el que se concluye que la «coincidencia de las diferentes citas electorales no conlleva, en sí misma, una penalización de los espacios informativos dedicados a la campaña del referéndum». Quizás, en abstracto, se podría imaginar un escenario en el que no se produjera tal penalización, pero en la mayoría de los casos concretos es muy fácil que tal circunstancia pueda suceder. De hecho, no por casualidad, el legislador ha previsto la prohibición de coincidencia de un referéndum derogatorio con otras citas electorales, a través de dos disposiciones específicas (contenidas en los apartados 2 y 3 de los artículos 31 y 34, respectivamente, de la Ley núm. 352 de 1970), disposiciones que se consideraron expresión de un principio general encaminado a salvaguardar la correcta expresión de la voluntad popular⁶⁴. Como se indica en el informe adjunto al proyecto de Ley que dio lugar a la aprobación de la Ley núm. 352 de 1970, la concurrencia de consultas de diferente naturaleza, pero de similar importancia, «perturbaría su natural desarrollo»⁶⁵. Consecuentemente, no hay razón

⁶⁴ Así, PINARDI, R. *Conflitto tra poteri e referendum confermativo*, *op. cit.*, que recuerda en este punto a MORTATI, C. (1976). *Istituzioni di diritto pubblico*, II, pp. 843 y 851. Aunque, según LUCIANI, M. (2005). *La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, Bologna-Roma, p. 528, el objetivo que perseguía el legislador de 1970 era «no alterar el resultado de las elecciones generales con el condicionamiento de cuestiones particulares y contingentes». Una disposición de la Oficina Central para el referéndum del Tribunal de Casación (de 23 de octubre de 1992, sin número, en *Giur. Const.*, 1992, 3583) concluye que la Ley núm. 352 de 1970 contiene «un principio general que inhibe la coincidencia, y por tanto la interferencia, entre elecciones y referendos».

⁶⁵ Lo que se interpreta como que la intención del legislador debería entenderse en el sentido de «alejar el referéndum de las consultas electorales». *Vid. así*, PIZZORUSSO, A. (1971). «Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle Camere», *Studi parl. e di pol. cost.*, núm. 11/12, p. 24. También hay que recordar que la decisión del legislador en 1970 estuvo fuertemente influenciada por razones políticas contingentes como la voluntad de la *Democrazia Cristiana* de permitir el aplazamiento del referéndum sobre la Ley del divorcio, aprobada en el mismo año (referéndum que la DC tenía la intención de promover, a pesar del conflicto surgido en su seno), circunstancia que se hizo realidad dos años después, cuando el 27 de febrero de 1972 el Presidente Leone, a propuesta del Gobierno de Andreotti, emitió un decreto convocando el referéndum derogatorio (fijando la fecha para el próximo 11 de junio), ordenando al día siguiente la disolución anticipada de las Cámaras. De esta forma, el referéndum derogatorio se pospuso dos años, hasta el 12 de mayo de 1974. Sobre esta cuestión, *vid.* BASSANINI, F. (1972). «Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti», *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 943 y ss.; más reciente BARBERA A. – MORRONE, A. (2001). «I referendum», *Caffeuropa.it*, dicembre (también *idem.*, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003) y, por último, CECCANTI, S. (2020). «A 50 anni dalla legge sui referendum», *Il Mulino*, 25 de mayo.

para creer que, si tal argumento se aplica a la coincidencia de un referéndum derogatorio con elecciones (políticas o administrativas), no pueda ser igualmente válido cuando, en lugar de un referéndum derogatorio, nos encontramos ante un referéndum constitucional⁶⁶. Del mismo modo, parece cuestionable excluir la posibilidad de hacer coincidir referendos constitucionales y elecciones políticas, con el argumento de evitar «un uso instrumental del referéndum con el fin de orientar o manipular las opciones político-electorales de los votantes», y sin embargo admitirla (incluso pretendiendo hacerlo legalmente obligatorio) para las elecciones europeas, regionales y administrativas⁶⁷.

En conclusión, se puede observar que el resultado del referéndum constitucional de 2020, realizado en una situación muy particular debido a la emergencia sanitaria en curso, demostró no obstante una cierta vitalidad de la institución (al menos, en relación a este tipo de referendos), quizás más alta de la esperada. Ciertamente, la participación se vio afectada por algunas circunstancias puntuales (la apertura de los colegios durante un día y medio y la concurrencia con otras elecciones), pero en general (incluso excluyendo tales circunstancias), se puede decir que el cuerpo electoral mostró suficiente atención y afinidad con este instrumento.

El amplio consenso obtenido por la reforma evitó la necesidad de poner en cuestión los diversos aspectos críticos que presentaba esa jornada, especialmente en lo que respecta a la citada coincidencia de la votación con otras elecciones —por cierto, limitadas a segmentos del conjunto del cuerpo electoral—, aunque esta conclusión hubiera sido probablemente diferente si la distancia entre los partidarios y los detractores de la reforma hubiese sido menor. En tal caso, quizás, la concurrencia del referéndum con otras elecciones podría haber propiciado que se vertieran determinadas consideraciones críticas sobre la decisión del Gobierno de convocar de esa forma la jornada electoral. Por otro lado, una elección en sentido diferente habría obligado —en las regiones, municipios y distritos donde estaban programadas las otras votaciones— a abrir los colegios electorales (y por tanto las escuelas) en fechas distintas y cercanas, con los inconvenientes adicionales que habría causado a la población, además de haber implicado una menor afluencia del voto. Con todo, creemos que

⁶⁶ En este sentido, MAZZONI HONORATI, M. L. (1982). *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, p. 88. La concurrencia del referéndum constitucional con elecciones políticas se consideró incompatible para la función de arbitraje entre la mayoría y la minoría propia de este tipo de referéndum. *Vid.*, al respecto, FERRI, G. (2002). «L'ambivalenza del referendum sulla revisione del Titolo V», *Quaderni costituzionali*, núm. 1, p. 93. En sentido contrario, en cambio, *vid.* CARNEVALE, P. (2003). «Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del referendum sul titolo V della Costituzione», *Quaderni costituzionali*, núm. 3, p. 560.

⁶⁷ Es la propuesta del documento «*L'accorpamento delle consultazioni elettorali: verso l'election day*», elaborado por un grupo de estudios de Astrid, en diciembre de 2006, disponible en el sitio web correspondiente. Se comprende que la razón de fondo de esta propuesta, en cuanto al efecto de interferencia descrito, es ciertamente fuerte y directo en el caso de elecciones políticas, mientras que es solo indirecto cuando se trata de otras elecciones, aunque no puede olvidarse que —por la costumbre política de Italia, al menos— cada elección tiene repercusiones en la política nacional.

estas circunstancias deben ser analizadas en el contexto de las medidas de «emergencia» por la propagación de la pandemia, evitando su extrapolación a otros contextos diferentes. Por las razones señaladas, y no solo por las consecuencias sobre la campaña del referéndum, la solución de hacer coincidir un referéndum constitucional con otras elecciones, ciertamente, debe evitarse: sea mediante acuerdo del Consejo de Ministros y consiguiente Decreto del Presidente de la República de convocatoria del referéndum, sea mediante una reforma del artículo 15 de la Ley núm. 352 de 1970.

9. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL REFERÉNDUM

Como conclusión de este trabajo, parece oportuno retomar algunos aspectos, en parte ya señalados, referentes a los hechos que acompañaron la aprobación de la reforma.

En primer lugar, cabe resaltar que con ella se ha vuelto a colocar el tema de las reformas constitucionales en el centro del debate político italiano, después de más de cuarenta años en los que solo se habían producido resultados limitados y por debajo de las expectativas de gran parte de la clase política y de la opinión pública. En cualquier caso, no considero que tal recuperación se haya realizado de la forma más adecuada (de hecho, personalmente creo que el tema de las reformas constitucionales se utiliza instrumentalmente para cubrir las responsabilidades del sistema político, sin perjuicio de las constantes operaciones de «mantenimiento» que necesita la Constitución). Con todo, cabe señalar que, tras los dos claros rechazos a las reformas aprobadas por el Parlamento en 2006 y 2016, es la primera vez que una reforma constitucional consentida por las cámaras es confirmada por el electorado. Sin embargo, esta circunstancia no ha inducido a la clase política, por el momento, a seguir por este camino. Cabe advertir que el ambicioso programa de reformas constitucionales anunciado por las fuerzas políticas al inicio de la legislatura solo se ha concretado en una actuación (probablemente para toda la XVIII legislatura), consistente en la aprobación de la Ley constitucional núm. 1 de 2020. Así que, a este caso, podría aplicarse la conocida expresión de Horacio: *Parturient montes, nascetur ridiculus mus*, con la salvedad de que la reducción del número de parlamentarios, con las consecuencias que ello conllevará en el funcionamiento del Senado, parece cualquier cosa menos un *ridiculus mus*⁶⁸.

Sin embargo, es posible que esta desaceleración se haya visto fuertemente afectada por la actual situación de emergencia, así como por la dificultad de establecer mayorías políticas homogéneas en la actual legislatura. Probablemente, la veracidad

⁶⁸ Sostiene POGGI, A. (2020). «La riforma costituzionale meno urgente. Se rimanesse l'unica sarebbe una pietra tombale sul rinnovamento delle istituzioni», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, *op. cit.*, p. 267, que «si esta sigue siendo la única reforma constitucional, en unos años se pondría la lápida a los muchos problemas de nuestro sistema; si, por el contrario, este no es el caso, entonces finalmente podría abrirse una verdadera temporada de reformas, siempre y cuando se ponga en el centro de atención la gran cuestión democrática».

de cuanto se ha dicho se podrá comprobar en la próxima legislatura, que estará seguramente condicionada por el resultado de las elecciones políticas. Por tanto, si la intención era reabrir el camino de las reformas constitucionales a través de un voto favorable en referéndum, se puede decir que la decisión de elegir el tema de la reducción del número de parlamentarios ha resultado todo un éxito, al vincularse con el sentimiento de rechazo a la política —que lleva implícito el antiparlamentarismo—, así como con ese populismo que también está en la base del éxito de los nuevos movimientos políticos surgidos, no solo en Italia. De hecho, se diseñó una reforma en la que era «imposible votar no», como ha escrito un colega autorizado⁶⁹, al permitir aglutinar el voto de las fuerzas antisistema con el de aquellas que, sin declararse como tales, se vieron obligadas a sumarse, en cierta medida, para evitar la pérdida de la confianza del electorado. Una reforma que, ciertamente, no forma parte del ámbito de las «que persiguen un objetivo específico y limitado, que permita la toma de decisiones plenamente conscientes y no contaminadas con la demagogia y el populismo»⁷⁰, como le indicó Alessandro Pizzorusso a un reformador que, realmente, quería innovar la Constitución sin degradar su espíritu general.

Incluso el referéndum convocado al respecto, y que fue necesario realizar únicamente por la ausencia de participación en la segunda votación del Senado de los senadores de una fuerza política que en otras circunstancias siempre habrían votado a favor, tuvo el propósito y el efecto de legitimar, en cierta medida, a la clase política que aprobó esa reforma y, sobre todo, a esa fuerza política que la había convertido en su bandera ideológica desde su propio nacimiento. En este sentido, no se trató de un verdadero referéndum «oppositivo» (como exigiría la Constitución⁷¹), sino más bien de un referéndum «híbrido», promovido por un grupo de senadores pertenecientes a distintas fuerzas políticas, en cuya motivación se encontraba una cierta táctica política.

En cuanto al asunto parlamentario y político que marcó el proceso de aprobación estudiado, cabe señalar que esta reforma ha sido utilizada como un instrumento para la construcción de mayorías políticas alternativas, así como un medio para evitar la finalización anticipada de la legislatura. Esto confirma la tendencia, iniciada hace muchos años, de hacer de las reformas constitucionales un elemento de confrontación política para conseguir alianzas y buscar consensos. En definitiva, nada nuevo, aunque en este caso tal aspecto haya surgido en un grado mucho más evidente que en el pasado.

Por lo que respecta a la institución del referéndum previsto en el art. 138 de la Constitución, se puede decir —como ya se advirtió anteriormente— que se ha confirmado una cierta vitalidad en la forma en que ha sido percibido por el electorado.

⁶⁹ FUSARO, C. (2020). «Perché non è possibile votare «no» alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, *op. cit.*, pp. 241 y ss.

⁷⁰ PIZZORUSSO, A. (2006). «Postfazione», en AA.VV., *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994 - 2005)*, Bologna – Roma, Zanichelli – Il Foro italiano, p. 533.

⁷¹ *Cfr.*, por todos, LUCIANI, M. (2005). *La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, Bologna-Roma, Zanichelli – Il Foro italiano, pp. 573 y ss.

El número de votantes ha reflejado —quizás más allá de las previsiones— que, a pesar de las graves dificultades inherentes a la propagación de la pandemia, la participación media del pueblo italiano es bastante significativa, demostrando una adecuada conciencia (aunque dentro de los límites indicados) de lo que está en juego cuando se trata de una reforma constitucional.

Nuevamente con respecto a esta institución, cabe señalar que el asunto descrito ha dejado de lado la cuestión de la puntualidad o generalidad de las reformas constitucionales, permitidas de conformidad con el art. 138 de la Constitución, al contrario de lo ocurrido especialmente con motivo de los referendos constitucionales de 2006 y 2016⁷². La reforma constitucional en cuestión, de hecho, se presentó como particularmente limitada y puntual (aunque, como ya se ha indicado, el tema abordado y sus efectos no pueden considerarse en modo alguno limitados⁷³), tal y como se destacó desde el principio en el debate político parlamentario. Al mismo tiempo, la escasa intervención de la acción reformadora ha permitido obviar, en esta circunstancia, el debate surgido en torno a la homogeneidad de la cuestión del referéndum, requisito que el Tribunal Constitucional circunscribió a la institución del referéndum derogatorio, de conformidad con el art. 75 de la Constitución, pero que la doctrina considera que se trata de un principio aplicable también al referéndum constitucional⁷⁴.

Respecto al seguimiento de la reforma, se debe indicar que, incluso durante la campaña del referéndum, se señaló por varias partes que había dos ámbitos principales sobre los que se debía incidir para cumplir plenamente con la reducción del número de parlamentarios⁷⁵: la Ley electoral y la normativa parlamentaria. Por lo que respecta a la primera, se debe recordar que la vigente Ley electoral (Ley núm. 165/2017) fue diseñada para elegir a 630 diputados y 315 senadores, siendo, posteriormente, «adaptada» a la reforma (pero solo desde el punto de vista técnico), mediante la Ley núm. 51/2019⁷⁶. En este sentido, está claro que los nuevos números conformarían

⁷² Sobre este tema, *vid.* MODUGNO, F. (2005). «Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti», en *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, II, pp. 616 y ss.; BALDINI, V. (2014). «La Costituzione italiana tra revisione e riforma “organica”. Appunti per una discussione in tema», en BALDINI, V. (dir.), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa, Pisa University Press, pp. 87 y ss.; DE MARTINO, F. R. (2016). «Note sulla riforma organica in Italia», *Rivista AIC*, núm. 3; MARCENÒ, V. *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in www.gruppodipisa.it; CATELANI, E. (2020). «Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?», *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3.

⁷³ *Vid.* nota 19.

⁷⁴ *Vid.*, entre otros, PACE, A. (2016). «Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali», *Rivista AIC*, núm. 2; GIGLIOTTI, A. (2017). «L'ammissibilità dei referendum costituzionali dal contenuto organico o eterogeneo», *Rivista AIC*, núm. 2. Sobre el tema, en general, *vid.* MANGIA, A. (2017). «Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria», *Rivista AIC*, núm. 3.

⁷⁵ Tales cuestiones han sido profusamente estudiadas, más recientemente, por CONTI, G. L. (2020). *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa, Pisa University Press.

⁷⁶ PACINI, F. (2020): «Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, *op. cit.*, pp. 101 y ss.

una representación diferente. En particular, se ha advertido que el sistema electoral actual está «fuera de juego» con el nuevo número de parlamentarios, por varios motivos. Por un lado, porque los distritos electorales uninominales previstos se configuran demasiado grandes, a la vez que excesivamente heterogéneos, especialmente en el Senado. Piénsese, por ejemplo, que un solo colegio abarcaría una población de más de 1.300.000 habitantes; otro, un poco menos; la mayoría un número inferior a 550.000 habitantes, y dos tendrían menos de 200.000 habitantes. Por otro lado, se ha indicado que la proporción entre los escaños asignados en distritos uninominales y los conferidos a los plurinominales se alteraría considerablemente, con respecto a la disposición legislativa⁷⁷.

Como se ha dicho, el Acuerdo para la formación del Gobierno Conte II se realizó sobre la base de una nueva Ley electoral, de tipo proporcional, con la exigencia de un porcentaje mínimo de votos (cuya cuantía debía definirse)⁷⁸, sin la posibilidad de que las listas se pudieran unir en coalición y con la previsión de un «derecho a postularse» para algunas de las candidaturas que se encontraran debajo del citado umbral. No obstante, en el momento de elaborarse este trabajo, no parece haber ningún acuerdo político al respecto, y la formación de una nueva mayoría política *all-inclusive* hace que el intento de encontrar una solución sea aún más complejo. Por otra parte, el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado (senador Dario Parrini) ha avanzado la hipótesis de la presentación de una Ley electoral de base proporcional, con umbral mínimo y un premio de mayoría para la coalición que alcance un porcentaje determinado de votos o pase a una eventual segunda vuelta. Tal propuesta podría obtener un amplio consenso en el actual Parlamento. Sin embargo, ello no resuelve por completo las dudas de constitucionalidad que se infieren de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁷⁹.

La otra vertiente que la reforma debería reconsiderar es la normativa parlamentaria⁸⁰, para adecuarla a la nueva composición de las cámaras. A este respecto, el Presidente de la Cámara de Diputados ha resumido adecuadamente los numerosos

⁷⁷ Sobre este aspecto, *vid.* TARLI BARBIERI, G. (2020). «Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale», *Forum di Quaderni Costituzionali*, núm. 3.

⁷⁸ Se hace referencia a la propuesta presentada por parte del Sr. Brescia (C. 2329), cuyo proceso se inició en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el 14 de enero de 2002, que dio lugar a la adopción de un texto básico, el 10 de septiembre. Sin embargo, después de esa fecha (y hasta hoy), el proceso se interrumpió.

⁷⁹ *Vid.* la entrevista al *Corriere della sera* del 24 marzo 2021, *Legge elettorale da rivedere. Doppio turno di coalizione con premio di maggioranza*.

⁸⁰ GORI, L. (2020). «Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari», en ROSSI, E. (dir.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, *op. cit.*, pp. 131 y ss.; TUCCIARELLI, C. (2020). «Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari», *Osservatorio sulle fonti*, núm. 1, pp. 167 y ss.; GIANNITI, L. – LUPO, N. (2020) «Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera», *Quaderni costituzionali*, núm. 3, pp. 559 y ss.; MASCIOTTA, C. (2020). «I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari», *Osservatorio sulle fonti*, núm. 2.

aspectos sobre los que debería incidirse, en una comunicación dirigida al órgano encargado de la modificación del reglamento de la misma Asamblea⁸¹. En primer lugar, se señala la necesidad de repensar las normas que establecen quórum para la puesta en marcha de determinados procedimientos o instrumentos parlamentarios, especialmente cuando se formulan en términos absolutos y no porcentuales. En segundo lugar, se advierte de la necesaria modificación de las normas sobre la disciplina de los grupos parlamentarios (hasta la fecha se requieren al menos 20 diputados para formar un grupo en la Cámara y 10 senadores en el Senado) y del grupo mixto. En tercer lugar, se subraya el impacto que la reducción de diputados puede tener sobre la composición de los demás órganos internos de la Cámara (Mesa, Juntas y Comisión de Legislación). Finalmente, los últimos dos aspectos a considerar, según el Presidente, conciernen a las Comisiones permanentes. Concretamente, se refiere a la revisión de su número y funciones, así como de los métodos y procedimientos generales de trabajo, a fin de conseguir una mayor eficacia y racionalización en la labor que desempeñan.

En cualquier caso, como se ha indicado más arriba, en el momento de redactarse estas notas, el trabajo parlamentario parece estar lejos de obtener los resultados necesarios para dar solución a los problemas que se acaban de identificar.

La Junta del Reglamento de la Cámara de Diputados ha constituido una Comisión específica con el objetivo de estudiar los cambios que deben adoptarse en este sentido. En la sesión de 10 de marzo de 2021, el Presidente instó a dicha Comisión a informar a la Junta sobre el avance de sus trabajos y a funcionar de forma coordinada con el órgano homólogo del Senado. Igualmente, durante el debate se constató la orientación predominante de limitar las propuestas de reforma a «asegurar el funcionamiento de la Cámara ante la reducción del número de diputados en la próxima legislatura».

En la sesión de la Junta del Reglamento del Senado de 18 de noviembre de 2020 se decidió, sin embargo, no constituir ninguna Comisión específica (como se había determinado previamente en línea con lo acordado en la Cámara de Diputados), optándose por examinar en el pleno los cambios normativos necesarios, a raíz de la entrada en vigor de la reforma constitucional. En este sentido, se encomendaron las labores preparatorias a dos ponentes, uno perteneciente a la coalición mayoritaria y otro a la oposición (los senadores Calderoli y Perilli). Consecuentemente, el senador Calderoli (Vicepresidente del Senado y miembro de la *Lega*) presentó una primera propuesta, a la que siguió una más reciente y extensa, de la mano del senador Zanda (del *Partito Democratico*).

Según lo descrito, parece claro que las reformas a introducir se limitarán a implementar las medidas «estrictamente necesarias» para adecuar la normativa parlamentaria interna a la reforma constitucional, dejando al nuevo Parlamento la decisión de realizar modificaciones más profundas y globales sobre la organización y funcionamiento de las cámaras.

⁸¹ Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, seduta del 3 ottobre 2019.

Expuesto lo anterior, se puede concluir que el objetivo real planteado en el debate parlamentario y en la campaña del referéndum no fue tanto el de reducir el «gasto político» (un argumento que ciertamente defiende la opinión pública, pero que provoca cierta vergüenza sostenerlo, ante los razonamientos que lo refutan), cuanto el de mejorar la eficiencia y el buen funcionamiento de las instituciones. No obstante, para que este segundo objetivo se logre, es evidente que se debe trabajar firmemente en la revisión de la Ley electoral y de los reglamentos parlamentarios. El hecho de que ninguna de estas dos cuestiones se haya afrontado con seriedad hasta el momento ayuda a comprender la hipocresía de tal planteamiento.

Title:

The reduction of the number of Italian parliamentarians

Summary:

1. Introduction. The reduction of the number of Italian parliamentarians and its precedents. 2. Where does the constitutional reform come from: the «Contract» of the Conte I Government. 3. The tiring parliamentary process for the approval of the reform. 4. The «surrounding» constitutional reforms (currently blocked). 5. Setting the date for the referendum (in conjunction with other elections). 6. The outcome of the fourth constitutional referendum in Italian history. 7. The results of the referendum. 8. The effect on the referendum outcome of the combination with other elections. 9. Overall considerations on constitutional reform and the referendum.

Resumen:

El trabajo analiza el procedimiento de aprobación de la Ley constitucional núm. 1 de 2020, con la que se ha reducido el número de miembros del Parlamento italiano: de 630 diputados se ha pasado a 400 y de 315 senadores a 200. El iter procedimental de esta reforma ha sido particularmente difícil, teniendo en cuenta los cambios en el Gobierno y en la mayoría política acontecidos durante el mismo, así como la transformación de la posición política de algunos partidos, que en las primeras votaciones habían expresado su oposición a la modificación. La propuesta fue aprobada, en la última votación, por casi la unanimidad del Parlamento. Sin embargo, una minoría de senadores solicitó el referéndum confirmatorio, que tuvo lugar en septiembre de 2020, tras el aplazamiento provocado por la pandemia.

En concreto, el artículo examina los datos de este último referéndum constitucional —el cuarto de Italia— a la luz de los resultados de los tres anteriores. Tras los intentos de reforma constitucional que tuvieron lugar en 2006 (con el apoyo de la mayoría de centroderecha) y en 2016 (con el respaldo del centroizquierda), ambos rechazados por el cuerpo electoral en los correspondientes referendos, el análisis histórico merece el interés de presentar esta última consulta como una forma de reabrir, en cierto sentido, el camino de las reformas constitucionales, aprovechando un tema que presenta un marcado carácter antiparlamentario y populista.

Abstract:

The essay analyses the procedure that leads to the approval of the constitutional law n. 1 of 2020 related to the reduction of the number of Italian parliamentarians: from 630 deputies to 400 and from 315 senators to 200. The process for the approval of the law was particularly troubled, particularly due to the change of both the Government in charge and the political majority, with some parties that in the first ballots voted against and in the following ones in favor. In the last vote, the text was almost unanimously approved. However, a minority of senators requested the constitutional referendum, which took place, despite the postponement caused by the pandemic, in September 2020. It was the fourth constitutional referendum in Italy. Its results are analysed in the paper, also in the light of the three previous referendums called in Italy. The topic deserves a great attention because it highlights how, after the attempts to reform the Constitution that took place in 2006 (by the center-right majority) and in 2016 (by the left majority), both rejected by the electoral body in referendums, this reform reopens, in a certain way, the path of constitutional reforms. However, this reform has a strong anti-parliamentary and populist impact.

Palabras clave:

Constitución italiana; Revisión constitucional; Parlamento; Número de parlamentarios; Referéndum constitucional.

Keywords:

Italian Constitution; Constitutional revision; Parliament; number of Parliamentarians; Constitutional referendum.