

EL PRESIDENTE Y EL GOBIERNO EN LA FORMA DE GOBIERNO ITALIANO

POR GIUSEPPE DE VERGOTTINI

El Presidente y el Gobierno son instituciones políticas muy importantes en la vida de un Estado, pero para el caso italiano la fórmula planteada en su Constitución de 1948 ha quedado un tanto desfasada frente al actual contexto socio-político. Es por ello que en Italia se han dado una serie de innovaciones legales en estos últimos años, a fin de superar ciertas ambigüedades en su texto constitucional. A continuación presentamos un análisis de cómo las instituciones antedichas han ido adecuándose a su entorno.

PREMISA

En las décadas pasadas, la atención de los estudios de las instituciones italianas se había centrado en el significado que dentro del marco de la Constitución de 1948 se reconocía a las instituciones propias de la forma de gobierno parlamentaria.

Se veía de hecho, que éstas no eran en líneas generales, muy diferentes de las vigentes en Italia antes de la llegada del fascismo, sin embargo, se subrayaba la importancia que tenía la concepción democrática y pluralista de la Constitución, por lo tanto, se valorizaba el rol de la comunidad política, el principio de la selección electoral de la representación, la transferencia de la voluntad popular a las Asambleas Electivas, el carácter central del Parlamento; se exaltaban los partidos políticos como libres formas asociativas destinadas a unir comunidad y aparato. En este marco, el gobierno y el Presidente de la República tenían un papel marginal: al primero se le veía como un apéndice de la mayoría parlamentaria, al segundo, como un garante general del sistema político, privado de cualquier relevancia real.

Esta lectura de la forma de gobierno italiana ha entrado en crisis en la última década con motivo de la sustancial estaticidad de las relaciones entre la mayoría y la oposición y de la imposibilidad de aplicar en Italia el principio de la alternancia, característica de casi la totalidad de las grandes democracias occidentales.

La incapacidad evidente del sistema de partidos a la hora de afrontar los problemas de la política nacional ha generado una situación de desconfianza cada vez más difundida hacia las tradicionales élites políticas y hacia el modelo de democracia representativa basado en el trinomio partidos-elecciones-parlamento. En esta situación de desconfianza, nos hemos dado cuenta que la crisis de representatividad del parlamento ni si-

quiera estaba compensada por la presencia de un idóneo aparato organizativo público destinado a proporcionar a los ciudadanos servicios esenciales como la sanidad, la instrucción, la seguridad. Y todo ello, ya que la Administración Pública había sido colonizada por los aparatos de partido mientras que el gobierno de la República se había concebido directamente como un mero coordinador de aparatos e iniciativas sectoriales del mismo texto constitucional.

Queda el hecho que, en el largo, confuso e inconcluyente debate sobre las reformas institucionales, que ha llegado hasta el Parlamento, con los trabajos de una comisión bicameral creada para tal fin en los años 1983-1985 (conocida por el nombre de su presidente como *Commissione Bozzi*), se ha iniciado cada vez con mayor frecuencia ha hablar de reforzar el ejecutivo como vía de salida para la salvación de la República en crisis. Y esto se ha hecho ora pensando reforzar el órgano de gobierno, ora cambiando la forma de gobierno de parlamentaria a presidencial, transformado profundamente el rol del Presidente de la República ideado en la Constitución; las propuestas de reformas responden a una y a otra orientación.

1. EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA; LAS AMBIGÜEDADES DE LA CONSTITUCION Y LAS DIFICULTADES DE LA PRAXIS

La debilidad del gobierno en la actual Constitución se remonta a las elecciones operadas en el seno de la Asamblea Constituyente (1946-1947). Con la elaboración del artículo 95° se llega, después de un laborioso y dificultoso *iter*, a una solución de compromiso, insatisfactoria en cuanto expresión de la ambigüedad política más que de incertidumbre conceptual. La Constitución que entra en vigor en 1948, ha realizado una contemporización entre las dos líneas de política constitucional —la monocrática y la colegial— que se

Giuseppe de
Vergottini

• Profesor ordinario de
Derecho
Constitucional
de la Universidad
de Bologna

han enfrentado en la sede de la Asamblea Constituyente sobre el tema de la organización del gobierno; de aquí se deriva una formulación de los artículos 92° y 95° que vincula la centralidad del momento colegial y el reconocimiento de los poderes de dirección presidenciales.

Sin embargo, el constituyente ha omitido indicar las modalidades de confluencia y de armonización entre los dos principios señalados, y no ha aclarado qué poderes corresponden al Presidente tanto en su relación con cada uno de los ministros como con el entero Consejo.

La ambivalencia de la disciplina constitucional y el alto grado de equívoco del artículo 95° han influido de manera diversa en las orientaciones doctrinales en la intención de individualizar cuáles, entre los principios organizativos formalmente previstos, se deberían considerar preminentes. Entre las diversas reconstrucciones ha prevalecido la opinión que reconduce la posición del Presidente del Consejo a aquella de *primus inter pares*, que se basa en la adopción de directivas teóricamente vinculantes para la acción ministerial. En la base de tal doctrina, que no reniega del principio colegial en la determinación de la dirección política, las relaciones internas entre el Presidente del Consejo y los ministros se caracterizan por la informalidad —en cuanto faltos de una precisa definición normativa— y el empleo de formas de colaboración y coordinación con vistas a la consecución de la unidad de dirección política. En tal perspectiva, el conjunto de los poderes presidenciales parece instrumental en cuanto a la dimensión y en cuanto a los efectos, respecto al objetivo primario consistente en la actuación unitaria del acuerdo de gobierno.

El sentido oscuro y controvertido del artículo 95° de la Constitución y las consiguientes tentativa de la doctrina para iluminar este punto, no han hecho sino que remitir implícitamente a la actuación concreta, en la dinámica política y en la evolución de la constitución material, de las recíprocas conexiones entre los diferentes módulos organizativos abstractamente configurados.

Del examen de la experiencia republicana, se desprende una marcha altamente flexible del fenómeno favorecedor de la prevalencia, ora del uno, ora del otro modelo (si se piensa en el rol fuerte del Presidente del Consejo en los gobier-

nos de De Gasperi de la primera legislatura), sin excluir episodios de real equivalencia entre los mismos. De la concreta recepción del principio monocrático o colegial, se arriba en última instancia; a la peculiaridad de las conjeturas políticas sensiblemente influenciadas por las exigencias que están en la base de las fórmulas políticas (gobierno monocolor, gobierno de coalición), a la relación entre Presidente del Consejo y partido de procedencia (coincidencia en la misma persona de la titularidad de la presidencia y de la secretaría del partido), a la personalidad política del mismo presidente.

Las fórmulas monocrática y colegial —aún en la intrínseca diversidad conceptual que se apoya en polos contrapuestos en cuanto posibles órganos de determinación unilateral o prevalente de la dirección política y administrativa— tienen en común la pretensión de individualizar, de todas

formas, un centro unitario de dirección política de gobierno, sea este el Presidente del Consejo o el Consejo de ministros. Sin embargo, resulta evidente, en el análisis de la praxis aplicativa, la dificultad de asegurar la realización de tal objetivo, independientemente de la elección de uno u otro modelo y con excepción de las fases de mayor estabilidad gubernativa que encontramos sobre todo en los años inmediatamente posteriores a la instauración del régimen republicano.

En el conjunto, el órgano de vértice del gobierno no ha sido capaz de realizar de manera completa los deberes que el artículo 95° le confiere; de hecho, a causa de la fragmentación de la dirección política en una serie

de iniciativas insuficientemente coordinadas (el así llamado “gobierno por ministerios”), el Presidente resulta continuamente empeñado en una tarea de mediación entre fuerzas políticas heterogéneas para hacer respetar los acuerdos estipulados entre los partidos de la coalición. Por otro lado, su posición ha sufrido incluso una mejora también de frente a los simples miembros del gobierno por la ausencia de adecuadas sanciones en caso de inobservancia de las directivas presidenciales, por otro lado, no siendo utilizables instituciones como la revocación del ministro disidente o la desconfianza individual, termina por confinar tales actos al rango de meras recomendaciones o invitaciones, que testimonian,

La incapacidad
del sistema
de partidos
para afrontar
problemas
políticos ha
creado
desconfianza.

junto a la debilidad del presidente, una escasa solidaridad gubernativa .

2. LAS INNOVACIONES Y LAS CONFIRMACIONES DE LA LEY N° 400 DE 1988

En un contexto caracterizado por la ambigüedad y por la insuficiencia de normativa constitucional, agravado por la falta de unívocas teorizaciones doctrinales y de las aportaciones oscilantes de la praxis y de las convenciones constitucionales, que han contribuido a resaltar una crisis de gobernabilidad que afecta al entero sistema político constitucional; ha intervenido la L. 23.8.1988, n° 400 (disciplina de la actividad de gobierno y ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros).

Emanada cuarenta años después de los trabajos de la constituyente, esta ley ordinaria de actuación del art. 95, 3 de la Constitución, tiene el mérito de haber sustituido a una normativa fragmentaria y lagunosa, que se remonta a la época estatutaria y fascista sobrevivida con dudas de legitimidad constitucional. Con la entrada en vigor de la constitución republicana, una disciplina orgánica que sin perseguir auténticos y reales propósitos innovativos en la reglamentación de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la actividad del ejecutivo, resulta inspirada en las exigencias de "racionalización" de funciones y procedimientos.

En este momento, es oportuno verificar si, y en qué medida, la ley ha contribuido a la definición del punto de equilibrio entre el principio presidencial y el principio colegial y, sobretodo, si se ha revelado capaz de contrastar la sustancial autonomía del rol de cada uno de los ministros, que había transformado la política general del gobierno en una mera sumatoria de políticas sectoriales.

Justamente con la intención de limitar tal inconveniente, la *ratio* inspiradora de la ley parece haber sido el reforzamiento contextual del principio monocrático y del principio colegial, en la suposición que la coordinación con el Presidente

del Consejo podrá ser eficaz si está correlacionada al principio colegial, destinado a expresarse en el Consejo de Ministros, pero articulándose en una pluralidad de sedes decisionales, respecto a las cuales revisten una importancia fundamental los poderes de impulso del Presidente.

En tal perspectiva la ley ha reafirmado la competencia del Consejo en la determinación de la política general del gobierno y de su desarrollo administrativo, asegurando además al Consejo la potestad de deliberar sobre cada cuestión relativa a la dirección política fijada en la relación de confianza y de resolver los conflictos de atribución entre los ministros (art. 2, 1). También ha funcionalizado en sentido colegial el rol del Presidente del Consejo, que aparece, por lo tanto, como órgano guardián y promotor de la colegialidad (art. 5).

Sin embargo, hasta hoy, el auspicio de realizar la colegialidad del gobierno a través del Consejo de Ministros y también mediante la valorización de las atribuciones del órgano monocrático del vértice, se ha quedado en gran parte falto de confrontación práctica, a causa de la no aprobación de la ley de reforma del número y de las atribuciones de los ministros, de la reordenación de los comités interministeriales, y por el hecho que ciertos instrumentos puestos por el legislador como preparatorios de la colegialidad decisional del Consejo de Ministros, se han transformado en órgano de decisión (nos referimos a los comités interministeriales, al Consejo del Gabinete y a otros gabinetes informales, como el "gabinete económico", dotados de amplias competencias en sectores de la dirección política del gobierno).

Que no se haya realizado la colegialidad en el seno del Consejo de Ministros ha producido como efecto reflejo hacer resaltar en ciertas circunstancias el rol monocrático conseguido por el Presidente del Consejo de cara a cada uno de los ministros (de todas formas no falta en la doctrina quien señala un verdadero y real potenciamiento del principio monocrático como efecto directo de la ley, en tal sentido, véase, por ejemplo, Predieri y Labriola). El reforzamiento es imputable no tanto a las nuevas atribuciones que les reconoce el artículo 5 sino al hecho de poder contar con una estructura de apoyo a la Presidencia del Consejo, organizada según los criterios ágiles de *staff* del Secretario General, presidido por una persona de confianza del Presidente del Consejo.

No obstante el rol recesivo del Consejo de Ministros, la concurrencia de varios factores: como la

La ratio de la ley parece haber sido el reforzamiento contextual del principio monocrático y colegial.

aparición de sedes de coordinación nuevas y más restringidas respecto a los viejos comités, la afirmación de algunos “ministros de sector” directamente coligados al Presidente del Consejo, la posibilidad para el Presidente de instaurar vínculos directos con la generalidad de los ministros —gracias a la circulación de las informaciones consentida por la actividad del Secretario— parece, en cualquier caso, que se ha producido una debilitación de aquel “feudalismo ministerial” que constituía uno de los propósitos de la reforma. Naturalmente, no hay que olvidar que el proceso de “racionalización” iniciado por la ley encuentra los límites propios de la ley ordinaria —como tal sujeta a la modificación o abrogación por parte del Parlamento— y se revela insuficiente, a falta de ulteriores y más incisivas reformas, a la hora de remover los condicionamientos alimentados por el sistema político de coalición que actualmente pesan sobre el Presidente del Consejo.

La primera actuación de la ley está demostrando, por lo tanto, una realización parcial —pero no por esto menos relevante— de los propósitos que habían animado al legislador de 1988 y no la simultánea valorización del momento monocrático y colegial, por las razones que se han señalado, sino más bien solamente un potenciamiento efectivo del principio presidencialístico, acabando por asignar competencias de carácter residual al Consejo de Ministros.

3. EL REFORZAMIENTO DEL GOBIERNO EN EL DEBATE SOBRE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Durante la pasada legislatura (la décima apenas terminada) el debate sobre el reforzamiento del gobierno ha sido afrontado en los documentos programáticos de los partidos de manera generalizada. El mensaje del Presidente de la República al Parlamento el 26 de Julio de 1991 se centra por completo en las reformas y contiene una minuciosa reseña de las distintas propuestas sugeridas en el tiempo, entre las cuales nos limitamos a recordar por su importancia las del Grupo de Milán (donde destaca el constitucionalista Galeotti, 1983) y la relación de la comisión bicameral para las reformas institucionales (Comisión Bozzi, 1985).

Las propuestas de reforma que vamos a recordar se caracterizan por ser compatibles con la forma de gobierno parlamentaria prevista en la Constitución, aunque se dirigen a prever una sustancial alteración de las relaciones entre el Presi-

dente del Consejo y los ministros, tal como para reclamar una revisión constitucional, y no una simple actuación del artículo 95° de la Constitución como en el ejemplo antes recordado de la ley 400/1988. La previsión de un gobierno fuerte, con un Primer Ministro elegido por el Parlamento o directamente por el cuerpo electoral, no alteraría el esquema fundamental que prevé un órgano legitimado por el voto popular —el Parlamento— al cual el gobierno está ligado por un vínculo fiduciario, mientras el Presidente de la República, más que representar la unidad nacional, además cumple un rol de moderador y de garante en su relación con los otros órganos dotados de poderes de decisión política.

Con el ejemplo de las experiencias extranjeras contemporáneas, como la de Alemania, Gran Bretaña, España, Portugal y las democracias escandinavas, la base de un papel preminente del vértice gubernativo podría entonces fundarse en la elección dirigida a votar la confianza solamente al Presidente del Consejo o, de todas formas, en el caso de ausencia de un voto de investidura, considerar al Presidente del Consejo responsable del vínculo fiduciario hacia la Asamblea Política. Al Presidente del Consejo se le debería reconocer la potestad exclusiva de nombrar o revocar discrecionalmente los ministros, así como decidir la disolución de las Cámaras, en el momento que éstas se negasen a aprobar procedimientos que el Premier considerase necesarios para la actuación de su programa. La eventualidad de una cesación del mandato de gobierno —prescindiendo de hipótesis de dimisiones voluntarias— estaría subordinada a una revocación expresa de la confianza con adecuada indicación, por parte del Parlamento y con las mismas formalidades requeridas en la elección, de una personalidad nueva capaz de hacerse cargo de la Presidencia del Consejo. La realización de un similar diseño o de reforma, por un lado, debería significar un potenciamiento del vértice del gobierno —según la fórmula del llamado Cancillerado— de cara a los otros miembros del gobierno y del Parlamento, y por otro lado posibilitaría una mayor duración y estabilidad a los gabinetes ministeriales con una probable instauración de gobiernos de legislatura. La tendencial concordancia expresada por los partidos con respecto a un potenciamiento del ejecutivo en el marco de la forma de gobierno parlamentaria, siguiendo la línea propuesta esquemáticamente, no debe hacernos subestimar la tipología articulada de las diversas propuestas, también en conexión con las variantes sugeridas

en cuanto a la modificación del sistema electoral. El mantenimiento de la institución de la cuestión de confianza parlamentaria no impediría una configuración diferente; y así se ha avanzado la hipótesis de la elección directa del Primer Ministro (que sería designado por el Presidente de la República en base a la presentación de su programa de gobierno), por parte de las Cámaras del Parlamento reunidas y con una mayoría absoluta (DC, PRI, PSDI) —con una posterior fijación, según la proposición de la DC, de la disolución del Parlamento por derecho, si en el plazo de un mes, éste se revelase incapaz de elegir un candidato—.

Una vez obtenida la investidura parlamentaria, seguiría la formación verdadera y propia del gabinete ministerial, para lo cual el Presidente del Consejo propondría la lista de ministros al Jefe de Estado, y este nombramiento deberá implicar la incompatibilidad con el cargo de diputado o de senador.

El Presidente del Consejo podría cesar en su cargo no solamente con la moción de censura —que debería terminar con la práctica de las crisis extraparlamentarias— sino también por dimisión voluntaria.

En tal eventualidad, la disolución de las Cámaras sería obligatoria en ausencia de una confianza renovada al Presidente dimisionario o de la indicación por parte del Parlamento de un sucesor, que se debe producir dentro de un plazo establecido (PRI).

Al reforzamiento del Presidente del Consejo y del Consejo gubernativo debería corresponder una valorización, en el sentido de estabilización, del papel del gobierno en el Parlamento. Se propone un control por parte del ejecutivo del orden del día de las Cámaras, al menos en lo que se refiere a prioridad y tiempos para la actuación de los puntos programáticos del gobierno, que han recibido la confianza como disciplina que propondría la cuestión de confianza sobre la adopción de una propuesta gubernativa que debería ser automáticamente aprobada, salvo en caso que se presente y se vote una moción de censura (se trata de un mecanismo ampliamente usado en Francia especialmente durante el bienio de la “cohabitación”). Nos podemos preguntar, si las orientaciones expresadas, inspiradas en fórmulas disciplinadas en las constituciones de numerosos estados con democracia parlamentaria, pueden encontrar una actuación fácil en el ordenamiento italiano.

La designación del Primer Ministro por parte del Jefe del Estado (y un eventual voto parlamenta-

rio) se justifican en un sistema bastante homogéneo que se sirve para la selección de la representación de un mecanismo uninominal mayoritario, (Gran Bretaña) combinado también con elementos de proporcionalidad (Alemania), que hace factible la emergencia de una mayoría a favor de un partido o de una coalición de partidos. La intervención presidencial y parlamentaria, subsiguiente al voto popular, asume, por lo tanto, una función de ratificación de la orientación expresada por el cuerpo electoral: el Jefe del Estado debe nombrar presidente del órgano colegiado de gobierno al líder del partido mayoritario, el cual tendrá que tener la aprobación fiduciaria en general, implícita del Parlamento, que presumiblemente conservará durante toda la legislatura.

En un sistema así ideado no son fácilmente imaginables ni un conflicto entre la mayoría y el gobierno, dado lo compacto de la relación fiduciaria; y dada la cohesión de la mayoría, una censura al gabinete (como en Alemania), en el momento que se produjese, debería ser expresada y acompañada de la elección de un nuevo Primer Ministro.

Similares instituciones y mecanismos no pueden dar buena prueba de sí mismos y producir análogos efectos de estabilización, una vez que se importen en el sistema italiano, sin realizar previamente una adecuada revisión de los métodos de selección de la representación política. Los partidos que propugnan el fortalecimiento del ejecutivo, según la fórmula del cancillerado, hasta hoy no han demostrado querer abandonar la ley electoral proporcional, y más bien para su conservación se sugieren correctivos. Exceptuando la propuesta del sistema mixto basado en un mecanismo uninominal con elementos de proporcionalidad siguiendo como ejemplo la elección del Bundestag alemán, las otras formaciones políticas mantienen una actitud de mayor cautela, trabajando en petición de establecer un premio de mayoría para el partido o para la coalición más votada (DC), o también formulando una hipótesis de programa previamente concordado entre los partidos sobre la formación del futuro ejecutivo a presentar a consulta electoral (PSDI). Con tales correctivos, el sistema proporcional debería consentir gradualmente que se vayan formando dos reagrupamientos —aunque sea moderadamente— contrapuestos y capaces de enfrentarse en la contienda electoral para hacer que surja el candidato para guiar un ejecutivo estable y eficiente, con el ulterior resultado positivo de reducir las mediaciones partidistas de la

fase pos-electoral, reduciendo en conjunto el tiempo destinado a resolver las crisis.

Esta última hipótesis que considera un Jefe de Gobierno de hecho “elegido” por el pueblo dado que el líder de la coalición vencedora sería, necesariamente el Jefe del Gabinete gubernativo y el voto parlamentario se limitaría a consagrar formalmente una clara designación de los electores; reportan los estudios desarrollados por el llamado Grupo de Milán y de la Comisión Bozzi. Descartada la idea de un régimen presidencial puro, que da lugar a una concentración de las funciones del Jefe del Estado y de las responsabilidades de gobierno en manos de una sola persona y rechazada explícitamente la posible solución del Cancillerado la exigencia de un reforzamiento del gobierno se perseguía mediante la previsión de una investidura directa de su titular por parte de los ciudadanos contextualmente, pero con voto distinto, a la elección de la asamblea parlamentaria. Es decir, la Comisión Bozzi fomentaba —en el ámbito de una obra orgánica de racionalización del vínculo fiduciario entre el Primer Ministro y el Parlamento reunidas las dos Cámaras—: la potestad del Premier de elegir los ministros, la institución de la moción de censura constructiva y los mecanismos para la parlamentarización de las crisis de gobierno. Los trabajos del grupo de Milán, por otra parte, cronológicamente anteriores, habían advertido la conveniencia de modificar el sistema en tal sentido.

Una cierta afinidad con los resultados alcanzados por los estudios del grupo de Milán y la Comisión Bozzi parece encontrarse en la solución neoparlamentaria avanzada por PDS (el partido que ha sucedido recientemente al PCI) en el intento de garantizar estabilidad, eficiencia y crédito al gobierno. Una modificación de la ley electoral en sentido uninominal mayoritario corregida con elementos proporcionalísticos y con la contemplación de un premio, que debería asegurar al partido o a la coalición de partidos más fuertes la mayoría absoluta en el Parlamento podría, según el PDS, conciliar en la misma persona el cargo de líder del partido vencedor de la consulta electoral y el de Presidente del Consejo, que, en cualquier caso, debería recibir el voto de confianza.

Confirmando la designación de los ministros por obra del Presidente del Consejo y en la recepción de la institución de la moción de censura constructiva, la propuesta pone un límite a la facultad de la Asamblea de retirarle la confianza al Jefe del Gobierno que puede ser revocado una sola vez en el curso de la legislatura, desde el momento que un segundo voto de censura provocaría la disolución de la asamblea misma.

Sin embargo este tipo de construcción no impide que, en la eventualidad, ninguna coalición reciba la mayoría absoluta de los votos y la investidura en el cargo de primer ministro volvería a ser el fruto de una decisión de los partidos en coalición, sin el contrapeso de la disolución de las Cámaras, con la consecuente alteración del modelo abstractamente delineado.

4. EL CAMBIO DEL ROL DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Al lado de la propuesta directa a reforzar el ejecutivo mediante una reforma del órgano de Gobierno, especialmente de su presidente, encontramos la tendencia a revisar radicalmente el rol del Presidente de la República.

Esta última tendencia ha tenido bastantes defensores, como ahora vemos, y se ha visto reforzada por la reciente praxis política del titular de la Presidencia, que en una situación de evidente pérdida de credibilidad de sistema de partidos y de los órganos dotados de atribuciones de poder político, se ha atribuido el papel de moderador de los poderes constitucionales intentando imprimir sus propias indicaciones aunque contrasten con las de Parlamento y del gobierno.

Una situación tal, comprensible en un periodo de crisis política e institucional, ciertamente no ha contribuido a individualizar los términos de un verdadero y real cambio de régimen y seguramente no ha creado un condominio entre el gobierno y el Jefe del Estado en decisión política.

Y es más, el empeño, la presencia continua del Presidente de la República en la escena política, su capacidad para colmar los vacíos causados por la falta de intervención del gobierno, a menudo criticados y objeto de polémica y disenso mas que de aprobación, han demostrado a los italianos las potencialidades inherentes en la figura constitu-

*Hay una
tendencia
a reforzar
el Ejecutivo,
pero revisando
el rol del
Presidente.*

cional del Jefe del Estado, que de simple custodio de la Constitución y moderador externo del juego político de los protagonistas querido por la Constitución, se ha transformado a menudo en activo, aunque también desordenado, intérprete de los ánimos de una amplia parte de la nación y censor de las disfunciones de la que se define ya habitualmente la “primera” República.

La valorización de la figura del Jefe del Estado y el paso a una forma de gobierno con el reforzamiento de los poderes del Presidente de la República (semipresidencial, en la terminología difundida o directamente presidencial sobre el modelo norteamericano) ha encontrado en Italia notable desconfianza en sede política.

La temida vocación autoritaria y los prejuicios antipresidenciales surgidos hace cuarenticinco años en la sede de la Asamblea Constituyente deben considerarse ya superados, desde el momento que, gobierno parlamentario y gobiernos

La temida
vocación
autoritaria
y los prejuicios
antipresidenciales
surgidos, deben
considerarse ya
superados.

presidenciales son igualmente fiables y legítimos en todos los sistemas políticos democráticos. En el caso que se quisiera insistir en el fortalecimiento del Jefe del Estado, probablemente la fórmula más próxima a las particulares exigencias maduras en nuestro país, sería la francesa, que concilia la forma de gobierno parlamentaria con un Presidente de la República elegido

con el voto popular dotado de extensos poderes de decisión.

En efecto, a parte la propuesta del MSI, favorable a una república presidencial sobre el modelo de los Estados Unidos, el modelo francés ha sido sugerido por el PSI y el PLI. Según tales propuestas el Presidente, que es al mismo tiempo jefe del estado y jefe del gobierno, debería conservar los poderes que actualmente le son conferidos en virtud de la Constitución, incluidas las potestades de disolución de las Cámaras y de designación del Presidente de Consejo. Este último debería recibir, de todas maneras, sobre la base de la presentación de un programa político,

la investidura fiduciaria de la mayoría absoluta del parlamento reunidas ambas Cámaras, y sería políticamente responsable ante ellas.

La implicación del cuerpo electoral, directamente llamado a elegir entre dos candidatos al máximo cargo del estado, y el efecto condicionante que el voto de las elecciones parlamentarias podrían contribuir a disminuir el poder de los partidos y la concentración de poder en los partidos mayores, favoreciendo lentamente una alienación de los partidos en dos polos tendencialmente antagonistas.

Según el proyecto liberal la previsión de una igual duración en el cargo del Presidente de la República y del Parlamento (cinco años) consentiría la realización de una *continuum* Presidente —mayoría parlamentaria— gobierno y contribuiría a delinear al Jefe del Estado como aquél que realmente dirige el rumbo político del país.

La sustancial proximidad de las propuestas socialista y liberal en cuanto a la formulación del rol del Presidente se modifica sustancialmente dada la diversa concepción acerca la legislación electoral. El esquema del PSI, quizá temiendo una alteración profunda del sistema institucional, conserva la ley electoral proporcional, todo lo más, corregida con la previsión de un “premio” de mayoría. Así configurada, por lo tanto, la propuesta de reforma no contribuiría a eliminar las disfunciones derivantes de fraccionamiento partidido y de la práctica de las mediaciones y de los compromisos.

El PLI por el contrario ha conjugado la opción del semipresidencialismo con la adopción —solamente para la Cámara de los diputados— de un sistema mayoritario a dos vueltas con colegios uninominales, según el ejemplo de la Asamblea Nacional francesa, en el intento de no caer en los inconvenientes que se han señalado antes.

Una reforma en sentido presidencial de la forma de gobierno no sería automáticamente garantía de estabilidad política y gobernabilidad, finalidad esta de la obra global de reforma institucional del sistema italiano.

La derivación popular de dos órganos diversos —Presidente de la República y Parlamento— y el mecanismo de la “doble confianza” de la que sería objeto el gobierno —hacia el Jefe del Estado y hacia la mayoría parlamentaria— subrayan la ambigüedad de un modelo que en la práctica conoce tanto la guía gubernativa de la mayoría parlamentaria (con todas las dificultades que se han producido en la reciente historia constitucional francesa y portuguesa), como la guía media-

da pero real del Presidente de la República. A parte la extrema delicadeza de la posición del Presidente de la República —representante de la Nación y contextualmente vértice del gobierno— que debe tratar de equilibrar los intereses nacionales, solamente en la segunda hipótesis, por otra parte no verificable automáticamente, la elección semipresidencial puede asegurar la gobernabilidad.

5. LA DIFÍCIL RELACION ENTRE LA MODIFICACION DE LA FORMA DE GOBIERNO Y LA MODIFICACION DE LA LEY ELECTORAL

Como se desprende de la exposición precedente, una obra completa de renovación de los órganos constitucionales del vértice del Estado no se puede conseguir si no se acompaña de una reforma adecuada del método de selección de la representación política. La estrecha interdependencia entre multipartidismo extremo y proporcionalismo parlamentario, ha producido de hecho una profunda alteración del ordenamiento institucional previsto por el Constituyente: la concentración del poder fundamental de decisión política —aquel de formar y licenciar los gobiernos— en las oligarquías de los partidos y la consecuente instauración de una forma de “democracia mediada”, en la cual los ciudadanos no están institucionalmente en condiciones de expresar con su voto una selección mayoritaria que determine la elección del gobierno. La adopción de un mecanismo electoral proporcional privado de correctivos es una garantía de representatividad, pero no consistente asegurar estabilidad gubernativa y eficacia decisional. El consiguiente catálogo de los indicios reveladores de la ingobernabilidad de las instituciones es particularmente largo: pulverización de la representación política y de su titular, también frente al Parlamento, fuerte presión del legislativo sobre el ejecutivo —que sin olvidar la relevancia de la frecuente alternativa confusión entre los dos poderes— ha afectado negativamente sobre la operatividad y la fluidez de la relación fiduciaria. La característica esencial del parlamentarismo la vinculación institucional entre parlamento-gobierno no ha funcionado según las previsiones del constituyente, ésto se refleja en el elevado número de gabinetes ministeriales sucedidos desde la primera legislatura, en la brevedad de su duración media, en la praxis de las crisis extraparlamentarias —reflejo sintomático de la dominación partidista y de la consecuente frecuencia de gobiernos dismisionarios.

Constatada unánimemente la general y crónica debilidad de las instituciones, todos los programas —como subraya también el Presidente de la República en su mensaje a las Cámaras— convergen en el sentido de un reforzamiento del ejecutivo con vistas a una mayor eficiencia de la acción de gobierno.

En tal perspectiva se ha llegado a auspiciar la elección —con voto popular directo o con voto del Parlamento— del órgano vértice del gobierno, ya sea que tal personalidad revista contextualmente la posición de Jefe del Estado, ya sea que se configure como vértice del gobierno solamente, líder del partido o de la coalición vencedora en la competición electoral, ligado al legislativo por el vínculo fiduciario, titular del poder de selección de los ministros, asistido durante la permanencia en cargo de idóneas garantías de estabilidad.

La línea propositiva que, introduciendo un sistema presidencial o sino, elementos de racionalización del régimen parlamentario actualmente vigente; incide sobre la individualización de la forma de gobierno que está inevitablemente conectada a la revisión de los mecanismos electorales. Excluido el mantenimiento de un sistema proporcional carente de correctivo y no convenciendo la adopción de un sistema totalmente mayoritario sobre base uninominal, los modelos que aparecen mayormente favorecidos están orientados a coger el mecanismo uninominal mayoritario, o según el esquema francés con dos vueltas, o sino mixto o corregido con elementos de proporcionalidad, análogamente a como se verifica en Alemania en la elección del Bundestag.

Por otro lado, no se ha olvidado evidenciar que, si acaso prevaleciera la propuesta de un gobierno presidencial o semipresidencial, la combinación del colegio uninominal mayoritario con aquel “factor institucional externo” constituido de la elección popular directa del vértice del ejecutivo, sería imprescindible, a fin de alcanzar un sistema bipartítico o bipolar con gobiernos de legislatura suficientemente estables, que se refleja en la ausencia en los partidos políticos italianos (similares a los partidos americanos y franceses y diferentes de los ingleses) de una estructura internamente fuerte y cohesionada.

En el contexto de la reforma de los módulos de selección de la representación política y en conexión con el potenciamiento del ejecutivo y de su Premier, se señala además la propuesta ya avanzada por el grupo de Milán y por la Comisión Bozzi y recientemente por algunos partidos

(PSDI y PDS) de proceder a la individualización de líneas programáticas de convergencia entre fuerzas políticas homogéneas (pactos de coalición) que ofrecer a los electores, con la finalidad de eliminar los largos espacios post-electorales y de reducir el grado de discrecionalidad en los partidos en la fase de formación de los gabinetes gubernativos.

Como conclusión, la síntesis entre la opción que sostiene un potenciamiento del órgano de dirección política (Presidente de la República o Presidente del Consejo) reconociendo a su posición una primacía jurídica y política respecto a los otros componentes del colegio gubernativo por una parte, y la reducción de la exasperante característica de mediación partidaria de la vida política italiana, posible gracias a la introducción de un mecanismo electoral uninominal mayoritario por otra, debería influir positivamente tanto sobre la forma de gobierno, como sobre la configuración de la forma de estado, incidiendo en la dinámica de la relación gobernantes-gobernados.

De hecho, bajo el primer aspecto no sería arriesgado imaginar un mejor funcionamiento de la relación fiduciaria y un reforzamiento de los instrumentos de colaboración dialéctica entre gobierno y Parlamento, así como una recuperación de la centralidad del órgano ejecutivo en el entero sistema institucional, basta pensar en las propuestas de delegación y de ampliación de la potestad reglamentaria del ejecutivo en materia no reservada a la ley (DC, PRI, PSDI) o aún en la previsión de una mayor responsabilización del gobierno en materia económico-financiera, con atribución al mismo de reales poderes de iniciativa y de veto frente a las propuestas parlamentarias del gasto público (PRI). Bajo el segundo aspecto, el electorado estaría capacitado no sola-

mente para elegir conscientemente sus propios representantes en el Parlamento, sino también para influir directamente en la formación del Gobierno y de sus directivas, así como hacer valer la responsabilidad de los elegidos, mediante mecanismos de control-sanción sobre su actuación, como es propio de un Estado que declara inspirarse en los principios de la participación y de la democracia.

En conjunto el aspecto más difícil de la reforma parece encontrarse en la selección de las modificaciones de la ley electoral que deberían vincularse a las revisiones constitucionales destinadas a modificar la disciplina del órgano destinado a desarrollar las funciones de gobierno (ya sea el Presidente de Consejo o el Presidente de la República). Se ha señalado que las propuestas que pretenden salvaguardar sustancialmente el principio proporcional terminan por privilegiar el actual sistema de partidos, mientras que solamente aquellas que apuntan sobre el principio mayoritario tienen como meta una simplificación del sistema de partidos, una drástica reducción o, al menos, la formación inicial de coaliciones electorales y por lo tanto una creíble polarización en dos reagrupaciones contrapuestas y alternativas. Sin embargo la ley mayoritaria, en un país donde los partidos no tienen suficiente cohesión y disciplina interna, no es por sí sola, garantía de un funcionamiento satisfactorio del sistema político: formar únicamente una mayoría numérica, cuando esta no sea compacta y esté gobernada por un líder respetado no basta para asegurar la eficiencia del gobierno. De aquí se desprende cómo se convierte en significativa la elección electoral de un guía de la mayoría al que los mecanismos institucionales aseguren los poderes suficientes como para mantener unida la mayoría, se trate del Jefe del Gobierno o del Jefe del Estado.