

## EL REFERÈNDUM. QÜESTIONS TEÒRIQUES I DE L'EXPERIÈNCIA ITALIANA

Massimo Luciani\*

### Sumari

1. El *referendum* no és una institució de democràcia *directa*
2. El *referendum* dins el sistema representatiu
3. Les dificultats d'empelt
4. El *referendum* en el joc polític

---

\* Massimo Luciani, professor ordinari d'institucions de dret públic, Facultat de Dret, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".  
Article rebut: 23.06.2008. Revisió: 7.07.2008. Data d'acceptació de la versió final: 29.07.2008.

## 1. El referèndum no és una institució de democràcia directa

Qualsevol reflexió sobre el *referèndum* ha de partir, inevitablement, del desenvolupament d'algunes premisses teòriques sobre la definició de la institució.<sup>1</sup> Des de fa alguns anys, de fet, s'ha estès la idea (avui repetida fins a l'avorriment, però constantment) que el *referèndum*, en les seves múltiples manifestacions, seria un instrument de la manifestació *directa* de la voluntat popular. Per a molts, a més, seria la institució de *democràcia directa* per excel·lència. Però no ho és pas: el constitucionalisme clàssic ho sabia molt bé, però la lliçó s'ha oblidat.

Probablement aquí ha gravitat el pes de l'aspra polèmica antiparlamentària (que va existir en gran part al segle XX i que se sent encara avui dia), fundada en la premissa que la representació seria un instrument de decisió insatisfactori i distorsionant de la *veritable* voluntat popular, amb la conseqüència que el *referèndum* s'ha enaltit com un mitjà de verificació de la *veritable* voluntat, que cal contraposar al seu pàl·lid i fal·laç simulacre parlamentari.

Però sigui quina sigui la raó de l'error, d'error es tracta i no crec que això es pugui posar en dubte.

És essencial recordar que en l'origen del constitucionalisme modern les idees sobre la noció de democràcia directa eren molt clares i que les compartien tant els liberals com els demòcrates. Així, Benjamin Constant veia l'exercici "directe" de la sobirania "en la deliberació a la plaça pública",<sup>2</sup> mentre que Rousseau vinculava l'exercici de la sobirania popular al fet que les deliberacions fossin preses pel "poble reunit".<sup>3</sup> Per a tots dos, en definitiva, la copresència física del poble és la senya essencial de la democràcia directa: i tenien raó.

La decisió referendària i la d'una assemblea popular, de fet, són profundament diferents, no solament per raons conceptuais, sinó també en teoria política, en dogmàtica jurídica, en tradició històrica, en sistema (polític). Pel que fa als perfils de la teoria política, es va dir de manera eficaç, fa més de 100 anys, que l'assemblea popular pressuposa la cohesió del subjecte col·lectiu titular de la sobirania, mentre que el *referèndum* pressuposa que "el poble està esmicolat, dividit, en els individus que el componen, que voten la llei amb vot particular com fan a les eleccions de representants".<sup>4</sup> Quant als perfils dogmaticojurídics, també aquí ja al començament del segle XX es va observar que el *referèndum* "és una declaració de voluntat de l'assemblea primària, que integra la voluntat d'un altre òrgan", mentre que l'assemblea popular "és l'òrgan legislatiu de l'Estat".<sup>5</sup> Pel que fa a la tradició històrica, és ben sabut que el desenvolupament del paradigmàtic *referèndum* suís és degut a la inaplicabilitat a escala federal de les antigues formes democràtiques cantonals i a la imitació de la *diversa* teoria revolucionària francesa del plebiscit,<sup>6</sup> de manera que entre l'antiga democràcia directa i el modern *referèndum* hi manca completament una "relació de continuïtat històrica"<sup>7</sup> i es pot ben dir que "el fenomen referendari no és cap residu anacrònic de la

<sup>1</sup> Les reflexions proposades en el text les desenvolupo amb més arguments en el meu *Commento all'articolo 75 della Costituzione italiana*, a *Commentario della Costituzione*, a cura de G. Branca i A. Pizzorusso, Bolonya - Roma, 2005, Zanichelli - Il Foro Italiano, espec. cap. I, al qual em remeto.

<sup>2</sup> B. CONSTANT, *Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, ara a *Principi di politica*, trad. it. d'U. Cerroni, Roma 1970, 221.

<sup>3</sup> J. J. ROUSSEAU, *Contracte social*, l. III, cap. XII.

<sup>4</sup> Les citacions en el text són de D. ZANICHELLI, *Il referendum*, a *Studi senesi*, 1896, 369 i s.

<sup>5</sup> T. PERASSI, *Il Referendum*, Roma, Armando di Fabio, 1911, 32.

<sup>6</sup> L. NEIDHART, *Plebiscit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke, 21.

<sup>7</sup> En aquest sentit, S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milà, Giuffrè, 2a ed., 1946, 247.

democràcia dels antics”, sinó “un producte de la democràcia dels moderns i dels contemporanis”.<sup>8</sup> Finalment, pel que fa a les raons del sistema (polític), la discontinuïtat referendària està vinculada a l'estructura específica del pluralisme, per com s'ha estructurat abans en la modernitat i després en la contemporaneïtat. Les societats pluralistes, de fet, es caracteritzen per l'articulació en grups, subjectes, col·lectius, cossos intermedis, específicament votats amb la —i capaç de— mediació entre els ciutadans i la decisió política.<sup>9</sup> En aquestes organitzacions socials és inevitable que existeixi una *interpositio* entre el poble i la decisió política. Encara que la decisió s'atribueix al poble mateix i a la seva “directa” manifestació de voluntat, la mediació, en realitat, sempre hi és present, sigui perquè l'opinió pública es forma i s'articula només gràcies a l'acció dels partits, dels grups, o almenys (sobretot quan els grups i partits són febles) dels mitjans d'informació; sigui perquè l'agenda política pot ser determinada només en mínima part *des de baix*; sigui perquè la pregunta sotmesa al poble és sempre decidida pels altres;<sup>10</sup> o bé sigui perquè la interpretació de la voluntat popular, una vegada aquesta s'ha manifestat, confia malgrat tot en subjectes institucionals o socials que saben perfectament quan i com manipular-la i —fins i tot— quan i com dur-la a terme.<sup>11</sup>

En altres paraules, no solament el *referèndum* no és una institució de democràcia directa, sinó que sembla històricament i lògicament discordant amb aquesta forma de govern. Històricament, perquè la institució referendària neix i es desenvolupa quan es consoliden assemblees representatives els membres de les quals, com a màxim, s'han de dirigir als representats per informar sobre les determinacions assembleàries (i s'hi dirigeixen *ad referendum*, justament). Lògicament, perquè una comunitat de ciutadans que pot decidir *a la plaça pública* no necessita una modalitat de decisió alternativa força menys eficaç (encara que només sigui perquè no consent la discussió durant la decisió i no permet l'ús de la facultat d'esmena). Per repetir el que va dir Sieyès en una memorable intervenció pronunciada a la Constituent revolucionària el dia 7 de setembre de 1789, només el “concurso immediat” dels ciutadans “caractérise la véritable démocratie” i aquest “concurso immediat” es fa únicament amb la reunió a la plaça pública, per tant el *referèndum*, que preveu un procediment completament diferent com el vot secret dels ciutadans separats entre si, segons un mètode que “no és democràtic, sinó que és una expressió de l'individualisme liberal”,<sup>12</sup> és un cas completament diferent.

El *referèndum*, per tant, no s'origina en la forma de govern democràticodirecta, sinó que s'ha de considerar com una institució (bé que —òbviament— no necessària) del règim representatiu.<sup>13</sup> Veurem més endavant que hi ha moltes raons perquè un règim representatiu tingui interès a preveure formes de

<sup>8</sup> P. V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bolonya, Il Mulino, 2003, 280.

<sup>9</sup> Finalment, F. BARBANO, *Pluralismo. Un lessico per la democrazia*, Torí, Bollati Boringhieri, 1999, 13 sg., però es tracta d'una clàssica adquisició (veg., en particular, la sintètica i eficaç definició de “pluralisme” que ofereix N. BOBBIO, *Pluralismo*, a *Dizionario di politica*, a cura de N. Bobbio i N. Matteucci, Torí, UTET, 1976, 717).

<sup>10</sup> Anàlogament, E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, ara a *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2a ed., 1992, 382.

<sup>11</sup> Com exactament observava, concretament sobre el *referèndum*, G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, a *Rass. dir. pubbl.*, 1947, I, 114, “El *referèndum* és una solució purament normativa, que no preveu cap mitjà directe per controlar l'execució de la mesura establerta”. Per a la concreta experiència italiana, que confirma aquestes observacions, M. FEDELE, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, 1994, 119.

<sup>12</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 5a ed., Berlin, Duncker u. Humblot, 1970, 244 (però veg. també 276 i s.). Realment sorprenent, doncs, que el mateix Schmitt sigui un teòric de les formes de govern representatiu (abusivament denominades) *immediates* (veg. p. ex., C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, cit., 246; ID., *Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit*, Hamburg, 1932, 12).

<sup>13</sup> Per ser precisos hauria de dir que el terme “democràcia directa” és un pleonasma i que l'expressió “democràcia representativa” constitueix un oxímoron: on hi ha democràcia, de fet, hi ha decisió popular directa (en el sentit indicat en el text), en canvi, on no hi ha representació no hi ha democràcia. És només la sedimentació dels usos lingüístics, per tant, que ens fa parlar avui de *democràcia representativa*.

referèndum i d'iniciativa popular, però també veurem que, tanmateix, l'empelt del referèndum en aquest sistema no és senzilla. La connexió necessària entre *referèndum* i representació, en altres paraules, no comporta per si mateixa una convivència pacífica entre el principi representatiu i el principi referendari.

## 2. El referèndum dins del sistema representatiu

Malgrat la nítida claredat dels conceptes típics de la reflexió dels clàssics, el debat constitucional del segle XX ha enfosquit les coses clares, ha exaltat els perfils opositius entre *referèndum* i representació i no ha entès el vincle del primer amb la segona. La tesi més extrema ha negat fins i tot la mateixa possibilitat de fer conviure sistema parlamentari i *referèndum*,<sup>14</sup> però qui no l'ha pensada d'aquesta manera ha admès la convivència, sí, però només per concloure que el *referèndum* hauria servit per limitar l'omnipotència parlamentària i per funcionar de suport del Govern *contra* el Parlament.<sup>15</sup> En totes dues perspectives, en definitiva, al *referèndum* se li negava tota possibilitat d'empelt pacífic en el tronc de la representació, especialment allà on aquesta s'havia organitzat en les formes del parlamentarisme.

D'aquesta doble —però interrelacionada— distorsió de perspectiva (identificació del *referèndum* com a instrument de democràcia directa; apriorística negació de la convivència pacífica del *referèndum* amb el parlamentarisme), atribuïble principalment al ja assenyalat (més o menys explícit) prejudici antiparlamentari, en deriva, a parer meu, la tendència a fer de cada *referèndum* una mena de judici de Déu, i a dramatitzar-ne els resultats. S'hi afegeix que (com veurem més endavant, referint-nos al paradigmàtic cas italià), en èpoques per a nosaltres encara més pròximes, l'exaltació indiscriminada de la voluntat referendària ha constituït una estratègia precisa d'algunes forces polítiques. I a còpia d'insistir en aquella exaltació s'ha arribat a creure-hi i després a conformar-se amb la creença: per dir-ho amb Quintilià, “fit ex his consuetudo, inde natura”.<sup>16</sup>

No obstant això, com va observar un prestigiosíssim constituent italià (em refereixo a Meuccio Ruini), “sistema representatiu parlamentari i *referèndum* popular són totes dues expressions del mateix principi de sobirania del poble”,<sup>17</sup> amb la conseqüència que la tesi de la incompatibilitat entre *referèndum* i representació parlamentària hauria necessitat que es demostrés i no solament que s'asserís apodícticament.

El reconeixement de la veritable naturalesa del *referèndum* també aclareix la inexactitud de la qualificació de les formes de govern que aparellen representació i *referèndum* com a “democràcies semidirectes”<sup>18</sup> o similars.<sup>19</sup> En realitat, quan en un sistema representatiu s'hi empelta el *referèndum* no

<sup>14</sup> Veg., p. ex., D. ZANICHELLI, *Il referendum regio*, a *Nuova Antologia*, 1892, 649: “el referèndum és ara, i serà sempre, una arma brandada pel poble contra les assemblees”; B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes*, a *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1931, II, espec. 334.

<sup>15</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, a *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1931, II, espec. 262 i s.

<sup>16</sup> *Institutio oratoria*, L. I, 2, 8.

<sup>17</sup> M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953, 26 (cors. ns.). Per al lector estranger val la pena recordar que Meucci Ruini, com a president de la Comissió, dels 75, encarregada d'elaborar el Projecte de Constitució sobre el qual després hauria discutit l'Assemblea, va ser protagonista absolut del naixement de la Constitució italiana.

<sup>18</sup> L'expressió és comuna entre els estudiosos de llengua francesa: cfr., p. ex., entre molt altres, M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, París, Sirey, 2a ed., 1929, 549; *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 13a ed., París, 1973, I, 77, 84; A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, 5a ed., 1972, 446; J.-M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, LGDJ, París, 1976, *passim*; E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausana, Inst. Dir. Publ. Univ. Lausanne, 1987, 45; gairebé tots els assajos recollits a DA, *Le référendum. Quel avenir?* (a cura de G. Conac - D. Maus), París, ESTH, 1990; M. GUILLAUME-HOFNUNG, *Le référendum*, 2a ed., París, 1994, 15; F. HAMON, *Le référendum. Étude comparative*, París, LGDJ, 1995, 129; S. BELAÏD, *Essai d'une théorie générale du référendum*,

tenim un tercer tipus de forma de govern, que es pugui considerar intermedi entre la democràcia directa i la democràcia representativa: com a màxim, es pot parlar d'un *submodel representatiu-referendari*, en què el poble té o bé el poder d'elegir els propis representants (i de controlar-ne l'actuació, amb facultat sancionadora), o bé el de participar amb les institucions apropiades en les decisions públiques, fins a poder acceptar-les també a través de votacions específiques.

En resum: val la pena remarcar que, lluny de ser una institució de la democràcia directa, el *referèndum* és una institució que té un sentit propi en el context de la representació i que es pot qualificar (no ja com a institució de democràcia directa, sinó) com a institució de participació popular, de tipus institucional (amb aquesta expressió entenc una participació que es practica per mitjà de les institucions previstes i regulades pel dret i que produeix efectes dirigits directament a les institucions).<sup>20</sup>

El *referèndum* ha adoptat, en les experiències constitucionals, les formes i els continguts més variats, de manera que s'ha fet difícil fins i tot donar-ne una definició compartida. En la meua opinió, però, es pot qualificar com un pronunciament popular, amb votacions per separat de cadascun dels ciutadans sobre qüestions determinades i jurídicament pertinents, plantejades en forma alternativa, encara que no necessàriament binària.<sup>21</sup> Es tracta, doncs, d'una votació popular de contingut no electoral, que es distingeix clarament d'altres formes de pronunciament popular amb les quals sovint es confon indegudament (les *deliberations* anglosaxones, que agradaven sobretot a Fishkin, les assemblees populars, la petició, les eleccions).<sup>22</sup> Per reprendre la coneguda terminologia alemanya, el *referèndum* (*Volksentscheid*) es pot

---

a *Référendum et démocratie*, a cura de H. Roussillon, PUSST, Tolosa, 1998, 17; J.-C. CABANNE, *Référendum et légitimité*, ivi, 57; J. GIUDICELLI, *La Cour constitutionnelle italienne et le référendum abrogatif*, tesi de doctorat mecanografiada, Toló, 2002, 2; L. FAVOREU (curador), *Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 2003, 506, però la seva *invenció*, segons P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, París, Gallimard, 2000, 249, remuntaria a J. BARTHELEMY - P. DUEZ, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, París, 1926. Ja bastant abans, però, A. ESMEIN, "Deux formes de gouvernement", a *Rev. Dr. publ.*, 1894, I, 25, havia parlat de forma de govern "semirepresentativa" (que, caracteritzada no sols respecte del *referèndum*, sinó també d'altres institucions radicalment alternatives a les clàssicament representatives, segons ell tenia com a únic objectiu el de "traslladar i executar amb la major exactitud possible la voluntat real de la nació"). També R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, París, Sirey, II, 1922, 381, va compartir la terminologia proposada per Esmein, però la seva posició es distingeix per almenys dues raons: perquè entre les característiques necessàriament típiques del règim semirepresentatiu no va incloure el *referèndum* (sinó en tot cas la dissolució i el sistema electoral proporcional); perquè va explicitar el fet que "semirepresentatiu" era més correcte que "semidirecte", perquè en aquell règim els principis fonamentals segueixen sent els relacionats amb la representació política (*ibid.*, 383 nt. 17).

En diuen «halb-direkte Demokratie» (seguint la doctrina francesa) en part de la literatura en llengua alemanya (cfr., p. ex., M. IMBODEN, *Die politische Systeme*, Basel, 1962, 35). Cal recordar, d'altra banda, que l'opinió segons la qual la parella representació/*referèndum* hauria donat vida a una *tercera* forma de govern democràtic, diferent tant de la que es fonamenta en les assemblees populars, com de la purament representativa, ja havia estat sostinguda per G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Springer, 3a ed., 1929, 728 i s.

<sup>19</sup> Penseu en la "referendum democracy" de què parlen M. MENDELSON - A. PARKIN, *Introduction: Referendum Democracy*, a *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation a Referendum Campaigns*, a cura dels mateixos autors., Houndmills, Palgrave, 2001, 1 i s.

<sup>20</sup> Precisament perquè les característiques són les dues de què s'ha parlat (i no solament la primera), en el text es parla de participació "institucional" i no pas "institucionalitzada".

<sup>21</sup> És difícil veure per què no s'hauria de definir com a *referèndum* una pregunta en la qual es plantejessin a l'electorat tres o més alternatives, per exemple, entre més projectes normatius (per a aquesta crítica, anàlogament, B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, a *Dir. soc.*, 1992, 429).

<sup>22</sup> Val la pena aturar-se ràpidament en els mecanismes de democràcia *deliberativa*. Aquests, d'acord amb l'estudiós que més ha donat suport a la causa, preveuen que, per resoldre qüestions controvertides, es procedeixi: a) a la identificació d'una "mostra" representativa dels ciutadans, de les més variades procedències socials i opinions polítiques; b) a l'organització d'un míting d'alguns dies (segons la dificultat de la qüestió); c) a una discussió oberta i lliure entre els diversos participants; d) a l'assumpció, al final, d'una determinació compartida per la majoria (veg., sobre la qüestió, J. S. FISHKIN, *Democracy and Deliberation*, New Haven i Londres, Yale University Press, 1991, 2 i s.; B. ACKERMAN - J. S. FISHKIN, *Deliberation Day*, a *Debating Deliberative*

considerar com una espècie del gènere de consultes populars (*Volksabstimmungen*), juntament amb l'altra espècie contraposada, la iniciativa (*Volksbegehren* i *Volksentscheid durch Volksbegehren*).<sup>23</sup>

Precisament la iniciativa popular és, en realitat, la institució que més sovint es confon amb el *referendum*. A Itàlia, en particular, la doctrina s'ha tret de l'article 70 de la Constitució, que confereix també a una fracció del cos electoral el poder d'iniciativa en la formació de les lleis. En la tradició del dret constitucional, però, la iniciativa popular és totalment diferent i realment no coincideix amb la iniciativa de les lleis prevista per la disposició suara esmentada. La iniciativa popular, de fet, és un procediment en el qual una fracció del cos electoral pot proposar directament una certa mesura (que generalment és una llei, de manera que en aquests casos es parla precisament d'"iniciativa legislativa"), amb la finalitat que es pronunciï sobre aquesta proposta la totalitat del cos electoral. La iniciativa pot ser *directa*, en cas que el pronunciament de tot el cos electoral seguís automàticament a la iniciativa, o *indirecta*, en cas que el pronunciament intervingués només quan les autoritats normalment competents en l'adopció de la mesura no haguessin actuat conformement a la voluntat dels promotors. La iniciativa específicament legislativa, al seu torn, pot ser *genèrica* o *elaborada*, segons que el cos electoral sigui cridat per aprovar només principis generals (destinats a ser posats en disposicions normatives pels òrgans de la representació), o bé un text normatiu ja acabat i articulat (aquesta alternativa és prevista, per exemple, pel text de l'article 139, apartat 2, de la Constitució suïssa de 1999 —abans de la revisió de 2003— sobre la iniciativa per a la revisió parcial de la Constitució, segons el qual "La iniciativa popular per a la revisió parcial pot ser formulada com a proposta genèrica o projecte elaborat").

Siguin quines siguin les seves formes, en principi, la iniciativa popular és molt diferent del *referendum*. A la pràctica, però, les coses poden ser més complexes, de manera que no falten exemples d'institucions que tenen una posició incerta. Per tant, només el *referendum* abrogatiu italià, que és clarament diferent d'una típica iniciativa popular, queda fora del model clàssic de *referendum* legislatiu (perquè no s'insereix en el procediment de formació de la llei) i s'acosta a la iniciativa popular (perquè pot ser requerit per una fracció del cos electoral).<sup>24</sup>

El *referendum* abrogatiu italià mereix, doncs, una doble qualificació. És assimilable a una *iniciativa legislativa popular* perquè l'activació del procediment referendari correspon (també) a una fracció del cos electoral i perquè el poble és cridat a pronunciar-se sobre una proposta legislativa provinent en general de baix (encara que sigui merament abrogativa). Tanmateix és *referendum legislatiu* perquè pressuposa un acte previ (legislatiu) de la representació que s'ha de conservar o *eliminar*. Això, naturalment, a condició de definir com a "legislatiu" no només el *referendum* que consent que el cos electoral manifesti la pròpia voluntat sobre un projecte de llei aprovat pels òrgans representatius (amb facultat d'acceptar-lo o rebutjar-lo), sinó també el que consent de pronunciar-se sobre un acte ja perfect o dotat de la força de la llei (amb facultat de confirmar-ne l'eficàcia o de revocar-lo o abrogar-lo).<sup>25</sup>

---

*Democracy*, a cura de J. S. Fishkin i P. Laslett, Malden i Oxford, 2003, 7 i s.). És evident que aquesta tècnica de decisió, imaginada (no cal dir amb quant de fonament) com una espècie de restauració de la democràcia directa en formes adaptades a les grans comunitats polítiques (en aquest sentit veg. J. S. FISKIN, *Democracy and Deliberation*, cit., espec. 54 i s.), no té cap punt en comú amb el *referendum*.

<sup>23</sup> Són emblemàtics, a aquest propòsit, els títols de dos assaigs clàssics de C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Berlín i Leipzig, de Gruyter, 1927, i W. MERK, *Volksbegehren und Volksentscheid*, a *AöR* 1930, 83 i s.

<sup>24</sup> També estudiosos prudents com Butler i Ranney, després de distingir entre *referendums by popular petitions* i *popular initiatives*, han classificat el *referendum* abrogatiu italià entre les segones i no entre els primers: D. BUTLER - A. RANNEY, *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., 1978, 13 i 230.

<sup>25</sup> No és diferent la definició donada per E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Pàdua, Cedam, 39.

### 3. Les dificultats de l'empelt

Si bé —com s'ha vist— no té cap veritable raó d'estar fora d'un ambient representatiu, en aquest ambient el *referèndum* (així com les altres institucions de democràcia participativa) no s'empelta pacíficament.

La metàfora de l'*empelt* és deguda a la justa (bé que sovint no explicitada) idea que el *referèndum* no és cap altra cosa que una *branca participativa* a empeltar (precisament) en un *tronc representatiu*. L'element essencial de la forma de govern, doncs, segueix sent el principi representatiu, però —com veurem— el *referèndum* actua com a correctiu d'algunes de les seves possibles disfuncions.

La qüestió de l'*empelt* és exposada, amb claredat, sobretot —en una obra ara ja antiga— per Giuseppe Grassi i, posteriorment, per Meuccio Ruini.<sup>26</sup> Ambdós havien entès bé que la mera existència de la *possibilitat* d'un *referèndum* hauria pogut alterar el funcionament de la representació i van plantejar la qüestió realment central: quina disciplina jurídica s'ha d'adoptar per maximitzar el rendiment del *referèndum* i minimitzar els riscos del fet que aquest determini el trastorn del sistema representatiu? Un interrogant, aquest, que evidentment havia i ha de passar comptes amb la condició concreta politicoinstitucional de l'ordenament de referència, perquè és evident que en un sistema representatiu en el qual els mecanismes de responsabilitat i capacitat de resposta funcionen i els partits estan fermament presents i legitimats en la societat civil, el *referèndum* i la iniciativa popular poden ser absorbits fàcilment, mentre que en un sistema fragmentat i amb partits febles, amb un feble consens per a les institucions representatives, l'evocació de la participació popular pot alterar molt profundament el joc polític fins a desestabilitzar la forma de govern.

El que sembla cert és que també hi ha límits *quantitatius* en la utilització del *referèndum* i la iniciativa popular, especialment quan tenen funció legislativa. És coneguda la proposta de la *direkte Gesetzgebung durch das Volk*, proposada per Moritz Rittinghausen al voltant de mitjan segle XIX, però també se sap que aquella proposta va ser concebuda precisament per introduir una alternativa al sistema representatiu, que es va considerar favorable a les exigències de la burgesia i contrari a les del moviment obrer i dels partits socialdemòcrates. Aquesta pretenia, doncs, contraposar-se al sistema representatiu, no pas corregir-lo. A més, la *direkte Gesetzgebung durch das Volk* era totalment diferent del *referèndum*, que Rittinghausen, de fet, refusava expressament, ja que només una veritable legislació popular hauria pogut donar veu a la veritable voluntat dels ciutadans.<sup>27</sup> En realitat, si es vol continuar en el sistema representatiu, al *referèndum* i a la iniciativa popular no se'ls pot reconèixer un espai que sigui tan gran com per marginar les institucions representatives.

Sorgeixen, però, en aquest punt, molts interrogants. Val la pena considerar segura la (positiva) solució de dues qüestions preliminars: que les institucions representatives hagin de ser conservades i que encara

<sup>26</sup> Després de Giuseppe Grassi (G. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, Roma, Eredi Befani, 1913), de fet, serà, després de la Segona Guerra Mundial, M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., 13, qui la tornarà a proposar de la manera més clara: "avui no és possible un règim de democràcia directa [...] la democràcia és essencialment representativa; i només es poden fer contemperaments i, com diuen, 'empelts' de democràcia directa". El tema de l'"empelt", adduït per Ruini, serà reprès constantment per la doctrina italiana (per l'especial consciència de la qüestió destaquen les reflexions de C. MEZZANOTTE – R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, a *Dem. dir.*, 1981, espec. 63 i s., els quals, d'altra banda, semblen sobrevalorar l'originalitat de les aportacions a aquest tema, en el seu moment, de Carré de Malberg).

<sup>27</sup> M. RITTINGHAUSEN, *Ueber die Organisation der direkten Gesetzgebung durch das Volk*, a *Social-demokratische Abhandlungen*, Viertes Heft, Köln, ed. per l'A., 1870, 27.

continuïn sent essencials, tot i que es parli, cada vegada més, de crisi de la representació.<sup>28</sup> Intento, per contra, de proporcionar, de forma extremament sintètica i esquemàtica, alguns motius de reflexió sobre un altre interrogant, relatiu a la funció que el *referendum* pot tenir en el context del sistema representatiu, amb la finalitat de millorar-ne el funcionament.

Amb aquest propòsit, és fàcil constatar que la doctrina s'ha esplaiat plantejant hipòtesis de reconstrucció de les funcions del *referendum*, identificant-s'hi en particular les següents:

a) remei a l'arbitri de la majoria, com a mitjà de protecció de minories<sup>29</sup> o de preservació dels valors més profundament compartits per la majoria de ciutadans<sup>30</sup>

b) contralímit al principi proporcionalista<sup>31</sup>

c) remei a la partitocràcia<sup>32</sup>

d) instrument per fer valer la responsabilitat política de parlaments i governs<sup>33</sup>

e) institució d'estabilització del Govern<sup>34</sup>

f) límit a l'excessiu poder de les assemblees electives, també amb caràcter de *contrapoder* popular<sup>35</sup>

g) instrument de verificació (de la conformitat entre representants i representats) i control (de la correspondència entre les opcions del cos electoral i la seva traducció-actuació legislativa)<sup>36</sup>

<sup>28</sup> Remeto, a aquest propòsit, a les consideracions desenvolupades en el meu *Commento all'articolo 75 della Costituzione italiana*, cit., respectivament 50 i s. i 66 i s.

<sup>29</sup> Entre molts altres, G. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, cit., 11, que veia en el referendum un "mitjà de defensa [...] del partit que perd les eleccions generals"; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9a ed., Pàdua, Cedam, 1976, II, 838 (el mateix autor precisa, a C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, a *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, Pàdua, 1957, vol. II, ara a *Raccolta di scritti*, Milà, Giuffrè, 1972, vol. III, 384, que el referendum posa remei a l'arbitri de la majoria perquè actua de controforça i de poder d'aturament); G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, cit., 51 (però amb moltes reserves crítiques).

<sup>30</sup> C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, a *Studium*, n. 7-8 del 1947, ara a *Raccolta di scritti*, cit., vol. I, 473 nt. 2;

<sup>31</sup> C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, cit., 473 (es demostra ja aquí un cert —justificat— eclecticisme de la posició de Mortati, propens a reconèixer una variada pluralitat de possibles funcions del referendum); G. F. CIAURRO, *Gli istituti della democrazia*, Milà, Giuffrè, 1973, 90; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, a *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torí, UTET, 1997, 505.

<sup>32</sup> Els primers punts en aquesta direcció ja són a M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., 27. Veg., després, C. MORTATI, *Significato del referendum*, a *Rass. parl.* 1960, 63 i s., i molts d'altres. Paradigmàtiques, en aquest sentit, són les posicions del moviment populista americà (sobre el qual vegeu les lúcides consideracions de R. HOFSTADTER, *L'età delle riforme: da Bryan a F. D. Roosevelt*, trad. it. de P. Maranini, Il Mulino, Bolonya, 1962, espec. 202 i s.). La polèmica antipartits, d'altra banda, és una constant del moviment a favor de la democràcia directa (veg., per tots, V. CONSIDERANT, *La solution ou le gouvernement direct du peuple*, París, A la Librairie Phalansterienne, 1851, rist. anast. Osnabrück, Zeller, 1978, 40).

<sup>33</sup> C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torí, UTET, 6a ed., 1985, 312; G. M. SALERNO, *Il referendum*, Pàdua, Cedam, 1992, 298.

<sup>34</sup> F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, a *Studi ventennale*, Firenze, Vallecchi, 1969, vol. VI, 182 i s.; P. BERRETTA, *Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi*, a *Quad. cost.*, 1985, 369.

<sup>35</sup> Amb variats matisos, entre molts d'altres, G. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, cit., 29; A. ORIGONE, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, a *Studi economico-giuridici della Fac. di Giur. di Cagliari*, Milà, Giuffrè, 1937, 137 i s.

Veg. també, fora d'Itàlia, G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, trad. it. de S. Cotta, Milà, Comunità, 1950, 307, però termes d'un reequilibri a favor del govern; G. FERRIÈRE, *Dissolution et référendum*, a *Rev. dr. publ.*, 1946, 414, 434, en termes, per contra, de l'obertura al directe pronunciament popular. Encara abans, aquesta hipòtesi va ser proposada per A. ESMEIN, *Deux formes de gouvernement*, cit., 40 i s., però en termes absolutament crítics i en el context d'una desconfiança radical en la confrontació de la institució referendària.

També en Kelsen el *referendum*, juntament amb la justícia constitucional (el desenvolupament de la qual —com s'ha observat— els darrers anys s'ha fet paral·lelament al del referendum: cfr. A. LA PERGOLA, *Allocution d'ouverture*, DA, *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, Estrasburg, Consell d'Europe, 1996, 7), té funcions de moderació del parlamentarisme (cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, ara a *La democrazia*, trad. it. de G. Melloni, 4a ed., Bolonya, Il Mulino, 1994). L'òptica kelseniana, però, és completament diferent de la dels autors que han vist en el *referendum* també un instrument de reequilibri de la balança dels poders a favor de l'executiu.

h) mecanisme per estimular la comprensió més clara de les exigències generals per part de les forces polítiques<sup>37</sup> i de l'acció de les institucions<sup>38</sup>

i) instrument d'educació política del poble<sup>39</sup>

l) canal d'integració social i de legitimació de les institucions<sup>40</sup>

m) element dinamitzador de les formes de govern fundades en la representació<sup>41</sup>

n) multiplicador de la pluralitat dels canals de decisió.<sup>42</sup>

Val la pena dir que en totes aquestes hipòtesis reconstructives hi ha un bocí de veritat, per la senzilla raó que el *referèndum* és una institució polivalent. No només això: les funcions varien —també— segons el

<sup>36</sup> En aquest sentit, després de les paraules de K. KAUTSKY, *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart, Dietz, 1893, 120, i les reflexions de C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, cit., 9 (que, d'altra banda, considera que aquesta funció de control caracteritza la iniciativa popular, més que el *referèndum*), i G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, cit., 306, veg. amb varietat d'accents, G. FERRIÈRE, *Dissolution et référendum*, a *Rev. dr. publ.*, 1946, 414, 420 i *passim*; C. CARBONE, *La competenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo*, a DV, *La Corte costituzionale*, Roma 1957, 603; S. GALEOTTI, *Esigenza e problemi del referendum*, a DA, *Indissolubilità del matrimonio e referendum popolare*, Milà, Giuffrè, 1969, 57; DA, *Controlli costituzionali*, a *Enc. dir.*, vol. X, Milà, Giuffrè, 1962, 337 i s.; R. NANIA, *Referendum e sovranità popolare*, a *Dir. soc.*, 1974, 663; G. ZAGREBELSKY, *Relazione al Secondo Convegno giuridico del Gruppo parlamentare radicale su Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzione e poteri della Corte di cassazione e della Corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, Informe taquigràfic provisional, Roma, Piramide, 1978 (ciclostil), 37 i s., i molts d'altres.

<sup>37</sup> En aquest sentit (amb l'accent posat, precisament, en el moment del coneixement més que en el de l'acció), C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, cit., 473.

<sup>38</sup> Veg., a més del conegut estudi d'A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: i referendum "di stimolo" e i "referendum di rottura"*, a DA, *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milà, Bompiani, 1978, 157 i s., p. ex., C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., 312. Aquesta doctrina (veg. a més A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica*, cit., espec. 161) contraposa els *referèndums* d'estímul als *referèndums* de ruptura principalment perquè, mentre que en els primers els promotors es preocupen també del resultat positiu o negatiu de la consulta, en els segons l'objectiu "consisteix en la creació d'un cert moviment d'opinió, mentre que la victòria en el *referèndum* és relativament indiferent" (amb aquest propòsit, sembla que la posició de Pizzorusso hagi estat malinterpretada per A. BALDASSARRE, *Relazione, a Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, cit., 166).

<sup>39</sup> Després de G. GRASSI, *Il Referendum nel governo di Gabinetto*, cit., 111, molts han sostingut aquesta posició (veg., p. ex., T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milà, 1960, ara a *Opere*, t. II, Milà, Giuffrè, 2000, 352). Ja bastant abans, però, fora d'Itàlia la relació biunívoca entre l'extensió de les formes de participació popular a la legislació i educació pública va ser indicada per T. CURTI, *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung (zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie)*, Zurich, Schröter, 1885, 11. Sobre la funció educativa del referèndum, M. HAURIUO, *Précis de droit constitutionnel*, cit., 550; G. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, cit., 296; J. BRICE, *Democrazie moderne*, trad. it. de L. Degli Occhi, Milà, Mondadori, 1953, 286 (que veia el "mèrit més incontestable" de la legislació popular directa en el fet de no tenir iguals "com a instrument d'instrucció política pràctica"); M. Y. OSTROGORSKI, *Democrazia e partiti politici*, trad. it. de G. Quagliariello, Milà, Rusconi, 1991, 662; en la literatura més recent, entre molts d'altres, I. BUDGE, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, 10.

<sup>40</sup> D. BUTLER - A. RANNEY, *Referendums*, cit., 18 i 24; A. DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, ara a *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, Cedam, 2001, 182; F. DELPÉRÉE *Referendum e ordinamenti costituzionali*, a *Referendum*, a cura de M. Luciani i M. Volpi, Roma-Bari, Laterza, 1992, 47; M. FEDELE, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, 1994, IX; M. SETÄLÄ, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Houndmills & New York, MacMillan & St.Martin's Press, 1999, 161; Y. PAPADOPOULOS, *Democrazia e referendum*, a *Riv. it. sc. pol.*, 1995, 209; F. HAMON, *Le référendum*, cit., 50 i s.

<sup>41</sup> Algunes primeres consideracions a propòsit d'això van ser presentades a M. LUCIANI, *Le possibilità di introduzione nella Costituzione italiana di forme di legislazione popolare*, informe al Congrés *Verso l'autodeterminazione delle cittadine e dei cittadini*, celebrat a Bolzano, els dies 17 i 18 de maig de 1996, inèdita, i a *Referendum e forma di governo*, a *Quaderno n. 7 - Seminario 1996*, a cura de l'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torí, Giappichelli, 1997, 100. Així mateix, A. DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica*, cit., 170. No sembla diferent la posició de L. VOLPE, *Potere diretto e potere rappresentativo*, Bari, Cacucci, 1992 - ed. provv. -, spec. 234 i s. i d'altres autors. En la doctrina politològica, Y. PAPADOPOULOS, *Democrazia e referendum*, cit., 212.

<sup>42</sup> E. BETTINELLI, *Itinerari*, cit., 520; A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale*, cit., 473. Més que una funció és, aquesta, una realitat del *referèndum* per C. EMERI - C. BIDEGARAY, *Du référendum négatif*, cit., 75.

*tipus de referendum* de què es tracta. El *referendum* constitucional, el consultiu, el *legislatiu* (tots, a més a més, al seu torn articulables en diverses formes de funcionament i per a diferents nivells territorials) no serveixen necessàriament el mateix objectiu (i no parlo pas —per les raons ja vistes— de la iniciativa popular).

Per aclarir la qüestió, assumeixo l'experiència italiana com a paradigmàtica, també perquè, entre els països en què les institucions participatives no tenien una tradició important (al contrari de Suïssa o dels Estats Units), aquesta ha tingut després de la Segona Guerra Mundial el desenvolupament més impetuós.

i) El *referendum* constitucional, tal com va ser dissenyat per la Constitució italiana (l'article 138 preveu que el puguin sol·licitar 500.000 electors, cinc consells regionals o una cinquena part dels membres de cada Cambra si, en segona deliberació per part de les cambres, una llei constitucional o d'esmena constitucional s'ha aprovat amb una majoria superior a l'absoluta, però inferior a la de dos terços), té una funció evident de protecció de la Constitució. Es tracta, doncs, d'un instrument d'*oposició*, posat a disposició de les minories (fortament motivades i organitzades) que tenen la intenció de capgirar en el terreny de la votació popular el resultat de la votació parlamentària. Que això és així es demostra per la natura facultativa de la consulta, pel conferiment de la iniciativa a una fracció minoritària d'electors o de parlamentaris, i també per la manca de previsió del *quòrum* de participació per a la seva validesa,<sup>43</sup> que justament permet que les minories capaces de mobilitzar la pròpia base prevalguin sobre una majoria tèbia o passiva.

Certament, la votació referendària està subjecta a la regla de majoria, però si és evident que el *referendum* el guanya els que són més, això no impedeix que, per la seva posició en el sistema i per la seva disciplina jurídica concreta, aquest ofereixi prestacions no majoritàries (dit altrament: una cosa és el *principi de majoria* i una altra, la *lògica majoritària* d'una institució o d'un règim polític).

En qualsevol cas, el *referendum* constitucional no va ser concebut pels constituents italians com un instrument per plebiscitar les opcions de la majoria parlamentària (després de l'experiència del feixisme, de fet, la desconfiança per la distorsió plebiscitària dels mecanismes de producció del consens era màxima) i per tant no és casualitat que la doctrina italiana més amatent hagi criticat força l'opció de la (llavors) majoria de govern de sotmetre al vot popular, amb una veritable i adient crida al poble, la reforma del títol V de la Constitució, que després passaria a ser **la l. cost. n. 3 del 2001**.<sup>44</sup>

De fet, la funció d'*oposició* al *referendum* constitucional es va manifestar amb tota la seva força en la consulta del 25 i 26 de juny de 2006, quan, amb una amplíssima majoria (i una alta participació de votants), va ser rebutjada una radical (i tècnicament força discutible) reforma de la Constitució aprovada per la majoria de centredreta d'aleshores.

ii) Pel que fa al *referendum* consultiu, alguns autors han qüestionat fins i tot la institució radicalment, negant que es puguin demanar als ciutadans *parers* i no pas *decisions*, amb la conseqüència o bé de negar el dret de ciutadania en el sistema al *referendum* consultiu, o bé (al contrari) d'atribuir-li efectes sempre vinculants. En realitat, les coses són una mica més complexes, ja que: *a*) no s'ha dit de cap manera que el titular de la sobirania estigui obligat a haver d'actuar sempre com a tal; *b*) l'article 1, apartat 2, de la Constitució italiana disposa que el poble exerceix la seva sobirania “en les formes i dins els límits de la

<sup>43</sup> Aquest natura d'*oposició* i conservadora del *referendum* constitucional, en particular amb funció de tutela de les minories, s'evidencia per la gran majoria de la doctrina italiana, a partir de l'assaig clàssic de G. GUARINO, *La revisione della Costituzione - Il Referendum*, a *Rass. dir. pubbl.*, 1948, 130 i s.

<sup>44</sup> En aquest sentit, G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e “qualità” della Costituzione*, a *Teoria del diritto e dello Stato*, 2002, n. 1, 119 i —més cautament— P. PASSAGLIA, *L'art. 138 Cost. ed il referendum del 7 ottobre 2001*, a *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione* (a cura de S. Panizza e R. Romboli), Torí, Giappichelli, 2002, 174.

Constitució”, de manera que no són actes d'exercici de sobirania les intervencions del poble dutes a terme fora d'aquelles formes, c) el poble *sap*, en el moment que és cridat a un *referèndum* consultiu, quin és el valor jurídic manifestat, cosa que també influeix en el comportament dels votants (a partir de la seva participació), de manera que seria arbitrari (i *abusiu en les confrontacions del poble mateix*) atribuir efecte vinculant a una consulta que els mateixos votants no reconeixen *ab initio* com a dotada de possibilitat semblant.

Un *referèndum*, en definitiva, pot legítimament limitar-se a sol·licitar l'opinió, i no a la decisió popular, sense que així es determinin efectes *jurídicament* vinculants. Una qüestió diferent és, naturalment, la dels efectes *polítics* del *referèndum* consultiu, però aquests varien segons el context, l'índex de participació, la naturalesa de la pregunta, etc.<sup>45</sup>

iii) Pel que fa al *referèndum legislatiu*, la meua opinió és que sobretot les dues darreres possibles funcions del *referèndum* identificades per la doctrina (el *referèndum* com a element dinamitzador de les formes de govern basades en la representació i el *referèndum* com a multiplicador de la pluralitat de canals de presa de decisions) són, en aquest cas, importants i vitals.

Quant a la funció de dinamització, és ben coneguda (i ha estat destacada principalment per Fraenkel)<sup>46</sup> l'empremta elitista i *aristocràtica* que té en origen el règim representatiu. El desenvolupament dels partits de masses va moderar primer i capgirar després aquesta empremta, però des dels anys noranta del segle passat la crisi d'aquests partits ha fet augmentar d'una manera desproporcionada els riscos de tancament i d'autoreferencialitat de la classe política, i ha fet molt difícil per a la representació rebre les peticions fetes des de baix i traduir-les en opcions eficaces i compartides d'orientació política. En aquest context, les institucions participatives, amb el *referèndum* al capdavant, poden ser un correctiu útil, que incideixin en la determinació dels temps i dels continguts de l'agenda parlamentària i, en general, política.<sup>47</sup> Sovint, de fet, algunes qüestions es consideren rellevants per part de l'opinió pública, però són sistemàticament deixades de banda per les institucions representatives, de manera que el *referèndum* pot servir per posar remei a la separació entre societat política i societat civil.

Quant a la funció de produir una posterior i més rica articulació del pluralisme de decisió, es pot ben dir que, a primera vista, aquesta sembla fins i tot paradoxal. Que el *referèndum* pugui ser un instrument de multiplicació garantista de les seues de decisió sembla estrany, si es considera que el pronunciament referendari és la *veritable* veu de la voluntat popular i que gaudeix d'un valor afegit de legitimació, desconegut de la voluntat mediatitzada pels representants, fins al punt de conferir-li la capacitat d'arrossegar qualsevol decisió o voluntat contrària. Ja hem vist, però, que aquesta premissa és falsa: tota votació popular coneix les mediacions i tota votació popular ha de ser interpretada. No sols això. Com s'ha observat de manera efectiva, abans que el poble es formuli la pregunta sobre la qual pronunciar-se, una voluntat respecte a aquesta pregunta —lògicament— no existeix (“il n'y a pas de volonté inexprimée du groupe”).<sup>48</sup> La

<sup>45</sup> Anàlogament, D. BUTLER - A. RANNEY, *Referendums*, cit., 17; J.-M. DENQUIN, *Référendums consultatifs*, a *Pouvoirs*, 1996, n. 77, 92.

<sup>46</sup> E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen, 1958.

<sup>47</sup> La participació en la determinació de l'agenda política és un dels cinc criteris “que el govern d'una associació hauria d'honorar per tal de satisfer l'exigència d'un dret igual per a tots els membres a participar en les decisions sobre les estratègies”, proposats per R. A. DAHL, *Sulla democrazia*, trad. it. de C. Paternò, Roma-Bari, Laterza, 2000, 41 (cors. ns.).

<sup>48</sup> J.-M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, cit., 244. Encara és més profund, negant la possibilitat de la voluntat independent no sols del grup, sinó de l'individu mateix, P. ROSANVALLON, *La démocratie inachevée*, cit., 275: tota manifestació de voluntat és sempre resposta a una acció prèvia, és sempre “reflexiva” i no és un atribut ontològic de l'individu (però només té sentit en una dimensió dialògica). En conseqüència, “il y a pour cette raison toujours un tiers interpellateur-organisateur, même s'il n'existe parfois que de façon masquée et cachée” (cursiva a l'original).

voluntat popular, de fet, es forma *només* davant la pregunta concreta i es manifesta *només* en el context polític estructurat en la confrontació entre els partits. Per consegüent, reduït a la seva veritable dimensió, vist com *un* dels instruments de manifestació de la voluntat popular, el *referèndum* pot ser interpretat harmònicament com un element de la complexa arquitectura garantista de les democràcies madures, basades igualment en el principi d'igualtat i en el de llibertat.

#### 4. El referèndum en el joc polític

L'observació que precedeix permet d'endinsar-se millor en la qüestió de la relació entre el *referèndum* i la política de partits.

Un vici freqüent de les anàlisis del referèndum, sobretot per part dels juristes, és precisament l'absència del seu enquadrament dins les coordenades de la confrontació entre els actors diaris de la política: els partits. Això és, en efecte, sorprenent, si es té en compte que només les teories més convincents de les formes de govern es basen en el "format" i en l'estructura del sistema de partits per identificar les modalitats concretes de funcionament de les experiències constitucionals singulars.<sup>49</sup>

Si, en canvi, dirigim la mirada a les relacions entre sistema de partits i *referèndum*, podem comprendre la veritable essència del funcionament de la institució en els sistemes representatius. No és aquest el moment d'arriscar-se a una mena de modelatge d'aquestes relacions, però es poden formular algunes observacions generals, sobretot en la perspectiva que ofereix el cas italià (i si aquí s'assumeix l'experiència italiana com a paradigmàtica —convé reiterar-ho— no és tant per la nacionalitat de l'autor, sinó per l'absoluta peculiaritat de la utilització del *referèndum* a Itàlia des de mitjan anys setanta).

Durant molt de temps, com a demostració de les dificultats d'*empelt* ja assenyalades al tronc representatiu, les forces polítiques deixen el *referèndum* en els llimbs de la no-aplicació constitucional. Sobretot el partit de majoria relativa (la Democràcia Cristiana [DC]) no té cap interès en l'aplicació dels articles 75 i 138 de la Constitució (que preveuen —respectivament— el *referèndum* abrogatiu i el constitucional), perquè el sistema polític es va ordenar de tal manera que li garanteix una posició de centralitat sigui quina sigui la fórmula de govern concreta (tant en la de centredreta, com en la de centreesquerra, sempre és la DC la destinada a ser l'eix de la majoria). I les prestacions dinamitzadores del *referèndum*, naturalment, no són apreciades per qui treu rendiment per a la seva posició de la fixació o viscositat de les relacions politicopartidistes. Al mateix temps, el partit més gran de l'oposició (el Partit Comunista Italià [PCI]) no té en el seu patrimoni cultural la tradició d'un particular interès per les institucions de participació i és per això que no arriba a la DC i la majoria de govern, i li demana l'aplicació, en això, de la Constitució. El *referèndum*, doncs, es veu com un potencial element de divisió social i de contraposició política, que realment no s'harmonitza amb el *desgel* de les relacions entre centristes i esquerra i amb l'inici del llarg procés de confrontació i alhora de col·laboració entre DC i PCI.<sup>50</sup>

A la llei sobre el *referèndum*, doncs, s'hi arriba només per un càlcul precís *de partit i parlamentari*. Un fort impuls social havia demanat la presentació d'un projecte de llei per a la introducció del divorci. Bona part de la DC, però, obstaculitza la reforma, de manera que el partit es prepara per a un decidit obstruccionisme parlamentari per tal d'impedir l'aprovació de la llei. Un batalla parlamentària massa dura,

<sup>49</sup> És aquest, en particular, el plantejament de la la important i ja clàssica contribució de L. ELIA, *Governo, forme di*, a *Enc. dir.*, vol. XIX, Milà, Giuffrè, 1970, esp. 638 i s.

<sup>50</sup> Anàlogament, A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bolonya, Il Mulino, 2003, 20.

però, faria molt difícils les relacions amb l'oposició, però també amb els democratacristians i els partits laics de la coalició de govern. La DC, per tant, *bescanvia* la renúncia a l'obstruccionisme parlamentari amb l'aprovació de la llei sobre el *referèndum*.<sup>51</sup> El 1970, doncs, la llei és aprovada, però la votació popular no es fa fins al 1974, perquè, mentrestant, les cambres es dissolen anticipadament. També aquí l'entrellat entre *referèndum* i equilibris polítics generals és inextricable: no sols la qüestió del divorci divideix laics i catòlics de la majoria, sinó també entre els mateixos catòlics s'obre un dur enfrontament entre els més convençuts adversaris de la llei (fermament obstaculitzada, com se sap, pel Vaticà) i els exponents més oberts al diàleg amb la societat civil. Atès que la mateixa llei sobre el *referèndum*, acabada d'aprovar, preveu que la consulta no es pugui fer juntament amb les eleccions polítiques, s'arriba a provocar, el 1972, la dissolució anticipada, que permet refredar la temperatura de l'enfrontament i ofegar la qüestió particular del divorci en el mar de les qüestions generals de la política. El joc de la dissolució anticipada, però, no desactiva la mina referendària, sinó que només pot retardar el moment: el 1974 es vota i el vot duu a una ressonant derrota de la DC (59% de vots a favor del divorci), que ben aviat repercuteix sobre els equilibris polítics generals, amb la forta afirmació del PCI a les eleccions del 1975 i a les polítiques de 1976 i amb la polarització del sistema de partits al voltant del partit democratacristià i del partit comunista (que tan sols, el 1976, apleguen prop del 73,1%: més que la suma dels vots de PDL i PD en les eleccions del 2008, que equivalen aproximadament al 70,5%).<sup>52</sup>

Com es pot veure, ja *statu nascenti* la història del *referèndum* (abrogatiu) italià mostra que la institució no viu separatament de la dialèctica politicoparlamentària, ans al contrari en forma part plenament i a vegades fins i tot es pot reduir a un simple instrument seu.<sup>53</sup>

L'experiència de 1974 va demostrar totes les potencialitats de la institució referendària, però també va fer evidents els riscos implícits a la seva utilització: la consulta sobre el divorci, sense cap dubte, per si mateixa no havia transformat el panorama polític italià, sinó que havia determinat una forta acceleració dels processos en curs, conferint al sistema de partits una empremta molt profunda, que duraria més d'una dècada (és a dir, fins a la caiguda del mur de Berlín). Només la lliçó de la batalla del divorci i de les seves conseqüències va obligar els partits a ser molt prudents quant a l'ús de l'arma referendària, que es va revelar tan potent que va haver de ser manejada amb cura i parsimònia. No és cap casualitat, doncs, que el *referèndum* hagi estat ressuscitat per un petit partit polític, relativament marginal en els equilibris polítics globals, però justament per això molt motivats a fer-los saltar: el Partit Radical de Marco Pannella.

L'any 1977, els radicals van recollir moltes signatures en suport d'un gran nombre de peticions de *referèndum*, que tenien per objectiu abrogar lleis en les matèries més diverses, des de l'avortament als manicomis, des del codi penal militar de pau a la llei d'execució dels Pactes Lateranenses amb la Santa Seu, etc. Més enllà de qualsevol valoració de mèrits de cadascuna de les propostes (gairebé totes encaminades a enfortir alguns drets de llibertat civil, d'altra banda selectivament identificats), l'objectiu polític dels radicals era clar: fer més difícil el diàleg entre DC i PCI; obrir dins de la majoria i de l'oposició fortes

<sup>51</sup> D'aquest *bescanvi* en parla normalment la doctrina. Cfr., entre molts d'altres, A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, Laterza, 2a ed., 1999, 29.

<sup>52</sup> Les dades en el text es refereixen als resultats de la Cambra de Diputats, però les del Senat no són diferents. Aquestes dades, val la pena remarcar-ho, expliquen també la debilitat de les reconstruccions que tendeixen a acreditar la idea que a Itàlia s'hagi imposat el bipartidisme (reconstruccions que, d'altra banda, no quadren amb l'absoluta precarietat dels actuals equilibris polítics italians, especialment dins de les dues coalicions de centredreta i centreesquerra).

<sup>53</sup> Veg. ja les consideracions escèptiques de G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, cit., 111.

contradiccions, crear-se un espai polític més ampli que el que el modest consens electoral per ells obtingut hauria consentit. Traslladant el terreny de la confrontació de la seu parlamentària a les places i a les urnes referendàries, en definitiva, es tractava de reobrir a favor seu un joc que, d'altra manera, s'hauria tancat irremediablement.

També en aquest cas, el lligam entre esdeveniment referendari i política parlamentària era transparent. Eren els equilibris parlamentaris els que suggerien una certa política i la consulta referendària transcendia les també importants qüestions sotmeses als electors per esdevenir un element del joc polític general. Tot aquest assumpte del referèndum dels següents 30 anys (que aquí no es pot analitzar) confirmarà aquesta relació entre lògica referendària i lògica representativa, fent palesa una vegada més la multifuncionalitat del *referèndum* i deixant clar a tothom que els usos polítics del *referèndum* podien ser els més variats.<sup>54</sup>

A més, la facilitat d'ús del *referèndum* en la confrontació politicoparlamentària trobarà la seva més clara demostració en els repetits intents de reformar per via referendària el sistema electoral, alguns fallits (com els del 1999 i 2000), altres reeixits (com els del 1991 i 1993: aquest darrer fins i tot explosiu, perquè va comportar el pas d'un sistema proporcional a un sistema majoritari amb la *correcció* de la distribució proporcional del 25% dels escons). Encara avui, l'arma referendària ha estat impugnada per canviar la llei electoral. Per iniciativa d'una força política marginal (com l'encapçalada per Mario Segni), però amb el suport determinant (durant la recollida de signatures) d'alguns dels principals partits d'ambdues coalicions, es va proposar canviar la llei electoral del 2005, amb la qual el govern de Berlusconi va cancel·lar la llei majoritària del 1993 i va introduir una llei proporcional amb la recompensa de majoria. També aquesta vegada, però, la dissolució anticipada de les cambres va impedir la votació referendària, ajornada feia un any.<sup>55</sup> Què passarà a partir d'ara fins al vot referendari, és difícil de dir. No sabem, concretament, si s'arribarà a un acord per abrogar les lleis electorals vigents de la Cambra i del Senat abans de la consulta, i s'impedirà, així, que aquesta es faci (una vegada que desapareix la llei a abrogar per *referèndum*, és clar, no té sentit que aquesta es faci). El que sabem, però, és que fins i tot en aquest cas, la lliçó del 1974 ha trobat una confirmació posterior: el *referèndum* també podrà ser *incòmode* per als partits, però aquests tenen els instruments per inserir-lo dins de les lògiques pròpies, cosa que desmenteix la idea abstracta de la *puresa* i de la *immediatesa* de la voluntat referendària.

Si bé és convenient fer baixar el *referèndum* del cel dels mites a la terra de la realitat política, la seva importància per a un sistema representatiu que vulgui ser prou dinàmic i obert a la definició de l'agenda política, fins i tot per part dels subjectes que no seuen al Parlament o són minoritaris, no es pot subestimar. Per això, si la desconfiança de molts polítics en les confrontacions del *referèndum* és comprensible, no és però justificable. Benvingut sigui, en definitiva, tot el que pot contribuir a enriquir, obrir i fer més participativa la discussió política.

De fet, a fi d'evitar malentesos sobre tot el que s'ha dit fins ara, convé aclarir que, tot i que els partits puguin utilitzar el *referèndum* i tot i que puguin orientar i interpretar la voluntat referendària, no són capaços de determinar-la plenament. I no ens podem estar de preguntar-nos què podria passar amb el Tractat de

---

Segons L. VOLPE, *Potere diretto e potere rappresentativo*, cit., 21 i s. i *passim*, el *referèndum* té un "destí representatiu", perquè ha d'inserir-se en qualsevol cas en la lògica de la representació. Es pot precisar, de fet, que, a la llum de tot el que més vegades s'ha observat en el text, el *referèndum* només pot ser concebut en una forma de govern representativa.

<sup>54</sup> Cfr., p. ex., C. MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori*, cit., 88; C. MEZZANOTTE – R. NANIA, *Referendum e forma di governo*, cit., 68, i molts d'altres.

<sup>55</sup> Val la pena recordar que el Tribunal Constitucional (al qual correspon verificar l'admissió de les sol·licituds de *referèndum* abrogatiu) va donar llum verda a les sol·licituds de què es parla en el text amb les sent. nn. 15 i 16, de 2008, encara que en la doctrina no hi mancaven dubtes sobre la seva admissió (cfr. DA, *I referendum elettorali*, Florència, Passigli, 2007).

Lisboa si en lloc de només el poble irlandès *tots* els ciutadans europeus es poguessin pronunciar. Així com no ens podem estar de preguntar quina sort (goso a fer la hipòtesi: força millor) reservarien els ciutadans europeus a un acord ben diferent entre els estats europeus, que trenqués finalment les dilacions i, abandonat el vici economicista dels orígens, entrés amb decisió en el camí d'una integració política més eficaç i d'un sistema institucional europeu realment democràtic.

## RESUM

*Revista catalana de dret públic*, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

## descriptors

Massimo Luciani, professor ordinari d'institucions de dret públic, Facultat de Dret, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

### it El referèndum. Qüestions teòriques i de l'experiència Italiana

p. xx-xx

Aquest assaig és fruit de la convicció que la tesi sostinguda habitualment, segons la qual el *referèndum* seria un instrument de democràcia directa, és errònia. El constitucionalisme clàssic sabia prou bé que no és així, però fa temps (potser també a causa d'una estesa actitud antiparlamentària, que ha portat a veure en el *referèndum* un mitjà de verificació de la *veritable* voluntat popular, que cal contraposar a la manifestada a les assemblees representatives) que la lliçó del passat s'ha oblidat.

La qualificació de *democràcia directa*, en efecte, només s'adiu a la forma de govern en la qual les decisions públiques són assumides pel poble reunit a la *plaza*'' Atès que la decisió assumida per via de *referèndum* és una cosa ben diferent de l'assumida a través d'una assemblea popular, no es pot parlar del *referèndum* com d'una institució de democràcia directa. Ans al contrari, aquest és una institució de democràcia participativa, pròpia (bé que no necessàriament) del règim representatiu.

No obstant això, el *referèndum* no s'empelta clarament en les formes de govern regides pel principi representatiu. És comprensible, doncs, que sovint moltes forces polítiques presents en el Parlament oposin resistència a introduir-lo.

Des d'aquest punt de vista, pot ser força instructiva la consideració de l'experiència italiana després de la Segona Guerra Mundial.

El *referèndum*, encara que previst per la Constitució de 1948, va quedar durant temps sense realitzar-se i només la voluntat del partit que tenia llavors la majoria relativa (la Democràcia Cristiana) va fer pressió per aprovar la llei reguladora de les operacions referendàries, amb l'objectiu de sotmetre a votació popular, el 1974, la llei de divorci.

A més, successivament, el *referèndum* ha estat sovint una arma utilitzada pels partits en la seva competició i això permet entendre que la relació entre les institucions de participació popular i el circuit de partits i representació és més estret que hom no s'imagina.

L'experiència italiana mostra, en definitiva, que no és prudent fer-se excessives il·lusions sobre el rendiment democràtic del *referèndum*. Tanmateix, la seva presència en el projecte institucional sembla prou oportuna, sobretot perquè és precisament amb el *referèndum* (proposat *des de baix*) que es pot incidir en l'agenda política i que es poden multiplicar, en sentit pluralista, els canals de presa de decisions.

---