

LOS EFECTOS DEL REFERENDUM ABROGATIVO EN EL SISTEMA POLITICO ITALIANO (*)

Por CESAREO RODRIGUEZ-AGUILERA DE PRAT

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.—III. EL REFERENDUM ABROGATIVO EN LA CONSTITUCIÓN.—IV. LA LEY DE 1970.—V. LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—VI. LA POSICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—VII. LA PRÁCTICA ENTRE 1973 Y 1985.—VIII. EL REFERENDUM DEL DIVORCIO EN 1974.—IX. LOS REFERENDUM DE 1978.—X. LOS REFERENDUM DE 1981 Y 1985.—XI. EPÍLOGO: 1987.

I. INTRODUCCION

Muy amplia es ya la literatura política sobre la difícil compatibilidad entre la democracia representativa y la directa, remontándose el debate doctrinal al primer liberalismo (1). Conceptos teóricos tales como «soberanía», «Estado», «nación» o «pueblo» se han superpuesto desde perspectivas diferentes en esta cuestión, oscureciendo las distintas formas prácticas posibles de articular uno y otro mecanismo de participación cívica en la toma de decisiones políticas (2). Tradicionalmente se señaló que el referéndum, en

(*) Este estudio se ha realizado entre septiembre-octubre de 1987 en la Universidad de Turín gracias a una ayuda de la CIRIT, de la *Generalitat de Catalunya*, habiéndose consultado las Bibliotecas de las Facultades de Ciencias Políticas y de Derecho, la de la Fundación Einaudi y la del Instituto Gramsci.

(1) P. DE VEGA: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 99 y sigs. Con carácter general, L. AGUIAR DE LUQUE: *Democracia directa y Estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, págs. 19 y sigs.

(2) Véase, en este sentido, el excelente capítulo I del ensayo de A. CHIAPPETTI: *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milán, 1974, págs. 7-54, dedicado precisamente a estos polémicos términos, así como la bibliografía clásica fundamental

particular —como principal manifestación de la democracia directa o de la identidad—, no habría resultado disfuncional en los regímenes presidencialistas y directoriales puros, tales como los Estados Unidos de América o la Confederación Helvética, dada la neta separación de poderes establecida; pero, en cambio, se expresaron grandes reservas y prevenciones con relación a su encaje en un régimen parlamentario basado en el principio de la colaboración flexible de aquéllos (3).

No obstante, el referéndum se introdujo en algunos regímenes parlamentarios tras la Primera Guerra Mundial para intentar superar la crisis y rigidez que tal modelo había evidenciado en su praxis, pretendiéndose conciliar la indispensable autonomía del Parlamento con la necesaria participación popular directa o semidirecta «complementaria» (4). El referéndum, en esta perspectiva, no podía ser visto sólo como un acto que formaliza el contraste entre representantes políticos y electores; antes bien, con su introducción, el sistema constitucional en su conjunto se vio reforzado. Por una parte, la democracia representativa no se ve menguada, es más, ni siquiera desaparece la «partitocracia» en sentido negativo; pero, por otra, permite corregir algunas desviaciones de tipo oligárquico. Es cierto que algunos argumentos habituales en favor del referéndum no son de recibo. Así, no está demostrado que eleve la educación y la participación política de los electores, pues, por ejemplo, el abstencionismo en Suiza es muy elevado al respecto. Igualmente es dudosa la mejora legislativa, pues este instrumento puede ser usado de forma demagógica por el poder, y, por último, tampoco rompe la hegemonía

que cita en sus notas 3, 5 y 6 (págs. 8-9). Asimismo, su completa lista final, págs. 255-269.

(3) Entre los estudios clásicos, véanse, entre otros, T. PERASSI: *Il referendum. La dottrina giuridica*, A. di Fabio ed., Roma, 1911, y M. BATTELLI: *Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Sirey, París, 1932. Desde una perspectiva actual, resulta muy completa la sistematización de P. V. ULERI: «Le forme di consultazione diretta. Uno schema di classificazione per l'analisi comparata», *Riv. Ital. di Scienza Politica (RISP)*, núm. 1 (1981), págs. 47-90; y «Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: una tipologia», *RISP*, núm. 2 (1985), págs. 205-254. Véase, asimismo, D. BUTLER y A. RANNEY: *Referendum: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute, Washington D. C., 1978.

(4) Aunque la distinción entre la democracia directa y la semidirecta es bastante imprecisa, puede utilizarse el criterio del papel de los poderes públicos en uno y otro caso: si todo el proceso o, al menos, la parte final está condicionado y hasta determinado por éstos, se está entonces en presencia de la democracia semidirecta; en caso contrario, de la directa si el pueblo decide con carácter vinculante desde el principio hasta el cierre. Sobre estas cuestiones véanse las bibliografías generales de P. MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, 2 vols., Cedam, Padua, 1975, págs. 837-839, y de P. BISCARETTI: *Diritto costituzionale*, E. Jovene, Nápoles, 1981, págs. 409-411.

partidista, pese a ciertas superficiales impresiones. Con todo, aun sin idealizar el referéndum como la encarnación de la soberanía popular directa, está claro que «modera» la excesiva autonomización de las instituciones representativas, fomenta que los políticos deban estar más atentos a la voluntad popular y es un remedio parcial para limitar la lógica del «parlamentarismo absoluto» (5).

En el actual modelo de Estado social y democrático de Derecho predominante en Occidente se ha aceptado la combinación relativa de ambas vías de participación. Por una parte, la supremacía de los representantes queda, en lo esencial, a salvo, y por otra, la imagen abierta y pluralista que el Estado quiere presentar ante la sociedad le obliga a asumir el reto —y los costes— de la intervención popular en todas sus formas, lo que también se debe a las presiones de base en esa dirección. Desde luego, esta combinación plantea problemas de encaje constitucional e institucional y, sobre todo, de articulación funcional para el sistema en su conjunto, pero es evidente que ofrece más posibilidades a los ciudadanos a la hora de adoptar las grandes decisiones colectivas. Por ello, el principal interrogante que se plantea es el de la posible disociación entre la voluntad de los representantes populares y la de los ciudadanos que se han manifestado sin mediación utilizando los instrumentos de la democracia directa. Sin embargo, precisamente en ello radica la riqueza del régimen liberal-democrático, pues sólo así podrá evitar su enquistamiento.

II. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Hecha esta breve presentación inicial genérica de la cuestión, procede remontarse a los orígenes del actual sistema político italiano para ilustrar el alcance y los límites de esta institución en su ordenamiento vigente. En la Asamblea Constituyente de 1946-1947 se produjo un consenso general entre los partidos políticos a la hora de adoptar el régimen parlamentario como el más adecuado para el país, con la única excepción relevante del conocido jurista Calamandrei, que propuso la forma de Gobierno presidencialista. Por consiguiente, aun admitiéndose el referéndum, éste tuvo que adaptarse al modelo escogido, siendo concebido tan sólo como correctivo y en ningún caso como sustitutivo de la democracia representativa.

En los debates constituyentes, de un inicial entusiasmo por los mecanismos de la democracia directa —que hundía sus raíces en el pensamiento progresista avanzado del siglo XIX— se fue evolucionando en su restricción

(5) A. CHIAPPETTI: *L'ammissibilità...*, op. cit., págs. 24-25.

y subordinación. La acogida favorable también obedece al hecho de que el nuevo régimen había nacido con la forma de Gobierno republicana del referéndum paralelo a la elección de la Asamblea Constituyente y al clima político antifascista imperante tras la Liberación, escorado hacia la renovación y el progreso (6). De entrada, los precedentes históricos eran escasos, y, con un régimen de tipo parlamentario, sólo se ensayó tal combinación en la infortunada República de Weimar, aunque en su variante «semi-presidencialista». Se aceptó el principio, esto es, la introducción por primera vez en Italia de mecanismos de democracia directa que permitiesen corregir las deformaciones potenciales de la representativa, pero dentro de límites y controles precisos. La tradicional desconfianza de la mayoría de los partidos sobre la presunta incompatibilidad del referéndum y el Parlamento y, sobre todo, el temor a su posible uso obstruccionista explican los recortes del proyecto original (7).

Mortati, como presidente de la II Subcomisión de la Comisión Constitucional (sept. 1946 - enero 1947), fue uno de los principales impulsores del referéndum en sus diversos tipos. A su juicio, este mecanismo permite a los representantes políticos conocer mejor los deseos del pueblo y equilibra paritariamente la toma de decisiones. Aunque la experiencia comparada haya probado que el referéndum funciona en regímenes pluralistas con separación rígida de poderes, nada debía impedir su introducción en uno de corte parlamentario (8). La DC, queriendo entroncar con el programa «federalista» del PPI, enfatizó esta cuestión, contando con el apoyo de republicanos y parte de los liberales (Einaudi, pero no Grassi), mientras que socialistas, comunistas y «accionistas» (Lussu) expresaron considerables reservas. Los grupos críticos adujeron los riesgos del posible uso demagógico, la difícil articulación con las instituciones representativas y la escasa tradición histórica democrática del pueblo italiano con el fin de subordinar tal instrumento.

El acuerdo básico entre los partidos para construir y consolidar una democracia representativa fue completo, pero no se cerró el paso a ciertos mecanismos de democracia directa, concebidos como auxiliares. Por ello, la II Subcomisión amplió las posibilidades del referéndum, admitiendo el delibe-

(6) M. RUINI: *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milán, 1953, pág. 7.

(7) G. AMATO y A. BARBERA (eds.): *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984, pág. 357, correspondiendo este capítulo a P. BERRETTA: «I poteri di democrazia diretta», así como su actualizada bibliografía, págs. 372-374.

(8) Véase la excelente recopilación de la CAMERA DEI DEPUTATI: *Il referendum abrogativo in Italia. Le norme, le sentenze, le proposte di modifica*, en F. Cocco, C. de Caro y B. Cartocci (comps.), Quaderni di Documentazione del Servizio Studi, Roma, 1981, pág. 8, así como la bibliografía final, págs. 565-573.

rativo sobre leyes ordinarias, el suspensivo o de veto sobre proyectos definitivos de ley y el político para la resolución de conflictos entre Gobierno y Cámaras o entre éstas, todo ello además del referéndum abrogativo, el regional y el de revisión constitucional (9). En el pleno de la Comisión (enero-septiembre 1947), presidida por Ruini, fue Togliatti el principal polemista contra tal variedad, a su juicio disfuncional, de referéndum, rechazando claramente el suspensivo por los riesgos de bloqueo parlamentario y el de resolución de conflictos por incongruente con la forma de Gobierno adoptada (10). Es más, el principal dirigente comunista recordó que su partido, entonces con más de dos millones de afiliados, podría con tal redacción suspender la actividad legislativa al cuadruplicar el número de firmas necesario para instar referéndum (11). En estas circunstancias, aún sin desaparecer, el pleno de tal Comisión limitará el alcance de ambas modalidades, exceptuando las leyes declaradas urgentes por mayoría absoluta del Parlamento, así como las aprobadas por los dos tercios del mismo.

En el pleno de la Asamblea (sept.-oct. 1947), de nuevo Mortati criticó al PCI por sus injustificadas prevenciones ante el referéndum. Los comunistas aducen que el pueblo está representado por los partidos, de ahí que el Parlamento deba ser el órgano central productor de normas. Sin embargo, señaló Mortati, no debe temerse contraste alguno entre la representación popular y la expresión directa de los ciudadanos. Es más, el referéndum realiza incluso el dogma democrático del principio mayoritario mejor que ningún otro instrumento, siendo incierto que rompa la estabilidad gubernamental. Desde su punto de vista, el temor a una discordancia entre el Parlamento y los ciudadanos expresa un criterio corporativo, pues la democracia también debe dar voz directa a éstos precisamente para evitar tal fractura, impidiendo que aquél se «autonomice» por encima de la sociedad. Mortati tampoco acepta la crítica del PCI al referéndum por el riesgo de que éste pueda bloquear reformas progresistas. Este argumento, además de resultar un tanto «jacobino», por delegar en el Parlamento la función dirigente, es irreal, pues si ello ocurriera quiere decirse que la mayoría del pueblo no las desea, siendo lo más democrático consultarlo directamente. Con todo, admitió los inconvenientes del referéndum-veto, pues en el proyecto resultante una *minoría* de ciudadanos podría paralizar la labor legislativa (12).

En la redacción definitiva de la Constitución se introdujeron muchos cam-

(9) A. CHIAPPETTI: *L'ammissibilità...*, op. cit., pág. 30.

(10) ID., *Op. cit.* anterior, pág. 71.

(11) M. RUINI: *Il referendum popolare...*, op. cit., pág. 11.

(12) CAMERA DEI DEPUTATI: *Il referendum abrogativo in Italia...*, op. cit., páginas 77-78.

bios en esta cuestión (véanse las diferencias entre los arts. 70, 72 y 73 del proyecto inicial y el definitivo art. 75). Se eliminaron los referéndum deliberativo, suspensivo y «político» (en este caso reconociéndole al Presidente de la República el poder de disolución anticipada de las Cámaras), y sólo se mantuvieron tres modalidades: el abrogativo —que incluso llegó a estar en peligro—, el regional y el de reforma constitucional. El referéndum territorial se contempló para, en su caso, fundir regiones existentes o crear nuevas, así como para desgajar provincias y municipios de una a otra (arts. 132 y 133 de la Const.). Todos estos procedimientos exigen tal tipo de consulta, lo que, por una parte, entronca con la tradición histórica de los plebiscitos de la unificación, y por otra, reconoce con carácter vinculante y elevados *quorum* el principio de voluntariedad popular a la hora de pertenecer a determinadas entidades regionales. Eventualmente, también se prevé el de reforma constitucional —el único sobre el que hubo pleno acuerdo—, aunque puede evitarse si las Cámaras alcanzan un elevado consenso por mayoría cualificada, demostrándose así, una vez más, la actitud reservada de los representantes políticos a la hora de pulsar de modo directo al pueblo, incluso en una cuestión tan trascendental como ésta, que afecta a las bases del sistema (art. 138 de la Const.).

Finalmente se redujo el número de Consejos regionales que pueden instar referéndum abrogativo (de siete a cinco), se equipararon las leyes formales y materiales al respecto, se suprimió el límite de dos años de vigencia de la ley para que pudiera ser objeto de aquél y se eliminaron las leyes electorales como materia excluida de tal tipo de consulta, siendo lo más singular destacar que ello ocurrió por *omisión*, pues el texto definitivamente votado por la Comisión incluía tal prohibición (13). Con ello, la normativa electoral carece de especial protección al no tener relevancia constitucional, sino rango ordinario, y, por tanto, puede ser derogada en esta vía. Una cuestión es la del necesario respeto infranqueable de ciertos principios constitucionales (libre competencia electoral, igualdad del voto, proporcionalidad); otra, la regulación concreta, que obedece a variables circunstancias de política coyuntural.

En definitiva, al otorgarse finalmente de modo privilegiado la primacía a las relaciones Gobierno-Parlamento-electores, los restos de los referéndum admitidos fueron sometidos a límites y cautelas, aduciéndose además que el pluripartidismo —tal como las elecciones italianas de 1946 habían mostrado— acentuaría los riesgos de paralización y deslegitimación del sistema sin tales restricciones; de ahí sobre todo, la *exclusión* de todas aquellas leyes decisivas directamente vinculadas al *indirizzo* político del Gobierno (14).

(13) M. RUINI: *Il referendum popolare...*, op. cit., pág. 13.

(14) A. CHIAPPETTI: *L'ammissibilità...*, op. cit., pág. 38.

III. EL REFERENDUM ABROGATIVO EN LA CONSTITUCION

La Constitución italiana no instaura dualismo alguno entre la soberanía del Estado-Parlamento y la del pueblo, pues el fundamento teórico último del poder descansa en el conjunto de los ciudadanos, que se expresan políticamente con diversos medios. Aunque Mortati señala que la democracia italiana es de tipo mixto (representativo y directo *a la vez*), en realidad los instrumentos de participación directa se conciben como auxiliares para coadyuvar a las instituciones representativas, canalizadas por los partidos políticos, que se ven así privilegiados en tal sistema (art. 49 de la Const.) (15). En otras palabras: se afirma de modo inequívoco la democracia representativa, pero no en sentido liberal individualista clásico, sino social y pluralista, de acuerdo con una concepción tendencialmente expansiva de la participación política.

Esto significa que la intervención directa de los ciudadanos debe subordinarse a la función legislativa, que corresponde básicamente a las instituciones representativas conectadas con la estructura partidista. En este sentido, aun siendo cierto que el referéndum también expresa la soberanía popular en la Constitución italiana, en ningún caso lo hace de modo alternativo o sustitutivo, sino tan sólo complementario y correctivo (16). Por sí solo, el referéndum no cambia la estructura del sistema político, y ni siquiera el *indirizzo* general, salvo —como máximo— para una cuestión concreta que eventualmente manifieste una disociación entre representantes y ciudadanos. Todo ello confirma la escasa relevancia otorgada en la Constitución al referéndum abrogativo (art. 75), no siendo ni el eje básico de la democracia instaurada ni la forma ordinaria de adoptar decisiones colectivas. Tampoco se configura exactamente como un instrumento para defender a la oposición —a la minoría—, ya que sólo sirve si gana, esto es, si el resultado es precisamente mayoritario.

En el sistema constitucional se intenta reducir la utilización política del referéndum, no siendo casual que se regule en el tít. I, sec. II (formación de las leyes) y no en el tít. IV (relaciones políticas). El referéndum no tiene así ni efectos «taumatúrgicos» en el sistema político (según la pretensión de ser el «genuino» mecanismo de expresión de la voluntad popular), ni tampoco desequilibra demagógicamente las instituciones representativas (17).

(15) C. MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 836.

(16) P. BERRETTA: «Garantismo e pluralismo istituzionale nell'istituto referendario», en *Democrazia e diritto*, núm. 1 (1978), pág. 102.

(17) F. CUOCOLO: *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milán, 1983, pág. 217.

Tal instrumento se justifica, desde luego, de acuerdo con el tradicional principio liberal-democrático de la soberanía popular; pero, en realidad, sirve para verificar la sintonía de la mayoría parlamentaria y la popular en cuestiones concretas puntuales. Además, el referéndum permite sustraer algunas materias a la plataforma programática del Gobierno, dando un mayor margen de maniobra.

Cierto debate doctrinal suscitó la cuestión de la naturaleza jurídica del referéndum abrogativo: ¿es un hecho o un acto normativo? O bien, ¿es básicamente un acto de control? Se trata de un referéndum de tipo legislativo-negativo dirigido no a la formación, sino a la derogación de una ley formal o material vigente. La deliberación mayoritaria y protagonista del cuerpo político electoral produce, pues, efectos jurídicos frente a la máxima obra del legislador. En este sentido, el hecho de que el pueblo pueda derogar, pero no crear (aunque sí proponer mediante su propia iniciativa) la ley muestra claramente que tal poder es limitado (18). No obstante, este referéndum obliga a los partidos a ser cautos y a no alejarse en exceso de la voluntad popular, lo que puede favorecer una mayor atención a las demandas sociales y permitirá verificar, hasta cierto punto, la sintonía entre representantes y electores. Efectivamente, el juego parlamentario tradicional se ve un tanto alterado, pues los representantes minoritarios —pero que pueden creer ser mayoritarios en algún tema particular— cuentan con este instrumento de comprobación (19). En definitiva, el referéndum abrogativo es una disposición excepcional y facultativa que, al margen del Parlamento, permite la intervención directa de los ciudadanos en el proceso legislativo para anular, en su caso, normas en vigor. Otra cuestión es que, pese a las precauciones formales y de fondo introducidas, tal mecanismo pueda utilizarse, valga la paradoja, de modo «instrumental», alterando el funcionamiento normal del sistema.

IV. LA LEY DE 1970

A pesar del acuerdo constitucional finalmente logrado, el instituto del referéndum no pudo aplicarse en Italia hasta 1974, aprobándose su ley reguladora de desarrollo en 1970, esto es, veintidós años después de aprobarse la norma fundamental de la República. La DC —que en la Asamblea Constituyente había tenido un gran interés en introducirlo—, en cuanto se convirtió en partido dominante, ya no quiso activarlo. No es, desde luego, el

(18) C. LAVAGNA: *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Turín, 1985, pág. 311.

(19) P. BARILE: *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padua, 1982, págs. 429-430.

caso único, piénsese en otros retrasos, como la tardía creación de órganos constitucionalmente previstos tan importantes como el Tribunal Constitucional (1956), el Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo (1957) o el Consejo Superior de la Magistratura (1958), por no referirse al establecimiento de las Regiones ordinarias (1970), que tenía que haberse hecho al año de vigencia del nuevo ordenamiento (Disp. trans. VIII de la Const.) (20).

No obstante, prácticamente en cada Legislatura se presentaban diversos textos para regular la cuestión. En 1948, el Grupo socialista (De Martino) defendió una proposición de ley tan sólo sobre el referéndum abrogativo, y al año siguiente, el propio Gobierno De Gasperi presentaba un proyecto de alcance general. Se creó una Comisión de mediación para fundir ambos textos, concluyendo su labor a fines de 1950, pero que no se debatió al finalizar la Legislatura, decayendo como tal. En la II, de nuevo el PSI presentó dos proposiciones (Luzzato en 1956 y Agostino a principios de 1958), que ni siquiera fueron tomadas en consideración. El Gobierno Fanfani, ya en la III Legislatura, elaboró el proyecto más completo hasta el momento (1958-1959), mientras la oposición ofrecía un nuevo texto alternativo (Resta en 1960). Se unificaron estas propuestas en 1962, pero fue imposible el debate, ya que las contradicciones internas de la DC lo obstruyeron, llegándose de nuevo al fin de la Legislatura.

Con el «centro-sinistra» parecía inaugurarse una nueva fase, que, por fin, desbloquearía la cuestión; así, el Gobierno Moro (IV Legislatura) presenta su proyecto en 1964, prácticamente idéntico al de 1962, con un clima de consenso superior. El debate tradicional sobre la oportunidad, los riesgos desestabilizadores y la inexperiencia popular volvieron a aflorar, y debido a la rotunda oposición del PLI, pequeño partido «bisagra», indispensable para la mayoría parlamentaria, fue imposible entonces aprobar la ley reguladora del referéndum. Estos críticos sostuvieron la incapacidad del pueblo para apreciar la complejidad de muchas cuestiones técnicas, la naturaleza potencialmente antiparlamentaria de tal institución y la existencia del pluripartidismo, que inevitablemente distorsionaría tal tipo de consultas (21). El enésimo proyecto, esta vez del Gobierno Leone (V Legislatura), en 1968, seguía las bases de los anteriores, con significativos límites temporales al reducir a unos tres años y medio dentro de cada Legislatura el período para poder

(20) P. BERRETTA: «Garantismo e pluralismo...», op. cit., pág. 103. Véase asimismo J. RYNGAERT: «Le référendum d'initiative populaire en Italie: une longue traversée du desert», en *Rev. Française de Science Politique*, 1982, pág. 1024 y sigs.

(21) Véase la relación del senador M. Riccio (I Comisión permanente), que resume de modo muy completo lo esencial del debate, en CAMERA DEI DEPUTATI: *Il referendum abrogativo in Italia*, op. cit., págs. 150-157.

usar el referéndum, expresando ahora los socialistas mayores prevenciones.

Lo más singular sería que la ley, finalmente, se haría al imponer la DC el referéndum en una cuestión importante, que creía iba a ganar: el divorcio. Efectivamente, aunque la práctica totalidad de los partidos era divorcista (al menos en los restrictivos términos de la polémica ley Fortuna-Baslini, número 898, del 1 dic. 1970), la DC se opuso a tal regulación, quedando en minoría. Por una vez no hubo crisis de Gobierno, sino la solución del referéndum, que antes exigió la rápida aprobación de su correspondiente ley (22). Se trata de las «Normas sobre los referéndum previstos por la Constitución y sobre la iniciativa legislativa popular», núm. 352, del 25 mayo 1970, con reformas adjetivas posteriores por ley núm. 199, del 22 mayo 1978. En su elaboración reaflozaron, de modo tópico, las consideraciones habituales: su carácter exclusivamente complementario, su limitación normativa, sus requisitos funcionales y otras (23).

La fase preliminar es farragosa, pues impone muchos requisitos formales y temporales. La iniciativa del referéndum abrogativo debe venir avalada por, al menos, diez promotores públicos, que dispondrán de un plazo de tres meses para depositar el medio millón de firmas cívicas notarialmente acreditadas (24). El depósito de las mismas sólo puede hacerse entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de cada año natural, salvo en el último año de la Legislatura y en los seis primeros meses de la siguiente, tiempo en el que no será posible instarlo. Esta limitación excluyente plantea serias dudas de constitucionalidad, pues la norma fundamental no prescribe plazo restrictivo alguno de tiempo para esta modalidad de referéndum (25). No tiene sentido argumentar que la cuestión polémica ya se dirimirá en la campaña de las elecciones legislativas, pues cada consulta tiene su lógica propia. Además, la concurrencia de diferentes tipos de elecciones en una misma convocatoria no es infrecuente en Derecho comparado, e incluso se hizo en Italia en 1946. Si casi todos los partidos están de acuerdo en una cuestión determinada, pero la mayoría del electorado no, la campaña legislativa no resuelve nada. Incluso los electores deberán subordinar en este caso su voto a uno u otro partido,

(22) C. MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 841.

(23) Sobre los antecedentes y el *iter* de esta ley es fundamental el estudio de P. ARMAROLI: «Referendum abrogativo e classe politica», en *RISP*, núm. 3 (1974) págs. 578-579.

(24) Se ha señalado al respecto que, en 1974, el medio millón de firmas era un número elevado sobre un cuerpo electoral de 28 millones, pero quizás un tanto reducido en la actualidad, con 45 millones de electores (F. CUOCOLO: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 218).

(25) T. PARENZAN: «Il referendum abrogativo secondo l'articolo 75 della Costituzione», en *Riv. dei Comuni d'Italia*, núms. 5-6 (mayo-junio 1972), § 6.

tal vez sin coincidir sobre el problema particular. Lo cierto es que el poder popular en el referéndum abrogativo queda *en suspenso* en períodos no indiferentes, al margen de las previsiones constitucionales (26).

A continuación, la propuesta debe pasar un primer control, sin relevancia constitucional, para comprobar mediante ordenanza la legitimidad *formal* y las posibles «irregularidades» (autenticidad de las firmas, cumplimiento de los plazos, verificación si el referéndum sobre la cuestión hubiese sido solicitado antes, comprobar si lo impugnado es una ley) de la misma por una «Oficina Central para el Referéndum», que se establece en el Tribunal de Casación. Tras este filtro procesal debe pronunciarse obligatoriamente y de modo automático sobre la «admisibilidad» *de fondo* el Tribunal Constitucional (TC) mediante sentencia vinculante antes del 10 de febrero, tal como dispuso su ley reguladora núm. 1, del 11 de marzo de 1953, ante el silencio de la norma fundamental.

Aunque el Tribunal de Casación no puede ser, en modo alguno, juez de la constitucionalidad del referéndum —pues su misión es procedimental—, otra cuestión es que el reparto de competencias con el TC se haya conseguido con claridad, lo que no siempre ha sido así, ya que la distinción entre criterios formales y materiales en alguna ocasión no es tan clara. El potencial solapamiento de ambas instancias sólo se ha ido resolviendo con la práctica, pero inicialmente fue muy fuerte la tentación del Tribunal de Casación de actuar como verdadera instancia de control de fondo (27). Superados estos trámites, el Presidente de la República, tras deliberación en Consejo de Ministros, podrá convocar el referéndum tan sólo un domingo entre el 15 de abril y el 15 de junio de los años hábiles para ello, con el fin de evitar más de una convocatoria anual (si las peticiones son varias, se *acumulan* en un solo día, con papeletas diferentes y con una sola pregunta en cada una).

La ley exige un elevado *quorum* de participación para que el resultado resulte jurídicamente vinculante, pues es necesaria la votación de la mayoría absoluta del censo electoral nacional (jugando la abstención en contra) y la mayoría simple de los votantes para que triunfe una propuesta u otra, no contándose los votos blancos —pese a que expresan una opinión— y los nulos. Los argumentos para justificar este elevado listón son evitar que la decisión del referéndum exprese tan sólo la opinión de la minoría y tener garantía de certeza sobre los deseos del electorado, pero, en democracia, sólo debieran contar las opciones formalmente expresadas, sin vincularlas a los

(26) G. BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1976, pág. 267.

(27) A. CHIAPPETTI: *L'ammissibilità...*, op. cit., págs. 100-101, y F. COCCO: «Le fasi dell'iter del procedimento referendario: problemi e soluzioni giurisdizionali», en CAMERA DEI DEPUTATI: *Il referendum abrogativo in Italia*, op. cit., págs. 205-208.

ciudadanos que no se movilizan. La campaña, votación y escrutinio, así como la declaración de resultados, siguen el procedimiento habitual de las demás consultas electorales, siendo cubiertas las lagunas de la ley de los referéndum por la ley electoral de la Cámara de los Diputados (de ahí se deduce que también en aquellas consultas el voto sea *obligatorio*, al igual que ocurre en las otras, pues es concebido no sólo como un derecho, sino también como un «deber» cívico: art. 48 de la Const.). Si la propuesta abrogativa gana, su efecto jurídico es el de anular la ley (*ex-nunc*), pero si no triunfa se deberá esperar cinco años para volverlo a intentar sobre esa misma cuestión.

No acaban aquí los obstáculos por la existencia de dos supuestos muy singulares de esta ley: el de suspensión y el de terminación. En el primer caso, si se produce una disolución *anticipada* de las Cámaras, el referéndum, aunque se haya convocado, queda pendiente hasta que transcurra un año desde las nuevas elecciones. Con ello se quiere evitar precisamente el desarrollo paralelo de dos tipos de consultas diferentes, que podrían alterar aún más las tradicionales lealtades de voto (28). No obstante, este expediente parlamentario es de relativa utilidad, pues inevitablemente, en la campaña electoral anticipada, las cuestiones que suscitan los referéndum suspendidos tendrán un papel importante, que condicionará las actitudes de los políticos (29). En el otro caso, el Parlamento dispone asimismo de un expediente para impedir el referéndum: derogar la ley polémica y, en su caso, sustituirla por otra similar. No obstante, el TC ha señalado que no es posible utilizar esta fórmula como subterfugio, pues la nueva ley debe ser sustancialmente diferente.

En suma, esta ley desborda las previsiones de los constituyentes, responde a las preocupaciones de la «clase política» y no sintoniza con un criterio expansivo de la participación. La verdadera carrera de obstáculos para utilizar el referéndum abrogativo no sólo limita injustificadamente la capacidad del «electorado soberano», sino que puede volverse en contra de sus artífices. La práctica posterior y la jurisprudencia constitucional, con ciertas contradicciones, han ido flexibilizando un tanto las rigurosas premisas iniciales previstas (30).

V. LA FUNCION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Naturalmente, el problema más delicado es el de la *admisibilidad* o no del referéndum abrogativo, y éste es su principal límite como mecanismo

(28) P. BISCARETTI: *Diritto costituzionale*, op. cit., pág. 419.

(29) C. MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 851.

(30) A. CHIAPPETTI: *L'ammissibilità...*, op. cit., pág. 74.

para confiar en la «renovación» del sistema de «democracia bloqueada» existente en Italia. El artículo 75 de la Constitución, en efecto, impone la *exclusión* en este tema de ciertas materias políticamente relevantes; así, las leyes tributarias, los presupuestos, las amnistías y los indultos y los tratados internacionales, además de las leyes constitucionales, por su especial posición en la jerarquía del sistema de fuentes del Derecho. Lo discutible es delimitar con precisión las fronteras de tal campo acotado, pues estas reservas pueden concebirse bien de modo taxativo y cerrado o tan sólo indicativo y abierto. Está claro que el constituyente quiso preservar la continuidad de aspectos esenciales del ordenamiento para que no dependan de cambiantes y circunstanciales mayorías y minorías, pero si se entiende de modo restrictivo que cualquier tipo de norma que tenga conexión, siquiera indirecta, con las materias excluidas ya no puede ser objeto de referéndum, tal institución no sólo pierde sentido, sino que puede resultar inviable (piénsese en la incertidumbre sobre el carácter «tributario» o no de una ley) (31).

A la hora de establecer un órgano para verificar este control, pareció a todas luces desaconsejable el propio Parlamento —ya que hubiera sido juez y parte—, pues el referéndum abrogativo intenta resolver precisamente un conflicto entre éste y el pueblo. Por supuesto, tampoco el Gobierno, pues éste refleja la mayoría parlamentaria. Deben ser los Tribunales los encargados de la cuestión, pero no los ordinarios que forman el Poder Judicial, pues la Magistratura no debe entrar en valoraciones constitucionales, sino el TC, establecido para ello. Desde luego, el artículo 134 de la Constitución no es muy preciso al enunciar los poderes de dicho Tribunal en este sentido, pues el control de admisibilidad del referéndum abrogativo no lo es sobre un acto con fuerza de ley y tampoco se trata de un conflicto entre poderes del Estado (salvo que se considere al «pueblo» como un «órgano» del mismo, lo que no es el caso). Para salvar la literalidad de la Constitución se acudió a la distinción entre los conceptos de Estado-aparato y Estado-comunidad, ambigüedad que permitiría avalar la intervención del TC al respecto (art. 37 de su ley, confirmado por la propia jurisprudencia constitucional: Sent. «Corte Costituzionale», SCC núm. 69, 1978). En los debates sobre la ley reguladora del TC, las diversas propuestas (Leone, De Gasperi, Martino y Benedetti) llenaron este vacío al adjudicarle el control de admisibilidad, pues, aunque la Constitución guardara silencio, parecía la solución más congruente con el modelo adoptado, y así se hizo por ley constitucional (sus arts. 24-40 del título II regulan esta cuestión).

(31) Véase L. LUCIFREDI: «Il controllo sulla costituzionalità delle richieste di referendum abrogativo», en *Riv. Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 1 (1951), páginas 128-130.

Desde un punto de vista jurídico, la abrogación sólo puede tener por objeto disposiciones legales ordinarias del Estado, no normas elaboradas en vía interpretativa. Aunque teóricamente posible, no habría tiempo material para hacer un referéndum sobre un decreto-ley (sesenta días), aunque sí para su eventual ley de conversión posterior. Hay quien excluye las leyes de delegación, ya que su destinatario es el Gobierno, siendo entonces procedente dirigirse contra sus decretos-legislativos. También se plantean ciertas dudas sobre la ley-marco, pues, si se anula en vía de referéndum, las Regiones ordinarias podrían verse bloqueadas y, pese a lo que dispongan sus Estatutos de Autonomía, serían despojadas de sus competencias de desarrollo legislativo (32).

Está claro que con las *exclusiones* el constituyente ha querido reservar al Parlamento el monopolio de la regulación de ciertos intereses fundamentales del Estado con el argumento —entre tecnocrático y elitista— de que éstos requieren unidad y globalidad valorativas frente a ocasionales y esporádicas manifestaciones de la voluntad popular y a los riesgos de iniciativas «demagógicas» (33). Por directa conexión con competencias esenciales «indelegables» de la República habría que excluir también las leyes que declaran el estado de guerra y las de planificación conectadas con los presupuestos, así como las leyes «políticas» que se refieren a la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno o los Estatutos de Autonomía, por su peculiar naturaleza jurídica. Mortati añade incluso las leyes que regulan órganos de relevancia constitucional, como el TC, el Consejo Superior de la Magistratura o el Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo, lo que parece excesivo, ya que estas instituciones pueden desarrollarse de modos diversos —dentro de los parámetros de la Constitución— y no sólo unilateral (34).

La cuestión ha quedado zanjada con la expansiva interpretación de la jurisprudencia constitucional, que no sólo considera que la lista del artículo 75 no es taxativa, sino que serán los criterios del TC los que definan, caso por caso, las «conexiones» implícitas o no con aquellas materias de la ley que se desee someter a referéndum abrogativo. Las cuestiones expresamente citadas se han establecido para evitar el contraste entre intereses generales y corporativos o por ser funciones centrales de la actividad parlamentaria de

(32) T. MARTINES: *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1986, quien, en el primer caso, cita a Lavagna, y en el segundo, a Modugno y Tosi; véanse, respectivamente, páginas 395 y 396.

(33) Con pocas excepciones, la doctrina es unánime, asumiendo este tipo de razonamientos. Véase C. MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 847; G. BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, op. cit., pág. 265, o P. VIRGA: *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1979, pág. 275, entre otros.

(34) C. MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 848.

control sobre el Ejecutivo. El TC ya señaló, de entrada, que las materias conexas con cuestiones tributarias y presupuestarias debían quedar excluidas (SCC núm. 10, 1972). Con una lectura rígida, prácticamente cualquier ley que prevea indirectamente aumento de gastos o disminución de ingresos para los poderes públicos, aunque no sea de modo sustancial, podría verse excluida (una inspiración un tanto similar tiene el inquietante art. 134.6 de la actual Constitución española). No es, pues, precisa ni unívoca la definición de las leyes formales sustantivas sobre esas materias «implícitas» que permita cerrar la polémica (35).

Con motivo de los ocho referéndum solicitados por los radicales, el TC tuvo ocasión de pronunciarse a fondo en su tan citada y polémica sentencia número 16, de 1978, en la que amplió notablemente las causas de inadmisión. En esta ocasión se autorizaron sólo cuatro (se descartaron referéndum sobre el Concordato y diversos artículos de los Códigos penal y militar), de los que sólo se celebrarían dos (financiación pública de los partidos y ley Reale sobre orden público), ya que el Parlamento modificaría los dos restantes. Lo más discutible resultó la argumentación del TC para rechazar algunas propuestas, no porque vulneraran directamente el artículo 75 de la Constitución, sino por ser contrarias a «valores» constitucionalmente deducibles de su «espíritu» (36). Aduciendo una interpretación «sistemática» y no literal del artículo 75, el TC *extiende* la lista de prohibiciones, cerrando en aquel entonces la cuestión (37). En dicha sentencia se fijan los siguientes criterios doctrinales para declarar la inadmisibilidad del referéndum abrogativo: 1) si se refiere a las materias expresamente citadas por el artículo 75; 2) si afecta a leyes constitucionales, concepto no tan inequívoco como pudiera parecer a primera vista; 3) si se trata de leyes ordinarias, pero con contenido «constitucionalmente vinculado», criterio aún más impreciso que el anterior, y 4) si pretende impugnar una pluralidad «genérica» de disposiciones legislativas que resulte «heterogénea», rayando la frontera, en este caso, no ya con una razonable discrecionalidad, sino con la pura arbitrariedad.

Para el TC debe exigirse de los promotores una homogeneidad de lo impugnado, pues una heterogeneidad de preguntas «desconcierta» al elector y vulnera su libertad de juicio. El referéndum debe suponer, en todo caso, una

(35) A. CHIAPPETTI: *L'ammissibilità...*, op. cit., págs. 171 y 174.

(36) Sobre la un tanto imprecisa teoría de los «valores» para el TC italiano, véase A. BALDASSARRE: «Il referendum abrogativo dopo la sentenza di ammissibilità», en *Democrazia e diritto*, núm. 1 (1978), págs. 70-71. Con alcance general, E. ALONSO: *La interpretación de la Constitución*, CEC, Madrid, 1984, págs. 277 y sigs.

(37) V. CRISAFULLI: *Lezioni di diritto costituzionale*, 2 vols., Celam, Padua, 1984, pág. 477.

elección, es decir, una posibilidad de optar por una u otra solución, sin coartar la voluntad del votante. Así, señala el TC, si la cuestión no se formula de modo claro o se yuxtaponen en una misma pregunta muy diversos elementos, no se puede someter a consulta. Desde este punto de vista, es contradictorio pedir la abrogación de una ley y no la de las disposiciones dictadas en el mismo contexto normativo e indisolublemente vinculadas a aquélla (38). En realidad, como señala Rescigno, cualquier referéndum «coarta», puesto que obliga a pronunciarse de modo tajante, sin matices, incluso en cuestiones muy claras. Desde este enfoque crítico, debería ser perfectamente posible impugnar diversas partes de una ley, pues no le corresponde al pueblo individualizar las normas de modo homogéneo, sino al legislador, y si éste las ha mezclado, no sólo de ello no son responsables los ciudadanos, sino que incluso ello demostraría la eficacia «depuradora» del referéndum (39).

Parece claro que el TC cedió a motivaciones extrajurídicas (la justificación del «estado de necesidad») en esta insatisfactoria sentencia, preocupado por las consecuencias que habrían tenido algunos referéndum sobre el sistema. Incluso el tipo de razonamiento resultó contradictorio, según los casos, pues consideró admisible el referéndum sobre la ley de orden público, aun reconociendo su *pluralidad de contenidos* y no otro sobre algunos artículos del Código penal. Asimismo, sobre el rechazo de un referéndum sobre la ley número 810, que actuaba los Pactos de Letrán, el TC reconoció que tal norma no podía negar principios constitucionales, pero, sin embargo, adujo que es resistente a la abrogación al ser asimilable a una ley constitucional por tratarse de una ejecución de un tratado internacional. El tenue sustento de esta jurisprudencia consiste en que no se pueden anular núcleos esenciales de leyes que correspondan a disposiciones constitucionales.

Esta sutil argumentación se explica por uno de los referéndum solicitados, rechazado por el TC: el de los Tribunales militares en tiempos de paz (Real Decreto 1.022, de 1941). El TC entendió que la propuesta era un intento de abolir por completo la jurisdicción castrense, y puesto que ésta se prevé en la Constitución, impugnar su ley significaba vulnerar una disposición esencial. Sin embargo, es cierto que derogar ese decreto hubiera supuesto la supresión de los Tribunales militares *existentes*, pero sus consecuencias no hubieran sido la liquidación de *toda* jurisdicción militar, sino la de regularla *de otro modo*. En caso contrario, la ley —que es un medio de actua-

(38) F. CUOCOLO: *Istituzioni...*, op. cit., págs. 221-222.

(39) G. U. RESCIGNO: *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1984, página 517. Este mismo autor señala la significativa unanimidad de los grandes partidos parlamentarios al acoger favorablemente esta sentencia (*ibid.*, págs. 263-264).

ción de una disposición constitucional— se convierte en un fin en sí misma inmodificable (además, *ad absurdum*, sólo valdría la regulación vigente, por añadidura preconstitucional y fascista). El vacío legal hubiera debido cubrirse de inmediato por el Parlamento, pero no puede bloquearse su reforma, con un criterio tan restrictivo, por vía popular directa (40). El popio pluralismo interpretativo resultaría modificado —extremando tal tesis— al considerarse insustituible la norma vigente, sin «lecturas» alternativas del texto constitucional.

El TC tuvo, sin duda, un arduo papel político y jurídico a la hora de juzgar los ocho referéndum solicitados por los radicales en 1978, pero su opción es francamente discutible, al descansar en una concepción «activista» que desborda su naturaleza garantista, dados los riesgos de indeterminación y de sustitución como «superlegislador». Es decir, llevando hasta el final tal punto de vista, los límites no serían los que fijó objetivamente el constituyente, sino los que el TC señale en cada ocasión (41). Una cuestión es que el referéndum pueda utilizarse de modo distorsionado o que sea concebido como «alternativo» a la democracia representativa —factores que no encajan, obviamente, en el sistema político adoptado—, y otra convertir al TC en la reencarnación permanente del «poder constituyente», lo que tampoco es posible.

Aunque, en lo inmediato, el TC confirmó sus criterios de 1978, descartando ciertas nuevas peticiones de referéndum en 1981 (SCC núms. 26, 27, 28, 29, 30 y 31), por poco claras (caza), no unitarias (delitos de opinión) y no homogéneas (policía fiscal), así como por afectar a tratados (centrales nucleares) o por vaciar de contenido legal bases constitucionales (aborto) (42), poco después los flexibilizó (SCC núms. 26 y 27, de 1982, que admitieron los referéndum sobre la congelación de las indemnizaciones contingentes a los empleados dependientes y sobre algunos artículos del Estatuto de los Trabajadores, aunque no llegaron a celebrarse, pues el Parlamento se disolvió anticipadamente y la siguiente Legislatura modificó las leyes).

Tras la discutida sentencia núm. 16, de 1978, el TC, quizá para compensar un tanto su amplia interpretación, declaró que no se puede escamotear el referéndum cambiando levemente la ley impugnada, siendo preciso que la nueva modifique principios y contenidos normativos de fondo (SCC número 68, de 1978). Naturalmente, qué deba entenderse por «retoque formal» o «cambio sustancial» es francamente indescifrable, autoatribuyéndose

(40) T. MARTINES: *Diritto costituzionale*, op. cit., pág. 399.

(41) A. BALDASSARRE: «Il referendum abrogativo...», op. cit., pág. 81.

(42) P. BARILE: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 432, y T. MARTINES: *Diritto costituzionale*, op. cit., pág. 400.

el TC tal juicio (43). En caso contrario, el Parlamento se sobrepondría a la voluntad popular, anulando por completo la eficacia del instituto. Tampoco es materialmente admisible que una nueva ley anule, de hecho, la voluntad popular, puesto que ello sería un fraude además de una arriesgada maniobra política. Una vez más, lo difícil es encontrar un punto de equilibrio para no desnaturalizar el referéndum, es decir, ni para convocarlo ni para bloquearlo permanentemente (44).

El papel político del TC deriva de su poder supremo de interpretar la Constitución, no pudiéndose ignorar que se trata de un órgano «técnico», no directamente representativo e irresponsable por sus decisiones. El TC en Italia ha desarrollado una labor «sustitutiva» ante las carencias de Gobierno y Parlamento, y «a golpes de sentencia» ha depurado el sistema, en general con criterios progresivos. En buena medida, la Constitución realmente vigente es la que el TC dice que es, pero lo negativo de su papel es que esta labor de sustitución del legislador no le corresponde en absoluto, por no hacer referencia a su inevitable inserción en el *indirizzo* político (45). Más que confiar en su «autolimitación», deseable, pero jurídicamente insegura, sería preciso modificar su composición (no puede ya ignorarse el hecho regional) y restringir algunos de sus poderes.

VI. LA POSICION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Ya se ha señalado la aceptación con reservas del referéndum abrogativo en la Constitución por parte de casi todos los partidos y las sucesivas restricciones legales que se introdujeron para subrayar su carácter excepcional y siempre complementario. Tantas prevenciones confirman la preocupación latente de un posible «desbordamiento» de aquél, así como la propia fragilidad de la democracia representativa, que requiere, para ser viable, la subordinación de la directa. El constituyente, consciente de los riesgos y las dificultades para armonizarlas, las situó en planos bien diferentes; pero, con todo, introdujo este mecanismo para corregir las degeneraciones burocráticas y elitistas del parlamentarismo. El referéndum preocupa porque los partidos pierden el control sobre sus electores y porque, durante su desarrollo, los aparatos dirigentes están en un segundo plano (46).

(43) C. MEZZANOTTE: «Comitato dei promotori e conflitto fra i poteri dello Stato», en *Democrazia e diritto*, núm. 1 (1978), pág. 84. Véase también F. MODUGNO: «Rassegna critica delle sentenze sul referendum», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1981.

(44) C. MEZZANOTTE: *op. cit.* anterior, pág. 89.

(45) T. MARTINES: *Diritto costituzionale*, *op. cit.*, págs. 596-599.

(46) G. U. RESCIGNO: *Corso di diritto pubblico*, *op. cit.*, pág. 264.

Entre los partidos de izquierda, fundamentalmente el PCI, es conocida la actitud crítica hacia esta fórmula, dado el tradicional «culto» a la organización que aquéllos han sostenido. Desde este punto de vista, el referéndum fragmentaría de modo imprevisible a la sociedad, aislando a los trabajadores, que carecerían de un adecuado liderazgo partidista en estas circunstancias. La igualdad de los ciudadanos en las elecciones sería tan sólo formal, requiriendo la corrección del partido de vanguardia (47). Esta concepción «iluminista» del partido-guía es ya anacrónica —y hoy no es defendida por ninguna fuerza relevante de la izquierda—, pues las organizaciones no son más que instrumentos de participación social en la toma de decisiones, y es irreal, pues los partidos no «desaparecen» en las campañas de los referéndum, más bien al contrario.

La novedad la han representado los radicales, pues para ellos el referéndum no sólo no es una forma subordinada de la democracia al principio representativo, sino un mecanismo *completamente autónomo* y central para adoptar decisiones (48). Los radicales llegaron a teorizar una «reserva de soberanía», implícita en ese instituto, en favor del cuerpo electoral (rechazada por el TC; véase SCC núms. 68 y 69, de 1978), en su estrategia política de denuncia de la «oligarquía» y la «partitocracia» del sistema republicano italiano en la práctica (49). Ya se ha señalado que esta lectura no es posible, pues una cosa son los defectos del régimen y otra las bases teóricas sobre las que descansa. En este sentido, la Constitución italiana establece con claridad una democracia representativa de tipo parlamentario, que admite un limitado conjunto de mecanismos de democracia directa, pero que se basa en los partidos como interlocutores políticos privilegiados en la mediación sociedad-Estado. Es más, el referéndum abrogativo es tan sólo una cierta prolongación del principio indirecto, pues el pueblo interviene sólo si sus representantes hacen un mal uso de su mandato.

Naturalmente, el problema es que la clara distinción constitucional entre ambas vías de participación no ha encontrado una *práctica* adecuada en Italia, oscilándose entre la *exclusión* del referéndum (criterio de los partidos mayoritarios) o la *centralidad* del mismo (radicales). En todo caso, el gran retraso en desarrollarlo y su restrictiva ley reguladora confirman la actitud

(47) G. U. RESCIGNO: *op. cit.* anterior, pág. 265.

(48) A. DI GIOVINE: «Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza», en *Il Foro Italiano*, fasc. 7-8 (1979), pág. 5.

(49) Véanse las Actas de los Congresos de este partido para esta cuestión: *1.º Convegno giuridico del Gruppo parlamentare radicale* (1977), «Referendum, Ordine Pubblico, Costituzione», Milán, 1978, y *2.º Convegno...* (1978), «Il dettato costituzionale in tema di referendum», Roma, 1978.

contraria de las principales formaciones políticas. Al margen de las denuncias de los radicales contra el «corporativismo» de la «clase política» italiana, es cierto que en una *democracia bloqueada* como la existente en ese país (ya que la alternancia en el Gobierno parece imposible prácticamente desde el nacimiento de la República, dada la permanente *conventio ad excludendum* con relación a los comunistas, el segundo partido nacional) el referéndum adquiere otro significado (50). En efecto, se crean nuevos reagrupamientos político-sociales, que se separan de sus representantes tradicionales, y, por lo demás, el tema que se pregunta puede ser hasta secundario, sirviendo de pretexto para otro tipo de confrontación (51).

La función normativo-negativa del referéndum ya no es tan importante, pasando a un primer plano el grado de ruptura o continuidad de la lealtad partidista de los ciudadanos, pues está comprobado que no se produce una correlación mecánica entre el voto en una consulta de este tipo o en otra. Por ello es indiscutible el impacto del referéndum en el sistema político italiano, habiendo producido incluso una auténtica mutación en el interior de la Constitución material de la República (52). En efecto, este instrumento ha sustraído hasta cierto punto el monopolio absoluto que los partidos detentaban sobre las cuestiones políticas, transformándose en un elemento de «contrapoder» que no puede ser del todo controlado. Es, pues, un medio autónomo del que puede servirse la sociedad civil sin tener que pasar necesariamente por los canales institucionales de los partidos, y esto es lo que lo convierte en extraño a la lógica del modelo representativo. Los partidos se han mostrado incómodos con el referéndum, de ahí que haya resultado habitual —aunque por causas diversas, no reconducibles sólo a este factor— la disolución anticipada de las Cámaras desde 1972 (en adelante no se ha conseguido agotar ninguna Legislatura). Sin embargo, este expediente para ganar tiempo tan sólo aplaza la cuestión y, además, evidencia lo obsoleto

(50) Entre las principales obras-balance del sistema político italiano cabe citar las siguientes: N. BOBBIO y OTROS: *Il sistema politico italiano tra crisi e innovazione*, F. Angeli, Milán, 1984; F. L. CAVAZZA y S. R. GRAUBARD (eds.): *Il caso italiano*, Garzanti, Milán, 1974 (incluye estudios de Linz, Pizzorno, Sartori y otros notorios especialistas); L. GRAZIANO y S. TARROW (eds.): *La crisi italiana*, vol I: *Formazione del regime repubblicano e società civile*; vol. II: *Sistema politico e istituzioni*, Einaudi; Turín, 1979; A. MARTINELLI y G. PASQUINO: *La politica nell'Italia che cambia*, Feltrinelli, Milán, 1978, y el más reciente y completo de G. PASQUINO (ed.): *Il sistema politico italiano*, Laterza, Bari, 1985.

(51) A. DI GIOVINE: «Referendum e sistema rappresentativo...», op. cit., páginas 11-12.

(52) GRUPPO DI MILANO [G. MIGLIO (ed.)]: *Verso una nuova Costituzione*, 2 vols., Giuffrè, Milán, 1983, vol. I, pág. 361, cuyo párrafo concreto es de S. GALEOTTI.

de ese mecanismo representativo al alejar a los electores de los partidos, agravando la crisis general y frustrando salidas equilibradas (53).

Lo más destacable es constatar la «voracidad» protagonista de los partidos, pues éstos han conseguido reintroducirse en el referéndum, superponiéndose a las demandas concretas y prosiguiendo su confrontación habitual también en este tipo de consultas (54). Por lo demás, los partidos «castigados» en un referéndum concreto por «sus» electores han recuperado después, en las elecciones legislativas, los apoyos tradicionales; de ahí que la obsesión manipuladora de aquéllos esté, en realidad, fuera de lugar (aunque se entienda por «patriotismo» de partido, esto es, por el deseo de no perder ninguna batalla política, como es lógico) (55). Este comportamiento diferenciado de lealtades cruzadas, por lo demás bastante corriente, no puede ser presentado como una supervivencia de rasgos premodernos (ésta fue una de las tentaciones superficiales de los partidos para intentar explicar al principio el fenómeno de la disociación), sino incluso como un carácter típico de una sociedad compleja y ricamente articulada (56). Además, en la práctica, el referéndum abrogativo ha suscitado en los electores una respuesta *conservadora* en favor de la legislación vigente (lo que no quiere decir «regresiva», pues ésta puede ser —y a veces lo es— avanzada) (57).

Dicho esto, parece que no tiene mucho sentido seguir centrando el debate sobre qué democracia sea «superior», si la representativa o la directa, pues ambas tienen ventajas e inconvenientes, no pudiéndose ignorar, en todo caso, que el gobierno de las «sociedades complejas» hace difícil usar «a diario» mecanismos como el referéndum (58). El sistema político italiano

(53) GRUPPO DI MILANO: *op. cit.* anterior, pág. 363.

(54) A. DI GIOVINE: «Referendum e sistema rappresentativo...», *op. cit.*, pág. 14.

(55) Sobre el comportamiento electoral general de los italianos, la bibliografía es francamente abundante, pudiéndose seleccionar las siguientes obras: M. BARNINI: «Il comportamento elettorale nell'Italia repubblicana. Bibliografia 1967-1983», en *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, núm. 10 (julio 1984); A. CACTAGLI y A. SPREAFICO (eds.): *Un sistema politico alla prova*, Il Mulino, Bolonia, 1975; V. CAPECCHI y OTROS: *Il comportamento elettorale in Italia*, Il Mulino, Bolonia, 1968; G. FABRIS: *Il comportamento politico degli italiani*, F. Angeli, Milán, 1977; P. FARNETTI (ed.): *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bolonia, 1973; C. GHINI: *Il voto degli italiani*, Ed. Riuniti, Roma, 1975; A. PARISI y G. PASQUINO (eds.): *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Il Mulino, Bolonia, 1977; E. RIZZI: *Atlante geostorico elettorale*, GSI, Milán, 1986, y A. SPREAFICO y J. LA PALOMBARA: *Elezioni e comportamento politico in Italia*, Comunità, Milán, 1963.

(56) A. DI GIOVINE: «Referendum e sistema rappresentativo...», *op. cit.*, pág. 15.

(57) GRUPPO DI MILANO: *Verso una nuova Costituzione*, *op. cit.*, pág. 384.

(58) G. PASQUINO (ed.): *Le società complesse*, Il Mulino, Bolonia, 1985, págs. 237 y sigs.

ha asumido la representación proporcional para favorecer precisamente el pluralismo: la ley es producto más del acuerdo negociado que de la imposición unilateral. Ahora bien: un exceso de compromiso indiferenciado puede desnaturalizar la democracia, que descansa en la contraposición de mayorías y minorías. En un sistema como el italiano, que tiende al «centrismo», el referéndum —que, según la teoría de los juegos para analizar problemas decisionales, es un mecanismo de «suma-cero» (lo que gana uno lo pierde exactamente el otro, y quien gana, lo gana todo), que no permite matices y genera bloques— es un factor estimulante y dinamizador de la vida política, al «bipolarizarla» y superponerse a las cúpulas partidistas (59). Además, en algunos referéndum se rompen las lealtades tradicionales, oscilan muchos votos, la movilización es bastante imprevisible y se entrecruzan opiniones, manifestándose más que en ningún otro tipo de consulta la autonomía del elector. También, todo hay que decirlo, para los pequeños partidos promotores puede ser una tribuna propagandística formidable, pues, aunque formalmente no obtengan la abrogación, pueden conseguir *sumar* muchas más fuerzas de las que tienen habitualmente para algunas cuestiones concretas. No puede, por tanto, ignorarse el posible uso antiparlamentario que, a veces, ha asumido, pues la ley en juego era secundaria frente al enjuiciamiento crítico del Gobierno existente o incluso de la entera «clase política» (60).

El propio TC ha sintonizado con los partidos parlamentarios mayoritarios, pues sus criterios sobre la «homogeneidad» y la «racionalidad» de los referéndum que se solicitan encubren opciones políticas de fondo. Por ello, los radicales han rechazado con energía sus argumentos, y siguieron insistiendo en 1981 en su línea de acumulación de demandas para «desenmascarar» los aspectos ocultos del sistema. La dificultad para valorar los fines reales de una propuesta de referéndum, ya que ésta no requiere justificación alguna por parte de los promotores, convierte al TC en un filtro metajurídico. En efecto, éste se ve obligado a valorar el significado político de la propuesta a tenor de las declaraciones públicas de sus promotores, y para un sector de la doctrina, con discutible criterio, debe reconocérsele un peso vinculante semejante al de las posiciones políticas que pueden justificar o no la concesión de la confianza al Gobierno por parte de los partidos (61).

(59) A. DI GIOVINE: «Referendum e sistema rappresentativo...», op. cit., pág. 19. Asimismo, L. FABBRIS y G. RICCAMPONI: «Il referendum: con, fuori o contro i partiti?», en *Schema*, núm. 2 (1979), págs. 33-37; ID.: «Referendum e voto di opinione», en *Quaderni dell'osservatorio elettorale* (junio 1980) pág. 39.

(60) E. SPAGNA MUSSO: *Diritto costituzionale*, Cedam, Padua, 1986, págs. 343-344.

(61) A. PIZZORUSSO: *Lezioni di diritto costituzionale*, Foro Italiano, Roma, 1984, pág. 628.

En cualquier caso, es cierto que casi toda la doctrina es unánime al considerar que, si bien los radicales manipulan la función del referéndum, el TC se ha extralimitado, innovando allí donde no podía y generando un arriesgado «activismo». Con su jurisprudencia parece difícil —prácticamente imposible— una práctica «desestabilizadora» del referéndum, pero más que responsabilizar al TC habría que buscar en las lagunas de la Constitución el origen de muchas indeterminaciones actuales (62).

Con motivo del debate en curso sobre las reformas institucionales, se han sugerido diversas propuestas para revisar las modalidades del referéndum abrogativo, destacando los trabajos de la Comisión Bozzi del Parlamento durante la anterior Legislatura (63). Esta Comisión interpartidista propuso inicialmente fijar el número de firmas en el 2 por 100 del cuerpo electoral, y en su texto definitivo lo precisó en 800.000 ciudadanos. Asimismo surgió que la propuesta sólo resultara válida si fuese aprobada no por la mayoría simple de los votantes, sino por la mayoría *de iure* sobre el censo electoral total. Además, que el Presidente de la República pudiese retrasar durante seis meses el referéndum si el Parlamento inicia la discusión de leyes de reforma de las impugnadas y que se impidiese su convocatoria si se suspenden temporalmente las disposiciones normativas en cuestión. Finalmente, introdujo los criterios excluyentes del TC fijados desde 1978, y recomendó limitar el número de preguntas acumulables (64). La única novedad para ampliar la participación directa sería la del referéndum consultivo sobre cuestiones de «relevancia política», pero tan sólo a petición del Gobierno o de un tercio de los parlamentarios, con aprobación del Parlamento en pleno.

En la votación final, el PCI se abstuvo, pues su posición ha evolucionado y es hoy más favorable al instituto del referéndum de lo que fue antaño, oponiéndose a la introducción de nuevas restricciones y proponiendo que el consultivo también pudiera ser activado directamente por los ciudadanos. Gran interés tiene al respecto la propuesta Pasquino-Milani (senadores de

(62) A. DI GIOVINE: «Referendum e sistema rappresentativo...», op. cit., págs. 23-28, y la bibliografía indicada en las notas 105 y 110, págs. 23-24 y 25, respectivamente.

(63) Sobre las reformas institucionales, véase, para los antecedentes, VARIOS (Istituto Gramsci): *La riforma dello Stato*, Atti del Convegno 16-18 gennaio 1968, ER, Roma, 1968. Para el debate actual, G. AMATO: *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bolonia, 1980; COMISIÓN BOZZI: «Riforme istituzionali», Centro per la Riforma dello Stato, Supl. *Democrazia e diritto*, núm. 2, materiali-atti núm. 3, ER-riv. (marzo-abril 1985); G. MIGLIO: *Una Repubblica migliore per gli italiani*, Giuffrè, Milán, 1983, así como los trabajos que este autor coordinó citados en la nota 52; G. PASQUINO: *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Laterza, Bari, 1985.

(64) COMISIÓN BOZZI: «Riforme istituzionali», op. cit., págs. 29 y 59.

la izquierda independiente) por reforzar las garantías cívicas en esta cuestión. El referéndum es útil si puede ser activado por los ciudadanos, si no es secundario, debiéndose mantener el *quorum* actual y no agravarlo. Ambos senadores añaden además el referéndum *deliberativo* tras la iniciativa legislativa popular y el silencio del Parlamento o incluso el rechazo de tal propuesta por menos de 2/3 de los representantes, o si en los debates de las Cámaras se han introducido modificaciones de fondo en la proposición popular. En este caso, el TC debería valorar los cambios y la admisibilidad de tal demanda. El referéndum consultivo, para Pasquino-Milani, sólo servirá si tiene un carácter *preventivo* sobre las decisiones del Parlamento, convirtiéndose en un instrumento de *indirizzo* (65).

Aunque actualmente estos trabajos están archivados, es muy significativo constatar que la mayoría de los partidos de la Comisión Bozzi introdujera novedades tan restrictivas que empeoran la Ley de 1970. Son desconcertantes los temores de la «clase política» ante un instituto ya devaluado y secundario, teniendo en cuenta que limitarlo aún más significaría *acentuar* la fractura entre la sociedad y los partidos y sería un síntoma de debilidad de éstos (66). Una cosa es proteger los «valores» constitucionales, pero otra asfixiar este instrumento. Por ello habría que aumentar las garantías de los promotores en el procedimiento contradictorio ante el TC, dándoles mayor intervención, siendo incluso prudente verificar el control de admisibilidad *antes* de la recogida de firmas, lo que «desdramatizaría» el posible rechazo de éste. Aunque la «ola» de los referéndum —especialmente intensa entre 1978 y 1981— parece haberse atenuado un tanto, no parece que sea un buen método resolver las crisis políticas con este sistema, tal como ha vuelto a ocurrir en 1987.

Debe insistirse: ni el referéndum es el instrumento básico para realizar un programa político, ni debe ser un sucedáneo para enjuiciar la labor de los sucesivos Gobiernos. Si se quieren respetar las previsiones constitucionales, que lo conciben como una de las formas de manifestación de la soberanía popular, pero no de modo «alternativo», sino para corregir las eventuales disociaciones entre representantes y pueblo y para estimular la labor parlamentaria, no puede sobrevalorarse tal instituto, que, además, también corre el riesgo de su «partitocracia», lo que —de confirmarse— anularía su presunta función equilibradora (67).

(65) COMISIÓN BOZZI: *op. cit.* anterior, pág. 95.

(66) T. MARTINES: *Diritto costituzionale*, *op. cit.*, pág. 402.

(67) G. AMATO y A. BARBERA: *Manuale di diritto pubblico*, *op. cit.*, pág. 372.

VII. LA PRACTICA ENTRE 1974 Y 1985

Entre 1970 y 1985 se han producido unas ochenta iniciativas referendarias, muchas de ellas sobre el mismo objeto y repropuestas en varias ocasiones, y otras no pasaron de la fase preliminar, sin llegar a recoger las firmas. De las veinticinco para las que sí se recogieron, nueve se sometieron a consulta popular: 1) en 1974, la ley del divorcio (Ley 898/1970); 2) en 1978, la ley Reale sobre orden público (Ley 152/1975) y la de financiación pública de los partidos políticos (Ley 195/1974); 3) en 1981, dos propuestas diferentes contra la ley del aborto (Ley 194/1978), la ley Cossiga sobre orden público (Decreto-ley 625/1979 y Ley de conversión con modificaciones 15/1980), la licencia de armas (Real Decreto 773/1931) y la cadena perpetua (el *ergastolo*, regulado por los arts. 17 y 22 del Código penal); 4) en 1985, la ley sobre la escala móvil (Decreto-ley 70/1984 y Ley de conversión 219/1984). Por sus impulsores deben distinguirse dos grandes bloques: los referéndum protagonizados por grupos católicos conservadores (divorcio y aborto), y todos los demás, salvo el de 1985, a partir de la estrategia «rupturista» del Partido Radical contra algunos aspectos del sistema político vigente estimados oligárquicos (68).

Entre las consideraciones generales sobre cuestiones y coyunturas tan diferentes cabe destacar dos elementos que se han reproducido en todos los referéndum: hasta 1985 siempre ha prevalecido la negativa popular a la derogación de la legislación vigente, y la abstención ha ido en aumento. En la primera cuestión se ha oscilado entre el máximo rechazo de la ley del 45,7 por 100 en el referéndum de 1985 y el mínimo del 11,5 por 100 en el de 1981 sobre el aborto (propuesta radical). Estos datos podrían hacer dudar de la validez del instituto, pero más bien hay que analizar en cada caso concreto el uso que se ha hecho del mismo para explicar estos resultados. En otros casos, muchas peticiones no prosperaron, bien por la inadmisión del TC o por los cambios sustantivos introducidos por el Parlamento. En todo caso, el abundante uso entre 1978 y 1981 (campañas por los ocho y los diez referéndum, respectivamente, de los radicales, así como dos del Movimiento Pro-Vida) de este mecanismo ha abierto una reflexión crítica sobre el mismo dirigida a su probable modificación en el futuro.

En la otra cuestión se constata, en efecto, un aumento constante de la abstención, que, aunque sigue siendo muy baja con relación a la mayoría de

(68) P. LUCAS MURILLO (ed.): *Sistemas políticos contemporáneos*, Teide, Barcelona, 1984, págs. 165-166.

las democracias pluralistas occidentales, no deja de ser significativa (69). La máxima participación se produce en las elecciones legislativas, es intermedia en las regionales-locales y menor en los referéndum (70). Una parte del electorado no se siente especialmente motivada y no se moviliza en estas consultas, al no entrar en juego los equilibrios político-administrativos, debilitándose los mecanismos consensuales-partidistas y hasta las redes clientelares, pues los referéndum no sirven para los intercambios de prestación (compensaciones y vínculos personales representante-elector). No es casual que la abstención sea más elevada allí donde más se usa el voto preferencial, que, por su deformado uso, traduce precisamente tal relación (71). El uso indiscriminado y hasta antiinstitucional del referéndum entre 1978 y 1981 produjo este efecto. El planteamiento de cuestiones muy dispares, con complejos argumentos técnicos y con posibles interpretaciones divergentes, intensificó la abstención, los votos en blanco y los nulos. Al respecto, no deja de ser un tanto abusiva la equiparación legal de los votos blancos y nulos, ambos descartados a la hora del recuento de papeletas válidas, mientras que la diferencia de motivaciones parece clara, pues la abstención *activa* expresada debería reputarse como una opción más (72). En otras ocasiones, cuestiones con implicaciones morales y religiosas (aborto) desconcertaron a parte del electorado católico, que se refugió en la abstención, sobre todo entre las mujeres (73).

Se manifiesta asimismo una continuidad territorial bastante estable del comportamiento electoral en las diversas consultas, aunque con tendencia a la homogeneización nacional. Es cierto que las regiones más participativas son las de la «zona roja» (Emilia-Romaña, Toscana, Umbria), seguidas por la «zona blanca» (Veneto, Trentino, Friul y parte de la Lombardía), es decir,

(69) En 1974 fue el 11,9 por 100; en 1978, el 18,8 por 100; en 1981, el 20,5 por 100, y en 1985, el 22 por 100. Véase A. PALANCA y OTROS (CESPE): «I perché delle astensioni nei referendum», en *Politica ed Economia*, núm. 2 (dic. 1981), pág. 34.

(70) Véanse los cuadros de la «Sezione elettorale» del PCI: «Referendum dal 1974 al 1981», Roma, febrero-marzo 1982; ID.: «Capoloughi. Referendum dal 1974 al 1981», Roma, junio 1982; ID.: «Referendum sull'aborto (Movimento per la Vita) 17-5-1981», Roma, marzo 1982. Asimismo, Sezione Statistica, Documentazione e Ricerca del PCI: «Capoloughi. Referendum 9 giugno 1985» y «Province», íd., Roma, junio 1985. En la habitual terminología italiana, las elecciones legislativas generales son denominadas «políticas», y las territoriales serían «administrativas», distinción discutible, pero característica en tal sistema.

(71) Sobre esta última cuestión, un excelente análisis de la situación italiana es el de L. GRAZIANO: *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, F. Angeli, Milán, 1980.

(72) P. BARILE: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 435.

(73) A. PALANCA: «Il perché delle astensioni nei referendum», op. cit., pág. 35.

territorios en los que es mayor la influencia de las subculturas políticas comunista y católica, respectivamente, aumentando la abstención en el centro-sur y, sobre todo, en el sur, aunque con cierta tendencia a la baja. Con todo, también en el «Mezzogiorno» se han ido produciendo variaciones importantes, como se aprecia comparando los resultados de los referéndum de 1974 y 1981, que indican un notable avance de la cultura laica y de la secularización. Por consiguiente, no hay una relación mecánica entre desarrollo económico y «modernidad» política, interviniendo muchos otros factores a la hora de explicar cada resultado electoral concreto.

VIII. EL REFERENDUM DEL DIVORCIO EN 1974

Aunque solicitado en 1971 y admitido por el TC en 1972, la disolución parlamentaria anticipada impidió la convocatoria del primer referéndum abrogativo en Italia ese año. Tampoco fue posible celebrarlo en 1973 por una cuestión formal de plazos, ya que la ley exige el transcurso de un año completo en esas circunstancias antes de poder hacerlo, no encajando en el lapso temporal posible (15 abril-15 junio) por unos cuarenta y cinco días de diferencia. El Presidente de la República lo reenvió entonces el 12-13 de mayo de 1974, a los cuatro años de aprobarse las leyes del divorcio y del referéndum precisamente (74).

El clima de preocupación entre la «clase política» antes de este primer ensayo era tal, que se intentó incluso bloquearlo, pues liberales y socialistas presentaron una proposición de ley para ampliar la lista de *exclusiones* del referéndum. Así, se pidió que no pudiera hacerse contra leyes vigentes antes del transcurso de tres años y en ningún caso contra las leyes que desarrollen derechos fundamentales, tutelén minorías lingüísticas y religiosas, regulen la *disolución matrimonial* o afecten a disposiciones constitucionales. La maniobra era bastante burda, ya que esta heterogénea lista ponía de relieve, al incluir la cuestión matrimonial, el verdadero motivo, e incluso planteaba dudas de constitucionalidad, pues una ley ordinaria no puede afectar a cuestiones que deben ser reguladas por otro tipo de normas (75). Incluso se intentó presentar una proposición de ley para modificar la normativa del divorcio e impedir el referéndum, pero la decisión del principal partido ya estaba tomada en este sentido.

(74) Para la polémica sobre los plazos, véase F. Cocco: «Le fasi dell'iter del procedimento referendario...», en CAMERA DEI DEPUTATI: *Il referendum abrogativo in Italia*, op. cit., pág. 234.

(75) P. ARMAROLI: «Referendum abrogativo e classe politica», op. cit., pág. 579.

Como ya se ha señalado, la DC impulsó tal consulta al oponerse a la ley del divorcio, mientras que, en el polo opuesto, el PCI hizo todo lo posible para impedir esta salida (76). Dentro de la DC se manifestaron tres posturas: 1) romper el centro-izquierda, para volver a un Gobierno monocolor; 2) utilizar la amenaza del «choque frontal», para justificar en este caso la necesaria adaptación del Estado «laico» a la doctrina de la Iglesia, y 3) aceptar *de facto* la regulación aprobada por el Parlamento, sin pronunciarse oficialmente (77). Fueron los grupos integristas los que consiguieron presionar con más eficacia al aparato partidista de la DC, que acabó asumiendo sus tesis. Prescindiendo de argumentos panfletarios y apocalípticos, los católicos conservadores menos toscos se escudaron en la presunta inconstitucionalidad del divorcio, puesto que el Estado italiano ha reconocido el Concordato (los Pactos de Letrán, art. 7.2 de la Const.). Desde este punto de vista, la ley del divorcio exigiría la reforma constitucional, al desbordar las previsiones del pacto fundacional de la República. Complementariamente señalaron que la coalición en el Gobierno era partidaria en un 73 por 100 de la derogación de la ley del divorcio, porcentaje que correspondía exclusivamente a la DC (78).

Por el contrario, otros grupos católicos mostraron su disconformidad con esta beligerante y regresiva actitud, en el fondo clerical. Pequeños sectores conciliadores llamaron incluso a la abstención para evitar la fractura del país o delicados problemas de conciencia (79), pero las corrientes aperturistas y renovadoras, con dificultades, se abrieron camino en favor del mantenimiento de la legislación vigente. Para los católicos posconciliares, la separación constitucional entre Estado e Iglesia implica la no-confesionalidad; por tanto, los poderes públicos no pueden imponer los valores de una determinada religión, por mayoritaria que sea, a todos los ciudadanos. Para evitar los riesgos de nuevos enfrentamientos religiosos y en pro de una convivencia civil libre y tolerante, propia de una sociedad pluralista, estos grupos llamaron a votar negativamente. Los católicos progresistas, prescindiendo de sus personales convicciones dogmáticas en materia de fe, optaron por el divorcio por ser una cuestión de libertad, criticando a la DC por alinearse con el

(76) M. DEVOTO y OTROS: «Problemi costituzionali relativi alla legge istitutiva del referendum», en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 14 (1971), pág. 5.

(77) O. M. PETRACCA: «Il cifrario del referendum», en *Biblioteca della libertà*, números 40-50 (1974), pág. 13.

(78) S. GALEOTTI y otros: «Indissolubilità del matrimonio e referendum popolare», en *Quaderni di Iustitia*, núm. 21 bis (1970), págs. 82-83, 106, 153 y 165.

(79) P. VIRGA: *Diritto costituzionale*, op. cit., pág. 279.

MSI y las fuerzas reaccionarias y a la jerarquía eclesiástica por su intransigencia e insensibilidad social (80).

Para el PCI, principal fuerza laica, era fundamental evitar la fractura del país, desaconsejando la celebración de este referéndum, teniendo incluso problemas internos, pues la dirección tuvo que salir al paso de ciertos criterios «ortodoxos» de las bases, que veían la cuestión como secundaria y no «de clase». Su posición era, por tanto, conseguir un acuerdo político parlamentario que resuelva el conflicto, pero, si no es posible, estaba dispuesto a dar la batalla por el mantenimiento de la ley Fortuna-Baslini (81). La principal responsable de esta convocatoria, que, a juicio de los comunistas, tendría efectos negativos en la sociedad italiana, es la DC, empeñada en su intransigente actitud. Lo grave, para los comunistas, es que los argumentos antidiuorocistas están creando un frente clerical-reaccionario y un endurecimiento derechista de la DC, favorable, además, a un Estado «fuerte», mezclando cuestiones diferentes. Para el PCI, este referéndum es una maniobra diversiva, siendo preciso atraer hacia el frente laico a los católicos avanzados (82). En estas circunstancias deberá defenderse la no abrogación y, simultáneamente, la unidad de las fuerzas democráticas. Una cuestión es preservar la unidad familiar (art. 29 de la Const.) y otra la indisolubilidad: cabría ir incluso más lejos que la ley vigente, pero preservarla es fundamental (83). Finalmente, para el PCI no se sostiene la presunta inconstitucionalidad del divorcio, pues una cosa son las relaciones Estado-Iglesia como esferas independientes y otra bien diferente la indisolubilidad del matrimonio, que no se contempla ni en el texto fundamental y ni siquiera de modo explícito en el Concordato (éste se refiere al matrimonio como «sacramento», pero la legislación italiana de recepción no acogió tal expresión). El Parlamento no está vinculado por el Código de derecho canónico y el TC declaró que la introducción del divorcio era una posibilidad perfectamente constitucional (84).

Así, era previsible de antemano la división del mundo católico y la incomodidad que este referéndum suponía para los comunistas, empeñados entonces en su política de «compromiso histórico» y, en menor medida, condicionados por la subcultura tradicional de buena parte de su electorado

(80) P. SCOPPOLA y OTROS: *Cattolici e referendum. Per una scelta libera*, Coines, Roma, 1974, págs. 14, 16-17, 19, 51, 61 y 83.

(81) A. NATTA: «Il referendum abrogativo del divorzio», s. e., Florencia, 1971, pág. 1.

(82) A. NATTA: *op. cit.* anterior, págs. 7, 9 y 24.

(83) P. BUFALINI: «I problemi ideali e politici aperti nel referendum contro il divorzio», en *Seminario del Istituto di Studi Comunisti*, (sept. 1971) págs. 7, 10 y 13.

(84) P. BUFALINI: *op. cit.* anterior págs. 14-15.

popular (85). En cualquier caso, los sondeos previos ya preveían una mayoría sociológica favorable al divorcio, aunque la DC creyó poder invertir esos términos (86). Con una agresiva campaña, los partidos recuperaron sus «competencias» en el juego político y acabaron hegemonizando los debates, como quizá no podía ser de otro modo.

Sin embargo, pese a la sorpresa inicial por los resultados —dada la aplastante victoria del frente laico—, el cambio sociológico se había producido en Italia desde los años sesenta, acelerado sobre todo tras las luchas obreras, estudiantiles y del movimiento feminista de 1968-1969, que contribuyeron en buena medida a modificar las mentalidades (87). La magnitud de la diferencia demostró, en primer lugar, la profunda penetración del espíritu laico y tolerante en la sociedad y, a continuación, el gran margen imprevisible de maniobra que este tipo de consultas tiene para los partidos (88). El referéndum de 1974, por su significado, ni se limita a confirmar la concreta ley Fortuna-Baslini (este criterio formal fue el sostenido por la DC tras la derrota para intentar minimizarla), ni tampoco expresa el rechazo de la sociedad italiana hacia el sistema político vigente (como sostuvieron algunos grupos de la «extrema izquierda»).

Los resultados mostraron una opinión pública más madura que los partidos antidivorcistas, y el propio La Malfa reconoció que la DC no había sabido interpretar la voluntad popular. El error de cálculo de este partido fue

(85) COMITÉ DE DIRECCIÓN DE LA REVISTA «IL MULINO» (Mesa Redonda): «Referendum e sistema político italiano», en *Il Mulino*, núm. 231 (enero-febrero 1974), páginas 97, 103, 114 y 121. Sobre la política de «compromiso histórico», véase el excelente ensayo de G. VACCA: *Tra compromesso e solidarietà. La politica del PCI negli anni 70*, Ed. Riuniti, Roma, 1987.

(86) En las encuestas, el 57 por 100 de los italianos reconocía que el divorcio no provocaría consecuencias irreparables para la institución familiar, y tres cuartas partes de los mismos consideraron que se podía ser católico y a la vez aceptar la ley en vigor. Según la distribución por sexos, el 35,1 por 100 de los varones sería favorable a la derogación, no así el 64,9 por 100 restante, y entre las mujeres, el 45,3 y el 54,7 por 100, respectivamente; véase G. FABRIS: *Il comportamento politico degli italiani*, op. cit., págs. 57, 65 y 69.

(87) A. MARRADI: «Analisi del referendum sul divorzio», en *RISP*, núm. 3 (1974), pág. 641.

(88) Estos fueron los resultados: Votantes: 32.282.113 (88,1 por 100). Sí, 13.188.184 (40,9 por 100); no, 19.093.929 (59,1 por 100); blancos, 426.349 (1,2 por 100); nulos, 324.676 (0,9 por 100). En las elecciones legislativas de 1972, los partidos antidivorcistas (sí) obtuvieron 15.862.257 votos (47,5 por 100) y los divorcistas (no), 17.551.369 (52 por 100), lo que significa que los primeros pierden 2.634.073 votos y los laicos ganan 2.542.560. Véase M. GUADAGNINI y M. OLANEGRO: «Ipotesi di lettura dei risultati del referendum», en *Biblioteca della libertà*, núms. 49-50 (1974), pág. 145.

considerable, pues, pese a la situación de tensión que atravesaba el país por la ofensiva terrorista, el electorado supo diferenciar perfectamente la cuestión. El escoramiento de la DC a la derecha, presionada por los grupos ultracatólicos, la distanció de su base social moderna. Añádase a esto la torpeza de plantear la batalla como «choque frontal» para introducir la «cuestión comunista», coincidiendo así con el MSI. Esta política fue doblemente inútil, pues los «centristas» no se dejaron impresionar en absoluto por esta «amenaza» y votaron contra la derogación, a la vez que la sociedad en su conjunto no prestó atención a esta consigna tan fuera de lugar (89).

La DC quedó seriamente afectada por este referéndum, manifestándose su crisis: *a)* en el terreno ideológico, puesto que el anticomunismo no funcionó como antaño, pues el voto negativo obtuvo más del doble que los votos del PCI en 1972. Añádase a esto la diversificación plural del mundo católico, que hace que una parte de los creyentes ya no vea en la DC su cauce político «natural» de representación, y *b)* en el terreno económico-social la DC ya no estaba en condiciones de satisfacer desde el Gobierno prestaciones sociales compensatorias por los inicios de la crisis y el principio del agotamiento de un determinado modelo de crecimiento, produciéndose una desagregación del bloque social tradicionalmente hegemonizado por este partido (90). En otras palabras: el referéndum no permitía establecer una relación inmediata con las estructuras clientelares, y el tema del divorcio se planteó como una cuestión abstracta de principios. Por ello, el grupo dirigente de la DC quedó desconcertado tras una prueba electoral extraña a sus esquemas habituales, comprendiendo a deshora la conveniencia de haber llegado antes a un compromiso parlamentario, tal como pidió el PCI.

La derrota fue lo suficientemente abultada como para replantear a fondo los complejos equilibrios internos de poder de la DC, pero sin que esto supusiera, ni mucho menos, el primer paso para convertirse a medio plazo en partido de oposición. En todo caso, estaba claro que la DC tendría que replantearse a fondo, en lo sucesivo, sus relaciones con el conjunto de la sociedad italiana, con el mundo católico en particular y con todos los demás partidos al no haber sabido configurarse como fuerza conservadora moderna. Algunos temores que se habían barajado antes del referéndum en caso de que se produjeran tales resultados fueron infundados, pues no se rompió la política de «centro-izquierda», no se produjo una fractura irreparable en la sociedad italiana y la DC no se lanzó a ninguna «aventura» reaccionaria,

(89) O. M. PETRACCA: «Il cifrario del referendum», op. cit., pág. 16.

(90) R. MANNHEIMER, G. MICHELI y F. ZAJCZYK: *Mutamento sociale e comportamento elettorale. Il caso del referendum sul divorzio*, F. Angeli, Milán, 1978, páginas 21-22.

hipótesis previa esta poco verosímil. Si las relaciones del centro-izquierda hubieran dependido *sólo* de la cuestión del divorcio, está claro que entonces la gobernabilidad se hubiera visto muy amenazada, pero las coincidencias eran mayores. Esto lo supieron ver muy bien los demás pequeños partidos laicos aliados de la DC, que, por una vez, se enfrentaron con ella, pues tal confrontación no iba a amenazar la estabilidad de la fórmula política.

El referéndum de 1974 fue la primera gran *ruptura* en la larga estabilidad del electorado italiano, aunque no hizo más que confirmar tendencias que ya se veían venir (91). Con todo, no hay que llamarse a engaño, pues se trata de un acto *específico*, ya que las pérdidas de la DC en esta consulta se recuperaron en elecciones posteriores. Aproximadamente un quinto del electorado «centrista» abandonó el frente antidivorcista, votando contra la abrogación, siendo el fenómeno especialmente notable en el sur y en las zonas subdesarrolladas (92). Las peculiares características de este referéndum produjeron un despegue elector-partido en favor del divorcio, y no a la inversa, pues en esta clara cuestión concreta la sociedad italiana resultó ser menos conservadora de lo que se pensaba, aun sin ser posible la alternancia en el Gobierno (93). El frente laico resultó ser más sólido que el clerical al aumentar mucho sus fuerzas (católicos aperturistas), mientras que no se produjo la esperada suma mecánica de los votos de la DC y el MSI de las anteriores elecciones legislativas, antes bien, tal coincidencia perjudicó al principal partido del país. Quedaba roto el bloqueo electoral, prácticamente inmutable en Italia desde 1953, pues los cerca de seis millones de diferencia en favor del no van más allá de los esfuerzos de la campaña del frente laico (94).

La victoria de éste parecía señalar un cierto giro a la izquierda de la sociedad, al menos en lo que se refiere al avance cultural de la secularización, sobre todo entre las nuevas capas medias urbanas, en creciente proceso de expansión. Por lo demás, la existencia de la ley aumentó las adhesiones, hasta el punto de que algunos ciudadanos, contrarios en su fuero interno al divorcio, por lealtad institucional y por conformismo lo aceptaron. En particular, parece confirmado que la aprobación de la ley tuvo un efecto legitimador fundamental entre las mujeres, así como la propaganda de los católicos progresistas; de ahí que la DC perdiera entonces una buena parte de

(91) R. MANNHEIMER y OTROS: *op. cit.* anterior, pág. 29.

(92) M. GUADAGNINI y M. OLANEGRO: «Ipotesi di lettura...», *op. cit.*, págs. 137 y 152.

(93) G. GALLI: «Referendum e sistema politico italiano», en *Il Mulino*, núm. 233 (mayo-junio 1974), pág. 409.

(94) L. PEDRAZZI: «DC e Gerarchia prima e dopo il 12 maggio», *op. cit.* anterior, pág. 442. La diferencia fue exactamente de 5.905.745 votos.

su tradicional base de apoyo masivo (95). A la hora de analizar el voto negativo los especialistas han señalado la existencia de motivaciones tanto racionales (decisión política) como morales (rechazo de la *práctica* de gobierno de la DC), así como un conjunto de factores ideológicos y socio-económicos que lo enmarcan adecuadamente. Desde el primer punto de vista, tras 1968-1969, existía un consenso social bastante amplio en Italia hacia las propuestas programáticas de la izquierda, no pudiéndose ignorar que el movimiento obrero organizado era —y en parte sigue siendo— un punto de referencia para sectores sociales diversos (96). En el otro aspecto, la elevación general del nivel de consumo y el proceso de modernización (industrialización, urbanización, recepción masiva de grandes medios de comunicación) cambiaron las pautas de comportamiento social. En definitiva, en las principales concentraciones obreras y en las grandes ciudades —incluyendo su entorno— el triunfo del no es aplastante, tanto en el norte como en el sur (97).

El 68 por 100 de las provincias italianas (sobre noventa y cuatro capitales sólo diez fueron antidivorcistas) se pronunció por el no y en el 38 por 100 por mayorías superiores al 60 por 100 (98). Dentro del frente laico fue el electorado del PCI el que más contribuyó a la victoria del no, seguido por los votantes socialistas y social-demócratas, lo que se comprobaría en los avances electorales comunistas de 1975 y 1976. En el caso de los comunistas hay, pues, una estrecha correlación entre sus apoyos electorales habituales y el triunfo del no en el referéndum. Por el contrario, menos clara es la relación entre la DC y el sí, pues aunque la mayoría de su electorado votó en ese sentido, las cesiones en algunos de sus «feudos» son muy grandes (Veneto, Lombardía rural), fenómeno que, por cierto, también se reproduce en menor medida en el MSI por la defección de una parte acomodada de su electorado (99). El sí, cuando gana, es por muy poco (50-55 por 100), y ello sólo en provincias atrasadas e interiores, confirmándose —con alguna excepción— el contraste entre el dinamismo urbano y el conservadurismo rural.

(95) A. MARRADI: «Analisi del referendum sul divorzio», op. cit., págs. 589, 597, 603 y 643.

(96) R. MANNHEIMER y OTROS: *Mutamento sociale e comportamento elettorale*, op. cit., págs. 18-19 y 51.

(97) R. MANNHEIMER y OTROS: op. cit. anterior, págs. 12-16, 56 y sigs., 75 y sigs., 84-94.

(98) M. GUADAGNINI y M. OLANEGRO: «Ipotesi di lettura...», op. cit., pág. 138.

(99) La DC experimentó deserciones cercanas al 18 por 100 con relación a las elecciones de 1972, esto es, entre un millón y millón y medio de votos. Véase A. PARISI: «Questione cattolica e referendum: l'inizio di una fine», en *Il Mulino*, núm. 233 (mayo-junio 1974), págs. 411, 422 y 428. Asimismo, A. MARRADI: «Analisi del referendum sul divorzio», op. cit., pág. 612.

El comportamiento *territorial* no es homogéneo y la división regional no siempre sirve, pues en su interior se producen grandes diferencias. Es cierto que, en general, se mantiene el contraste norte-sur, pero esta impresión es superficial y admite numerosas excepciones. Por ello no se puede hacer una comparación mecánica, ya que provincias del norte y del sur destacan mucho sobre su entorno, mientras que otra similar del norte está más atrasada en el suyo (100). Lo que ocurre es que la participación fue superior en el norte, afectando a los conservadores la abstención en el sur (101). En conclusión, incluso en el campo y en las regiones atrasadas los resultados de la DC-MSI son decepcionantes al no haber sabido sintonizar con una sociedad abierta y receptiva y al haber supuesto erróneamente que la lealtad partidista se mantendría en lo esencial (102).

IX. LOS REFERENDUM DE 1978

Ante las propuestas «antisistema» de los radicales en su campaña por los ocho referéndum (1976-1977), los grandes partidos del «arco parlamentario» no sólo expresaron su rechazo, sino que intentaron modificar la ley reguladora para agravar sus requisitos (propuestas de la DC, el PCI y el PSDI). En efecto, los referéndum de los radicales no sólo resultaban disfuncionales para las instituciones, sino que rompían la política de «compromiso histórico» (103). No obstante, algunas de estas demandas no fueron admitidas por el TC (Concordato y diversos artículos de los Códigos penal y militar) en su conocida sentencia número 16/1978, ya analizada. El caso es que esas leyes se remontaban al período fascista y lo lógico hubiera sido el surgimiento de un frente de izquierdas, pero ello no fue posible por la rotunda oposición del PCI a la iniciativa de los radicales, considerada «desestabilizadora». La mayor parte de la doctrina también consideró que la propuesta radical desbordaba las previsiones constitucionales e introducía graves elemen-

(100) R. MANNHEIMER y OTROS: *Mutamento sociale e comportamento elettorale*, op. cit., pág. 50.

(101) A. ARCULEO y A. MARRADI: «Relazione fra elezioni e referenda negli anni settanta», en *RISP*, núm. 1 (abril 1985), págs. 106, 110 y 122.

(102) Véase el sobrio balance del PCI analizando los resultados, con especial énfasis en las zonas rurales: VARIOS: *Modificazioni sovrastrutturali e prospettive d'azione ideale e politica nelle campagne. Dopo il referendum del 12-13 maggio 1974*, Seminario di studio dell'Istituto Togliatti, Scuole di partito (PCI), Roma, 1974, págs. 26, 28, 73 y 176.

(103) A. PANEBIANCO: «L'ultimo referendum?», en *Il Mulino*, núm. 258 (jul.-agosto 1978), pág. 567.

tos de confusión en el electorado. En definitiva, los promotores fueron acusados de practicar el obstruccionismo y el nihilismo, careciendo de alternativas y de programas creíbles para cambiar el funcionamiento de las instituciones (104).

Sin embargo, esta reconducción a sus «justos límites» era imposible, como bien había mostrado el primer referéndum, en el que la ley Fortuna-Baslini fue un pretexto para la confrontación de fondo entre clericalismo y secularización. Con los ocho referéndum los radicales intentaron agudizar la contraposición frontal entre las derechas y las izquierdas, y al reducirse a dos solas cuestiones, todavía quedaba un gran margen de maniobra para denunciar la política de orden público y los métodos de lucha antiterrorista de la mayoría (la ley Reale como pretexto) y la crítica a la «partitocracia» (la ley de financiación pública de los partidos). Necesariamente, un referéndum incluye más elementos que la estricta ley que quiere derogar; por ello no tiene sentido distinguirlos en «razonables» e «irresponsables», según de quien parta la iniciativa. El referéndum es un arma en manos de los ciudadanos y también de las minorías parlamentarias que pueden creer ser socialmente mayoritarias en alguna cuestión concreta. En caso contrario, sólo se podrían hacer los referéndum que la mayoría parlamentaria deseara, lo que equivaldría a una anulación de hecho del artículo 75 de la Constitución (105). La obsesión de algunos grandes partidos por elevar el número de firmas tampoco es realista: en primer lugar, la Constitución no prescribe porcentajes, sino que fija un número; a continuación, tampoco resulta tan fácil esa recogida, pues entre 1974 y 1978, de los quince intentos, sólo tres llegaron a referéndum. Agravar esta formalidad sería condenar a las minorías al ostracismo, congelando definitivamente el sistema de partidos en detrimento de la renovación y el pluralismo.

Los resultados del doble referéndum del 11-12 de junio de 1978 (la disolución anticipada del Parlamento en 1976 los reenvió a esta nueva fecha) fueron, sin duda, una «lección» para la «clase política», aunque formalmente ganara la negativa a derogar ambas leyes (106). Por una parte, la suma me-

(104) A. BALDASSARRE: «Il referendum abrogativo dopo la sentenza di ammissibilità», op. cit., págs. 67-68. También, G. AMATO: «Il comunisti e il referendum», en *Mondoperaio*, núm. 10 (1977), para quien «el referéndum no debe cargarse de significados políticos que trasciendan la ley de la que se pide la derogación».

(105) A. PANEBIANCO: «L'ultimo referendum?», op. cit., pág. 569.

(106) Estos fueron los resultados: A) Financiación pública de los partidos: sí, 13.736.577 (43,7 por 100); no, 17.663.301 (56,3 por 100); B) Ley Reale: sí, 7.323.394 (23,3 por 100); no, 24.119.756 (76,7 por 100); abstención, 18,6 por 100. En el Parlamento, ambas leyes contaban con el apoyo del 90 por 100 de los partidos.

cánica de los votos afirmativos y las abstenciones supone el 60 por 100 del electorado —aunque, es evidente, tal acumulación no procede al ser diferentes las actitudes—, pero, aun así, un rechazo del 43,7 por 100 de la conducta de las cúpulas partidistas tiene un hondo significado que no puede subvalorarse (107).

De nuevo se rompe la rígida relación entre partidos y electores, confirmandose en los referéndum la «rebeldía» de muchos votantes frente al inmovilismo de la vida política italiana. La fidelidad de los electores a las dos grandes subculturas políticas del país, la católica y la comunista, se verá atravesada por factores nuevos, reduciéndose el voto de pertenencia, e incluso el de intercambio, al aumentar el de opinión (108). En 1978, la motivación afirmativa se produjo por la convicción garantista (ley Reale) de muchos ciudadanos y el rechazo de ciertas prácticas oligárquicas de los partidos. Por lo demás, la campaña propagandística de los grandes partidos fue manipuladora, amenazando con riesgos de subversión extremista si triunfaba el sí. En particular, sobre el PCI recayó el peso mayor, siendo su planteamiento maniqueo, ya que, a su juicio, la *única* defensa posible del sistema democrático era votar no, so pena de hacerle el juego a la reacción (109).

Los frentes en los dos referéndum no eran idénticos, pues, de entrada, los partidos que pedían la derogación de ambas leyes eran pequeños; de ahí que los resultados sean un tanto sorprendentes (el frente anti-Reale suponía un 15 por 100 de los votantes potenciales y el anti-financiación pública de los partidos era aún más exiguo, tan sólo el 4 por 100). El voto afirmativo tan elevado fue un voto de opinión, expresado al margen de las consignas de los partidos, e incluso preseta rasgos modernos, siendo una falacia calificarlo como retrógrado (110). El elector, que no siempre sigue dócilmente a su partido, demuestra que ha interpretado correctamente la función del referéndum, pues, en caso contrario, sería inútil hacerlo, ya que se sabrían los resultados de antemano sumando los votos de los representantes parlamentarios. Otra novedad interesante de este referéndum es el comportamiento distinto al previsible del sur, destacando más la debilidad del no que la propia fuerza del sí, además de una menor participación. Con relación al referéndum de

(107) A. PARISI y M. ROSSI: «Le relazioni elettori-partiti: quale lezione?», en *Il Mulino*, núm. 258 (julio-agosto 1978), pág. 508.

(108) A. PARISI y M. ROSSI: *op. cit.* anterior, págs. 538-539. También, G. PASQUINO: «Referendum: l'analisi del voto», en *Mondoperaio* (julio-agosto 1978), páginas 18-24.

(109) G. PASQUINO: «Con i partiti, oltre i partiti», en *Il Mulino*, núm. 258 (julio-agosto 1978), pág. 554.

(110) G. PASQUINO: *op. cit.* anterior, pág. 555.

1974, el sí avanza y el no retrocede, no siendo quizá indiferente la ambigüedad del PSI y del MSI, que no se pronunciaron con claridad (111).

En suma, el debate se hizo mal y no se explicó con rigor ni el contenido de las leyes ni sus posibles alternativas. Las maquinarias partidistas, excepto la del PCI, estuvieron prácticamente inactivas, de ahí los entrecruzamientos de posiciones que se produjeron en el electorado. No hay coincidencia entre los no y los sí de ambos referéndum, aunque predomina más la misma opción en un caso y otro que el voto mixto. En el PCI sí hay correlación entre su fuerte implantación y el doble rechazo de la derogación (salvo en las zonas de muy reciente penetración, mucho más inestables, como se comprobaría en los años ochenta), mientras que el voto afirmativo avanza en las zonas conservadoras, donde es más difícil «controlar» al electorado (112). En conclusión, en estas consultas creció la abstención por la desmovilización de la DC, retrocedió el doble no por su pasividad, aumentó el doble sí, que expresaba la protesta —no mayoritariamente de izquierdas, por cierto— contra algunos aspectos degenerativos del sistema y las leyes se salvaron gracias al PCI —el único partido importante que entonces no padeció crisis de representación— y a la fidelidad de su electorado. Desde luego, no es fácil interpretar el malestar popular, pues se entrecruzaron motivaciones, desde una reacción conservadora frente a la creciente asociación del PCI al «área» del Gobierno, hasta —en cierto modo— una protesta «libertaria» contra las formas rituales, consociativas y elitistas de hacer política en el país (113).

X. LOS REFERENDUM DE 1981 Y 1985

De nuevo en 1980 los radicales relanzaron su ofensiva con la masiva petición de diez referéndum, que abarcaban materias bien diversas, uniéndoseles en esta ocasión la doble iniciativa de algunas entidades católicas integristas contrarias a la regulación del aborto. El TC admitió seis y rechazó la otra mitad (la petición «maximalista» del Movimiento Pro-Vida y las propuestas radicales sobre diversos artículos del Código penal en delitos de opinión, localización y empleo de centrales nucleares y ley sobre estupefacien-

(111) A. PARISI y M. ROSSI: «Le relazioni elettori-partiti...», *op. cit.*, págs. 510-512.

(112) A. PARISI y M. ROSSI: *op. cit.* anterior, págs. 527-529.

(113) A. ARCULEO y A. MARRADI: «Relazione fra elezioni e referenda negli anni settanta», *op. cit.*, pág. 131, citando a Minucci y Colajanni entre los sostenedores de la primera tesis y a Vacca entre los de la segunda.

tes por afectar a tratados internacionales, guardia de finanzas y regulación de la caza) (114). De los otros seis, uno no llegó a celebrarse, pues el Parlamento aprobó una nueva ley (180/1981) sobre la reforma del Código militar. Los cinco restantes admitidos, que fueron sometidos a consulta popular acumulada, afectaban a la ley del aborto (dos peticiones diferentes de radicales y clericales), la ley Cossiga (15/1980) sobre orden público («*Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e la sicurezza pubblica*»), la cadena perpetua (el *ergastolo*) y la licencia de armas (Real Decreto de 1931). Los cinco referéndum se hicieron el 17-18 de mayo de 1981, rechazando la mayoría de los electores en todos los casos la derogación de las leyes vigentes (115). Naturalmente, la campaña, especialmente crispada, se centró casi en exclusiva en la candente cuestión del aborto, que procede analizar con cierto detalle.

En su momento, durante los debates de la ley (declarada admisible por el TC en sentencias anteriores: SCC 27/1975 y 251/1975), los radicales se alejaron del bloque laico —favorable a una regulación restrictiva del aborto— en defensa intransigente de su programa máximo, quedándose solos, pues la DP —que, en general, compartía su propuesta— se abstuvo en la votación final. Para el PCI la cuestión era delicada, pues, por un lado, no era prudente romper por completo con la DC empujándola de nuevo hacia el integrismo, como ocurrió en 1974, y por otro, una identificación incondicional con los defensores del «aborto libre y gratuito» no hubiera sido admitida por una buena parte de la amplia base social que vota comunista, dados sus recelos frente a radicales, izquierdistas y feministas. En las elecciones legislativas de junio de 1976, el PCI ganó nuevos apoyos entre capas medias urbanas prudentemente reformadoras que deseaba conservar. Sin embargo, este partido no tuvo más remedio que dar la batalla por el aborto mínimo, pues un excesivo moderantismo no sólo no hubiera servido para contener a la DC —probablemente lo contrario ante tal eventual cesión—, sino que le hubiera supuesto graves pérdidas por la izquierda. Así, el PCI se aproxima tendencialmente al frente abortista, pero sin romper del todo con la DC; de ahí su petición de despenalizar el aborto, pero sin reputarlo un

(114) Véanse referencias en F. CUOCOLO: *Istituzioni...*, op. cit., pág. 221.

(115) Al ser en todos los casos, salvo parcialmente en los resultados de la propuesta clerical, muy grande la diferencia entre el sí y el no, tan sólo se reproducen los porcentajes de estas consultas: A) Aborto-radicales: sí, 11,1 por 100; no, 88,9 por 100. B) Aborto-clericales: sí, 32,9 por 100; no, 67,1 por 100. C) Orden público: sí, 13,5 por 100; no, 86,5 por 100. D) Cadena perpetua: sí, 22,8 por 100; no, 77,2 por 100. E) Armas: sí, 14 por 100; no, 86 por 100. Abstención, 21,5 por 100. Véase C. BORTOLINI: *Guida alla Costituzione*, Zanichelli, Bolonia, 1987, pág. 141.

derecho civil de la mujer (116). Para el PSI, que fue el primer partido que empezó a ocuparse de esta cuestión desde 1973, su posición de tercer partido le permite un mayor margen de maniobra, aproximándose a las tesis de los radicales.

La DC, una vez más, se mostró desconcertada y con divisiones internas, complicándose su posición dada su confesionalidad. En estas circunstancias, la ofensiva de la jerarquía eclesiástica, reiterando su inmutable posición, rotundamente contraria al aborto, no se hizo esperar. La Iglesia denunció la supuesta «campana anticlerical» orquestada por el frente laico, rechazando que se estuviera entrometiendo en las tareas legislativas. A su juicio, el Papa se ha limitado a recordar la doctrina ortodoxa tradicional y a felicitar a los médicos católicos objetores; en consecuencia, no hay «injerencia» en cuestiones de Estado, sino reafirmación de principios dogmáticos (117). La Iglesia afirma que no se ha extralimitado ni vulnerado el Concordato, pues su labor es tan sólo «pastoral», para orientar a sus fieles. De paso, vincula su oposición al aborto con su peculiar lectura de los derechos humanos del *nasciturus* y reafirma su derecho constitucional de crítica a las leyes del Estado (118).

El texto unificado de la ley 194/1978 («Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza»), definitivamente aprobada no satisfizo plenamente a ningún grupo y, muy poco después, resultó imparable la petición del referéndum al respecto de radicales y clericales (119). Los radicales solicitaron la liberalización completa del aborto, eliminando la casuística de la ley y las competencias de las autoridades sanitarias. Desde su punto de vista, la ley vigente es restrictiva y además se incumple, siendo preferible, por tanto, la ausencia de reglamentación del Estado. El Movimiento Pro-Vida, por su parte, afirmó que la ley *favorece*

(116) S. BELLONIA: «L'aborto: una legge difficile», en *Diritto e società*, núm. 1 (1978), reproducido por CAMERA DEI DEPUTATI (Servizio di studi); *Il referendum sull'aborto*, Documentazione per le commissioni parlamentari núm. 81, Dipart. Istituzioni, octubre 1980, pág. 45.

(117) Editorial «Ingerenza della Chiesa nella vita dello Stato italiano?», en *Civiltà cattolica* (20 enero 1978), reproducido por CAMERA DEI DEPUTATI: *op. cit.* anterior, páginas 294-295.

(118) ID.: *op. cit.* anterior, págs. 298-300.

(119) Véanse, sobre la ley, G. GALLI y OTROS: *Legge commentate. L'interruzione volontaria della gravidanza*, Giuffrè, Milán, 1978; C. CARDIA: «La disciplina sull'interruzione della gravidanza», en *Democrazia e diritto*, núm. 3 (1978); S. BELLONIA: «La legge sull'aborto (Prime riflessioni)», en *Diritto e società*, núm. 1 (1979), todos reproducidos por CAMERA DEI DEPUTATI: *op. cit.* anterior, respectivamente, págs. 213 y sigs., 267 y sigs. y 278 y sigs. Asimismo, B. COLOMBO y OTROS: *Aborto, Referendum, quadro costituzionale*, Milán, 1981.

el aumento de los abortos, pero, para evitar un completo vacío normativo, se proponen dos soluciones alternativas diferentes. La propuesta máxima implicaría la sanción general de *cualquier* tipo de aborto voluntario, siendo ésta la posición ideológica más acorde con sus presupuestos. En cambio, la propuesta mínima acepta la jurisprudencia constitucional que ha admitido excepcionalmente el aborto terapéutico sólo en caso de grave riesgo para la salud física de la madre. El Movimiento Pro-Vida ni siquiera comparte este criterio, pero lo acepta; de ahí su doble petición. Finalmente, un grupo ultracatólico aún más integrista, la Alianza por la Vida, solicitó la prohibición total del aborto, una rigurosa penalización de cualquier variante y la censura informativa sobre los medios que permiten la procreación libre. Esta propuesta ni siquiera pasó de la fase preliminar, pues *no* recogió las preceptivas firmas.

Frente a ambas posiciones «extremas» de radicales y clericales, el grueso del frente laico, de nuevo con el PCI al frente, defendió la necesidad de mantener a toda costa la ley en vigor. Para los comunistas, tal regulación ha representado una gran conquista civil y social, siendo un punto de encuentro equilibrado entre diversos sectores y sensibilidades. Ciertamente no se configura el aborto como un derecho, pero la ley ha reducido la clandestinidad, pese al sabotaje de algunos médicos objetores, y, aunque resulte perfectible, no se puede retroceder. Desde esta perspectiva, todo ataque a la ley es «objetivamente» reaccionario, pues la situación anterior era mucho peor. La extraña conjunción radical-clerical amenaza destruir los espacios de libre determinación conseguidos por la mujer y, para el PCI, su campaña está llena de deformaciones (120). Se reparten así críticas a radicales y clericales: a los primeros, por su concepción *individualista* y *privatista* del aborto, que ignora sus implicaciones sociales y públicas y sólo favorecería a las clases acomodadas y a los especuladores; a los segundos, por su concepción *punitiva* y *restrictiva*, que agravaría aún más la dramática situación de tantas mujeres, forzándolas a la clandestinidad y el abuso. En consecuencia, ni se puede prescindir de la asistencia pública ni penalizar indiscriminadamente ciertas situaciones (121).

Los resultados de ambos referéndum fueron acogidos por el movimiento feminista sin grandes entusiasmos tras la preocupación por la amenaza clerical y el malestar por el oportunismo de los radicales. Se percibió un cambio de la propaganda feminista en esta cuestión, mucho más contundente en

(120) A. NATTA y OTROS: «Aborto. Le regioni di un doppio no», en *Rinascita Speciale referendum*, supl. núm. 18 (mayo 1981), págs. 34, 37-39 y 53-55.

(121) PCI, GRUPPO COMUNISTA DEL SENATO: «Referendum sull'aborto», en *Ufficio Stampa*, Roma, marzo 1981.

los años setenta y defensiva en esta campaña. El movimiento feminista organizado careció de capacidad suficiente de movilización social y delegó prácticamente en los partidos laicos la cuestión, con todas las implicaciones negativas que para su autonomía tenía tal operación (122). La propuesta radical, aun siendo exterior al movimiento feminista, coincidía con sus objetivos, y, sin embargo, no fue bien comprendida, pues ante la ofensiva clerical, de gran envergadura, pareció inevitable ceder el protagonismo a las principales fuerzas de la izquierda tradicional (123). Esta se centró en la defensa de la sanidad pública —que, en realidad, no estaba en cuestión—, ignorando la reivindicación feminista de autodeterminación sexual, a la vez que los radicales no supieron reaccionar contra ciertos límites de la ley, en particular la intervención disuasoria del médico (124).

Finalmente, un dato muy llamativo de estos referéndum sobre el aborto es el relativamente elevado índice de abstención, así como el de los votos blancos y nulos (éstos suponen en el aborto radical el 9,5 por 100 y en el clerical el 7,6 por 100) (125). Esta aumenta en las zonas de periferización económica y cultural y hasta geográfica, con pocas excepciones. Comparativamente, la diferencia entre 1978 y 1981 es muy pequeña, pero la localización del fenómeno es muy significativa (126). Así, se produce una acusada abstención en el sur, que es básicamente femenina, lo que se explicaría por la perplejidad ante la ofensiva clerical y la dramática realidad del aborto clandestino cotidiano, más numeroso en esa zona que en ninguna otra parte (127). Los efectos de presiones cruzadas incrementaron la abstención entre católicos, que habían votado en el referéndum del divorcio, pero que no lo hicieron ahora por problemas de «conciencia», y, en general, entre las mujeres, que se desmovilizaron electoralmente (128). Hay quien quiso ver en este fenómeno abstencionista de las mujeres meridionales una cierta ambigüedad; es decir, aun admitiendo como válida la explicación del desconcierto (contradicción entre la religiosidad y la tolerancia social de hecho ante el aborto clandestino), se añadiría cierto rechazo de lo institucional, dada la tradicional

(122) Y. ERGAS: «Politica sociale e movimento femminista», en *Il Mulino*, número 277 (sept.-oct. 1981), pág. 677.

(123) G. POMATA: «Ex voto. I risultati dei referendum sull'aborto e la partecipazione politica delle donne», en *Il Mulino*, núm. 277 (sept.-oct. 1981), pág. 664.

(124) G. POMATA: *op. cit.* anterior, pág. 660.

(125) G. AMATO y A. BARBERA: *Manuale di diritto pubblico*, *op. cit.*, pág. 366.

(126) R. MANNHEIMER y F. ZAJCZYK: «L'astensionismo elettorale. Elementi di analisi a partire dai risultati del referendum 1981», en *Quaderni di sociologia*, vol. 30, núms. 2-4 (1982), pág. 413.

(127) A. PALANCA: «I perché delle astensioni nei referendum», *op. cit.*, pág. 37.

(128) R. MANNHEIMER: «L'astensionismo elettorale», *op. cit.*, pág. 431.

desconfianza en el poder oficial (129). Con todo, estas motivaciones subterráneas de tipo «neoliberal» parecen secundarias para explicar la cuestión, aunque no dejan de plantear otro importante problema, no resuelto, que es el de las inadecuadas formas imperantes de participación de las mujeres en la política.

* * *

El referéndum del 9-10 de junio de 1985 se instó para restablecer el mecanismo de la escala móvil, suprimido por el acuerdo entre el Gobierno, la Confindustria y las centrales sindicales CISL y UIL, con la oposición de la CGIL y el PCI. El Gobierno del pentapartido, con el socialista Craxi al frente, consiguió imponer el recorte de cuatro puntos a la subida salarial automática, contando con la colaboración de los sindicatos no comunistas, mediante un Decreto-ley, el 70/1984, convertido en Ley 219/1984, que fue la impugnada. Lo más extraordinario de este referéndum es la cantidad de anomalías que introdujo: 1) desde un punto de vista estrictamente económico, el aumento para los trabajadores sería muy pequeño si la ley fuera derogada; 2) el PCI, que siempre desconfió de este instrumento de participación directa, fue ahora precisamente el único promotor de tal iniciativa, contando con su sólida base obrera para intentar desautorizar al Gobierno; 3) los neofascistas del MSI se mostraron públicamente favorables a las tesis del PCI pidiendo el voto afirmativo, y 4) dirigentes socialistas y radicales, en contra de las reglas del juego y de su propia tradición, hicieron llamamientos abstencionistas para hacer fracasar la consulta.

El referéndum se convocó un mes después de las elecciones «administrativas» (con las legislativas hay que esperar un año, como ya se indicó), en un momento de desinterés de los electores tras reiteradas consultas e *impasse* político, lo que favoreció el aumento de la abstención, que fue más grande que nunca (130). Aunque formalmente ganó el mantenimiento de la ley, el índice de rechazo fue el más elevado de estas consultas y el frente abrogacionista obtuvo más votos que los obtenidos un mes antes, aunque muchos electores del MSI no siguieron la consigna de su partido para no coincidir con los comunistas (131). Asimismo se mantienen las divisiones territoriales, pero con novedades, pues el sí no sólo triunfa en la «zona roja», como era

(129) G. POMATA: «Ex voto...», op. cit., pág. 669.

(130) R. CARTOCCI: «Differenze territoriali e tipi di voto. Le consultazioni del maggio-giugno 1985», en *RISP*, núm. 3 (dic. 1985), págs. 427 y 437.

(131) Estos fueron los resultados: sí, 15.453.982 (45,7 por 100); no, 18.398.111 (54,3 por 100); abstención, 22 por 100 (11 puntos menos que un mes antes).

previsible, sino también en muchas regiones del sur, aunque con diferentes niveles de participación. En el norte y en el centro prevaleció la fidelidad partidista, pero no en el sur, que expresó así su protesta contra el Gobierno y la «clase política» dirigente en una cuestión crucial dado su inferior nivel de desarrollo económico (132). Por ello, muchas ciudades meridionales tuvieron un comportamiento electoral homogéneo con las del centro y algunas del norte, aun siendo menos participativas (los resultados de Emilia-Romaña, Toscana y Umbria son muy similares en este caso a los de Campania, Basilicata, Calabria o Cerdeña). El PCI consiguió movilizar a su electorado y a otros sectores afectados por la crisis económica, pero se generó una fractura en dos bloques tendencialmente equilibrados, precisamente lo que menos ha deseado siempre este partido.

Los resultados de este referéndum son un tanto ambivalentes, pues, por una parte, el Gobierno sale reforzado tras una confrontación muy difícil, en la que estaba en juego su política económica, poco popular, pero, por otra, no puede ignorarse que el frente que la rechaza aumenta con relación a las anteriores elecciones, aunque el PCI vuelva a verse bloqueado (133). Por ello, se trató de una consulta extraña en la que estuvo en juego una fórmula política —el «pentapartido»— que fue aceptada por la mayoría de los italianos como viable; de ahí el rechazo de la derogación, aunque la cuestión concreta afectara a intereses económicos no irrelevantes para muchos ciudadanos.

XI. EPILOGO: 1987

Es probable que los cinco referéndum de 1987 resulten ser la consulta más atípica de las realizadas hasta ahora. Como ya es habitual, la iniciativa volvió a partir de los radicales, esta vez con el concurso de socialistas y liberales, recayendo las cuestiones en materias tales como las centrales nucleares, la comisión parlamentaria de inculpación y la responsabilidad civil de los jueces. Inicialmente, la atención se centró en las condiciones vigentes del uso de la energía nuclear, y las disensiones del «pentapartido» al respecto condujeron a la disolución anticipada del Parlamento. La caída del Gobierno Craxi postergó los referéndum que, de acuerdo con la normativa vigente, hubieran tenido que celebrarse al año de las elecciones. Sin embargo, como resultado de un acuerdo político —esto es, para que no se viera aquella

(132) R. CARTOCCI: «Differenze territoriali...», op. cit., pág. 449.

(133) A. AGOSTA: «Le elezioni in Italia», en *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, núm. 16 (enero 1986), pág. 145.

crisis como una maniobra encaminada a impedir tal consulta—, se aprobó una ley *ad hoc*, la 332/1987, que excepcionalmente ha permitido su convocatoria el 8-9 de noviembre.

Los tres referéndum que afectan a las centrales nucleares se refieren a aspectos de detalle de leyes particulares. Así: 1) sobre la norma que autoriza al Gobierno a decidir la ubicación territorial de nuevas centrales; 2) sobre las compensaciones económicas a las regiones y los municipios receptores de tales instalaciones, y 3) sobre la participación de empresas italianas (ENEL) en proyectos energéticos de este tipo en el extranjero.

Las otras dos consultas se refieren a cuestiones relacionadas con la justicia, siendo destacable el acuerdo prácticamente completo entre todos los partidos sobre la derogación de la comisión parlamentaria de investigación/inculpación (la *inquirente*). Se trata del órgano que realiza el trabajo introductorio para preparar, en su caso, la acusación contra autoridades ministeriales, disponiendo de la posibilidad de archivar o remitir el juicio a las Cámaras. Estas, si admiten la acusación mediante mayoría cualificada, encomendarán el enjuiciamiento al TC, que, en este caso, funcionará con composición ampliada. En la práctica, esta comisión de «justicia política» ha funcionado como un órgano de autoprotección corporativa que ha bloqueado toda inculpación. Finalmente, el referéndum sobre la responsabilidad civil de los jueces ha perseguido la derogación de los artículos 55, 56 y 74 del Código de Enjuiciamiento Civil de 1940, que sólo la admiten por dolo, fraude y concusión o por omisión inmotivada de actos específicos de su función, pero no por negligencia o culpa involuntaria grave. Naturalmente, el problema práctico es a quién debe exigirse el resarcimiento de los errores judiciales: si al propio juez directamente o al Estado como responsable subsidiario; en el primer caso, la pasividad judicial aumentaría para evitar los riesgos y la fórmula beneficiaría a las compañías privadas de seguros.

La DC, con notables divisiones internas, ha acabado optando oficialmente por cuatro sí y un no, este último se refiere a la cooperación del ENEL con proyectos nucleares en el extranjero. Este partido consideró que los referéndum fueron una maniobra política de los socialistas para derrotarlo, de ahí su cambio de opinión. En efecto, para evitar verse aislada como en 1974 y otorgarle el triunfo a Craxi, la DC se ha incorporado a la abrogación, teniendo en cuenta que, pese a compartir el modelo económico nuclearista y ser favorable a los intereses corporativos de los jueces, la abolición de las leyes cuestionadas no bloquea de modo irreversible y frontal sus opciones de fondo.

Por su parte, el PCI, de ser el máximo opositor a los cinco referéndum, ha dado un viraje espectacular al defender la derogación de todas esas nor-

mas. El razonamiento para justificar la nueva postura es doble: por una parte, se trata de impedir la instrumentalización sectaria e indiscriminada de los referéndum, y por otra, de derogar una legislación obsoleta que obligará a introducir necesarias reformas. La oposición a la derogación confirmaría popularmente la vigencia de leyes preconstitucionales, luego muy difíciles de modificar. Por ello, arguyen los comunistas, no se sostiene la posición de los que defienden el no y la reforma al mismo tiempo. En todo caso, esta posición no fue unánime (75 por 100 de los dirigentes a favor y 25 por 100 en contra) y ha causado gran perplejidad entre los intelectuales (manifiesto por el no) (134).

Naturalmente, el PSI, para reforzar su espacio frente a los dos grandes partidos, impulsó estos referéndum, escogiendo cuestiones candentes como la ecología y la ineficacia judicial, ambas de gran resonancia popular. En el segundo caso, el planteamiento de los problemas de la justicia como un enfrentamiento entre los magistrados y el PSI ha sido erróneo. Es cierto que los procesamientos de algunos dirigentes socialistas acusados de corrupción favorecieron cierta tensión, pero la petición de abolir la *inquirente* no parece confirmar el deseo de evadir la acción judicial. En todo caso, parece evidente que los socialistas han sido los máximos impulsores de esta operación, que han utilizado impropriamente para reforzar su posición. En este sentido, es lógico que la DC y el PCI acabaran sumándose al sí como mal menor, precisamente para evitar que aquel partido —junto con los radicales— pudiera monopolizar el previsible resultado favorable (135).

Los sondeos confirmaron, por una parte, el alto nivel de confusión e ignorancia entre los electores sobre las complejas cuestiones sometidas a consulta, y por otra, la indiferencia popular generalizada por la ausencia real de confrontación y el uso plebiscitario de este instrumento. Una vez más, pese a la larga y abundante experiencia referendaria desde 1974, refloraron en el debate los tradicionales temores y desconfianzas de la «clase política», preocupada por no poder controlar el proceso (136). Por lo demás, la campaña no contribuyó precisamente a esclarecer los problemas, destacándose las acusaciones de manipulación y de inutilidad de la consulta. Al no haberse producido una fractura entre las grandes fuerzas políticas, como

(134) Véase la posición oficial de los comunistas en *L'Unità*, 11 noviembre 1987, Dossier págs. 11 y sigs., y las adhesiones al Manifiesto contrario en *La Repubblica*, 9 noviembre 1987.

(135) Véase el criterio de los radicales en *Notizie Radicali*, «Giornale del sì-Referendum '87», 30 septiembre 1987.

(136) G. VALENTINI: «Scassacinqe non è un gioco proibito», en *L'Espresso*, 8 noviembre 1987, pág. 5.

ocurrió con el divorcio o el aborto, la polarización se dio en el seno de aquéllas y también entre éstas y los escasos partidarios del no.

La cuestión nuclear —que había tenido mayor importancia antes— pasó a un segundo plano en esta ocasión. Por una parte, sólo el 3 por 100 de la energía del país procede de esta fuente y, además, la derogación de estas tres leyes particulares no impide la continuación de su uso, aunque sí lo limite, teniendo el Parlamento la última palabra. Por otra, las mayores disensiones se han producido sobre la responsabilidad civil de los jueces. Una vez más, la ley específica se convierte, pues, en un pretexto para debatir factores más amplios; en otras palabras: ha sido la credibilidad de toda la Administración de justicia lo que ha estado en juego. En este sentido, el referéndum ha sido una excelente ocasión para exigir su reforma e intentar acabar con su ineficacia, corporativismo y hasta corrupción. No es casual que la Asociación Nacional de Magistrados aprobara por unanimidad un documento colectivo descargando en los sucesivos Gobiernos los problemas de la justicia y criticando la actitud de los principales partidos (137).

Los resultados de los cinco referéndum se prestan a diversas interpretaciones, hasta el punto de que todos los partidos, en mayor o menor medida, se han declarado satisfechos. Por una parte, los abrogacionistas han triunfado jurídicamente, y por otra, los escasos defensores de las leyes en vigor han incrementado bastante su incidencia (138). Sin embargo, hay que ahondar más en la explicación de estas consultas. Como novedades hay que destacar las siguientes: 1) por primera vez triunfan los referéndum abrogativos en

(137) Documento unitario de la Asociación Nacional de Magistrados; véase *La Stampa*, 28 septiembre 1987, y *La Repubblica*, 29 septiembre 1987.

(138) Estos fueron los resultados: A) Magistrados: sí, 20.776.916 (80,2 por 100); no, 5.127.936 (19,8 por 100); blancos, 2.616.217 (8,8 por 100); nulos, 1.312.641 (4,4 por 100). B) «Inquirente»: sí, 22.121.920 (85,1 por 100); no, 3.885.713 (14,9 por 100); blancos, 2.549.884 (8,6 por 100); nulos, 1.279.791 (4,3 por 100). C) Nucleares-ubicación: sí, 20.996.347 (80,6 por 100); no, 5.056.150 (19,4 por 100); blancos, 2.536.648 (8,5 por 100); nulos, 1.246.707 (4,2 por 100). D) Nucleares-compensaciones: sí, 20.601.293 (79,7 por 100); no, 5.257.462 (20,3 por 100); blancos, 2.654.572 (8,9 por 100); nulos, 1.320.073 (4,4 por 100). E) Nucleares-programas en el extranjero: sí, 18.803.493 (71,8 por 100); no, 7.371.117 (28,2 por 100); blancos, 2.388.117 (8 por 100); nulos, 1.273.724 (4,3 por 100). Votaron 29.841.706 ciudadanos italianos (65,2 por 100, como media), pero es más significativo el desglose territorial de ese apreciable 34,8 por 100 abstencionista: la participación alcanzó el 72,7 por 100 en el norte, el 68,4 por 100 en el centro, el 52,6 por 100 en el sur y el 55 por 100 en las islas. Obsérvese asimismo que el máximo índice en favor de la abrogación es el de la *inquirente*, y el menor, el de la participación italiana en proyectos nucleares en el extranjero, en este caso por el no pedido por la DC, con muy escasos resultados (apenas un 9 por 100), insólitos en un partido tan influyente.

Italia porque así lo han decidido mayoritariamente electores y partidos; 2) la abstención ha sido más elevada que nunca; 3) los resultados han sido bastante homogéneos en todo el territorio nacional; 4) el 95 por 100 de las fuerzas parlamentarias —porcentaje insólito— se puso de acuerdo pidiendo la derogación, y 5) en contra de lo que puede pensarse a primera vista, ni la energía nuclear va a desaparecer del todo en Italia, ni la reforma de la Administración de Justicia va a desbloquearse pese a los resultados (139).

En la desmovilización electoral destaca, en particular, el sur, donde el porcentaje se acerca nada menos que a casi la mitad del censo. Por lo demás, el «frente» del sí no ha conseguido la abrumadora «avalancha» de votos que suponía: jurídicamente su triunfo es indiscutible —y la mayoría obtenida es suficientemente sólida—, pero con relación a las elecciones legislativas de 1987 las pérdidas son muy elevadas (140). Tampoco puede ignorarse que la opción triunfadora no representa la mayoría absoluta del electorado, aun acercándose, pues la suma mecánica de las abstenciones, los votos blancos y nulos y los negativos es superior, aunque no se pueden ignorar las diferentes motivaciones no coincidentes de todas y cada una de tales opciones (141).

En definitiva, se ha producido una apreciable «rebelión» de una buena parte del electorado contra la «clase política» por diversos motivos. Para empezar, la redacción técnica de las preguntas fue excesivamente complicada y las propuestas de los partidos sobre las necesarias reformas posteriores bastante confusas. Añádase a esto la falta de competitividad interpartidista real en las consultas, pues casi todas las fuerzas parlamentarias eran favorables a la abrogación. En estas circunstancias, creció la apatía y la perplejidad: no parecía indispensable acudir a las urnas, pues el resultado era pre-

(139) R. Rossanda afirma, con cierto optimismo, que se ha obtenido una gran victoria ecologista que implicará la búsqueda de otros modelos de desarrollo, y que el corporativismo judicial ha sido desautorizado por el pueblo («El huracán italiano», en *El País*, 17 noviembre 1987).

(140) En las elecciones del 14-15 de junio de 1987 (participación del 88,7 por 100), los partidos abrogacionistas obtuvieron unos 36 millones de votos, y en esta ocasión, tan sólo unos 21, en consecuencia, cerca de 15 millones de ciudadanos no han seguido sus consignas.

(141) Sobre unos 46 millones de italianos con derecho de voto, 16 millones no lo han ejercido, cuatro millones han escogido hacerlo en blanco o anulando la papeleta y los no suponen cinco millones. Véase, en sintonía con los críticos de la mayoría, el editorial de *La Repubblica*, «Parlano le cifre», 10 noviembre 1987. En sentido contrario, el punto de vista de L. SCIASCIA: «Verde, azul, gris, amarillo, naranja», en *El País*, 20 noviembre 1987, quien insiste que, en democracia, sólo cuentan los votantes efectivos, aunque en los referéndum la abstención tiene un significado que no puede ignorarse, pues si supera el 50 por 100, los invalida.

visible de antemano, y la extrañeza por la conducta de unos representantes incapaces de derogar en el Parlamento unas leyes que todos consideran obsoletas alejó a los ciudadanos de estos modos de actuación política. Por lo demás, la poca claridad de las propuestas sustitutorias aumentó la incertidumbre general (142).

En este sentido, ninguna fuerza política puede capitalizar estos resultados, que corren el riesgo de devaluar y desprestigiar el referéndum por el uso manipulado al vaciarse de su sentido y el notable rechazo que se ha producido en esta ocasión. En otras palabras: la reconversión plebiscitaria efectuada por las cúpulas dirigentes matiza la opinión favorable que tal instrumento tiene entre los defensores de la democracia avanzada, pues ni se ha corregido la «partitocracia» ni las insuficiencias del sistema representativo-parlamentario. Peor aún, se corre el riesgo de que el referéndum se convierta a partir de ahora en un medio inútil y hasta impopular en el proceso político, siendo, como es, una vía de participación importante que hay que dosificar adecuadamente. En cualquier caso, pese al aviso recibido, vuelve a confirmarse la reintroducción protagonista de los partidos en los mecanismos de la democracia directa, que acaban siempre controlando, demostrándose, una vez más, lo infundado de los recelos originarios.

A pesar del uso plebiscitario del referéndum y de las rupturas en las lealtades cívicas hacia los partidos, no se ha generado un foso insalvable entre los representantes parlamentarios y el pueblo, ni mucho menos se ha resquebrajado o deslegitimado el sistema. Es más, éste goza de buena salud, pues toda consulta en una sociedad pluralista refuerza el garantismo y obliga a los dirigentes a tener en cuenta los deseos de los ciudadanos. En definitiva, los hechos prueban que es posible armonizar la democracia representativa y el referéndum, pues, con todos sus problemas, no se verifican los temores de «desbordamiento» o paralización política. Por ello, el injustamente denostado modelo italiano al respecto demuestra que el referéndum —en sí mismo, aunque probablemente deba modificarse su regulación actual— es un medio de intervención política bastante eficaz en manos de los grupos sociales, contribuyendo a dinamizar en su conjunto a un sistema que aún no ha conocido la alternancia.

(142) Véase E. SCALFARI: «L'inutile truffa del voto di oggi», en *La Repubblica*, 8-9 noviembre 1987, así como el editorial de *El País*, «Consultas italianas», 12 noviembre 1987.