

RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y PARLAMENTO EN ITALIA. LAS MODIFICACIONES TÁCITAS DE LA FORMA DE GOBIERNO

Laura STURLESE

Ante todo, quiero expresar mi agradecimiento a Diego Valadés, organizador de este prestigiado Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional por permitirme aportar mi modesta contribución a este acontecimiento tan importante y significativo.

Así como en la Europa del siglo XIX los movimientos revolucionarios casi se manifestaban simultáneamente en muchos países, estimulados por las mismas elites político culturales, también así hoy, los movimientos reformistas presentes en nuestros países parece que se pusieron de acuerdo para buscar —viéndose los unos a los otros— cómo conceder en reformas institucionales orientadas, en la mayor parte de los casos a buscar formas de gobierno más eficaces o más democráticas, aunque en algunas ocasiones los dos términos no parecen completamente compatibles, convencidos por el hecho de que tan sólo grandes reformas pueden resolver las grandes problemas de fondo de un Estado moderno. Sin embargo, esto no es así. Con frecuencia las instituciones, aun las más sofisticadas, permanecen como letra muerta, y tal vez, las modificaciones tácitas inducidas por reformas electorales simples o por reformas en los reglamentos parlamentarios combinadas con variables económicas o internacionales, conducen a cambios verdaderos y propios de las formas de gobierno.¹

¹ Tosi Silvano en su obra *Modificaciones tácitas de la Constitución*, Editorial Giuffrè, 1955, p 75 y ss., fue quien por primera vez habló de modificaciones tácitas vinculadas a los reglamentos parlamentarios. Además Tosi fue el primero que instituyó la correlación y la integración entre acontecimientos políticos y los cambios reglamentarios. Cfr. “Derecho parlamentario”. También lo menciona Luisa Mazzoni Honorati en “Consideraciones críticas en la relación entre reglamentos parlamentarios y formas de gobierno”, *El Parlamento, actas de la reunión anual de la asociación italiana de constitucionalistas*, 12-14 de octubre de 2000.

Esto es más cierto cuanto más se centra la atención sobre los efectos que una ley electoral puede producir en las formas de gobierno como lúcidamente ya teorizaban, en los años 50 en Italia y en Francia, los maestros Giuseppe Maranini y Maurice Duverger.

Tanto en México como en Italia, y también en Francia, estamos asistiendo a interesantes y profundos debates entre académicos, y entre los grupos políticos, acerca de la oportunidad de proceder en las reformas institucionales. Respecto a este tema hemos encontrado comentarios y notas muy interesantes, destacando las del maestro Jorge Carpizo, que se pregunta: “México ¿sistema presidencial o sistema parlamentario?”² Y después de haber rechazado con razón la tesis de Giovanni Sartori que propone un presidencialismo intermitente “en cohabitación” con un gobierno parlamentario débil fatalmente, concluye prefiriendo el perfeccionamiento del sistema presidencial no presidencialista. Apoyando la misma tesis encontraremos otro reconocido constitucionalista, Diego Valadés, quien argumenta con eficacia las razones por las que el “modelo Sartori” no podrá proponerse, al menos para México, en cuanto sería una posible causa de probables crisis en los vértices institucionales; por lo tanto Valadés tiende a un reequilibrio entre los poderes del Estado a través de reformas que restituyan eficiencia a las instituciones.³

En este contexto quiero intentar colocar mi modesta contribución, que espero pueda ser de alguna utilidad al debate. Y me referiré al caso de Italia, en particular a las relaciones entre gobierno y Parlamento a la luz de las modificaciones que se dieron sin ninguna reforma constitucional para que —en mi modesta opinión— constituyan una verdadera y propia modificación a la forma de gobierno.

La Constitución republicana de 1948 había diseñado un régimen parlamentario racionalizado, que Enzo Cheli no tardó en denominar “enyesado” y que, al tener como base un sistema electoral proporcional muy pronto sería incapaz después del paréntesis del gobierno de Alcide de Gasperi, que tenía la mayoría absoluta tan sólo con la democracia cristiana de integrar gobiernos homogéneos fuertes, capaces de durar toda la legislatura y de realizar el programa de gobierno para el que se había pedido el consenso a los electores.

² Cfr. Carpizo, Jorge, “México. ¿Sistema presidencial o parlamentario?” *Cuestiones Constitucionales*, julio-diciembre de 1999, pp. 49 y ss.

³ *Ibidem*, pp. 77 y ss.

Los gobiernos, denominados “de verano” o “técnicos” o con otros nombres de fantasía duraban en promedio de 6 a 8 meses, y se apoyaban sobre coaliciones de partidos muy heterogéneas que mostraban su imposibilidad de llegar a decisiones comunes apenas enfrentaban argumentos que involucraban las diferentes almas laicas o católicas, intervencionistas o privatizadoras, sobre las que estaba forjada su ideología. Por ello los grandes temas que se referían al divorcio, al aborto, a la escala móvil salarial, etcétera, fueron resueltos con la intervención directa de los electores a través del recurso del referéndum.

Aún más, estos gobiernos nunca configuraron el sistema parlamentario clásico, es decir, el inglés, basado sobre el bipolarismo y sobre la alternancia responsable entre mayoría y oposición, ya que su eje de gravedad siempre estaba colocado al centro de la formación parlamentaria. La consecuencia era que esos gobiernos no eran responsables efectivos ante los electores, ya que su destino dependía muy poco de los resultados electorales que cada vez se formaban con pequeños desplazamientos de derecha al centro o de izquierda, integrando cuando fuera necesario, a partidos o a los partidillos que se convertían en factores determinantes por el simple hecho de que respondían a los acuerdos entre las dirigencias (secretarías) de los partidos con la cooperación, que con frecuencia era determinante del presidente de la República. Durante 40 años, en el centro, siempre estuvo la democracia cristiana.

Las crisis de gobiernos a menudo provocadas por los chantajes de los partidos más pequeños insatisfechos y ávidos de mayores poderes, como también acontecía, “alguna vez” por parte de alguna corriente de la democracia cristiana, se sucedían con regularidad fuera del Parlamento, sin ningún voto de desconfianza de las asambleas que asistían impotentes ante los dictados de los partidos.

También la famosa *conventio ad excludendum* que pretendía el partido más grande de la izquierda fuera del gobierno,⁴ fue superada sustancialmente a nivel nacional involucrando a los comunistas en los gobiernos llamados “conasociados” a través del desistimiento en el Parlamento y

4 Ello, a causa de que Italia después de Yalta, se encontró dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos de América y parte integrante de la Alianza de la OTAN, en donde se consideraba peligroso a un gobierno que tuviese integrado a cualquier partido vinculado más o menos con la Unión Soviética, como lo era el Partido Comunista Italiano, la citada convención caerá después del derrumbe del Muro de Berlín.

la cogestión de la agenda parlamentaria mediante la adopción de reglamentos parlamentarios totalmente instrumentalizados para esta orientación.

El surgimiento del terrorismo en los años 70 que culminó en 1978 con el asesinato del presidente de la democracia cristiana, Aldo Moro, dio la legitimación al involucramiento de la oposición en los gobiernos coasociados: tan sólo en ese modo los gobiernos lograban aprobar alguna medida importante. Fue acuñada la fórmula de “centralidad del Parlamento” cuyo significado era que el motor y centro de la orientación política no era el gobierno sino el Parlamento, y en donde también se consolidó la praxis de asignar a la oposición la presidencia de una de las dos asambleas.

Así, con la casi total irresponsabilidad de los gobiernos, el estancamiento de la clase política que continuara a cooptarse, la imposibilidad para los electores de incidir en la selección del gobierno, el sistema colapsó y explotó “tangentópolis” (el sistema corrupto de financiamiento de los partidos).

Con “tangentópolis” el régimen político llegó al nivel más bajo de su historia, pues había perdido autoridad y, lo que es peor, la confianza ciudadana. Con frecuencia, los mismos vértices institucionales se encontraron en conflicto y en contraposición entre ellos, acelerando los riesgos del funcionamiento de las instituciones.

Se habló del fin de la I República aun cuando no había ninguna modificación constitucional para cambiar al régimen político institucional. Sin embargo, había acontecido un evento importante. Con el estímulo del referéndum que había revelado que el 88% del electorado italiano estaba en favor del sistema electoral mayoritario inglés, se había llevado a cabo la reforma electoral que también había introducido para la Cámara de los Diputados, el distrito uninominal y una sola vuelta. En el Senado ya estaba vigente el principio mayoritario, pero debido a que en el distrito se requería la mayoría absoluta de votos, los votos de las curules que no alcanzaban esa mayoría es decir, casi la totalidad se redistribuían según el principio proporcional sobre base regional. Entonces, por una parte, se introdujo el sistema mayoritario a la inglesa y la barrera por superar del 4%, por otra parte, se dejó una cuota del 25% de los distritos para distribuirlos entre los partidos, en proporción con los votos recibidos por listas que también desde el principio estaban bloqueadas. Es decir,

se reintroducía aunque reducidos, aquel sistema proporcional que el electorado había pretendido con el referéndum abrogatorio aventar por la ventana.

Naturalmente, la reforma era fruto de un compromiso entre las fuerzas políticas suficientemente grandes, pero no hegemónicas, y los pequeños partidos que habían logrado sobrevivir y participar en el poder en cuanto gozaban de una preciosa utilidad marginal que, con frecuencia, llegaba a ser determinante para la formación de los gobiernos. Por un lado, aboliendo completamente la cuota proporcional (25%), estos partidos menores presentes en diversas áreas de derecha, de izquierda y de centro, hubiesen sido eliminados, y por otro lado, sin auxilio ninguno de los partidos marginados, los partidos mayores no estaban seguros de conquistar la mayoría en el Parlamento, y por lo tanto, de poder prescindir de ellos para formar un gobierno.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, aun con el pulular de partidos, partidillos, “matas”, etcétera, que con frecuencia volaban de una parte a otra, un primer resultado, y que nosotros juzgamos muy relevante, con el fin de formar un gobierno se había cumplido: la ley electoral. Por primera vez en la historia de los últimos cuarenta años, una ley electoral había dividido a las fuerzas políticas en dos polos. Poco importaba que los partidos hacia dentro fueran poco homogéneos, poco dispuestos a agregarse. De cualquier manera, el centro había sido cancelado, el vientre blando que había gobernado al Estado durante 40 años había desaparecido y, finalmente, habían sido creadas las condiciones para la alternancia en el gobierno de dos formaciones convertidas en mayoría y oposición. Además, en los interiores de cada polo había surgido un líder, un primer ministro *in pectore*, y los electores podían elegir cuál gobierno querían y, también podían en las elecciones sucesivas, premiarlos o castigarlos, reconduciéndolos a sus propias responsabilidades. Esto no es un cambio que deba devaluarse.

El primer gobierno de centro-derecha, surgido en las elecciones después de la reforma electoral, en 1994, sin embargo, tuvo una vida breve. Pero se trataba de un gobierno de coalición y, por lo tanto, condicionado fuertemente por las alianzas. Fue suficiente que uno de esos aliados, *La Lega Nord*, se saliera de la mayoría para que el gobierno cayera. Había durado tan sólo nueve meses y el presidente de la República no consideró necesario disolver las cámaras. Con el acuerdo de todos, mayoría y opo-

sición, fue integrado un gobierno técnico guiado por Lamberto Dini. Su característica más relevante desde el punto de vista político institucional, fue el “transformismo” que vio transmigrar un número elevado de parlamentarios de un polo a otro, con la consecuente constitución de nuevas formaciones políticas integradas, con frecuencia, por menos de diez diputados o senadores. La confusión era máxima, muchos electores se sintieron traicionados. El gobierno de centro-derecha surgido de las elecciones generales había dejado su lugar a un gobierno de centro-izquierda no legitimado por el voto. Se habló de “ribaltone”, o sea de un quita y pone, ciertamente. ¡Esta no es una página bella de historia parlamentaria!

Una vez más se sentía la necesidad, la exigencia de reformas, pero algunos elementos jugaron en contra de un diseño orgánico en posibilidades de obtener resultados positivos.

Ante todo, a pesar de que los ciudadanos hubiesen manifestado netamente su voluntad en favor de un sistema mayoritario, esto no fue acogido por la clase política que, con pocas excepciones, hizo todo lo posible porque sobreviviera el principio proporcional aun cuando comprendiese que dada la estrecha conexión entre el sistema electoral y la forma de gobierno, el proporcional indudablemente no hubiera ayudado al reforzamiento del Ejecutivo.

El otro elemento negativo en nuestro criterio, fue el que todavía, una vez más, en lugar de entrar en el camino maestro de una Asamblea Constituyente quiso nuevamente confiar la tarea de la reforma constitucional a una comisión bicameral, desatentos e ignorantes del hecho de que las dos comisiones bicamerales precedentes constituídas para esta tarea no habrían dado resultado alguno.

En fin, otra vez quedaba fuera de la puerta de la comisión bicameral, la reforma del sistema electoral, a pesar de que quedaba en claro para todos que ese era el punto de partida sobre el que debía basarse toda la reforma institucional. La comisión guiada por Massimo D’Alema, secretario general del partido hegemónico de la coalición de centro-izquierda, comenzó sus trabajos sobre dos modelos: el sistema alemán, del gobierno con canciller, y el modelo francés, el del semipresidencialismo.

Cuando se trató de escoger el modelo para proseguir la tarea, la intervención inesperada de *La Lega*, ausente de los trabajos de la bicameral hasta ese momento, decidió que se escogiera el modelo francés basado en la elección directa del presidente de la República. No obstante, la

propuesta de la bicameral no confirió al jefe del Estado todos aquellos poderes que le dio la Constitución francesa de 1958 y la Reforma de 1962, éstas lo convertirían en el verdadero motor y el perno del Sistema Constitucional además del jefe de Gobierno. Los exponentes del PPI (Partido Popular Italiano), el presidente del Senado Nicola Mancino y el mismo presidente de la República ejercieron toda su influencia para mantener al Parlamento en el rol central. Con la caída del gobierno también fue abandonado el proyecto de la bicameral; y también fue escondido rápidamente por bien de todos —agregaríamos nosotros— el proyecto de reforma electoral demasiado confuso e impracticable sobre el que habían llegado a un acuerdo los exponentes de las dos formaciones políticas, “El Pacto de la Crostada”, denominado así ya que se logró durante una cena servida en la casa de un autorizado exponente del centro-derecha, Gianni Letta, que había servido como postre ese platillo a sus comensales, precisamente una tarta.

Hasta ese momento, había fracasado el proyecto de una reforma electoral, y había fracasado el proyecto de una reforma constitucional de la forma de gobierno, pero el sistema mayoritario vigente, de cualquier modo, había producido algunos frutos. A este propósito, encontramos observaciones muy interesantes de Stefano Merlini⁵ quien atribuye a la “ambigüedad programática del montaje de la reforma electoral de 1993”, la responsabilidad de que no se haya logrado el objetivo que se habían prefijado: el de producir un gobierno estable, un gobierno de legislatura. En efecto, sostiene Merlini, aquella ley electoral con un 75% mayoritario y un 25% para el proporcional, dejaba en libertad a los partidos para escoger, si la aplicaban, según los principios del mayoritario o del proporcional.

Así, en las elecciones de 1994 los partidos del centro-izquierda escogieron utilizarla en el sentido proporcional, no realizando coaliciones y explotando las potencialidades proporcionalistas, mientras que los partidos del centro-derecha escogieron coaliciones entre ellos, aunque con diferencias según el territorio, al norte, *Forza Italia* se alió con *La Lega* y al centro-sur se unió con la Alianza Nacional. La caída del primer gobierno de Berlusconi, pocos meses después de las elecciones, según

⁵ *Cfr.* Merlini, Stefano, “Gobierno y forma de gobierno en la propuesta bicameral de la filosofía del derecho de Bayeux a aquel del Pacto de Colombia”, *La reforma constitucional*, Gruffi, 1988, pp. 73 y ss.

Merlini “debe atribuirse precisamente “a la falta de homogeneidad entre las dos subcoaliciones que sostenían su gobierno”.

Por otra parte y destacando el hecho del fracaso de esta conducta, en las elecciones sucesivas los partidos escogieron las potencialidades mayoritarias de la ley electoral y formaron dos coaliciones, en los dos polos contrapuestos, bastante homogéneas; una de centro-derecha y una de centro-izquierda, con la individualización de los dos líderes, ambos seleccionados al centro de la formación: Berlusconi y Prodi. Es interesante hacer notar cómo, precisamente en la selección de los dos líderes que potencialmente eran primeros ministros, se haya hecho sentir la lógica del sistema inglés. Como bien se sabe, las formaciones extremistas en los dos polos son castigadas ya que el Partido (allá en Inglaterra es un solo partido contra otro partido) o la coalición para vencer en las elecciones debe acercarse lo más posible al centro del electorado, es decir, debe conquistar esa masa gris que desplazándose de una parte a otra, de derecha a izquierda, determina cada vez la victoria de una de las dos partes. En Italia el candidato a primer ministro no siendo el líder reconocido de un solo partido sino de una coalición fue individualizado como líder del partido colocado al centro de la misma coalición.

Por lo tanto, el proceso mayoritario estaba encaminado (aunque si el pluralismo extremo mantenido con vida por la cuota proporcional, obligara a los partidos hegemónicos de las coaliciones), a buscar alcanzar la mayoría agregando también a los partidos que no eran homogéneos, y no compartían el programa de gobierno con los denominados “pactos de desistimiento”.⁶ Cuando los desistimientos se conviertan en abandonos, al interior de la mayoría, también caerán el gobierno Prodi y el sucesivo gobierno de D’Alema, y únicamente el recurso al técnico Giuliano Amato, quien fuera presidente del Consejo de Ministros a principios de los años noventa, permitirá concluir dignamente también esta penúltima legislatura.

Pero como habíamos comenzado a decir, el proceso del gobierno mayoritario estaba en marcha y otro paso de esta reforma tuvo lugar precisamente dentro del Parlamento, con la reforma de los reglamentos

⁶ Merlini, *op. cit.*, p 73. Los pactos de desistimiento entre partidos consisten en acuerdos para no presentar los propios candidatos en distritos donde dañaría al candidato de la coalición y viceversa.

parlamentarios⁷ pedida y obtenida por el gobierno Prodi que cambiara en manera destacada las relaciones entre gobierno y Parlamento precisamente en el ejercicio de la función más significativa: la elaboración de las leyes.

Sobre este punto están de acuerdo todos los estudiosos con la reforma de 1997 —y cuya vigencia entró en 1998— se registra el paso de un sistema de democracia consensada (manifestada en el Parlamento italiano caracterizado por el multipartidismo inducido por la Ley Electoral proporcional)⁸ a un sistema mayoritario. En realidad la nueva Ley Electoral había puesto las condiciones para el cambio al inducir la bipolarización de las fuerzas políticas en el Parlamento: bipolarización que hacía ya casi imposible un encuentro en las asambleas, entre la mayoría y la oposición. Entonces era necesario cambiar las reglas del juego. La tradicional costumbre de los gobiernos de solidaridad nacional de la “no desconfianza”, del desistimiento, etcétera, había hecho que confluyeran todas las decisiones más importantes en el Parlamento, incluso las que deberían haber sido de la competencia del gobierno. Ya era hora que aquella costumbre dejara lugar a la lógica bipolar sometida al método electoral mayoritario.

Era necesario un nuevo reglamento que favoreciera una mayor funcionalidad de la dialéctica parlamentaria, acelerara el procedimiento legislativo y redujera los poderes que tenían las oposiciones para entrapar, los objetivos del gobierno. Entre las novedades de la reforma, las más importantes son definitivamente aquellas que disciplinan el procedimiento de producción de las normas y que es, precisamente, el punto central de las relaciones entre gobierno y Parlamento. El análisis de este procedimiento y la investigación acerca de su eficiencia y sus finalidades ayuda a entender cuál es el tipo de forma de gobierno pretendido para apoyarlo y promoverlo. Cuando se inició esta reforma reglamentaria se pensó en esperar ya que no podía prescindirse de ella la reforma constitucional de la bicameral sobre la forma de gobierno. Éste fue el motivo por el cual, al concluirse definitivamente la reforma de los reglamentos,

⁷ Cfr. Gianclaudio, Cesare, “El Parlamento en el proyecto de reforma constitucional de la bicameral”, *La reforma constitucional... cit.*, pp. 186 y ss.

⁸ Se trata del Reglamento de la Cámara de Diputados. El Reglamento del Senado favorecía de hecho el poder del presidente de la asamblea, que según la praxis vigente pertenece a la mayoría.

se decidió “no cerrarla” sobre un modelo de gobierno bien definido sino que se dejó abierta la puerta para eventuales cambios que serían necesarios en el caso de que la bicameral hubiese aprobado una forma de gobierno semipresidencial o de otro tipo, todo estando muy conscientes de la interacción entre derecho parlamentario y la forma de gobierno.

El fin de la reforma era, principalmente, el de organizar los trabajos parlamentarios de modo más eficiente en un marco de intensa colaboración entre gobierno y su mayoría. Y al mismo tiempo, dar a la oposición la oportunidad de llevar a cabo una dialéctica constructiva facilitándole, en todo momento, la presentación de soluciones y programas alternativos.

Para lograr el fin mencionado se orientaron la disciplina del programa y el calendario de los trabajos, la participación del gobierno en los procesos de decisión del Parlamento y las garantías reservadas a las oposiciones, además de aquellas que tiene cada diputado.⁹ Más específicamente, en precedencia tanto el programa como el calendario eran aprobados con el acuerdo unánime de los presidentes de los grupos parlamentarios en la conferencia de los jefes de grupo en donde la unanimidad, con frecuencia, era causa de chantaje a la mayoría hoy, después de la reforma, es suficiente el acuerdo de los presidentes de los grupos que representen los tres cuartos de los integrantes de la Cámara, reservando de cualquier modo, una cuota de tiempo a los grupos contrarios. Esta novedad representa un gran paso hacia adelante en el cambio de un gobierno mayoritario, en donde la mayoría tiene el derecho para realizar el propio programa aun en los límites de los derechos de las minorías. Pero el quórum de tres cuartos es todavía muy alto si se toma la referencia con el modelo inglés o francés; en ambos gobiernos tiene prioridad la orden del día. Por eso en el artículo 23 se establece: el programa es elaborado según las propuestas de los grupos unidas a las indicaciones de acuerdo con las prioridades del gobierno, que las comunica al presidente de la Cámara al menos con dos días de anticipación a la reunión de la conferencia de los jefes de grupo.

⁹ *Cfr.* Morrone, Andrea, “¿Cuál modelo de gobierno en la reforma del Reglamento de la Cámara de los Diputados?”, *Estudios coordinados por la Cámara de los Diputados*, pp. 271 y ss.

Por otro lado, el presidente de la Cámara, al ser reducido el quórum, también ha visto disminuida su posición de árbitro, en una óptica menos instrumental de la dialéctica parlamentaria, convirtiéndose, en un garante de la aplicación de la línea política de los gobiernos en la actividad legislativa. No hay duda de que la racionalización y la rapidez de los procedimientos han permitido al gobierno realizar más que antes la propia línea política legislativa, disminuyendo, en consecuencia y de manera notable, el recurso a la decretación de urgencia, ya golpeada fuertemente con una sentencia de la Corte Constitucional que prohíbe la reiteración.

Además, la obligación del gobierno de colaborar en el proceso de instrucción legislativa en la Comisión competente, proporcionando todos los datos requeridos e informes técnicos dentro de un término preestablecido, lo coloca en condición de convertirse en el verdadero patrón de la legislación de las cámaras.¹⁰ Al mismo tiempo se acrecentaron las garantías de las minorías con el fin de permitirles ejercer su papel de oposición, al instituirse los relatores de minoría que tienen a su disposición en los debates, un tercio del tiempo de los relatores de mayoría.

Para mejorar la calidad de la legislación también se establece un instrumento de asesoría en la fase de instrucción: el Comité para la Legislación, que debe manifestar opiniones acerca de la calidad de los proyectos, evaluando la simplicidad, la claridad, la homogeneidad y la eficiencia de las medidas legislativas establecidas. Así, nace una jurisprudencia parlamentaria de línea sobre el plan de acción, de apoyo a los sujetos que intervienen en el proceso de elaboración de leyes. Sin embargo, el arreglo paritario, bajo la selección presidencial, y la opinión no obligatoria disminuyen la perspectiva de este precioso instrumento.

Concluyendo sobre el punto específico de las reformas reglamentarias, ha sido notado con agudeza por Andrea Morrone¹¹ que “este nuevo modelo de organización de los trabajos parlamentarios tiende a superar también la fragmentación de los partidos en la medida en que, por un lado, mira a integrar el Ejecutivo con su propia mayoría parlamentaria coordinando la acción recíproca, y por otro lado, compacta las fuerzas de la oposición, si quieren proponerse como una alternativa real de gobierno”.

¹⁰ *Cfr.* Morrone, Andrea, “Artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados”, *op. cit.*, pp. 466 y ss.

¹¹ *Ibidem*, p. 488.

Por lo tanto, apoyaremos la consideración de esta reforma reglamentaria, para todos los efectos, como parte de un proceso más amplio de las instituciones, ya en curso, que continúa y que está haciendo sentir sus efectos a pesar del fracaso del diseño de la bicameral con la que pretendía unirse.

El empujón decisivo al gobierno mayoritario lo dieron las últimas elecciones políticas de 2001 registraron para el centro-derecha una mayoría tan aplastante que permitió a Silvio Berlusconi, ya designado líder en la coalición, ser elegido implícitamente primer ministro y formar el primer gobierno verdadero a la inglesa después de la reforma electoral mayoritaria. Una de las razones que le permitieron integrar un gobierno sin demasiadas condiciones de parte de los aliados fue que el partido *Forza Italia* consiguió la mayor consistencia numérica al interior de la coalición. Esto lo autorizó no sólo para reafirmarse como líder indiscutible del gobierno sino también de la coalición.

Y ya que la coalición se convirtió hoy en Italia en el nuevo sujeto político que tomó el lugar de los partidos en la estructura gobierno-oposición, es interesante notar cómo, en los días que corren, el jefe de Gobierno realiza el liderazgo de la coalición con primacía absoluta que puede probarse y confirmarse sobre la base de los resultados electorales.

Precisamente las tres últimas victorias consecutivas del centro-derecha y, sobre todo del partido *Forza Italia* en las elecciones europeas políticas y administrativas han otorgado indudablemente a Berlusconi una fuerte primacía. El primer ministro ya no es un *primus inter pares* como en los gobiernos parlamentarios basados sobre el régimen proporcional, en donde con frecuencia el jefe contaba menos que algunos de sus ministros a los que no podía despedir. Hoy es el *primus solus* líder indiscutible y jefe responsable de su gobierno y sus ministros.

A este propósito es conveniente observar que no todos se han dado cuenta de esta evolución, especialmente refiriéndose al poder del presidente del Consejo para cambiar los ministros según las exigencias del gobierno. Así, cuando Berlusconi después de ciertas polémicas originadas por algunas declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores decidió despedir al ministro y asumir temporalmente *ad interim* tal ministerio, contra esta decisión se reveló la oposición y esto es comprensible pues el ministro Ruggiero no simpatizaba con la oposición. Hasta Giovanni Sartori intervino en sus columnas del *Corriere de la Sera* jalándole la

chaqueta al presidente de la República para que interviniera en tal decisión, entrando al fondo del nombramiento. Seguramente Sartori recordaba el caso Previti cuando Scalfaro impidió su nombramiento como ministro de Justicia. El gran politólogo y nuevo constitucionalista recuerda al presidente de la República quien además de la designación del presidente del Consejo de Ministros, también tiene el poder de oponerse al nombramiento de algún ministro que no le agrade. Ahora bien, tal vez nosotros no tenemos la “autoridad” para hacerle notar a Sartori que las cuestiones ya no se resuelven como antes, ya que como decía el maestro Maranini “en una Constitución todo se tiene, basta cambiar el poder de un órgano constitucional para que todos los otros órganos lo resientan”. Por eso, aumentados los poderes del gobierno también cambiaron los del presidente de la República, en particular, en la designación del presidente del Consejo de Ministros (o como hoy debería llamarse mejor, primer ministro) el jefe del Estado ya no tiene ninguna discrecionalidad. El premier es designado inequívocamente por los electores, quienes otorgando la victoria a una coalición predeterminedada, eligen directamente al líder.

Están lejanos los tiempos en los que el jefe de Estado no sólo escogía al presidente del Consejo de Ministros entre los nombres que le presentaban los partidos, sino que también ejercía fuertes intervenciones en la formación de los gobiernos incluyendo la fórmula, el programa, los equilibrios, la intervención, etcétera.

Esto también vale para los nombramientos de los ministros. En efecto, cuando se verificó el caso Previti, el primer gobierno de Berlusconi estaba fundado en una mayoría raquítica con mucho riesgo de perder y un aliado precario. Hoy en cambio, el segundo gobierno de Berlusconi cuenta con una mayoría sólida en ambas cámaras, y puede hasta prescindir de aliados problemáticos. En suma, hoy existen todos los supuestos para que el gobierno mayoritario pueda consolidarse y llevar a cabo el cumplimiento de su programa en la perspectiva de concluir la legislatura en sus tiempos naturales.

Llegados a este punto, en el camino de las conclusiones, no podemos no estar de acuerdo con Enzo Cheli cuando escribe que en Italia una reforma debería tener en cuenta el hecho de que las transformaciones que están aconteciendo en nuestro sistema político-institucional deben encontrar todavía un equilibrio sustancial, y que la forma de gobierno

escogida debería ser la de un gobierno parlamentario que debe desarrollarse y consolidarse en el seno de una ley mayoritaria, con un gobierno de primer ministro y una legislatura fundada también en el primer ministro.

Ello porque sería la línea congruente con la historia de nuestro país, y con el contexto político institucional que está surgiendo de una transición que está por concluirse.¹²

Sin embargo y como consecuencia del examen que hemos realizado de la situación actual, sentimos que podemos ir más allá de lo que dice Cheli, en el sentido de que no servirían grandes reformas constitucionales sobre la forma de gobierno porque no son necesarias ya están sucediendo.

¿Que se deberá hacer? Pienso que será suficiente consolidar la forma de gobierno, transformada ante nuestros ojos, con el impulso de la ley electoral que ya opera. Para reforzarla son necesarias pocas correcciones a la ley electoral y a los reglamentos parlamentarios.

En particular, bastaría abolir o al menos disminuir la cuota proporcional, admitiéndola como la verdadera responsable de la fragmentación de las fuerzas políticas; fragmentación que a su vez es factor de máxima inestabilidad al interior de los dos polos. Además, es necesario impedir a los parlamentarios elegidos en una coalición “cambiar chaqueta” y chantajear al grado de crear mayoría a la oposición. En fin, tal vez se podría llevar la disolución de las cámaras al ámbito de la competencia sustancial del primer ministro. Precisamente, como sucede en Inglaterra, en donde esta institución se ha convertido en una estratagema para reforzar al gobierno que escoge presentarse a elecciones en el momento que goza de los mayores apoyos del electorado. Como había comenzado Churchill y como lo hizo sobre todo Margaret Thatcher cuando disolvió la Cámara de los Comunes después de la victoria en Las Malvinas, para lograr la mayoría más grande que nunca antes habían alcanzado los conservadores desde la Segunda Guerra Mundial.

Sería una utopía pensar que se puede llegar a tanto, pues sino se quisiera quitar tal institución al conjunto de los poderes del jefe de Estado sería suficiente contar con una fórmula constitucional *ad hoc*

¹² Cfr. Enzo, Cheli, *La reforma fallida*, Il Mulino contemporanea, 2001, p. 70.

que prevea la disolución de las cámaras en caso de ruptura de la coalición, cuando el gobierno entrando en crisis pidiese regresar a las urnas.

De cualquier manera no debe permitirse el nacimiento de un gobierno que no sea expresión de la coalición ganadora de las elecciones, sino que ha conquistado la mayoría en el Parlamento con el apoyo de los “transfugas” y de “chaqueteros”¹³ como aconteció en Italia en 1994, después de la caída del primer gobierno de Berlusconi.

Sobre el primer punto, es decir, el de la abolición o reducción de la cuota proporcional, conocemos muy bien la posición intransigente de las minorías al interior de los dos polos causada por el espíritu de sobrevivencia.

Sin embargo, también sabemos muy bien que el ciudadano ha manifestado, cuando ha podido hacerlo, una clara preferencia sobre el sistema mayoritario a una sola vuelta. Ello fue aprobado por la aplastante mayoría del 88% en el referéndum abrogatorio del proporcional en el Senado; luego, en 1999, con la misma preferencia en el referéndum abrogatorio de la cuota proporcional, que, sin embargo, no logró el quórum. En fin, ha penalizado fuertemente en las mismas elecciones políticas de 2001 a los pequeños partidos en favor de los más grandes, mostrando claramente la antipatía hacia la fragmentación de las fuerzas políticas. Los ciudadanos quieren gobiernos estables no chantajeables, es decir, gobiernos con capacidad de gobernar eficientemente al país.

Los ciudadanos han premiado, en particular, al partido más grande al interior de la coalición que ganó las elecciones, mostrando así el deseo de reconocer y reforzar la línea de liderazgo del premier, y así, tener en el gobierno un interlocutor que se conozca y sea responsable. Uno de los factores de la victoria del centro-derecha es debido, en nuestro criterio, a la mayor cohesión y homogeneidad de los partidos de la coalición, además de la visibilidad y la primacía absoluta de un líder carismático. En tanto, que ha jugado en contra del centro-izquierda la conflictividad de los partidos, mucho más numerosos y heterogéneos, la búsqueda complicada de un líder inventado para las elecciones, Francesco Rutelli, que no tenía detrás de sí la fuerza de

¹³ Acordamos sobre este punto con Giocali Nassi, Paolo, *Pueblo, parlamento, gobierno*, p. 228.

un gran partido y que tampoco era el presidente del Consejo de Ministros saliente.

En suma, no nos sentimos con el poder de afirmar que la tendencia favorece la forma de gobierno parlamentario a la inglesa. Regresar hacia atrás precisamente ahora, proponiendo una vez más modelos totalmente diferentes como el del canciller del modelo alemán, o del semipresidencialismo del modelo francés, cambiando también necesariamente la ley electoral para adaptarla a esos modelos, significaría tirar a la basura una experiencia preciosa encaminada a dar buenos frutos.