

LOS REFERENDUM ABROGATIVOS DEL 18 DE ABRIL EN LA ENCRUCIJADA DE LA CRISIS POLITICA ITALIANA

Por NICOLAS PEREZ SOLA

SUMARIO

I. LA INCIDENCIA DE LOS REFERENDUM ABROGATIVOS EN EL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL ITALIANA.—II. LA POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO DE ADMISIBILIDAD: 1. *Ambito competencial*. 2. *La recepción de los límites implícitos*. 3. *La jurisprudencia autorre restrictiva de la Corte*.—III. LA DIVERSA PROBLEMÁTICA PLANTEADA EN TORNO A LOS REFERENDUM DEL 18 DE ABRIL: 1. *La reciente jurisprudencia constitucional*. 2. *Los objetivos de las consultas*.—IV. CONCLUSIONES.

I. LA INCIDENCIA DE LOS REFERENDUM ABROGATIVOS EN EL PROCESO DE REFORMA INSTITUCIONAL ITALIANA

El recurso al referéndum abrogativo para llevar a cabo la dinamización de la vida política italiana constituye indudablemente una novedad frente a la previsión del constituyente italiano. La puesta en marcha de este instrumento de participación política para impulsar el proceso de reforma institucional, que posibilite la salida al bloqueo en que se encuentra el sistema político italiano (1), muestra la

(1) La problemática en torno a la reforma constitucional se ha suscitado de modo recurrente durante los últimos treinta años. Así, entre otros, podemos citar al menos «Il Convegno del "Movimento Salvemini"» *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento* en el 1966; en el 1972 el debate organizado por la revista *Gli Stati*, la Gran Reforma propuesta por CRAXI en 1979 o, más recientemente la *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, presidida por ALDO BOZZI que concluyó sus trabajos el año 1985. Un tratamiento sintético de los diversos proyectos de reforma se encuentra en CASSESE, S.: «La riforma costituzionale in Italia», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 4/1992. Entre nosotros LÓPEZ AGUILAR, J. F.: «Un comentario al Informe de la "Comimssione Bozzi"», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, y recientemente RUIZ-RICO RUIZ, G.: «El proyecto de reforma constitucional en Italia: la nueva concepción del bicameralismo y regionalismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992.

virtualidad de esta institución. Sin embargo, la utilización del referéndum como sustitutivo de la iniciativa parlamentaria, también evidencia la insuficiencia de este procedimiento para remontar la crisis crónica de inestabilidad de la República italiana. La heterogeneidad de materias sobre las que han sido interrogados los ciudadanos en los referéndum del pasado 18-19 de abril e incluso, la posición no siempre coherente de las diversas formaciones políticas, completan un confuso panorama que quizá requiera algunas precisiones.

La efervescencia política italiana de los últimos años contiene un amplio catálogo de acontecimientos que han contribuido a generar la presente situación de crisis institucional. El enfrentamiento del anterior presidente de la República Francesco Cossiga con el Consejo Superior de la Magistratura, o la actitud de Bettino Craxi alineándose con el ex-presidente en favor de una reforma institucional orientada hacia el establecimiento de una República presidencialista, constituyen alguno de los referentes próximos de la situación actual. La evolución operada en las diversas formaciones políticas no sólo en cuanto al mantenimiento de alianzas tradicionales, sino incluso respecto al fraccionamiento de alguna de ellas, ha incidido considerablemente en este proceso. La propia dinámica de aquéllas ha experimentado una considerable transformación que ha posibilitado a lo largo de más de cuarenta años la hegemonía inicial de la Democracia Cristiana, el auge y estancamiento electoral del Partido Comunista italiano, su reciente escisión en dos formaciones diferenciadas, el Partido Demócrata de la Izquierda (PDS) y el Partido de Refundación Comunista (PRC), así como la formación de sucesivos Gobiernos inestables basados en la coalición del pentapartido. Pero en la reciente vida política italiana quizá el elemento más novedoso es la proliferación de las Ligas que comienzan a obtener resultados electorales nada desdeñables (2). Las elecciones municipales y regionales de 6 de mayo de 1990 convirtieron a la Liga Lombarda en el segundo partido de la región y el cuarto del país. Este auge se ha visto confirmado en las sucesivas consultas electorales: generales del 5 de abril de 1992 y municipales parciales del 13 de diciembre del mismo año y las llevadas a cabo el día 6 de junio de 1993 en primera vuelta y el 20 de junio en segunda.

Como ha sintetizado recientemente Casse, la actual crisis italiana responde a la convergencia sobre el sistema político de diversos elementos gravemente perturbadores para su estabilidad (3). El elevado número de gobiernos que se han

(2) Aunque las razones de esta situación puedan ser multifactoriales, parece claro que se ha producido una fractura política de las fuerzas tradicionales («erosión arrastrada» de la DC e «incoherencia y desintegración de la izquierda»), que como ha señalado SANI han posibilitado un terreno fértil para el crecimiento de las Ligas. SANI, G.: «Ciudadanos y sistema político: participación y cultura política de masa en Italia», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, págs. 127 y sigs.

(3) CASSE, S.: «La riforma costituzionale...».

sucedido en la República italiana cuya duración media es inferior al año, ha generado una inestabilidad gubernativa acrecentada por la finalización anticipada de la mayor parte de las legislaturas. Por otra parte, la centralidad del Parlamento en el sistema político italiano ha redimensionado su protagonismo en la formación de los gobiernos en detrimento del desarrollo efectivo de su función de control parlamentario. Además, la configuración prolongada de Gobiernos apoyados en la coalición del pentapartido (4) ha bloqueado el sistema, impidiendo cualquier otra alternativa política (5), generando una ocupación partidista —lottizzazione— de la propia Administración en sus diversos ámbitos estatal, regional, provincial y municipal (6). Ante tan marcadas disfunciones en las relaciones entre Parlamento y Gobierno, electorado y partidos, nada sorprende la proliferación y desarrollo de nuevas formaciones alejadas de los partidos clásicos que emergen electoralmente, cuestionando la mayoría tradicional. Esta falta de alternancia ha dado lugar a la consolidación en el tiempo de los roles de Gobierno y oposición sin alteraciones sustanciales que han operado negativamente, constituyendo una grave alteración del funcionamiento del régimen parlamentario (7).

Sin embargo, ha sido la gravedad de la crisis la que ha posibilitado la consideración del recurso al referéndum como el único instrumento para remontar la situación actual. Ahora bien, si desde su incorporación al sistema político el referéndum abrogativo ha provocado en la doctrina italiana considerables críticas, la virtualidad actual de esta institución como instrumento imprescindible para la reforma política del Estado italiano, muestra las potencialidades del mismo, pero manifiesta también de modo inequívoco sus limitaciones. No cabe duda que el recurso al referéndum derogatorio ha cobrado una nueva dimensión tras los pronunciamientos de la Corte Constitucional, admitiendo la celebración de diez consultas abrogativas en torno a una diversidad de temas, si bien la reforma del sistema electoral o la financiación de los partidos políticos, han asumido el mayor protagonismo.

(4) El Partido Republicano abandonó el Gobierno en 1990.

(5) La imposibilidad de acceder al Gobierno del Partido Comunista italiano ha restado cualquier posibilidad de alternancia política en el ejecutivo, provocando el bloqueo del sistema político.

(6) La amplitud del sector público italiano ha favorecido su disponibilidad y ocupación por los partidos políticos. No obstante se comienza a apreciar un proceso de transformación de los entes con participación estatal en sociedades por acciones reguladas por el Código Civil con la creación de dos *holdings* controlados por el Ministerio del Tesoro a través de un proceso de privatizaciones a partir del Decreto-ley n.º 333 de 11 de julio de 1992 convertido en ley de 8 de agosto n.º 359, como primer paso para la venta de acciones por el Estado.

(7) SPAGNA MUSSO, E.: *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1990, pág. 674. Como ha apuntado este autor, la crisis italiana no se circunscribe al ámbito funcional de determinados órganos constitucionales del Estado sino que alcanza a la propia representación política, llegando a afirmar la desconstitucionalización del sistema político italiano.

Indudablemente, la principal preocupación para el constituyente primero, y después para el legislativo y los partidos políticos, ha sido la adecuación del referéndum al sistema parlamentario. El temor a un desequilibrio en las instituciones representativas resulta patente. El mayor recelo se dirigía al rol que en la vida política podría asumir la consulta popular. El recelo ante la hipotética conversión, a través de las solicitudes de referéndum, de sus promotores en un claro contrapoder, se ha hecho notorio frente al monopolio detentado por los partidos políticos. Pero en el momento actual todo parece indicar que ante la situación de bloqueo de los partidos tradicionales para posibilitar una reforma en profundidad del sistema italiano, la invocación a la consulta popular deviene en protagonista puntual de la actividad política, por falta de un claro *indirizzo* de las formaciones parlamentarias.

Aunque la experiencia referendaria italiana sea susceptible de valoración diversa, desde la clase política no se ha cesado de reivindicar el procedimiento de referéndum para la reforma institucional, bien a través de la puesta en marcha de la consulta prevista en el artículo 138 CI para la reforma constitucional o bien para a través de aquélla, dar entrada a una o varias modalidades de referéndum, ya consultivo ya propositivo. En cualquier caso subsiste la intencionalidad de convertir a la consulta popular en un elemento constitutivo del procedimiento de reforma, reivindicada tanto por el PSI como por la DC y que ha obtenido amplio eco en la doctrina (8). Toda vez que como se ha señalado por aquélla, el problema no resuelto de la democracia italiana es el de no haber desarrollado durante los últimos cuarenta años un modelo «definitivo de democracia estable» dotado de reglas y comportamientos institucionales que se ha agravado durante los años ochenta. En efecto, las coaliciones del pentapartido más allá de su expresión numérica no sólo han mostrado carecer de cualquier ambición programática sino que únicamente han funcionado en base al estado de necesidad (9).

Por otra parte, de la posición adoptada por la propia Corte Constitucional, parece desprenderse un apoyo tácito a la instrumentación del referéndum como

(8) Se considera necesaria la ampliación de la consulta popular al menos por dos tipos de razones: de una parte por la madurez alcanzada por la sociedad italiana, informada, articulada, con intereses emergentes más allá de las reivindicaciones de los partidos políticos, impensable en el período constituyente. Por otro lado, esta creciente búsqueda de nuevos cauces políticos no hace más que manifestar la pérdida de credibilidad, de deslegitimación que afecta a todo el esquema institucional del Estado italiano. BARRERA, P.: «Referendum, revisione costituzionale, sistema politico», *Democrazia e Diritto*, 1988, pág. 183.

(9) MASSARI, O.: «Democrazia dell'alternanza e riforma elettorale», *Democrazia e Diritto*, 1991, pág. 42. En efecto, la ausencia de un control político sobre el partido del Gobierno, y la ocupación permanente por éste del poder ha dado lugar a que el pentapartido se haya convertido en una suerte de partido-Estado dada la ausencia de un sistema generalizado de responsabilidad política (*op. cit.*, pág. 44).

impulsor del cambio que las divergencias entre los partidos impiden por vía legislativa operar. Desde esta perspectiva resulta cuando menos anecdótico que la consulta popular se erija en sustitutivo momentáneo del legislador, cuando la principal objeción que se ha formulado sobre el referéndum abrogativo, ha recaído en su incidencia en la tarea legislativa del Parlamento. Aunque como ya destacó Mortati (10) «la alteración que éste introduce puede conducir la acción del Parlamento a una mayor adherencia con la voluntad política del pueblo». En todo caso la aceptación del referéndum abrogativo por la doctrina dista mucho de la unanimidad.

Ciertamente, desde posiciones críticas con el referéndum abrogativo, se ha destacado el carácter «intermitente», «discontinuo», de este tipo de consultas, así como la manifestación de la opinión de los votantes como «fluctuante» (11). Constituye pues, a ojos de sus detractores, «una desarmonía» en el sistema unida a la imprevisión que crea tanto *a priori*, respecto al comportamiento de los ciudadanos ante la consulta, como *a posteriori*, en cuanto a las consecuencias que se pueden derivar de la manifestación de voluntad de aquéllos. Todo ello sin olvidar el problema de prestigio del legislativo y la concepción del referéndum abrogativo como correctivo o revisión del Parlamento. La desconfianza hacia este instrumento de participación política nace pues de la posible constatación de una atonía entre la voluntad de los representantes y la de los representados que puede poner en cuestión el sistema representativo en su conjunto. Así puede ser entendido como una inequívoca manifestación de desconfianza formulada de modo directo, al margen de cual sea la correcta interpretación del voto emitido (12). Aunque hay

(10) MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1976, pág. 838.

(11) Quizá la descalificación más extendida sobre el referéndum como procedimiento de consulta se encuentre en la bipolarización que supone y que impide aceptar soluciones intermedias orientadas a la búsqueda del consenso; además del riesgo de la minoría de quedar discriminada tras el resultado de la consulta. No cabe duda que un gobierno desautorizado por los ciudadanos en un referéndum resultaría debilitado, propiciándose de este modo un recambio en la orientación política e incluso una convocatoria anticipada de elecciones.

(12) De la colisión entre la voluntad de ambos se ha señalado que no resulta una infravaloración del legislativo, sino que la responsabilidad política parece atribuir «la sensación de una cierta superioridad política del pronunciamiento abrogativo» (Salerno, G. M. Voz «Referendum», *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXIX, Giuffrè Editore, 1988, pág. 221). No obstante, no se disipan todos los celos, pues se puede argumentar que «confiar al pueblo un instrumento normativo concurrente con la ley ordinaria parece prever alguna conexión con el Parlamento, que equivale sin embargo a instaurar una situación institucional de conflicto que difícilmente puede encontrar en la Corte Constitucional el momento de efectiva mediación». Pero este riesgo, entiende CHIOLA, puede ser reducido si se sustenta la tesis del referéndum abrogativo como «instrumento de control político popular operado sobre el Parlamento (...) la abrogación —dirá— se constituye solamente en una medida sancionatoria para el comportamiento tenido por el Parlamento en relación a la disciplina para una determinada materia, medida que por incidir sobre la ley no es exportable al órgano representativo de la función legislativa que le es propia, sino que constituye solamente el medio para constreñirlo a adoptar elecciones diversas» (CHIOLA, C.: «Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti», *Politica del Diritto*, 1987, pág. 335).

que precisar que se configura la iniciativa popular para instar el referéndum abrogativo como un acto necesariamente colectivo, en el que los promotores cumplen una doble misión: de un lado son los llamados a cumplir con los requisitos formales, de otro actúan en representación de los ciudadanos como «representantes institucionales de los solicitantes» (13).

Llegados a este punto, cabría aducir un segundo tipo de argumentos en favor de la consulta popular como garantía evidente de la minoría parlamentaria así como incluso del propio ciudadano que, a través de este instrumento puede, dado el supuesto, disentir de las normas en cuya aprobación no ha participado y respecto de las que no pudo manifestarse al tiempo de las elecciones. De esta forma ha sido considerado como «un circuito alternativo de expresión de la voluntad popular», como «instrumento fundamental de iniciativa popular alternativa» (14), toda vez que permite «atemperar la omnipotencia de la mayoría y mantenerse en continuo contacto con la opinión popular» (15). Sin olvidar la función que desarrolla de creación de cultura política, de favorecimiento de la participación, contribuyendo a educar políticamente a los ciudadanos, incitándolos a interesarse por cuestiones que le atañen de modo directo más allá de la mera participación electoral cuatrienal (16).

En cualquier caso, la complejidad de la naturaleza jurídica de esta consulta resulta incuestionable (17). En primer lugar es indudable su incidencia en el sis-

(13) SALERNO, G. M.: *Op. cit.*, pág. 221.

(14) BERRETA, P.: «El referendun abrogativo negli sviluppi della prassi», *Quaderni Costituzionali*, 1985, pág. 367.

(15) MORTATI, C.: *Istituzioni di...* *Op. cit.*, pág. 839. Tal vez la posible antinomia se resuelva —indica Mortati—, al contrastar «el *indirizzo* político que la mayoría del Parlamento expresa» con la opinión de quienes le han otorgado el mandato popular. Aunque no podemos olvidar que, con anterioridad incluso a la aprobación de la ley reguladora del referéndum, ya existía una considerable escisión en la doctrina italiana en torno al referéndum, bien como instrumento de legislación popular o bien como instrumento de control y de garantía de la conformidad de la acción estatal a la voluntad popular. Desde esta perspectiva, señala Salerno, el referéndum abrogativo estaría llamado a cumplir la verificación, como instrumento de control, de la «subsistencia de la plena y actual correspondencia entre la concreta elección política adoptada por los órganos públicos y la voluntad del conjunto de los ciudadanos». Ahora bien, esta operación de control no está exenta de problemas pues si podemos configurar el referéndum abrogativo «como medio de control popular sobre las disfunciones negativas del órgano parlamentario», también habría que concretar «el carácter no sólo político sino también jurídico del control popular», y las consecuencias jurídicas del éxito de la consulta popular. Salerno, G.M.: *Op. cit.*, pág. 217.

(16) De este modo se acude al referéndum «como útil correctivo al formalismo de la democracia representativa, frente a las articulaciones anquilosantes, intrduce el dinamismo de los intereses pluralísticos expresos de los grupos, asociaciones y movimientos que representan necesidades, valores y orientaciones de fondo de la sociedad, que el Estado no puede ignorar». BELLIS DE, R.: «Il referendun», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 4/1992, pág. 361.

(17) En este sentido se ha llegado a caracterizar el referéndum abrogativo como acto normativo al atribuirsele efectos normativos limitados. CRISAFULI, VOZ; «Atto normativo», *Enciclopedia del Diritto*, vol. 1V, pág. 253.

tema de fuentes, toda vez que el resultado afirmativo de una consulta abrogativa produce la derogación de un precepto vigente hasta el momento anterior (18), ya que abrogar no consiste en no disponer, sino en «disponer diversamente» constituyendo por tanto «ejercicio de potestad normativa» (19).

En segundo término habría que constatar el carácter de garantía, de tutela, de instrumento de control que se le atribuye al referéndum sobre la toma de decisiones por los órganos competentes. El referéndum está llamado a cumplir una labor de salvaguarda de la voluntad de la colectividad. En este sentido permite comprobar la adecuación de las decisiones tomadas por los poderes públicos con el sentir de la ciudadanía.

Por todo lo que parece justificada la consideración del referéndum abrogativo como instrumento de control del Parlamento, de las disfunciones u omisiones del legislativo. Pero con ser importante esta función, resulta innegable que constituye un elemento de integración y eventual corrección del *indirizzo* político, dada la imposibilidad de participar en el diseño de aquél de los ciudadanos directamente (20).

II. LA POSICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO DE ADMISIBILIDAD

1. *Ambito competencial*

La competencia de control de la Corte Constitucional sobre la admisibilidad de la solicitud de referéndum no es una facultad atribuida por el texto constitu-

(18) MARTÍNEZ, T.: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 1986, pág. 78.

(19) CRISAFULLI, V.: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, vol. II, Cedam, Padova 1984, pág. 98. Toda vez que la razón de ser de ese procedimiento no es otra que la de hacer valer la voluntad popular como voluntad legislativa, si bien con determinadas limitaciones (SPAGNA MUSSO, E.: *Op. cit.*, pág. 344), aunque en ningún caso el resultado positivo de la consulta derogatoria pueda producir el efecto de revivir la disposición por ésta abrogada con anterioridad (SORRENTINO, F.: «Le fonti del diritto», en *Manuale di Diritto Pubblico*, a cura di G. AMATO y A. BARBERA: Il Mulino, Bologna, 1991, pág. 161).

(20) Desde posiciones doctrinales partidarias de una mayor democratización de la sociedad, se ha defendido el referéndum como un «ejercicio colectivo del derecho a la información» (COTTURI, G.: «Dopo Chernobyl. Potere, conoscenze, decisione», *Democrazia e Diritto*, suplemento al núm. 3 Maggio-Giugno, 1986. *Op. cit.*, pág. 159), como impulso del debate interno y la reflexión de los ciudadanos. Sin olvidar la acepción de la consulta popular, como instrumento de «sintonía» entre las orientaciones de la sociedad y las definidas en sede parlamentaria y gubernamental (TRAUBE, K.: «Line possibili per la trasformazione della società industriale, un esempio: la politica energetica», *Democrazia e Diritto*, suplemento al núm. 3 Maggio-Giugno, 1986. *Op. cit.*, pág. 159); con especial incidencia en la actuación de las instituciones, a través del control popular y garantizando la posibilidad de acceso, a nivel institucional, «a las demandas presentes en la sociedad civil que no encuentran audiencia en sede representativa» (BERRETTA, P.: «Il referendum...». *Op. cit.*, pág. 391). Constituiría en definitiva, el referéndum abrogativo, un instrumento para la «cooperación en la definición del *indirizzo* político» (PEZZINI, B.: «Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano», *Diritto e Società*, núm. 3, 1992, pág. 454).

cional, sino que encuentra su ubicación en la ley n.º 1 de 1953 (21), y sólo a partir de la normación del referéndum y la iniciativa legislativa popular de 1970, se comenzó a realizar. El doble control del que es objeto la propuesta de consulta abrogativa repercute directamente en su ejecución, convirtiéndose esta dualidad en la primera dificultad para su análisis, dada la frágil limitación competencial real entre la Corte de Casación, actuando como Oficina Central para el referéndum, y la Corte Constitucional. En este control la Oficina Central comprobará que «la solicitud de referéndum es conforme a la norma de la ley, revelando con ordenanza la eventual irregularidad, y decidiendo con ordenanza definitiva, sobre la legitimidad de la misma», correspondiendo a la Corte Constitucional «el conocimiento de la admisibilidad del referéndum» (22).

Pero, si desde un punto de vista teórico la distinta naturaleza de uno y otro órgano así como su diferente competencia, permiten cuestionar esta duplicidad de controles, la práctica ha venido a confirmar la necesidad de modificar este procedimiento. De una parte por la extralimitación que ha llevado a cabo la Corte de Casación a partir del control de legitimidad que tiene asignado (23). De otra por la «parsimonia» con que la Corte de Casación efectúa este control. Por último, por la apreciación muy cuestionable de la inadmisión de proposiciones de referéndum acordadas tras la modificación formal de los preceptos sobre los que ya había recaído sentencia de admisibilidad de la Corte Constitucional que, en todo caso ha adoptado «un papel más activo» (24). Ahora bien, si esta actuación de la Corte de Casación ha sido objeto de mayor censura (25), igualmente es cierto que la Corte Constitucional ha desarrollado una tarea que de modo ineludible ha producido honda repercusión en la vida política italiana. Finalmente, no se puede ignorar la «fuerza política» de los pronunciamientos de la Corte Constitu-

(21) Corresponde a la Corte Constitucional juzgar si la solicitud de referéndum abrogativo presentada conforme al artículo 75 de la Constitución italiana es admisible en el sentido del apartado segundo del mismo (Art. 2.º de la Ley Constitucional de 11 de marzo de 1953, núm. 1).

(22) La Corte Constitucional ha llevado a cabo el enjuiciamiento de admisibilidad de las peticiones de referéndum en las siguientes sentencias: 10/1972; 251/1975; 16, 68, 69 y 70/1978; 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 48/1981; 26 y 27/1982; 35/1985; 25, 26, 27, 28 y 29/1987; 1002/1988; 63, 64 y 65/1990; 47/1991, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38/1993.

(23) La Corte de Casación ha extendido su competencia más allá de la verificación de la norma existente, abrogada o declarada inconstitucional, para controlar si el objeto de la propuesta de referéndum es una ley formal, acto reglamentario o ley regional. En resumen, la Oficina Central para el referéndum ha llegado a utilizar como parámetro del control sobre la propuesta no sólo la ley ordinaria sino también la propia Constitución, extremo que únicamente correspondería a la Corte Constitucional, aunque ha habido una cierta complicidad de esta última en la ampliación competencial real de la Oficina Central. SALERNO, G. M.: *Op. cit.*, pág. 237.

(24) SALERNO, G. M.: *Ibidem*, pág. 234.

(25) Para una crítica fundamentada de la actuación de la Oficina Central. A. PIZZORUSSO: «I controlli di ammissibilità», *Quaderni Costituzionali*, 1985, núm. 2, en especial págs. 273-275.

cional, por lo que en el caso de las sentencias dictadas en el enjuiciamiento de admisibilidad, el componente político de las mismas adquiere una mayor relevancia (26).

En este sentido puede resultar al menos paradójico que para resolver de modo negativo algunas de las solicitudes de consulta formuladas desde los partidos de izquierda, la Corte Constitucional haya primado una interpretación «amplia» de las causas de inadmisibilidad en sus pronunciamientos de 1978 y 1981. Si bien, ha realizado más tarde, una sutil evolución hacia una interpretación más restrictiva de la inadmisibilidad, motivada por el reconocimiento de la extrema dificultad que supone para un órgano jurisdiccional resolver con criterios de creciente racionalidad, solicitudes emanadas de una porción de la ciudadanía soberana (27). De tal manera que resulta palpable un giro jurisprudencial desde las iniciales sentencias de la Corte hasta las dictadas en 1978, cuya característica más relevante es la interpretación estrictamente literal del artículo 75.2 CI, sin rebasar en ningún caso los límites explícitamente contenidos en este precepto (28).

Con la Sentencia n.º 16/1978 se da entrada en el enjuiciamiento de admisibilidad a toda una serie de límites implícitos y subcriterios de creación jurisprudencial que propiciarán una amplia casuística interpretativa derivada del insostenible carácter exhaustivo del artículo 75 (29). Por último, a partir de los juicios de admisibilidad del año 1987, parece operar en la jurisprudencia de la Corte un cierto giro hacia parámetros menos expansivos sin perjuicio de mantener el «fin intrínseco» del acto abrogativo como límite de la admisión de solicitud de referéndum (30).

2. La recepción de los límites implícitos en el juicio de admisibilidad

El uso de la consulta abrogativa por determinadas fuerzas políticas extraparlamentarias (31) para incidir sobre el *indirizzo* político de un modo marginal a la

(26) MARTINES, T.: *Op. cit.*, pág. 608.

(27) PIZZORUSSO, A.: *Op. cit.*, pág. 277.

(28) En los dos primeros pronunciamientos, el enjuiciamiento se concreta en la verificación de la existencia de materias afectadas por la petición de referéndum excluidas del art. 75.2 CI, limitándose el enjuiciamiento a la constatación de la existencia o no de materias expresamente excluidas del referéndum abrogativo. Sent. n.º 10/1972, *Il Foro...*, 1972, págs. 265 y sigs.; Sent. n.º 251/1975, *Il Foro...*, 1975, pág. 908 y sigs.

(29) BALDASSARRE, A.: «Il referendum abrogativo dopo la sentenza de ammissibilità», *Democrazia e Diritto*, 1978, 1, pág. 70.

(30) Sent. n.º 29/1987, *Giurisprudenza Costituzionale*, pág. 169.

(31) El Partido Radical en 1974, 1977 y 1980 y, a partir de 1981, Democracia Proletaria han presentado sucesivas iniciativas referendarias con la clara intencionalidad de producir efectos catárticos para la sociedad.

orientación de los grandes partidos en temas con el orden público, la lucha anti-terrorista o la financiación de las formaciones políticas, ha redimensionado el rol del referéndum abrogativo en el sistema político italiano. En efecto, ante la proliferación de solicitudes de referéndum abrogativo y la diversidad de cuestiones conexas a las materias susceptibles de abrogación, la Corte ha innovado la técnica interpretativa en el enjuiciamiento de admisibilidad. Ciertamente no se ha limitado a verificar la concurrencia de los límites expresos del artículo 75 CI, sino que ha recurrido a la interpretación extensiva en abierta contradicción con el carácter taxativo de los límites contenidos en el apartado segundo de dicho precepto (32).

Por su alcance y trascendencia, el pronunciamiento más destacable es el contenido en la Sentencia n.º 16/1978 (33). En esta sentencia la Corte Constitucional asume la necesidad de delimitar la figura del referéndum abrogativo, para de un lado llenar vacíos normativos ya evidenciados y de otro, marcar las pautas del futuro de esta institución. La Corte ha apreciado la existencia de límites implícitos a la admisión del referéndum (34) que necesariamente obligan a plantear no sólo la naturaleza de este procedimiento sino también su relación con la totalidad de la organización constitucional (35). Era pues preciso replantearse el ámbito de actuación del referéndum abrogativo, por las consecuencias que se pudieran derivar de su admisibilidad para un sistema parlamentario en el que sólo resultaría compatible con las instituciones y procedimientos representativos, cuando su objetivo estuviese perfectamente determinado. Pero ante la ausencia de una normativa más precisa sobre el enjuiciamiento de admisibilidad, la Corte ha optado por una interpretación más flexible a través de un «complejo de razones deducibles del ordenamiento constitucional» (36), al objeto de establecer unos criterios

(32) La Corte Constitucional ha entendido que goza de la «potestad de individualizar ulteriores límites a la admisibilidad del referéndum deducibles del ordenamiento constitucional considerado en su conjunto». BELLIS DE, R.: *Op. cit.*, pág. 365.

(33) Como la propia Corte ha señalado «la novedad y la vastedad de los problemas (...) imponen ante todo considerar y determinar en vía preventiva y general los fundamentos, los objetos y los criterios del juicio de admisibilidad de la solicitud de referéndum: a fin de trazar un cuadro unitario de referencia, entre el que se pueda coherentemente efectuar la valoración singular que la misma Corte debe en esta sede desarrollar». *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, 1987, vol. II, pág. 140.

(34) Aunque la Corte no habla expresamente de límites a la admisibilidad sino de razones de inadmisibilidad que según Salerno obedece al intento de «comprender en el juicio de admisibilidad también la verificación de la racionalidad de la solicitud de referéndum» que debe evaluarse en base a «valores constitucionales» o bien de «valores» fundamentados en la propia Constitución, de los que se deduce «la particular razón justificativa de la declaración de inadmisibilidad de la solicitud». SALERNO, G. M.: *Op. cit.*, pág. 239. Se produce de este modo una sustancial transformación de la Corte de garante del referéndum a garante del sistema político institucional.

(35) BARTOLOMEI, J.: «Brevi note sul referendum di indirizzo indetto con la legge Costituzionale n.º 2 del 1989», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990, pág. 893.

(36) SALERNO, G. M.: *Op. cit.*, pág. 241.

interpretativos con los que el Alto Tribunal no pretende excederse en el ejercicio de sus propias competencias y se limita a adoptar una concepción restrictiva del referéndum abrogativo en el conjunto del sistema político italiano. La concreción de este rigor se explicita a través de una serie de requisitos que deben constatar a lo largo del enjuiciamiento de admisibilidad de la solicitud.

La Corte ha reconocido que el enjuiciamiento de admisibilidad se ha de realizar de conformidad con el artículo 75.2 pero entiende que no por ello se puede sostener su interpretación de modo aislado sin conexión con otros componentes de la disciplina constitucional del referéndum abrogativo. En efecto, en la Sentencia n.º 16/1978 la Corte constata la presencia en el ordenamiento constitucional de «hipótesis implícitas de inadmisibilidad, inherentes a las características esenciales y necesarias del instituto del referéndum abrogativo» que no pueden ser ignoradas aunque no estén específicamente recogidas en el artículo 75.2. La existencia de «valores de orden constitucional, referidos a la estructura o a los temas de la solicitud referendaria» que han de ser tutelados más allá del texto del artículo 75, ha propiciado la introducción de la evaluación sistemática, con la construcción jurisprudencial de diversas causas de inadmisibilidad.

Una primera razón para justificar la inadmisibilidad atañe directamente a su contenido, de tal modo que no prosperará aquella solicitud de referéndum que «contenga una pluralidad de demandas heterogéneas, carentes de una matriz racionalmente unitaria, que no pueda reconducir a la lógica del artículo 75»; pues operaría dicha solicitud una clara separación de los objetivos por los que el referéndum abrogativo ha sido introducido en la Constitución (37).

En segundo término, la exclusión de la solicitud deriva de la imposibilidad material de afectar ésta a determinadas normas (la Constitución, las leyes de revisión de la Constitución ni otras leyes constitucionales, así como los actos legislativos dotados de una fuerza pasiva peculiar).

En tercera instancia, la Corte ha acordado la inadmisibilidad de aquellas peticiones de consultas directas que tenían por objeto «disposiciones legislativas ordinarias con contenido constitucionalmente vinculado, cuyo núcleo normativo

(37) «Corresponde a la natural función del instituto la exigencia de que la cuestión a someter a los electores venga formulada en términos simples y claros, con referencia a problemas afines y bien individualizados». *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, 1978, Sent. n.º 16/1978, pág. 146. Esta nueva categoría ha dividido a la doctrina. Quienes apoyan este límite implícito entienden que la heterogeneidad de la solicitud puede implicar para los electores la imposibilidad de emitir un voto racional por influencia de la presencia de otras cuestiones. Por contra, se describe con carácter crítico esta innovación de la Corte por cuanto ni la Constitución ni ninguna otra norma contiene esta exigencia. Además, no parece que deba existir una contradicción entre el reconocimiento de la capacidad y conocimiento para la elección y la exigencia de garantizar condiciones racionales para una elección correcta y responsable.

no pueda venir alterado o privado de eficacia, sin que resulten lesionadas las correspondientes específicas disposiciones de la Constitución misma» (38).

Pero la enumeración de las causas de inadmisibilidad no se concluye con las materias contenidas en el artículo 75.2 (leyes presupuestarias, tributarias, de amnistía o indulto o sobre tratados internacionales), aunque es cierto que constituyen un límite que no puede ser rebasado en ningún caso. Más allá de una interpretación literal de dicho precepto, la Corte a través de una interpretación lógico-sistemática, extiende la prohibición de referéndum abrogativo a las disposiciones que produzcan efectos conexos o en algún modo relacionados con el ámbito de aquellas materias recogidas en el artículo 75 CI (39).

(38) La Corte ha señalado que «a esta categoría de leyes pueden ser reconducidas dos distintas hipótesis: ante todo la ley ordinaria que contenga la única necesaria disciplina de desarrollo de la norma constitucional, de modo que la abrogación se traduciría en lesión de esta última» (Sent. n.º 26/1981 y 16/1978). En segundo lugar, «la ley ordinaria cuya eliminación *ad opera* del referéndum, privaría totalmente de eficacia un principio o un órgano constitucional «cuya existencia es, sin embargo, querida y garantizada en la Constitución» (Sentencia n.º 25/1981, 27/1987 y 29/1987). Sent. n.º 27/1987, *Giurisprudenza Costituzionale*, pág. 158. Aunque están excluidas de esta consideración aquellas leyes que «realizan una entre tantas soluciones abstractamente posibles para desarrollar la Constitución» (Sent. n.º 16/1989, 24/1981, 26/1987, 27/1987 y 23/1990).

Por la doctrina incluso se ha llegado a dudar de la existencia de este tipo de normas más allá de su creación académica por la Corte en los juicios de admisibilidad, pues pese a su inicial creación jurisprudencial diferenciada de las leyes constitucionalmente necesarias, la propia Corte ha confundido una y otra causa de inadmisibilidad en diversos enjuiciamientos. CARNEVALE, P.: «Inabrogabilità di leggi "costituzionalmente obbligatorie" ed inammissibilità di referendum "puramente" abrogativi: ancora una "svolta" nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, I, pág. 311.

En efecto, la existencia de un contenido constitucionalmente vinculado desde una perspectiva rigurosa debería reducirse a la inadmisibilidad solamente de las solicitudes de referéndum relativas a la cancelación de términos, o palabras incluidas en la Constitución, más que a impedir el desarrollo de una consulta que venga referida a institutos constitucionales. Así para Modugno —uno de los autores más críticos con esta construcción—, sólo debieran incluirse en tal categoría las disposiciones que no «resultan de la elección legislativa posible», pues no pueden ser meramente reproductivas de disposiciones constitucionales, haciendo incluso inútil un referéndum que abordase materias que son reproducción de la propia Constitución, a tenor del formalismo y contradicción en que incurre la Corte Constitucional cuando inadmite una solicitud de referéndum amparándose en este límite. MODUGNO, F.: «Rassegna critica delle sentenze sul referendum», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1981, págs. 2103-2104.

(39) Sin embargo, al menos en la interpretación de este criterio se ha producido una cierta evolución jurisprudencial desde una inicial perspectiva restrictiva hasta una apreciación ponderada de estos requisitos. La Corte ha asimilado inicialmente la ley de autorización para la ratificación de los tratados internacionales con las leyes de ejecución de los acuerdos de derecho internacional (Sents. n.º 16/1978, 30/1980 y 31/1980) para evolucionar posteriormente hacia una separación conceptual entre ámbitos. En efecto, las cuestiones susceptibles de abrogación se circunscriben al orden interno en cuanto a las relaciones económicas entre diversos entes nacionales ENEL, ENEA, Regiones y Municipios así como a la distribución de competencias entre aquéllos para determinar la localización de las centrales nucleares. Por todo lo que entiendo la Corte Cons-

Así, pues, desde la perspectiva jurisprudencial de la Corte Constitucional, la introducción de causas implícitas de inadmisibilidad ha producido un considerable aumento de elementos a evaluar ante una petición de referéndum abrogativo, que indudablemente complica aún más la interpretación del artículo 75 CI; si bien la propia Corte ha resaltado la existencia de lagunas en la ley invitando al legislador a una pronta reforma (40).

Aún ha de notarse como el propio Tribunal ha argumentado la protección del derecho del ciudadano a ejercer libremente sus derechos políticos, su voto, para establecer esta serie de criterios que permitan declarar la inadmisibilidad, sin que por la formulación de la cuestión sometida a consulta se pueda producir un atentado a su libertad de voto (41).

Tras esta abundante construcción jurisprudencial parece claro que la Corte dispone de un amplio margen de discrecionalidad en las operaciones de verificación de la admisibilidad de la propuesta, aunque haya sido suficientemente cuestionada (42) desde la doctrina. Este ejercicio de racionalización que se lleva a

titudinal que la solicitud de abrogación no afecta ni a leyes de autorización de los tratados internacionales ni a la ejecución de aquéllos (Sent. n.º 25/1987). De tal manera que es admisible la solicitud de referéndum siempre que verificada la operación de contraste entre la norma objeto de consulta y las obligaciones derivadas de las Convenciones, no surja una responsabilidad del Estado. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990, pág. 256, Sents. n.º 63/1990 y 64/1990. Sin embargo, no ha sucedido así con las solicitudes de referéndum de leyes que tuviesen un marcado carácter financiero o económico, como se desprende del enjuiciamiento llevado a cabo por la Corte Constitucional en las Sents. n.º 26/1982 y 34/1985, en donde ha prevalecido una interpretación no extensiva.

(40) La Corte Constitucional ha señalado como «la ley de desarrollo no aclara en ningún modo sobre qué criterios, por qué órganos, en qué momento, ni con qué efectos debe ejercitarse el control sobre la homogeneidad de la solicitud: con la consecuencia que la introducción de la necesaria garantía de simplicidad, univocidad, plenitud de las cuestiones es ignorada por el legislador y queda confiada a una futura reforma». *Raccolta Ufficiale della Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, 1978, Sent. n.º 16/1978, pág. 147.

(41) «Es necesario que las cuestiones propuestas a los electores exalten y no coarten su posibilidad de elección; mientras es manifiesto que un voto en bloque sobre múltiples complejas cuestiones, no susceptibles de ser reconducidas a la unidad, contradice el principio democrático, incidiendo de hecho sobre la libertad del propio voto». *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, 1978, Sent. n.º 16/1978, pág. 148.

(42) SALERNO recoge la crítica efectuada tanto al «fundamento interpretativo propiamente dicho como a la excesiva discrecionalidad de la verificación de la "estricta conexión"»; SALERNO, G. M.: *Op. cit.*, pág. 240. También sobre la ausencia de parámetros de evaluación establecidos y la discrecionalidad de la Corte al llevar a cabo el enjuiciamiento MODUGNO ha señalado como la «irracionalidad de los criterios ulteriores no es sólo inmanente a cada uno de ellos, sino que resulta de su combinación o aplicación alternativa y conjunta» (MODUGNO, F.: «Rasegna critica delle sentenze sul referendum "anche alla luce di alcuni commenti della dottrina"», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1981, pág. 2122). El propio concepto de homogeneidad resulta de difícil precisión en cuanto que viene definido por los parámetros que se tomen como referencia dotándolo de amplia consideración subjetiva por parte del órgano encargado de su aplicación. VOLPI, M.: «Il referendum tra rinnovamento e declino», *Politica del Diritto*, 1988, pág. 450.

cabo a partir de las causas implícitas de inadmisibilidad ha generado una nueva polémica en torno a las competencias de la Corte Constitucional. Ciertamente la atribución legal de la competencia sobre este enjuiciamiento y el carácter taxativo del enunciado del artículo 75, debieran imponer una inequívoca limitación a la que la propia Corte no parece ser ajena (43). Pero además, esta discrecionalidad creciente de la Corte exige de la misma un enorme rigor para precisar jurídicamente la existencia de alguna de las limitaciones implícitas señaladas. Así, la homogeneidad en la cuestión propuesta para referéndum ha sido el criterio implícito más controvertido en la jurisprudencia de la Corte, que con posterioridad a la Sentencia 16/1978 fue desarrollada ampliamente. También resulta problemática la disposición con contenido constitucionalmente vinculado así como aquellas otras constitucionalmente obligatorias (44). La Corte no puede inadmitir cualquier petición de referéndum que haga referencia a leyes ordinarias que desarrollen instituciones, órganos, procedimientos o principios establecidos o previstos en la Constitución, puesto que el legislador solo ha realizado una elección entre las diversas soluciones posibles para desarrollar la Constitución. En iguales términos de dificultad se plantea la consideración de aquellas leyes que produzcan efectos conexos a las materias excluidas en el apartado 2.º del artículo 75 CI.

Planteados así los criterios establecidos por la Sentencia n.º 16/1978, se puede afirmar que han sido reiterados en sucesivas ocasiones, sin perjuicio de las numerosas críticas de que ha sido objeto esta actuación de la Corte Constitucional. Es la exigencia de «la racionalidad de la solicitud» la que ha suscitado una mayor aversión en la doctrina. Con este pronunciamiento de la Corte, y los emitidos con posterioridad al hilo de nuevas proposiciones de referéndum, se ha ido dando cabida a diversos elementos dentro de la racionalidad exigible a la solicitud de consulta popular: claridad, homogeneidad, exhaustividad.

Sabido es que la Corte ha mantenido en sucesivos pronunciamientos la exigencia de claridad. Pues bien ésta puede ser concretada a través de la formulación de la pregunta «en términos simples y claros» (Sent. n.º 16/1978), por «la

(43) «La Corte, en efecto, no puede arrogarse intervenciones que no sean sino la pura y simple "verificación" sobre el plano jurídico, de la aceptación de la iniciativa referendaria; procediendo de esta manera no deduce la autoatribución de poderes no prevista en ninguna norma, ni constitucional ni legislativa ordinaria, con el riesgo de transformar el control sobre la admisibilidad de la solicitud de referéndum en un control preventivo sobre la legitimidad de la abrogación». *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, 1981, Sent. n.º 26/1982, pág. 196.

(44) «La referencia a las leyes constitucionalmente obligatorias se demuestra viciada en un equívoco de fondo. La fórmula en cuestión hace pensar en aquellas leyes y no otras, cuyo actual contenido normativo es indispensable para concretar las correspondientes previsiones constitucionales». *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, 1978, Sent. n.º 16/1978, pág. 154.

necesidad de que la consecuencia de la abrogación sea clara e inmediatamente inteligible en el momento del voto» (Sent. n.º 27/1982) (45). A *sensu contrario*, se ha manifestado por la inadmisibilidad cuando la cuestión sometida a consulta está privada «de aquella claridad que asegura la expresión del voto» responsable (46).

A los anteriores criterios se le ha incorporado la exigencia de homogeneidad en la solicitud identificando su ausencia con la violación del derecho a expresar libremente el voto (Sent. n.º 16/1978), puesto que «el elemento esencial de la homogeneidad de las cuestiones debe de estar incluso en aquel sentido en el que la unitariedad de la propuesta abrogativa emerja de la constatada existencia de un principio común unívocamente inspirador de la norma» (47).

Para finalizar esta breve referencia jurisprudencial baste reseñar la configuración de la exhaustividad como nuevo criterio en el enjuiciamiento de admisibilidad, introducido por la Sentencia n.º 27/1981. Entiende en esta ocasión la Corte que la inadmisibilidad puede derivar no sólo de que el objeto de la consulta sea múltiple y heterogéneo sino también de la ausencia de «claridad, simplicidad y coherencia» que deberían derivarse «de la combinada lectura de la abrogación

(45) *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, 1982, Sent. n.º 27/1982, pág. 289.

(46) Pronunciamiento realizado con ocasión de la inadmisibilidad de la propuesta de referéndum sobre la caza contenido en la Sent. n.º 28/1987.

(47) *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale* 1982, Sent. n.º 27/1982, págs. 288-289. En este mismo sentido también Sent. n.º 26, 27, 28, 29/1981, 27/1982 y 28/1987. Pero no es posible resumir en términos de identidad la materia que se somete al referéndum y la matriz racionalmente unitaria de la solicitud como dos caras de la misma moneda. MODUGNO, E.: *Op. cit.*, pág. 2093. Ahora bien, en algunas ocasiones los elementos valorativos utilizados por la Corte han alcanzado incluso a la formulación de la petición de referéndum «por defecto», esto es, cuando la Corte entiende que en la solicitud existe una falta de homogeneidad que se deriva no de la ausencia de una matriz racionalmente unitaria sino de la ausencia de «claridad, simplicidad y coherencia» que se derivan de la «combinada lectura de la abrogación solicitada y de lo no solicitado» que ya se apunta en la Sent. n. 22/1981 y que expresamente se formula en la Sent. n.º 27/1981. Se puede hablar también de una especie de heterogeneidad sobrevenida derivada de una modificación parcial de la norma objeto de la consulta. Pero además, la contradicción entre la solicitud de abrogación de una disciplina y la falta de solicitud de la abrogación de otra en el mismo contexto normativo, indudablemente ligada a aquella que se quiere abrogar, puede dar lugar a una resolución de inadmisibilidad. En igual sentido cabe la inadmisibilidad de aquella solicitud que no contenga la completa disciplina del principio objeto de la derogación.

Ahora bien, la verificación de la heterogeneidad de la cuestión objeto de la solicitud de consulta presupone la búsqueda conjunta o separada al menos del objetivo que se persigue con la consulta, de la demanda concreta e incluso, como ha demostrado la jurisprudencia de la Corte, del efecto abrogativo consiguiente, extremo este que ha permitido afirmar como «el juicio de homogeneidad está esencialmente concretado con el juicio político y no lógico-jurídico» (SALERNO, G. M.: *Op. cit.*, pág. 241) con el riesgo de que el juicio en torno a la homogeneidad se efectúe «sin parámetros predeterminados» por parte de la Corte.

solicitada» (48) requisito éste que ha sido considerado como de «orden negativo» porque no se produce la inadmisión por exceso en la propuesta de consulta sino más bien por defecto (49).

3. *La jurisprudencia autorre restrictiva de la Corte*

A partir de 1987 se puede apreciar cierta evolución tanto de las iniciativas referendarias como en la jurisprudencia autorre restrictiva de la Corte. De una parte, las consultas de 1987 responden más a una estrategia interna de la coalición gobernante. Son los propios miembros del pentapartido los que promueven los referéndum como medio para derogar una legislación ya obsoleta. Sin embargo, hay una sospecha de instrumentalización de la consulta. Los temas no tienen un carácter central, ni de ellos se deduce una polarización social. Quizá la justificación de la consulta haya que buscarla en la reestructuración interna de los partidos miembros de la coalición gobernante y las tensiones en el seno de la Democracia Cristiana.

Por su parte la Corte ha llevado a cabo nuevas aportaciones interpretativas con la Sentencia n.º 29/1987 que declaró la inadmisibilidad de la propuesta de referéndum abrogativo de algunas disposiciones de la ley de 24 de marzo de 1958, núm. 195 sobre el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura. En concreto, los promotores de la consulta pretendían la derogación de la normativa que regulaba la elección de los miembros togados del Consejo Superior de la Magistratura (arts. 25, 26 y 27). Pero en esta ocasión la Corte ha introducido nuevos requisitos para la admisibilidad de la solicitud: «la evidencia del fin intrínseco del acto abrogativo» (50) y la «indefectibilidad de la dotación de normas electorales por los órganos cuya composición electiva está prevista expresamente en la Constitución» (51). Con estos nuevos criterios se vuelve a plantear el alcance del juicio de admisibilidad que según reiterada jurisprudencia de la Corte no debe de extenderse al juicio de legitimidad constitucional derivado del resultado abrogativo de la consulta (52). No cabe duda que nuevamente se produce una

(48) *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, 1981, Sent. n.º 27/1981, pág. 222.

(49) PINARDI, R.: «Guidizio di ammissibilità e razionalità delle richieste di referendum». *Diritto e Società*, 1988, núm. 4, pág. 634.

(50) Esta exigencia se concreta en la necesidad de que los promotores expresamente indiquen en la solicitud el modo en el que la innovación que se propone puede representar una clara y neta alternativa a la disciplina objeto de la abrogación. CARNEVALE, P.: *Op. cit.*, pág. 327. En idéntico sentido BELLIS, R.: *Op. cit.*, pág. 382.

(51) Sent. n.º 27/1987, *Giurisprudenza Costituzionale*, pág. 169.

(52) Sentencias 10/72, 251/75, 161/78, 24, 26/81. Compleja se presenta la distinción entre la ilegitimidad constitucional y la inadmisibilidad, ya que estamos en presencia de dos enjuicia-

clara confusión entre uno y otro juicio que condiciona la admisibilidad de la solicitud además de erigirse en un nuevo límite de aquélla. Pero es quizá la extensión de la exclusión de referéndum a la normativa electoral la que plantea mayores dudas interpretativas que sólo con posterioridad, en la Sentencia n.º 47/1991, será abordada por la Corte con mayor precisión.

Ciertamente, en el pronunciamiento 29/1987 era la abrogación del sistema electoral del Consejo de la Magistratura la cuestión referendaria declarada inadmisibile; sin embargo, la posible extensión de esta inadmisibilidad a cualquier disposición referente al sistema electoral quedaba planteada. Pero la solución parcial a esta interrogante no tardó mucho en llegar, fue objeto de especial examen por la Corte Constitucional ante las tres solicitudes de referéndum planteadas en el año 1990. Ahora bien, como señala la propia Corte no cabía declarar la inadmisibilidad de las tres solicitudes automáticamente en virtud del antecedente de la Sentencia n.º 29/1987 (53). La Corte ha realizado un enjuiciamiento conjunto de las tres solicitudes pero fundamentando de modo individualizado cada una de ellas. La solicitud de abrogación de determinados aspectos de la normativa de elección de los miembros del Senado si ha recogido parcialmente los nuevos subcriterios introducidos en la precedente Sentencia 29/1987 en la medida que una vez indagada la intencionalidad de los proponentes, se ha considerado que estos no se han limitado a solicitar la abrogación de determinados aspectos de la norma electoral sino a «sustituir la disciplina establecida por el legislador por otra, diversa», pero también acudiendo a criterios ya consolidados en su jurisprudencia como falta de claridad y de univocidad en el planteamiento de la cuestión (54). Respecto a la abrogación parcial del sistema electoral en función del número de población, la Corte no ha dudado en desestimar la solicitud de

mientos diferentes: con el primero se hace referencia al producto normativo resultante mientras que, el segundo, opera exclusivamente sobre la petición de referéndum no pudiendo extenderse a la valoración del resultado normativo, por tanto ateniéndonos al orden cronológico no cabe la confusión entre ambos para evitar que una hipotética ilegalidad de la norma de resultado afectase a la inadmisibilidad de la solicitud de consulta. Sin embargo, y pese a que la Corte no aborda expresamente el enjuiciamiento de la situación legislativa consiguiente al éxito del referéndum, nada impide que a la luz del enjuiciamiento se acuda al complejo normativo en el que la ley está encuadrada. Teóricamente el juicio de admisibilidad tiene un carácter preventivo, necesario y abstracto frente al juicio de legitimidad constitucional posterior, eventual y concreto. Pero como ha señalado Modugno, «la causa de ilegitimidad futura eventual no es traducible en una causa de inadmisibilidad» (MODUGNO, F.: «Rasegna critica delle sentenze...», *Giurisprudenza Costituzionale*, Op. cit., pág. 2098). Aunque recientemente parece que la Corte ha corregido la jurisprudencia anterior al estimar «legítima la solicitud referendaria, advirtiendo que la consiguiente saturación normativa solamente podrá ser objeto de consideración sucesivamente, en un juicio de constitucionalidad». Sent. n.º 63/1990, *Giurisprudenza Costituzionale*, pág. 255.

(53) Sent. n.º 47/1991, *Il Foro.*, pág. 355.

(54) «El carácter objetivamente ambiguo tanto de la cuestión sometible a referéndum como de la norma de resultado viene a reflejar, de un lado, la ausencia de la univocidad de la demanda

referéndum al verificar la existencia de dos finalidades diferenciadas en esta consulta, el tratamiento electoral uniforme de la renovación de los órganos municipales y la limitación a los electores en poblaciones inferiores a 5.000 habitantes a votar candidaturas de una sola lista (55).

En cualquier caso, del pronunciamiento de la Corte 47/1991 parece desprenderse una clara ausencia de coherencia interna en la resolución de las tres solicitudes de referéndum, aunque ésta respondería parcialmente a un autoejercicio de limitación en orden a no introducir nuevos subcriterios interpretativos. Ciertamente la inadmisibilidad de dos de las tres solicitudes se basa en la ausencia de homogeneidad en aquéllas, pero ésta se extrae más de las consecuencias que se derivarían del resultado positivo de la consulta que de la estricta formulación teórica de las cuestiones, toda vez que en los tres casos se deducen claramente dos objetivos de la abrogación. De tal modo que el propio fallo jurisprudencial carece de coherencia y, sin embargo, la homogeneidad parece deducirse del juicio sobre el fin subjetivo perseguido por los promotores en el caso de la solicitud abrogativa de la normativa electoral de la Cámara y no así del Senado, donde un resultado positivo de la consulta podría deparar una parálisis eventual en el funcionamiento de este órgano constitucionalmente necesario (56).

Por tanto, la conclusión a que lleva la jurisprudencia en torno a los referéndum abrogativos no puede ser otra que la de constatar como el control llevado a cabo por la Corte de Casación —admisibilidad formal— y la Corte Constitucional —admisibilidad material—, no siempre ha respondido a una nítida diferen-

referendaria, esto es, la falta de una evidente finalidad intrínseca a la cuestión que garantice al ciudadano el ejercicio del voto con el debido conocimiento por la equivoicidad de la cuestión que persigue dos objetivos no necesariamente coincidentes (la abrogación del *quorum* de los votos válidos no inferiores al 65 por 100 y el paso al sistema mayoritario simple); de otro lado, la eventualidad de una parálisis temporal que esta incerteza relativa de la norma electoral aplicable, podría determinar en el funcionamiento de un órgano constitucionalmente necesaria como es el Senado». Sent. n.º 47/1991, *Il Foro...*, 1991, pág. 359.

(55) Formulada en estos términos la solicitud de consulta directa, la Corte entiende que son susceptibles de generar incerteza sobre las consecuencias que se derivarían de la abrogación, persistiendo dudas sustanciales en orden a la posibilidad de disgregarse de la *ratio* del sistema electoral actualmente previsto para los municipios inferiores a 5.000 habitantes, ante la libertad de elección de los candidatos entre más de una lista. Esta operación se presenta poco compatible con el carácter general del sistema mayoritario con voto limitado. Sent. n.º 47/1991, *Il Foro...*, pág. 362.

(56) GIORGIS, A.: *I Referendum...*, Op. cit, pág. 79. Sobre la homogeneidad y su concreción a través de la claridad, univocidad y congruencia por la doctrina ampliamente se ha puesto en evidencia como este enjuiciamiento de relación «entre los objetos o clases de objetos de la solicitud referendaria son indeterminables con suficiente objetividad si no se dan *a priori* criterios en base a los que determinar preventivamente el fundamento de la relación». BALBONI, E., «Parere sull'ammisibilità delle richieste in materia di leggi elettorali», en *I Referendum...*, pág. 187.

ciación de ambas fases. Pese a la existencia de un muy extendido sentimiento crítico hacia dicho control (57).

III. LA DIVERSA PROBLEMATICA EN TORNO A LOS REFERENDUM DEL 18 DE ABRIL

1. *La reciente jurisprudencia constitucional*

La triple iniciativa de referéndum para la reforma del sistema electoral que dio lugar a la consulta celebrada en 1991 constituye el comienzo de un procedimiento en el que la consulta directa a los ciudadanos se ha erigido en claro sustitutivo de la actuación parlamentaria para desbloquear el sistema político italiano. Ante la ausencia de acuerdo entre las fuerzas parlamentarias para introducir las modificaciones necesarias en el régimen electoral que dinamizase la vida política del país, la iniciativa referendaria ejercida por los ciudadanos se ha materializado en diversas propuestas de referéndum. Los promotores, Massimo Severo Giannini, Mario Segni o los Consejos Regionales de diferentes Regiones, han agrupado en su entorno a miembros de diversas formaciones y colectivos en un bloque transversal a los partidos políticos. La reacción de aquéllos, especialmente de los mayoritarios como el PSI en 1991, se ha destacado por su oposición a estas solicitudes al entender que tras ellas no había más que una provocación a las instituciones. Sin embargo, ante la celebración de esta consulta, se ha repetido una cierta apropiación por los partidos políticos del procedimiento de referéndum abrogativo para instrumentarlo a su favor convirtiéndolo, una vez más, en un test para ponderar el apoyo con que cuenta cada formación política en la población,

(57) «El *indirizzo* jurisprudencial de admisibilidad» nace y se desarrolla como tentativa para impedir o al menos limitar una utilización incorrecta del instrumento referendario. No es un misterio que al promover el referéndum «se persigue el objetivo muchas veces declarado por los propios promotores, de crear un verdadero y propio "circuito alternativo de expresión de la voluntad general" en el que consiente al cuerpo electoral la inmediata realización de un articulado programa político en sustitución o eventualmente en contraposición a los propios representantes». PINARDI, R.: «Giudizio di ammissibilità e razionalità delle richieste di referendum», *Diritto e Società*, 1988, págs. 613-614.

Ahora bien, no es posible dejar de interrogarse sobre si existen verdaderos parámetros objetivos para medir la racionalidad de las cuestiones sometidas a referéndum prescindiendo del contexto político, social, institucional, temporal, que necesariamente habrá influido en su formulación. Pero es evidente que si la Corte Constitucional fundamenta el enjuiciamiento de admisibilidad en la claridad y en la garantía de un voto consciente ciertamente «en ningún caso un juez puede renunciar a cumplir otra garantía fundamental: el rigor del razonamiento jurídico que se expresa a través de una adecuada motivación». BETTINELLI, E.: «Quando la Corte costituzionale non ragiona (giuridicamente)», *Il Foro...*, 1987, pág. 1364.

más allá del respaldo o rechazo de los ciudadanos de las disposiciones objeto de la consulta (58).

Sin embargo, el profundo éxito de participación en la consulta de 1991 para la supresión del sistema de preferencias en la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, ha propiciado el recurso al referéndum como instrumento imprescindible para desbloquear el sistema político. Además, se ha producido un desplazamiento en la preocupación de los ciudadanos hacia la modificación del régimen electoral como vía inexcusable para la reforma institucional. Pero esta expectativa no se ha visto satisfecha ante la imposibilidad de que los parlamentarios elaborasen una nueva normativa electoral. Tras la discutible Sentencia n.º 47/1991 sobre la inadmisión de la consulta abrogativa del sistema electoral en el Senado y los municipios, se ha incrementado la demanda de una profunda innovación en la normativa electoral de clara orientación mayoritaria. Ahora bien, del reciente conjunto de referéndum propuestos destaca junto a la derogación de la normativa electoral, la novedad que supone la iniciativa regional en la propuesta de consultas relativas al mapa competencial entre Estado y Regiones, frente a la ausencia de propuestas regionales anteriores.

Las materias sobre las que recaían las peticiones de consulta presentadas en el año 1992 y recientemente resueltas por la Corte Constitucional eran diversas, aunque no todas sobre cuestiones no planteadas con anterioridad. Se vuelve a interesar la consulta sobre el sistema electoral para elegir el Senado con una fórmula uninominal con correctivo proporcional así como se propone la extensión del sistema mayoritario a los Municipios con más de 5.000 habitantes. Con estas solicitudes de referéndum se pretende salvar las objeciones de la Corte Constitucional que motivaron la inadmisión de los referéndums solicitados a través de la Sentencia n.º 47/1991. Otras cuestiones sobre las que se formulan peticiones de referéndum son: la contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos, la propuesta de abolición del Ministerio de Participación Estatal, la eliminación de la intervención extraordinaria sobre el *Mezzogiorno* y del Ministerio de Agricultura.

Pese a la variedad de cuestiones objeto de las solicitudes de referéndum, se pueden agrupar temáticamente en torno a dos cuestiones esenciales. A la derogación de determinados textos normativos relacionados con Ministerios y Entes

(58) PESOLE, L.: «Considerazioni sulla sentenza di inammissibilità dei referendum sulla caccia», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1988, pág. 593. En este sentido también FROSINI, T. E.: «Leggi elettorali: la parola al popolo sovrano», *Parlamento*, 1990, pág. 23; LUCIANI, M.: «Il referendum impossibile». *Op. cit.*, pág. 523, y VOLPI, M.: «Il referendum tra rinnovamento e declino», *Politica del Diritto*, 1988, pág. 440, cuando señala que en términos generales el referéndum abrogativo ha resultado más un instrumento de disputa entre las formaciones políticas que un verdadero canal de participación para instaurar una comunicación entre el sistema político-institucional y la sociedad civil.

Públicos que contienen una atribución competencial en favor del Estado corresponden al menos en nueve de las trece solicitudes presentadas entre 1991 y 1992. Estas iniciativas están directamente relacionadas con el actual proceso de descentralización territorial del Estado italiano. La modificación del sistema político aun cuando se pretenda por vía indirecta concentra la finalidad de tres de las iniciativas. Finalmente, determinados aspectos en torno a la legislación sobre estupefacientes, asistencia sanitaria y rehabilitación de toxicómanos, completa el catálogo de disposiciones normativas cuya admisibilidad ha sido solicitada ante la Corte Constitucional.

En el primer grupo se incluyen las solicitudes de consulta derogatoria, total o parcial, de textos normativos a través de los que se regulan diferentes Ministerios así como su ámbito competencial (Ministerio de Participación Estatal, de Turismo y del Espectáculo, de Sanidad, de Industria y Comercio) y algunos Entes Públicos integrados en su organigrama (el Ente Nacional italiano para el Turismo, la administración de las Cajas de Ahorro y Monte de Piedad o el Servicio Sanitario Nacional), además de la intervención extraordinaria en el *Mezzogiorno*.

La intencionalidad de los promotores de estas consultas en la mayoría de los casos no es otra que la expansión competencial de las Regiones como han puesto de manifiesto los representantes de los Consejos Regionales ante la propia Corte Constitucional. Toda vez que la mayoría de estas solicitudes están suscritas por Consejos Regionales no sólo de Regiones con Estatuto especial, sino también ordinario. Aunque la iniciativa popular se ha hecho patente en otras peticiones de consulta como la correspondiente a la supresión del Ministerio de Participación Estatal, la iniciativa derogatoria de la intervención extraordinaria en el *Mezzogiorno*, la administración de las Cajas de Ahorro y Monte de Piedad o una de las dos solicitudes en torno al nivel competencial del Servicio Sanitario Nacional.

El segundo grupo de iniciativas referendarias de exclusiva iniciativa ciudadana afectan al sistema político en el régimen de financiación de los partidos políticos y en la normativa electoral para la renovación del Senado y de los Ayuntamientos. Además, sobre estas cuestiones ya fueron planteadas en el pasado iniciativas de referéndum. En el primer caso llegó a celebrarse aunque la falta de *quorum* impidió la producción del efecto derogatorio. Las reformas electorales para la renovación de los miembros del Senado y de los Ayuntamientos fueron desestimadas por la Corte en la anteriormente reseñada Sentencia n.º 47/1991, si bien en la presente ocasión los promotores han subsanado los defectos evidenciados por la Corte para su admisibilidad. Pero la modificación del sistema electoral se ha convertido en el elemento esencial de la reforma institucional para «desbloquear» la democracia italiana introduciendo el correctivo mayoritario sobre el proporcionalismo actual con el objeto de posibilitar la alternancia polí-

tica en el poder (59). Constituye ya un lugar común en el análisis del sistema político italiano la obligada referencia a las insuficiencias de su sistema muy proporcional que impide la formación de mayorías estables facilitando procesos de negociación de los votos y la perpetuación de la clase política dirigente. Por esta razón la reforma institucional que se pretende llevar a cabo comienza en la reforma del sistema electoral a través de la introducción del sistema mayoritario en la elección de las tres cuartas partes del Senado y en los Ayuntamientos con la selección directa del Alcalde por los ciudadanos. Se reduciría así la fragmentación actual de los partidos, posibilitándose el ejercicio estable del gobierno en consonancia con las exigencias de la representación política.

De este conjunto de solicitudes referendarias la Corte sólo ha estimado inadmisibles tres de ellas (60). Pues bien, de la reciente jurisprudencia parece derivarse el consentimiento del recurso al referéndum abrogativo, dentro del respeto a los límites propios del instituto, siempre que concurren los requisitos formales y sustanciales necesarios para la corrección de la consulta. La admisibilidad de diez de las iniciativas conlleva el reconocimiento al referéndum de una cierta «plasticidad política» (61) en la medida en que las iniciativas encuentren ubicación en el proceso general de evolución del sistema. Por tanto, si el fin intrínseco del acto abrogativo propuesto y la consiguiente abrogación son aprehensibles con claridad (Sent. n.º 32/1993, pág. 27), perceptibles de forma unitaria y clara y, del éxito de la misma no se derivan divergencias interpretativas que puedan causar parálisis en el funcionamiento de los órganos (Sent. n.º 33/1993, págs. 36), la Corte declarará la admisibilidad de la consulta. De tal manera que siempre que la estructura y finalidad de aquélla contenga principios cuya eliminación o perma-

(59) MASSARI, O.: *Op. cit.*, pág. 51.

(60) En la Sent. n.º 29/1993, la Corte declara inadmisibles la consulta popular relativa a varios preceptos del decreto del presidente de la República de 24 de julio de 1977, n.º 616 referidos a la competencia estatal sobre materias diversas: beneficencia pública, asistencia sanitaria y hospitalaria, formación profesional, ferias y mercados, agricultura y forestal, urbanismo, tutela del ambiente, etc., así como del art. 30 de la sucesiva ley de 23 de diciembre de 1978, n.º 833 del Servicio Sanitario Nacional. También se resuelve negativamente la solicitud de referéndum abrogativo de la ley 13 de marzo, n.º 296 de Constitución del Ministerio de la Sanidad, en la Sentencia n.º 34/1993. Por último en la Sent. n.º 36/1993, se contiene la declaración de inadmisión de la solicitud de referéndum relativa al Decreto regio de 9 de agosto de 1943, n.º 718, sobre cambio de la denominación del Ministerio de las Corporaciones, el Decreto luogotenenziale de 23 de febrero de 1946, n.º 223 sobre el reordenamiento de los servicios del Ministerio de Industria y de Comercio, y de la ley de 26 de septiembre de 1966, n.º 792, relativa al cambio de denominación del Ministerio de Industria y Comercio y de las Oficinas Provinciales y de las Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, anno 134, núm. 6, 8 de febrero de 1993 (Sents. n.º 26 a 38 de 1993).

(61) PILLON, B.: *Limiti del referendum abrogativo e Sent. n.º 47/1991 della Corte Costituzionale*, Tesi di Laurea, Università di Bologna, 1992, pág. 245.

nencia dependen de la respuesta que el cuerpo electoral emita podrá llevarse a efecto el referéndum (Sent. n.º 38/1993, pág. 48).

De este bloque jurisprudencial parece deducirse un nuevo giro de la Corte Constitucional que, sin abandonar su activismo se aleja de algunos pronunciamientos anteriores, al admitir el efecto manipulativo del referéndum, siempre que la intencionalidad de sus promotores aparezca claramente formulada, sin obstáculo alguno para su comprensión por los ciudadanos. Aunque como ha puesto de relieve Sáiz Arnáiz, la Corte Constitucional parece compartir la necesidad de llevar a cabo profundas reformas institucionales «pero sin cuestionar el *statu quo* (62). Esta podría ser la razón por la que se justifica la admisión de todas aquellas solicitudes de referéndum en las que el objetivo de sus promotores aparece nítidamente, sin provocar la menor incertidumbre en cuanto a sus consecuencias, para los electores.

Por contra, las causas aducidas por la Corte para la desestimación de las tres solicitudes restantes se fundamentan en su reiterada jurisprudencia en torno a la necesidad de claridad y homogeneidad del objeto de la misma (Sent. n.º 29/1993, págs. 20-21), la ausencia de unidad de la materia (Sent. n.º 34/1993, pág. 34) y su coherencia con la permanencia de otras normas conexas cuya abrogación no haya sido interesada (Sent. n.º 36/1993, pág. 42). Los promotores en los tres casos han sido los Consejos Regionales e incidían de algún modo en la distribución competencial entre el Estado y las Regiones, si bien, la Corte no ha entrado a valorar la oportunidad de la instrumentación de la consulta como elemento de desarrollo competencial de las Regiones, limitándose a reseñar la imposibilidad para el elector de aprobar o rechazar con el debido conocimiento la propuesta de abrogación. Ya que si el fin intrínseco de las mismas es operar una transferencia en favor de las Regiones, la subsistencia de otros preceptos de la misma norma cuya derogación no ha sido interesada (determinados preceptos del Decreto del presidente de la República de 24 de julio de 1977, n.º 616), o de un amplio bloque normativo sobre las mismas materias (Sent. n.º 34/1993, relativa a diversas disposiciones que determinan el ámbito competencial del Ministerio de Sanidad) impide una resolución coherente, toda vez que pese a la celebración de las consultas pervivirían otras cuya derogación no ha sido solicitada.

Hay que destacar también que dos de las solicitudes de referéndum admitidas por la Corte Constitucional no han tenido lugar de conformidad con lo prescrito en la ley n.º. 352/1970 (63), por la prontitud con que Gobierno y Parlamento han

(62) SÁIZ ARNÁIZ, A.: «El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, septiembre-diciembre 1992, pág. 250.

(63) En la Sent. n.º 31/1993, se declara admisible la consulta popular para la derogación de diversos artículos de la ley de 1 de marzo de 1986 que disciplina la intervención extraordinaria en

último disposiciones normativas sobre cuestiones objeto de algunas de las consultas. En efecto, decaerá la realización del referéndum, si antes de su celebración la ley o acto con fuerza de ley objeto de la consulta es derogada (64). No existe, en principio, razón alguna que impida al Parlamento continuar su tarea legislativa durante las sucesivas fases del procedimiento para realizar el referéndum abrogativo. Sin embargo, la derogación de la norma objeto del referéndum solicitado o la aprobación de una nueva norma sobre la misma materia, podría producir un innegable bloqueo de la iniciativa de consulta popular. Los promotores de la consulta verían frustrada su expectativa después de haber declarado la admisibilidad de la propuesta de referéndum la Corte Constitucional. Aunque no ha proliferado esta práctica obstruccionista, los promotores no han dudado cuando así ha sucedido en plantear ante la Corte un conflicto de atribuciones (65) al considerar bloqueada su iniciativa por la aprobación parlamentaria de una norma sobre la misma materia cuya innovación solo fuese formal o de detalle, sin modificar el contenido normativo esencial de los preceptos, ni los principios de la disciplina que se pretendía someter a referéndum.

De otro lado, la Corte Constitucional ha intentado conciliar la permanente competencia legislativa del Parlamento con la garantía del referéndum abrogativo, señalando la contradicción existente entre el artículo 75 de la CI y el artículo 39 de la ley n.º 352, en la medida en que este último precepto no prevé la celebración de la consulta, «si la abrogación del acto o de la disposición viene acompañada de otra disciplina sobre la misma materia, sin modificar ni el principio inspirador del conjunto de la disciplina preexistente ni el contenido normativo esencial del precepto singular» (66). Por tanto, si la ley sometida a referéndum

el *Mezzogiorno*. La Corte Constitucional en la Sent. n.º 33/1993, declara admisible la petición de referéndum derogatorio de varios aspectos de la ley electoral local aprobada por decreto del presidente de la República de 16 de mayo de 1960, n.º 570, así como de las modificaciones sucesivas sobre la elección de los órganos municipales con población superior a los 10.000 habitantes.

(64) Artículo 39 (LR): «Si antes de la fecha de celebración del referéndum, la ley o acto con fuerza de ley, o la disposición singular a la que se refiere el referéndum, es abrogada, la Oficina Central para el referéndum declarará que la operación queda interrumpida».

(65) La Constitución italiana atribuye a la Corte Constitucional competencia para conocer de los conflictos de atribuciones entre los poderes del Estado (art. 134); ahora bien, la propia Corte ha introducido una interpretación innovadora de esta imprecisa terminología. En efecto, frente a la tradicional concepción de los poderes del Estado-aparato, se da cabida al Estado-sujeto, reconociendo como sujeto legitimado para interponer un conflicto de atribuciones a los promotores de una iniciativa de referéndum abrogativo. En este sentido las Sents. n.º 68, 69 y 70/1978, resuelven positivamente los conflictos planteados por los promotores ante la inadmisibilidad sobrevenida acordada por la Oficina Central tras el pronunciamiento de admisibilidad inicial de la Corte Constitucional. *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, vol. II, 1978, págs. 433 y sigs.

(66) *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, vol. II, 1978, Sent. n.º 68/1978, pág. 443.

viene acompañada de otra normación sobre la misma materia, que no modifique los principios inspiradores del conjunto de la disposición preexistente, ni los contenidos normativos esenciales de los preceptos singulares, el referéndum se efectuará sobre la nueva regulación legislativa, en la medida en que no se han dispuesto los medios adecuados de tutela de los firmantes de la solicitud de referéndum. Concluyendo en estos supuestos la Corte con la anulación de la ordenanza de la Oficina Central que interrumpía el desarrollo del procedimiento de referéndum, una vez constatada la sustitución «meramente manipulativa» de la nueva norma (67).

La Oficina Central para el referéndum ha decidido cancelar la consulta sobre la abolición de la intervención extraordinaria en el *Mezzogiorno* ante la aprobación por el Gobierno del Decreto-ley de 2 de abril n.º 96 que permite innovar el tratamiento de esta cuestión de conformidad con los argumentos esgrimidos por los promotores de la consulta. Sin embargo, dos han sido, al menos, los problemas que ha planteado esta consulta: el procedimiento legal para evitar su celebración y el riesgo que para la unidad del Estado podría conllevar la escisión de la población por su ubicación regional.

De una parte la actividad legislativa reciente había sido ya orientada hacia la supresión del régimen especial del *Mezzogiorno* a través del Decreto-ley de 22 de octubre de 1992 n.º 415 y de la ley de 19 de diciembre de 1992 n.º 448 así como la intervención ordinaria en todas las zonas deprimidas del territorio nacional. Pues bien, ésta última norma contemplaba la supresión del departamento para la intervención extraordinaria en el *Mezzogiorno* y de la agencia para la promoción de su desarrollo, a partir del día 1 de mayo de 1993, fecha claramente posterior a la del 18 de abril previsto para la celebración de los referéndums. En este caso la técnica legislativa utilizada se ha concretado en la emanación por parte del Gobierno de un Decreto-ley que adelanta la supresión de dicho Ministerio al 15 de abril cumpliendo de este modo el requisito legal para que daceiga la consulta. Por otra parte, la supresión de esta consulta ha evitado la polarización de los ciudadanos en la jornada de la votación, en torno a la contribución económica del norte al sur ya esgrimida como arma electoral por la Liga (68).

La Ley 81/1993 de elección directa del Sindaco y del Presidente de la Provincia, de 25 de marzo introduce la elección directa del Alcalde por los ciudada-

(67) *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, vol. II, 1978, pág. 447.

(68) Un análisis detenido de esta cuestión se contiene en la Sentencia de la Corte Constitucional núm. 137 de 1 de abril y en la Ordenanza de la Corte de Casación del día 7 del mismo mes. *Il Foro...*, Parte I-20 abril 1993, págs. 1009 y sigs. Ley de 25 de marzo de 1993, n.º 81 de *Elezio-ne diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*.

nos así como el sistema mayoritario en la elección de los Consejos municipales. La aprobación de esta ley ha supuesto el decaimiento de la consulta popular por la transformación manifiesta que conlleva en el régimen electoral local (69). Esta nueva normativa ha sido puesta en aplicación el 6 de junio pasado cuando once millones de italianos fueron convocados a las urnas para la elección directa de Alcaldes en las elecciones administrativas parciales de importantes poblaciones entre las que se encuentran ciudades como Milán o Turín. Aunque pueda sorprender la rapidez de su aprobación, no cabe duda de la conveniencia de su introducción. Esta necesidad había quedado patente tras el referéndum de 1991 y, sobre todo, desde que Sicilia aprobó la Ley de 25 de agosto de 1992 n.º 7, para la elección por sufragio universal del Alcalde y de los Consejos municipales, con la introducción de la preferencia única.

Este régimen electoral recientemente puesto en práctica confiere un tratamiento diferenciado a los Ayuntamientos en función de su población. En los municipios con población inferior a 15.000 habitantes los electores, en la misma papeleta, deberán seleccionar al candidato a Alcalde y al candidato a concejal de la misma lista en la que se presente el primero estableciéndose legalmente un *collegamento* entre ambos. La lista más votada resultará premiada con una prima mayoritaria toda vez que sus integrantes ocuparán los dos tercios de los Consejos, el tercio restante se repartirá proporcionalmente entre las restantes listas en aplicación de la fórmula D'Hontd. Queda prohibida la expresión de preferencias por más de una lista. No está prevista la realización de una segunda vuelta en ningún caso. La elección en los municipios con más de 15.000 habitantes difiere de la anterior por que el elector no está obligado a seleccionar el candidato a concejal de entre la misma lista en la que figura el candidato a Alcalde. Si ningún candidato obtiene el 50 por 100 de los votos se realizará una segunda vuelta transcurridos quince días entre los dos candidatos más votados (70); posteriormente se aplicará una prima mayoritaria (60 por 100) a la lista en la que figure el candidato a Alcalde vencedor.

2. *Los objetivos de las consultas*

El referéndum en torno a la reforma del sistema electoral en el Senado propuesta por Mario Segni, ha permitido la abolición del *quorum* del 65 por 100 de

(69) La *Gazzetta Ufficiale della Repubblica* publicó el día 3 de abril la ordenanza de la Oficina Central para el referéndum que suspendía la celebración de esta consulta.

(70) La segunda vuelta ha tenido lugar el domingo 20 de junio confirmando las preferencias ya apuntadas en la jornada electoral del día 6 en torno a la Liga Norte que se consolida en toda la Italia septentrional y al PDS especialmente en el centro peninsular. La DC y el PSI, sin embargo, han sufrido un considerable retroceso más espectacular en la alcaldía de Milán en la que la Liga ha obtenido la mayoría absoluta.

los votos para la elección del Senado, introduciendo así un mecanismo que permitiría en cada colegio electoral la elección del candidato que obtenga más votos. De este modo tres cuartas partes del Senado (238 parlamentarios) serán elegidas por el sistema mayoritario uninominal, continuando el cuarto restante con el reparto proporcional (71). Por tanto, se prima la presencia de las grandes formaciones políticas aun cuando se mantiene una representación de las pequeñas a través del sistema proporcional para el resto de la composición de la Cámara. En favor del sí se han manifestado DC, PDS, el sector mayoritario del PSI, Liga Norte, PRI, PLI, PSDI, Lista Pannella y el sector minoritario de los Verdes. En contra La Rete, PRC, el sector mayoritario de los Verdes, MSI y el sector minoritario del PSI encabezado por Craxi y el ala izquierda del PDS seguidores de Pietro Ingrao. El voto positivo ha alcanzado el 82,7 por 100 de los emitidos frente al 17,3 por 100 en sentido negativo, si bien el mayor porcentaje de voto afirmativo ha correspondido al norte (87,4 por 100) y centro (81,8 por 100) para disminuir en el sur (76,5 por 100) y en las islas (72,7 por 100 (72). También los porcentajes de participación varían sustancialmente desde el 85,1 por 100 del norte y el 81,1 por 100 del centro al 64,8 por 100 de las islas y el 64,4 por 100 del sur, aunque el porcentaje final de participación a nivel estatal se encuentra en torno al 77 por 100.

El referéndum sobre la derogación de determinados artículos de la ley de financiación de los partidos políticos propuesto por Marco Pannella, persigue la desaparición de las subvenciones públicas ordinarias que perciben los partidos a través de sus grupos parlamentarios (73), persistiendo sin embargo, el reembolso de gastos electorales y que ha contado con el apoyo de todas las formaciones políticas. La derogación de esta norma no exime de responsabilidad penal a los involucrados en los recientes escándalos. El rechazo a este sistema de la opinión pública se ha manifestado en el voto favorable a su derogación del 90,3 por 100 de los válidamente emitidos.

La consulta popular en torno a diversos preceptos de la disciplina penal del consumo de estupefacientes no perseguía según sus promotores la legalización del consumo de las sustancias psicotrópicas sino exclusivamente del régimen penal aplicable a los toxicómanos (74). En efecto, Marco Pannella como promotor

(71) La Sent. n.º 32/1993, ha resuelto favorablemente la realización de un referéndum abrogativo de determinados preceptos de la ley de 6 de febrero de 1948, n.º 29 para la elección del Senado de la República.

(72) Los resultados de los diversos referéndums se corresponden con los publicados en el diario *La Repubblica* del 21 de abril.

(73) La Sent. n.º 30/1993, ha estimado admisible la consulta relativa a los arts. 3 y 9 de la ley de 2 de mayo de 1974, n.º 195 sobre la contribución del Estado a la financiación de los partidos políticos y normas sucesivas sobre esta materia.

(74) La Sent. n.º 28/1993, ha estimado admisible el referéndum para la derogación del Decreto del presidente de la República de 9 de octubre de 1990, n.º 309 «Texto único de la ley en materia de disciplina de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, prevención, cura y rehabilitación de los tóxico-dependientes».

de esta consulta pretendía la desaparición del régimen penal para los toxicómanos y consumidores esporádicos, si bien éstos serían objeto de sanción administrativa así como de retirada de pasaporte pero no les sería de aplicación la normativa penal, siempre que no tuviesen pendientes procedimientos por otros ilícitos penales. El régimen penal continuaría su aplicación para los traficantes. También se deroga la obligación de los profesionales de la medicina que debían informar a las fuerzas de orden público de todos aquellos consumidores y toxicómanos que acudían a sus consultas. Los partidarios del sí han sido PDS, Verdes, PSDI, PRC, La Rete, Lista Pannella. Por su parte tanto la DC como el MSI rechazan la derogación. PSI, PLI y Liga Norte han dejado libertad de voto. Quizá los diversos aspectos de la norma aprobada en 1990 para endurecer la lucha contra la droga, objeto de esta consulta, suscitan un mayor nivel de incertidumbre en la población que ha tenido su constatación en el menor nivel del voto positivo de todas las consultas (55,3 por 100).

El referéndum propuesto por Massimo Severo Giannini tenía por finalidad la abolición de la competencia del Gobierno para la elección de los Presidentes y Vicepresidentes de las Cajas de Ahorro y Monte de Piedad (75). El triunfo del sí en esta consulta supone el fin de la normativa actual que permite al Comité interministerial para el crédito y el préstamo y al Ministerio del Tesoro la elección de la cúpula de los cargos directivos de estas instituciones. A partir de ahora serán los Consejos de Administración respectivos quienes llevarán a cabo la elección correspondiente primando la competencia profesional sobre el clientelismo político. Salvo el PRC que ha dejado libertad de voto, las demás formaciones políticas han apoyado el sí. El respaldo ciudadano a esta iniciativa ha sido masivo a través del voto del 90 por 100 de los válidamente emitidos.

La propuesta de referéndum abrogativo del Ministerio de Participación Estatal formulada por Massimo Severo Giannini, estaba dirigida al total desmantelamiento de este Departamento que formalmente aún subsiste aunque de hecho carece de nivel competencial (76). Incluso por parte del Consejo de Ministros se ha procedido a la aprobación del Decreto que priva absolutamente de competencias a este Departamento en favor de los correspondientes a Privatizaciones e Industria, pero su no aprobación por parte del Parlamento ha hecho necesario la celebración de esta consulta. Solamente el PRC ha dejado libertad de voto, el resto de las formaciones se han manifestado a favor del sí. El rechazo al desmesura-

(75) La Sent. n.º 38/1993, contiene la admisibilidad de la solicitud de referéndum referente al artículo 2 del Real Decreto-ley 24 de febrero de 1938, n.º 204 referente a la norma para la administración de las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad de primera categoría.

(76) La Sent. n.º 27/1993, ha declarado admisible el referéndum para la derogación de la ley de 22 de diciembre de 1956, n.º 1589 relativa a la institución del Ministerio de la Participación Estatal, competente para la dirección de las empresas públicas o mixtas con participación pública.

do alcance del sector público italiano y su implicación en la crisis del sistema a través de la financiación irregular de las formaciones políticas ha sido también mayoritario entre la población (90,1 por 100).

El objeto del referéndum a iniciativa de la asociación ambientalista Amigos de la Tierra no ha sido otro que la derogación de los preceptos de la ley de reforma sanitaria que atribuía a la unidad sanitaria local y al Ministerio de Sanidad la competencia relativa al control y a la prevención de la contaminación ambiental, la tutela de la salud y de la higiene en los centros de trabajo (77). Los promotores además pugnan por la creación de una Agencia para el Ambiente que asumiese estas competencias integrada en el Ministerio para el Ambiente. Se han manifestado partidarios de la derogación la DC, el PSI, PRI, PSDI, MSI, Verdes, La Rete y la Lista Pannella. En contra se han manifestado el PDS, PRC y el PLI. Sólo la Liga del Norte ha dejado libertad de voto. El resultado arrojado por el escrutinio es del voto positivo del 82,5 por 100 de los válidamente emitidos.

Con el referéndum sobre el Ministerio de Agricultura se ha perseguido su completa abolición así como la transferencia de todas sus competencias a las Regiones (78). Sin embargo, tras la desaparición de este Departamento se hace necesario la creación de un órgano de coordinación de las Regiones y de representación del Estado en las Comunidades Europeas y en las organizaciones internacionales del sector agrícola. A favor del sí se han pronunciado el PDS, PSI, PSDI, PRI, Verdes, La Rete, la Liga del Norte y la Lista Pannella. En contra, la DC, el MSI y el PLI. El PRC ha dejado libertad de voto. El respaldo a esta propuesta se ha situado en torno al 70,1 por 100.

El referéndum sobre la supresión del Ministerio de Turismo y del Espectáculo planteaba la desaparición de este Departamento y la transferencia de todas sus competencias a las Regiones pero al igual que la consulta sobre el Ministerio de Agricultura, exigiría la actuación normativa para el establecimiento de un órgano de coordinación en este ámbito competencial (79). Sólo ha propugnado el no el MSI dejando libertad de voto el PRC. La transferencia competencial a las Regiones en materia de turismo ha contado con un apoyo elevado (82,2 por 100).

(77) En la Sent. n.º 37/1993, la Corte Constitucional considera admisible la solicitud de referéndum abrogativo referente a diversos preceptos de la ley de 23 de diciembre de 1978, n.º 833 del Servicio Sanitario Nacional.

(78) La Sent. n.º 26/1993 considera admisible el referéndum para la derogación del art. 1 del Real Decreto de 12 de septiembre de 1929, núm. 1661 relativo a la transformación del Ministerio de Economía Nacional en Ministerio de Agricultura y Forestal, así como la derogación del Real Decreto de 27 de septiembre de 1929, núm. 1663 referente a la repartición de los servicios de competencia del Ministerio de Economía Nacional entre los Ministerios de Agricultura y Forestal y el Ministerio de las Corporaciones.

(79) La Sent. n.º 35/1993, ha estimado favorablemente la celebración del referéndum abrogativo en torno a la ley de 31 de julio de 1959, n.º 617 de institución del Ministerio de Turismo y del Espectáculo.

La campaña del referéndum se ha centrado básicamente en las consultas relativas a la reforma electoral del Senado y la financiación de los partidos políticos. En el segundo caso, todas las fuerzas políticas parecen estar de acuerdo en torno a la necesidad de operar una modificación sustancial de la normativa en vigor aunque las discrepancias aparecen desde el momento en que se pretende dotar de nueva regulación a esta materia. Sin embargo, respecto a la reforma electoral del Senado dista mucho de la unanimidad. Además, los partidarios de la supresión del sistema proporcional tampoco coinciden en el nuevo sistema electoral que se debería establecer.

La propuesta de la DC va dirigida en una doble dirección. De una parte hacia el establecimiento de una prima de mayoría que posibilitaría a las fuerzas políticas con mayor respaldo electoral (por encima del 43 por 100) la atribución de un cierto número de escaños más. También se propone como complemento de esta medida la introducción en el sistema político italiano de la moción de censura constructiva como elemento de estabilización de los gobiernos.

Por su parte el PSI propugna la introducción en el sistema político de un presidente de la República de elección directa por los ciudadanos al que se le confiaría una función esencialmente arbitral. Sin embargo, no parece existir unanimidad en esta formación política en cuanto al sistema electoral toda vez que Craxi, no ha ocultado su preferencia por el sistema proporcional que podría mantenerse, si bien con la introducción de una cláusula para reducir la presencia en la Cámara de las pequeñas formaciones políticas.

El PDS aboga por el establecimiento del colegio uninominal pero con la celebración de una segunda vuelta en caso de que en la primera no se obtenga por ninguna formación política la mayoría absoluta; también se pretende un reforzamiento del ejecutivo con la introducción de la elección del Primer Ministro por las Cámaras, así como la elección directa del Jefe del Estado.

Como se ha puesto de relieve, las diversas propuestas de reforma inciden en la necesidad de corregir el sistema proporcional como freno al multipartidismo forzando la coalición de fuerzas políticas, el reforzamiento del ejecutivo frente al Parlamento, así como del rol arbitral del presidente de la República elegido por los ciudadanos.

Pero la limitación esencial que presenta el referéndum abrogativo como demuestran las recientes consultas, es la ausencia de medios de recepción de los resultados de la consulta en el interior del sistema político. El referéndum se configura como instrumento de legislación negativa, su eficacia jurídica es esencialmente negativa aun cuando puede actuar como condicionante estimulante además de la vinculación jurídica de sus resultados. Ciertamente este instrumento de participación política directa ha asumido el rango de «instrumento estratégico» (80) para incidir sobre el sistema político italiano bloqueado, constituyendo

(80) LANCHESTER, F.: «La innovación institucional forzada: el referéndum abrogativo, entre el "estímulo" y la "ruptura"», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 78, pág. 19.

un claro estímulo para el Parlamento, pero no es posible derivar ulteriores consecuencias directas de la consulta más allá de la manifestación de una específica propuesta política, de un *indirizzo* de decisión pública.

IV. CONCLUSIONES

1. La celebración de los referéndum ha constituido, en el marco de inestabilidad gubernamental de la República italiana, un compás de espera entre el fin de un régimen político y su imprescindible regeneración, expresada mayoritariamente el 18 de abril. El Gobierno presidido por Giuliano Amato e integrado por todas las formaciones políticas derrotadas en las elecciones generales del 5 de abril de 1992 (socialistas, democristianos, socialdemócratas y liberales) ha dispuesto de una mayoría extremadamente precaria que la crisis económica y las *tangenti* ha minado en sucesivas mociones de confianza. Sólo se ha justificado su continuidad para posibilitar la realización de las consultas, constituyendo la dimisión de Amato el primer efecto directo de éstas.

Pero pese a la elevada participación en las consultas y el marcado sentido positivo de la respuesta ciudadana, no parece que haya habido una traducción unánime de estos resultados, más allá de la imprescindible constitución de un nuevo ejecutivo de concentración nacional en el que tuviese entrada el PDS. Sin embargo, no ha resultado tarea fácil la configuración del mismo; Scalfaro ha optado finalmente por un jefe de gobierno ajeno a las formaciones políticas tradicionales. Carlo Azeglio Ciampi, economista y ex-presidente del Banco de Italia, ha encontrado numerosas dificultades para la formación de un gobierno estable. Ciampi no ha dudado, en un primer momento, en abrir el gabinete al PDS y a los Verdes con la inclusión en el mismo de tres miembros de aquél y un integrante de estos últimos; aunque su inmediata dimisión, tras la no proliferación en sede parlamentaria del suplicatorio contra Craxi, ha obligado a recurrir a las formaciones políticas tradicionales. El nuevo ejecutivo integrado por democristianos, socialistas, liberales y socialdemócratas, ha obtenido la confianza parlamentaria en ambas Cámaras con el compromiso de no prolongar su duración tras la aprobación de la normativa electoral que dé cumplimiento al mandato expresado por los ciudadanos en el referéndum.

Por el momento los sucesivos procesamientos y escándalos en los que se han visto involucrados diversos integrantes de la DC y del PSI, han entorpecido la tramitación parlamentaria del proyecto de reforma electoral del Senado y la resolución de la virtual contradicción con el sistema proporcional de la Cámara de los Diputados. Mientras, desde los grupos minoritarios PRC, el neofascista MSI y el movimiento La Rete, se pide la realización de elecciones inmediatas, ante la posible reforma del sistema electoral que mermaría sus posibilidades.

2. Del análisis de las diversas consultas abrogativas llevadas a cabo desde 1974, parece derivarse una relativa tergiversación del referéndum abrogativo. La inicial previsión constitucional, ha dado paso a la instrumentalización de la consulta, atendiendo a las situaciones de gobernabilidad o crisis del sistema que, pese a haber evidenciado en algunos casos una clara disociación del ciudadano respecto de su adscripción política, a través del voto de opinión, no ha introducido en el sistema ninguna componente de interacción entre la sociedad y las instituciones. Incluso la utilización del referéndum con evidente afán plebiscitario en el año 1987 ha producido un incuestionable desgaste de esta institución ante la propia sociedad. En términos generales se puede afirmar que el referéndum abrogativo ha resultado más un instrumento de disputa entre las formaciones políticas que un verdadero canal de participación para instaurar una comunicación entre el sistema político-institucional y la sociedad civil (81).

Las formaciones políticas han prestado atención a los referéndum en la medida en que para sus intereses partidistas le ha resultado conveniente (82) y los ejemplos son numerosos. El Partido Radical con sus solicitudes múltiples ha pretendido introducir un *indirizzo* «de alternativa y de cambio» (83). Democracia Proletaria en 1981 como fuerza política extraparlamentaria pretendió alcanzar un cierto protagonismo entre los trabajadores con las solicitudes de referéndum sobre normas de ámbito sociolaboral. Incluso la iniciativa del Partido Comunista sobre la escala móvil constituía una clara contestación a la política económica gubernamental. Por último, en las iniciativas culminadas en las respectivas consultas del año 1987 era manifiesta la voluntad del pentapartido de proceder a la derogación de este bloque normativo dentro de una estrategia renovadora que bien pudo efectuarse en sede parlamentaria (84).

Ahora bien, el impulso personal (Segni, Giannini) o la reivindicación regionalista parecen haber sustituido en el ejercicio de la iniciativa referendaria a las formaciones políticas en la consulta de 1991 y en las de 1993. En efecto, a partir

(81) VOLPI, M.: «Il referendum tra rinnovamento e declino», *Politica del Diritto*, 1988, pág. 440.

(82) R. AGUILERA DE PRAT, C.: «Los efectos del referéndum abrogativo en el sistema político italiano», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, *Op. cit.* 127. En efecto, los partidos políticos «han conseguido reintroducirse en el referéndum, superponiéndose a las demandas concretas y prosiguiendo su confrontación habitual también en este tipo de consultas (...) los partidos castigados en un referéndum concreto por sus electores han recuperado después en las elecciones legislativas, los apoyos tradicionales».

(83) BERRETTA, P.: «Il referendum...», *Op. cit.*, pág. 376.

(84) El protagonismo adoptado por los partidos políticos en la presentación de solicitudes de referéndum ha motivado la caracterización de este fenómeno como de «fagocitación del referéndum abrogativo», en efecto, la «ocupación» del referéndum por las formaciones políticas entraña también una suerte de tergiversación de la concepción inicial de este instrumento. PANUNZIO, S.: «Riforme costituzionali e referendum», *Quaderni Costituzionali*, 1990, págs. 438-439.

de la consulta de 1991 parece que las propias formaciones políticas han contribuido a conferir al referéndum abrogativo la consideración de único instrumento de impulso del sistema político. Pero el recurso al referéndum encierra en sí mismo su propia contradicción. El efecto jurídico de las ocho recientes consultas no es más que el de derogar determinados preceptos, sin ofrecer una alternativa viable a cambio. Corresponde en todo caso al Parlamento la elaboración de la nueva normativa electoral y el temor a caer en un nuevo bloqueo se cierne sobre el reciente triunfo del sí mayoritario.

3. La participación ciudadana en los referéndum inicialmente ha sido considerable, alcanzado un elevado nivel en la consulta relativa a la derogación de la Ley de Divorcio en el año 1974 (88 por 100), para ir descendiendo en las sucesivas ocasiones en que ha sido convocado. En efecto, cuatro años después de la primera consulta, con motivo del referéndum sobre la Ley Real y la financiación de los partidos políticos, la participación se ha reducido casi siete puntos (81,4 por 100). En el año 1981 se mantiene la tendencia al descenso pero de una manera más moderada (79,6 por 100) con un cierto paralelismo con los comicios electorales de la época y un aumento significativo de los votos no válidos. Algo más de un punto ha disminuido la participación en el referéndum de 1985, para caer por encima de los 20 puntos en el año 1987 (65,2 por 100 de participación).

Quizá los resultados de la consulta de 1991 suponen un incremento considerable de la participación especialmente significativo no sólo por su valor cuantitativo (62,5 por 100) frente al 43 por 100 que participó en el referéndum sobre la caza y uso de pesticidas celebrado el 3 de junio de 1990, sino por la distribución geográfica de esta participación. En efecto, el 62,5 por 100 de participación en el referéndum con casi el 95 por 100 de los votos favorables a la abrogación del sistema de preferencias hasta reducirlo a una, rompe todos los pronósticos elaborados especialmente desde las filas socialistas que habían propuesto la abstención. Ahora bien, los resultados de participación permiten constatar que más del 50 por 100 de los votos emitidos son de zonas meridionales, en las que pese a las interferencias en la vida política de elementos ajenos a ésta, la población ha manifestado un inequívoco interés por la supresión de las preferencias como demuestra el hecho de que en Calabria votase el 41 por 100 frente a una tendencia anterior fuertemente abstencionista. Por último, del elevado número de participación en los referéndum del 18 de abril (76,9 por 100) se desprende el enorme eco de que han sido objeto las referidas propuestas abrogativas, aun cuando los niveles de participación y de voto positivo siguen duplicando en el norte a los emitidos en el sur. Sin olvidar que la concentración de las diversas consultas en una única jornada ha propiciado la mayor participación.

4. El sentido del voto mayoritario en las ocho primeras consultas ha sido claramente contrario a la abrogación de la norma. Aunque se comienza a percibir una inflexión en la consulta sobre la escala móvil en el año 1985, las preferencias

proabrogación alcanzan el 45 por 100 de los participantes. Sólo con ocasión de los 5 referéndum de 1987, el voto favorable a la abrogación es mayoritario, obteniendo el máximo número de votos la supresión de la Inquiriente (85,1 por 100), continuando esta trayectoria en el referéndum sobre la ley electoral de la Cámara de 1991 con casi el 95 por 100 de los votos validos favorables a la abrogación. Tendencia que se confirma con los elevados resultados positivos de al menos siete de las consultas superior al 70 por 100 y sólo en el caso de la derogación de las penas de cárcel para los drogodependientes se ha situado el voto positivo en el 55,3 por 100

5. En cualquier caso el alcance de los referéndum abrogativos siempre es limitado. No puede negarse su virtualidad como un «ejercicio colectivo del derecho a la información» (85), incluso como instrumento que permite el debate interno y la reflexión de los ciudadanos. Pero el marcado carácter negativo de la consulta abrogativa implica necesariamente la ulterior intervención del legislador, toda vez que no es posible deducir una normación positiva específica de la derogación. Esta es, por tanto, la limitación esencial del referéndum abrogativo, que sólo puede operar como estímulo pero en ningún caso con carácter propositivo. Pese a todo, es preciso reconocer que el referéndum ha cumplido, tras la aparente función negativa de simple abrogación, una innegable «innovación legislativa», con gran alcance en la vida institucional y en el sistema político.

(85) COTTURI, G.: «Dopo Chernobyl. Potere, conoscenze, decisione», *Democrazia e Diritto*, suplemento al núm. 3, Maggio-giugno, 1986, *Op. cit.*, pág. 159.