

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 70/2 julio-diciembre 2022

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7022022>

ESTUDIOS

LOS LÍMITES FORMALES Y MATERIALES A LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

Formal and Substantive limits in the revision of the Italian Constitution

Daniel Capodiferro Cubero
Profesor Contratado Doctor
Departamento de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

<https://doi.org/10.18543/ed.2647>

Recibido: 27.11.2022

Aceptado: 01.12.2022

Publicado en línea: diciembre 2022

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 70/2, julio-diciembre 2022
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

LOS LÍMITES FORMALES Y MATERIALES A LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

Formal and Substantive limits in the revision of the Italian Constitution

Daniel Capodiferro Cubero¹

Profesor Contratado Doctor

Departamento de Derecho Constitucional

Universidad Nacional de Educación a Distancia

<https://doi.org/10.18543/ed.2647>

Recibido: 27.11.2022

Aceptado: 01.12.2022

Publicado en línea: diciembre 2022

Resumen

La revisión de la Constitución italiana de 1947 resulta ser un tema particularmente complejo. Apenas son dos los preceptos que lo regulan, con algunas pautas procedimentales y un límite material que aseguran cierto grado de rigidez, pero su desarrollo y las aportaciones de la Corte Constitucional han dado lugar a un procedimiento particularmente complejo, con muchas cuestiones abiertas. A ello se suma una aplicación práctica donde incluso han tenido cabida intentos de reforma al margen de las reglas establecidas. Todo dentro de un contexto de permanente cuestionamiento de su idoneidad, ligado a una situación de crisis institucional casi endémica del país cuya superación parece complicada a la vista del actual desajuste entre los requisitos que impone la Constitución para su modificación y la coyuntura política. Este artículo busca describir de modo crítico la cuestión a través del análisis detallado de su regulación, la jurisprudencia y las múltiples contribuciones doctrinales que existen.

¹ Este trabajo se ha realizado dentro del proyecto de investigación “La neutralidad institucional en el Estado constitucional” (Ref. PID2019-106043GB-I00).

Palabras clave

Revisión constitucional, Italia, rigidez constitucional, cláusulas de intangibilidad, referéndum.

Abstract

The revision of the Italian Constitution of 1947 is a particularly complex issue. Although it is regulated by only two provisions, with some procedural guidelines and a material limit ensuring a certain degree of rigidity, its development and the contributions from the Constitutional Court have created a particularly complex procedure, with many open questions. Additionally, practice has even shown some reform attempts outside the established rules. All this within a context of permanent questioning of its adequacy, linked to a situation of almost endemic institutional crisis in the country, which resolution seems difficult regarding the current mismatch between the requirements of the Constitution for its amendment and the political situation. The aim of this paper is to critically describe the issue through the detailed analysis of its regulation, case law and the existing doctrinal contributions.

Keywords

Constitutional revision, Italy, constitutional rigidity, intangibility clauses, referendum.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. RASGOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN ITALIA. III. LA INICIATIVA PARA LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL. IV. LA TRAMITACIÓN EN SEDE PARLAMENTARIA. V. EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL. VI. LOS LÍMITES MATERIALES EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS. 1. La cláusula de intangibilidad del art. 139 CI. 2. La admisibilidad de la revisión total de la Constitución. 3. La alteración del procedimiento de revisión. VII. REFLEXIONES FINALES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La existencia de procedimientos especiales para asegurar la rigidez de una Constitución es, en sí misma, un mecanismo de garantía de su supremacía, una forma de defensa del sistema democrático frente a posibles amenazas al servicio del mantenimiento de los valores fundamentales legitimadores del sistema político (Díaz Revorio 2018, 270-271). Porque la finalidad de este tipo de cláusulas no es otra que asegurar la permanencia y supervivencia de aquellas opciones ideológicas y valorativas que sirven para identificar el concreto régimen político que compone la Constitución en la que se insertan (García-Atance García 1992, 326). Así, en el Ordenamiento italiano, como en el resto de los construidos en la Europa de posguerra, la “revisión” de la Constitución de 1947 emerge como uno de los instrumentos más relevantes a tal efecto, pensado para asegurar la continuidad del sistema republicano en los términos básicos en los que fue concebido (Cervati 2001, 27). Siempre bajo la premisa de que se trata de una actividad sustancialmente autónoma a la de modificación de las leyes como consecuencia de la supremacía jerárquica de que ostenta aquella (Mortati 1972, 8-9).

El Texto constitucional precedente, el Estatuto Albertino de 1848, no preveía ningún procedimiento para su reforma. En sus primeros años de vigencia esto fue interpretado como una garantía de inmutabilidad, pero tras 1870 fue sinónimo de flexibilidad absoluta. En línea con la propia evolución del sistema político de la monarquía hacia un modelo parlamentario puro, se asumió sin problemas que podía ser modificable por el Legislador ordinario (Pace 2016, 3). Sin embargo, fue precisamente este rasgo, unido a la considerable ambigüedad de sus previsiones, una de las causas que impidieron que el Estatuto pudiera operar como una barrera efectiva frente a la mutación que se operó durante la época fascista. En especial a partir de la Ley nº 2263, de 24 de diciembre de 1925, que implicó una alteración sustancial del modelo al concentrar los poderes del Estado en el Jefe del Gobierno, sin necesidad de derogarlo formalmente. Esta experiencia resultó determinante para el Constituyente italiano en el momento de concebir la Constitución vigente. En

contraposición al precedente, ésta se pensó como un texto rígido, para ser verdaderamente estable y no sólo formalmente vigente gracias, en primer lugar, a la previsión de un procedimiento específico de revisión (Iadicicco 2018, 12).

Sin embargo, la rigidez de la Constitución de 1947 no ha derivado en su petrificación, a pesar de las recurrentes críticas que se han planteado sobre su supuesta incapacidad de adaptación. Desde 1963 hasta 2022, ha sufrido un total de 18 modificaciones. Algunas de carácter puntual y otras de mayor calado, como las operadas con las Leyes Constitucionales 3/2001, que alteró sustancialmente el modelo territorial, 1/2012, que incorporó el principio de equilibrio presupuestario, o 1/2020, que redujo el número de parlamentarios. A estas se sumarían otras iniciativas de reforma sustancial, en 2006 y 2016, que fueron rechazadas en referéndum. De hecho, tras una primera época en la que la Constitución apenas experimentó correcciones puntuales por razones coyunturales, acompañadas eso sí de ciertas alteraciones tácitas (Groppi 2006, 2726), su funcionalidad entró en crisis a partir de finales de los años 80 del siglo XX. Se abrió así un debate inacabable sobre la reforma constitucional que ha evolucionado en tres fases diferenciadas (Olivetti 2018, 51 y s.): una primera, hasta los años 1992-1994 centrada en las relaciones entre las dos Cámaras del Parlamento que acaba con una reforma del sistema electoral; la segunda, consecuencia precisamente de ese nuevo sistema y de la desaparición de los partidos tradicionales, caracterizada por diversas propuestas no consensuadas de grandes reformas institucionales que duró hasta 2006; y la última, desde entonces, donde la cuestión institucional sigue abierta y la agenda pivota alrededor de la ley electoral, el sistema bicameral y el modelo territorial como grandes cuestiones.

Considerando que se trata de una cuestión permanentemente abierta, el objeto de este artículo es exponer el contenido y la interpretación de las reglas procedimentales y las restricciones materiales a la revisión de la Constitución italiana, tanto en la jurisprudencia constitucional como, eminentemente, en la doctrina. Sin entrar, eso sí, en el contenido o las implicaciones de cada una de las modificaciones efectivas realizadas o las tentativas que no llegaron a término por diversas razones, ya que eso implicaría otro tipo de análisis. Todo con el fin de intentar aclarar la realidad de un procedimiento mucho más complejo de lo que puede parecer con la simple lectura de los preceptos que lo regulan.

II. RASGOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN ITALIA

Las reglas procedimentales que articulan la reforma de la Constitución de 1947 se recogen en su art. 138. Son de aplicación común tanto para las

“revisiones”, estrictamente hablando, del texto constitucional como para la aprobación de las demás “leyes constitucionales”, una fuente particular destinada a integrar directamente ciertos preceptos constitucionales o desarrollar cuestiones de especial relevancia (De Vergottini 2004,- 178-179). Junto con éste, el art. 139 incorpora una cláusula de intangibilidad. Estos preceptos se complementan principalmente, en lo que respecta al trámite parlamentario, con los arts. 97 a 100 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) y 121 a 124 del Reglamento del Senado (RS), sin perjuicio de otras disposiciones que pueden aplicarse puntualmente. Y en cuanto a la celebración del eventual referéndum para confirmar la decisión del Parlamento, con los arts. 1 a 26 de la Ley nº 352, de 25 de mayo de 1970, reguladora de los referéndums previstos en la Constitución y de la iniciativa legislativa popular².

En cuanto a la competencia, el constituyente descartó la opción de atribuir esta función a un órgano especial (Olivetti 2018, 40). En su lugar, optó por un procedimiento donde el poder Legislativo interviene en primera instancia, actuando en su composición ordinaria, mientras que el cuerpo electoral lo hará de modo directo y explícito únicamente *a posteriori*. Y no para integrar la decisión parlamentaria, sino como ocasión de manifestar un eventual rechazo de la decisión que ya ha sido deliberada (Panizza 2020, 554). Además, sólo se pronunciará á en determinadas circunstancias y de un modo bastante limitado, puesto que resulta condicionado tanto por el contenido de la decisión de las Cámaras como por las reglas que impone la normativa aplicable. Por tanto, en lo que respecta a la titularidad del “poder de reforma” puede afirmarse que el pueblo y el Parlamento no se sitúan en un plano de igualdad (Giuffrè 2014, 180-182). Ni siquiera en caso de interpretar que la decisión de las Cámaras es el trasunto de una intervención tácita e indirecta de la ciudadanía que sustituye a su pronunciamiento expreso en los casos en los que ésta no procede o, pudiendo acontecer, no es requerida. Dicho de otro modo, de la previsión normativa se puede concluir que en Italia la competencia sobre la aprobación de la revisión constitucional corresponde al Parlamento, mientras que el cuerpo electoral tiene una legitimación sólo indirecta. Esto equivale a decir que esta cuestión queda en manos de los partidos políticos, por lo que cabe preguntarse si en el caso particular italiano, sumido en una situación de desafección política crónica, este hecho no acaba por

² Publicada originalmente en la Gaceta Oficial nº 147, de 15 de junio de 1970. Los artículos relativos al referéndum de reforma constitucional han sufrido varias modificaciones desde entonces: en 1975 (art. 12.1), 1995 (arts. 8, 21 y 22), 1999 (nuevamente el art. 8), 2000 (derogando el art. 18), 2002 (arts. 7 y 8), 2020 (art. 15), y 2021 (art. 8). En cualquier caso, se trata de cambios menores que afectan principalmente a cuestiones de trámite o de gestión operativa del procedimiento que no resultan en una alteración sustancial ni de su dinámica ni de su significado.

suponer también un distanciamiento excesivo de los ciudadanos respecto de las propias reglas constitucionales. Ciertamente así existe el riesgo de abrir una puerta a alternativas alejadas de las máximas del constitucionalismo liberal. Pero, por otro lado, confiar la revisión constitucional a una mayor intervención popular puede derivar fácilmente en fórmulas plebiscitarias que no llevarían a un resultado muy diferente. Equilibrar ambos extremos no es sencillo, y el constituyente italiano optó en este punto, igual que con carácter general, por confiar a los partidos y a la competencia entre ellos la garantía del equilibrio y la pervivencia del sistema político.

La Corte Constitucional también ha sido clara al señalar que las decisiones fundamentales que afectan al “pacto constitucional” resultan reservadas a la representación política, de modo que no cabe otra intervención popular que la prevista en el art. 138 CI, bajo la forma de “instancia de freno, de conservación y de garantía”. Por tanto, su función es sólo confirmar posteriormente una voluntad parlamentaria de revisión que ya ha sido perfeccionada y que podría desplegar efectos jurídicos aun sin la expresa aprobación del cuerpo electoral. Esto es así porque el pueblo, en lo que respecta a su intervención mediante el referéndum, “no está configurado por la Constitución como impulsor de la innovación constitucional”, ni puede actuar de modo libre, sino dentro de un procedimiento que “carga la decisión política del máximo de racionalidad del que, por su parte, es capaz”, con el fin de “reducir el riesgo de que tal decisión esté vinculada a situaciones contingentes” (Sentencia 496/2000, de 27 de octubre, FJ 4.1 y 4.2). En la misma línea, el carácter indivisible de la soberanía excluye la posibilidad de que un referéndum de nivel regional, incluso de carácter consultivo, pueda versar sobre cuestiones de rango constitucional, y mucho menos alterar los rasgos esenciales del sistema político definidos en la Norma Fundamental (Sentencia 118/2015, de 29 de abril, FJ 6 y 7). Así, se niega que el pueblo, o en este caso una fracción del mismo, esté en condiciones de modificar de modo directo los preceptos de la Constitución al margen de las reglas del Título VI sobre la premisa de una pretendida e ilusoria voluntad democrática.

Tampoco, a juicio de la Corte expresado en la Sentencia 470/1992, de 10 de noviembre, se puede apelar a una consulta popular como forma de reforzar o legitimar en mayor medida una iniciativa regional de reforma constitucional (Conte 2015, 759). No obstante, hay quien afirma que esta posibilidad tendría cabida en el procedimiento tal y como está regulado, como forma de obtener el consentimiento expreso de los ciudadanos de una Región, si se insertara en una fase previa y autónoma a la presentación de una iniciativa de revisión constitucional por parte de ésta que, eso sí, respetara los límites formales y materiales establecidos (Ferraiuolo 2015, 10). Ahora bien, tal cosa parece difícilmente compatible con la idea de unidad de la soberanía y el carácter integrador que debe revestir toda decisión de nivel constitucional.

Estaríamos ante una forma subrepticia de intentar condicionar el resultado del proceso mediante una invocación a la voluntad popular, frente a la que el Parlamento no debería posteriormente oponerse so pena poner en duda su legitimidad. Sería muy sencillo aquí caer en el razonamiento populista y asumir que los poderes estatales deberían de algún modo plegarse o quedar implícitamente condicionados por lo expresado por lo que no es más que una fracción de una fracción de la población que ha decidido votar en un sentido concreto en una consulta en sólo una parte del territorio. En suma, una minoría a la que se pretende atribuir capacidad de condicionar las reglas generales.

Parece claro por tanto que la revisión constitucional es principalmente una expresión de la voluntad del Parlamento nacional, pero no manifestada de cualquier manera. El procedimiento previsto se erige como un elemento de particular relevancia. Con él se busca asegurar que los cambios estarán respaldados por un cierto grado de consenso, más allá del simple apoyo de la mayoría de gobierno, sin que las minorías gocen de poder de bloqueo efectivo sobre la decisión mayoritaria, aunque puedan tener disponible la opción de solicitar el referéndum (Groppi 2006, 2709). Por esta razón, aunque la revisión constitucional aparece como una variante del trámite legislativo ordinario, está sujeta a la obtención de mayorías agravadas en el Parlamento. Además, el sistema de doble deliberación y votación en ambas Cámaras, con un tiempo preceptivo mínimo entre la primera y la segunda intervención, desemboca en un procedimiento largo, específicamente pensado para asegurar el máximo de racionalidad y reflexión en la decisión final. Todo ello sin olvidar que se trata del único caso en el Ordenamiento italiano en el que se prevé el referéndum como eventual paso final para la aprobación de una norma.

El problema es que la coyuntura y la dinámica políticas ya no son las mismas que existían en el momento en el que se aprobó la Constitución. Entonces, el entorno político y social era muy heterogéneo, con un sistema electoral basado en una fórmula proporcional (Panunzio 2001, 81-82) que actualmente ya no es la vigente. Este hecho genera un desajuste entre el diseño del procedimiento y las condiciones en las que se va a aplicar que no sólo dificulta la “normalidad” de la reforma, haciendo casi inviable su materialización, sino que incluso altera en la práctica alguno de sus rasgos teóricos.

En sus primeros años de vigencia el régimen constitucional se movía en los parámetros de una lógica de tipo consensual, basada en un compromiso entre los partidos políticos en el sentido de entender que la Constitución no podía ser modificada unilateralmente ni como resultado de la simple voluntad de la mayoría (Gallo 2013, 471). Esto claramente se beneficiaba del hecho de contar con un partido político hegemónico de tendencia ideológica moderada, la Democracia Cristiana, que no dudaba en recurrir a pactos diversos cuando las circunstancias lo exigían. Su debilitamiento y posterior

desaparición fueron determinantes, junto con la introducción del sistema electoral mayoritario en los años 90, que en parte causó la caída del resto de los partidos que fundaron el sistema. Ambos factores derivaron en una alteración de la manera de entender la revisión constitucional en el plano político. Los actores principales del entramado constitucional, cuya lealtad era un complemento necesario de las reglas jurídicas, desaparecieron. Y la consecuencia fue que se pasó de la inicial idea de consenso necesario a una concepción individualista de la Constitución y su reforma, donde cada fuerza política la ve como una posibilidad de afirmar su propia y unilateral visión del sistema y de las soluciones a los problemas que percibe (De Martino 2017, 18).

La particular evolución del sistema de partidos italiano desde los años 90 también ha agravado esto. Ya en 1998 se hablaba de un sistema político fragmentado donde era complicado alcanzar un consenso suficiente como para operar cambios en la Constitución a pesar de la existencia de cierto acuerdo general sobre su oportunidad y necesidad (Rolla 1998, 461). En los últimos años la situación no se ha reconducido precisamente, ya que desde 2008 el sistema de partidos en Italia se presenta como desestructurado y tripolar. Pese a no existir formaciones abiertas y claramente antisistema, está compuesto por bloques ideológicos estancos integrados por partidos de vida y trayectoria inciertas cuyas reglas de interacción son mutables y no responden a pautas conocidas o previsibles, además del importante peso que en la vida de las coaliciones de gobierno adquiere el poder de chantaje de los partidos menores sobre la continuidad del Ejecutivo (Pasquino 2020, 29 y 37). Evidentemente, una fotografía así no parece encajar bien con la naturaleza deliberativa y de tendencia al consenso que destila la regulación de la reforma constitucional italiana, pensada, como ya se ha apuntado, para ser aplicada por actores leales agrupados en torno a uno principal. Por ello se genera una disfunción que, en la práctica, transforma cualquier tema de discusión en un conflicto político irresoluble. Más aún si se trata de debatir las reglas institucionales básicas, lo que lleva a pensar que no hay más opciones que la imposible unanimidad ante cualquier reforma o la petrificación de la Constitución para evitar males mayores (Morrone 2016, 34). Por último, a esto se suma un electorado descontento en general con la oferta política y muy condicionado por los medios y las campañas que se desarrollan en ellos, de manera que resulta relativamente sencillo para ciertos intereses particulares influir en el resultado de un referéndum constitucional en contra del interés general (Pizzorusso 1996, 162).

La existencia de una persistente situación de bloqueo parece por tanto un rasgo particular del procedimiento de revisión constitucional italiano, aunque sea de naturaleza política y no jurídica. Pero lejos de contribuir a la estabilidad, casi genera una rigidez excesiva *de facto* que fácilmente podría

terminar desembocando en la quiebra constitucional. La dinámica parece repetirse sin solución. Se aprecia de manera generalizada un mal funcionamiento del sistema y de ciertos mecanismos institucionales; e incluso situaciones de inaplicación práctica de los preceptos constitucionales, o modificaciones tácitas y adaptativas de los mismos, favorecidas por la ambigüedad de su redacción (Iadicicco 2018, 30 y s.). Frente a esto, se elaboran propuestas variadas que fracasan porque se impone la conservación del sistema, muchas veces por motivos coyunturales, mientras el debate continúa y se reinicia de manera permanente (Olivetti 2018, 78-79). Pero antes que buscar la negociación y el diálogo, la forma común de intentar superarlo ha sido recurrir a soluciones para modificar la Constitución al margen de las reglas del art. 138 CI. Como más adelante se verá, fue el caso de las Leyes Constitucionales 1/1993 y 1/1997, cuyas previsiones por diversas causas no resultaron en un cambio efectivo del Texto, o del proyecto de Ley Constitucional nº 813 Sen de 2013, que, si bien tampoco llegó a tramitarse, contenía tal modificación permanente de la Constitución, soslayando las reglas al respecto, que no podía calificarse sino de uso ilegítimo del poder de revisión constitucional (Pace 2013, 3).

III. LA INICIATIVA PARA LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL

Formalmente, el art. 138 CI no contempla ninguna peculiaridad en cuanto a la iniciativa de reforma constitucional (o de las leyes constitucionales) respecto de la propia de las leyes ordinarias. La Corte Constitucional ha interpretado este silencio de la norma como ausencia de regla especial al respecto, de modo que se atribuiría a los mismos sujetos que pueden iniciar el procedimiento legislativo ordinario ante el Parlamento nacional. Así, ha señalado que los Consejos Regionales tienen capacidad para plantear iniciativas de reforma constitucional como expresión de su potestad general de iniciativa legislativa a nivel estatal conforme al art. 121 CI, aunque siempre vinculadas de algún modo a los intereses propios, que se corresponden a su marco institucional y al sistema de relación con el Estado; esto se afirmó en primer lugar en relación a una Región con estatuto especial (Sentencia 256/1989, de 16 de mayo, FJ 6º), aunque la doctrina fue reiterada posteriormente ya sin duda con alcance general para las de régimen común (Sentencia 496/2000, de 27 de octubre, FJ 3º). Más adelante, la Corte confirmó que esta posibilidad se extiende al resto de sujetos titulares de la iniciativa legislativa general conforme al art. 71 CI, puesto que éste no establece límite alguno en función de la “fuerza del acto que se propone”, ni siquiera implícitamente (Sentencia 470/1992, de 10 de noviembre, FJ 2º).

La misma conclusión se puede deducir a la vista de los trabajos preparatorios de la Constitución. En las principales propuestas que se manejaron sobre

la cuestión se ve que, dentro de la Comisión constituyente, la idea más extendida era la de limitar la iniciativa de reforma constitucional al Gobierno y al Parlamento, cualquiera que fuese el procedimiento finalmente definido, asumiendo que eran quienes mejor podían representar la sensibilidad del cuerpo electoral. Y así aparecía en la primera versión del art. 130 del Proyecto. La incorporación expresa de la iniciativa popular en la reforma constitucional se descartó por el riesgo de instrumentalización que suponía y lo poco ágil que resultaría (Pesole 2016, 133-134). Incluso se planteó la posibilidad de privar de la potestad de iniciativa al Ejecutivo por entender que eso supondría conceder a la mayoría de gobierno el control sobre la reforma constitucional, lo que desincentivaría la búsqueda del consenso que subyace en la propia naturaleza del procedimiento de revisión (Geninatti Satè 2018, 79).

No obstante, la enmienda aprobada por la Asamblea Constituyente que dio forma definitiva al art. 138 CI eliminó la especificidad de la iniciativa para el caso de la reforma constitucional³. Y esto se hizo sin una razón clara, porque en la justificación esgrimida por su proponente no se encuentra argumento alguno que respalde esta decisión en particular, cuyo efecto expansivo quizá no fuera percibido por los miembros de la Asamblea (Volpi 2016, 16). El resultado final fue, en consecuencia, un art. 138 CI cuyo silencio a este respecto conduce a que a la revisión constitucional resulte de plena aplicación lo previsto en el art. 71 CI, que atribuye la iniciativa legislativa con carácter general al Gobierno, a cualquier miembro de la Cámara de Diputados o del Senado, y a 50.000 ciudadanos. Y también los arts. 99 y 121 CI, que amplían esta potestad al Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL) y a las Asambleas legislativas de las Regiones respectivamente.

La propuesta, que en todo caso debe ser un texto articulado, puede presentarse indistintamente ante cualquiera de las dos Cámaras, que será la que inicie la tramitación interviniendo en primer lugar en ambas deliberaciones. El bicameralismo perfecto también opera en esta situación. En lo que respecta al control de las propuestas, éste se moverá en el plano esencialmente político. No se prevé de modo alguno la intervención de la Corte Constitucional en esta fase, algo que, por otro lado, supondría un agravamiento del proceso de revisión no previsto expresamente en la Constitución (Giuffrè 2014, 188).

En cuanto al Gobierno, la Ley n° 400, de 23 de agosto de 1988, reguladora de la actividad de Gobierno y de ordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros, no prevé especialidades en cuanto a la aprobación de las iniciativas de revisión constitucional. Éstas se debaten igualmente en el Consejo de

³ En la intervención de Tomaso Perassi, proponente de la enmienda, en la sesión vespertina de la Asamblea Constituyente de 3 de diciembre de 1947, donde se debatió esta cuestión, en ningún momento se hace mención alguna a los motivos que le llevaron a plantear la supresión del primer párrafo del art. 130 del Proyecto de Constitución.

Ministros (art. 2.3 de la Ley), presentándose a las Cámaras a través de su Presidente (art. 5) con autorización última del Presidente de la República (art. 87 CI). A diferencia de lo que sucede en España, donde la iniciativa gubernativa no parece suscitar inconvenientes en nuestra escasa experiencia de reformas constitucionales, la doctrina italiana ha planteado dudas sobre la idoneidad del ejercicio de esta facultad por parte del Ejecutivo. Ello a pesar de que del art. 71 CI no se deduce ninguna razón para ello y de que, en la práctica, el Gobierno tiene una gran presencia tanto como iniciador de los procedimientos de reforma constitucional como en el resto de sus fases con independencia de quien haya ejercido la iniciativa (De Martino 2018, 12). Seguramente, la cuestión sea en el fondo un problema de oportunidad política, de temor a que la intervención del Gobierno sea identificada con su tendencia ideológica y esto polarice el debate, algo especialmente delicado considerando la coyuntura partidista actual y su lógica. En todo caso, no se debe olvidar que el inicio del procedimiento por parte del Ejecutivo no obsta para que sea siempre conveniente la búsqueda del consenso amplio, especialmente cuando se trata de reformas orgánicas (Catelani 2020, 302-305), por lo que seguramente esos temores estén más relacionados con la actitud mostrada recurrentemente por los distintos Ejecutivos antes que con la regla en sí misma.

La iniciativa parlamentaria plantea muchos menos problemas. Al igual que en el procedimiento legislativo ordinario, ésta corresponde a cada uno de los miembros de la Cámara de Diputados o el Senado individualmente, circunstancia que la facilita considerablemente de inicio, sin perjuicio de cómo se ejerza la disciplina interna dentro de los Grupos Parlamentarios. El caso de estos es particular, porque si bien no se mencionan en la Constitución como titulares de la iniciativa legislativa, sí tienen reconocida esta potestad de modo indirecto. En el Caso del Senado, el art. 79 RS establece que el Presidente de un Grupo podrá declarar que pertenecen a éste como tal aquellas iniciativas suscritas por al menos la mitad de sus miembros. Para la Cámara de Diputados se contempla igualmente que los Grupos puedan hacer suyas las iniciativas planteadas por sus integrantes, mediante declaración formal de su respectivo Presidente en el momento de su presentación ante el Pleno (art. 76.3 RCD).

Por su parte, la inclusión de la iniciativa popular para la revisión constitucional podría interpretarse como una asunción en último término de la idea, expresada en los debates constituyentes, de que era necesario contar con una fórmula que permitiera plantear ante el Parlamento propuestas de reforma que no hubieran sido consideradas por los partidos políticos (Pesole 2016, 134). Esta posibilidad genera una mínima anomalía en un procedimiento de revisión fundamentalmente parlamentario. Y en un momento dado, teniendo en cuenta la trascendencia de la decisión, también en el conjunto de la

construcción constitucional que, como se ha dicho, se sustenta en un fundamento esencialmente partitocrático y es poco favorable a intervenciones autónomas del cuerpo electoral en los procesos políticos. Más si se tiene en cuenta que la iniciativa popular goza de una ventaja puntual en su tramitación, aunque no reduce el margen de actuación del Parlamento en la tramitación y conformación de la revisión constitucional. Porque hecho de versar sobre materia constitucional no altera los rasgos básicos del instituto. Se trata de un mecanismo de democracia directa que, si bien permite a los ciudadanos intervenir en la función legislativa, no supone asumirla plenamente. La iniciativa popular se agota mediante la propuesta de un texto articulado ante el Parlamento, que es quien tiene en exclusiva el poder último de decisión al respecto (Rodean 2014, 116), sin que se prevea ninguna obligación de tramitación o toma en consideración, lo que evidencia su debilidad en comparación con la que pueden ejercer el resto de los entes legitimados para iniciar el procedimiento normativo (Herman Rodríguez 2016, 93).

Conforme a las reglas generales de los arts. 48 y 49 de la Ley 352 de 1970, la propuesta de revisión constitucional debe venir planteada en este caso por 50.000 ciudadanos “inscritos en las listas electorales” de un ayuntamiento o de residentes en el extranjero, que deberán presentar ante la presidencia de cualquiera de las dos Cámaras un proyecto redactado en artículos acompañado de un informe explicativo de la finalidad de la propuesta. Para la recogida de las firmas se prevé un plazo de 6 meses respecto de la fecha de entrega en el Parlamento, de modo que no se admitirán aquellas que consten en hojas visadas con anterioridad. En cuanto a la tramitación, una vez recibida la iniciativa, la Cámara procederá a revisar las firmas, siguiendo en caso de aceptación unos pasos que no se diferencian apenas de los de cualquier otro proyecto normativo (Herman Rodríguez 2016, 91). La ventaja mencionada anteriormente es el hecho de que las iniciativas populares en tramitación al finalizar una legislatura no caducan; tampoco las referentes a la revisión constitucional, ya que no se hace ninguna salvedad al respecto, de modo que al inicio de un nuevo mandato parlamentario aquellas serán remitidas como regla general a la Comisión competente para proseguir su examen (arts. 107.4 RCD y 74.2 RS).

Como se ha apuntado anteriormente, ni se prevé en la norma un referéndum consultivo ni propositivo sobre estas iniciativas, mucho menos en materia constitucional. Ni tal cosa resulta admisible a juicio de la Corte Constitucional, aunque en algunas Regiones sí se contemple esta figura con alcance limitado al Ordenamiento propio y ciertas restricciones materiales⁴.

⁴ Aunque existe a nivel estatal, la figura del referéndum propositivo se ha adoptado en tres territorios con estatuto especial, la Provincia Autónoma de Bolzano, la Región del Valle de Aosta y la Región de Cerdeña, y de una Región de estatuto común, Campania.

Y posiblemente tampoco tendría sentido. Por analogía con lo expresado por la Corte con relación al eventual referéndum regional en materia constitucional, incorporar una consulta directa a los electores como parte del trámite de la iniciativa popular de revisión constitucional supondría otorgar al cuerpo electoral la oportunidad de pronunciarse dos veces sobre el mismo objeto: primero en el referéndum de propuesta y luego en el final sobre el texto aprobado por el Parlamento en caso de celebrarse (Groppi 2006, 2710). Ello por no decir que, si bien algo así resulta atractivo pensando en la posible legitimación de la propuesta, lo cierto es que su implementación vaciaría o debilitaría las garantías del art. 138 CI (Della Morte 2012, 99), particularmente las orientadas a lograr la mayor racionalidad posible en el resultado.

En la primera, el art. 47 del Estatuto provincial y el art. 2.3 y el Capítulo II de la Ley provincial n° 22, de 3 de diciembre de 2018 regulan esta posibilidad, que en ningún caso puede plantearse sobre materia tributaria, los salarios de los empleados y miembros de los órganos de la provincia o previsiones que regulen los derechos de los grupos lingüísticos y de las minorías étnicas y sociales. En lo que respecta a la reforma estatutaria, la intervención popular se ha articulado de manera indirecta, realizando lo que podría considerarse una mutación de las previsiones normativas: en la Provincia de Bolzano se instituyó una convención para la reforma del Estatuto de la Región de Trentino-Alto Adigio en 2015, con la Ley Provincial n° 3, de 23 de abril, encargada de realizar los trabajos previos a la propuesta formal de revisión, cuya iniciativa conforme al Estatuto no puede ser ejercida por los ciudadanos, sino que corresponde al Consejo Regional a propuesta de los Consejos de las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano y con la posterior conformidad del Consejo regional (art. 103).

¹Para el Valle de Aosta, está contemplado en los arts. 12 a 15 de la Ley regional n° 19, de 25 de junio de 2003, con mayores límites: no se permite para la legislación tributaria y contable, las leyes que tutelan minorías lingüísticas, las relativas a la autonomía funcional del Consejo regional, urbanismo o tutela del medio ambiente, ni sobre disposiciones que sean “vinculantes” por mandato de normas constitucionales, estatutarias, del Ordenamiento comunitario o de obligaciones internacionales; además, hay que tener en cuenta que el art. 50 del Estatuto restringe la iniciativa para su reforma al Consejo regional. En el caso de Cerdeña, el referéndum propositivo se menciona en el art. 15 del Estatuto y se desarrolla mediante la Ley Regional Estatutaria n° 1, de 10 de julio de 2008, cuyo art. 4.5 lo excluye respecto de la reforma del propio Estatuto (“materias propias del Estatuto especial”), las leyes estatutarias, cuestiones tributarias y presupuestarias, normas de desarrollo del Derecho comunitario o Internacional y régimen jurídico de los órganos y oficinas regionales. Finalmente, el art. 15 del actual Estatuto de Campania, no permite plantear el referéndum aprobatorio para las leyes de presupuestos, tributarias o financieras, de gobierno del territorio, de tutela del medio ambiente, sobre el régimen jurídico de los consejeros regionales, las relativas a relaciones internacionales o con la Unión Europea ni sobre el propio Estatuto o las leyes de revisión estatutaria. Se observa por tanto cómo, por regla general, aunque se regule la aprobación directa de leyes por parte del cuerpo electoral o su intervención referendaria en la fase propositiva, su competencia no se extiende a la revisión de la norma de cabecera del sistema en el que se reconoce este instrumento, siguiendo la misma lógica que la excluye de la revisión constitucional.

En cuanto a los Consejos Regionales, la capacidad de iniciativa legislativa a nivel estatal viene atribuida directamente por el segundo párrafo del art. 121 CI, que no precisa ningún aspecto sobre cómo debe tramitarse. Tampoco las Leyes Estatutarias, que se limitan a reconocer esta posibilidad de modo genérico en referencia a la previsión constitucional. Finalmente, e igualmente de manera abierta, el CNEL goza de capacidad para presentar directamente propuestas legislativas en virtud de los arts. 99 CI y 10.1.i) de su actual Ley⁵. Esto no sucedía con su primera regulación de 1957⁶, donde expresamente se privaba a este órgano de la posibilidad de presentar propuestas de leyes constitucionales (art. 10), una solución que de mantenerse habría sido incompatible con la jurisprudencia constitucional posterior anteriormente citada. En la actualidad, no sólo está habilitado para presentar iniciativas de revisión constitucional, sino que tampoco está sujeto a restricciones por razones materiales al hacer uso de esta potestad. Es decir, sus iniciativas no están limitadas a las cuestiones económicas y sociales de las que se ocupa *prima facie*, y esto es algo llamativo teniendo en cuenta que se trata de un órgano de naturaleza consultiva con competencia limitada a un ámbito muy específico (política económica, contratación laboral, negociación colectiva...).

IV. LA TRAMITACIÓN EN SEDE PARLAMENTARIA

El art. 138 CI concreta las especialidades del procedimiento que debe seguir toda revisión constitucional respecto del procedimiento legislativo ordinario. Como regla general, implica un agravamiento frente a éste, aunque no se plantee ninguna particularidad en función de la materia concreta que sea objeto de revisión, ni de la parte de la Constitución a la que afecte. Esto supone someter todos los preceptos constitucionales al mismo régimen jurídico, siempre que sean modificables por no resultar amparados por la cláusula de intangibilidad del art. 139 CI. Tampoco se distingue entre revisión total o parcial de la Constitución. Tales cuestiones fueron objeto de debate durante los trabajos de la Asamblea, donde incluso se llegó a considerar la inclusión de un procedimiento particular, con disolución de las Cámaras, para la revisión total o para las modificaciones de aspectos relevantes. Pero esto acabó por descartarse. No tanto porque no se creyera conveniente blindar en mayor medida los contenidos orgánicos de la Constitución o dificultar los cambios amplios, sino por lo complejo y gravoso que resultaría la

⁵ Ley nº 936, de 30 de diciembre de 1986, de normas sobre el Consejo Nacional de Economía y Trabajo.

⁶ Ley nº 33, de 5 de enero de 1957, sobre ordenación y atribuciones del Consejo Nacional de Economía y Trabajo, derogada en su totalidad por la anterior.

fórmula procedimental que, sin considerar alternativas, se estaba planteando para ello (Pesole 2016, 138-140).

Como primera especialidad, se establece que las propuestas de reforma constitucional y el resto de las leyes constitucionales deberán someterse a dos deliberaciones en cada Cámara, que en este caso se sitúan también en total igualdad, con un intervalo mínimo de 3 meses entre ellas. Con la salvedad de las particularidades que se irán indicando, en la primera de las deliberaciones se aplican las pautas propias del procedimiento legislativo ordinario, tal y como expresamente reconocen los arts. 97.1 RCD y 127.1 RS respectivamente, pero únicamente en la medida en que sean compatibles con el procedimiento y su finalidad (Piccirilli 2018, 27). Además, se contemplan algunas especialidades procedimentales muy concretas. Unas pensadas para permitir un debate más pausado, y por tanto reforzar el carácter “racional” de la revisión constitucional, como puede ser la ampliación de los tiempos de las intervenciones a 45 minutos, prorrogables por decisión del Presidente, en la Cámara de Diputados (art. 39.5 RCD). U otras para asegurar la mayor publicidad del procedimiento y el conocimiento general de la postura de cada fuerza política, como la obligación de emplear el sistema nominal con escrutinio simultáneo en la votación final en el Senado (art. 120.3 RS).

Formalmente, las iniciativas deberán ser presentadas ante la presidencia de cualquiera de las Cámaras acompañadas de un informe, procediéndose a su envío a la Comisión competente por razón de la materia, que será la de Asuntos Constitucionales en ambos casos. Ésta, tras examinar el texto artículo por artículo, debatir las enmiendas presentadas y recibir las comparencias de expertos, aprobará la versión que deberá ser remitida al Pleno para su votación (Olivetti 2018, 41). Porque conforme al cuarto párrafo del art. 72 CI, los proyectos de ley “en materia constitucional” deberán tramitarse mediante el “procedimiento normal de examen y aprobación”, y eso incluye los referidos por el art. 138 CI según precisó en su momento la Corte Constitucional (Sentencia nº 168/1963, de 12 de diciembre, FJ 2º). Por tanto, la revisión constitucional sigue la fórmula de las normas “de pleno” cuya aprobación definitiva no puede delegarse en las Comisiones legislativas, ni siquiera en la primera deliberación. Tampoco cabe la delegación legislativa al Gobierno para aprobar una reforma constitucional, máxime después de todo lo dicho respecto del carácter esencialmente parlamentario que reviste ésta y las dudas que, desde la perspectiva puramente política, plantea el mero hecho de la intervención del Ejecutivo en la revisión constitucional.

También está vedada la aplicación del procedimiento de urgencia durante la tramitación en la Cámara de Diputados (art. 69.3 RCD), pero no así en el Senado, cuyo Reglamento no limita esta opción. Más interrogantes suscita la posibilidad de vincular la aprobación de una reforma constitucional a una cuestión de confianza a la vista del silencio de la Constitución y los

Reglamentos al respecto. No obstante, no parece una posibilidad razonable en la medida en que este último instrumento está vinculado a un juicio sobre la dirección política del Gobierno y el cumplimiento del programa electoral, mientras que la revisión constitucional es un mecanismo de garantía que debería operar de manera ajena a factores contingentes como estos (Groppi 2006, 2711).

En el primer paso por las Cámaras no se exige una mayoría particular para aprobar la iniciativa, de modo que está abierta la posibilidad de salvarla con mayoría simple. Pero sí es preceptiva al menos mayoría absoluta en ambas sedes en la segunda votación, siempre sobre el mismo texto, lo que sitúa a ésta como el momento clave del procedimiento, al ser donde se manifestará la mayoría amplia que asegura el necesario grado de consenso. Si la Cámara que interviene en segundo lugar incorpora modificaciones sobre el documento recibido, la primera deberá reexaminarlo, en un debate limitado a los cambios operados (arts. 97.3 RCD y 121.3 RS)⁷. Uno de los problemas de esta fase parlamentaria es que la Constitución no resuelve si la deliberación de la segunda Cámara debe producirse sólo cuando la primera haya resuelto ambas votaciones o si deben alternarse en su actuación (Bellodi 2015, 5), lo que condujo a que en sus primeros años de vigencia se dudara sobre cómo articular temporalmente el procedimiento. De hecho, entre 1948 y 1957 el Reglamento de la Cámara de Diputados adoptó la primera de las interpretaciones, previendo el envío del texto al Senado una vez realizada la segunda deliberación y votación, regla que se aplicó únicamente en la aprobación de la Ley Constitucional nº 1 de 195, reguladora de la Corte Constitucional, (Piccirilli 2018, 13-14). Desde la III Legislatura la solución que se ha impuesto es la de la alternancia (Groppi 2006, 2710-2711). Así lo prescriben actualmente los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, que en ambos casos establecen que tras realizar la primera deliberación/votación, el texto será remitido a la otra Cámara (arts. 97.2 RCD y 121.2 RS).

En cuanto al plazo de 3 meses, empezará a contar de manera independiente para cada Cámara desde el momento de la aprobación del texto de común acuerdo (arts. 98 RCD y 122.1 RS). Su finalidad es, por un lado, dar al Parlamento una “pausa de reflexión” para examinar más detenidamente una decisión tan trascendente, otra concesión a la ya mencionada búsqueda de racionalidad. Y por otro, permitir el conocimiento y debate de la propuesta entre la opinión pública (Olivetti 2018, 43), algo que podría aportar una información interesante a las Cámaras sobre el parecer del cuerpo electoral al

⁷ A este respecto, el Reglamento del Senado, no así el de la Cámara de Diputados, admite la posibilidad de presentar nuevas enmiendas en este momento siempre que guarden relación directa con los cambios introducidos previamente por la Cámara de Diputados.

respecto con vistas a la segunda votación (Giuffrè 1997, 51). Esto, obviamente, puede condicionar en último término la decisión.

Una vez transcurrido ese plazo mínimo, las Cámaras estarían en condiciones de llevar a cabo la segunda deliberación, que debe producirse dentro de la misma Legislatura. Como ya se ha apuntado, en el caso de las iniciativas de procedencia popular, parece que serían de aplicación las disposiciones generales de los arts. 107.4 RCD y 74.2 RS, que disponen que, con carácter general, no se requiere volver a presentar en la nueva Legislatura aquellas que ya iniciaron su tramitación en la precedente. Por lo demás, los Reglamentos parlamentarios detallan particularmente este paso, diferenciándolo del procedimiento legislativo ordinario de un modo no exento de controversias. La segunda deliberación comienza con un examen de conjunto del texto por parte de la Comisión de Asuntos Constitucionales de cada Cámara antes de enviarlo al respectivo Pleno para una votación de totalidad, sin que se admitan en ningún caso enmiendas de modificación o supresión, ni cuestiones prejudiciales o suspensivas. Únicamente cabe la posibilidad de solicitar un aplazamiento de la votación, sobre el que decidirá en último término el Presidente de la Cámara, o de emitir declaraciones de voto (arts. 99 RCD y 123 RS)⁸. A este respecto, se ha apuntado que el lapso de 3 meses debe respetarse con relación a la deliberación y votación en el Pleno, por lo que nada obstaría a que las Comisiones iniciaran su examen con anterioridad (Olivetti 2018, 42-43).

A pesar de la importancia esencial que reviste la segunda votación de las propuestas de revisión constitucional, los Reglamentos parlamentarios configuran esta segunda fase del procedimiento como un trámite accesorio y limitado en cuanto a la integración de su contenido. De hecho, es la primera donde se va a dar verdaderamente forma a éste, tanto por el tiempo que se le puede dedicar como por las posibilidades del debate. La finalidad de la segunda deliberación, tal y como está articulada reglamentariamente, es la de mera ratificación o confirmación de lo acordado en primera instancia, cuya utilidad reside en asegurar que se trata de una decisión meditada y que las mayorías que la aprobaron entonces no eran meramente coyunturales (Bellodi 2015, 3-4). En su brevedad, la Constitución no precisa el desenvolvimiento o función de esta segunda fase. Más si se tiene en cuenta que en la versión inicial del art. 138 CI se hablaba de “dos lecturas”, y que fue en el último momento cuando esto se cambió por “dos deliberaciones”. Con esto,

⁸ El Reglamento de la Cámara de Diputados es más explícito al señalar que tras el debate sobre “las líneas generales” del proyecto se pasará a su votación final “sin proceder al debate de los artículos”. El Reglamento del Senado se limita a apuntar que “tras el debate general” el texto será sometido únicamente a “votación final para la aprobación del conjunto”.

el Constituyente pareció querer diseñar un procedimiento donde las dos manifestaciones de cada Cámara constituyesen “ciclos legislativos autónomos” y no dos fases de uno solo (Mortati 1972, 36).

De este modo, de inicio quedaba abierta la posibilidad de articularla como un “ciclo legislativo completo” donde cupieran también enmiendas al articulado y un debate en detalle (Piccirilli 2018, 16). Por ello, se ha llegado a plantear la eventual inconstitucionalidad de la regulación reglamentaria, aduciendo que la solución adoptada no responde a la lógica interna del art. 138 CI. Éste plantearía una segunda deliberación indiferenciada de la primera precisamente para garantizar una reflexión íntegra y completa del Parlamento sobre la reforma en un momento diferente a la primera que, de no permitirse, coarta en última instancia la libre expresión de las Cámaras sobre el su objeto (Rivosecchi 2010, 1252-1254). Esta postura no está exenta de cierta lógica, ya que la revisión constitucional es una decisión compleja en cuyos detalles concretos influye sin duda el factor tiempo, pero lo cierto es que en los Reglamentos parlamentarios se ha optado por configurar la segunda votación como un mecanismo de evaluación política del proyecto de revisión antes que como sede para valorar cuestiones técnicas o de legitimidad. Quizá sólo buscando la celeridad e impedir maniobras obstruccionistas, aunque eso suponga limitar los derechos de las minorías parlamentarias (Groppi 2006, 2712). En cualquier caso, la verdad es que ninguna de las dos soluciones evita que factores coyunturales incidan en la evolución del proceso, sobre todo si la lógica mayoritaria se impone al consenso en el debate parlamentario. Basta pensar en una situación en la que la coalición de gobierno se rompa justo entre las dos deliberaciones. La mayoría con la que el Ejecutivo contaba de inicio para aprobar su proyecto desaparecería, lo que supondría su fracaso o, en el mejor de los casos, el sometimiento de la revisión a referéndum, siempre con incierto resultado.

Finalmente, la reforma de la Constitución estará aprobada si obtiene en la segunda votación mayoría absoluta tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. De no alcanzarla, se entenderá rechazada, sin que se pueda volver a presentar una nueva propuesta que reproduzca esencialmente su contenido hasta pasados al menos 6 meses desde la votación (arts. 100.3 RCD y 124.3 RS, que remiten a la regla general al respecto). Aprobado el texto por mayoría absoluta cabría la posibilidad, que no la obligación, de someterlo a referéndum si así se solicita expresamente en los 3 meses siguientes, en los términos que luego se detallarán. Para esto, el segundo párrafo del art. 138 CI establece que se procederá a su publicación con carácter provisional, para general conocimiento. Complementariamente, el art. 3 de la Ley nº 352 de 1970 establece que la publicación del texto en la Gaceta Oficial se realizará en este caso de manera diferenciada, sin asignación de número de orden y sin fórmula de promulgación, explicitando que se trata de una ley constitucional

aprobada por mayoría absoluta en segunda votación y advirtiendo de la posibilidad de que sea sometida a referéndum.

Si, por el contrario, se logra el voto favorable de los 2/3 de los miembros de ambas Cámaras, el último párrafo del art. 138 CI excluye en todo caso el referéndum. Se descarta por tanto la intervención directa del cuerpo electoral como consecuencia del amplio consenso parlamentario, que permitiría entender que existe una aceptación “presunta” por parte de aquel que hace innecesaria la consulta expresa (Giuffrè 2014, 181). De cualquier modo, el Presidente de cada Cámara debe comunicar al Gobierno la mayoría obtenida en la votación para proceder como corresponda (arts. 138 CI y 1 y 2 de la Ley nº 352 de 1970).

Por tanto, el perfeccionamiento de la reforma constitucional puede producirse de tres formas distintas: con mayoría absoluta en las Cámaras y el transcurso del plazo para solicitar el referéndum sin que tal cosa se produzca; con mayoría absoluta y la aceptación expresa del cuerpo electoral en referéndum; u obteniéndose mayoría de 2/3 en la segunda votación de la Cámara de Diputados y del Senado. En cualquiera de los tres casos se podrá proceder en los términos del art. 73 CI. El Presidente de la República la promulgará en el plazo de 1 mes desde la aprobación y se procederá a su publicación, entrando en vigor a los 15 días salvo que la propia norma establezca otra cosa. Si la revisión constitucional hubiera sido declarada de urgencia, cosa posible únicamente por parte del Senado, la promulgación deberá producirse en los términos establecidos en la propia declaración.

La principal duda en este punto es saber si en este caso el Presidente de la República puede hacer uso de la facultad que le reconoce el art 74 CI, la devolución motivada a las Cámaras de una norma ya aprobada por éstas para forzar una nueva deliberación sobre ella. Durante la elaboración de la Constitución se descartó incluir una limitación expresa al reenvío presidencial respecto de la revisión constitucional, por asumir que era más conveniente dejar la cuestión a la “práctica constitucional”. Y la doctrina mayoritaria niega esta posibilidad, mientras que algunos autores entienden que se trataría de una actuación ligada a la función de guardián de la Constitución que corresponde al Jefe del Estado, destinada a asegurar el equilibrio del Ordenamiento. Aunque de la letra de la Constitución no se extrae una prohibición al respecto, lo cierto es que una intervención así del Presidente de la República bien podría ser de dudosa conveniencia política, si bien tampoco se debe olvidar que no se trata de un veto definitivo. Más problemático sería el caso en el que el reenvío se solicitase cuando la reforma haya sido aprobada mediante referéndum (Groppi 2006, 2713). Se trata de un supuesto complicado de aceptar, en parte porque el acto objeto de devolución ya no es puramente parlamentario y en parte porque siempre se podría reivindicar la legitimación popular directa de su contenido frente a una potestad del Presidente que no deja de

tener algo de extraordinario. En cualquier caso, si las Cámaras aprobaran nuevamente el texto devuelto, entendiendo que para la revisión constitucional lo que se repetiría es sólo la segunda votación, la promulgación ya es obligatoria. Cuestión distinta es la complejidad de los escenarios que pueden surgir a partir de aquí, en particular cómo proceder respecto al referéndum si cambian las mayorías obtenidas en las votaciones antes y después de la devolución (de absoluta a 2/3 y viceversa).

V. EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL

Conforme al art. 138 CI, la celebración del referéndum sobre la revisión constitucional ya aprobada en sede parlamentaria está sujeta a una doble condición. Por un lado, sólo podrá tener lugar si el texto no ha alcanzado la mayoría de 2/3 en ambas Cámaras en la segunda votación. Y por otro, debe ser requerido expresamente, en un plazo de 3 meses desde la publicación provisional de la reforma en la Gaceta Oficial, por la quinta parte de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado, 500.000 ciudadanos o 5 Consejos Regionales. En caso de no ser solicitado, una vez transcurrido el periodo estipulado la reforma se entenderá aprobada de manera definitiva y podrá ser promulgada sin mayor trámite. La naturaleza eventual de la única consulta popular que se prevé en la revisión constitucional se justificó en su momento sobre la premisa de que la decisión mayoritaria de un Parlamento con múltiples partidos elegido mediante un sistema proporcional reflejaría fielmente las preferencias de los electores, por lo que no sería necesaria su intervención directa en cada ocasión en la que se planteara una reforma (Volpi 2016, 19-20). Comparándolo con las constituciones coetáneas, es la misma solución que adoptó la Constitución francesa de 1946 en su art. 90, pero muy diferente a la del art. 79 de la Ley Fundamental de Bonn, donde no se contempla el referéndum en ningún caso.

La previsión de una intervención directa de la población *a posteriori* en el procedimiento normativo no es algo en sí mismo extraño en el sistema italiano, donde existe la figura del referéndum abrogatorio para normas en vigor (art. 75 CI). Más allá de las diferencias que este último presenta en cuanto a su puesta en práctica⁹, lo excepcional de la reforma constitucional es, por un lado, la ubicación de la consulta como colofón de la tramitación. Y, por otro,

⁹ El referéndum constitucional sólo puede ser solicitado por sujetos concretos, distintos de los que pueden pedir el abrogatorio, el objeto de la consulta es diferente (una ley vigente en el caso del referéndum abrogatorio, un proyecto de revisión de la constitución que aún no ha entrado en vigor en el caso del constitucional), y no está sujeto a un examen de admisibilidad por parte de la Corte Constitucional ni a un quórum de participación que determine su validez.

sus efectos. A diferencia del resto de procedimientos legislativos, se trata del único supuesto en el que, de requerirse su manifestación, la voluntad popular condiciona la aprobación de la norma. Pero también cabe la posibilidad de que una reforma constitucional sea aprobada legítimamente sin que el pueblo exprese directamente su parecer al respecto. Por esta razón, el referéndum constitucional se presenta como un mecanismo de tutela de las minorías que, formalmente, cumpliría una función de oposición frente a la mayoría parlamentaria, dando al cuerpo electoral la capacidad de contradecir a sus representantes (Romboli 2007, 96-97). Conforme a esta tesis que defiende la naturaleza “opositiva” del referéndum constitucional, éste serviría básicamente para impedir reformas en la Norma Fundamental en las que la ciudadanía y el Parlamento no coinciden en su voluntad (Giuffrè 2014, 183), por ser el resultado de mayorías que, aunque suficientes numéricamente, resultan escasas en términos políticos.

Esto es coherente con el hecho de entender la revisión constitucional como un acto perfeccionado en sede parlamentaria, frente a la que el pueblo actúa sólo como instancia de freno, conservación y garantía (Sentencia 496/2000, FJ 4.2, cit.) en la medida en que el art. 138 CI no le atribuye potestad decisoria directa ni autónoma al respecto. No obstante, el carácter vinculante del resultado y la propia práctica de los últimos años ha conducido a una relectura del referéndum constitucional en clave plebiscitaria, algo netamente inconveniente y peligroso pensando en la legitimidad que necesita el procedimiento de revisión. Se ha dado a entender que su activación resulta necesaria como forma de legitimar de manera expresa la decisión de las Cámaras, donde las propuestas de reforma han sido apoyadas por mayorías muy ajustadas (Pesole 2016, 153-154). Tampoco ayuda en este sentido el hecho de que las propias normas empleen el término “confirmativo” para calificarlo. Eso es lo que han hecho los Decretos del Presidente de la República que han convocado los referéndums constitucionales desde 2001, ya sea en el título de la norma (2001 y 2006) o en el propio cuerpo (2016 y 2020), algo que no sólo tiene difícil encaje con la normativa aplicable, sino que insinúa una función de este instrumento que no es la que generalmente se le atribuye por parte de la doctrina (Panizza 2020, 555-556).

En cualquier caso, quizá se esté confundiendo en última instancia la función de la consulta con el sentido del resultado. Porque lo que resulta indudable es que el referéndum constitucional actúa como garantía, como “cámara de compensación” entre el sentir popular y la decisión que adoptan los parlamentarios -o más bien los miembros de la mayoría- en ejercicio de su libertad de mandato. En consecuencia, este instituto cumpliría una función simplemente “neutral” (Bellodi 2015, 7). Y esto es especialmente relevante ante cambios que alteran elementos sustanciales de la Constitución, donde el consenso, si bien no aparece como jurídicamente exigible, si resulta deseable

considerando que la lógica que subyace en el procedimiento de reforma no es la mayoritaria (Campana 2006, 165). El mejor ejemplo de esto pueden ser las revisiones constitucionales fallidas de 2006 y 2016, donde el referéndum, y su resultado negativo en último término, bloqueó lo que habrían sido alteraciones sustanciales en la forma de gobierno del país. Todo con el agravante de que se trató de propuestas del Ejecutivo que fueron incapaces de lograr un mínimo apoyo por parte de la oposición (Bagni 2017, 104).

Respecto al desarrollo del referéndum constitucional, su disciplina no se articuló hasta la aprobación de la Ley nº 352 de 1970. Esto hizo imposible su convocatoria antes de ese año, por lo que las tres reformas constitucionales promulgadas antes de esa fecha, dos en 1963 y una en 1967, así como una buena cantidad de leyes constitucionales, tuvieron que aprobarse con mayoría de 2/3 en el Parlamento por pura necesidad práctica. El primer referéndum constitucional no se celebró hasta 2001, con resultado afirmativo. Desde entonces han tenido lugar otros tres: 2006 y 2016, rechazando ambos la propuesta de revisión, y 2020 aprobándola. Bajando ya a las reglas operativas (arts. 4 a 26 de la Ley), la petición por parte de los legitimados debe presentarse en todo caso ante la Secretaría de la Corte de Casación, donde se constituye una Oficina Central para el referéndum compuesta por los tres Presidentes de Sala más antiguos del Tribunal y los tres miembros más antiguos de cada Sala, encargada de los trámites de admisión. Este órgano central estará complementado por Oficinas provinciales, también de extracción judicial, responsables del recuento en cada circunscripción. A diferencia del referéndum abrogatorio, no existe un sistema de control previo de las peticiones que asegure la coherencia y racionalidad del procedimiento (Rivosecchi, 2017, 18). Esta tarea bien podría encomendarse a la Corte Constitucional como garante última no sólo de la idoneidad formal de la consulta, sino del respeto a los límites materiales de la propia revisión constitucional. Así se evitaría que fueran sometidas a referéndum alteraciones que vulneren los fundamentos del sistema o el principio democrático (Romoli 2007, 134). No obstante, también en este punto, parece que hay cierto interés en mantener a la Corte lo más alejada posible de las revisiones constitucionales.

Si se trata de una petición de origen popular, el procedimiento se inicia con una solicitud firmada por al menos 10 promotores. Después, comienza el periodo de recogida de firmas, autenticadas por un notario, Juez de Paz o Secretario judicial, debiendo presentarlas igualmente ante la Corte de Casación en el periodo de 3 meses estipulado. En cuanto a los Consejos Regionales, la solicitud debe ser inicialmente aprobada por mayoría simple por aquel que ejerza de promotor de la iniciativa, tras lo cual se comunicará al resto. Y si al menos cuatro más adoptan la misma decisión por idéntica mayoría, los delegados de todos ellos suscribirán la petición de referéndum que se

presentará ante la Corte junto con el acta de las respectivas votaciones y el nombramiento de los delegados.

Una vez verificado en el plazo de 30 días la adecuación formal de la propuesta y notificada la eventual existencia de defectos para su subsanación por parte de los promotores, la resolución de admisión del referéndum se comunica a los órganos centrales del Estado. Y se convocará formalmente, previa deliberación del Consejo de Ministros, en el plazo de 60 días mediante Decreto del Presidente de la República, para su celebración un domingo de los comprendidos entre el 50º y el 70º día posteriores al dictado del Decreto. Esta regla fue objeto de una adaptación excepcional, como consecuencia de la pandemia, en el referéndum correspondiente a la revisión constitucional de 2020, para el que puntualmente el Decreto-Ley nº 18 de 2020 amplió el plazo de convocatoria a 240 días contados desde la admisión de su solicitud (art. 81)¹⁰.

Más allá de esto, la Ley permite juntar en el mismo día dos referéndums de revisión constitucional o de aprobación de una ley constitucional siempre y cuando para ello no haya que retrasar la celebración del primero convocado más de 6 meses con relación al plazo normal, decisión que compete al Presidente de la República. No se prohíbe que el referéndum constitucional coincida con cualquier convocatoria electoral o consulta de otro tipo, pero indudablemente se trata de una circunstancia que puede influir de manera determinante tanto en la forma en la que se desarrolla la campaña (publicidad, objeto de los debates, atención de los medios...) como en el resultado final. Existe un considerable riesgo de condicionamiento por razones políticas accesorias que desvían la atención de un momento político relevante, razón por la que es conveniente evitarlo (Rossi 2021, 129-132). Incluso, cabría pensar en una reforma de la Ley para prohibir expresamente esta posibilidad como mejor opción.

A diferencia del referéndum abrogatorio, ni la Constitución ni la Ley exigen quorum alguno para considerar válida la celebración de la consulta constitucional. Esto es coherente con su naturaleza opositiva, ya que opera como un refuerzo de la rigidez de la norma (Romboli 2007, 109-111), evitando además así la instrumentalización de la abstención (Olivetti 2018, 46). La votación tendrá lugar por sufragio universal con voto libre, directo y secreto, tras la cual la Oficina Central realizará el cómputo global, resolverá las posibles

¹⁰ La petición de referéndum, promovida desde el Parlamento, fue aceptada por la Oficina Central el 23 de enero de 2020 fijándose su celebración inicialmente para el 29 de marzo. Sin embargo, la situación de emergencia sanitaria llevó primero a la revocación de la convocatoria por parte del Presidente de la República el día 5 de marzo y, posteriormente, a la aprobación del mencionado Decreto Ley el 17 de marzo. El referéndum se celebró finalmente los días 20 y 21 de septiembre.

reclamaciones y proclamará el resultado definitivo, que reviste carácter vinculante, sin que exista ningún mecanismo político para alterarlo o revocarlo. En caso de ser favorable, el Presidente de la República promulgará la reforma con expresa mención al respecto; de rechazarse la propuesta, el Ministro de Justicia ordenará la publicación del resultado en la Gaceta Oficial.

Pese a lo detallado de la regulación, no son pocas las cuestiones que quedan abiertas. En primer lugar, la aparente falta de efectos suspensivos o dilatorios de un resultado negativo del referéndum sobre las propuestas concretas de revisión constitucional sometidas al mismo. La norma no resuelve si el Parlamento puede retomar para su tramitación la misma iniciativa rechazada en referéndum antes del transcurso de 6 meses que establecen los arts. 72 RCD y 76 RS (Groppi 2006, 2715). Y si bien estos preceptos parecen de aplicación únicamente a iniciativas votadas en contra en las Cámaras, hay quien interpreta que deberían operar también en caso de manifestación en contra del cuerpo electoral. Por el contrario, otros autores entienden que la propuesta no puede ser considerada “rechazada” a estos efectos por ser el referéndum una condición para la eficacia de la reforma, pero no para su aprobación. De cualquier modo, el fracaso de éste abriría para el Parlamento la posibilidad de plantar una nueva iniciativa de revisión desde ese mismo momento y sobre la misma materia, cambiando únicamente la forma de articularla. Porque el referéndum constitucional no está sujeto a la prohibición de presentar en 5 años una nueva consulta sobre el mismo objeto que sí se prevé para el abrogatorio (Giuffrè 1997, 51).

Quizá la cuestión más delicada sea la configuración de la pregunta, respecto de la que el art. 16 de la Ley nº 352 de 1970 plantea dos opciones diferenciadas en función de que el referéndum verse sobre una “ley de revisión constitucional” o de una “ley constitucional”. En el primer caso, se deben enumerar los artículos de la Constitución objeto de reforma, pero también describir de manera somera su contenido, mientras que en el segundo la pregunta se limitará a identificar la Ley y su objeto (Carnevale 2016, p. 100). Esta regla, aparentemente simple, resulta problemática no sólo en lo que respecta a la forma de redactar la pregunta en el primer caso, que se puede formular de modo tan complejo que llegue a generar confusión en el electorado. También en el momento en el que la norma aprobada por el Parlamento contiene conjunta e inseparablemente cambios en el articulado de la Constitución y disposiciones con rango de ley constitucional que no se integran en ella, porque entonces no está claro cómo debe ser pregunta si se somete a referéndum (Piccirilli 2016, 4 y s.). Ésta no es una cuestión intrascendente, ya que la falta de precisiones en este sentido puede facilitar la manipulación del resultado.

En cualquier caso, la pregunta del referéndum debe plantearse de modo que los ciudadanos respondan afirmativa o negativamente, sin que la Ley permita otras alternativas u opciones. La doctrina se inclina por entender que

la consulta debe contener una única pregunta sobre el conjunto de la revisión entendida como una unidad, con independencia de su alcance o complejidad, sin que sea posible someter al parecer del cuerpo electoral sólo una parte o únicamente disposiciones concretas. Lo contrario otorgaría a éste la posibilidad de aprobar una reforma diferente de la votada en el Parlamento, lo que en último término alteraría la primacía axiológica que el procedimiento de revisión le reconoce tal y como está regulado (Di Folco 2021, 98). Más aún si la participación es pequeña y sólo se aprueban algunos de los cambios planteados, con lo que no se aseguraría el mínimo de coherencia interna, armonía y previsibilidad que exige la revisión constitucional (Fontana 2016, 23). Porque una cosa es que una minoría de la población impida la consumación de una modificación en la Constitución, que es lo que faculta el art. 138 CI, y otra muy distinta que esa misma minoría decida qué modificación se operará, además sin desarrollar una deliberación que garantice la lógica interna de los cambios. De este modo el veto popular, de producirse, tiene que afectar necesariamente al acto normativo en bloque (Panunzio, 2001, 161). Este factor juega a favor de la realización de reformas constitucionales puntuales antes que extensas o muy diversas, considerando además que la pregunta objeto de votación debe ser clara y lo más simple posible, ya que a mayor generalidad o inconcreción se acentúa el carácter plebiscitario, y por tanto no racional-democrático, de la consulta (Romboli 2007, 103).

VI. LOS LÍMITES MATERIALES EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS

1. *La cláusula de intangibilidad del art. 139 CI*

El único límite explícito que menciona la Constitución italiana con relación a su posible revisión se encuentra en su último artículo, que de manera muy somera establece que la forma republicana “no puede ser objeto de revisión constitucional”. Se trata de una cláusula de blindaje, en su literalidad dirigida a preservar el modelo que se adopta para la Jefatura del Estado, que resulta típica en aquellos textos del constitucionalismo de posguerra que instituyen un sistema republicano. Es lo que aparece en el art. 79.3 (en referencia al art. 20) de la Ley Fundamental de Bonn; o lo que se podía encontrar, con una redacción prácticamente idéntica, en el art. 95 de la Constitución francesa de 1946 (“La forma republicana de gobierno no puede ser objeto de una proposición de revisión”), que la de 1958 reproduce de modo muy similar en el último párrafo de su art. 89 (“No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma”). También los textos constitucionales europeos de los años 70 que instauran repúblicas, como el griego (art. 110.1) o el portugués (art. 288.b), incorporan cláusulas de intangibilidad en este sentido, protegiendo de manera absoluta la opción del constituyente.

En el caso italiano, el art. 139 no deja de ser la traslación a la Constitución del resultado del referéndum celebrado junto a las elecciones a la Asamblea Constituyente, el 2 de junio de 1946, cuyo resultado a favor de la opción republicana condicionó las opciones de aquella en cuanto a sus posibilidades de actuación. Así, de inicio, se estableció un límite expreso que, como oposición directa con el sistema político precedente, impide el restablecimiento tanto de la monarquía como del régimen fascista. Se asegura de este modo la pervivencia de la decisión popular adoptada en el referéndum (Apostoli 2018, 6) y que no se atribuirá poder decisorio alguno a órganos no electos (Pace 2002, 236).

La cuestión entonces es determinar si ese núcleo se restringe al hecho de vetar una jefatura del Estado de carácter hereditario o si tiene un alcance mayor, que abarque la protección de los preceptos que contienen los elementos definitorios del sistema democrático. Inicialmente, buena parte de la doctrina se posicionó a favor de interpretar la cláusula de intangibilidad de modo restringido, asimilándola al concepto formal de república, sin atender a su legitimación constitucional. Con ello, se llegaba a admitir que el art. 139 CI pudiera ser objeto de un referéndum abrogatorio en algún momento futuro que, en caso de tener éxito y legitimado en su naturaleza de consulta popular, permitiera a continuación la recuperación de la monarquía por la vía del art. 138 CI (Gambino 2010, 61-62). Sin embargo, la Corte Constitucional adoptó la segunda postura, siguiendo un criterio de interpretación sistemático que pone en relación la forma republicana con los valores esenciales del Ordenamiento democrático. Así, ha entendido que el objeto de protección es la “república democrática” con todo lo que eso implica con relación al modelo político y social (De Vergottini 2004, 175). Por ello, frente al sistema político inmediatamente anterior, y como forma de expresar la ruptura con él, en Italia la forma republicana se erige en último término como sinónimo de democracia.

En su Sentencia 1146/1998, de 15 de diciembre, la Corte dictaminó que la Constitución italiana contiene “algunos principios supremos que no pueden ser subvertidos o modificados en cuanto a su contenido esencial ni siquiera mediante leyes de revisión constitucional u otras leyes constitucionales”, como son la forma republicana y “los principios que, a pesar de no estar expresamente mencionados entre aquellos no sometidos al procedimiento de revisión constitucional, forman parte de la esencia de los valores supremos sobre los que se fundamenta la Constitución italiana”. Con esto, la Corte no hacía sino asumir la idea de Mortati (1972, 14-17 y 30) de la existencia de un núcleo esencial del texto constitucional, y por tanto del sistema político. Un núcleo ligado a la forma republicana de modo inescindible y que constituiría un límite implícito a su modificación, ya que alterarlo supondría ir más allá de lo que se entiende por revisión constitucional. Incluso siguiendo

el procedimiento establecido, puesto que daría origen a un régimen político distinto, cosa que sólo puede ser el resultado de un proceso revolucionario.

Se entiende por tanto que existen unos principios supremos del Ordenamiento que se sitúan por encima del resto de normas o leyes de rango constitucional, lo que en última instancia permite a la Corte emplearlos como parámetro para enjuiciar la validez de estas últimas (FJ 2.1). Precizando esta afirmación para el caso específico del derecho a la comunicación libre y secreta, la Sentencia 366/1991, de 11 de julio, señaló que su contenido esencial “no puede ser objeto de revisión constitucional, en cuanto incorpora un valor de la personalidad” de carácter básico en el sistema democrático establecido por el constituyente (FJ 3º). A partir de aquí, se puede deducir que, en términos generales, el contenido esencial de los derechos recogidos en la Constitución resulta indisponible para el poder de revisión a partir de la proclamación de su inviolabilidad y su garantía en el art. 2 CI. El resto de los “principios supremos” no han sido sistematizados por la Corte, lo cual no obsta para que se puedan encontrar menciones dispersas que ayudan a identificar algunos. Tal sería el caso de la unidad del Estado (Sentencia 118/2015, de 29 de abril, FJ 7.2), o de la “tutela de la vida y de la libertad personal” y la “salvaguarda de la integridad constitucional de las instituciones de la República” (Sentencia 1/2013, de 4 de diciembre de 2012, FJ 16). También han encontrado respaldo jurisprudencial como principios supremos la soberanía popular, la unidad de la jurisdicción constitucional, la tutela judicial efectiva, o la autonomía e independencia de la magistratura (Gallo, 2013, 468-469).

Si se asume que se trata de aquellos valores en los que se reconoce la comunidad y que dan la medida de la legitimidad del Ordenamiento, y por tanto conforman el parámetro para valorar cuándo la evolución del sistema constitucional se articula de manera “legal” (Giuffrè 2014, 199-200), se podrían considerar también como tales la soberanía popular (con todo lo que supone en cuanto al ejercicio de los instrumentos democráticos) y el fundamento en el trabajo del art. 1 CI, la igualdad formal y sustancial del art. 3 CI... E incluso hay quien incluye ciertas reglas básicas para asegurar la “democracia económica” ligadas al modelo de Estado social (Apostoli 2018, 20 y s.). O la relación concordataria en los términos del art. 7 CI de manera simultánea al principio de laicidad estatal (Gambino 2010, 80). En todo caso, éste no es tema en absoluto pacífico entre la doctrina, más aún si se piensa que la propia Corte Constitucional ha venido a reconocer de alguna manera que esos principios supremos no son individualizables de manera absoluta y permanente y están sujetos también a eventuales ponderaciones (Faraguna 2013, 171). Con esto la Corte se atribuye a sí misma, en último término, un poder de control sobre la revisión constitucional dirigido a su contenido que vendría a compensar su imposible intervención sobre los aspectos formales de la misma.

En todo caso, este planteamiento tiene otras consecuencias. Asumir que el art. 139 CI impide cambios constitucionales que alteren los fundamentos de la “república democrática” lleva a preguntarse si la Disposición Final XII de la Constitución, que prohíbe la reorganización del partido fascista bajo cualquier forma, estaría incluida bajo su cobertura. Esta norma fue concebida como el fundamento “espiritual, histórico y jurídico” de la República, explicitando un rechazo al pasado reciente del país (Maestri 2019, 25). Con ello se dejaba claro que la Constitución italiana nacía como exclusión expresa de una determinada ideología y, por tanto, no neutral. Eso no impidió que fuera objeto de una propuesta de supresión a principios de los años 90, que no llegó siquiera a debatirse, ni que se haya defendido doctrinalmente la posibilidad de eliminarla. A pesar de ello, lo cierto es que se puede entender que su contenido, si bien introduce un límite ideológico-programático al principio democrático, no sólo no se opone a las características fundamentales del Ordenamiento constitucional, sino que los confirma como oposición explícita al fascista, razón por la que debería considerarse inderogable (Pezzini 2011, 1386-1387). Esta conclusión resulta plenamente coherente con el razonamiento de la Corte Constitucional, de modo que se podría entender razonablemente que se trata de una prescripción inderogable en su literalidad. Cuestión distinta es el alcance que se le quiera atribuir mediante su interpretación o desarrollo normativo.

La misma duda podría haberse planteado respecto de la Disposición Final XIII si no fuera porque sus dos primeros párrafos ya fueron dejados sin efecto, que no derogados, con la Ley Constitucional 1/2002. En ellos se prohibía a los miembros de la Casa de Saboya ser electores o ejercer cargos públicos o representativos, y al exrey, su consorte y sus descendientes varones entrar y permanecer en el territorio nacional. La técnica empleada para dicha operación jurídica resulta ciertamente cuestionable, ya que el texto de la cláusula no se ha eliminado de la Constitución, lo que constituye un caso de intervención sobre la Constitución que incide de un modo “indirecto” sobre su contenido. Como tal, no cumple con el grado de certeza exigible a una operación jurídica de esta naturaleza (Iadecicco 2018, 22). Pero es que además puede constituir una forma fraudulenta de soslayar la hipotética naturaleza inalterable del precepto, reduciéndola a un simple formalismo consistente en mantener su redacción privada de eficacia. Algo formalmente similar sucede con el art. 5 de la Ley Constitucional nº 1, de 20 de abril de 2012, que establece el ámbito de aplicación de la Ley de Presupuestos recogida en el art. 81 CI sin incorporarse a la Constitución. También se trata de una operación jurídica que constituye algo más que un desarrollo del precepto ubicado fuera de su texto que, además, puede tener consecuencias para la puesta en práctica del principio de Estado social, por lo que no se encuentra tan alejada del ámbito del art. 139 CI como pudiera parecer. Esta clase de alteraciones que se han producido en la Constitución italiana resultan ciertamente problemáticas.

2. *La admisibilidad de la revisión total de la Constitución*

Otra cuestión abierta en el debate sobre la rigidez de la Constitución italiana es el posible alcance horizontal del poder de revisión, en el sentido de poder operar o no una reforma integral de la misma. Por una parte, está conectada con el problema de la necesaria homogeneidad que se reclama a las Leyes Constitucionales. Y, por otra, a las dudas que plantea el término “revisión” empleado por el constituyente para caracterizar esta garantía específica. En principio, aplicando una interpretación gramatical, su sentido quedaría circunscrito a la realización de modificaciones puntuales, mientras que hablar de “reforma” -término que la Constitución no emplea- implicaría acometer cambios orgánicos de gran calado en el texto.

Esta controversia terminológica ha dado lugar a dos corrientes interpretativas. Muy brevemente, por una parte, la que considera que la ausencia de prohibición expresa sobre las revisiones amplias o totales equivale a su admisibilidad. Entonces, la cuestión quedaría circunscrita a un problema de límites materiales antes que de requisitos formales (Panunzio 2001, 128), es decir, los fijados en el art. 139 CI, donde no se hace referencia a la extensión de la eventual modificación. En este punto, también se ha distinguido entre revisiones globales, las que afectan a varios preceptos simultáneamente, de aquellas “integrales” que implican modificar los elementos básicos del sistema y, en consecuencia, serían en todo caso inadmisibles (Groppi 2006, 2719), puesto que operaría la cláusula de intangibilidad tal y como ha sido interpretada por la Corte Constitucional. En sentido contrario, estaría la tesis que concluye que no es posible la realización de revisiones generales de la Constitución a través de un único acto normativo porque serían, en sí mismas heterogéneas en cuanto a su contenido. En última instancia, esto se fundamenta en la idea de que el cambio en los preceptos constitucionales, como ejercicio del poder constituido, no tiene más materialización posible que una adaptación de estos, sin llegar a conformar la creación de un Ordenamiento que se pueda considerar completamente nuevo (Campana 2006, 167). Menos aún si tal cosa no está explicitada en el texto (Pace 2016, 4-5).

La idea del carácter necesariamente puntual y homogéneo de los cambios en la Constitución se ha ligado doctrinalmente al requisito de homogeneidad de las Leyes Constitucionales. Éste deriva de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del referéndum abrogatorio (Di Folco 2021, 96), conectado con la obligación de concreción a la que está sometida la pregunta del referéndum constitucional en caso de que éste llegue a convocarse. Sólo así, se aduce, se aseguraría la expresión libre y consciente del electorado, además de conservar la integridad de la decisión de las Cámaras (Fontana 2016, 21-24) que, no hay que olvidarlo, son las titulares del poder de reforma. No obstante, esto no deja de ser una cierta inversión argumentativa. Es el resultado de

aplicar a un instrumento los requisitos prescritos para otro que, aunque similar, obedece a una lógica diferente. Quizá sería más conveniente focalizar el problema en la necesidad de dotar de claridad suficiente al contenido de las propuestas de revisión, condicionando en estos términos el procedimiento con independencia de su alcance horizontal (Pesole 2016, 144-145). Además, desde un punto de vista práctico, la opción de no admitir la posibilidad de realizar reformas de cierta amplitud puede desembocar en lecturas negativas de la Constitución que, en último término, traten de legitimar procesos de reforma al margen de sus pautas o incluso la apertura de procesos constituyentes (Fontana 2016, 24), como de hecho ya ha sucedido.

3. *La alteración del procedimiento de revisión*

El último problema relacionado con los límites materiales a la revisión de la Constitución italiana es la cuestión de la eventual reforma de los arts. 138 y 139. O, incluso, de su posible derogación tácita o suspensión mediante fórmulas que, bajo la excusa de la excepcionalidad y la inoperatividad, han pretendido instaurar procedimientos alternativos ajenos a sus formalidades. El recurso a esta clase de soluciones empezó a tomar cuerpo a partir de 1991, como consecuencia de un mensaje institucional del Presidente de la República. En él, tras destacar la urgencia de realizar ciertas reformas institucionales por el amplio consenso popular que suscitaban, se planteó la opción de atribuir a las Cámaras poderes constituyentes mediante una Ley Constitucional o, incluso, de proceder a la elección de una nueva Asamblea constituyente (Giuffrè 2014, 193). De esta manera se asumió políticamente la posibilidad de eludir las reglas constitucionales sobre la revisión, por entenderlas inadecuadas, al tiempo que se intentaba dotar de respaldo normativo a la actuación de los poderes públicos. Siempre con la razón de fondo de las supuestas demandas populares. La herramienta empleada para ello fueron leyes constitucionales que añadían a la Constitución previsiones que, atribuyéndoles su mismo rango, no se incorporaban a su articulado, sino que lo dejaban sin efecto bajo ciertas condiciones.

Así, las Leyes Constitucionales 1/1993, de 6 de agosto, y 1/1997, de 24 de enero, crearon sendas comisiones parlamentarias a las que se encomendaba elaborar proyectos de revisión constitucional que serían tramitados mediante fórmulas *ad hoc* reguladas en la propia norma. Se buscaba de este modo una alternativa procedimental a las reglas previstas en el art. 138 CI por entenderlas excesivamente rígidas, aunque en ambos casos se declarase, explícita o implícitamente, el respeto a los límites materiales a la revisión constitucional (Grosso y Marcenò 2006, 2746).

La primera de estas Leyes instauró una comisión para las “reformas institucionales” con competencia para elaborar un “proyecto orgánico” de

revisión de la Parte II de la Constitución (a excepción de los preceptos sobre la revisión), así como proyectos de ley sobre la elección de las Cámaras y los Consejos de las Regiones de estatuto ordinario. Estas iniciativas seguirían su tramitación parlamentaria conforme a las especialidades previstas en la propia Ley Constitucional, para concluir con un referéndum como paso final obligatorio. Por su parte, la Ley de 1997 instituía una comisión para las “reformas constitucionales” de composición paritaria de diputados y senadores, respetando la proporción existente entre Grupos parlamentarios. Su misión era elaborar antes del 30 de junio del mismo año uno o varios proyectos de revisión constitucional sobre la forma de Estado, la forma de gobierno y el bicameralismo y el sistema de garantías.

En este segundo caso, las iniciativas debían aprobarse conforme a los pasos previstos en los arts. 3 y 4 de la Ley donde, además de limitar la posibilidad de enmienda, sólo se contemplaba la opción de la mayoría absoluta en la segunda deliberación parlamentaria. Adicionalmente, la iniciativa debía aprobarse artículo por artículo y mediante una votación única sobre el conjunto de todos los proyectos presentados, que no podrían ser sometidos a consideración individual. Al no preverse la posibilidad de aprobación por mayoría de 2/3, la reforma debía necesariamente ser votada en referéndum también. Pero a diferencia de lo establecido por la regulación ordinaria, se exigía para la validez de la consulta la participación de la mayoría de los electores, lo que la transformaba, al igual que en la Ley de 1993, en un acto confirmativo de la decisión parlamentaria (De Martino 2018, 28). Todas estas anomalías procedimentales tenían como finalidad exclusivamente acelerar y simplificar el proceso de revisión constitucional, para lo que se dotaba a un órgano creado al efecto de poderes que trascendían los de cualquier comisión parlamentaria. Pero no mediante la alteración de la redacción del art. 138 CI, sino empleando de manera subrepticia el instrumento de la ley constitucional para incorporar reglas extraconstitucionales, teóricamente provisionales y extraordinarias, con el fin de reescribir la parte orgánica de la Constitución (Bellodi 2015, 12-13).

Y si bien en ninguno de los dos casos las comisiones instituidas llegaron a realizar propuesta alguna, esto fue consecuencia de la disolución anticipada de las Cámaras en 1994 y de la ruptura del pacto político que las sustentaba en 1997. Lo mismo sucedió con el último intento de modificar el procedimiento de reforma constitucional a través de una vía alternativa, planteado en 2013 (Proyecto de Ley Constitucional A.S. n° 813 de 2013), que no llegó a aprobarse. En él, nuevamente se recurría al instrumento de la comisión paritaria bicameral para preparar una propuesta de reforma constitucional sobre cuatro grandes cuestiones (forma de gobierno, legislación electoral, autonomía territorial y sistema bicameral). Esta comisión debía reemplazar a las comisiones permanentes de ambas Cámaras en cuanto a la elaboración del

texto, cuya aprobación final estaba prevista en un plazo máximo de 18 meses desde la eventual entrada en vigor de la ley constitucional. Las mayores desviaciones respecto del procedimiento del art. 138 CI se encontraban en la reducción del plazo mínimo entre deliberaciones parlamentarias a 45 días y en la posibilidad de someter a referéndum, confirmativo en este caso, la revisión constitucional aprobada por las Cámaras aunque hubiera alcanzado la mayoría de 2/3 en ambas.

En todos estos casos, estamos ante tentativas de reforma claramente asimilables a la ruptura constitucional, que parten de una visión crítica del art. 138 CI que obvia su función de garantía en nombre de una supuesta eficiencia o de criterios de oportunidad. Así, su legitimidad resulta muy dudosa por múltiples razones: instauran procedimientos excesivamente rápidos que no respetan las garantías necesarias para lograr la adecuada ponderación de intereses; sustraen el debate a la opinión pública, cuya participación adquiere un carácter meramente plebiscitario; implican una suspensión de la vigencia de aquellos preceptos constitucionales que sirven para asegurar también la rigidez de la parte dogmática de la Constitución; y, finalmente, estaban pensadas para operar reformas de gran alcance cuyo contenido rompía con la continuidad del Ordenamiento constitucional, que es precisamente lo que pretende proteger el procedimiento reglado de revisión (De Martino 2018, 31-35). Todo ello por no decir que incumplían la máxima de que una Constitución sólo puede ser modificada por el modo establecido por ella misma, nunca por una fuente diferente. Ni siquiera si se entiende que las leyes constitucionales son equiparables en rango a la propia Constitución, cosa discutible por otro lado. Porque en todo caso se trataría de una “desconstitucionalización” del procedimiento de reforma, una ignorancia de las formas que tiene como consecuencia el dictado de un acto que no es reconocible como legítimo para alterar la redacción de la Constitución (Mortati 1972, 18-19).

La cuestión entonces es si cabría la opción de modificar los arts. 138 y 139 CI, y en qué términos. A este respecto, se ha llegado a plantear, de manera minoritaria y desde un planteamiento formalista, que el primero debería considerarse inmodificable por constituir una “súper-norma”, jerárquicamente superior al resto por ser una fuente que articula la producción de normas de rango constitucional (Grosso y Marcenò 2006, 2743-2744). Sin embargo, la mayor parte de la doctrina italiana, si bien acepta la posibilidad de alterar la redacción del art. 138 CI, se muestra dividida en cuanto a la existencia de eventuales límites a tal actuación. Por una parte, se ha puesto de manifiesto que, si bien esto resulta posible, la función instrumental que el procedimiento de revisión cumple con relación al mantenimiento de la rigidez constitucional hace que no se pueda alterar de modo que resulte afectado de manera negativa. Esto es, no sería admisible una modificación del procedimiento de reforma que lo facilitara en exceso. Pero por otro lado, un

endurecimiento excesivo de sus requisitos podría ir en contra del principio de soberanía popular (Pace 2013, 3). En segundo término, se ha sostenido que existiría una barrera material a la reforma del procedimiento de revisión, conformada por sus elementos esenciales. Estos serían los que aseguran su función; esto es, el carácter parlamentario y la protección de las minorías a través de la exigencia de la mayoría reforzada de 2/3 o la posibilidad del referéndum opositivo (Panunzio 2001, 113-118). Pero la realidad es que también se podrían incluir aquí otros de sus rasgos básicos, como son la publicidad, la transparencia o la discusión efectiva de las propuestas (Gallo 2013, 472). E incluso la idea de que una modificación del art. 71 CI no podría reducir en ningún caso la actual titularidad de la potestad de iniciativa legislativa, ya que eso supondría mermar también la de revisión constitucional (Piccirilli 2018, 6).

VII. REFLEXIONES FINALES

El análisis realizado permite ver que las pautas que articulan la revisión constitucional en Italia encierran, tras su aparente brevedad y sencillez, una complejidad considerable. Son muchas las cuestiones que se han demostrado interpretables tras tantos años de aplicación práctica y, especialmente, debates doctrinales. Porque el considerable interés que esta cuestión ha motivado entre los autores italianos está lejos de, por ejemplo, el que ha suscitado el procedimiento de revisión de la Constitución española. Seguramente, y entre otras razones, como consecuencia del mayor tiempo de vigencia del Texto italiano y una cierta práctica de la reforma constitucional que aquí no se ha desarrollado. No obstante, se trata de una cuestión interesante en la medida en que esos debates son la traslación a la realidad del Ordenamiento de diversas concepciones del significado o el alcance de la revisión constitucional y, en último término, de las capacidades del poder constituido.

Ahora bien, el problema de la reforma constitucional en Italia presenta una peculiaridad que aquí apenas se ha manifestado: la permanente crítica desde las tribunas políticas hacia el bloqueo formal que sufre el Texto e impide la necesaria adaptación del sistema a una realidad que ya no es la de la posguerra. Aunque se trata de un cuestionamiento que realmente no denuncia la inadecuación del procedimiento respecto de sus fines, sino su inoperatividad en el actual contexto partidista e ideológico, que parece haber acentuado ciertas disfuncionalidades del modelo político italiano.

Es cierto que el art. 138 CI resulta poco preciso en algunos aspectos importantes. Es excesivamente breve y deja mucho margen a la legislación y a los reglamentos parlamentarios para la concreción de elementos determinantes en el proceso de aprobación de las iniciativas de revisión constitucional. Como puede ser la forma de articular la doble deliberación por ambas Cámaras del

Parlamento, que si bien es consecuente con la lógica del bicameralismo perfecto, se plantea de un modo excesivamente ambiguo y no permite un diálogo constructivo entre ambas. Del mismo modo, es llamativo que en la práctica, el trámite en el que se define realmente el contenido de la revisión -la primera deliberación cada Cámara- y el momento parlamentario que materializa la aprobación reforzada que exige una decisión así -la votación tras la segunda deliberación- estén tan separados en el tiempo. Y casi se podría decir que desconectados. Otra cuestión que quizá merecería un retoque es el desarrollo legislativo del referéndum constitucional. Se echa en falta algún tipo de cautela para evitar una utilización plebiscitaria o manipulativa del mismo. Más aún cuando tal cosa ya se ha intentado con las propuestas de revisión constitucional planteadas en los últimos años al margen de las reglas establecidas.

Adicionalmente, la cláusula de intangibilidad del art. 139 CI, tal y como ha sido interpretada por la Corte Constitucional, responde a las exigencias de protección propias de un sistema democrático. Se puede decir que la Corte ha empleado un método casi pretoriano para determinar cuáles son esos principios básicos que no puede ser modificados, y con ello se ha atribuido a sí misma una capacidad considerable para definir el posible alcance material de las reformas constitucionales. Pero también es cierto que la lectura de la forma republicana en clave de “república democrática” resulta esencial en la medida en Italia no responde a los rasgos de un modelo de democracia militante, sino que fía la protección del sistema al puro equilibrio entre los partidos que operan en su seno. Cuando estos eran los mismos que redactaron la Constitución, el grado necesario de lealtad institucional para evitar la quiebra constitucional y asegurar la pervivencia del modelo estaba garantizado. Todos ellos eran copartícipes del acuerdo que lo sustentaba, aunque pudieran existir ciertos matices. Sin embargo, esos partidos han desaparecido -en especial el que actuaba como “pivote” del sistema- y han sido sustituidos por otros que no parecen compartir la misma dimensión dialógica de la política. Por eso no dudan en recurrir a instrumentos plebiscitarios con el fin de hacer valer sus iniciativas, lo que ahonda en la crisis del sistema. En tales circunstancias, contar con una definición explícita y garantista del núcleo inmodificable de la Constitución se transforma en una necesidad.

Así, antes que la rigidez que imponen los requisitos del procedimiento para su revisión, el problema detrás de la imposible adaptación de la Constitución italiana reside en buena medida en el cambio en el sistema de partidos. Porque éste ha venido acompañado de una alteración de lógica política que articula el sistema, que alcanza también la forma de entender la revisión constitucional por parte de los actores que deben articularla. Se ha reforzado la confrontación entre mayorías y minorías en un sistema político que no está diseñado en términos generales para algo así. Prueba de ello es cómo en los últimos años se ha aceptado con una normalidad preocupante el recurso a

subterfugios procedimentales para intentar cambios en la Constitución que sólo respondían a intereses coyunturales de la mayoría de gobierno. Unas fórmulas que, en nombre de la eficiencia, buscaban imponer una visión sesgada por encima de la protección del sistema, en un acercamiento sin tapujos a la quiebra constitucional.

Por esta razón, Italia es un ejemplo claro del peligro que corre un sistema político cuando algo tan poco jurídico como la lealtad institucional se diluye. Un buen espejo en el que mirarse para evitar incurrir en los mismos errores. Y precisamente por esto, la práctica ha demostrado que las reglas del art. 138 CI cumplen adecuadamente su función. En los últimos años ha quedado claro que se trata de un procedimiento incómodo para las mayorías de gobierno, que es justo lo que debe ser como sistema de garantía de la Constitución frente a cambios que no gozan del suficiente respaldo. Además, es difícil defender que existe un bloqueo insalvable en este sentido cuando desde el año 2000 se han aprobado nueve reformas en la Constitución italiana; alguna además de cierto calado, como la de 2001, que modificó varios aspectos importantes del Título V de su Segunda Parte. Esto demuestra que la revisión constitucional es viable con normalidad cuando hay acuerdo suficiente. Por el contrario, las reglas vigentes impiden cambios profundos que no están respaldados por el necesario consenso al estar excesivamente escorados hacia una determinada opción política o no haberse querido negociar.

De todo esto se puede concluir que el procedimiento de revisión de la Constitución italiana, en su conjunto, es adecuado porque asegura un grado de rigidez suficiente, especialmente para un sistema político con tendencia a la fragmentación. Y lo hace gracias a las mayorías exigidas y al empleo de la consulta popular como contrapeso frente a intentos de reforma que no alcanzan ni siquiera un acuerdo de mínimos, como la propia experiencia se ha encargado de demostrar.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- APOSTOLI, A. (2018). “L’art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili”. *Rivista del Gruppo di Pisa*, nº 2018/03, 1-33.
- BAGNI, S. (2017). “Riforme costituzionali e super-maggioranze parlamentari: per un aggravamento variabile del procedimento di revisione”. En Butturini, D. y Nicolini, M. (Eds.), *Giurisdizione costituzionale e potere democraticamente legittimato. Vol I. I soggetti, gli strumenti e i meccanismi del dialogo*. Bologna: Bononia University Press, 2017, 87-116.
- BELLODI, L. (2015). “L’ammissibilità di deroghe alla procedura di revisione costituzionale ex art. 138 Costituzione”, *Amministrazione in Cammino*, 1-26.
- CAMPANA, M. (2006). “Revisione costituzionale e referendum: limite e procedure”. En Pezzini, B. y Troilo, S. (Eds.), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*. Milán: Giuffrè, 159-176.

- CARNEVALE, P. (2016). “L’Ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referéndum costituzionale: non c’è due senza tre”, *Costituzionalismo*, it, n° 1/2016 (Commenti - Parte III), 99-107.
- CATELANI, E. (2020). “Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori all’mera riduzione del numero dei Parlamentari?”, *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n° 3/2020, 286-316.
- CERVATI, A.A. (2001). “La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni”. En *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l’innovazione costituzionale in Italia*. Turin: Giappichelli, 1-72.
- CONTE, F. (2015). “La Corte costituzionale sui referendum per l’autonomia e l’indipendenza del Veneto. Non c’è due senza tre. Anche se...”, *Quaderni costituzionali*, n° 3/2015, 759-761.
- DE MARTINO, F.R. (2017). “La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale”, *Rivista AIC*, n° 3/2017, 1-21.
- DE MARTINO, F. R. (2018). “La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell’articolo 138”, *Rivista del Gruppo di Pisa*, n° 2018/03, 1-33.
- DELLA MORTE, M. (2012). *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*. Milán: FrancoAngeli.
- DE VERGOTTINI, G. (2004). *Diritto Costituzionale*, 4ª Ed. Padua: CEDAM
- DI FOLCO, M. (2021). “Le leggi di revisione costituzionale in Italia dal 1948 a oggi”, *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, n° XVII, 87-104.
- DÍAZ REVORIO, F.J. (2018). *Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- FARAGUNA, P. (2013). “L’inattualità dell’attuazione della Costituzione”. En Cazzetta, G. y Brunelli, G. (Dirs.), *Dalla costituzione “inattuata” alla costituzione “inattuata”?*. Milán: Giuffrè, 161-172.
- FERRAIUOLO, G. (2015). “La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile”, *Federalismi.it*, n° 20/2015, 1-12.
- FONTANA G. (2016). “Il referendum costituzionale”. En Carnevale, P. (Ed.), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*. Roma: Roma-TrePress, 9-36.
- GALLO, F. (2013). “La revisione costituzionale ed i suoi limiti”, *Ricerche Giuridiche*, vol. 2 - n° 2, 463-474.
- GAMBINO, S. (2010). “Sui limiti alla revisione della costituzione nell’ordinamento italiano”, *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, n° 8, 55-114.
- GARCÍA-ATANCE GARCÍA, M.V. (1992). “La reforma constitucional y las cláusulas de intangibilidad”, *Revista de Derecho Político*, n° 37, 319-330.
- GENINATTI SATÈ, L. (2018). *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*. Turín: Giappichelli.
- GIUFFRÈ, F. (1997). “A proposito dell’art. 138: «Legalità» e «Legittimità». Misure dei processi di riforma”, 1989. *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, n° 1/97, 39-76.
- GIUFFRÈ, F. (2014). “Il metodo delle riforme costituzionali: non è solo questione di forma”. En Giuffrè, F. y Nicotra, I. A. (Eds.), *L’eccezionale ‘bis’ del Presidente della Repubblica Napolitano*. Turín: Giappichelli, 169-214.

- GROPPI, T. (2006). “Commento all’Art. 138”. En Bifulco, R., Celotto, A. y Olivetti, M. (Eds.), *Commentario alla Costituzione. vol. 3: Articoli 101-139*. Turín: Utet Giuridica, 2701-2730.
- GROSSO, E. y MARCENÒ, V. (2006). Comento all’Art. 139”. En Bifulco, R., Celotto, A. y Olivetti, M. (Eds.), *Commentario alla Costituzione. vol. 3: Articoli 101-139*. Turín: Utet Giuridica, 2731-2747.
- HERMAN RODRIGUEZ, C. E. (2016). “Brevi note sull’iniziativa legislativa popolare. Sviluppi, arretramenti e delusioni costituzionali”. En Lucarelli, A. y Zammartino, F. (Eds.), *La Riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*. Turín: Giappichelli, 88-96.
- IADICICCO, M.P. (2018). “Settant’anni di rigidità costituzionale. Il limite del testo fra modifiche tacite ed interpretazioni creative”. *Rivista del Gruppo di Pisa*, n° 2018/03, 1-49.
- MAESTRI, G. (2019). “Paura dei partiti antisistema e scelte sulla “protezione” della democrazia, tra Italia e Germania”, *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, n° 2, 3-111.
- MORTATI, C. (1972). “Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale”. En *Scritti sulle fonti del Diritto e sull’interpretazione. Raccolta di scritti-II*, Milán: Giuffrè.
- OLIVETTI, M. (2018). “El eterno retorno de las reformas constitucionales en Italia y de su fracaso: ¿Una Constitución irreformable”. En Castellá Andreu, J.M. (Ed.), *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y cómo participa?*. Valencia: Tirant lo Blanch, 39-79.
- PACE, A. (2002). *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2ª Ed. Padua: CEDAM.
- PACE, A. (2013). “Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen”, *Costituzionalismo.it*, n° 1/2013, 1-10.
- PACE, A. (2016). “I limiti alla revisione nell’ordinamento italiano ed europeo”, *Nomos*, n° 1/2016, 1-6.
- PANIZZA, S. (2020). “Alcuni dubbi sulla qualificazione come “confirmativo” del referendum costituzionale di cui all’art. 138 Cost. ad opera dei relativi decreti di indizione del Presidente della Repubblica”, *Dirittifondamentali.it*, n° 1/2020, 553-560.
- PANUNZIO, S. P. (2001). “Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi”. En *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l’innovazione costituzionale in Italia*. Turín: Giappichelli, 73-191.
- PASQUINO, G. (2020). “Los sistemas de partidos en Italia: una evolución inacabada”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 189, 19-39.
- PESOLE, L. (2016). “Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell’Assemblea Costituente”, *Costituzionalismo.it*, n° 2/2016 (Saggi e articoli - Parte II), 125-157.
- PEZZINI, B. (2011). “Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della costituzione repubblicana”. En D’Amico, M. y Randazzo, B. (Dir.), *Alle frontiere del diritto costituzionale*. Milán: Giuffrè, 1379-1402.

- PICCIRILLI, G. (2016). “Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale”, *Osservatoriosullefonti.it*, nº 2/2016, 1-21.
- PICCIRILLI, G. (2018). “La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti”, *Rivista del Gruppo di Pisa*, nº 2018/03, 1-30.
- PIZZORUSO, A. (1996). *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*. Turín: Einaudi.
- RIVOSECCHI, G. (2010). “Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della “soluzione Alfonso Tesaurò)””. *En Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II. Nápoles: Jovene Editore, 1221-1262.
- RIVOSECCHI, G. (2017). “La tutela del voto referendario. Note a margine del ricorso “Onida-Randazzo” al Tribunale civile di Milano”, *Osservatorio Costituzionale*, nº 1/2017, 1-22.
- RODEAN, N. (2014). *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*. Milán: FrancoAngeli.
- ROLLA, G. (1998). “La influencia de la Constitución española en el debate sobre la reforma de la Constitución italiana”. En *La Constitución española de 1978. 20 años de democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados, CEPC, 455-469.
- ROMBOLI, R. (2007). “Il referéndum costituzionale nell’esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell’Art. 138 COST”. En Gambino, S. y D’Ignazio, G. (Eds.), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*. Milán: Giuffrè, 93-136.
- ROSSI, E. (2021). “La reducción del número de parlamentarios en Italia”, *Revista de Derecho Político*, nº 112, 105-138.
- VOLPI, M. (2016). “Referendum e iniziativa popolare: quale riforma”, *Costituzionalismo.it*, nº 2/2016 (Saggi e articoli - Parte I), 1-33.