

EL REFERENDUM ABROGATIVO: UN INSTITUTO DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL SISTEMA DE GOBIERNO REPRESENTATIVO-PARLAMENTARIO ITALIANO (UNA DIFÍCIL ADAPTACIÓN DEL MISMO)

Por la Dra. M.^a Dolores GONZÁLEZ AYALA

Profesora Titular Interina de Derecho Constitucional.
Universidad de Extremadura.

S U M A R I O

INTRODUCCIÓN

- 1. DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**
- 2. LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY N. 352 DE 25 DE MAYO DE 1970**
- 3. LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL REFERENDUM ABROGATIVO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ITALIANO**

INTRODUCCIÓN

Entre las diferentes modalidades de Referendum que la Constitución italiana de 1947 ha dado entrada, encontramos una singular manifestación del mismo, con eficacia abrogativa y de carácter facultativo, al haber establecido el artículo 75-1 que el Presidente de la República «convocará un Referendum popular para deliberar la abrogación total o parcial de una ley o acto con valor de ley, cuando lo soliciten 500.000 electores o 5 Consejos Regionales...»; teniendo su resultado un sentido similar a la aprobación de una ley, en cuanto sus efectos discurren sólo «ex nunc», sin ninguna retroactividad. No se trata, por lo tanto, de un acto de anulación ¹.

La Constitución reenvía a una ley ordinaria el desarrollo del Referendum, según la técnica frecuentemente utilizada por los constituyentes que, predeterminando el carácter del instituto, subordinan su concreta actuación a la iniciativa del legislador ordinario ². Es así que, la Constitución se ha limitado a fijar el número de firmas requeridas, los supuestos de inadmisibilidad y la mayoría exigida de votos para que tenga lugar la abrogación.

Este instituto de democracia directa, cuya importancia se tuvo en cuenta por la Asamblea constituyente como correctivo a la democracia representativa y expresión de la soberanía popular no fue, sin embargo, durante largo tiempo puesto en práctica (se trata de uno de los muchos ejemplos de tardía actuación de la Constitución, con base en las mismas razones de fondo que han determinado atrasos en otros institutos, al erigirse

1 Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Nápoles 1986, pp. 429 y ss.

2 Cfr. G. ROLLA, «Il Referendum abrogativo e l'esperienza del 21 di maggio 1974», en *Diritto e Società*, 1975, pp. 225 y ss.

en límite y contrapeso de los poderes de la mayoría en el Gobierno). La ley n. 352 de 25 de mayo de 1970, parcialmente modificada por la ley n. 199 de 22 de mayo de 1978, ha sido la encargada de llevar a cabo su desarrollo. Si bien, los proyectos y proposiciones de ley han sido múltiples desde la primera proposición de F. de Martino el 26 de octubre de 1948 en la Cámara de los Diputados ³.

Esta tardanza en su puesta en práctica (23 años), pone ya de manifiesto las dificultades que el instituto del Referendum presentaba y el temor del legislador italiano a dar entrada a un instituto que, por un lado, podía distorsionar la actividad política, y por otro, lógicamente, venía a frenar o limitar las prerrogativas de los parlamentarios ⁴. Temores que pueden afirmarse como fundados tras la experiencia que la República italiana ha tenido del mismo, al haberse convertido en uno de los instrumentos que está influyendo en la crisis del sistema político-institucional.

1. DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Los sistemas de Democracia directa y Democracia representativa no son, como ha puesto de relieve la doctrina más significativa, dos sistemas alternativos, en el sentido de que se excluyen mutuamente, sino dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente al poseer el mismo origen ideológico e histórico (la pertenencia de la soberanía al pueblo); considerándose que sólo una concepción autoritaria de la representación puede poner en tela de juicio esta afirmación ⁵.

3 Cfr. P. FERRARI, «L'Evolution du droit public italien en 1970», en *Revue de Droit Public*, 1971, pp. 1380 y ss.; P. ARMAROLI, «Referendum abrogativo e classe politica», en *Rivista di Scienza Politica*, 1974, pp. 562 y ss.

4 Cfr. S. GALEOTTI, «L'último ostacolo all'operatività del Referendum indetto e poi sospeso», en *Studi in honore di Chiarelli*, t. I, Milán 1969, pp. 15 y ss.; G. ROLLA, «Il Referendum...», op. cit., p. 230; F. CUOCOLO, «Note introduttive sul Referendum», en *Annali Facoltà di Giurisprudenza di Genova*, 1969, pp. 15 y ss.; C. MORTALI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, t. II, Padua 1967, pp. 705 y 706.

5 Cfr. N. BOBBIO, «Democrazia rappresentativa e Democrazia diretta», en *Democrazia e partecipazione* (a cura di G. QUAZZA), Milán 1978, p. 32; A. DI GOIVINE, «Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza», en *Foro Italiano*, 1979, t. V, pp. 150 y ss.

En este sentido, la Constitución italiana ha pretendido efectuar una simbiosis de estos dos sistemas, con el fin de consolidar el progreso de la democracia, en cuanto que, moviéndose o partiendo fundamentalmente de una estructura de tipo representativo, ha previsto algunos institutos propios de la democracia directa como el Referendum. Intentando, efectivamente, realizar una compatibilidad, ha reservado a los institutos de democracia representativa la determinación de los proyectos políticos más complejos, y a la participación directa popular, la decisión sobre determinadas cuestiones como correctivo democrático al parlamentarismo ⁶. (Aunque puede afirmarse que el mismo no es esencial en los regímenes democráticos, al haberse multiplicado las asociaciones de carácter político, los movimientos de opinión que promueven las discusiones sobre los grandes problemas de interés público, las garantías constitucionales de que goza la libertad de manifestación del pensamiento en sus varios aspectos, lo que hace posible la inserción directa en la actividad de gobierno de las exigencias populares) ⁷. Los constituyentes y, en general, toda la doctrina eran y son conscientes de que la inserción del Referendum en una estructura constitucional caracterizada por el gobierno parlamentario parece una contradicción, porque no existe ninguna duda de la intención constitucional de poner en el centro del sistema a la democracia representativa como elemento dominante; pero se ha considerado esta inserción como un útil correctivo a las posibles degeneraciones del sistema parlamentario que tiene tendencia a la burocratización de la vida política y al elitismo de los grupos dirigentes ⁸.

La característica más significativa del instituto viene representada por el hecho de que se trata de un instrumento atribuido al cuerpo electoral para el ejercicio directo de una función pública. Mediante el Referendum cada ciudadano toma directamente parte en la vida del Estado, sin

6 Cfr. A. DIGIOVINE, «Referendum...», op. cit., p. 152; H. KELSEN, *I Fondamenti della democrazia*, Milán 1966, p. 48.

7 Cfr. T. MARTINES, «Il Referendum negli ordinamenti particolari», en *Scritti giuridici in onore di Salemi*, Milán 1961, pp. 228 y ss.

8 Cfr. U. RESCIGNO, *Manuale elementare di Diritto Pubblico*, Bologna 1983, pp. 210 y ss.

que tenga necesidad de la interposición de un partido para afirmar su voluntad respecto a los problemas de la vida pública. Desde este punto de vista, se habla del Referendum como el medio más eficaz para formar la educación política del pueblo. El Referendum abrogativo pone inmediatamente en contacto al elector con una o más cuestiones concretas, a diferencia, sin embargo, de lo que sucede en la función electiva desarrollada por el cuerpo electoral, en cuanto esta última implica solamente la adhesión a un programa de partido, una elección política, correspondiendo después a los otros órganos la determinación del indirizzo político⁹; o con otros instrumentos de democracia directa como el derecho de petición o la iniciativa legislativa, donde el pueblo no participa de la potestad de gobierno (con la iniciativa legislativa el pueblo se limita a ejercer un acto inicial de un procedimiento en cuyas sucesivas fases toman después parte, en medida determinante, otros órganos); y otro tanto puede decirse de aquellos Referendums a través de los cuales el cuerpo electoral sólo manifiesta un juicio, expresa un parecer; sin que a los mismos les venga reconocido un poder de decisión política.

La Constitución ha dado, por lo tanto, entrada a un tipo de democracia, que algunos denominan «Democracia mixta», que permite a cada individuo manifestar su voluntad en la gestión de la sociedad, no sólo designando a sus representantes, sino dando su opinión sobre el mejor medio de satisfacer el interés general.

Como afirma Ferrari, si durante largo tiempo la relación ley y derechos del hombre suponía que éstos no existían más que en el cuadro de las leyes, hoy, la ley se inserta en el cuadro de los derechos fundamentales, con lo que se evita el peligro de un absolutismo de la mayoría parlamentaria que pueda alterar el contenido de aquellos presupuestos que responden a la voluntad popular. El freno principal a ese eventual absolutismo se encuentra en el Referendum. De esta forma, en el ordenamiento italiano, el principio democrático tiene el doble contenido que corresponde a una doble actividad del ciudadano: la participación directa a través del Referendum y la participación indirecta a través del mandato. Parti-

9 Cfr. T. MARTINES, «Il Referendum...», op. cit., pp. 228 y ss.

cipación y representación no se oponen, intervienen simplemente en momentos diferentes, apareciendo el Referendum como el medio indispensable para evitar una dictadura de la mayoría parlamentaria ¹⁰.

Los problemas relativos a la democracia directa derivan de la dificultad de insertar este tipo de instituto en un sistema basado en el principio representativo y, por lo tanto, estructurado de un modo completamente diverso, pero esto no significa su oposición a una posible convivencia.

No pudiéndose admitir la existencia de un dualismo entre la soberanía del Estado y la del pueblo, el Referendum debe ser considerado no como un instrumento de contraposición de la voluntad popular soberana con la del mismo Estado-aparato, sino como un medio que permite a los diversos componentes sociales expresarse, impidiendo, en consecuencia, que la voluntad soberana sea simplemente la de la mayoría (partidos o coaliciones de partidos). Superado este dualismo, el carácter conflictual del instituto pierde en gran parte su sentido ¹¹. La relación democracia directa-democracia representativa se debe fundar en una voluntad (la del pueblo y el complejo Parlamento-Gobierno) dirigida a mantener la fundamental unidad de las funciones y de los poderes públicos esenciales. En este sentido, la voluntad popular y la estatal no se contraponen, sino que se sitúan en un mismo plano. La voluntad expresada en sede de Referendum puede valer políticamente más, en cuanto se expresa sin posibilidad de duda y con inmediatez; pero esto no significa que sea superior a la fuerza jurídica de la ley ordinaria como expresión de la voluntad del Parlamento ¹².

No obstante, es preciso reconocer la innegable dificultad que supone la inserción, en el juego de la forma parlamentaria, de las intervenciones directas del pueblo sin que ello no disminuya la autoridad y eficacia de las mismas Cámaras representativas. El Referendum no puede ser enten-

10 Cfr. P. FERRARI, «L'Evolution...», op. cit., pp. 1359 y ss.

11 Cfr. A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del Referendum abrogativo*, Milán 1974, pp. 23 y ss.

12 Cfr. M. LUCIANI, «Giuristi e Referendum», en *Diritto e Società*, 1978, pp. 114 y ss.

dido ni aplicado como un sustituto total o como una alteración radical del sistema representativo-parlamentario (la democracia representativa es una necesidad histórica basada tanto en la extensión actual de los Estados como en razones técnicas de funcionamiento), sino como instrumento integrador del sistema.

Los institutos de democracia directa han venido de alguna manera a introducir un elemento, en cierta forma, de disturbio, tanto en la esfera del poder ejecutivo como en la del legislativo (una reiterada abrogación de leyes, mediante la técnica del Referendum, puede inducir al Parlamento a una anticipada disolución cuando aquéllas han sido iniciativa del mismo o a la dimisión del gobierno, si se trata de proyectos de ley) ¹³.

Por otro lado, un uso distorsionado del instituto le pone en abierta contradicción con la lógica de la representación. Supuesto que tiene lugar cuando el Referendum se transforma en Plebiscito con un sentido claramente político.

Es por ello que se han esgrimido numerosos argumentos en favor y en contra del instituto referendario, dando lugar a las más exacerbadas críticas y a las más exaltadas adhesiones.

A favor, se han argumentado fundamentos de orden principalmente teóricos, como es la posibilidad que se concede al pueblo de corregir, modificar o mejorar la legislación frente a los intereses particulares o de clase que pueden mover la actividad de las Cámaras parlamentarias aprobando disposiciones con fines meramente electoralistas; o el hecho de que el Referendum se erige en un instrumento de educación política al estimular al ciudadano a ejercitar la responsabilidad política y no abandonarse a las directrices marcadas por los partidos; ejerce una función de estímulo en relación con el Parlamento y los partidos políticos; promoviendo una iniciativa referendaria se pone la atención de la opinión pública sobre cuestiones consideradas relevantes, ampliándose así el conocimiento que cada ciudadano tiene sobre distintos temas; contribuye a que en la sociedad civil madure una mayor sensibilidad en relación con algu-

13 Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto...*, op. cit., pp. 429 y ss.

nas fundamentales exigencias de libertad y se consolide un hábito a la confrontación cívica entre posiciones diversas... ¹⁴.

En contra, se aducen los peligros que la práctica ha puesto de manifiesto en los sistemas políticos que lo han aplicado, demostrando que el Referendum abrogativo no sólo no mejora la legislación (por la incapacidad del pueblo para apreciar el significado de las cuestiones que en la petición de Referendum se solicitan cuando, normalmente, la ley aparece no en una situación aislada, sino que forma parte de un sistema cuyo exacto sentido puede escapársele al elector), sino que, con ocasión del Referendum tampoco se mejora el papel educativo del pueblo al verse envuelto en una confrontación sustancialmente violenta creada por el sistema propagandístico utilizado por los partidos. Además, la introducción del Referendum en un sistema basado en la existencia de partidos políticos fuertes, no supone terminar o incidir en la organización de los propios partidos, sino que, al contrario, la masa vota según las directrices que aquéllos le marcan, interviniendo los mismos activamente con sus potentes medios de difusión. Siendo el Referendum un instrumento para que los electores expresen su voluntad de forma independiente, se ha comprobado que normalmente siguen las instrucciones marcadas por el partido ¹⁵. En cuanto al número de votantes, éste suele ser significativamente inferior al de las elecciones generales, terminando por ocasionar un gran número de abstenciones cuando el pueblo es constantemente llamado a las urnas.

La doctrina más significativamente opuesta a la introducción del Referendum abrogativo ha juzgado la misma como gravemente dañosa al erigirse, con bastante facilidad, en una causa de alteración del juego parlamentario, en estímulo para modificar de una forma un tanto artificial la estructura de la mayoría ¹⁶. Además, a diferencia de lo que sucede en

14 Cfr. J. BRYCE, *Modern Democracies*, t. II, París 1924, pp. 458 a 477; P. BERRETTA, «Il Referendum abrogativo negli sviluppi della prassi», en *Quaderni Costituzionali*, 1985, pp. 367 y ss.

15 Cfr. G. GUARINO, «Il Referendum e la sua applicazione al regimen parlamentare», en *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1947, t. I, pp. 30 y ss.; S. GRASSI, *Il Referendum nel Governo di gabinetto*, Roma 1914; R. CARRÈ DE MALBERG «Consideration sur la question de la combination du Referendum avec le parlamentarisme», en *Revue de Droit Public*, 1931.

16 Cfr. G. GUARINO, «Il Referendum...», op. cit., p. 56.

el recinto parlamentario donde el consenso o el disenso sobre un determinado proyecto o proposición de ley no excluye que desde la distancia inicial se alcance un acercamiento de posiciones entre las distintas fuerzas políticas a través de la aceptación de posibles enmiendas, mitigándose, así, la regla mayoritaria; en el Referendum abrogativo la regla no admite excepciones, y el «que vence, lo vence todo» y «el que pierde, lo pierde todo»¹⁷. Como afirmaba Tocqueville la tiranía de la mayoría es siempre tiranía.

A estas críticas se unen las diferencias existentes en la adopción del Referendum entre Italia y otros países como Suiza o los Estados miembros de los Estados Unidos, en cuanto en estos Estados no está prevista la disolución anticipada, mientras en el régimen parlamentario el poder de disolución se debe considerar suficiente correctivo a las eventuales desarmonías entre representantes y representados¹⁸.

Sobre el plano político hay que señalar que un uso excesivo del Referendum abrogativo no sólo resulta perjudicial para el buen funcionamiento de las tareas encomendadas al Estado, sino que a largo tiempo puede contribuir a minar el fundamento mismo del sistema en el que se apoya. Si el Referendum es una aplicación práctica del principio de soberanía popular establecido constitucionalmente (artículo 1-2), la inserción del mismo, como instrumento de democracia directa, en la forma de gobierno adoptada, de tipo parlamentario-representativo, requiere un ejercicio excepcional del instituto y en ello está prácticamente de acuerdo toda la doctrina¹⁹.

17 Cfr. P. ARMAROLI, postilla en G. ROLLA, «Il Referendum...», op. cit., p.56.

18 Cfr. C. MORTATI, «Significato del referendum», en *Rassegna parlamentare*, 1960, t. I, pp. 60 y ss. En contra G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milán 1976, al considerar que el pronunciamiento popular a través del Referendum contra una ley votada en el Parlamento no significa necesariamente contraste de tendencias políticas y no puede ser entendido por sí como un motivo suficiente para la disolución.

19 Cfr. T. MARTINES, «Il Referendum...», op. cit., p. 230; C. MORTATI, *Istituzioni...*, op. cit., pp. 837 y ss; S. CARBONARO, «Il Referendum nella Costituzione e negli Statuti delle Regioni ad ordinamento speciale» en *Studi in memoria di Exposito*, t. I, Padua 1972, p. 135; S. MERZ, «Sull'ammissibilità e sul sindacato di costituzionalità del referendum abrogativo», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1977, p. 1022.

Conexo con las múltiples argumentaciones a favor o en contra de la introducción del Referendum abrogativo se presenta el problema en relación con las posibles funciones que puede desarrollar en el sistema de democracia representativa.

Mientras unos consideran que se trata de un instrumento de verificación y confrontación política entre el cuerpo electoral y sus representantes; otros miran al instituto como un instrumento de valoración popular de una ley o de alguna de sus disposiciones ²⁰.

Es cierto que el artículo 75 de la Constitución ha pretendido, fundamentalmente, un Referendum de tipo normativo (en oposición al Referendum político) para lo cual, los constituyentes han excluido la intención del pueblo sobre aquellas leyes que en mayor medida podían repercutir en el indirizzo político del Gobierno, evitando, de esta forma, una interferencia del cuerpo electoral en la relación Gobierno-Parlamento ²¹, lo que implica que una vez tramitado el Referendum, se puedan perseguir fines políticos. Desde este punto de vista, se comprende porqué las cuestiones sometidas al voto popular han tenido siempre una importancia fundamental.

La posición dominante en la doctrina está representada por la tesis según la cual el Referendum se debe insertar en la función legislativa; la posibilidad al mismo reconocida para poder abrogar una ley o un acto con valor de ley, le convierte en un instrumento de legislación directamente utilizado por el cuerpo electoral. Es por esto que vienen a situar al Referendum en una posición de paralelismo con el ejercicio de la función legislativa por parte del Parlamento, en cuanto la manifestación de voluntad popular expresada a través del Referendum está en situación de eliminar

20 Cfr. S. RODOTÀ, «Ordine pubblico e Referendum nella dinamica del sistema politico», en *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milán 1978, p. 8; p. BARILE, «Realità politica e realtà costituzionale nella attuali tendenze legislative in materia di Referendum e ordine pubblico», *idem.*, p. 14; P. CARETTI, «Sulle iniziative dirette alla modifica delle legge 25 maggio 1970, n. 352 e degli articoli 75 e 138 della Costituzione», *idem.*, p. 82; P. ROSSI, «Referendum abrogativo e prospettive di Riforma», en *Diritto e Società*, 1978, p. 519.

21 Cfr. A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità...*, *op. cit.*, pp. 37 y 38; C. MORTATI, «Note introduttive ad uno studio sui partiti politici», en *Scritti giuridici in memoria de V. E. Orlando*, Padua 1957, pp. 365 y ss.

del ordenamiento normas puestas por el órgano al que se ha conferido el poder legislativo ²², si bien, de forma excepcional, dejando firme el principio de que la legislación corresponde al Parlamento como titular natural de la función normativa ²³. Se le viene considerando como un acto de función normativa unidireccional o, en lenguaje Kelseniano, acto de legislación negativa.

Otro sector, reconociendo que el Referendum produce estos efectos, considera, no obstante, que el mismo tiene una valoración más política que jurídica.

La realidad demuestra que hay que mirar a este instituto en los dos sentidos, y la valoración de uno solo de ellos daría lugar a una visión incompleta del mismo. La experiencia ha demostrado las múltiples funciones y significados que la utilización del Referendum puede ejercer, pudiéndose afirmar que no presenta una configuración unívoca. El Referendum tiene un valor diferente en relación directa con la forma de gobierno en la que el instituto vaya a ser aplicado y los argumentos que ambas partes aducen se encuentran dotados de un fondo de verdad según el tipo de ordenamiento en el que el Referendum cobre vida.

2. LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY N. 352 DE 25 DE MAYO DE 1970

El Referendum abrogativo ha tenido una escasa fortuna en Italia, y esto había sido de alguna forma previsto en el momento en que el instituto fue insertado en la Constitución.

Antes de 1970 no habían faltado tentativas para hacer votar en el Parlamento la ley de desarrollo del artículo 75 de la Constitución, pero ninguna conseguía perfeccionar el iter; el fin de la legislatura terminaba con todas las propuestas (aparte de las proposiciones, se presentaron proyectos de

22 Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padua 1974, pp. 124 y ss.; A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità...*, op. cit., pp. 26 y ss.; R. BIAGI GUERINI, «I modelli di Referendum statale come limite al Referendum Regionale», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978. t. I, pp. 820 y ss.

23 Cfr. S. CARBONARO, «Il Referendum...», op. cit., pp. 132 y ss.

ley en 1955, 1958 y 1964). La razón sustancial parece encontrarse en las dudas existentes sobre la oportunidad de introducir en el sistema un elemento no homogéneo, así como el rechazo de los parlamentarios a limitar sus prerrogativas ²⁴.

No obstante, la crisis de los instrumentos tradicionales de representación política que tiene lugar al finalizar los años sesenta, da lugar al florecimiento de los estudios sobre democracia y participación, viniendo la ley de 1970, después de dos años de debate (el proyecto fue depositado ante el Senado por el Gobierno el 31 de agosto de 1968), a ser un ejemplo de esta tendencia ²⁵.

La Asamblea constituyente mantuvo una actitud de cautela en relación con el Referendum abrogativo pues, consciente de la función positiva del instituto de democracia directa e influida por un rechazo al anterior sistema que había suprimido todo derecho de manifestación al pueblo, veía en el instituto el mejor medio para hacer corresponder, lo más fielmente posible, la ley con las aspiraciones de los ciudadanos que, habiéndolas querido, estarían más inclinados a respetarlas, y como sistema para corregir posibles errores de las Cámaras y abusos de la mayoría parlamentaria ²⁶. Pero estaban convencidos del peligro que el propio instrumento representaba si se utilizaba con fines diversos a los pretendidos, así como la posible incapacidad del pueblo para apreciar el significado y las cuestiones que habían de ser sometidas al mismo, la incompatibilidad de la institución con el régimen representativo, o la adopción de decisiones no personales, sino vinculadas a las directrices señaladas por los partidos ²⁷.

De aquí los límites establecidos expresamente en el artículo 75 de la Constitución y deducibles de otras disposiciones constitucionales.

Siendo el Referendum una de las más importantes manifestaciones de la soberanía popular, fue previsto de manera bastante restrictiva por

24 Cfr. S. GALEOTTI, «L'ultimo ostacolo...», op. cit., p. 1159; F. CUOCOLO, «Note introduttive...», op. cit., p. 15.

25 Cfr. G. ROLLA, «Il Referendum...», op. cit., pp. 225 y ss.

26 Cfr. P. FERRARI, «L'evolution...», op. cit., pp. 1359 y ss.

27 Cfr. P. FERRARI, «L'evolution...», op. cit., pp. 1359 y ss.

las consecuencias que sobre el plano político podía tener. Restricciones que fueron progresivamente introducidas en el seno de la Asamblea constituyente, después de ser depositado el proyecto de Mortati (inspirado en muchos aspectos en la Constitución de Weimar) que preveía todas las variedades de Referendums al aparecer tal escepticismo en los constituyentes que condujo a su reducción progresiva y drástica, sin llegar a la supresión, pues éstos se acordaron de permanecer fieles a las premisas democráticas que exigían la revisión del sagrado principio de la soberanía parlamentaria. De este modo, excluyeron los dos primeros tipos de Referendum previstos (Referendum consultivo y Referendum de revocación) ²⁸.

Aunque existía en su pensamiento la idea de que el pueblo ha de ser un órgano de decisión política llamado a resolver los conflictos entre los órganos constitucionales y a decir la palabra decisiva cuando se presentan las decisiones más importantes, tenían presente los efectos negativos que un cierto uso de los institutos de democracia directa podía producir en un sistema caracterizado por el pluripartidismo y la forma de gobierno parlamentaria.

Por otro lado, la voluntad de asignar al Referendum un papel limitado en el ámbito del sistema constitucional italiano, resulta del análisis conjunto de los principios fundamentales que definen el sistema. La Constitución atribuye la función de determinación y de ejecución de las líneas del indirizzo político al circuito institucional cuerpo electoral-Parlamentario-Gobierno, siendo los partidos el instrumento fundamental de participación de los ciudadanos en la determinación de la política nacional, a los cuales se atribuye la función de garantizar la unión permanente entre las instituciones de Gobierno y la sociedad civil. En este contexto, el Referendum no puede ser configurado más que como un instituto excepcional que sirve de correctivo o estímulo a los mecanismos representativos ²⁹.

28 Cfr. M. GUILLAUME-HOFNUNG, «L'expérience italienne du Referendum abrogatif», en *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1983, pp. 109 y ss.

29 Cfr. P. ROBERTO, «Corte Costituzionale e Referendum sulla caccia: una questione ancora aperta», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987, p. 245; A. BALDASSARE, «Il Referendum abrogativo dopo la sentenza di ammissibilità», en *Democrazia e Diritto*, 1978,

La misma ley n. 352 de 25 de mayo, con la que se puso fin al vacío existente entre la voluntad del constituyente, que hizo del Referendum una pieza fundamental del régimen político como forma de democracia mixta, y el derecho positivo ³⁰, ha establecido unos rígidos límites que vienen funcionando como filtros impidiendo numerosas peticiones de Referendum y que han sido considerados, por algunos, de dudosa constitucionalidad, sin que sea para ellos convincente el argumento de quienes invocan la admisión de estos límites más allá de lo establecido en el artículo 75 de la Constitución con el fin de evitar la existencia de peligrosos vacíos ³¹.

Las implicaciones políticas que la utilización del Referendum presenta en la relación cuerpo electoral-órganos del Estado, principalmente con el Parlamento, extienden los efectos meramente jurídicos, consistentes en la eliminación de una ley o parte de ella del ordenamiento. Si el Referendum abrogativo fuera sólo un medio o forma de legislación popular, sería también necesario que permitiese una efectiva injerencia del pueblo en la actividad legislativa normalmente desarrollada por las Cámaras (Referendum deliberativo y Referendum suspensivo).

El que los constituyentes no lo hayan previsto es una confirmación de las repercusiones políticas del instituto ³²; basta para probar este hecho que el artículo 75 ha excluido del Referendum abrogativo las leyes tributarias, de presupuesto, amnistía e indulto, y de autorización para ratificar Tratados internacionales (alguno de los constituyentes pretendió incluir también leyes electorales).

Las cautelas introducidas intentan evitar cualquier desviación en el uso del instituto que pudiera convertirlo en una causa de perturbación

pp. 101 y ss.; S. FOIS, «Il Referendum come contrapotere e garanzia del sistema costituzionale italiano», en *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milán 1978, pp. 130 y ss.

30 Cfr. M. GUILLAUME-HOFNUNG, «L'expérience...», op. cit.

31 Cfr. P. ROSSI, «Referendum abrogativo...», op. cit., p. 519 y ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto...*, op. cit., p. 267; E. DE MARCO, «Contributo allo studio...», op. cit., p. 212; M. CAPURSO, «I poteri di Democrazia diretta», en *Annali dell'Università di Cagliari*, Padua 1972, p. 262; A. CHIAPPETTI, «Dubbi sulla legittimità di nuove limitazioni legislative del referendum abrogativo», en *Il Politico*, 1976, p. 144.

32 Cfr. R. BIAGI GUERINI, «I modelli di Referendum...», op. cit., pp. 820 y ss.

del equilibrio entre los órganos constitucionales. Tales límites han nacido, por lo tanto, de la necesidad de coordinar los contrastes entre el principio establecido en el artículo 1-2 de la Constitución, que atribuye al pueblo el ejercicio de la soberanía popular, y los mecanismos del Gobierno parlamentario.

Pasemos a continuación a examinar los problemas que la concreta regulación constitucional y la efectuada a través de la ley n. 352 han suscitado, ante la presencia de una serie de disposiciones susceptibles de interpretaciones un tanto ambigüas, inoportunas o excesivamente restrictivas, dirigidas a limitar el recurso a los institutos de democracia directa³³. El juicio sobre la legitimidad de estas restricciones está estrechamente condicionado por el valor que al Referendum se le quiera dar.

El artículo 75 de la Constitución se ha limitado a señalar que el Presidente de la República:

«convocará Referendum popular para deliberar la abrogación total o parcial de una ley o de un acto de valor de ley, cuando lo soliciten quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales.

No se admite el Referendum sobre leyes tributarias y de Presupuesto, de amnistía e indulto, de autorización para ratificar Tratados internacionales.

Tienen derecho a participar en el Referendum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados.

La propuesta sometida a Referendum es aprobada si ha participado en la votación la mayoría de los que tienen derecho y se ha obtenido la mayoría de los votos válidamente emitidos.

La ley determinará la modalidad de actuación del Referendum».

El temor del legislador a un uso demasiado frecuente del Referendum que pueda convertirlo en una causa de perturbación del equilibrio

33 Cfr. M. DEVOTO, «La data de indizione del referendum abrogativo», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972, pp. 983 y ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto...*, op. cit., p. 262; M. LONGO, «Sull'interpretazione del secondo comma dell'articolo 37 della legge 25 maggio 1970, n. 352 sui Referendum», en *Giustizia Civile*, 1972, t. IV, p. 113; E. BETTINELLI, «Referendum abrogativo e riserva di sovranità», en *Politica del Diritto*, 1975, pp. 307 y ss.

entre los órganos constitucionales, le ha llevado a excluir cualquier elemento, ya sea en la titularidad de la iniciativa (el originario proyecto Mortati contemplaba también la iniciativa del Presidente de la República y del Gobierno)³⁴, ya sea en el objeto, que pudiese hacer asumir al instituto un significado de medio para arbitrar los conflictos entre los poderes del Estado; si así fuera, podría fácilmente comportar peligrosas votaciones con un significado claramente plebiscitario³⁵.

El fundamento lógico en la inadmisibilidad de Referendum sobre leyes tributarias y leyes de amnistía e indulto hay que buscarlo en la preocupación del constituyente por evitar que el Referendum pueda venir determinado por intereses particulares, en contraste con los del mismo Estado. Se trata de uno de los pocos casos en los que el confronto entre intereses individuales e intereses colectivos supone el que estos últimos no pueden reducirse a la suma aritmética de los primeros³⁶. El de las leyes de aprobación del presupuesto y el de las de autorización a la ratificación de Tratados internacionales, en la función que realizan al permitir al Parlamento ejercer un control directo contra la actividad del Gobierno; admitir el Referendum abrogativo, en estos casos, supondría conceder al cuerpo electoral la posibilidad de sancionar una elección del Parlamento, así como aprobar o suspender la línea política del Gobierno; se le estaría, pues, atribuyendo una clara función de árbitro político³⁷. (En concreto, en relación con la ratificación de Tratados internacionales la delicada situación regulada por la ley es difícilmente valorable sin un pleno conocimiento de los elementos de juicio, a menudo de carácter reservado).

Pero, el cuadro general de posibles hipótesis de exclusión del Referendum abrogativo no se detiene en la relación expresamente establecida en el artículo 75-1 de la Constitución, sino que existen otras hipótesis que caben deducirse del complejo sistema constitucional, relativas tanto

34 Cfr. *Atti II Sottocommissione*, seduta pomeridiana del 21 de diciembre 1946, p. 810. Casi por unanimidad se rechazó el referendum presidencial; en cuanto era predecible se producirían contrastes, tales como para perjudicar el prestigio del Presidente y del propio Parlamento, así como el de iniciativa gubernativa.

35 Cfr. R. BLAGI GUERINI, «I modelli...», op. cit.

36 Cfr. A. CHIAPPETTI, «L'ammissibilità...», op. cit., p. 163.

37 Cfr. A. CHIAPPETTI, «L'ammissibilità...», op. cit., p. 166.

a la propia naturaleza del acto, como al objeto del mismo, y que han dado lugar a una compleja interpretación doctrinal, en cierto modo resuelta a través de la Sentencia n. 16 de 1978 de la Corte Constitucional ³⁸ que, no habiéndose limitado a verificar simplemente la admisibilidad de la petición, como establece el artículo 75-2 de la Constitución, ha señalado una serie de supuestos implícitamente deducibles del texto constitucional. En la misma línea, resulta interesante la sentencia n. 28 de 1987, mediante la cual la Corte Constitucional ha declarado inadmisibile la petición de Referendum abrogativo del artículo 842 del Código Civil, confirmando nuevamente la vitalidad del indirizzo jurisprudencial ya señalado en la anterior, y demostrando con ello, que el juez constitucional no tiene intención de renegar de su jurisprudencia creativa, fundamentalmente, porque a través de ella intenta frenar la posible utilización distorsionada del instituto, pretendiendo configurarlo como excepcional en el ámbito del sistema constitucional italiano ³⁹. Se ha afirmado que la falta de intervención del juez constitucional habría permitido sustancialmente el trastorno del instituto con la consiguiente modificación en la correlación democracia representativa y democracia directa en un sentido notablemente distinto al dibujado en la Constitución. La Corte, con la elaboración del indirizzo jurisprudencial en materia de Referendum abrogativo, ha venido a realizar un papel de custodio de la Constitución como único remedio capaz de impedir que se pueda dar vida a un sistema político-constitucional que resultaría profundamente diverso al efectivamente configurado por el constituyente ⁴⁰. No obstante, no han faltado críticas a esta extensión de poderes por parte de la Corte Constitucional considerándose que se ha

38 Cfr. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978, t. I, p. 79, con notas de V. CRISAFULLI, p. 151; S. BARTOLE, p. 167, y F. MODUGNO, p. 181. En contra de la jurisprudencia creativa de la Corte: S. RODOTÀ, «Entra la Corte, esce il Referendum», *La Repubblica*, del 20 de enero de 1978; BASO, «Una sentenza pericolosa», en *Il Messaggero*, de 20 de enero de 1978; L. NEPPI MODONA, «La Corte protegge il popolo bambino», en *La Repubblica*, de 10 de febrero de 1978; A favor: V. CRISAFULLI, «In tema di limiti al Referendum», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978, t. I, pp. 151 y ss.; V. ONIDA, «Principi buoni, applicazioni discutibili», en *Politica del Diritto*, 1978, pp. 561 y ss.; A. PIZZORUSSO, «I controlli di ammissibilità del referendum», en *Cuardeni Costituzionali*, 1985, pp. 265 y ss.

39 Cfr. P. ROBERTO, «Corte Costituzionale e...», op. cit., pp. 293 y ss.

40 Cfr. op. cit.

abierto una brecha contra las garantías constitucionales y que representa un inquietante síntoma de cómo la Constitución se está rápidamente transformando de instrumento de garantía contra los abusos del poder en una pura fuente de legitimación de los mismos; nada asegura que la Corte, mañana, pueda deducir nuevos valores implícitos aún más restrictivos ⁴¹.

El primer punto que dio lugar al debate entre los distintos autores fue el de la naturaleza del acto a abrogar. La Constitución simplemente ha señalado como objeto del Referendum «las leyes y actos con valor de ley» (la Constitución utiliza repetidamente el término acto con fuerza de ley y acto con valor de ley refiriéndose a un único tipo de acto, por lo que no procede efectuar una indagación en este sentido); resta, ahora, efectuar una individualización de las leyes y actos legislativos que por su naturaleza no están comprendidos en el artículo 75-1.

La polémica surgió, fundamentalmente, en relación con las denominadas leyes constitucionales y con los Decretos-leyes y leyes de delegación, para cuya valoración no cabe limitarse a la sólo formulación literal del artículo constitucional ⁴². Respecto a las primeras, hay que tener presente que el Referendum abrogativo ha nacido como un instrumento que se aplica típicamente a nivel de las leyes ordinarias; en el curso de los trabajos preparatorios y en los proyectos iniciales, se preveía, por un lado, el Referendum en materia de revisión constitucional, y por otro, totalmente distinto, la serie (después drásticamente reducida al solo Referendum abrogativo) de los diversos tipos de Referendums relativos a la legislación sub-constitucional ⁴³; lo que pone de manifiesto la intención del constituyente de separar el Referendum constitucional y el Referendum legislativo. Afirmaba la identidad de tratamiento de la Constitución y de las leyes constitucionales a fines de revisión, si se admite la celebra-

41 Cfr. U. RESCIGNO, «Referendum...», op. cit., p. 605.

42 Cfr. A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità...*, op. cit., pp. 188 y ss. En contra: C. MORTATI, *Istituzioni...*, op. cit., p. 784; C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín 1982, p. 356.

43 Cfr. M. RUINI, *Il Referendum Popolare e la Revisione della Costituzione*, Milán 1953, pp. 10 y 32; G. GUARINO, «Il Referendum...», op. cit., pp. 30 y 31; E. BATTELLI, «Le istituzioni di democrazia diretta», en *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, dir. por CALAMANDREI y LEVI, t. II, Florencia 1950, p. 61.

ción de Referendum sobre éstas, se podría admitir para determinadas disposiciones de la Constitución. El apartado segundo del artículo es prueba también de la voluntad del constituyente de regular un instituto que no podrá utilizarse para la abrogación de leyes constitucionales pues, como se ha puesto constantemente de relieve ⁴⁴, parece contra toda lógica la previsión de un Referendum privado de «vis abrogans» en relación con algunos actos con fuerza de ley ordinaria (ley de presupuestos...) y en grado de abrogar disposiciones de rango constitucional.

Tampoco los Decretos-Leyes y las leyes de delegación deben considerarse objeto del Referendum; lo primeros, en cuanto destinados a convertirse en una ley antes de que pueda celebrarse el Referendum, y las segundas, por el hecho de introducir normas incapaces de operar en el exterior antes de la emanación de la norma delegada.

La Corte Constitucional, a la que corresponde la función de juzgar si la petición de Referendum es o no admisible de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la ley constitucional 11 de marzo de 1953, n. 1, más tarde reflejado en el artículo 33 de la ley n. 352 (aunque se ha señalado que no era indispensable tal regulación, pues, siendo el Referendum abrogativo un acto con fuerza de ley, la Corte, sobre la base del artículo 134 de la Constitución, tenía reconocida competencia sobre ello ⁴⁵; no obstante, de esta forma se permite la actuación de la misma antes de que el Presidente convoque el Referendum. El control se efectúa de una manera automática) ⁴⁶, ha señalado, en la primera sentencia mencionada, que hay que deducir los siguientes límites:

— El primero deriva de la consideración relativa a *la fuerza del acto* popular de abrogación. A través de la combinación de lo establecido en el artículo 75-1 y 138 (relativo este último al Referendum sobre leyes

44 Cfr. S. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padua 1972, p. 82.

45 Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto...*, op. cit., pp. 429 y ss.

46 Un proyecto de 1950 atribuía al Gobierno la puesta en marcha del control; esto presentaba la ventaja de no movilizar inútilmente a la Corte Constitucional cuando la petición de Referendum era evidentemente constitucional. Pero el Gobierno asumía una peligrosa responsabilidad, sobre todo, si tenía interés en no paralizar una determinada petición. Cfr. M. GUILLAUME-HOFNUNG, «L'expérience...», op. cit.

de grado constitucional), la Corte ha manifestado que las disposiciones constitucionales han equiparado la fuerza de la votación popular a la de las leyes ordinarias del Parlamento. Lo que comporta implícitamente la exclusión del ámbito de operatividad del Referendum abrogativo la categoría de actos, que la doctrina ha clasificado como fuentes atípicas ⁴⁷, en cuanto su fuerza de resistencia a la abrogación es superior a la de la propia ley ordinaria. La parcial rigidez característica de estas fuentes prevalece en el confronto con el Referendum abrogativo porque la particular protección que se ha querido dar a determinados valores, a través de la previsión de una diversa fuerza formal del acto, no puede ser atacada mediante un Referendum abrogativo.

— El segundo hace referencia a las *leyes regionales* que deben ser excluidas del Referendum abrogativo por razón de que el artículo 75 al hablar de leyes se está refiriendo a leyes del Estado, pues este Referendum es un instrumento de manifestación de la voluntad del pueblo del Estado, estando previstos otros Referendums para las leyes regionales.

— Un tercer límite señalado por la Corte Constitucional viene representado por la categoría de las denominadas *leyes constitucionales obligatorias* o, mejor dicho, disposiciones de tipo vinculante que no pueden ser modificadas sin que no resulten lesionadas las correspondientes disposiciones constitucionales. Parece, según la interpretación de la Corte, que se ha de incluir en este supuesto todas aquellas normas de grado ordinario cuya abrogación incidiría directamente sobre los preceptos constitucionales. Se trata, en definitiva, de leyes que son indispensables para concretar las correspondientes previsiones constitucionales, no de normas que resultan ser una posible solución para actuar la Constitución. Como puede apreciarse, esta categoría de leyes es bastante difícil de identificar, en cuanto que hasta qué punto puede afirmarse que una norma está imprescindiblemente ligada a la Constitución, por lo que su abrogación tendría el sentido de un ataque a la misma y no el simple valor de la supresión de una disposición más entre las varias que el legislador es libre de

47 Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione Rigida e Fonti atipiche*, Nápoles 1966, p. 27 y *Diritto Costituzionale*, Padua 1976, pp. 122 y ss.; A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milán 1961, pp. 276 y ss.

elegir para garantizar el concreto funcionamiento de un instituto previsto en la Constitución. Se deja pues, un gran margen de discrecionalidad a la valoración de la Corte.

— El último supuesto señalado por la Corte Constitucional, más que de un límite a la admisibilidad de la petición, se trata de un elemento cuya falta hace venir a menos la misma petición de Referendum. Es un requisito deducido de la interpretación conjunta de los artículos 1, 48 y 75 de la Constitución. Tal elemento viene representado por la necesidad *de que la petición sea homogénea* con la finalidad de que se manifieste como medio para la discreta expresión de la voluntad popular y no como instrumento de disturbio de la democracia representativa que pueda degenerar en plebiscitos o en votos populares de desconfianza. Un pronunciamiento sobre un complejo de peticiones heterogéneas constriñe al cuerpo electoral a expresarse en sentido contrario al propio convencimiento, incidiendo negativamente sobre la libertad de voto de los electores con violación de los artículos 1 y 48 de la Constitución. Se trata de una exigencia ya evidenciada durante los trabajos de la Asamblea constituyente ⁴⁸.

Por lo que se refiere a la ley n. 352, en línea igualmente restrictiva, ha introducido una serie de cortapisas que presentan numerosos problemas de interpretación:

Primero. La ley ha agravado considerablemente la figura de los promotores al exigir tal cantidad de requisitos procesales que únicamente un grupo bien organizado puede estar en posición para realizarlos ⁴⁹, (aunque la práctica ha evidenciado que ni las complicaciones burocráticas establecidas por la ley, ni el número de firmas requeridas por la Constitución, han desincentivado la iniciativa de numerosos grupos; de aquí que hayan existido algunas propuestas de revisión del artículo 75 de la Constitución en relación con las 500.000 firmas exigidas en consideración al hecho de que la estructura política y social del país, articulada

48 Cfr. *Atti dell' Assambla costituente*, seduta del 17 de enero de 1947, de la seconda Sottocommissione.

49 Cfr. G. ROLLA, «Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo», en *Studi Parlamentare e Politica Costituzionale*, 1971, n. 14, pp. 68 y ss.

en asociaciones y en organismos con carácter de masa, raramente desvinculada de una relación con los partidos políticos, hace que el instituto pueda ser usado por los partidos políticos para realizar una forma de obstruccionismo parlamentario) ⁵⁰.

Segundo. El artículo 39 ha establecido que si antes de la fecha fijada para la celebración del Referendum, la norma legislativa objeto del mismo es abrogada por el Parlamento, la Oficina Central para el Referendum deberá declarar que la operación no tendrá lugar. Este artículo ha presentado numerosas dudas y discusiones al poder ser utilizado como un artificio para evitar la celebración del Referendum, sustituyendo la disposición por otra similar. Con esta solución, la mayoría parlamentaria dispone evidentemente de un medio eficaz para detener toda tentativa de fuerzas políticas nuevas y se viene a confirmar la supremacía absoluta del Parlamento y el carácter excepcional del instituto ⁵¹.

Este mismo artículo plantea otros interrogantes tales como si el requisito de improcedibilidad opera cuando toda la ley, objeto del Referendum, es abrogada, o basta su revisión; y si el legislador ha de tener en cuenta las posiciones del Comité promotor o es suficiente que el Parlamento derogue la ley mediante una regulación totalmente diversa. Las valoraciones sobre la funcionalidad de esta disposición varían de acuerdo con las consideraciones que se tienen del instituto. Para quienes el Referendum es un instrumento jurídico que, consintiendo al pueblo expresarse sobre la misma legislación elaborada por el Parlamento, permite al grupo social verificar la adhesión popular a los valores sobre los que se ha hecho portador, el Referendum resulta improcedente cuando el Parlamento acepta en todo los argumentos del comité promotor y elimina la norma. Sin embargo, para aquéllos que consideran al Referendum como un instrumento que se inserta en la estructura representativa con una función de

⁵⁰ Cfr. G. ROLLA, «Il Referendum...», op. cit., pp. 224 y ss.

⁵¹ Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto...*, op. cit., pp. 429 y ss.; S. GALEOTTI, «L'ultimo...», op. cit., pp. 1159 y ss.; P. ARMAROLI, «La proposta di legge comunista sul referendum», en *Diritto e Società*, 1975, nn. 3-4, pp. 527 y ss. En contra: G. ROLLA, «Il referendum...», op. cit.

correctivo, el contenido del artículo 39 se cumple cuando se efectúa una nueva regulación de la materia ⁵².

La Corte Constitucional abordó el problema de la dudosa interpretación del artículo y su posible inconstitucionalidad con sentencia n. 68 de 1978, afirmando la legalidad de la disposición siempre que sea interpretada en el sentido de que no procede la abrogación si no se dicta una ley que modifique los principios inspiradores de la disciplina, en caso contrario, el Referendum deberá celebrarse, teniendo por objeto la nueva ley. Esta solución no deja, sin embargo, de plantear cuestiones de técnica jurídica bastante complejas, dando a la Corte una nueva ocasión de arbitraje.

Se ha señalado en relación con este punto que la facultad del Parlamento para modificar una ley, objeto de Referendum, puede comportar una potenciación de los poderes de iniciativa del electorado. Pensemos, por ejemplo, en que la petición de Referendum puede ser utilizada no tanto con un fin de simple abrogación de una ley considerada inadecuada, sino para ejercitar una presión sobre el Parlamento demostrando que la corriente de opinión pública favorable a una determinada reforma goza de un amplio seguimiento. De esta manera, es posible dar mayor fuerza política a un proyecto legislativo de iniciativa popular combinándolo con una petición de Referendum ⁵³.

Tercero. Los artículos 31 y 34 son también manifestación de esta línea restrictiva al señalar, el primero, la imposibilidad de solicitar un Referendum en el año anterior a la finalización del mandato de alguna de las Cámaras ni en los seis meses sucesivos a la fecha de convocatoria de los comicios electorales para cualquiera de ellas. Y establecer, el segundo, la suspensión automática de los plazos del Referendum, ya comenzado, en caso de disolución anticipada de alguna de las Cámaras.

Ambas disposiciones son ejemplo del carácter subordinado de este instituto de democracia directa frente a los institutos de democracia representativa, en la medida en que éstos interrumpen el propio iter del Referendum abrogativo en consecuencia con las consultas electorales. Se ha

52 Cfr. G. ROLLA, «Il Referendum...», op. cit., pp. 225 y ss.

53 Cfr. M. GUILLAUME-HOFNUNG, «L'expérience...», op. cit.

querido justificar estas limitaciones en aras a impedir una posible politización del Referendum, así como en la posibilidad de conceder a los nuevos parlamentarios el poder reconsiderar la norma objeto del Referendum y disciplinar la materia de acuerdo con las exigencias del electorado ⁵⁴. De esta forma, se garantiza la prioridad de las elecciones políticas frente al riesgo de una posible subordinación a la respuesta del Referendum y se evita la confusión que puede generarse en el electorado ⁵⁵. Cuando el Referendum tiene por objeto una ley en relación con la cual se manifiesta en el país un vivaz y difuso movimiento de opinión, la disolución anticipada puede conducir a hacer reflejar sobre los detalles electorales los mismos problemas presentes en el Referendum ⁵⁶.

Además, en relación con la segunda disposición, se puede afirmar que únicamente cuando las Cámaras están reunidas se puede tener la fuerza política y el tiempo necesario para una intervención eficaz, procediendo con necesaria prontitud en el supuesto de un resultado afirmativo del Referendum a establecer las normas que deberán sustituir a las abrogadas ⁵⁷.

Cuarto. Si el Referendum resulta afirmativo, el Presidente de la República debe emanar un Decreto declarando la abrogación de la disposición. El Decreto es publicado en el *Boletín Oficial* y la abrogación tiene efecto desde el día siguiente al de su publicación. Ahora bien, el Presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede disponer en el Decreto una dilación en la abrogación por un período de tiempo no superior a sesenta días.

Se ha dispuesto la constitucionalidad de esta disposición (artículo 31), aunque parece ser que la mora va destinada a permitir a las Cámaras obviar en ese tiempo las eventuales lagunas que resulten en contraste con los preceptos constitucionales ⁵⁸.

54 Cfr. G. ROLLA, «Il Referendum...», op. cit.

55 Cfr. M. DEVOTO, «La data...», op. cit.

56 Cfr. C. MORTATI, Apéndice al t. II de *Istituzioni...*, op. cit., Padua 1972, p. 1.

57 Cfr. M. DEVOTO, «La data...», op. cit.

58 Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni...*, op. cit., p. 348.

3. LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL REFERENDUM ABROGATIVO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ITALIANO

Como tuvimos ocasión de indicar al principio, entre los varios síntomas de la crisis por la que atraviesa el sistema político-institucional italiano, uno de los elementos que en mayor grado está influyendo es el instituto del Referendum abrogativo, con base en su difícil compatibilidad con la democracia representativa en un país que todavía no ha encontrado una armonía entre ambos institutos. Se puede constatar que la aplicación práctica del Referendum abrogativo ha alterado los fines para los que nació ⁵⁹, motivada en gran medida por los cambios que en la sociedad se han producido.

No se puede desconocer el hecho de que el Referendum en estos momentos actúa en un contexto constitucional que, a causa del papel preponderante de los partidos políticos y de la proliferación de los centros del poder y de presión, ha cambiado el tradicional juego del «checks and balances» y por ello el principio por el cual el «pouvoir arrête le pouvoir» ⁶⁰.

En contra de lo que puede deducirse del artículo 75, en el sentido de que el Referendum permite al pueblo pronunciarse libremente sobre la adecuación de una disposición a la voluntad general, éste ha venido a ser un instrumento de dominación partidista ⁶¹. Se debe hacer notar que no está absolutamente probado que a través del Referendum se verifique una apropiación del poder de decisión por parte de la sociedad civil. El análisis de la praxis referendaria en el sistema político italiano demuestra todo lo contrario; los partidos se han apoderado desde hace tiempo del instituto y lo están utilizando para modificar los equilibrios políticos existentes ⁶². El instituto referendario es absorbido en el ámbito de las relaciones

59 Cfr. A. DI GIOVINE, «Referendum...», op. cit., pp. 150 y ss.

60 Cfr. G. ROLLA, «Il Referendum...», op. cit., pp. 225 y ss.

61 Cfr. V. PROSPERETTI, «Intervento al Convegno Indisolubilità del matrimonio e Referendum popolare» en *Iustitia*, 1970, pp. 339 y ss.

62 Cfr. P. ROBERTO, «Corte Costituzionale...», op. cit., p. 295; M. LUCIANI, «Giuristi e Referendum», en *Diritto e Società*, 1978, pp. 118 y 119; U. RESCIGNO, «Referendum e isti-

interpartidistas y en lugar de restituir a la sociedad civil un efectivo poder de decisión, se ha convertido en un instrumento a disposición de las varias fuerzas políticas para aumentar o consolidar su relevancia en el interior del sistema de partidos⁶³. Es una ilusión pensar que el Referendum restituye al pueblo un poder directo de decisión; cada Referendum se pierde o se vence sobre la base de cómo se comportan los partidos políticos. El Referendum no niega el papel a los partidos, antes bien, lo restaura, aunque, con el Referendum nace la posibilidad de que el consenso de algún partido se desarticule⁶⁴.

La función que el Referendum realiza está, por lo tanto, íntimamente ligada o conectada con el sistema general político que ha evidenciado una inadecuación entre el modelo estatal y su desarrollo por el poder político, lo que está dando lugar a la apertura de un amplio debate sobre necesidad de una reforma de las instituciones. De aquí, que como afirma Rossi, el empleo distorsionado del Referendum es ante todo y sobre todo un síntoma de una indudable y persistente crisis en el aparato estatal, de modo que remover las causas del mal en las cuales se origina es más válido que pretender actuar sobre el ejercicio del Referendum a través de límites injustificados⁶⁵.

Los buenos propósitos de los padres de la Constitución se han perdido al construirse el sistema de partidos existentes en aquel momento concreto. Siendo el Referendum un verdadero instituto de democracia directa cuando los partidos no podían intervenir con la ausencia de los modernos medios de comunicación y de estables organizaciones, hoy pierde en gran parte valor al haberse convertido aquéllos en los auténticos protagonistas (el Referendum celebrado el 12 de mayo de 1974 sobre la ley del divorcio es un claro ejemplo)⁶⁶. Los observadores están de acuerdo en poner las

tuzioni», en *Politica del Diritto*, 1978, p. 623; E. BALDASSARRE, «Il Referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio», en *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di Governo in Italia*, a cura de Balire, Cheli, Grassi, Bologna 1982, p. 476.

63 Cfr. P. ROBERTO, «Corte Costituzionale...», op. cit., p. 295.

64 Cfr. U. RESCIGNO, «Referendum e istituzioni...», op. cit., pp. 623 y ss.

65 Cfr. P. ROSSI, «Referendum...», op. cit., pp. 519 y ss.

66 Cfr. P. ARMAROLI, postilla a..., op. cit., p. 250.

relaciones entre los partidos y los electores en el centro del significado político del Referendum abrogativo.

Se ha de tener, además, en cuenta que la influencia o el papel del Referendum abrogativo varía notablemente en razón de la propia configuración del Gobierno, ya se trate de un gobierno con mayoría de un solo partido o formado por coalición.

En el primer caso, como ha señalado Guarino ⁶⁷, la mayoría puede estar interesada en provocar un Referendum con la finalidad de sondear a la opinión pública y así regular la ejecución de su programa; por el contrario, la minoría, en la oposición, puede utilizarlo como péndulo electoral para crear las condiciones favorables con vistas a unas futuras elecciones. En ninguno de los dos supuestos la celebración del Referendum resulta peligrosa, salvo, claro está, sucesivas respuestas desfavorables al Gobierno, en cuyo caso, la solución más lógica y racional será la disolución anticipada de las Cámaras, con la siguiente celebración de nuevas elecciones. A pesar de los límites materiales y funcionales introducidos, tanto a nivel constitucional, como a nivel de la ley n. 352, no puede, por lo tanto, excluirse que el Referendum abrogativo, además de ejercer la función específica para la que nació (la abrogación total o parcial de una ley recientemente aprobada por el Parlamento —finalidad negativa—; o la innovación legislativa a través de la abrogación de una norma considerada no ajustada a las exigencias del país y que las Cámaras no han procedido a eliminar —finalidad positiva—), puede incidir en forma más o menos directa sobre el equilibrio de todo el sistema ⁶⁸.

En el segundo caso, cuando el Referendum se celebra en un régimen parlamentario que funciona en múltiples partidos y sin una mayoría estable, como sucede en el supuesto italiano, los efectos suelen ser, sin duda, altamente negativos. En el parlamentarismo pluralista, donde el Gobierno resulta de la coalición formada entre diferentes partidos, donde cada uno de ellos busca realizar su propia política en el campo que se le ha adjudicado, previo acuerdo entre los mismos, el Referendum produce una frac-

67 Cfr. G. GUARINO, «Il Referendum...», op. cit., p. 65.

68 Cfr. P. BERRETTA, «Il Referendum...», op. cit., pp. 368 y ss.

tura en el programa concensuado al obligar a cada partido a manifestarse en una dirección concreta.

La introducción del Referendum en el sistema parlamentario, que funciona con mayoría de coalición, es causa tanto de alteración en el seno de las Cámaras como de inestabilidad entre los miembros del Gobierno, un medio de maniobra y de estímulo para cambiar de modo artificial y sustancialmente ilegal la estructura de la mayoría ⁶⁹.

En los días 8 y 9 de noviembre de 1987, los electores italianos se acercaron a las urnas para expresar, en Referendum, su parecer sobre cinco peticiones promovidas para abrogar otras tantas disposiciones de leyes en vigor. Tres relativas a materias sobre la producción de la energía eléctrica mediante centrales nucleares o de carbón; y las otras dos relativas a problemas de la Administración de Justicia, la más importante sobre la responsabilidad civil de juez. En el convulso período que llevó a la disolución anticipada de las Cámaras y a las elecciones del 14 y 15 de junio de 1987, el tema del Referendum había asumido tal énfasis que resultó ser uno de los factores de ruptura en las relaciones entre las fuerzas políticas del pentapartido y la consiguiente imposibilidad de conseguir una mayoría parlamentaria para sostener tal Gobierno. Los partidos que habían promovido el Referendum (Partido Radical, Partido Liberal y Democracia Proletaria) y los que sucesivamente lo habían apoyado (Partido Socialista italiano y Partido Comunista italiano) habían puesto la celebración del Referendum como condición dirimente para la formación de un Gobierno. La fecha había sido fijada (13 y 14 de junio) y se hubiera respetado si el Parlamento no hubiera sido disuelto. Los motivos de tan intrasigente determinación no hay que buscarlos en las materias del Referendum, sino en el fin político que las fuerzas referendarias pretendían conseguir con la consulta. Se trataba, en suma, de realizar una coalición política capaz de conseguir una mayoría parlamentaria desti-

69 Cfr. G. GUARINO, «Il Referendum...», op. cit. Este autor, contrario totalmente a la introducción del Referendum en el sistema político parlamentario, afirma que la adopción del método proporcional representa el mejor instituto para hacer efectivo el choque entre los partidos y comporta una sustancial protección de la minoría; mientras que el Referendum permite a los partidos en un momento favorable conquistar de modo artificial e ilegal la mayoría.

nada, con el tiempo, a asumir las riendas del Gobierno como alternativa a la Democracia Cristiana ⁷⁰.

La experiencia de los años transcurridos desde la aprobación de la ley n. 352, que permitió la puesta en práctica de la institución, ha revelado una clara propensión a utilizar el Referendum como momento de confrontación política entre el cuerpo electoral y sus representantes más que con la finalidad para la que nació de instrumento de valoración popular de una ley ⁷¹.

Hacer un balance del Referendum abrogativo en Italia precisa atender tanto a las características de la vida política italiana como a las dificultades inherentes al instituto ⁷². El Referendum había sido pensado como un instrumento para luchar contra oligarquías partidistas dando a las minorías el medio de expresarse, evitando su marginación. Su puesta en práctica ha evidenciado, sin embargo, que la celebración del Referendum da a los partidos una nueva oportunidad para realizar sus campañas electorales al margen del verdadero significado de la confrontación.

70 Cfr. A. MACCHI, «Il Referendum dell'8 novembre», en *Aggiornamenti sociali*, 1987, n. 11, p. 657.

71 Cfr. G. ROLLA, «Il Referendum...», op. cit. (Es una excepción la iniciativa adoptada por un grupo de magistrados pertenecientes a la «Magistratura democrática» que comenzaron a recoger firmas para celebrar un Referendum con la finalidad de derogar algunos artículos del Código penal; con ello no se pretendía expresar un juicio de desconfianza al Parlamento, sino ejercitar una acción de estímulo para una rápida aprobación de la ley de reforma del Código penal).

72 Cfr. M. GUILLAUME-HOFNUNG, «L'expérience...», op. cit., pp. 109 y ss.

73 Cfr. *La Estampa*, de 11 de noviembre de 1987.

RESULTADOS DE LOS REFERENDUMS ABROGATIVOS CELEBRADOS EN ITALIA ⁷³

AÑO	REFERENDUM	ELECTORES	VOTANTES	% VOTANTES	% SÍ	% NO	% EN BLANCO	% NULO
1974	Divorcio	37.646.322	33.023.179	87,7	40,7	59,3	1,3	0,8
1978	Orden Público	41.248.657	33.489.688	81,2	23,5	76,5	3,2	2,8
1978	Financ. Partidos	41.248.657	33.488.690	81,2	43,6	56,4	3,3	2,9
1981	Aborto (P. Radic.)	43.154.682	34.270.200	79,4	11,6	88,4	6,9	2,7
1981	Aborto (Mov. Pro-vida) ...	43.154.682	34.277.119	79,4	32,0	68,0	5,1	2,6
1981	Ley Cossiga	43.154.682	34.257.197	79,4	14,9	85,1	6,5	2,5
1981	Condena perpetua	43.154.682	34.277.194	79,4	22,6	77,4	5,5	2,5
1981	Portar armas	43.154.682	34.275.376	79,4	14,1	85,9	5,9	2,4
1985	Salario	44.904.290	34.950.404	77,8	45,7	54,3	1,4	1,8
1987	Justicia	45.800.017	29.841.700	65,2	80,2	19,8	8,8	4,4
1987	Encuesta	45.800.017	29.844.636	65,2	85,1	14,9	8,5	5,9
1987	Nucleares (Inst. de Centra- les)	45.800.017	29.840.520	65,2	80,6	19,4	8,5	4,2
1987	Nucleares, entes locales y provinciales	45.800.017	29.837.961	65,1	79,7	20,3	8,8	4,4
1987	Participación ENEL (ext.) ..	45.800.017	29.840.833	65,2	71,0	28,2	8,0	4,5

BIBLIOGRAFÍA

- P. ARMAROLI, «Referendum abrogativo e classe politica», en *Rivista di scienza politica*, 1974.
- , «La proposta di legge comunista sul referendum», en *Diritto e Società*, 1975.
- , postilla en G. ROLLA, «Il Referendum abrogativo e l'esperienza del 21 di maggio 1974», en *Diritto e Società*, 1975.
- A. BALDASSARE, «Il Referendum abrogativo dopo la sentenza di ammissibilità», en *Democrazia e Diritto*, 1978.
- , «Il Referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio», en *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di Governo*, a cura di Barile, Cheli, Grassi, Bologna 1982.
- A. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milán 1976.
- P. BARILE, «Realtà politica e realtà costituzionale nelle attuali tendenze legislative in materia di Referendum e ordine pubblico», en *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milán 1978.
- BASSO, «Una sentenza pericolosa», en *Il Messaggero*, de 20 de enero de 1978.
- E. BATELLI, «Le istituzioni di democrazia diretta», en *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, dir. por CALAMANDREI y LEVI, t. II, Florencia 1950.
- P. BERRETTA, «Garantismo e pluralismo istituzionale nell'istituto referendario», en *Democrazia e Diritto*, 1978.
- , «Il Referendum abrogativo negli sviluppi della prassi», en *Quaderni Costituzionali*, 1985.
- E. BETTINELLI, «Referendum abrogativo e riserva di sovranità», en *Politica del Diritto*, 1975.
- R. BIAGI GUERINI, «I modelli di Referendum statale come limite al Referendum regionale», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978, t. I.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Nápoles 1986.
- N. BOBBIO, «Democrazia rappresentativa e Democrazia diretta», en *Democrazia e partecipazione* (a cura di Quazza) Milán 1978.
- J. BRYCE, *Modern Democracies*, t. II, París 1924.
- M. CAPURSO, «I poteri de democrazia diretta», en *Annali dell'Università di Cagliari*, Padua 1972.
- S. CARBONARO, «Il Referendum nella Costituzione e negli Statuti delle Regioni ad ordinamento speciale», en *Studi in memoria di Exposito*, t. I, Padua 1972.
- P. CARETTI, «Sulle iniziative dirette alla modifica della legge di 25 maggio 1970, n. 352 e degli articoli 75 e 138 della Costituzione», en *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milán 1978.

- R. CARRE DE MALBERG, «Consideration sur la question de la combination du Referendum avec le parlamentarisme», en *Revue de Droit Public*, 1931.
- S. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padua 1972.
- V. CRISAFULLI, «In tema di limiti al Referendum», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978, t. I.
- F. CUOCOLO, «Note introduttive sul Referendum», en *Annali Facoltà di Giurisprudenza di Genova*, 1969.
- A. CHIAPPETTI, *La ammissibilità del Referendum abrogativo*, Milán 1974.
- , «Dubbi sulla legittimità di nuove limitazioni legislative del Referendum abrogativo», en *Il Politico*, 1976.
- E. DE MARCO, *Contributto allo studio del Referendum nel diritto pubblico italiano*, Padua 1974.
- M. DEVOTO, «La data de indizione del Referendum abrogativo», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972.
- P. FERRARI, «L'evolution du droit public italien en 1970», en *Revue de Droit Public*, 1971.
- S. FOIS, «Il Referendum como contrapotere e garanzia del sistema costituzionale italiano», en *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milán 1978.
- S. GALEOTTI, «L'ultimo ostacolo all'operatività del Referendum indetto e poi sospeso», en *Studi in onore di Chiarelli*, t. II, Milán 1969.
- A. DI GIOVINE, «Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza», en *Foro Italiano*, 1979, t. V.
- S. GRASSI, *Il Referendum nel Governo di Gabinetto*, Roma 1914.
- G. GUARINO, «Il Referendum e la sua applicazione al regimen parlamentare», en *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1947, t. I.
- M. GUILLAUME-HOFNUNG, «L'experience italienne du Referendum abrogatif», en *Revue internationale de Droit Comparé*, 1983.
- H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, Milán 1966.
- A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto internazionale*, Milán 1961.
- C. LAVAGNA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín 1985.
- M. LONGO, «Sull'interpretazione del secondo comma dell'articolo 37 della legge 25 maggio 1970, n. 352 sui Referendum», en *Giustizia Civile*, 1972, t. IV.
- M. LUCIANI, «Giuristi e Referendum», en *Diritto e Società*, 1978.
- A. MACCHI, «Il Referendum dell'8 novembre», en *Aggiornamenti Sociali*, 1987, n. 11.
- T. MARTINES, «Il Referendum negli ordinamenti particolari», en *Scritti Giuridichi in onore di Salemi*, Milán 1961.

- S. MERZ, «Sull'ammissibilità e sul sindacato di costituzionalità del Referendum abrogativo», in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1977.
- C. MORTATI, «Note introduttive ad uno studio sui partiti politici», in *Scritti giuridici in memoria di Orlando*, Padua 1957.
- , «Significato del Referendum» in *Rassegna Parlamentare*, 1960, t. V.
- , *Istituzioni di Diritto Pubblico*, t. II, Padua 1969.
- , Appendice a idem, Padua 1972.
- L. NEPPI MODONA, «La Corte protegge il popolo bambino», in *La Repubblica*, de 10 de febrero de 1978.
- V. ONIDA, «Principi buoni, applicazioni discutibili», in *Politica del Diritto*, 1978.
- A. PIZZORUSSO, «I controlli di ammissibilità del Referendum», in *Quaderni Costituzionali*, 1985.
- V. PROSPERETTI, «Intervento al Convegno indisolubilità del matrimonio e Referendum popolare», in *Iustitia*, 1970.
- U. RESCIGNO, «Referendum e istituzioni», in *Politica del Diritto*, 1978.
- , *Manuale elementare di Diritto Pubblico*, Bologna 1983.
- P. ROBERTO, «Corte Costituzionale e Referendum sulla caccia: una questione ancora aperta», in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1987.
- S. RODOTÀ, «Ordine pubblico e Referendum sulla dinamica del sistema politico», in *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milán 1978.
- , «Entra la Corte, esce il Referendum», in *La Repubblica*, de 20 de enero de 1978.
- G. ROLLA, «Primi cenni sulla funzione e natura giuridica dei promotori del Referendum abrogativo», in *Studi parlamentare e politica Costituzionale*, 1971, n. 14.
- , «Il Referendum abrogativo e l'esperienza del 21 di maggio 1974», in *Diritto e Società*, 1975.
- P. ROSSI, «Referendum abrogativo e prospettive di Riforma», in *Diritto e Società*, 1978.
- M. RUINI, *Il Referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milán 1953.
- E. SPAGNA MUSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Nápoles 1966.
- , *Diritto Costituzionale*, Padua 1976.