

UN PASO ADELANTE EN LA REFORMA INSTITUCIONAL ITALIANA: LA INTRODUCCION DE LA PREFERENCIA ELECTORAL UNICA TRAS EL REFERENDUM DEL 9 DE JUNIO DE 1991

Por ROBERTO VICIANO PASTOR

SUMARIO

- I. ORIGEN DE LA CONSULTA REFERENDARIA.—II. EL PROCESO REFERENDARIO.
III. EL RESULTADO DEL REFERÉNDUM.

Desde hace años, un interminable debate entre las fuerzas políticas italianas sobre la reforma institucional reaparece intermitentemente ante la opinión pública, sin que se acometa reforma alguna. Los intereses de los detentadores del poder político evitan que pueda prosperar cualquier modificación. El acuerdo parece verdaderamente imposible, puesto que cuando la reforma puede beneficiar a quienes ostentan la mayoría es sistemáticamente boicoteada por la minoría y, con mayor motivo, a la inversa. Ello provoca el mantenimiento del *statu quo* de unas fuerzas políticas interesadas en conservar al menos su actual parcela de poder.

Entre los aspectos cuya modificación se estudia destacan los mecanismos electorales. Parece una opinión extendida entre la clase política italiana que la sola reforma de las instituciones no tiene una gran validez si no va acompañada de otras reformas procedimentales.

Además, hay que tener presente que el hastío ante tantas propuestas de reformas institucionales incapaces de cuajar en resultado positivo alguno ha

fortalecido algunas posiciones minoritarias y pragmáticas que, abandonando la línea de los grandes cambios, optan por una relectura de la Constitución, tomando como eje del sistema al ciudadano y las ideas y aspiraciones de los constituyentes (1). Consiguientemente, este sector doctrinal propone la reforma no de los grandes principios, sino la reforma de las normas de desarrollo de la Constitución, que han sido, bien las que han adulterado el sistema, bien las que no han sabido atajar las desvirtuaciones del mismo.

En esta postura minoritaria podemos encuadrar el intento de un grupo de representantes de diversos partidos y fuerzas políticas que, izando la bandera de la honestidad y la higiene política, han recurrido al pueblo (2) para llevar adelante sus propuestas de cambio, con los resultados que aquí vamos a analizar.

Vamos, pues, a describir someramente el origen y proceso de esta consulta referendaria sobre procedimientos electorales, los resultados y un breve análisis de los mismos.

I. ORIGEN DE LA CONSULTA REFERENDARIA

Con el fin de conseguir una reforma de algunos aspectos de las leyes electorales italianas, en abril de 1989 se constituyó, bajo la presidencia del diputado de la Democracia Cristiana, D. Mario Segni, un «Movimiento para la reforma electoral». Tal «Movimiento» surgió con tres objetivos concretos: promover la realización de tres referenda abrogativos (3) que tuvieran como objeto, respectivamente, algunos aspectos de las leyes que regulan la elección del Senado, de la Cámara de los Diputados y de los Ayuntamientos. Para cada uno de dichos referenda se constituyó un Comité promotor, tal como está previsto en la Ley 352/1970, de 25 de mayo, concerniente a «Normas

(1) Como un claro ejemplo de esta corriente, puede consultarse N. OCCHIOCUPO: *Liberazione e promozione umana nella costituzione*, Giuffrè, Milán, 1988.

(2) Como ha señalado gráficamente el honorable SEGGI, líder del movimiento referendario, «el Parlamento ha demostrado su incapacidad para abrir el camino de estas reformas. Por eso una vez más nos vemos obligados a recurrir a los ciudadanos para hacer frente al inmovilismo de nuestro sistema y para romper los mecanismos a los cuales se debe hoy la crisis del Estado: la ineficacia de los gobiernos, la inestabilidad y la partitocracia. Nuestro objetivo es llegar a la reforma global de la política» (*La Vanguardia*, 29 septiembre 1991, pág. 7).

(3) El primer apartado del artículo 75 de la Constitución establece que «se convoca referéndum popular para decidir la derogación total o parcial de una ley o de un acto con valor de ley cuando lo requieran quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales».

sobre los referenda previstos en la Constitución y sobre la iniciativa legislativa popular» (4). La sola constitución del Comité promotor suscitó un amplio debate en la sociedad italiana, que se ha prolongado incluso hasta después del referéndum, en el que se pusieron de relieve las ventajas del referéndum o, por el contrario, los inconvenientes del mismo desde el punto de vista político o jurídico (5).

(4) El artículo 7 de la Ley 352/1970 prescribe que el comité de los promotores, una vez constituido, tiene la obligación de presentarse a la Cancillería de la Corte de Casación para depositar la pregunta sobre la que pretende promover el referéndum. Tal iniciativa se anuncia en la *Gaceta Oficial* del día siguiente al depósito.

(5) Para seguir el debate doctrinal que se originó en la prensa escrita sobre la conveniencia de modificar determinados aspectos de las leyes electorales pueden consultarse: G. PASQUINO: «E se votassimo su como votare?», en *La Repubblica*, 18 abril 1989; F. LANCHESTER: «Con un referendum non si eviterebbe di restare al palo», en *Il Tempo*, 26 abril 1989; G. PASQUINO: «Referendum elettorale: scommessa di Occhetto», en *La Repubblica*, 6 enero 1990; S. LABRIOLA: «Plebisciti travestiti», en *Avanti!*, 6 enero 1990; P. ARMAROLI: «La trappola del referendum», en *Il Giornale*, 7 enero 1990; G. GIUGNI: «Referendum: ecco le regioni per cui e' sbagliato farlo», en *Avanti!*, 16 enero 1990; G. F. MIGLIO: «Le forbici non fanno legge», en *El Sole 24 ore*, 23 enero 1990; G. F. MIGLIO: «Il referendum sprecato», en *Il Sole 24 ore*, 8 febrero 1990; A. MANZELLA: «Legge tagliata con referendum», en *La Stampa*, 7 abril 1990; G. PASQUINO: «A decidere sarà il cittadino», en *Il Secolo XIX*, 11 abril 1990; A. BARBERÀ: «Questi referendum», en *L'Unità*, 13 abril 1990; F. D'ONOFRIO: «Dico no alla riforma elettorale e accuso el trasformismo», en *L'Unità*, 13 abril 1990; G. PASQUINO: «Ecco perché é utile il referendum sui Comuni», en *L'Unità*, 16 abril 1990; L. PALADIN: «Il referendum può dare la sveglia», en *Il Messaggero*, 23 abril 1990; G. AMATO: «La strada peggiore», en *Avanti!*, 25 abril 1990; G. PASQUINO: «Sulla grande riforma chiedo ad Amato...», en *L'Unità*, 26 abril 1990; P. ARMAROLI: «L'Italia in pillole», *Il Giornale*, 10 mayo 1990; P. ARMAROLI: «Quella strada é tutta in salita», en *La Nazione*, 11 mayo 1990; A. BARBERÀ: «Alternative per il voto cattolico», en *L'Unità*, 12 mayo 1990; P. ARMAROLI: «La paura di buscarle», en *Il Giornale*, 3 junio 1990; P. ARMAROLI: «La Repubblica al capolinea», en *La Nazione*, 4 junio 1990; P. ARMAROLI: «Consulta prima e firma poi», en *Il Giornale*, 10 junio 1990; A. LA PERGOLA: «Il nodo e la spada», en *Il Tempo*, 12 junio 1990; G. AMATO: «Referendum elettorali: la Costituzione violata», en *Avanti!*, 14 junio 1990; A. BARBERÀ: «Elegiamo il premier...», en *La Repubblica*, 22 junio 1990; G. AMATO: «Confusione referendaria», en *Avanti!*, 4 julio 1990; A. BARBERÀ: «A Giuliano Amato chiedo: ma il PSI per cosa é disponibile?», en *L'Unità*, 5 julio 1990; G. GIUGNI: «Il giocattolo referendum», en *La Repubblica*, 14 julio 1990; G. PASQUINO: «Il laboratorio dei referendum», en *La Repubblica*, 18 julio 1990; S. LABRIOLA: «Quel referendum é inammissibile», en *Avanti!*, 24 julio 1990; G. PASQUINO: «La forza di quelle 500 millafirme», en *L'Unità*, 2 agosto 1990; G. PASQUINO: «Di che parla Craxi quando strilla contro i referendum?», en *L'Unità*, 5 agosto 1990; A. BARBERÀ: «La via é aperta», en *Rinascita*, 12 agosto 1990; G. AMATO: «Quel referendum contro i socialisti», en *Corriere della Sera*, 9 septiembre 1990; G. PASQUINO: «Il rospo e la principessa», en *La Repubblica*, 11 septiembre 1990; A. BARBERÀ: «Riforme elettorali: si può anche me-

Con el fin de poder respetar los rígidos plazos anuales que la Ley 352/1970 fija para la propuesta y tramitación de un referéndum abrogativo (6), el 1 y el 8 de febrero y el 13 de marzo de 1990 los tres comités promotores, compuestos de tres grupos de personalidades de las más diversas orientaciones políticas y culturales, dieron comienzo al procedimiento para proponer los tres consultas referendarias sobre determinados aspectos de las leyes electorales. Los tres proyectos tenían como objetivo combatir la inestabilidad política del régimen italiano provocado por la conjunción del multipartidismo y la partidocracia, y que, según esta lectura, origina la ineficacia de las instituciones. Por ello, las reformas, como vamos a ver, estaban encaminadas a corregir el sistema electoral proporcional, añadiéndole rasgos propios de un sistema mayoritario, cuando no se buscaba sencillamente la transformación del sistema proporcional en uno mayoritario. Junto a esta preocupación común, también pretendían los promotores, sobre todo con la propuesta de reforma de la Ley Electoral de la Cámara de los Diputados, combatir la corrupción política, cuya práctica se ha visto favorecida por algunas normas jurídicas.

El primero de los tres referenda afectaba a la Ley Electoral para el Senado. Aunque, en principio, la elección de los senadores se rige por un sistema mayoritario, como es sabido, las exigencias de la Ley Electoral (7)

diare sulle differenze», en *L'Unità*, 4 octubre 1990; G. PASQUINO: «Difendere e referendum per fare una buona legge elettorale», en *L'Unità*, 4 octubre 1990; D. FISICHELLA: «Un referendum da rivedere», en *Il Tempo*, 9 octubre 1990; P. ARMAROLI: «Tiro incrociato sulla consulta», en *Il Giornale*, 11 octubre 1990; S. LABRIOLA: «Leggi elettorali un referendum inammissibile», en *Avanti!*, 24 octubre 1990; F. LANCHESTER: «Le strumentali alleanze de chi vuole i referendum», en *Avanti!*, 18 noviembre 1990; F. LANCHESTER: «I referendum? Illegittimi e pericolosi», en *Avanti!*, 30 noviembre 1990; G. AMATO: «Nessuna retromarcia», en *Avanti!*, 30 noviembre 1990; G. ZAGREBELSKY: «Regioni politiche», en *La Stampa*, 28 diciembre 1990; M. S. GIANNINI: «Tra lo Stato e il governo», *Il Giornale*, 30 diciembre 1990; F. LANCHESTER: «La polemica sui referendum: un motivo in più per le riforme», en *Avanti!*, 3 enero 1991; S. BARTOLE: «Norme spezzetate senza più logica», en *Avanti!*, 13 enero 1991; F. LANCHESTER: «Quei referendum incostituzionali e destabilizzanti», en *Avanti!*, 13 enero 1991; C. MEZZANOTTE: «Costituzione tradita dai referendum sulle leggi elettorali», en *Il Giorno*, 14 enero 1991; G. PASQUINO: «I referendum», en *L'Unità*, 15 enero 1991.

(6) Dicha Ley establece un amplio plazo anual para presentar propuestas de referéndum. Dicho período, que va del 11 de enero al 30 de septiembre (art. 32), determina todos los demás plazos del proceso que están regulados a fecha fija en la referida norma.

(7) La Ley Electoral del Senado establece que la elección de los senadores se realizará mediante colegios uninominales más pequeños que la región donde se proclamará senador el candidato que obtenga el 65 por 100 o más de votos (art. 17). Evidentemente, esta cantidad de votos no suele ser alcanzada por ningún candidato,

provocan que realmente acabe rigiendo un sistema proporcional. En efecto, según la Ley Electoral 29/1948, de 6 de febrero, sobre «Normas para la elección del Senado de la República» (y las sucesivas modificaciones e integraciones), si por el sistema mayoritario no se proclaman todos los senadores, los escaños sin ocupar por el primer escrutinio se otorgan a nivel regional, sumando los votos de todos los candidatos de cada partido político en la región y utilizando un sistema de escrutinio proporcional. La propuesta referendaria planteaba a los ciudadanos la posibilidad de sustituir el sistema proporcional por uno parcialmente mayoritario (8).

La segunda propuesta referendaria afectaba a la derogación de las normas contenidas en el «Texto único de las leyes para la composición y las elecciones de los órganos de la Administración municipal», aprobado mediante decreto del presidente de la República núm. 570/1960, de 16 de mayo, y las sucesivas modificaciones e integraciones (9). Con el referéndum se pretendía derogar los preceptos que limitan el sistema electoral mayoritario a los municipios con menos de 5.000 habitantes. En caso de aprobación de la propuesta referendaria, tal sistema se extendería a todos los municipios de la República.

La tercera propuesta pretendía la derogación de parte de las normas con-

lo que provoca que prácticamente todos los escaños se asignen con el procedimiento previsto subsidiariamente.

(8) A través de la derogación de parte de los artículos 9, 17, 18 y 19, en cada circunscripción uninominal infrarregional sería elegido el candidato que obtuviera más votos. Serían así elegidos 238 senadores (tantos como circunscripciones). Puesto que el Senado italiano está compuesto de 315 miembros, quedarían por elegir 77 senadores. Estos serían repartidos proporcionalmente a nivel regional entre los diversos partidos, no teniendo en cuenta para este reparto de escaños los votos obtenidos por el candidato que ya ha sido elegido por haber obtenido la mayoría. El sistema se asemejaría de este modo al vigente en Gran Bretaña para la elección de la Cámara de los Comunes, con una corrección proporcional que garantizaría la representación de las fuerzas minoritarias. De este modo, toda circunscripción estaría representada por un solo senador.

(9) En concreto, se solicitaba la derogación de parte del art. 11, del art. 12 y del artículo 27; parte del encabezamiento de la sección II del capítulo IV del Título II; el encabezamiento de la sección III del capítulo IV del Título II; los arts. 32, 33, 34 y 35; parte de los arts. 47, 49 y 51; parte del encabezamiento de la sección II del capítulo V del Título II; parte del art. 55; el encabezamiento de la sección III del capítulo V del Título II; los arts. 56, 57 y 58; parte del art. 60; parte del encabezamiento de la sección II del capítulo VI del Título II; el encabezamiento de la sección III del capítulo VI del Título II; los arts. 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 74; parte del artículo 75; parte del encabezamiento de la sección II del capítulo VII del Título II; el encabezamiento de la sección III del capítulo VII del título II; el encabezamiento de la sección III del capítulo VII del Título II, y los arts. 79, 80 y 81.

tenidas en el decreto del presidente de la República núm. 361/1957, de 30 de marzo, concerniente a la «Aprobación del texto único de las leyes que establecen las normas para la elección de la Cámara de los Diputados» (10). Con esta ley, Italia adoptó el sistema electoral proporcional para la elección de dicha Cámara. Los 630 escaños disponibles se repartían entre las 32 circunscripciones en que se fraccionó a estos efectos el territorio del Estado, teniendo en cuenta los datos del último censo general de la población. Los partidos o los grupos políticos organizados presentaban listas de candidatos para cada circunscripción, y según establecía el artículo 59 del Decreto anteriormente citado, cada elector debía votar a una lista con la facultad de expresar tres o cuatro preferencias, según la amplitud del colegio. Los nombres de los candidatos en las listas deben, consecuentemente, estar enumerados correlativamente con números árabes progresivos (11). La propuesta referendaria suponía la reducción a solo una de las preferencias que se pueden utilizar y la obligación de escribir el apellido entero del candidato que se quiere votar (12).

II. EL PROCESO REFERENDARIO

Del 10 de abril al 10 de julio de 1990 tuvo lugar la recogida de las 500.000 firmas para cada una de las solicitudes de referéndum. Las firmas recogidas fueron sometidas al examen de la Oficina Central de la Corte de Casación, que es la competente para analizar la validez de las mismas (13).

El 15 y el 29 de noviembre de 1990 fueron emitidas las tres ordenanzas

(10) En concreto, se proponía la derogación de parte del art. 4, del art. 58, del artículo 59, del art. 60, del art. 61 y de los arts. 68 y 76.

(11) Según el orden de precedencia determinado por la Oficina Central Circunscripcional en el senso del artículo 77 del Decreto de la Presidencia de la República número 361/1957.

(12) El art. 61 del Decreto de la Presidencia de la República núm. 361/1957 permitía al elector expresar las preferencias simplemente señalando su número de lista.

(13) El artículo 32 de la Ley núm. 352/1970 establece que las solicitudes de referéndum deben ser depositadas, incluidas las firmas de apoyo necesarias, cada año entre el 1 de enero y el 30 de septiembre ante la Oficina Central para Referenda existente en la Corte de Casación. El mismo artículo establece además que tal Oficina examina todas las solicitudes depositadas, y entre el 1 y el 31 de octubre pone de manifiesto a los promotores, a través de ordenanza, las eventuales irregularidades de las propias solicitudes o en la recogida de firmas, abriéndose un nuevo plazo, que finaliza el 20 de noviembre para sanar las deficiencias. Teniendo como límite máximo el 15 de diciembre, la Oficina Central debe emitir una ordenanza definitiva sobre la legitimidad de las solicitudes de referéndum.

definitivas, con las que la Oficina Central para el Referéndum declaraba la legitimidad de las solicitudes.

Después de la emisión de tales ordenanzas, las propuestas referendarias fueron elevadas, dentro del trámite preceptivo, a la Corte Constitucional, cuyo presidente fijó el día 16 de enero de 1991 como fecha para las consiguientes deliberaciones (14). Esta nueva fase dio lugar a que la polémica política se centrara en contraponer los supuestos aspectos anticonstitucionales de las propuestas frente a los argumentos que avalaban la constitucionalidad de los referenda derogatorios (15).

La Abogacía del Estado depositó el 10 de enero de 1991 tres memorias en las que se alegaban las causas de inadmisibilidad de las tres solicitudes referendarias (16), reconducibles en sustancia a una triple serie de argumentaciones: la primera de ellas, porque las leyes electorales no se encuentran incluidas entre las susceptibles de derogación referendaria; la segunda, porque la naturaleza de los tres referenda no era meramente abrogativa, sino también propositiva, y la tercera, por una evidente falta de homogeneidad de las correlativas preguntas.

Los comités promotores del referéndum, a su vez, depositaron el 12 de enero de 1991 una serie de memorias con las que replicaban a todas las excepciones de admisibilidad expuestas de contrario.

La Corte, mediante Sentencia núm. 47/1991, de 2 de febrero (17), se pronunció sobre la admisibilidad de los tres referenda propuestos (18). En

(14) De conformidad con el artículo 33 de la Ley núm. 352/1970, es competencia de la Corte Constitucional examinar el contenido de la solicitud de referéndum y deliberar sobre su admisibilidad antes del 20 de enero siguiente. Según lo estipulado por este mismo artículo, la sentencia de la Corte debe ser publicada antes del 10 de febrero siguiente.

(15) Este debate, que se produjo principalmente en la prensa, puede seguirse, entre otros, en los siguientes artículos: F. LANCHESTER: «Prova de saggezza», en *Avanti!*, 18 enero 1991; D. FISICHELLA: «Il no della Corte può essere una chiave di volta», en *Il Tempo*, 19 enero 1991; L. PALADIN: «Istituzioni in crisi e referéndum», *Il Messaggero*, 19 enero 1991; A. MANZELLA: «Senza referéndum e senza riforme?», en *La Repubblica*, 19 enero 1991; F. LANCHESTER: «Un sistema più moderno ed efficiente», en *Avanti!*, 19 enero 1991; G. DE VERGOTTINI: «I referendum devono restare abrogativi», en *L'Unità*, 26 enero 1991.

(16) El artículo 33, tercer apartado, de la Ley 352/1970 establece, en efecto, que «hasta tres días antes de la fecha fijada para la deliberación (de la Corte Constitucional), los delegados y los promotores de las solicitudes de referéndum».

(17) *Gazzetta Ufficiale delle leggi e dei decreti*, 1.ª serie especial, núm. 6, de 6 de febrero de 1991.

(18) Sobre la sentencia, pueden consultarse: P. BARILE: «Io critico la Consulta», en *La Repubblica*, 6 febrero 1991; P. ARMAROLI: «Consulta e referéndum: un match alla moviola», en *Il Giornale*, 12 febrero 1991.

la sentencia se afirmaba con carácter general que para que sean admisibles consultas referendarias tendentes a la abrogación parcial de leyes electorales deben cumplirse los siguientes requisitos:

a) «La propuesta referendaria debe incorporar la evidencia del fin intrínseco al acto derogatorio, esto es, la concreta *ratio* que lo inspira».

b) Que «la propuesta de derogación no exponga a tal órgano a la eventualidad, aunque sólo sea teórica, de paralizar su funcionamiento».

c) La propuesta referendaria debe ser unívoca, homogénea y conferir «claridad en la finalidad unidireccional y claridad en la estructura de la propuesta».

Con estas consideraciones previas, la Corte declaró la inadmisibilidad del referéndum sobre la Ley Electoral para la elección del Senado, afirmando que la propuesta era poco clara, por dos motivos: En primer lugar, porque la derogación parcial de la ley habría hecho de difícil aplicación los preceptos que quedarán en vigor para regir las elecciones, hasta el punto que podría originarse una futura parálisis del funcionamiento del Senado. Además, la propuesta fue considerada heterogénea porque «persigue dos objetivos no necesariamente coincidentes (la derogación del *quorum* de los votos válidos no inferiores al 65 por 100 y la transformación al sistema mayoritario simple)».

También rechazó la admisibilidad del referéndum sobre la Ley Electoral municipal. La motivación consiste en que la propuesta supone no sólo la cancelación de la diferencia entre municipios mayores y menores, sino también la abolición del *panachage*, la facultad de los electores en los municipios pequeños de votar candidatos presentes en listas diversas. En resumen, la Corte Constitucional entiende que no sólo se trata de una propuesta derogativa, sino también de una propuesta de creación de nuevas reglas jurídicas. No hay que olvidar que el referéndum no puede suponer la alteración de la *ratio* de la legislación en la que incide.

Por el contrario, la Corte Constitucional declaró admisible el referéndum sobre la Cámara de los Diputados, ya que sus promotores han demostrado «la máxima coherencia al proponer la derogación de todo lo que permitía de cualquier modo restar claridad a la única preferencia consentida». La intención de los promotores, afirmó la Corte, «es la de reducir la posibilidad de fraude y prácticas electorales que no corran parejas a la dosificación de los votos de preferencia».

Con esta sentencia, las posibilidades de reforma del sistema electoral a través del referéndum quedaron limitadas a la Ley para Elección de la Cámara de los Diputados. Sin embargo, la importancia de la institución afectada y el hecho de que el referéndum quedara planteado desde el primer

momento como el más importante intento anticorruptor llevado a cabo desde la Segunda Guerra Mundial, propició que se abriera una campaña referendaria durante la cual no sólo no descendió el interés ciudadano, sino que se asistió a una fuerte reactivación de la polémica ciudadana y doctrinal (19).

Además, se produjo un insólito fenómeno de agrupamiento entre personas de partidos que tradicionalmente han mantenido posiciones ideológicas contrapuestas. Por ello el referéndum, además de su relieve jurídico, adquirió una importancia política determinante. Lo demuestra el hecho de que se ha incorporado al vocabulario político italiano una nueva palabra: «transversalidad» o «partido transversal», con el que se quiere denominar al conjunto de individuos que, prescindiendo de su adscripción ideológica, se unen para alcanzar un determinado fin que entienden beneficioso para la vida política y la profundización democrática.

Se denomina transversal porque corta horizontalmente los bloques tradicionales, colocándose como alternativa a los esquemas predeterminados. Por este motivo, el voto del 9 de junio ha significado muchísimo para los ciudadanos italianos, los cuales han podido asistir a una toma de posición a favor del «sí» por parte del Partido Democrático de la Izquierda (PDS, el renovado Partido Comunista italiano), en cuyo seno, por primera vez desde su nacimiento, la minoría de Ingrao se ha manifestado conforme con la mayoría de Occhetto. También se han mostrado partidarios del «sí» el Movimiento Social Italiano (MSI-DN), el Partido Republicano (PRI), el Partido Liberal (PLI), la Rete, el nuevo partido anticorrupción, fundado por el ex alcalde de Palermo Leoluca Orlando (ex DC) y, además, una serie de grupos de presión de las más diversas tendencias. Sin embargo, la decidida

(19) Sobre las opiniones doctrinales durante la campaña referendaria, pueden verse: G. GIUGNI: «Come rinnovare el meccanismo elettorale», en *Avanti!*, 19 febrero 1991; R. BARBERÀ: «Divo a Craxi e alla DC: il referéndum serve anche a voi», en *L'Unità*, 23 abril 1991; C. F. PASQUINO: «Caro Ciriaco sul referéndum...», en *L'Unità*, 24 mayo 1991; A. BARBERÀ: «Una preferenza unica per impedire i brogli», en *El Secolo XIX*, 31 mayo 1991; A. BARBERÀ: «Un primo passo per cambiare», en *Il Tempo*, 1 junio 1991; F. LANCHESTER: «Legittimo non recarsi alle urne», en *Avanti!*, 4 junio 1991; G. PASQUINO: «Un voto per cambiare», en *Il Messaggero*, 5 junio 1991; G. PASQUINO: «Costringere a cambiare», en *Corriere della Sera*, 5 junio 1991; P. BARILE: «Non vogliamo più essere truffati», en *La Repubblica*, 6 junio 1991; L. PALADIN: «In ogni modo qualcosa cambia», en *Il Messaggero*, 6 junio 1991; A. BARBERÀ: «Perché sì», en *Il Messaggero*, 7 junio 1991; G. ZACREBLESKY: «Dietro le quinte del referéndum», en *La Stampa*, 7 junio 1991; L. CARLASSARE: «Con un 'sì' riforme più facili», en *Il Sole 24 ore*, 8 junio 1991; G. MIGLIO: «Sì contro il sistema», en *Corriere della Sera*, 8 junio 1991; F. LANCHESTER: «Perché sono contro questo referendum», en *Avanti!*, 9 junio 1991; A. MANZELLA: «Andiamo alle urne, ne vale la pena», en *La Repubblica*, 9 junio 1991.

postura de estos partidos no ha impedido, como consecuencia de la transversalidad, que importantes miembros y representantes políticos de los mismos hayan optado por defender otras posiciones.

Las razones por las que el «partido transversal» ha tomado postura a favor del «sí» tienen más importancia política que jurídica. Con la introducción del sistema de la preferencia única se da un duro golpe al clientelismo, impidiendo la práctica de las llamadas *cordatte* (20), reduciendo, a través de la obligación de escribir el apellido completo del candidato que se quiere votar, la posibilidad de fraude electoral.

Precisamente, al ser concebida la reforma como un sistema de evitar la corrupción política y la influencia de las redes mafiosas en la política italiana, pocos han sido los grupos que propugnaron el «no». Y los que lo hicieron adoptaron esta posición desde una acreditada honestidad y por entender que se producía un retroceso en las conquistas democráticas de los italianos. Los partidos que tradicionalmente más se han beneficiado de la corrupción política, por el contrario, optaron por rechazar el referéndum y la participación en el mismo, sabedores de que una corta participación suponía que no pudiera prosperar la reforma.

Se han mostrado partidarios del «no» el Partido Socialdemócrata (PSDI) y Democracia Proletaria (DP) y diversos políticos de los partidos anteriormente citados. Estos entendieron la preferencia única como un remedio peor que la enfermedad que se quería curar. Las razones del «no» se ciñen a dos aspectos: En primer lugar, que la preferencia única penaliza a los más débiles, que con las preferencias múltiples podían aliarse entre sí para hacer frente a los candidatos más poderosos y con mayores recursos económicos. Una sola preferencia acabaría premiando también a los candidatos oficiales de los partidos, los cuales están respaldados por la campaña electoral, sufragada por el partido. Consiguientemente, el poder de los partidos no disminuiría, sino que, al contrario, aumentaría en importancia. En segundo lugar, que la preferencia única restringe la libertad de los ciudadanos, constriniéndolos a primar tan sólo a un candidato.

(20) El término se utiliza para designar la práctica política por la que, en régimen de preferencias múltiples, tres o cuatro candidatos de la misma lista se ponen de acuerdo para hacer campaña electoral juntos, utilizando pasquines, manifiestos y todo cuanto lícitamente (aunque a veces no tan lícitamente) puedan usar. De este modo, aunque cada candidato sólo pudiera movilizar un número de 3.000 electores, globalmente los votos que recibirá serán 12.000 (los suyos más los de aquellos tres que hacen la campaña conjuntamente con él). Este intercambio de preferencias se organiza habitualmente desde las secretarías de los partidos por los grupos clientelares, pero también por los grupos mafiosos.

Han sido el Partido Socialista (PSI) y la Democracia Cristiana (DC), partidos tradicionalmente asentados en el clientelismo, y que reiteradamente se han visto salpicados por los contactos mantenidos por muchos de sus dirigentes con destacados mafiosos, los que han tomado una postura más tibia frente al referéndum.

Los socialistas se inclinaron por la abstención, lo que suponía también una oposición a las reformas sugeridas por los promotores del referéndum, pues, como es sabido, es necesario para la validez del referéndum que se supere el 50 por 100 de participación (21). El motivo alegado por los socialistas para adoptar esta posición ha sido el hecho de que los promotores del referéndum han buscado evitar el debate en el órgano habilitado constitucionalmente para legislar, sabedores de que en él no hubiera prosperado la propuesta, lo que podría parecer una deslegitimación del Parlamento. La exhortación socialista a no acudir a las urnas fue seguida por la Liga Lombarda del senador Bossi, pero no por el ideólogo del Partido Regionalista, el politólogo Gianfranco Miglio, que se manifestó partidario del «sí» (22).

La postura oficial de la Democracia Cristiana ha sido la de dejar libertad de conciencia a sus electores para decidir si acudir a las urnas o no, y, en el caso de acudir, por qué opción inclinarse (23). De todas formas, los líderes democristianos se han dividido entre partidarios e incluso promotores del referéndum y opositores al mismo.

III. EL RESULTADO DEL REFERENDUM

El 9 y el 10 de junio de 1991 (hasta las 14 horas) los ciudadanos italianos fueron llamados a votar (24). Los datos de afluencia a las urnas son

(21) El artículo 75, apartado 4, de la Constitución señala que «la propuesta sometida a referéndum será aprobada si en la votación ha participado la mayoría de los que tienen derecho a ello y se alcanza la mayoría de los votos válidamente expresados».

(22) Véase su artículo «Sì contra el sistema», en *Corriere della Sera*, 8 junio 1991.

(23) No obstante, en el programa electoral de la Democracia Cristiana de 1987 se defiende que hay que «rebajar el número de las preferencias que el elector puede expresar para reducir gastos y costes derivados de los intercambios de favores entre candidatos, así como otras más perniciosas manifestaciones de clientelismo».

(24) También la convocatoria del referéndum está sometida a estrictos plazos. El artículo 34 de la Ley sobre los Referenda y la iniciativa legislativa popular señala que, «recibida la comunicación de la sentencia de la Corte Constitucional, el Presidente de la República, tras deliberación del Consejo de Ministros, señala, mediante decreto, el referéndum, fijando la fecha de votación en uno de los domingos comprendidos entre el 15 de abril y el 15 de junio».

significativos. Tenían derecho al voto unos 47 millones de italianos. Por tanto, para que el referéndum fuese válido era suficiente que votaran cerca de 23,5 millones de electores. Los resultados (25), sin embargo, fueron holgadamente favorables a los promotores del referéndum.

En total, las abstenciones fueron de 17,7 millones (un 37,5 por 100 del censo), mientras que los que participaron en el referéndum fueron 29,4 millones (un 62,5 por 100 del censo). Por tanto, una vez determinada, mediante la participación, la eficacia del referéndum quedaba por comprobar si los votos favorables eran superiores a los contrarios para dilucidar si había triunfado la propuesta referendaria. Debe recordarse a este respecto que para el cómputo de los resultados del referéndum abrogativo se descartan tanto los votos nulos como los blancos o los no válidos (26). Como vamos a ver en el siguiente cuadro, de los que participaron, la inmensa mayoría se inclinó por el «sí»:

CUADRO 1
RESULTADO DEL REFERENDUM DEL 9 DE JUNIO DE 1991

| | <i>Votantes</i> | <i>%</i> | <i>Sí</i> | <i>%</i> | <i>No</i> | <i>%</i> |
|-------------------------|-----------------|----------|------------|----------|-----------|----------|
| Total nacional | 29.439.763 | 62,5 | 26.922.176 | 95,6 | 1.247.951 | 4,4 |
| Italia del Norte | 14.555.850 | 68,3 | 13.351.445 | 95,7 | 596.845 | 4,3 |
| Italia Central | 5.885.539 | 64,4 | 5.409.296 | 95,8 | 239.887 | 4,2 |
| Italia del Sur | 5.968.879 | 53,3 | 5.436.419 | 95,4 | 259.351 | 4,8 |
| Italia insular | 3.029.487 | 55,3 | 2.725.016 | 94,7 | 151.868 | 5,3 |

FUENTE: *Corriere della Sera*, 11-6-1991.

(25) *La Repubblica*, 11-9-91.

(26) El artículo 36 de la Ley núm. 352/1980 señala que la Oficina Central para el Referéndum debe proceder «a la comprobación de la participación en la votación de la mayoría de electores, a la suma de los votos válidos favorables y de los votos válidos contrarios a la derogación de la ley y a la consiguiente proclamación de los resultados del referéndum». De esta redacción se deduce claramente que deben excluirse los votos no válidos, y la doctrina, unánimemente, ha concluido que deben confrontarse tan sólo los votos «sí» y los «no», «excluyendo del cómputo las papeletas nulas o las mismas papeletas blancas, las cuales se tienen en cuenta, por el contrario, para determinar el *quorum* de participación» (L. PALADIN: *Diritto costituzionale*, Cedam, Padua, 1991, pág. 492). A pesar de estas consideraciones de interés, señalar que los votos en blanco no llegaron al 2 por 100; los nulos, tan sólo fueron el 0,2 por 100, y los no válidos, el 4,1 por 100 de los votos emitidos.

LA REFORMA INSTITUCIONAL ITALIANA

Este cuadro nos permite observar que el porcentaje del «sí» es aproximadamente el mismo en el norte de Italia que en el sur, donde el problema mafioso y el clientelismo se encuentran más arraigados y donde se esperaba que los grupos interesados en el mantenimiento del sistema presionaran sobre los electores para que votaran en contra. Lo que sí se puede observar es que los niveles de participación descienden conforme se desciende también geográficamente. Pero la baja participación es una constante en las regiones del sur de Italia. En el siguiente cuadro podemos observar los porcentajes de participación, de votos afirmativos y de votos negativos por regiones:

CUADRO 2

RESULTADO DEL REFERENDUM
DEL 9 DE JUNIO DE 1991

(En porcentaje)

| REGIONES | Voto | Sí | No |
|-----------------------|------|------|-----|
| Valle D'Aosta | 64,0 | 96,8 | 3,2 |
| Piamonte | 64,2 | 95,7 | 4,3 |
| Liguria | 64,4 | 96,9 | 3,1 |
| Lombardía | 67,2 | 95,3 | 4,7 |
| Trentino-A. A. | 64,5 | 95,4 | 4,6 |
| Veneto | 73,8 | 95,9 | 4,1 |
| Friuli V. G. | 68,4 | 95,2 | 4,8 |
| Emilia Romagna | 71,7 | 96,1 | 3,9 |
| Toscana | 65,5 | 96,0 | 4,0 |
| Umbría | 65,9 | 95,4 | 4,6 |
| Marche | 56,5 | 95,4 | 4,6 |
| Lazio | 52,8 | 95,8 | 4,2 |
| Abruzzi | 55,5 | 94,5 | 5,5 |
| Molise | 58,8 | 92,8 | 7,2 |
| Campania | 52,5 | 95,9 | 4,1 |
| Puglia | 56,9 | 95,8 | 4,2 |
| Basilicata | 58,0 | 93,9 | 6,1 |
| Calabria | 48,5 | 95,2 | 4,8 |
| Sicilia | 54,0 | 94,0 | 6,0 |
| Sardegna | 59,1 | 96,7 | 3,3 |

FUENTE: *La Repubblica*, 11-6-91.

Con todo ello se ha puesto de relieve que el voto del sur ha significado un claro rechazo de la corrupción política y del control mafioso. Pero, ade-

más, y sobre todo, que las regulaciones jurídico-constitucionales o jurídico-políticas deben ser estudiadas analizando la realidad política a la que sirven. Ha quedado meridianamente claro que un sistema que teóricamente debía contribuir a ensanchar el campo de la libertad de los ciudadanos (la posibilidad de primar a unos candidatos sobre otros dentro de una lista de partido) por unas concretas condiciones sociológicas y políticas (que precisamente por concretas no deben ser extrapoladas a otros países y situaciones) puede derivar en un medio para acentuar la corrupción política, que favorezca a las estructuras partitocráticas y que sea rechazada por los ciudadanos como contraria al interés general de higiene política.

En las próximas elecciones (que deberán celebrarse en la primavera de 1992) se votará para la Cámara de los Diputados con el sistema de preferencia única. Este nuevo sistema ha sido considerado como el punto de partida para una acentuación del movimiento reformador (27), que ya se ha comprobado es fuertemente respaldado por el pueblo italiano.

(27) Este movimiento reformador por vía referendaria y no parlamentaria ha continuado tras el triunfo del referéndum. De hecho, en el momento de escribir estas líneas, el democristiano Segni, promotor del referéndum que hemos analizado, ha vuelto a presentar la Corte Constitucional sus propuestas, ahora reformadas, de modificación de las leyes que regulan las elecciones al Senado y a los Ayuntamientos. Asimismo, otro «comité transversa», presidido por el administrativista Giannini, propone varios referenda con la intención de abolir el Ministerio de las Participaciones Estatales con el fin de quitar a los aparatos burocráticos de los partidos la capacidad de nombrar a los presidentes y administradores de las empresas estatales o mixtas y con el objetivo de que el ministro del Tesoro deje de nombrar a las máximas instancias de los institutos de crédito, así como la intención de suprimir las leyes de ayuda económica extraordinaria para el sur del país, que en demasiadas ocasiones han servido para financiar a la mafia y a la camorra. Por su parte, los radicales pretenden suprimir la financiación estatal de los partidos.