



INTERNACIONAL

El referéndum italiano y las elites negativas

Sergio Fabbrini

Profesor ordinario de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y director de la *School of Government* de la *LUISS Guido Carli* de Roma. Director de la *Rivista Italiana di Scienza Politica* (2004-2009)

Traducción de José Ruiz Vicioso





El referéndum del 4 de diciembre de 2016

Superando toda previsión, el referéndum celebrado en Italia el 4 de diciembre pasado rechazó clamorosamente (60% en contra) el proyecto de reforma constitucional elaborado por el Gobierno de Renzi y aprobado por las dos cámaras del Parlamento, si bien por mayoría absoluta (y no cualificada). Con el voto del 4 de diciembre probablemente se cierre un ciclo político, abierto con el referéndum del 9 de junio de 1991 sobre la abolición de las preferencias múltiples, destinado a separar a Italia de sus precedentes equilibrios consensuales. Así como el éxito del referéndum de 1991 fue inesperado, inesperado ha resultado ser también el fracaso del referéndum de 2016.

Por lo demás, la reforma constitucional no parecía particularmente audaz. Esta consistía en la reforma del bicameralismo simétrico o paritario, en virtud del cual ambas cámaras (Senado y Cámara de los Diputados) tienen el poder de otorgar (o retirar) la confianza al Gobierno. Con la reforma –como ocurre en los veintiocho países de la Unión Europea, con la parcial excepción de tres de ellos– solo la Cámara de los Diputados habría tenido el poder de sostener al Gobierno, redimensionando con ello el papel del Senado a institución de enlace entre los entes centrales y los regionales y municipales. De hecho, el Senado hubiera estado constituido solamente por 100 senadores (respecto a los 315 actuales) elegidos indirectamente por los consejos regionales entre sus miembros (74) y garantizando en todo caso la presencia de al menos un alcalde de las ciudades de la región (21), además de (5) senadores elegidos por el presidente de la República por cinco años.

Al mismo tiempo, la reforma necesariamente redefinía la distribución de competencias entre el Estado y las regiones a favor del primero. Después de todo, en el 2001, bajo la presión de una *Legá Nord* en gran ascenso electoral, se introdujo una reforma en la Constitución que atribuía muchas de aquellas competencias a las regiones, configurándolas como pequeños Estados independientes. Esto, por otro lado, condujo a la afirmación de elites regionales que abusaron de sus nuevos poderes (y de los muchos recursos a su disposición). También, la reforma preveía la abolición de las provincias, es decir, de los entes intermedios entre la región y los municipios. Además de la abolición de un organismo consultivo del Parla-

► **“La reforma constitucional no parecía particularmente audaz. Consistía en la reforma del bicameralismo simétrico o paritario, en virtud del cual ambas cámaras (Senado y Cámara de los Diputados) tienen el poder de otorgar (o retirar) la confianza al Gobierno”**



► **“Hoy, cualquier referéndum que tenga un carácter no específico o particular termina por entrelazar problemáticas nacionales y consecuencias supranacionales, algo que inevitablemente complica su contenido”**

mento sobre cuestiones económicas y laborales (el CNEL) que pronto se había revelado como un lugar en el que colocar a sindicalistas jubilados.

El debate constitucional

A pesar de que la reforma no tocaba los poderes del Gobierno, reforzando por ejemplo el papel del jefe de Gobierno, esta fue atacada desde un principio como una reforma autoritaria y antidemocrática. El debate constitucional se desligó enseguida del contenido de la reforma para adquirir un fuerte carácter político. Después de todo, un referéndum constitucional nunca es una cena de gala. La reforma de la Constitución moviliza necesariamente ideas y sentimientos, esperanzas y miedos. Además, en Europa los referendos sistémicos han adquirido, en una época de intensa interdependencia entre Estados, un carácter general y no solo nacional. Los resultados plebiscitarios tras Maastricht tienen implicaciones distintas a las del periodo pre-Maastricht.

Hoy, cualquier referéndum que tenga un carácter (por sí mismo) no específico o particular, termina por entrelazar problemáticas nacionales y consecuencias supranacionales, algo que inevitablemente complica el contenido del referéndum. Si el referéndum, por su naturaleza, es transversal a la tradicional división doméstica entre izquierda y derecha, el referéndum de la época de la interdependencia desestructura ulteriormente aquella división, enlazándola con una fractura que afecta al papel de ese país en el proceso de integración. Quien ha votado por el *Brexit* lo ha hecho pensando en las condiciones económicas propias o en los sentimientos nacionales propios, pero las consecuencias de ese voto van mucho más allá de esas consideraciones. El *Brexit* está destinado a modificar de forma estructural las relaciones entre el Reino Unido y el mundo, no solo las de aquel con Europa. El hecho de no haber anticipado y mucho menos gobernado esas consecuencias constituye el fracaso histórico de una elite política, la británica, considerada hasta ahora entre las más responsables de Occidente.

No tan dramáticas, pero igualmente relevantes serán las consecuencias de la victoria del ‘No’ en el referéndum constitucional del 4 de diciembre en Italia. De hecho, también en este último caso, hay una relación inevitable entre problemáticas nacionales y consecuencias supranacionales. Relación que está destinada a



► **“El *Brexit* modificará de forma estructural las relaciones entre el Reino Unido y el mundo, no solo con Europa. No anticipar ni gobernar sus consecuencias constituye el fracaso histórico de la elite política británica, hasta ahora entre las más responsables de Occidente”**

producir daños, porque de la misma no eran conscientes las elites políticas y culturales que han conducido la oposición a la reforma.

Comenzamos por las elites políticas. Ciertamente, Renzi cometió un error al personalizar, inicialmente, la campaña. Y, cuando lo reconoció, era ya demasiado tarde. Sin embargo, su paso atrás no pudo cambiar la lógica del debate que ya se había consolidado. Para los opositores (de derecha y de izquierda) de la reforma constitucional, esta última no contaba en cuanto tal. Para ellos el referéndum representaba una suculenta oportunidad para hacer una campaña contra el Gobierno, no contra la propuesta de reforma aprobada por la mayoría del Parlamento. Basta señalar que los opositores de la reforma no lograron siquiera recoger las firmas necesarias para someter a referéndum la reforma –las firmas para celebrar el referéndum fueron recogidas por quienes la habían aprobado en el Parlamento–. Se ha tratado de oposiciones tan espurias y variopintas que no serían capaces de identificar un solo punto de acuerdo positivo sobre el que converger, más allá de la preservación del marco constitucional existente y la vuelta a una especie de proporcionalidad electoral.

Además, si se excluyen los componentes radicales del frente del ‘No’ (como el *Movimento 5 Stelle* o *M5S*, la *Legá* y *Sinistra Italiana*) que se habían opuesto al proceso reformador en el Parlamento, los sectores moderados (entre ellos exponen-

tes de la propia *Legá*) de aquella oposición habían contribuido inicialmente a definir el proyecto de reforma, votándolo en la Cámara y en el Senado. Naturalmente, se trataba de un voto de conveniencia. Tanto es así, que ha sido un hecho político externo a la reforma constitucional (la elección del actual presidente de la República) lo que indujo a personalidades políticas como Renato Brunetta o Paolo Romani (jefes de grupo de *Forza Italia* en la Cámara y en el Senado, respectivamente) a cambiar de posición de la noche a la mañana. Pero, ¿qué tiene que ver –se podría preguntar– la elección del presidente de la República, Mattarella, con la reforma del bicameralismo parlamentario?





La lógica de las elites negativas

El resultado ha sido una combinación política constituida por elites negativas. ¿Qué tenían en común, después de todo, exponentes políticos tan distintos como Fassina (*Sinistra italiana*) y Salvini (*Lega Nord*), Bersani (*Partito Democratico*) y Schifani (*Forza Italia*), Di Maio (*M5S*) y Meloni (*Fratelli d'Italia*)? Nada, si no es el interés por conservar el actual diseño constitucional. Por si no fuera suficiente, un ex primer ministro de izquierdas (D'Alema) y un exministro de las reformas de derechas (Quagliariello), preocupados por no aparecer entre las elites negativas, presentaron incluso un proyecto de reforma a un mes del referéndum, como si cambiar la Constitución fuese un pasatiempo de fin de semana. La combinación política del 'No' estuvo compuesta por partidos y líderes muy distintos, una coalición espuria unida no por el rechazo al Gobierno (sino por el resentimiento hacia su primer ministro). Y como todas las coaliciones negativas, sus componentes no se han planteado el problema de qué hacer en caso de victoria.

Exactamente como los *brexiteers* que ganaron el referéndum del 13 de junio de 2016 en el Reino Unido, pero que ahora no saben cómo afrontar la compleja negociación relativa a la salida del país de la Unión Europea (UE). Se ha tratado de una elite política con características "argentinas", motivada por las rivalidades personales, prisionera de las ambiciones propias, interesada (en nuestro caso) en volver a la Italia proporcionalista del pasado. Cerradas en su parroquianismo, esas elites políticas no han tenido en consideración la pérdida de credibilidad de Italia en Europa con la victoria del 'No'. Tanto es así que la desconfianza en Italia, incapaz de adecuarse a los estándares corrientes de funcionamiento democrático, se ha sentido enseguida en el seno del Consejo Europeo (de los jefes de Gobierno de los 28 países de la UE). En la reunión del 15 de diciembre de 2016, la propuesta italiana de un *Migration Compact* con los países africanos de los que provienen principalmente los migrantes que llegan a Italia, fue apreciada de palabra pero desatendida en los hechos. Esa reunión confirmó sin embargo el acuerdo entre la UE y Turquía, acuerdo crucial para permitir a la canciller alemana Angela Merkel ganar las próximas elecciones federales (septiembre de 2017).

► **“La combinación política del ‘No’ estuvo compuesta por partidos y líderes muy distintos, una coalición espuria unida por el resentimiento hacia su primer ministro. Como todas las coaliciones negativas, sus componentes no se han planteado qué hacer en caso de victoria”**



Las elites negativas y la cultura

No puede sorprender que este parroquianismo haya sido sostenido y justificado por grupos académicos y mediáticos, pues así ha venido ocurriendo en el largo periodo republicano. También aquí, la coalición de las elites culturales en defensa del *statu quo* ha sido igualmente espuria y variopinta. Estaban los radicales (periodistas o arqueólogos o filósofos que se han improvisado como expertos en Constituciones) que han denunciado en los varios *talk-shows* el complot de los poderes financieros o de J.P. Morgan para transformar la democracia italiana, con la reforma, en un régimen autoritario. Estaban los apocalípticos, como aquel presidente emérito de la Corte constitucional según el cual la reforma constitucional constituía un intento de introducir un “régimen oligárquico” en Italia. Estaban después aquellos (como los 55 constitucionalistas del manifiesto contra la reforma publicado justo después de su aprobación parlamentaria) que eran críticos de la reforma, aunque compartiendo el diseño general, sobre la base de consideraciones tecnicistas. Un frente cultural del ‘No’ en el que un papel importante fue ejercitado por los juristas, verdaderos defensores del excepcionalismo italiano. Después de todo, han sido las escuelas jurídicas, en particular las del sur del país, las que han formado una burocracia pública formalista e ineficiente.

Para el normativismo jurídico italiano, la reforma o era perfecta o no se debía hacer. Naturalmente, la perfección “es como la defino yo”. Tanto es así que si nuestros estudiosos hubieran escrito juntos la reforma constitucional, el resultado no hubiera sido muy distinto al del Gobierno que los opositores políticos de la reforma hubieran sido capaces de hacer aunque hubieran tenido los escaños necesarios en el Parlamento. No faltaron tampoco los *dannunzianos* de retorno, una especie de intelectual recurrente en la historia italiana, según los cuales la reforma debía ser rechazada por razones estéticas. También esta coalición intelectual ha sido fundamentalmente italo-céntrica.

Las consecuencias externas del rechazo de la reforma no fueron siquiera conceptualizadas. Los dos parroquianismos, el político y el intelectual, se han alimentado y reforzado mutuamente. Después de todo, las elites negativas (políticas

► **“Las consecuencias externas del rechazo de la reforma no fueron conceptualizadas. Los dos parroquianismos, político e intelectual, se han alimentado mutuamente. Las elites negativas (políticas y culturales) tienen en común la autorreferencialidad”**



► **“Una nueva fractura se está formando en la política italiana entre partidos europeístas y antieuropeístas. La misma que está ocurriendo en Francia, en los Países Bajos y en muchos países del este europeo”**

y culturales) tienen algo en común: la autorreferencialidad. A ellas no les interesa la credibilidad de Italia en Europa y en el mundo, porque su horizonte cultural (y su experiencia existencial) es enteramente doméstica. De acuerdo que la reforma constitucional no es una cena de gala, pero Italia merecía una crítica más responsable de aquella.

Tras el 4 de diciembre

Nada más conocerse el resultado del referéndum, se produjo la dimisión del *premier* Renzi. No podía ser de otra manera. Se formó un nuevo Gobierno encabezado por el anterior ministro de exteriores (Gentiloni) y constituido por muchos ministros del precedente. Entre ellos, de modo sorprendente, por la ministra (Boschi) que había dirigido el proceso de reforma en el Parlamento. Ante la imposibilidad de acudir a nuevas elecciones por la ausencia de un sistema electoral homogéneo para las dos cámaras, Italia ha formado el enésimo Gobierno (el cuarto, tras los de Monti, Letta y Renzi) que no es resultado de la competición electoral.

Como si no fuera suficiente, la Corte constitucional, que había sido investida por algunos tribunales locales con la tarea de establecer la constitucionalidad del sistema electoral (el llamado *Italicum*), aprobado en el verano de 2015 para el caso (de éxito del referéndum) de que solo la Cámara tuviera que ser votada, ha decidido posponer la fecha para hacer pública su decisión a finales de enero de 2017, decisión ya esperada desde octubre de 2016. De este modo, los jueces de la alta Corte han terminado de expropiar al presidente de la República el único y verdadero poder del que dispone, el de disolver el Parlamento (cuando este último no es capaz de conformar una mayoría). Alguien ha definido la decisión como caso llamativo de “gobierno de los jueces”. Como quiera que sea, frente a una política débil, la magistratura está buscando acrecentar su propia influencia.

Naturalmente, cuanto más se paraliza el sistema político, más crece la reacción populista contra el *establishment*. Tal reacción populista está siempre representada por el *M5S* y la *Lega*. Estos dos partidos o movimientos han sido los verdaderos vencedores del referéndum del 4 de diciembre. Los demás partidos, de centro-derecha o de izquierda, han asumido una función secundaria. La convergencia entre el *M5S* y la *Lega* se está produciendo sobre la estrategia nacionalista, expresada no en el rechazo al euro sino a la misma UE. Así, una nueva fractura se



► **“Italia volverá a los gobiernos de amplia coalición para mantener lejos del gobierno a los nuevos partidos antisistema, hoy los populistas. Este puede ser el modelo de división en todos los países de la UE si no se reforma la gobernanza de la Eurozona”**

está formando en la política italiana entre partidos europeístas y antieuropeístas. La misma que está ocurriendo en Francia, en los Países Bajos y en muchos países del este europeo.

Así como la derrota del principio mayoritario en el referéndum del 4 de diciembre conllevará la adopción de un sistema electoral neoproporcional, esa fractura terminará de consolidarse en la contraposición entre un Gobierno de coalición (del centro-derecha y el centro-izquierda) y los populistas del *M5S*



y de la misma *Lega*. Tal como sucedió en la Primera República (1948-1991), Italia volverá a los gobiernos de amplia coalición para mantener lejos del Gobierno a los nuevos partidos antisistema, que son hoy los populistas (entonces eran los comunistas). Se puede formular la hipótesis de que este sea el modelo de división en todos los países de la UE, Alemania incluida, si no se reforma la gobernanza de la Eurozona. Como se ve, la relación entre los procesos internos y las consecuencias externas son cada vez más estrechas. Para gobernarlos harían falta elites políticas responsables. Una especie cada vez más rara en nuestras democracias, Italia entre ellas.

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a Cuadernos de Pensamiento Político:
www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6362

Suscripción a la newsletter:
www.fundacionfaes.org/es/newsletter

CONTACTO

C/ María de Molina, 40
28006 Madrid
Tlf 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfae@fundacionfaes.org

DONACIONES



faes
FUNDACIÓN