

LOS REFERENDOS EN SERIO: LA EXPERIENCIA ITALIANA*

MARCO OLIVETTI**

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL CONTEXTO EUROPEO; II. EL REFERÉNDUM EN ITALIA: DATOS GENERALES; III. EL REFERÉNDUM DEROGATORIO DE LEYES ORDINARIAS: 1. La iniciativa; 2. El carácter «derogatorio» del referéndum legislativo italiano; 3. Controles y límites: La Oficina Central para el Referéndum; 4. (Continuación): La Corte constitucional: A. La interpretación extensiva de las causas de inadmisibilidad; B. El referéndum sobre leyes «constitucionalmente necesarias»; C. Los controles sobre la estructura de la pregunta sometida a referéndum; 5. La campaña electoral y la votación; 6. Condiciones para la validez del referéndum; 7. Efectos jurídicos del referéndum legislativo; IV. EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL; V. OTROS TIPOS DE REFERÉNDUM: 1. Referendos regionales. 2. Referendos locales; 3. Referendos sobre la modificación del territorio de las Regiones, de las Provincias y de los Municipios; 4. Referendos extraordinarios: el caso del referéndum «de *indirizzo*»; VI. CONCLUSIONES.

* Traducido por Francisco M. Ruiz-Risueño Montoya, Doctorando de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid.

** Doctor de investigación en Derecho constitucional, Universidad de Roma– La Sapienza; Catedrático ordinario de Derecho constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Foggia; Catedrático invitado de Derecho constitucional comparado, Facultad de Ciencias sociales, Universidad Pontificia San Tommaso– Roma.

I. INTRODUCCIÓN. EL CONTEXTO EUROPEO

Numerosas Constituciones europeas afirman en alguno de sus primeros artículos que «la soberanía pertenece al pueblo, que la ejercita mediante elecciones y referendos»¹. Estas declaraciones constitucionales, que tienen su modelo en el artículo 2 de la Constitución francesa de 1958, parecen colocar en un mismo plano –desde el punto de vista del funcionamiento efectivo de los sistemas democráticos de los Estados europeos– las elecciones y los referendos. Sin embargo, la disciplina constitucional que regula los referendos no coincide en la práctica con las disposiciones apenas citadas. Como es conocido, mientras que las Constituciones –y las leyes electorales– regulan las elecciones como instrumento de la vida política ordinaria de los distintos países, no sucede lo mismo con los referendos que, por regla general, se conciben como instrumentos destinados para funcionar sólo de manera excepcional. Es éste seguramente el caso de los grandes Estados europeos como Alemania, Reino Unido y España. Ni siquiera Francia constituye una excepción en este escenario, pues también en ella el referéndum se concibe como un instrumento para resolver solamente grandes cuestiones políticas y constitucionales, aunque la ideología de la Constitución de la V República –basada en una reelaboración de la tradicional doctrina de la soberanía nacional en favor de la soberanía popular²– parece abrir la vía a un uso más amplio e incisivo del mecanismo del referéndum. En general, en los Estados europeos, los referendos nacionales³

¹ Artículo 2 de la Constitución francesa de 1958; artículo 2, párrafo 1, de la Constitución de Rumania de 1991; artículo 3, párrafo 2, de la Constitución de Eslovenia de 1991; artículo 1, párrafo 2 de la Constitución de Bulgaria de 1991; artículo 1, párrafo 2, de la Constitución de Hungría, modificada en 1990; artículo 4, párrafo 2, de la Constitución de Polonia de 1997; artículo 3, párrafos 2 y 3, de la Constitución de la Federación rusa de 1993; artículo 5, párrafo 2, de la Constitución de Ucrania de 1996.

² Para los fundamentos teóricos de este debate, véase R. CARRÈ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Sirey, II, Paris, 1931, p. 152.

³ El concepto general de referéndum incluye diversos tipos de procedimientos de democracia directa. Las distinciones más comunes dependen de los siguientes factores:

- la naturaleza de la comunidad que decide mediante referéndum (puede tratarse de una comunidad política –Estado, Región, Municipio [en este caso tendremos referendos nacionales, regionales o locales]– o un ente sin naturaleza política, como un sindicato o una iglesia);
- el poder de dar inicio a un procedimiento que culmina en votación popular (que puede corresponder a una fracción del cuerpo electoral, a minorías políticas en el seno de una asamblea representativa, a entes locales menores, a autoridades políticas, como el Parlamento, el Gobierno o el Jefe de Estado);
- el objeto de la decisión (por ejemplo, una Constitución, una ley constitucional, una ley ordinaria, un reglamento o un acto administrativo: podemos distinguir entonces entre referéndum constitucional, legislativo, infralegislativo o administrativo);
- el momento en que la decisión se somete a votación (antes o después de la entrada en vigor del acto sometido a referéndum: distinguiremos entonces entre referéndum previo o *a posteriori*);
- el tipo de decisión popular a adoptar: referéndum derogatorio, propositivo o confirmativo de una decisión parlamentaria;
- la posibilidad de optar entre realizar o no un referéndum (referéndum facultativo u obligatorio);
- los efectos de la decisión popular (si es o no vinculante para las autoridades políticas: referendos consultivos o vinculantes).

Junto a éstos que acaban de mencionarse, algunas Constituciones prevén referendos sobre decisiones financieras o sobre la revisión de los confines entre entes territoriales.

son un fenómeno bastante raro: podría afirmarse que la doctrina del siglo XVIII, según la cual la democracia sólo sería posible en Estados de pequeñas dimensiones (mientras que en los Estados más extensos derivaría necesariamente en despotismo)⁴, puede adaptarse a la situación política de la Europa contemporánea, afirmando que los referendos pueden ser utilizados ampliamente sólo en pequeños Estados o en entidades políticas no soberanas (como los Estados miembros de Estados federales o los Municipios).

Con la, en todo caso, significativa excepción de Suiza⁵ –y Liechtenstein– el referéndum tiene una importancia sólo secundaria en las democracias constitucionales europeas⁶. En este sentido, puede decirse que el ascenso del liberalismo en el siglo XIX o de la democracia en el XX se ha producido bajo el signo de MONTESQUIEU y no de ROUSSEAU.

II. EL REFERÉNDUM EN ITALIA: DATOS GENERALES

En este contexto, el caso italiano presenta, desde muchos aspectos, caracteres diferentes: el sistema constitucional italiano constituye una excepción en un panorama de marginalización de los referendos, lo que resulta evidente no sólo en las disposiciones constitucionales y legislativas que regulan el instituto que ahora se examina, sino también en la práctica de este instrumento de democracia directa. No sólo es Italia –después de Suiza y Liechtenstein⁷– el país europeo que más utiliza el referéndum a nivel nacional y, por tanto, la única *extended Republic* en la que el referéndum ha sido utilizado intensamente durante un largo período de tiempo, sino que además el caso italiano es significativo en la medida en que el referéndum –aunque existe tanto a nivel nacional como a nivel regional y local– se ha practicado mucho más a nivel estatal que en las Regiones o en los Municipios, a pesar de que este último parece constituir, según la teoría política más difundida, el nivel más propicio para su utilización.

Los Padres de la Constitución de 1947 concibieron la creación de institutos de democracia directa como uno de los elementos de ruptura con el pasado que la Carta constitucional de 1947 pretendía introducir tras veinte años de régimen fascista. Por este motivo, la Constitución italiana prevé cuatro modalidades de referéndum⁸:

⁴ La formulación clásica de esta teoría puede leerse en C. L. MONTESQUIEU, *De l'Ésprit des lois*, 1748, libro VIII, cap. XVI: «Il est de la nature d'une république qu'elle n'ait qu'un petit territoire». Esta misma idea fue sostenida por los *Whigs* durante la Revolución americana y, una década después, por los Antifederalistas, durante el debate de ratificación de la Constitución de 1787: vid. G. WOOD, *The Creation of the American Republic* (1969), Norton, New York, 1972, pp. 25 y 499.

⁵ Para un panorama completo, véase I. HANGARTNER, I. KLEY, *Die demokratische Rechte in Bund und Kantone der Schweizerische Eidgenossenschaft*, Schulthess, Juristische Medien, Zürich, 2000.

⁶ Sobre este problema, véase P. V. ULERI, (coord.), *Democrazie e referendum*, Laterza, Bari, 1994.

⁷ Véase el informe del *Institute for Referendum and Initiative*: www.iri-europe.org

⁸ En general, véase E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Cedam, Padova, 1974; G. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992.

- (a) el referéndum derogatorio (*referendum abrogativo*) de las leyes ordinarias estatales;
- (b) el referendo confirmativo (*referendum confermativo*) de las leyes de revisión constitucional;
- (c) los referendos regionales;
- (d) los referendos sobre la alteración de los territorios regionales y provinciales.

A esta lista deben añadirse los referendos municipales y algunas formas de referéndum dentro de las organizaciones sindicales, ambos previstos en leyes ordinarias⁹.

Entre los años 1948 y 1970 el referéndum nacional –tanto constitucional como legislativo– existió sólo sobre el papel. De hecho, la ley ordinaria exigida expresamente por el artículo 75, apartado 3º (e implícitamente por el artículo 138) de la Constitución italiana para la aplicación del referéndum no se aprobó hasta transcurridos veintidós años de vida de la República, ya que los partidos dominantes veían en el referéndum un peligro para su posición de monopolio en la dirección política nacional. Sólo con la Ley nº 352/1970 se dio aplicación a las disposiciones constitucionales reguladoras del referéndum. Y esto se produjo casi por casualidad: en 1970, el principal partido italiano de la época, la Democracia–cristiana (que disfrutaba de mayoría relativa, pero no absoluta, en el Parlamento italiano), se comprometió a no obstruir en el Parlamento la aprobación de una ley dirigida a introducir el divorcio en el ordenamiento italiano bajo la condición de que, paralelamente a la Ley sobre el divorcio, se diera eficacia al referéndum: esto ofrecía a los opositores al divorcio un instrumento para oponerse a la decisión legislativa parlamentaria¹⁰. Fue justamente sobre la Ley del divorcio sobre la que por primera vez se celebró en Italia un referéndum derogatorio, el 2 de mayo de 1974, pero con el resultado –inesperado para muchos demócrata-cristianos– de que la Ley del divorcio resultó confirmada por el electorado.

Desde entonces el panorama ha cambiado radicalmente y se han llevado a cabo, a nivel nacional, 59 referendos legislativos (en 13 consultas populares diferentes) y dos referendos constitucionales.

Por otro lado, también en 1970, las Regiones comenzaron a funcionar en el ordenamiento italiano¹¹, y desde 1971 los estatutos regionales regulan los referendos en ese nivel. Posteriormente, la Ley sobre las autonomías locales nº 142 de 1990 ha introducido en el ordenamiento jurídico italiano disposiciones sobre los referendos municipales.

⁹ Leyes nº 142/1990 (y demás) y nº 146/1990, respectivamente.

¹⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, IX ed., Cedam, Padova, 1976, p. 841.

¹¹ En efecto, el sistema regional había sido previsto por la Constitución de 1947 (artículos 114-133), pero la ley ordinaria necesaria para hacer efectivas las Regiones no fue aprobada hasta finales de los años sesenta. En el período entre 1948 y 1970 existieron sólo las cinco Regiones «especiales» (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta y, desde 1963, Friuli-Venezia Giulia).

III. EL REFERÉNDUM DEROGATORIO DE LEYES ORDINARIAS

El referéndum legislativo previsto por la Constitución italiana presenta tres características principales¹²:

- (a) La iniciativa se atribuye principalmente a una fracción del cuerpo electoral (500.000 electores);
- (b) El tipo de decisión que puede adoptarse mediante referéndum, que sólo puede tener carácter derogatorio¹³;
- (c) Los límites a las materias sobre las que puede celebrarse el referéndum.

1. La iniciativa

El poder de iniciativa tiene una importancia absolutamente capital en los procedimientos de referéndum. Según los constitucionalistas alemanes Werner WEBER¹⁴ y Ernst

¹² Art. 75: «Se convocará referéndum popular para decidir sobre la derogación, total o parcial, de una ley o de un acto con valor de ley, cuando lo soliciten quinientos mil electores o cinco Consejos regionales. (2) No se admitirá referéndum para las leyes tributarias y de presupuesto, de amnistía y de indulto, de autorización para ratificar tratados internacionales. (3) Tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir a la Cámara de los diputados. (4) La propuesta sometida a referéndum será aprobada si ha participado en la votación la mayoría de los que tienen derecho a ello, y si se alcanza la mayoría de los votos válidamente expresados. (5) La ley determinará las modalidades de referéndum».

Sobre el referéndum derogatorio existe en Italia una literatura vastísima. Dos recientes comentarios ofrecen un panorama exhaustivo de la institución: M. LUCIANI, «Il referendum abrogativo», en G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (coord.), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II foro italiano, Roma, 2005; F. PIZZOLATO, V. SAITTA, «Art. 75», en R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (coord.), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006.

¹³ Es preciso preguntarse sobre las razones por las que la Asamblea constituyente de 1946-1947 optó por un referéndum meramente derogatorio. Esta modalidad de referéndum es la única superviviente de los seis tipos de referendos legislativos previstos en la conocida como «propuesta Mortati», presentada en el año 1946 a la Asamblea constituyente por el constitucionalista calabrés Costantino MORTATI, diputado entonces por la Democracia-cristiana. Esa propuesta preveía:

- (a) un referéndum solicitado por el Gobierno sobre una propuesta de ley aprobada por una Cámara pero rechazada por la otra;
- (b) un referéndum solicitado por el Gobierno para impedir la promulgación de una ley aprobada por el Parlamento;
- (c) un referéndum por iniciativa popular para derogar leyes ordinarias ya en vigor (se trata del referéndum al que se refiere el artículo 75 de la Constitución italiana);
- (e) un referéndum por iniciativa popular para rechazar leyes aprobadas por el Parlamento antes de su entrada en vigor;
- (f) un referéndum por iniciativa popular para aprobar leyes nuevas.

Véase para mayores detalles Asamblea Costituente, II Sottocommissione per la Costituzione, *Resoconti*, 3 de septiembre de 1946, pp. 93 y ss.

¹⁴ W. WEBER, «Mittelbare und unmittelbare Demokratie» (1959), en *Spannungen und Kräfte im westdeutsche Verfassungssystem*, III ed., Duncker & Humblot, Berlin, 1970, p. 185 y ss., afirma que «una votación popular es siempre la respuesta a una pregunta».

Wolfgang BÖCKENFÖRDE¹⁵, puesto que el referéndum consiste en una respuesta a una pregunta, el problema estratégico consiste en determinar quién puede formular la pregunta que se somete a la votación del cuerpo electoral.

En el caso del referéndum legislativo italiano, además, podría sostenerse que nos encontramos no tanto ante un referéndum como ante a una «iniciativa»¹⁶. De hecho, el poder de iniciar tal procedimiento reside en dos tipos de sujetos:

- (a) 500.000 electores (de un total de cerca de 49 millones de titulares del derecho de voto, por tanto, poco más del 1 por ciento del censo electoral);
- (b) 5 Consejos regionales (de un total de 20)¹⁷.

A pesar de que estas dos modalidades de iniciativa han sido colocadas por el texto constitucional en un plano de absoluta igualdad formal, su utilización en la práctica ha sido bien distinta. La gran mayoría de los referendos que han sido propuestos –y que se han celebrado efectivamente– en Italia desde 1970 hasta hoy han tenido origen en una iniciativa del electorado, mientras que de las Regiones sólo ha procedido un pequeño número de solicitudes. De esto puede deducirse que el referéndum legislativo italiano no es un instrumento puesto a disposición de las autoridades gobernantes¹⁸, sino que, sobre todo, puede ser utilizado por grupos de ciudadanos organizados (si bien, entre estos últimos, se incluyen obviamente los partidos políticos).

El procedimiento dirigido a recoger las 500.000 firmas necesarias es puesto en marcha por un «Comité promotor»¹⁹, compuesto por al menos diez ciudadanos con derecho de voto, que presenta una o más preguntas a la Oficina Central para el Referéndum de la Corte de Casación²⁰. Aunque para un grupo de ciudadanos no organizado políticamente resulte bastante difícil obtener el apoyo popular necesario para lograr la convocatoria de un referéndum (500.000 firmas), esta regulación ha permitido a los pequeños partidos políticos, del todo marginales en el sistema político italiano (como es el caso del Partido Radical y de los Verdes), y a grupos de tendencia ideológica (como el Movimiento por

¹⁵ E. W. BÖCKENFÖRDE, «Demokratie und Representation», en *Festschrift Eichenberger*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1982, (cito por la traducción italiana: «*Democrazia e rappresentanza*», en *Quaderni costituzionali*, 1985, pp. 236–237). Véase también F. DELPERÉE, «Intervention dans le débat sur les elections, le referendum et les consultations populaires en Belgique», en F. DELPERÉE, ed., *La participation directe*, cit., p. 24.

¹⁶ Desde esta perspectiva, el *genus* «decisión popular directa» comprende dos *species*: el «referéndum», que es un voto popular sobre una ley apenas aprobada por el Parlamento; y la «iniciativa», en la que la decisión popular se produce sobre la iniciativa de una fracción del cuerpo electoral.

¹⁷ En este caso, cada Consejo regional debe aprobar por mayoría absoluta la misma petición de referéndum. Este modo de solicitud de referéndum ha sido bastante infrecuente.

¹⁸ Como en el referéndum previsto en la Constitución francesa de 1958.

¹⁹ Según la Corte constitucional italiana, el Comité promotor puede ser parte en los procesos por conflicto de competencias entre los poderes del Estado, de igual modo que los órganos constitucionales (sent. n° 161/1995; las sentencias de la Corte constitucional pueden leerse visitando el sitio www.cortecostituzionale.it y www.giurcost.it).

²⁰ Art. 7 de la Ley n° 352/1970.

la Vida, que en 1981 intentó sin éxito obtener la derogación de la Ley del aborto²¹), jugar un papel clave como promotores de referendos. En algunos momentos, durante los años noventa, casi parecía que el referéndum hubiera creado una nueva arena política o incluso un nuevo sistema político, con su propia «clase» política, paralela a la que actuaba en las instituciones representativas²² y en competición con el sistema de partidos²³. Una situación paradójica se verificó, en particular, en 1997 y en 1999-2000, cuando el Partido Radical propuso una serie de referendos sobre diferentes temas centrales en la agenda política de aquellos años, entre los cuales se encontraba la reforma de la Ley electoral, de la legislación en materia de contratos de trabajo privado y del sistema de pensiones: los veinte referendos para los que el Partido Radical había recogido con éxito en 1999 las firmas prescritas por la Constitución eran una verdadera plataforma política alternativa que los radicales intentaban someter a la consideración del electorado a través del instrumento del referéndum en vez de utilizar las elecciones legislativas. Sólo algunos de esos referendos fueron admitidos a votación por la Corte constitucional y ninguno de ellos obtuvo el consenso necesario para que las leyes sometidas a referéndum fueran derogadas ya que el electorado no tomó parte en el mismo en la cantidad mínima exigida para su validez²⁴ (en la votación sólo participó un 32 por ciento de los electores).

El hecho de que el referéndum legislativo pueda ser iniciado por un grupo de promotores que demuestre tener el apoyo de 500.000 electores no resuelve dos problemas:

- (1) Un partido político puede utilizar el referéndum contra la mayoría parlamentaria, o si es parte de ésta, puede intentar explotar los conflictos que puedan existir en su seno (con un consiguiente efecto desestabilizador), o puede intentar buscar el apoyo popular para medidas ya aprobadas por el Parlamento con el fin de deslegitimar a la oposición (en este caso, se trataría de un uso «al revés» del referéndum, bastante improbable pero no imposible).
- (2) Por otro lado, cuando quien solicita un referéndum es un grupo de ciudadanos no organizados como partido, pero a los que puede concebirse como manifestación de la sociedad civil, existe el riesgo de que una pequeña minoría (apenas el 1 por ciento del electorado con base en la iniciativa asumida por apenas 10 electores) pueda determinar la convocatoria de un referéndum nacional, influyendo notablemente en

²¹ Ley n° 194/1978.

²² A. DI GIOVINE, «I referendum locali», en M. LUCIANI, M. VOLPI, *Referendum*, Laterza, Bari, 1992, observa que las peticiones de referéndum proceden frecuentemente de profesionales de la política y por tanto de una clase de «élite» política. El mismo autor recuerda además que el Comité promotor desarrolla un papel de representante de los 500.000 firmantes de la petición de referéndum (en este sentido, véase también la sent. n° 17/1978 de la Corte constitucional, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, p. 423).

²³ Esta situación era causada por el hecho de que en los años noventa el sistema de partidos italiano sufrió una transformación de carácter revolucionario que hizo desaparecer, casi de improviso, a los grandes partidos que, durante décadas, habían dominado la vida política.

²⁴ Vid. *infra* párrafo III.6.

la agenda política, aunque no gocen de un consenso que justifique ese «poder de agenda».

Desde esta perspectiva, el referéndum debería ser interpretado como un instrumento del pluralismo y su uso debería adaptarse a una sociedad pluralista. El poder de determinar el objeto sometido a los electores podría equilibrarse con un instrumento adoptado en algunos Cantones suizos en los que, antes de una iniciativa popular, el gobierno y otros grupos de ciudadanos pueden intervenir en el procedimiento de referéndum, sometiendo a votación, además de la pregunta planteada por los promotores iniciales, una «contrainiciativa», en la que se proponga una modificación de la ley sometida a consulta distinta a la indicada por los promotores del referéndum²⁵. Una posibilidad de este tipo podría ser útil, dada la evolución del referéndum «derogatorio» italiano hacia un referéndum «manipulativo»²⁶.

2. El carácter «derogatorio» del referéndum legislativo italiano

De acuerdo con el artículo 75 de la Constitución italiana, el referéndum legislativo sólo puede tener carácter derogatorio: sólo puede privar de eficacia a actos normativos ya en vigor –y puede, por tanto, adoptar únicamente forma negativa– sin que pueda introducir en el ordenamiento jurídico ningún acto normativo nuevo. A primera vista, esta característica debería representar una limitación significativa a la utilización del referéndum y, en efecto, el primer referéndum derogatorio que se celebró en Italia –el que tuvo lugar sobre el divorcio el 12 de mayo de 1974– tuvo carácter estrictamente derogatorio (se proponía la derogación en su integridad de la ley que en 1970 había introducido el divorcio en el ordenamiento italiano). Lo mismo puede decirse del referéndum que en 1978 intentó –sin éxito tampoco en este caso– obtener la derogación de la legislación reguladora de la financiación pública de los partidos políticos.

Durante la década siguiente, sin embargo, algunos referendos comenzaron a presentar un carácter distinto, pues la pregunta planteada no se configuraba de manera que permitiera, desde el punto de vista jurídico, la consecución del objetivo que los promotores del mismo indicaban como resultado de su iniciativa. El referéndum se planteaba, en estos casos, como

²⁵ Un pequeño paso en esta dirección ha sido dado de reciente por la Sentencia nº 31/2000 de la Corte constitucional, que ha permitido presentar alegaciones no sólo al Comité promotor del referéndum, sino también a los «Comités por el no» (esta jurisprudencia ha sido después confirmada por la Corte en las Sentencias nº 45, 46, 47, 48 y 49 del 2005). De este modo, la Corte ha modificado un precedente establecido en su primera decisión sobre admisibilidad de los referendos, cuando la Corte rechazó la intervención de la *Lega Italiana per il Divorzio*, afirmando que sólo el Comité promotor y el Gobierno estaban autorizados para exponer sus posiciones ante la Corte con ocasión del control de admisibilidad de los referendos (Sentencia nº 10/1972; véase *Giurisprudenza costituzionale* 1972, p. 51).

²⁶ Sobre el que véase párrafo III.2.

un estímulo al Parlamento²⁷ con el objetivo de que las Cámaras aprobaran leyes de reforma de determinados sectores del ordenamiento jurídico o de que aprobaran medidas que incorporaran una política determinada. Éste fue el caso, por ejemplo, tanto del referéndum sobre las centrales nucleares para uso civil como del referéndum sobre la responsabilidad de los jueces, que se celebraron (por primera vez con un resultado positivo para la iniciativa de los promotores) en 1987.

Pero la evolución de mayor interés recae sobre el mismo carácter «derogatorio» del referéndum. El artículo 75 de la Constitución italiana permite no sólo un referéndum derogatorio total (destinado a eliminar una ley en su totalidad), sino también referendos derogatorios parciales (dirigidos a derogar disposiciones o normas aisladas contenidas en una ley), lo que permite a los promotores formular la pregunta de derogación parcial «re-cortando» la ley sometida a referéndum de tal forma que surja una regulación normativa totalmente nueva. Formalmente, el referéndum conserva su carácter «derogatorio», pues con él no se introduce una nueva propuesta de ley, ni nuevos artículos en la ley sometida a referéndum, pero funciona como una especie de referéndum «positivo», mediante el que se introduce una nueva legislación. Se trata del conocido como «referéndum manipulativo» que, utilizado en 1993, sirvió para modificar la Ley electoral del Senado, sustituyendo el sistema electoral proporcional en vigor desde 1948 por un sistema electoral predominantemente mayoritario, basado en colegios uninominales²⁸.

3. Controles y límites: La Oficina Central para el Referéndum

El sistema constitucional italiano prevé una serie de límites a la utilización del referéndum legislativo. Por un lado, el referéndum derogatorio puede modificar o derogar solamente leyes ordinarias (y actos con fuerza de ley) y no disposiciones de la Constitución o de leyes constitucionales. Por otro lado, el artículo 75, apartado 2º, también excluye algunas leyes ordinarias de la posibilidad de ser derogadas mediante referéndum.

²⁷ A. PIZZORUSSO, «Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: i referendum di stimolo e di rotura», en VV.AA., *Referendum, ordine pubblico e Costituzione*, Bompiani, Milano, 1978, p. 157.

²⁸ Un carácter manipulativo –aunque sea menos evidente– podría descubrirse también en el referéndum sobre el aborto promovido por el Movimiento por la Vida en 1981, con el que se proponía la derogación de algunas proposiciones de la Ley nº 194/1978, que de haber prosperado no hubiera conducido a una prohibición total de toda forma de aborto, sino sólo a una restricción de la licitud del aborto a los casos en los que la vida de la madre corriera serio peligro. La misma cosa puede decirse del referéndum sobre el estatuto de los trabajadores celebrado en junio de 2003. En este caso, el referéndum proponía la derogación de la norma según la cual el despido de los trabajadores sin justificación adecuada en empresas con más de quince trabajadores puede ser anulada por un juez, que puede ordenar a la empresa readmitir al trabajador despedido. La derogación de la norma que limitaba esta regla a las empresas con más de quince trabajadores habría extendido la aplicación de la norma a empresas con más de quince trabajadores.

Ante un mecanismo de referéndum articulado de este modo es necesario un sistema de controles que permita verificar no sólo la autenticidad del número de las firmas requerido para la validez de la solicitud de referéndum, sino también controlar que el referéndum no tenga como objeto leyes sobre las que, según la Constitución, no puede celebrarse y la adecuación de la estructura de la pregunta planteada en el referéndum.

Con este objetivo existen dos autoridades jurisdiccionales (o, en el segundo caso, semijurisdiccional) a quienes se atribuye esta función.

La tarea de verificar si el número constitucionalmente exigido de firmas se ha alcanzado es asignada por la Ley n° 352/1970 a la Oficina Central para el Referéndum de la Corte de Casación²⁹, que es una sección especializada de la Corte de Casación (la máxima autoridad jurisdiccional ordinaria), creada expresamente para cumplir esta función³⁰. Esta Oficina tiene además otra competencia importante: dado que el Parlamento conserva la potestad de modificar la ley sobre la que se ha solicitado el referéndum, a la Oficina Central le corresponde verificar si esa modificación es sustancial y si opera en la misma dirección que la pregunta planteada en el referéndum, haciéndola entonces superflua, o si se trata tan sólo de una modificación formal, con la consecuencia de que, en el primer caso, el referéndum se evita, mientras que el segundo tendrá como objeto la nueva normativa aprobada por el Parlamento³¹. La Oficina Central tiene además la función de verificar si se ha celebrado otro referéndum sobre el mismo objeto (esto es, sobre la misma ley) y con resultado negativo durante los cinco años precedentes³². En general, la Oficina Central para el Referéndum debe controlar que la solicitud de referéndum respete la legislación ordinaria reguladora de este instituto³³.

²⁹ Véase al respecto R. PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione*, Giuffrè, Milano, 2000.

³⁰ Ésta se compone de los tres presidentes de sección más ancianos de la Corte de casación y de los tres jueces más ancianos de cada una de las secciones de la Corte.

³¹ La Oficina Central para el Referéndum debe además comprobar si la ley sobre la que se ha solicitado el referéndum ha sido declarada inconstitucional y, por tanto, anulada, por la Corte constitucional. Esa situación se produjo en 1976, cuando un referéndum sobre el aborto se propuso someter a votación popular, entre otras cosas, el artículo 536 del Código penal que había sido ya declarado inconstitucional por la Corte constitucional en su Sentencia n° 49/1971. Esta situación se volvió a producir en enero de 2004, cuando la Corte constitucional (en su Sentencia n° 24/2004) declaró inconstitucional una ley (la Ley n° 140/2003, que preveía que todos los procesos en los que fuera parte el Presidente del Consejo de Ministros, el Presidente de la República, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente del Senado y el Presidente de la Corte constitucional, quedarían en suspenso hasta tanto no acabara su mandato), sobre la que, ese mismo día, declaró admisible una solicitud de referéndum (Sentencia n° 25/2004). La Oficina Central decidió entonces interrumpir el procedimiento de referéndum, puesto que éste tenía como objetivo la derogación de una ley ya anulada.

³² Artículo 38 de la Ley n° 352/1970.

³³ Véanse las Sentencias n° 25/1975 y n° 16/1978.

4. (Continuación): La Corte constitucional

Bastante más importante es el papel de la segunda autoridad jurisdiccional implicada en el procedimiento de referéndum: la Corte constitucional³⁴. La Corte es competente para juzgar sobre la admisibilidad del referéndum derogatorio. Los criterios para juzgar sobre la admisibilidad del referéndum, con arreglo al artículo 2 de la Ley constitucional n° 1/1953³⁵, son claros: a la Corte sólo corresponde verificar si el acto sometido a referéndum entra dentro del restringido grupo de leyes que el artículo 75, apartado 2º, de la Constitución sustrae expresamente al referéndum derogatorio. Se trata de las leyes tributarias y de presupuesto, de amnistía y de indulto y de autorización para ratificar tratados internacionales³⁶.

Según el derecho constitucional escrito, el papel de la Corte debería ser muy limitado, especialmente si se parte de la idea de que los límites a las formas legítimas de expresión de la soberanía popular deben considerarse excepcionales³⁷. Según la primera decisión adoptada por la Corte en materia de admisibilidad del referéndum, a la «Corte, en este procedimiento, se le confía sólo la función de verificar si la solicitud de referéndum de la que conoce recae sobre materias que el artículo 75, segundo párrafo, de la Constitución excluye de votación popular»³⁸. Esto significa que el control de la Corte no tiene los rasgos de un control general sobre la conformidad a la Constitución de la normativa que eventualmente resultaría del referéndum.

Sin embargo, desde 1978 la Corte ha interpretado extensivamente sus poderes en relación con el juicio de admisibilidad.

A. *La interpretación extensiva de las causas de inadmisibilidad*

En primer lugar, la Corte ha excluido del referéndum no sólo las leyes mencionadas por el artículo 75, apartado 2º, de la Constitución italiana, sino también otras leyes conec-

³⁴ Esta competencia se añadió a las atribuidas a la Corte por el artículo 134 de la Constitución mediante la Ley constitucional n° 1/1953 (esa lista de poderes ha sido incrementada posteriormente por el nuevo artículo 123 de la Constitución, modificado en 1999). Véase P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1992; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994.; VV. AA., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1998; V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Liguori, Napoli, 1996.

³⁵ Ley constitucional n° 1/1953 que regula los poderes de la Corte constitucional con fundamento en el artículo 137, apartado 1º, de la Constitución italiana.

³⁶ La Asamblea constituyente había añadido a esta lista las «leyes electorales», pero este límite fue eliminado por error del texto final de la Constitución que fue aprobado el 22 de diciembre de 1947; por tanto, esta limitación no es operativa (véase, por ejemplo, la Sentencia n° 47/1991 de la Corte constitucional).

³⁷ S. BELLOMIA, «Legittimità e ammissibilità del referendum abrogativo sull'aborto tra Corte costituzionale e Corte di Cassazione», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, p. 3047.

³⁸ Sentencia n° 10/1972 (en *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 53).

tadas con aquéllas. No se admite el referéndum ni sobre las leyes de ejecución de tratados internacionales ni sobre las leyes que derivan de la pertenencia de Italia a la Comunidad Europea ni de los acuerdos entre el Estado italiano y la Iglesia católica mencionados en el artículo 7 de la Constitución. Todas las leyes conectadas con el presupuesto están también excluidas del referéndum (no sólo el presupuesto en sentido estricto y formal, sino también la Ley financiera y las leyes conectadas con ésta).

B. *El referéndum sobre leyes «constitucionalmente necesarias»*

En segundo lugar, la Corte debe tener en cuenta la posición del referéndum en el sistema de fuentes del derecho. Hasta ahora, en este ensayo, he presupuesto que el referéndum a que se refiere el artículo 75 de la Constitución italiana es sólo un referéndum legislativo: en consecuencia, mediante este referéndum no es posible derogar disposiciones que forman parte de la Constitución o de leyes constitucionales³⁹. Existe, sin embargo, otra cuestión: la posible sustracción al referéndum derogatorio no sólo de las leyes constitucionales, sino también de las leyes cuya derogación –total o parcial– produciría una violación de los principios constitucionales⁴⁰. La Corte constitucional no ha ofrecido todavía una respuesta clara a este problema: a veces ha subrayado la diferencia entre el control que está llamada a realizar cuando conoce del juicio de admisibilidad del referéndum y el que le compete cuando se trata del juicio de constitucionalidad de las leyes⁴¹ (subrayando que sólo en el segundo caso está obligada a controlar su adecuación a la Constitución), mientras que en otras sentencias ha subrayado que los referendos deben respetar la «jerarquía» entre normas y, por tanto, no pueden producir como resultado una normativa inconstitucional⁴².

³⁹ En los primeros diez años de la historia republicana se plantearon algunas dudas sobre este punto (hoy pacífico: véase, por ejemplo, la Sentencia n° 16/1978 de la Corte constitucional), en la medida en que el artículo 75 de la Constitución habla sólo de referéndum «sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley» y no excluye expresamente las «leyes constitucionales» de las leyes sobre las que puede convocarse un referéndum: ésta era la opinión de G. BALLADORE PALLIERI, «Sull'applicabilità alle leggi costituzionali del referendum abrogativo», en *Foro padano*, 1949, IV, p. 111.

⁴⁰ Para esta tesis, véase A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 89 y ss.; R. D'Alessio, «L'aborto nella prospettiva della Corte costituzionale», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, p. 538 y ss. Para la tesis opuesta, véase C. CHIOLA, «Incertezze sul parametro costituzionale per l'aborto», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, p. 1106.

⁴¹ «La competencia de la Corte en el juicio de admisibilidad de los referéndum «se presenta con características específicas y autónomas respecto a los demás juicios reservados a esta Corte y, en particular, respecto a los juicios sobre controversias relativas a la constitucionalidad de las leyes y de los actos con fuerza de ley» (Sentencia n° 251/1975). Por otro lado, la norma resultante de un referéndum derogatorio puede ser objeto de un juicio de constitucionalidad por la Corte constitucional a petición de un juez en un caso concreto, como sucede con cualquier norma con rango de ley.

⁴² Véase, por ejemplo, la Sentencia n° 35/1997.

Por otro lado, considerada la naturaleza legislativa (y no constitucional) del referéndum contemplado en el artículo 75 de la Constitución, ¿qué sucede cuando una pregunta sometida a referéndum tiene como objeto una ley del Parlamento que es necesaria para desarrollar una disposición constitucional? La Corte ha rechazado que todas las leyes dictadas en desarrollo de una disposición constitucional queden sustraídas al referéndum. Por lo demás, el hecho de que una ley del parlamento sea «constitucionalmente necesaria» no significa que no pueda someterse a referéndum, sólo que no puede ser derogada en su totalidad. Una ley constitucionalmente necesaria, por tanto, puede ser derogada sólo en parte, esto es, debe quedar en vigor una parte de la misma que pueda ser aplicada, sin que el referéndum derogatorio sobre una ley de este tipo pueda celebrarse si su finalidad es producir la completa eliminación de una ley necesaria para el funcionamiento de un órgano o de un instituto previsto por la Constitución. El caso más evidente lo representan las leyes electorales para el Parlamento (sobre las que hasta ahora se han celebrado cuatro referendos derogatorios parciales, en 1991, 1993, 1999 y 2000, y en 2006 se han depositado en la Oficina Central para el Referéndum dos consultas más para obtener la derogación parcial de la Ley electoral de 2005).

Pero si una solución de este tipo ha evitado una excesiva restricción de las materias sobre las que puede ser utilizado el referéndum, ésta, por otro lado, ha abierto la vía a los ya citados referendos «manipulativos»: se trata de referendos mediante los cuales los proponentes someten al voto del electorado una pregunta redactada de tal forma que, de aprobarse, se obtendría no la simple derogación de la normativa vigente, sino su sustitución por otra distinta. Puesto que el referéndum sólo puede ser derogatorio (no puede, por tanto, someterse a votación popular la propuesta de un nuevo texto legislativo) y, por otro lado, no puede generar, en algunas materias, un vacío legislativo, será necesario redactar una pregunta que, derogando sólo algunas partes del texto, deje en vigor un texto residual capaz de expresar una normativa dotada de sentido y aplicable. Se habla de referéndum manipulativo porque la pregunta manipula la ley sometida a referéndum⁴³. Pero de ese modo el referéndum pierde su carácter puramente derogatorio para convertirse en un procedimiento que permite el nacimiento de una nueva ley, distinta a la precedente, sin que sea necesario recurrir a la votación de un texto legislativo formalmente nuevo.

Así pues, mientras las leyes ordinarias «constitucionalmente necesarias» pueden ser objeto de referéndum derogatorio, se excluyen las «disposiciones legislativas ordinarias con contenido constitucionalmente vinculado, cuyo núcleo normativo no pueda ser alterado o privado de eficacia sin que resulten lesionados las disposiciones específicas correspondientes de la Constitución (o de otras leyes constitucionales)»⁴⁴.

⁴³ Esto significa que la pregunta sólo propone la derogación de una parte de la ley, con el fin de alterar el significado de las disposiciones legislativas mediante la derogación de esas partes, lo que provoca que el nuevo texto exprese un significado distinto y, por tanto, una norma distinta.

⁴⁴ Así, la Sentencia nº 16/1978, punto 3 de los «fundamentos de derecho».

C. *Los controles sobre la estructura de la pregunta sometida a referéndum*

Otros problemas pueden derivar del modo en que esté estructurada la pregunta sometida a referéndum.

Por un lado, es posible que la solicitud de referéndum tenga como objeto una normativa heterogénea, unificada únicamente por el acto normativo que la contiene (como el Código civil o el penal).

Por otro lado, especialmente en los referendos manipulativos, la pregunta presentada por los promotores puede descubrirse confusa o incoherente, y producir de este modo una normativa contradictoria o inaplicable.

Para hacer frente a este tipo de problemas, la Corte constitucional, a pesar de la ausencia de un fundamento constitucional o legislativo claro, ha elaborado algunos *standards* específicos para controlar las preguntas sometidas a referéndum. En su histórica decisión nº 16/1978 –redactada por uno de los constitucionalistas más prestigiosos de la segunda postguerra, el profesor Livio PALADIN, magistrado de la Corte desde 1977 a 1986– la Corte estableció que la pregunta sometida a referéndum, para que pueda admitirse, debe ser:

- (a) clara, unitaria y homogénea, en el sentido de que el referéndum debe someter a votación una cuestión específica, aunque con ella pueda derogarse una pluralidad de disposiciones de una determinada ley;
- (b) coherente y racional, en el sentido de que el referéndum no puede proponer la derogación sólo de alguna de las disposiciones que regulan una materia determinada, dejando en vigor otras disposiciones que continuarían regulándola, haciendo de este modo inútil el resultado del referéndum.

Los *standards* fijados por la Corte para la admisibilidad de las preguntas han ampliado su ámbito de control, aunque en ausencia de un fundamento constitucional o legislativo claro. La Corte ha intentado justificar esta expansión de su control invocando motivos implícitos que excluyen el referéndum, basándose en la regulación constitucional global del referéndum derogatorio⁴⁵. Los referendos, según la Corte, no pueden transformarse en «plebiscitos o votos populares de confianza sobre posiciones políticas generales e indivisibles de partidos o grupos organizados que hayan asumido o apoyado las iniciativas de referéndum», sino que deben proponer una decisión sobre una cuestión unitaria, con específicas consecuencias jurídicas⁴⁶. En segundo lugar, los magistrados constitucionales han intentado justificar este tipo de control fundamentándolo en el principio de libertad de voto garantizado por el artículo 48 de la Constitución italiana, con el argumento de que la libertad del elector no consiste sólo en la posibilidad de elegir entre un «sí» y un «no»

⁴⁵ Sentencia nº 16/1978.

⁴⁶ Véase la Sentencia nº 16/1978.

para responder a la pregunta sometida a referéndum, sino también en el derecho a no ser obligado, cuando participa en el referéndum, a expresarse unitariamente sobre cuestiones distintas, que podrían admitir, en hipótesis, respuestas distintas si se las sometiera separadamente a votación popular. De este modo la Corte afirma estar tutelando la libertad de conciencia del elector (esta es la motivación que sirvió a la Corte, en la ya citada Sentencia nº 16/1978, para declarar inadmisibles referendos en el que se solicitaba la derogación de toda la primera parte del Código penal).

Pero a pesar de este fundamento de tipo sistemático, el control sobre la estructura de las preguntas sometidas a referéndum ha expuesto a la Corte constitucional a más crítica política que cualquier otro tipo de poder de la Corte y ha hecho más que nunca imprevisibles sus decisiones. La Corte italiana –que está colocada fuera del proceso político y que funciona normalmente en colaboración con los jueces ordinarios, conociendo de la constitucionalidad de las leyes sólo tras su aprobación y en el momento en que éstas van a ser aplicadas por un juez en un proceso⁴⁷– está en el punto de mira de la opinión pública casi todos los años cuando, durante la segunda mitad de enero, debe decidir sobre si una pregunta que quiere someterse a referéndum puede ser o no admitida a votación. Leopoldo ELIA –Presidente de la Corte constitucional desde 1981 a 1985– afirmó hace algunos años que el poder de decidir sobre la admisión de los referendos derogatorios había sido un *cadeau empoisonné* [regalo envenenado], que había seguramente aumentado el poder de la Corte en el sistema político, pero que también la había expuesto a mayores críticas políticas. Y tal conclusión está conectada especialmente con los criterios no escritos de control de la admisibilidad de los referendos creados por la Corte en sus decisiones.

5. La campaña electoral y la votación

Cuando la Corte constitucional declara admisible el referéndum, el Presidente de la República debe convocarlo (artículo 87 de la Constitución italiana) y el Gobierno debe establecer una fecha para su celebración, entre el 15 de abril y el 15 de junio posteriores a la decisión de la Corte⁴⁸.

Durante el mismo período en el que el referéndum pasó de ser un instrumento excepcional de decisión a un procedimiento utilizado frecuentemente para resolver importantes cuestiones políticas (esto es, en los años noventa del siglo pasado), se planteó el problema

⁴⁷ Existe aquí una importante diferencia entre la Corte constitucional italiana y el *Conseil Constitutionnel* francés y la Corte constitucional alemana. La Corte italiana puede juzgar en abstracto sobre la constitucionalidad de las leyes estatales y regionales sólo a petición, respectivamente, de un gobierno regional o del gobierno estatal (artículos 117 y 127 de la Constitución italiana). Además, la Corte conoce del conflicto de competencias entre los poderes del Estado (pero esta última competencia de la Corte ha dado lugar a un número de casos mucho menor que en Alemania).

⁴⁸ Artículo 34, apartado 1º, de la Ley nº 352/1970.

de la regulación de las campañas de referéndum. Normalmente se forman dos «comités» –uno a favor del «sí», compuesto generalmente por los promotores del referéndum, y otro a favor del «no», formado por los opositores de la propuesta sometida a referéndum– pero es también posible una tercera posición, aunque carezca de reconocimiento formal: se trata de la propuesta de abstención al voto⁴⁹ (véase más adelante). La legislación sobre las campañas electorales⁵⁰ tiene como objetivo asegurar el respeto al principio de paridad en el tratamiento de las diversas fuerzas políticas en relación con el acceso a los medios de comunicación social, y prevé además una regulación de reembolsos –a cargo del erario público– de los gastos en los que se haya incurrido durante la campaña electoral.

Antes de que el gobierno fije la fecha para la celebración del referéndum, el Parlamento conserva –también tras la decisión de admisibilidad de la Corte constitucional– la facultad de modificar la ley que va a ser sometida a la consideración de los electores. Si esto se produce, pueden suceder dos cosas: (a) si las modificaciones tienen naturaleza sustancial y se mueven en el mismo sentido que el auspiciado por la pregunta sometida a referéndum, la Oficina Central para el Referéndum declara que el referéndum no va a celebrarse finalmente⁵¹; (b) si por el contrario las modificaciones aportadas a la ley objeto del referéndum no alteran la sustancia de la legislación sobre la que se plantea el referéndum o, en todo caso, la modificación no es en el mismo sentido que la pregunta sometida a referéndum, la Oficina Central para el Referéndum trasladará la pregunta a la nueva legislación adoptada por el Parlamento⁵². Esta posibilidad del Parlamento de modificar o enmendar la ley sometida a referéndum permite una especie de *diálogo* o de dialéctica entre los promotores del referéndum y el Parlamento. Fuera de estos casos, el Parlamento no toma parte en el procedimiento que puede conducir al referéndum, que como hemos visto, es totalmente independiente del procedimiento legislativo⁵³ a pesar de que el referéndum tenga como objeto una ley aprobada por el Parlamento (o un acto con fuerza de ley aprobado por el Gobierno, con el consenso del Parlamento⁵⁴).

⁴⁹ Esto sucedió de forma particularmente evidente con ocasión de la campaña electoral de un referéndum en el que se sometían a consulta cuatro preguntas dirigidas a derogar la Ley de fecundación asistida (Ley nº 40/2004). En esa ocasión un Comité (denominado «Scienza e vita» [«Ciencia y vida»]) llevó a cabo con éxito una campaña a favor de la abstención.

⁵⁰ Ley nº 515/1993 y Ley nº 28/2000.

⁵¹ Artículo 39 de la Ley nº 352/1970.

⁵² Sentencia nº 68/1978.

⁵³ El referéndum derogatorio no es una fase del procedimiento legislativo: no es ni una fase necesaria (como el referéndum obligatorio suizo) ni una fase posible (como el referéndum constitucional: véase más adelante). Y no es un procedimiento para aprobar leyes contra la voluntad del Parlamento (como el referéndum legislativo francés). Al contrario, el referéndum derogatorio italiano presupone que una cierta ley está en vigor, sin que tenga importancia el tiempo transcurrido desde la aprobación de la ley sobre la que se solicita el referéndum. Algunas solicitudes de referéndum han tenido como objeto leyes aprobadas durante el régimen fascista, en la primera mitad del siglo XX (éste fue el caso de la solicitud de derogación íntegra de la parte primera, nada menos que 97 artículos, del Código penal, que fue declarada inadmisibile por la Corte en 1978; y, más recientemente, del referéndum sobre algunas disposiciones del estatuto de los trabajadores, que fue sometido a referéndum, pero sin alcanzar el quórum necesario, el 15 de junio de 2003).

⁵⁴ Véanse los artículos 76 (legislación delegada) y 77 (decretos ley) de la Constitución italiana.

6. Condiciones para la validez del referéndum

El referéndum es válido –esto es, podrá derogar la ley contra la que se convoca– sólo si en la votación participa la mayoría de los electores. La razón por la que el artículo 75 de la Constitución impone este quórum de participación es que el procedimiento de referéndum lo inicia un pequeño grupo de solicitantes y un grupo más grande de electores que suscribe la solicitud (500.000 que, en todo caso, es un número de electores bastante pequeño, si se le compara con el número total de electores). Por este motivo, los solicitantes, con el fin de alcanzar su objetivo, deben demostrar que tienen el apoyo no sólo de la mayoría de los votantes, sino también de la mayoría de los titulares del derecho de voto⁵⁵.

Por otro lado, el quórum de participación del 50 por ciento del electorado –dirigido a demostrar que la propuesta de derogación goza del apoyo de una parte considerable del electorado y no sólo de la mayoría de los electores, que podrían constituir también una minúscula parte de los titulares del derecho de voto– ha sido utilizado desde 1987 en adelante como un arma para neutralizar el referéndum. En un contexto en el que los niveles de participación política disminuyen en las elecciones políticas (como sucede también en Italia, aunque sea en menor medida que en otros países europeos) y en el que el porcentaje medio de participación en las elecciones se coloca hoy en torno al 70 por ciento de los titulares del derecho de voto, resulta más fácil para los que se oponen a un referéndum intentar convencer al 20 por ciento de los electores de que no acudan a votar que combatir los contenidos de la propuesta intentando obtener la victoria del «no» sobre el «sí». Esta táctica, utilizada sólo en parte en 1987 por los opositores de los referendos sobre las centrales nucleares y sobre la responsabilidad civil de los jueces, resultó exitosa por primera vez en 1990 en tres referendos sobre la caza y sobre algunos temas ecológicos. Durante los años noventa –la edad de oro de los referendos en Italia– la táctica de invitar a los electores a no acudir a las urnas ha sido utilizada de manera continuada por los opositores de los diferentes referendos que han tenido lugar.

El «abuso» de las solicitudes de referéndum –cada año se propone un número elevado de preguntas⁵⁶, muchas sobre temas de importancia menor (o de carácter técnico, no comprensible para la mayoría de la ciudadanía)– justifica en cierta medida la táctica de boicotarlos. Más de la mitad de los 59 referéndum legislativos celebrados en Italia entre 1974 y 2006 han tenido lugar en la década 1990-1999: en los años noventa se celebraron referendos en 1990, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999 y 2000, lo que significa que se celebraron referendos todos los años excepto en 1998 y en los años de celebración de elecciones

⁵⁵ De la previsión del quórum de participación en los referendos derogatorios puede deducirse que el derecho de voto que, en general es, además de un derecho, un deber cívico, según lo dispuesto por el artículo 48 de la Constitución italiana, en el caso del referéndum no es un deber.

⁵⁶ El récord se alcanzó en 1997, cuando la Corte constitucional tuvo que examinar 30 solicitudes de referéndum, de las cuales sólo siete fueron admitidas a votación. Ninguna de ellas alcanzó al final el 50 por ciento de votos válidos exigidos.

generales (1992, 1994 y 1996⁵⁷). A pesar de esto, el hecho de que el referéndum no sea tan sólo un instrumento de participación política (de hecho también la decisión de abstenerse de votar, si tomada en conciencia, puede ser una forma de participación), sino también un control popular sobre la mayoría parlamentaria (que puede ser distinta de la mayoría del electorado, especialmente en un sistema mayoritario o en un sistema proporcional corregido con un premio de mayoría), hace que la creciente tendencia a neutralizar el referéndum legislativo mediante la abstención no pueda considerarse un signo alentador y el hecho de que el quórum no se haya nunca alcanzado en los referendos derogatorios celebrados en los últimos diez años (1997, 1999, 2000, 2003 y 2005) representa una pérdida de equilibrio para la Constitución italiana⁵⁸. Por este motivo algunos autores⁵⁹ han propuesto reformar el quórum, estableciendo la regla de la necesaria participación en la votación de la mitad más uno de los participantes en las últimas elecciones legislativas. Una reforma de este tipo ha sido recientemente adoptada a nivel regional por el Estatuto regional de la Toscana de 2004. Sin embargo, no hubiera sido suficiente para hacer válidos los referéndum derogatorios nacionales celebrados en 2003 y 2005, en los que apenas participó un cuarto de los titulares del derecho de voto (y, por tanto, menos de la mitad de los votantes en las anteriores elecciones políticas).

7. Efectos jurídicos del referéndum legislativo

Desde el punto de vista jurídico, el referéndum produce los siguientes efectos:

- (a) En caso de rechazo de una propuesta sometida a referéndum, la ley sometida al mismo permanece en vigor y la misma pregunta no puede someterse de nuevo a votación hasta transcurridos cinco años.
- (b) Según la Oficina Central para el Referéndum, esta prohibición no es aplicable si no se alcanza el quórum del 50 por ciento del cuerpo electoral⁶⁰.
- (c) Si la participación en la votación es superior al 50 por ciento de los titulares del derecho de voto y el número de «síes» supera al de «noes», la propuesta es aprobada

⁵⁷ El artículo 31 de la Ley n° 352/1970 excluye el referéndum: (a) durante los 365 días previos a la conclusión del mandato quinquenal de ambas Cámaras; (b) tras la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones (en este caso, el procedimiento de referéndum se suspende y puede reactivarse sólo un año después de las elecciones generales); (c) durante los seis meses posteriores a las elecciones.

⁵⁸ Sobre la historia de los referendos consúltese A. CHIMENTI, *Storia dei referendum*, II ed., Laterza, Bari, 2001; y A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003. Para una lista exhaustiva de los referendos celebrados entre 1970 y 2000, véase R. PINARDI, *Elementi di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 69–71.

⁵⁹ A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁶⁰ Por esta razón el referéndum sobre la Ley electoral de la Cámara de Diputados que no alcanzó el quórum en 1999 se admitió nuevamente a votación en 2000, pero en este último caso la participación en la votación fue muy inferior al 50 por ciento.

y el acto sometido a referéndum es derogado. La ley pierde su eficacia una vez que el Presidente de la República dicta el decreto por el que se declara el acto derogado. Ese decreto puede ser pospuesto por un plazo de sesenta días con el objeto de permitir al Parlamento legislar sobre la materia si resulta necesario⁶¹.

Cuando como consecuencia de un referéndum una ley resulta derogada, el Parlamento no tiene el poder de mantenerla en vigor. Pero eso no significa que el Parlamento esté privado del poder de legislar en el futuro sobre la materia sobre la que se ha celebrado el referéndum o que esté vinculado jurídicamente por la orientación expresada en el referéndum. En efecto, en 1993, tras el referéndum que modificó (mediante una derogación parcial) la Ley electoral del Senado, se sostuvo –tanto en el debate político como en la doctrina– en primer lugar, que el referéndum goza de una especie de posición privilegiada en comparación con la que corresponde a la legislación, en virtud de una especie de «plusvalor» que debería reconocerse a las decisiones populares respecto a las adoptadas por el Parlamento⁶²; y, en segundo lugar, que, en el caso específico de las nuevas leyes electorales, que el Parlamento estaba a punto de aprobar tras el referéndum de 1993, la nueva ley electoral debería redactarse «al dictado» de la voluntad popular (o, en otras palabras, conforme al resultado del referéndum)⁶³. Pero ese «plusvalor» existe sólo en sentido político, no jurídico, en el ordenamiento jurídico italiano.

IV. EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL

El segundo tipo de referéndum nacional lo regula el artículo 138 de la Constitución⁶⁴, que se ocupa de la revisión constitucional. La Constitución italiana puede ser modificada por una ley de revisión constitucional aprobada por ambas Cámaras, con una doble votación en cada Cámara, y con al menos la mayoría absoluta de los votos de los miembros de cada

⁶¹ Artículo 37 de la Ley n° 352/1970.

⁶² C. MEZZANOTTE, «Referendum e democrazia», en *Quaderni costituzionali*, 1993. Esta opinión ha sido también mantenida por E. W. BÖCKENFÖRDE, «Demokratie und Representation», en *Festschrift Eichenberg*, Basel, 1981 (cito por la traducción italiana: «Democrazia e rappresentanza», en *Quaderni costituzionali*, 1985, p. 284).

⁶³ Ésta era la opinión de Oscar Luigi SCALFARO, entonces Presidente de la República.

⁶⁴ Artículo 138: (1) Las leyes de revisión de la Constitución y las demás leyes constitucionales se adoptan por cada Cámara mediante dos decisiones sucesivas con un intervalo entre ellas no inferior a tres meses, y son aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en segunda votación. (2) Estas leyes se someten a referéndum popular cuando, en el plazo de tres meses desde su publicación, así lo solicite un quinto de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos regionales. La ley sometida a referéndum no se promulga si no es aprobada por la mayoría de votos válidos. No tiene lugar referéndum si la ley ha sido aprobada en segunda votación por cada Cámara por mayoría de dos tercios de sus miembros.

una de las Cámaras en la segunda votación. Tras la segunda votación, la ley constitucional debe ser publicada en la *Gazzetta Ufficiale*.

El referéndum puede ser solicitado por 500.000 electores, cinco Consejos regionales o un quinto de los miembros de cualquiera de las Cámaras. El referéndum no puede ser solicitado, sin embargo, si la ley constitucional ha sido aprobada por cada una de las Cámaras por mayoría de dos tercios. El referéndum constitucional (el tipo de referéndum de mayor importancia –y más utilizado– en las Constituciones europeas⁶⁵) es, por tanto, un instrumento cuya iniciativa se ha puesto a disposición de los opositores a la reforma⁶⁶. Esto resulta evidente sobre todo en relación con los sujetos legitimados para solicitar el referéndum constitucional pero no el derogatorio, esto es, las minorías de la Cámara de los diputados y del Senado de la República, que se supone que han votado contra la ley de revisión constitucional sobre la que se solicita el referéndum.

La finalidad del referéndum es, por un lado, la de suspender la eficacia de la votación parlamentaria puesto que, cuando se solicita el referéndum, la ley constitucional aprobada dos veces por cada una de las Cámaras no puede ser promulgada hasta que el referéndum no se haya celebrado. Si el resultado del referéndum es favorable a la reforma constitucional, el referéndum tiene naturaleza confirmativa de la votación parlamentaria. Por tanto, el referéndum constitucional, a diferencia del referéndum legislativo del artículo 75, no es un procedimiento de decisión independiente que permita a los electores modificar la Constitución, sino una forma de control popular sobre la decisión parlamentaria de modificar la Constitución. En otras palabras, es una etapa del procedimiento de revisión constitucional.

La solicitud de referéndum constitucional está sometida también, como la del referéndum derogatorio, al control de la Oficina Central para el Referéndum, que debe verificar la existencia del número de firmas de electores o de las decisiones de los Consejos regionales o de los miembros de las minorías parlamentarias. En el referéndum constitucional no está previsto, sin embargo, el control de admisibilidad por parte de la Corte constitucional. La razón de la falta de esta segunda fase de control reside en el hecho de que, por un lado, no se prevén causas de inadmisibilidad del referéndum constitucional y, por otro, que no se plantea el problema de controlar la formulación de la pregunta referendaria en la medida en que el objeto del referéndum es sólo y exclusivamente la ley de revisión constitucional aprobada por el Parlamento (no siendo posible, conforme al artículo 138 de la Constitución italiana, un referéndum parcial sobre la misma).

Por tanto, en el procedimiento de revisión constitucional el referéndum no se coloca al mismo nivel que la votación parlamentaria. No sólo el referéndum no es necesario, dado que

⁶⁵ G. M. SALERNO, *Referendum*, p. 204, nota 15. Según S. P. PANUNZIO, «Riforme costituzionali e referendum», en M. Luciani, M. Volpi, *Referendum*, Laterza, Bari, 1992, p. 80, éste es el ámbito en el que más se utilizan los referendos.

⁶⁶ Sobre la posibilidad de utilizar el referéndum para *favorecer* la reforma constitucional que había sido apoyada por el entonces Presidente de la República Francesco COSSIGA en su mensaje al Parlamento de 26 de junio de 1991, véase S. P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, p. 92.

puede (y debe) tener lugar sólo si así lo solicitan los sujetos legitimados por la Constitución, sino que no puede ni siquiera ser solicitado si en la segunda decisión la ley constitucional ha sido aprobada por ambas Cámaras por dos tercios de los miembros de cada una de ellas. Además, no existe diferencia de fuerza o de régimen jurídico entre las leyes constitucionales aprobadas sólo por el Parlamento (si el referéndum no podía ser solicitado o no se solicitó) y las leyes constitucionales confirmadas por el cuerpo electoral tras su aprobación parlamentaria⁶⁷. El referéndum constitucional, por tanto, se concibe como un instrumento subsidiario que puede ser utilizado si el nivel de consenso político en torno a la reforma constitucional no es particularmente elevado, esto es, si las principales fuerzas de oposición no comparten la reforma constitucional aprobada por el Parlamento.

Por esta razón, el referéndum constitucional ha jugado hasta ahora un papel relativamente marginal en la experiencia constitucional italiana. De hecho, en la primera etapa de la historia constitucional italiana posterior a la Segunda Guerra Mundial (de 1947 a 1994) el consenso en torno a la Constitución fue muy elevado entre los principales partidos políticos (Democracia-cristiana, Partido Comunista, Partido Socialista, Partido Socialdemócrata, Partido Republicano, Partido Liberal) y, por tanto, no se hizo ningún intento para cambiar la Constitución en ninguno de sus aspectos relevantes (ni siquiera cuando, a partir de los años ochenta, el Partido Socialista adoptó una nueva estrategia política, favorable a una profunda reforma constitucional). Todas las leyes de revisión constitucional aprobadas durante aquel período tuvieron como objeto cuestiones de importancia secundaria.

Pero tal panorama se vio modificado drásticamente durante la primera mitad de los años noventa, cuando los partidos políticos que habían querido y apoyado la Constitución de 1947 y que habían dominado el panorama político durante cuarenta y cinco años desaparecieron rápidamente. Los nuevos partidos de centro-derecha, que formaron una coalición guiada por Silvio Berlusconi, presentaron en 1994 un amplio programa de reformas constitucionales, entre las cuales la propuesta de sustituir el gobierno parlamentario con un sistema presidencial y de transformar el sistema regional en federal. El final del consenso constitucional y la posibilidad de que la mayoría parlamentaria del momento pudiera utilizar su posición de poder para modificar la Constitución sin el acuerdo de las principales fuerzas de la oposición hizo aumentar drásticamente la importancia del referéndum constitucional. En un sistema como el italiano, en el que no es precisa una mayoría de dos tercios para aprobar una reforma constitucional, el referéndum constitucional, que puede ser solicitado cuando la ley de revisión constitucional ha sido aprobada por el Parlamento con una mayoría de los miembros de cada Cámara, pero sin alcanzar la mayoría de dos tercios, se convierte en el principal instrumento a disposición de la oposición para intentar bloquear una reforma constitucional indeseada. Por lo demás, el referéndum puede conseguir su efecto específico - impedir (o consentir) la promulgación de la ley constitucional - independientemente del hecho de que en la votación haya participado la mayoría de los electores. No existe en este

⁶⁷ S. P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, p. 88.

caso un quórum de validez⁶⁸ y, por tanto, el referéndum no puede ser neutralizado boicoteándolo mediante la abstención.

Desde 1947 hasta hoy el referéndum constitucional ha sido utilizado sólo dos veces. La primera, el 7 de octubre de 2001, sobre la reforma constitucional del sistema regional que había sido aprobado el marzo anterior por la mayoría parlamentaria de centro-izquierda. En ese caso, el electorado confirmó la decisión de las Cámaras: con la participación en la votación del 32 por ciento de los electores y el voto favorable del 66 por ciento de los votantes⁶⁹. El segundo referéndum constitucional se celebró el 25 y 26 de junio de 2006 sobre la reforma constitucional de 53 artículos de la II parte de la Constitución aprobada en noviembre de 2005 por la mayoría parlamentaria de centro-derecha. En este segundo caso, con la participación en la votación del 53 por ciento de los electores, los votos favorables constituyeron apenas el 38 por ciento, mientras que los votos en contra alcanzaron el 61. La ley de reforma constitucional fue, por tanto, rechazada y, en consecuencia, no pudo ser promulgada por el Presidente de la República.

V. OTROS TIPOS DE REFERÉNDUM

Junto a los dos principales tipos de referéndum, la Constitución y algunas leyes contienen disposiciones que disciplinan el referéndum a otros niveles de gobierno inferiores al nacional. En los entes territoriales autónomos (Regiones, Provincias, Ciudades Metropolitanas y Municipios), más «ceranos» a los ciudadanos, el referéndum debería poder ser más fácilmente practicable que a nivel nacional, al menos según lo que resulta de la experiencia de varios Estados democráticos como Suiza, Estados Unidos, Alemania y Austria.

1. Referendos regionales

La reforma constitucional de 1999 ha introducido a nivel regional un referéndum similar al constitucional para la adopción y la revisión de los estatutos regionales, que son el equivalente funcional de la Constitución a nivel regional⁷⁰. El artículo 123 de la Constitución, además, autoriza al estatuto a prever referendos sobre leyes y medidas administrativas

⁶⁸ A. CANEPA, «Referendum costituzionale e quorum di partecipazione», en *Quaderni costituzionali*, 2001, nº 2, pp. 280–312.

⁶⁹ Véase G. BUSIA, «La rivincita dell'articolo 138 della Costituzione. Note a margine del primo referendum costituzionale della storia repubblicana», en *Nomos*, 2001, nº 2, pp. 111–117; P. CARNEVALE, «Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del referendum sul titolo V della Costituzione», en *Quaderni costituzionali*, 2003, nº 2, pp. 551–577.

⁷⁰ Artículo 123, apartado 2º: «El estatuto se aprueba y modifica por el Consejo regional con ley aprobada por mayoría absoluta de sus miembros, con dos decisiones sucesivas adoptadas con un intervalo entre ellas no inferior a dos meses. Para tales leyes no se requiere la consignación del visto por el Comisario del Gobierno. El

regionales⁷¹. Los Estatutos regionales –tanto los aprobados en 1971 como los aprobados recientemente, entre 2004 y 2006– prevén generalmente dos modalidades de referéndum:

- (1) el referéndum derogatorio, que es la reproducción a nivel regional del referéndum de iniciativa popular del artículo 75 de la Constitución, con la única variante de que a nivel regional tal referéndum puede tener como objeto no sólo leyes, sino también actos administrativos;
- (2) el referéndum consultivo sobre leyes y medidas administrativas. En algunas regiones este tipo de referéndum puede ser solicitado, además de por el Consejo regional, por una fracción del electorado regional. Según la Corte constitucional, el referéndum consultivo no puede ser considerado un mero sondeo de opinión, sino que tiene un «elevado valor político»⁷², constituyendo incluso una particular manifestación de la soberanía popular y, por tanto, puede tener lugar sólo bajo específicas condiciones y sólo sobre materias de competencia o, por lo menos, de interés regional⁷³.

Los referendos regionales no tuvieron importancia significativa en la práctica del sistema regional italiano durante los años 1970 a 2000, quizá a causa de los limitados poderes atribuidos a las regiones. Tras la reforma constitucional que en 2001 modificó totalmente la disciplina constitucional del sistema regional, transformándolo –al menos sobre el papel– en un sistema *quasi* federal, se podría decir que los referendos regionales disfrutaban de espacios nuevos. En 2002, de hecho, se celebraron dos importantes referendos, uno sobre la financiación de la escuela privada en Veneto y otro sobre el sistema electoral en Friuli-Venezia Giulia, pero no se ha vuelto a registrar posteriormente ningún otro caso significativo.

Los nuevos estatutos regionales, aprobados a partir de 2004 hasta hoy, no contienen disposiciones innovadoras en relación con los referendos regionales. La tendencia general es a restringir el recurso a estos instrumentos de democracia directa y, de hecho, los nuevos estatutos no han previsto ninguna modalidad nueva de referéndum a pesar de que, tras las reformas constitucionales de 1999 y de 2001, las materias en la que las regiones gozan de poderes normativos son más numerosas y amplias y, por tanto, las posibilidades de utilización del referéndum se hayan incrementado sustancialmente.

Gobierno de la República puede promover la cuestión de constitucionalidad sobre los estatutos regionales ante la Corte constitucional en el plazo de treinta días desde su publicación».

⁷¹ Artículo 123, apartado 1º: «Cada Región tiene un estatuto que, en armonía con la Constitución, determina su forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento. El estatuto regula el ejercicio del derecho de iniciativa y *del referéndum sobre leyes y medidas administrativas de la Región* y la publicación de las leyes y de los reglamentos regionales» (la cursiva es mía).

⁷² Véase la Sentencia nº 256/1989.

⁷³ Véase la Sentencia nº 496/2000.

2. Referendos locales

La Ley estatal que regula la autonomía de las Provincias y de los Municipios (Ley nº 142/1990) ha introducido una nueva regulación de los referendos locales (artículo 6)⁷⁴. Anteriormente, esos referendos se habían celebrado –con fundamentos jurídicos inciertos– en algunos Municipios con base en reglamentos municipales⁷⁵. Normalmente los tribunales administrativos no impedían su celebración.

Tras 1990, los estatutos municipales pueden prever formas de consulta a la población y establecer normas reguladoras de referendos consultivos, que pueden ser iniciados no sólo por autoridades municipales, sino también por grupos de ciudadanos (el número de firmas requerido depende de las dimensiones del Municipio y lo establece cada estatuto municipal). Dado que la regulación del instituto depende de la decisión adoptada por cada Municipio en sus estatuto, las modalidades de referéndum practicadas a nivel municipal varían sensiblemente, aunque sea en los límites establecidos por la Ley nº 142/1990, que han sido sustancialmente confirmadas por las reformas del gobierno local adoptadas en los años noventa (véase ahora el decreto legislativo nº 267/2000⁷⁶).

Para dar algún ejemplo de casos recientes de referendos locales, me referiré a dos interesantes referendos celebrados en 2002 sobre dos temas que habían sido objeto de debate en los últimos años.

En el municipio de Bolzano, una ciudad italiana en la frontera con Austria, en un territorio habitado fundamentalmente por ciudadanos de lengua alemana, se decidió por referéndum mantener el nombre que había sido concedido a una plaza («Plaza de la Victoria») tras la conquista de la ciudad por parte del ejército italiano en la Primera Guerra Mundial y rechazar el nuevo nombre que había sido elegido hacía poco por la Junta municipal de la ciudad («Plaza de la Paz») por mayoría de centro-izquierda, con el fin de subrayar la reconciliación entre italianos y austriacos en la zona.

⁷⁴ Véase A. DI GIOVINE, «I referendum locali», en M. LUCIANI, M. VOLPI, *Referendum*, Laterza, 1992, p. 150 y ss.

⁷⁵ Los primeros ejemplos proceden de inicios del siglo XX. Después de que algunos referendos fueran convocados sin base legislativa, una ley estatal de 1903 permitió convocar referéndum sobre la introducción de un monopolio municipal sobre los servicios públicos.

⁷⁶ Artículo 8, apartado 3º: «En el estatuto deben preverse formas de consulta a la población así como procedimientos para la admisión de instancias, peticiones y propuestas de ciudadanos individuales o asociados dirigidas a promover actuaciones para la mejor tutela de los intereses colectivos y deben ser, además, establecidas las garantías para su oportuno examen. Pueden preverse también referendos a petición de un número adecuado de ciudadanos «; y el artículo 8, apartado 4º: «Las consultas y los referendos a los que se refiere el presente artículo deben concernir a materias de competencia exclusiva local y no pueden tener lugar coincidiendo con procedimientos electorales provinciales, municipales o de circunscripción». Véase G. Rossi, *I referendum locali*, Giuffrè, Milano, 2001.

En la parte opuesta de Italia, en el pequeño municipio de Serracapriola (en la Región sudoccidental de la Puglia), se convocó en 2002 un referéndum sobre la decisión del Municipio de abrir un centro de acogida para inmigrantes. Una larga mayoría de los votantes se pronunció contra la decisión, pero los partidarios de abrir el centro (la administración municipal de centro-izquierda, pero también el obispo católico de la diócesis local) vencieron la batalla del referéndum, logrando convencer a más de la mitad de los electores para que se abstuvieran y hacer nulo, por tanto, el referéndum, para cuya validez era necesaria la participación en la votación de la mayoría de los electores.

En otras ciudades se han solicitado referendos sobre la decisión de construir centrales para la producción de energía en el territorio municipal. En estos casos, es muy probable que los ciudadanos se opongan, pensando que tales centrales eléctricas son peligrosas para el ambiente o para su salud y considerando irrelevante el hecho de que la energía debe producirse en alguna parte. Pero esta «irresponsabilidad» de los ciudadanos no constituye una novedad y es una de las numerosas razones por las que los procedimientos de democracia directa se consideran a veces inadecuados para decidir en supuestos concretos.

3. Referendos sobre la modificación del territorio de las Regiones, de las Provincias y de los Municipios

Los artículos 132 y 133 de la Constitución italiana⁷⁷ se ocupan de los procedimientos para la creación de nuevas Regiones y para la modificación de los confines de Regiones, Provincias y Municipios. En los complejos procedimientos previstos para realizar estos cambios es necesaria la convocatoria de un referéndum consultivo que permita escuchar la opinión de las poblaciones afectadas por la modificación de los confines. El recurso a estos referendos es muy frecuente, también recientemente, sobre todo, a nivel municipal.

⁷⁷ Artículo 132: (1) Puede disponerse, mediante ley constitucional, consultados los Consejos regionales, la fusión de Regiones existentes o la creación de nuevas Regiones con un mínimo de un millón de habitantes, cuando así lo solicite un número de Consejos municipales que represente al menos un tercio de las poblaciones afectadas, y la propuesta sea aprobada mediante referéndum por la mayoría de estas poblaciones. (2) Puede permitirse, con la aprobación de la mayoría de las poblaciones de la Provincia o de las Provincias afectadas y del Municipio o de los Municipios afectados expresada mediante referéndum y con ley de la República, consultados los Consejos regionales, que las Provincias y Municipios, que así lo soliciten, sean separados de una Región e incorporados a otra.

Artículo 133: (1) El cambio de las circunscripciones provinciales y la creación de nuevas Provincias en el ámbito de una Región se produce mediante leyes de la República, a iniciativa de los Municipios, consultada la Región. La Región, consultadas las poblaciones afectadas, puede con sus leyes crear en su territorio nuevos municipios y modificar sus circunscripciones y denominaciones.

4. Referendos extraordinarios: el caso del referéndum «de *indirizzo*»

La experiencia italiana ofrece también ejemplos de decisiones populares «extraordinarias», esto es, adoptadas no conforme a una norma general preestablecida en la Constitución sino conforme a reglas establecidas *ad hoc*. Los casos menos recientes se produjeron durante el período de la unificación nacional italiana (1848-1870, el llamado *Risorgimento*), en el que la incorporación del nuevo Reino de las Provincias, originariamente perteneciente a Austria, y dos viejos Estados independientes, fue aprobada mediante un plebiscito.

En 1946 la Monarquía fue abolida y se introdujo la República tras un referéndum institucional que se celebró el mismo día en que se elegía la Asamblea constituyente que preparó la nueva Constitución.

En 1984, con fundamento en la Ley constitucional nº 2/1984, tuvo lugar un referéndum con el que fueron conferidos «poderes constituyentes» al Parlamento Europeo elegido el mismo día que se celebraba el referéndum. Este llamado referéndum de *indirizzo* fue aprobado por el 88 por ciento de los electores, pero no tuvo ninguna consecuencia jurídica puesto que sólo Italia –de los 10 Estados que entonces componían la Unión Europea– aprobó esa cesión de poderes al Parlamento Europeo.

Por último, las Leyes constitucionales nº 1/1993 y 1/1997 habían previsto un procedimiento específico de revisión constitucional –que debía aplicarse antes de la finalización de la legislatura en que habían sido adoptadas. Una de las diferencias entre el procedimiento propuesto (que no fue después utilizado en ninguno de los dos casos) y el procedimiento ordinario de revisión constitucional recaía en el hecho de que las Leyes constitucionales nº 1/1993 y 1/1997 hacían *obligatorio* el referéndum confirmativo. Éste debía celebrarse tras la aprobación de la reforma constitucional por el Parlamento, con independencia de que se solicitara o no por los sujetos legitimados y aunque la ley constitucional hubiera sido aprobada por el Parlamento por mayoría de dos tercios.

Como puede deducirse de estos últimos casos (Leyes constitucionales nº 2/1984; nº 1/1993; nº 1/1997), la convocatoria de referendos distintos al referéndum derogatorio o al referéndum constitucional sólo es posible en el actual sistema constitucional italiano si existe una autorización prevista en una ley constitucional. Es por esta razón por lo que en Italia no se ha celebrado nunca ningún referéndum sobre los Tratados de revisión de los Tratados europeos (como los referendos celebrados en Dinamarca sobre los Tratados de Maastricht y Amsterdam, en Irlanda sobre el Tratado de Niza, en Francia sobre el Tratado de Maastricht y sobre la Constitución europea y en España sobre la Constitución europea).

VI. CONCLUSIONES

La experiencia italiana más reciente muestra algunos signos de crisis en la utilización de los referendos legislativos tras un decenio de amplio recurso a los mismos. La crisis se debe, sobre todo, a la dificultad de alcanzar el quórum constitucionalmente exigido para su validez y, de hecho, desde 1995 hasta hoy ningún referéndum derogatorio ha satisfecho los *standards* constitucionales de validez. Sin embargo, continúan siendo a día de hoy un elemento característico del panorama constitucional italiano.

Por otro lado, el referéndum constitucional –un *sleeping giant* durante más de medio siglo– se ha despertado lentamente, en un contexto en que las mayorías parlamentarias que se han sucedido en las XIII y en la XIV legislatura han intentado modificar la Constitución a pesar del disenso de las principales fuerzas de oposición. Además, en un sistema que ha reforzado la autonomía regional parecen delinearse nuevos espacios, aunque hayan sido poco utilizados por el momento, para los referendos regionales y locales.

Llegados a este punto, es necesario elevar aunque sea someramente la cuestión de fondo latente durante todas estas páginas: de la experiencia italiana, ¿qué lección puede extraerse sobre la utilidad del referéndum como instrumento de participación política? Se trata de una cuestión que, desde nuestro punto de vista, no consiente respuestas categóricas, sino que requiere algunas observaciones generales, relativas no sólo al caso italiano, sino más en general a los sistemas liberal-democráticos.

Es preciso por tanto abandonar visiones ingenuas y maniqueas sobre el referéndum, que no puede ser ciertamente entendido como el único –y quizá ni siquiera el mejor ni el más auténtico– instrumento de participación popular. Es de hecho sabido que característica esencial de las democracias pluralistas es la riqueza y la variedad de las vías y de los medios mediante los que la sociedad y los grupos que la componen pueden expresar sus opiniones y hacer valer sus intereses: partidos políticos, asociaciones, sindicatos, los viejos y nuevos medios de comunicación, que juegan un papel esencial, junto a obviamente las elecciones libres y competitivas⁷⁸. Desde esta perspectiva quizá resulta más útil mirar al referéndum desde la óptica de MONTESQUIEU que desde la de ROUSSEAU: el referéndum, en otras palabras, no es tanto un instrumento para realizar el auténtico gobierno popular, saltando las mediaciones impuestas por la representación, sino que puede ser uno de los instrumentos más útiles para controlar las decisiones de las autoridades gobernantes y para completar e integrar el funcionamiento de las instituciones representativas.

Desde este punto de vista, sin embargo, es importante distinguir entre las diversas formas posibles de referéndum⁷⁹. Y entre las distintas clasificaciones de las decisiones

⁷⁸ Sobre este problema me permito remitir a M. OLIVETTI, «Art. 1», en R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (coord.), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006.

⁷⁹ Véase la nota nº 3.

populares, nos parece decisiva la que distingue entre referéndum *top-down* y referéndum *bottom-up*.

Se habla de referéndum *top-down* cuando las autoridades políticas tienen la facultad de solicitar al pueblo que confirme una decisión adoptada por éstas (y que podría ser eficaz jurídicamente sin el voto de confirmación popular), como sucede en los referendos previstos por la Constitución francesa. Puesto que en estos casos el poder de decidir si y cuándo dar la palabra al pueblo está reservado a las autoridades gobernantes (Presidente de la República, Gobierno, mayoría parlamentaria), es bastante improbable que el referéndum pueda funcionar como un contrapoder. Es más probable que acabe funcionando como un instrumento de la clase política para incrementar la legitimidad de sus decisiones y, a veces, se corre el riesgo de que el referéndum se convierta en un instituto inútil, cuando los ciudadanos tienen la sensación de que la decisión sustancial ha sido ya adoptada y de que su opinión tiene un valor meramente formal.

Un referéndum *bottom-up* es, por el contrario, un referéndum que pueden iniciar sujetos distintos a los que tienen el poder de adoptar la decisión que se somete a referéndum. Aunque no puede excluirse en absoluto que en este caso el referéndum también pueda ser utilizado por los partidos políticos para perseguir finalidades propias de la clase política, sin embargo, ofrece a la sociedad civil un instrumento más de participación, diálogo y confrontación en el marco de una sociedad pluralista.

También un referéndum *bottom-up* puede presentar riesgos desde la perspectiva del pluralismo, como demuestra la experiencia italiana posterior a 1970. El riesgo principal es que los restringidos grupos de ciudadanos que están legitimados constitucionalmente para tomar la iniciativa de un referéndum logren imponer un tema en la agenda del debate político nacional, alterando de forma irrazonable la dialéctica entre mayoría y oposición. Pero ese riesgo podría evitarse o al menos reducirse con algunas limitaciones, como facultar a otros grupos, distintos al de los promotores, para proponer contrainiciativas sobre el mismo objeto; aumentar el número de firmas necesarias para solicitar el referéndum; limitar el número de peticiones de referéndum que cada ciudadano pueda suscribir por año; y, sobre todo, una regulación clara y equitativa de la libertad de información durante la campaña del referéndum, para evitar de ese modo la monopolización del debate por parte de los promotores y mantener «abierto» el procedimiento de decisión.

Por otro lado, la experiencia italiana muestra que, en términos generales, el referéndum puede ser un instrumento potente para aumentar la apertura del proceso democrático pero también que algunas decisiones (especialmente las relativas al sistema electoral) han producido resultados que pueden ser entendidos como una reducción del espacio de participación de las minorías⁸⁰. Aquí reside la principal ambigüedad del referéndum: en el fondo,

⁸⁰ Piénsese en la reforma electoral realizada en Italia gracias a un referéndum derogatorio en 1993, con el que se sustituyó un sistema proporcional casi puro por un sistema mayoritario, en principio menos favorable a las fuerzas políticas más pequeñas.

continúa siendo un instrumento puesto en las manos de la mayoría y, como tal (como sucede en relación con todos los instrumentos democráticos) puede ser utilizado para reducir el espacio reservado a las minorías. Pero ésta es, más en general, la radical ambigüedad de todo sistema democrático.