

UN COMENTARIO AL INFORME DE LA COMMISSIONE BOZZI

(La relación conclusiva de la Comisión bicameral
del Parlamento italiano para la reforma institucional,
de 29 de enero de 1985)

Análisis de las reformas de la Constitución proyectadas en materia de
Gobierno, Parlamento, conexión con los partidos y sistema electoral

JUAN FERNANDO LOPEZ AGUILAR

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN AL DEBATE INSTITUCIONAL ITALIANO: 1. *Planteamiento del tema.* 2. *Objetivos perseguidos y limitaciones implícitas al proyecto de reforma.* 3. *Los frentes de acción del proyecto.*—II. EL PODER LEGISLATIVO COMO EXPRESIÓN MATERIAL DE LA REPRESENTACIÓN: REFORMA DEL PARLAMENTO: 1. *Crisis y superación del bicameralismo perfecto.* 2. *Composición de las Cámaras.* 3. *Los gastos electorales.* 4. *Funciones del Parlamento: la función legislativa; atribución esencial y proyecto de reforma.* 5. *Dos problemas relativos a las fuentes normativas: el «curso preferencial» de los «Decretos de urgencia». Las «Leyes de Comisión».* 6. *Las funciones de las Cámaras en materia de control.* 7. *La función de orientación (el «indirizzo» político) y la disciplina interior.*—III. EL PODER EJECUTIVO: EL PRESIDENTE, EL CONSEJO Y LAS RELACIONES ORGÁNICAS CON EL LEGISLATIVO: 1. *Reorganización interna del Consejo de Ministros.* 2. *El Gobierno ante las Cámaras.*—IV. EL SISTEMA ELECTORAL EN LA COMMISSIONE BOZZI: 1. *Planteamiento del tema.* 2. *Los grupos de la Comisión y sus respectivas propuestas.* 3. *Partidos, partitocracia y sistema electoral.*—V. CONCLUSIONES: LAS DOS TRAYECTORIAS CENTRALES DEL PROYECTO DE REFORMA.—VI. UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA CUESTIÓN MORAL.—NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCION AL DEBATE INSTITUCIONAL ITALIANO

1. *Planteamiento del tema*

Inscrita en el ciclo constitucional de la posguerra, y habiendo entrado en vigor el primer día del año 1948, la Carta que constituye a Italia como «República democrática fundada sobre el trabajo» representó en su momento un documento compromisario, rico en novedades, ciertamente progresista en su calidad de ruptura con el liberalismo clásico del Estatuto Albertino (al

que opone una resuelta voluntad intervencionista) y con los parlamentarismos «no racionalizados». Los casi cuarenta años transcurridos desde entonces, las especiales circunstancias políticas y sociales en que opera el marco constitucional italiano y, casi fundamentalmente, la extrema originalidad del sistema de partidos, han puesto, empero, en peligro, en multitud de ocasiones, la viabilidad del sistema. Desde hace más de una década, un estado de opinión crecientemente generalizado aboga por la solución directamente constitucional de muy numerosos problemas, en la medida en que el texto de la Ley Fundamental ha sido ya desbordado por la práctica y la fuerza necesaria de los hechos. Es sobre estas premisas que deben ser comprendidos los trabajos desplegados por la Comisión bicameral constituida en sesión de 30 de noviembre de 1983 (aunque había sido auspiciada ya por varias tentativas previas) (1).

(1) Los antecedentes directos de la Commissione Bozzi deben buscarse en la octava legislatura, durante la cual las Comisiones Permanentes de Asuntos Constitucionales de la Cámara y del Senado habían resuelto en su día formar, de entre sus miembros, sendos «Comités de estudio», compuestos por un representante por cada Grupo Parlamentario, con la misión de presentar a los Plenos respectivos un inventario razonado de propuestas en materias institucionales, así como sugerencias en orden a modificar los Reglamentos internos que pudiesen de algún modo interpretarse como necesaria correlación de las antedichas propuestas.

Los dos Comités concluían sus trabajos en octubre de 1982; sucesivamente, en las sesiones del 14 de abril de 1983 la Cámara y el Senado aprobaban dos documentos análogos, con los que se instituía una Comisión bicameral integrada por veinte diputados y veinte senadores designados por sus respectivos presidentes en consideración a la proporción numérica de los diferentes Grupos, con la misión de formular una propuesta de reforma constitucional sin interferir el *iter normal* de la legislatura en curso, a fin de «reforzar la democracia política republicana», insistiendo en el potenciamiento de su estabilidad, eficacia y modernización de sus instrumentos técnicos.

La anticipada disolución de las Cámaras impidió llevar a término tales proposiciones. Ya en la novena legislatura, sesión de 12 de octubre de 1983, se volvía sobre el tema aprobando la reanudación de los trabajos y la fijación de un plazo de un año a la constituenda Comisión bicameral para consignar a las Mesas la *Relación conclusiva*. Transcurrido dicho año, sesiones de 28 y 29 de noviembre de 1984, las Cámaras resolvían prorrogar sesenta días el término señalado.

La Comisión bicameral para la reforma institucional, presidida desde el primer momento por el diputado ALDO BOZZI (de la que recibió el nombre), había tenido su sesión constitutiva el 30 de noviembre de 1983, eligiéndose como vicepresidentes a los senadores SANDULLI (prestigioso catedrático de Derecho administrativo, fallecido en mayo de 1984 y sustituido, por tanto, por el senador MANCINO) y PENNA, siendo sus secretarios los diputados ANDÓ y GITTI. Durante estos largos catorce meses, la Comisión sostenía cincuenta sesiones plenarias, de cuyas conclusiones se extraía finalmente,

En efecto, la particular experiencia republicana italiana se encuentra en estos momentos en el acto de encarar nada menos que un proyecto de reforma de una cierta envergadura frente a algunos importantes desafíos que han rebasado, con mucho, el orden teórico-constitucional (que compartía, sin duda, con la densa problemática de la actualidad del sistema pluralista, en el marco desbordante de la democracia representativa en sociedades avanzadas ya muy poco coincidentes con las que arquitectaron el entramado clásico del iusconstitucionalismo). Tales desafíos conciernen a particulares rasgos de su personalidad colectiva nacional, a su sociedad política no ya sólo pluralista, sino surcada de grietas que han adquirido notorios reflejos institucionales, alimentando largamente un clima de insatisfacción en la cultura política y en la *intelligentsia* jurídica, sorprendentemente ajeno al dinamismo pujante de su proyección exterior e incluso a la prosperidad de algún sector, impoluto hasta la excepcionalidad, de su sociedad civil.

Y ello pese al relativo éxito que encarna el sostenimiento, celebrado como un auténtico récord de permanencia en el cargo, del planteamiento y dinámica que, impulsado desde el «septenato Pertini», ha pasado a conocerse como «Pentapartido». Se trata, como es sabido, de la coalición emergente, cerrando nuevamente filas contra la oposición del Partido Comunista Italiano, de cinco partidos adscritos a un área electoral centripeta, contando con la tradicionalmente hegemónica Democracia Cristiana —en mayoría relativa—, pero también con los dos partidos socialdemócratas (PSI y PSDI), con los republicanos y con los liberales, en una fórmula política que, habiendo conseguido confiar por vez primera en las cuatro últimas décadas la carga presidencial del Consejo de Ministros a un no democristiano (el socialista BETTINO CRAXI), ha acreditado un efecto inesperadamente saludable para la revitalización del régimen constitucional, habiendo superado pruebas que —como la del referéndum sobre la «Scala mobile» en 1985— consagraron la performatividad no sólo de la transacción por parte de la Democracia Cristiana, sino de los esfuerzos de los partidos menores por intervenir el circuito decisional

conforme a las mociones institutivas, la relación de «Propuestas para la reforma constitucional» trabajosamente consensuadas, que deberían servir de plataforma a los trabajos del Pleno, y de cuyos aspectos referentes a Parlamento, Gobierno y sistema electoral intentaremos dar cuenta en estas páginas, a efectos sumamente expositivos.

Nótese que, sobre los puntos en que no ha podido registrarse un consenso suficiente, se remitieron al Pleno las diversas iniciativas de los Grupos, expresadas a través de sus comisiones, y a las que se deberá dar curso parlamentario para obtener la correspondiente actuación normativa en el seno del Proyecto.

del sistema, jugando definitivamente un papel constitucional de primera magnitud.

Fue en estas circunstancias en las que se gestó la apertura al debate de reforma, del que en su momento fue un laborioso fruto la *Relazione Bozzi*. Las especialísimas circunstancias políticas que posibilitaron el acceso a la Primera Magistratura del Estado al socialista PERTINI y, durante su septenato, la formación de Gobierno por el también socialista CRAXI propiciaron un primer confrontamiento con la hasta entonces pendiente «cuestión institucional». La dimisión de CRAXI (1987) y la apertura del ciclo de negociación y contratos necesarios para la localización del candidato (en un principio ANDREOTTI) y programa sobre los que formular la dirección del período ahora abierto han vuelto a poner en primer plano el «señuelo» de la reforma constitucional, prácticamente estancado desde la elaboración de la ponencia bicameral, de cuyas líneas maestras queremos obtener, bien que sucintamente, un análisis y comentario en lo que concierne a los rasgos del *rapporto* interorgánico en el que se determina la forma de gobierno italiana.

En la medida en que vuelve a despuntar la magnitud del debate, será útil repasar las propuestas destacadas sin descuidar los problemas de orden material presentes en el siempre excepcional momento en que cobra aliento, vigor y plena consciencia, en términos de necesidad, el poder constituyente.

2. *Objetivos perseguidos y limitaciones implícitas al proyecto de reforma*

Si bien el problema de fondo en que se funda el debate de la *governabilità* de la República lo es el de la redistribución de los órganos de los que depende la forma de gobierno (Parlamento/Ejecutivo y su relación conflictual), la Comisión ha abordado la ocasión para recorrer la práctica totalidad del texto constitucional, introduciendo modificaciones importantes en todos y cada uno de sus títulos, buscando la actualización del más completo abanico de instituciones posibles y ajustándose a las exigencias políticas y doctrinales que han conseguido el difícil consenso mayoritario.

Así, esquemáticamente, se tratan los institutos de democracia directa y democracia indirecta; la generalidad de las fuentes normativas; derechos fundamentales y libertades públicas; problemas de la justicia; Administraciones públicas, autonomías regionales; constitución económica, y sistema electoral.

Sobre la base anterior, la relación emitida por la Commissione Bozzi ha querido explicitar el por qué de esta ambiciosa expansión de la reforma, así como anticipar los límites en que sitúa este replanteamiento:

a) Una primera y fundamental consideración merece la reafirmación constituyente, que en términos generales descansa sobre los valores y principios que informan la Constitución de 1948. La Comisión ha resuelto renunciar a la discutida opción de la «2.^a República», así como a una eventual reordenación radical de la hipótesis nodular del sistema, tal y como sucedió, en un ejemplo cercano, en la experiencia francesa de la inmediata posguerra (IV República en 1946, V República en 1958, con cambios de Constitución formal y en la forma de gobierno). Se rechazan, por consiguiente, las fórmulas de tendencia pro-presidencialista (MSI, por ejemplo) y pro-federalista, en beneficio de la persistencia del modelo, hoy vigente, en cuanto forma de Estado (unitario-regional) y de forma de gobierno (tipo parlamentario).

Pese a las muchas reservas con que se ha encarado el tema, se ha renovado la confianza en el «programa abierto» surgido del pacto de las fuerzas que abogaron en su día por la «Liberación» y fundió en un solo texto las componentes católica, liberal-republicana y de izquierda socialista presentes en el espíritu de la constituyente, no obstante la transparencia de los problemas implícitos a esta pretendida integración de la deshomogénea y difícil realidad nacional italiana.

b) Esto aclarado, la reforma ha procedido a suscribir objetivos un poco más limitados, aun cuando se haya insistido en la sustantividad de las novedades propuestas, sobre todo con respecto al «momento gobernante» en que deben conectarse la sociedad civil y la sociedad política. Las justificaciones e imágenes ideológicas con que, cara a la opinión, se ha argumentado el Proyecto resultan cuando menos familiares: destacan la evolución sufrida por la nación italiana en la sociedad postindustrial; la estructura gobernante muchísimo más compleja que este escenario requiere; el rechazo de las muchas disfuncionalidades en que ha incurrido la práctica mayormente sostenida por la *partitocrazia* y la abundancia de paralelos cuerpos intermedios de muy difícil control, así como la llamada «cuestión moral» que subyace a las críticas al sistema de partidos y a la *ocupación de hecho* del aparato de Estado con que éstos han hecho imposible la gobernabilidad (sistemas de coaliciones que giran en torno al eje de la Democracia Cristiana —con exclusión del PCI en la esfera nacional de repartos de poder, aun cuando éste detenta la representatividad de un tercio del electorado—, con frecuencia sacudidas de escandalosos *affaires* que han sustraído las crisis y consiguientes reajustes

al ámbito del control que con mínimo rigor pueda ser calificado como «parlamentario»).

c) En consecuencia, por tanto, además de la voluntad de intervenir en la generalidad de los elementos que integran el concepto constitucional surgido en 1948, la relación explícita formalmente su preocupación de fondo en ventilar la cuestión de la llamada «democracia bloqueada»; esto es, la no por muy necesaria menos implantable renovación de las fuerzas sociales y políticas más representativas en el aparato de Estado bajo el marco del vigente sistema institucional (marco de relaciones Gobierno/Parlamento/Cuerpo electoral). En su raíz, la reforma debe ser localizada desde un primer momento en un esforzado intento de solución estructural a la incapacidad, constatada en el sistema, para generar alguna fórmula saludable en su dinámica, sea ésta de *alternancia* o de *consociación* (en el sentido en que estos términos han pasado a formar parte de la teoría de las formas del tipo parlamentario), perpetuándose, antes al contrario, las bases de la tensión desintegradora en que viven importantes sectores de la sociedad italiana, desplazados hasta ahora, por razones de compleja matriz histórico-política, del arco representado por las coaliciones en torno a la Democracia Cristiana (hoy «mayoría relativa», aunque inalternativizable, dada la fragmentación de todas las demás fuerzas) que de una forma u otra han gobernado *el Estado*, ya que nunca *el país*, desde hace treinta y cinco años (2).

Las soluciones estructurales delineadas sobre estos presupuestos, si bien todavía inmaduras, reflejan por primera vez, siguiendo las observaciones de los constitucionalistas, un nivel de posibilismo mínimamente adecuado a la realidad italiana, contando con el efectivo espectro social y político al organizar la obtención de mayorías cualificadas en instituciones de orden representativo, capaces de llevar a término, con algunas garantías, un *programa de gobierno*. Es fácil deducir, por tanto, que el engranaje institucional previsto por la reforma tenga una pierna apoyada en la redefinición de los respectivos papeles de Gobierno y Parlamento (con el consiguiente refuerzo de un Gabinete surgido de mayorías estables, mínimamente firmes, en cada una de las Cámaras) y la otra pierna apoyada en la redefinición del papel del presidente del Consejo, hasta hoy *mediador simple* de la coalición confluyente en la conformación insegura del Gobierno y paradójicamente des-

(2) Véase sobre este problema, y en relación también con las perspectivas de reforma del sistema electoral estudiadas *infra* en IV, el trabajo de LUCIANI-CARAVITA, «Oltre la Democrazia bloccata: ipotesi sui meccanismi elettorali», en *Democrazia e Diritto*, 1982, pp. 91 y ss.

provisto de poderes jurídicamente efectivos sobre el complejo global Gobierno/Administración (3). Naturalmente, el suelo sobre el que se yergue este renovado engranaje deberá sufrir también una revisión de fondo: se trata, como es sabido, del sistema electoral. *Y es sobre estos extremos que vamos a detenernos más particularmente en esta primera aproximación a algunas de las líneas básicas de la propuesta expedida por la Commissione Bozzi.*

3. *Los frentes de acción del proyecto*

Sin que perdamos de vista las consideraciones que hemos adelantado, podremos profundizar señalando los dos principales frentes en los que viene cifrado el objeto del proyecto: por un lado, se trata de potenciar los instrumentos (hoy pobres) de la democracia directa, de las Autonomías y, en el contexto global, de todas las posibles formas de autorrealización de la comunidad. Por el otro, en el reforzamiento de las funciones de *synthesis* propias de los institutos de la democracia indirecta en la representación, propiciando la *eficacia* gerencial y un razonable nivel de *desideratum*, la *governabilidad*, que tanto ha preocupado al sistema, con una recepción adecuada y garantía más compleja, de novedosos derechos ciudadanos avanzados, nacidos de las exigencias sociales contemporáneas, vistos éstos también en la amplia dimensión de un marco internacional crecientemente complejo, relacional e integrado.

II. EL PODER LEGISLATIVO COMO EXPRESION MATERIAL DE LA REPRESENTACION: REFORMA DEL PARLAMENTO

«El Parlamento gobierna y el Ejecutivo legisla.» Con esta expresión la doctrina ha popularizado una caricatura de la realidad institucional italiana, caracterizada por la confusión creciente y la superposición de los papeles orgánicos. De Cámaras «veleitarias» y Gobierno «evanescente» se habla también a menudo (4). Veamos con qué propuestas la Relazione Bozzi ordena la perspectiva de una rehabilitación del principio de la división de poderes.

(3) Véase *infra*, núm. 15, 16 y 17.

(4) Cfr. G. F. CIAURRO, *Le Istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milán, 1982, *passim*; C. CHIMENTI, *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, Maggioli (CISR), 1985, pp. 313 a 335.

1. *Crisis y superación del bicameralismo perfecto*

Largamente discutidas, las propuestas emanadas por los partidos de izquierda (PCI, DP y Sinistra Independente) y, por razones distintas, por la extrema derecha del MSI, con vistas a la supresión del Senado y la adopción consiguiente de una solución orgánica monocameral, han sido finalmente rechazadas. Los problemas que el debate ha traído a colación se incorporan prácticamente sin novedad a la teoría política del monocameralismo: dificultad de todo sistema bicameral para dinamizar el circuito de producir la síntesis *decisional* perseguida; peligros que, frente a cualquier tipo de presiones, ofrecen las dilatadas fases de *doble lectura*; facilidades que otorga la duplicidad del ámbito a los obstruccionismos de minorías y mayorías con la consiguiente parálisis de toda la actividad: disfuncionalidad con respecto a la necesaria inteligencia de la colaboración de Parlamento y Gobierno, obligándola a extenderse a menudo en esclerotizantes duplicaciones procedimentales...

Pese a todo, una mayoría holgada de fuerzas representativas (DC, PSI, PSDI, PR, PLI) se ha pronunciado por la supervivencia de la segunda Cámara, si bien con el paso importante que supone transformar el bicameralismo perfecto en *bicameralismo diferenciado desigual o «imperfecto»*, reforzando las funciones *inspectivas* del Senado, así como la de actuar de esfera de ponderación de las regionalidades.

2. *Composición de las Cámaras*

Es sabido que el italiano es uno de los Parlamentos más numerosos que existen, superando con ventaja la media habitual en el marco jurídico-comparado de relación porcentual de población/escaños (5). Hoy la Constitución (arts. 56 y 57) establece expresamente el número de 630 para la Cámara baja y el de 315 para la Cámara alta (donde existen además senadores *no electivos*). Se ha planteado, por tanto, establecer relaciones numéricas más

(5) Cfr. M. CACIAGLI, «El sistema electoral de las Cortes según los arts. 68 y 69», en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por los profesores A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, Madrid, 1980 (2.ª ed., 1981), pp. 537 a 542; G. F. PASQUINO, «I sistemi elettorali», en *Manuale di Diritto Pubblico* (a cargo de GIULIANO AMATO y AUGUSTO BARBERA), Il Mulino, Bolonia, 1984, pp. 382 a 392.

razonables, siempre con la preocupación de no vulnerar los derechos de las formaciones políticas minoritarias, extraordinariamente importantes —como demuestra un vistazo a la dilatada experiencia parlamentaria del régimen, y aún más en comparación con el reducido espacio político que a las minorías reservan algunos ordenamientos del ámbito comparado, como el de la RFA— si observamos el peso con que han desenvuelto sus funciones en la historia constitucional reciente.

El grueso de las propuestas giran en torno a la cifra de 500 diputados y 250 senadores, acercándose con ello a las medias europeas. Se ha conseguido también hacer desaparecer las cláusulas conservadoras que mantienen tan en alto edades preceptivas para la condición jurídica de *elegible y elector* respecto a la *Cámara alta* (actualmente en veinticinco años para el electorado activo y cuarenta para el pasivo), así como el «deber cívico» del sufragio obligatorio. Se ha consensuado igualmente una ampliación del número de senadores por derecho vitalicio a los que han sido presidentes de la Corte Constitucional durante al menos tres años, o de cualquiera de las Cámaras por una legislatura, así como elevar a ocho el número de los que puede nombrar el presidente de la República (fijado actualmente en cinco) (6).

3. *Los gastos electorales*

Sin perjuicio de atender con mayor detenimiento la intensa preocupación de la Commissione Bozzi respecto a la introducción de un control de financiación y gastos electorales, diremos en esta sede que se pretende añadir a la actual redacción del artículo 69 de la Constitución un párrafo destinado a limitar (con remisión a la ley) los *gastos electorales* que puedan ser asumi-

(6) A tenor del artículo 48 de la Constitución, el ejercicio del voto es un *deber cívico*. Se configura así constitucionalmente un *sufragio obligatorio* en la línea en que militan, variando notablemente la naturaleza e intensidad de las sanciones previstas en cada caso, Australia, Bélgica, Francia, algunos cantones suizos y algunos *Länder* austríacos. Sin embargo, la ejecutoriedad de este imperativo genérico ha sido desvirtuada poco a poco por la práctica, dado que la débil sanción dispuesta para su incumplimiento (la inscripción, por un período de cinco años, de la mención «no ha votado» en los certificados de buena conducta) no es habitualmente aplicada.

Sobre esta falta de correspondencia entre la letra de la Constitución y la praxis convenida, véase M. IACOMETTI, «Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari dell'ordinamento giuridico italiano», en *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1982, pp. 39 y ss.

dos por cada candidato en vista del relevante mecanismo de voto *preferencial* que continúa vigente (véase párrafo relativo al sistema electoral).

4. *Funciones del Parlamento: la función legislativa; atribución esencial y proyecto de reforma*

La Comisión ha elaborado su Proyecto de Reforma con la voluntad inequívoca de dotar a cada Cámara de una *función prevalente* (privativa o específica), acompañada de ciertas *potestades de intervención* en la atribuida a la otra. La *función legislativa* sería ejercida, en principio, por la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la propuesta concreta de reforma de la sección segunda del título I de la parte II, artículos 70 y siguientes, el Gobierno (o un número preestablecido y fijo de senadores) se reservan el derecho a solicitar revisiones sobre el proyecto de ley, sobre el que emitirán pronunciamiento oportuno en el plazo de treinta días. En caso de eventuales divergencias o conflicto entre las Cámaras se prevé la creación de una *Comisión mixta* a fin de evitar contenciosos ante la Corte Constitucional. La consiguiente reformulación del artículo 70 de la Constitución contempla, no obstante, un amplio elenco de materias que por su especial relevancia han de ser examinadas obligatoriamente en forma *bicameral* y de igual modo aprobadas en *unicidad de texto*. Este elenco de materias es, por lo demás, tan extenso, que desde el primer momento ha suscitado las críticas de quienes creían entrever una desvirtuación del sedicente propósito de *descongestionar* la función legislativa, tal como en apariencia se venía persiguiendo.

Deberán, por consiguiente, gozar de la condición de leyes *bicamerales* las leyes constitucionales; las leyes electorales; las que conciernen a la organización y funcionamiento de los órganos constitucionales; las leyes presupuestarias o que establezcan tributos; las leyes de protección de las minorías lingüísticas; las leyes penales y todas las restrictivas de la libertad personal; las leyes de actuación de los artículos 7 y 8 (relaciones del Estado con la Iglesia católica y con las demás confesiones); las que determinan los principios fundamentales de la autonomía regional; los estatutos concretos; las leyes de conversión de los decretos-leyes emanados del Gobierno y las autorizadoras de acuerdos o de Tratados Internacionales.

Con *leyes bicamerales pueden ser establecidos* los Principios fundamentales de cualquier ámbito material reservado a la autonomía negocial del individuo y de las formaciones sociales en que su vida se desenvuelve. La «legis-

lación restante», inicialmente atribuida a la Cámara de Diputados, *puede también ser llamada a revisión* por el Senado (a solicitud tan sólo de un tercio de sus componentes), o bien por el ejecutivo en los quince días siguientes a su aprobación por la Cámara, debiendo aquél pronunciarse en plazo de treinta días (o *quince* para los proyectos que vengan beneficiados por la cualidad «urgentes»).

Como se ve, es difícil imaginar siquiera que estos actuales términos no vacíen de contenido la declaración formal de una voluntad resuelta por la *redistribución funcional* de las dos Cámaras en favor de la eficacia del procedimiento legislativo.

5. *Dos problemas relativos a las fuentes normativas:
el «curso preferencial» de los «Decretos de urgencia».
Las «Leyes de Comisión»*

Un punto de gran importancia, no sólo en el limitado contenido de la reforma, sino en el de las obsesiones de la doctrina italiana, lo es el de la introducción de la *Corsia preferenziale* en la programación del trabajo parlamentario (en la que hasta la fecha el Gobierno es impotente), respecto de los proyectos necesitados de tramitación urgente, en plazo de sesenta días y al objeto de dotar al Gabinete de un instrumento habitual en Derecho comparado para la puesta en ejercicio de la acción gubernativa (7). Esta cuestión debe ser puesta en comunicación con la consideración de una institución polémica, como la *Decretación de urgencia*, acusada por su superabundancia

(7) Sobre la necesidad de introducir en el ordenamiento constitucional italiano, por medio de la normativa parlamentaria, el *curso preferencial* de la decretación gubernativa, cfr. G. DE VERGOTTINI, «Regole del gioco e metodi decisionali più operativi», en *Rivista Parlamentare*, núms. 1 y 4, XVIII, 1982, pp. 16 y ss.; V. LIPPOLIS, «La Corsia preferenziale: ipotesi di applicazione», en *Diritto e Società*, 1982, pp. 760, 761; G. F. CIAURRO, *op. cit.*, *passim*, y en forma especial, pp. 130 y ss.

Este problema se vincula en la representativa doctrina al abusivo recurso a la decretación de urgencia trasgrediendo los límites objetivos dispuestos por el artículo 77 de la Constitución, como único vehículo del Gobierno para la actuación de su programa frente a un Parlamento obstruccionista. La crítica más encendida a esta situación institucional puede encontrarse, por ejemplo, en las abundantes referencias que a esta cuestión que se hacen a lo largo del trabajo de G. F. CIAURRO anteriormente citado. Véase al respecto también T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1984 (3.ª ed.), pp. 449 a 453; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padua, 1976 (9.ª ed.), tomo II, pp. 704-712.

y la escasez de los controles eventualmente interpuestos como uno de los factores más influyentes en la confusión de papeles que reina en la concepción de los órganos representativos. Se reformará, por tanto, el artículo 72, en el que se introduce también, como sustancial novedad, la supresión de la acción sustancial legislativa hurtada al *Parlamento* en su calidad de sede de la legitimación, en favor de Comisiones en *sede deliberante*, de la que, en perjuicio del teóricamente deseable funcionamiento plenario, procede el noventa por ciento de los actos normativos emanados de las Cámaras (8).

6. *Las funciones de las Cámaras en materia de control*

En los temas de *control* y funciones *inspectivas* se insiste en encomendar al Senado una relación prolija de cometidos privativos:

- a) Controlar la actuación y eficacia de las leyes.
- b) Controlar el ejercicio de poderes normativos del Gobierno.
- c) Controlar el funcionamiento de las Administraciones y de los entes públicos.
- d) Controlar la actividad de dirección y coordinación del Gobierno con

(8) Se trata también en este caso de una de las cuestiones más intensamente polémicas que en materia de fuentes normativas han venido deteriorando la integración progresiva del ordenamiento italiano. Despiadadamente criticada la degeneración del uso de las *Comisiones en sede deliberante* (facultadas para aprobar, sin remisión al Pleno, el texto íntegro y definitivo de la Ley) respecto de la finalidad y limitaciones fijadas por la constituyente, vale la pena remitir aquí a dos de las páginas más célebres de la manualística constitucional italiana. Se trata de las páginas 747 y 748 de la obra de C. MORTATI *Istituzioni di Diritto Pubblico* (vol. II), anteriormente citada, donde se realiza una crítica razonada y sistemática de los caracteres, presupuestos y consecuencias (la «patológica inflación legislativa», con cerca de dos mil leyes aprobadas anualmente en sede de Comisión durante las tres primeras legislaturas) de la que, incluidas importantes acusaciones a los actores de la democracia italiana, son puestos, literalmente, los puntos sobre las «ses». Se denuncian con crudeza el incumplimiento de las normas reglamentarias (art. 36 RCD) relativas a la publicidad de las sesiones y la «abdicación vergonzosa» de la función legislativa propia de las Asambleas en favor de nada menos que «catorce *Parlamentini*» (las Comisiones Permanentes) donde transaccionar fácilmente fraudulencias («pasticci») que vacían de contenido el mito parlamentario. La crítica, exhaustiva, de las deficiencias implícitas a esta realidad de hecho rebasa con mucho el comentario profesoral —por otra parte demoledor— para abundar finalmente en valoraciones respecto del daño que todo ello inflige al principio representativo, al interés general y al crédito del sistema.

respecto a las regiones y demás entes territoriales descentralizados (provincias y municipios).

e) Controlar, en conexión funcional con el Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*), el seguimiento del gasto público.

f) Controlar la actuación política comunitaria (ámbito CEE).

g) Expresar en los casos previstos por la ley el propio parecer sobre las nominaciones para cargos en las Administraciones públicas competentes al Gobierno.

h) Decidir sobre cuestiones conflictivas, en los términos políticos de *oportunidad* (respecto del interés nacional y del hecho regional) de la acción gubernativa.

i) Llevar a cabo «encuestas» (*Inchieste parlamentari*, propiamente *pesquisas*) e *investigaciones* por medio de *Comisiones* formadas a tal efecto entre sus componentes, dotadas con los poderes y las limitaciones de la autoridad judicial.

En contrapartida, a la Cámara baja se le atribuyen los instrumentos al uso en Derecho comparado: preguntas, interpelaciones y mociones contempladas ya en los Reglamentos internos. La novedad al respecto se centra en la remisión a una reforma parcial de los mencionados Reglamentos a fin de evitar la inútil repetición de idénticos debates en cada una de las Cámaras, organizando la acción de estos mecanismos de inspección y de control por medio de *sesión conjunta*.

7. *La función de orientación (el «indirizzo» político) y la disciplina interior*

Las funciones de *indirizzo* y orientación directiva de la política nacional merecerán un más amplio comentario al observar las medidas de reforma relativas al momento de conexión (*il rapporto fiduciario*) entre Parlamento y Gobierno. Baste decir ahora que el célebre artículo 94, portador de la mención a la obtención de confianza del Gobierno en cada Cámara, se vería irremisiblemente afectado por este deseo de acabar con tan injustificadas duplicaciones procedimentales de la vida parlamentaria, e introduciendo en consecuencia el debate y votación de confianza al Gabinete en una sola sesión conjunta para ambas Cámaras.

En esta misma dirección de agilización procedimental, la Sinistra Indi-

pendente ha avanzado un elenco de principios a integrar en los artículos 63, 64 y 65, relativos a los *modus operandi* de las Cámaras, y que puede, habiendo sido asumidos muy favorablemente por la mayoría de las fuerzas que integran la Comisión, resumirse como sigue:

a) Competencia exclusiva de los respectivos presidentes de las Cámaras en las potestades jurisdiccionales y de policía interna en la defensa de la independencia de aquéllas.

b) Control presidencial de la conformidad de las deliberaciones al marco constitucional y a los Reglamentos internos.

c) Actuación en las Cámaras de un amplio programa de renovación tecnológica dirigida a proveer el substrato informativo necesario en los actuales niveles de desarrollo de las relaciones sociales para operar con la máxima prontitud y eficacia.

d) Necesidad de afirmar una interpretación no equívoca del carácter y de las dimensiones de las mayorías relativas sobre las que se apoya la labor decisional de las Cámaras, en su calidad de proceso necesitado de fórmulas, contra la equivocidad que es hoy fuente de graves desórdenes (cómputos diferentes, por poner sólo un ejemplo, del número de abstenciones en los distintos Reglamentos) (9). A este fin, se ha propuesto una nueva redacción del

(9) El problema al que se hace referencia se suscita a propósito del establecimiento por parte de los Reglamentos internos de un «número legal» distinto para cada Cámara en la determinación de las mayorías necesarias en las deliberaciones. En principio, este «número legal» (el *quorum* en la terminología iuspolítica comparada), según el artículo 64 de la Constitución, requerirá la presencia en la sesión de la mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara (50 por 100 más uno) para desarrollar válidamente una deliberación: las votaciones no serán válidas si no se resuelven favorablemente por la *mayoría de los presentes* («mayoría simple»), salvo que la propia Constitución prescriba una mayoría especial. La complicación aparece no en el momento en que se determina el *quorum de composición* (que, por lo demás, se da por presunto salvo que se requiera comprobación en contrario), sino en la determinación del *quorum de votación*, y más particularmente en lo que respecta al cómputo del número de abstenciones. Efectivamente, las abstenciones pueden ser consideradas formalmente como *presentes no votantes* o bien como *no presentes* en el cómputo final, con la evidente incidencia sobre los resultados de la votación según la adopción de una u otra de las soluciones descritas. En este sentido, el artículo 48.II del RCD dispone que, al objeto de determinar la mayoría, son considerados *presentes* aquellos que *expresan voto favorable o contrario* (y, por tanto, las abstenciones, aun estando *presentes* en el momento de la votación, se consideran *ausentes*). En el Senado, en cambio, la praxis interpretativa del artículo 107 RS, según el que «la votación se resuelva por mayoría de los senadores que *participan* en la votación», indica que las

artículo 64 en los términos siguientes: «Las deliberaciones de cada una de las Cámaras y del Parlamento no son válidas si no está presente la mayoría de sus componentes y si no son adoptadas por mayoría de votantes, salvo que la Constitución prescriba una mayoría especial. Cada Cámara organiza los propios trabajos según el método de la programación (10).

Por último, cabe señalar en esta breve reseña de las resultantes globales desplegadas en torno a los órganos representativos por antonomasia en los regímenes democráticos de derivación liberal cómo la Comisión ha rechazado también la propuesta, previamente formulada por la Conferencia de presidentes regionales, dirigida a transformar el Senado en una auténtica *Cámara territorial* («Cámara de las regiones») compuesta mediante elección de segundo grado, pasando por las Asambleas (los *consigli*) regionales. Rechazo del que se deduce la persistencia, por tanto, del carácter *popular* (*directamente* electivo) de la representación, si bien con la introducción de algunos elementos tendentes a configurar el llamado *regionalismo cooperativo*, basado en la creación, con sede parlamentaria, de estructuras de contacto y coordinación financiera para el mejor ejercicio de las Administraciones de ámbito regional, con sistemas de conciertos e implicaciones recíprocas. En este contexto se avanza un amplísimo párrafo de la relación conclusiva dedicada al tratamiento de la reconcepción regionalista-autonómica del Estado, ampliada y generalizada en un sentido cercano a la concepción española del tema territorial. No obstante, en este apartado, centrado en el Parlamento, sólo cabe

abstenciones son consideradas *presentes*, de modo que se computan en la determinación de las mayorías exigidas.

Este contraste significativo ha sido origen de críticas dada la inspiración unitaria del texto constitucional (art. 64) y las aberrantes consecuencias que semejante desorden ha venido provocando a lo largo de la experiencia constitucional de la República. Piénsese, a este respecto, en el ejemplo ofrecido por la obtención de confianza del tercer Gobierno ANDREOTTI. En agosto de 1976, el que más tarde sería influyente ministro de Asuntos Exteriores en los Gabinetes CRAXI, obtenía la «fiducia» de la Cámara de Diputados para su recién formado Gabinete con sólo 152 votos favorables, no siendo computadas nada menos que 303 abstenciones. En el Senado, en cambio, vistas las circunstancias, fue necesario que un buen número de senadores se ausentara de la Sala en el momento del voto con la intención de evitar ser computados como *presentes* y consentir de ese modo la obtención por el Gobierno de la confianza (pese a que, a todas luces, no deseaban votarla favorablemente).

(10) La traducción de este artículo, así como la del resto, es del autor de estas líneas. Igualmente, se han vertido al castellano expresiones doctrinales recogidas en trabajos que hasta donde se me alcanza no han recibido aún una traslación pacífica en la doctrina española.

recoger la institución de una *Comisión permanente de cuestiones regionales*, integrada por veinte representantes regionales, con funciones consultivas, inspectivas y de impulso sobre la actividad legislativa o ejecutiva en relación a materias de interés para con las estructuras y el funcionamiento del esquema regional (11).

III. EL PODER EJECUTIVO: EL PRESIDENTE, EL CONSEJO Y LAS RELACIONES ORGANICAS CON EL LEGISLATIVO

Aún con más intensidad que sobre los problemas propios del sistema de partidos y sistema electoral, una copiosa y sugestiva doctrina ha dedicado siempre la más cuidadosa atención a este crucial extremo del entramado constitucional italiano. En términos muy sintéticos, esta preocupación se ha centrado en aumentar la estabilidad y eficacia del órgano gubernativo: incrementar este activo, ya sea a través de reformas internas en el propio Gabinete, ya sea a través de reformas de su relación con las Cámaras y con la Administración. Los resultados de esta teorización convergen casi absolutamente en el futuro papel del presidente del Consiglio, buscando confiar a éste la exclusiva y personal responsabilidad en la formación del Gobierno, reorganizando su base funcional elemental por medio de asesorías y de equipos adecuados a la magnitud del empeño.

Acerca de los ministros, figuras que, a la vista de las condiciones políticas de su accesión al cargo, disfrutaban de un relieve ciertamente excepcional en el marco comparado, ha llegado a proponerse la *incompatibilidad* del cargo departamental con la condición de parlamentario (siguiendo el ejemplo francés), a fin de viar mínimamente la independencia del titular de cada cartera respecto de las directivas del grupo parlamentario, tan a menudo operantes en perjuicio del apoyo lógico e imprescindible a la acción del Gabinete (12).

(11) Si bien existe actualmente una Comisión de cuestiones regionales, sus caracteres estructurales y funcionales difieren, naturalmente, de aquélla a cuya institución se alude en la Relación, dado el necesario ajustamiento a la nueva concepción de Estado regional, descentralizado en sentido aproximativo al desarrollado en España, que acentúa las posibilidades autonómicas. Basta para comprobarlo una lectura atenta del articulado previsto (117 y ss.) para reformar el tema incluso en sus aspectos más problemáticos y deficientes, como su redacción extensísima, abigarrada y compleja.

(12) Sobre la posibilidad de los partidos políticos de intervenir en la composición del Gobierno, imponiendo al presidente del Consejo remodelaciones del equipo en función de sus propias vicisitudes, véase T. MARTINES, *op. cit.*, pp. 469 y ss.

Parece ya consensuada la reducción del número global de miembros del Gobierno. Se insiste, en este sentido, en la individuación de un *Colegio restringido* —il Gabinetto ristretto— de Ministerios de Estado (Exteriores, Interior, Tesoro, Energía y Defensa) como verdadero órgano promotor del *indirizzo* constitucional global, mediante brazos sectoriales (subcomités del Gobierno) de acción prevalentemente público-administrativa (13).

Otro problema esencial lo es la *programación* del trabajo parlamentario, sobre el que el Gabinete no tiene reconocida ninguna posición preferencial: se trata de proveer a la actuación efectiva de un programa de gobierno que ha sido ya previamente investido en la *confianza* relacional de las Cámaras, haciendo desaparecer la calificada de «absurda» *regla de unanimidad* entre los diversos grupos presentes en el Parlamento para la elaboración del orden del día de las Cámaras, regla que ha comportado en la experiencia práctica el virtual sometimiento del ejecutivo a la voluntad oscilante y fragmentada de aquéllas. Esta regla unanímista (consagrada por la entrada en vigor de los Reglamentos internos de 1971, actualmente aún vigentes, y sólo muy parcialmente modificados en 1981) encarna un contrasentido, carente de paralelo en Derecho comparado, al vaciar de sustancia la obtención de la *fiducia* en la declaración programática respecto al proyecto político que intenta accionar el Gobierno. Es obvio que si la investidura tiene algún significado, no es otro que el de *vincular* el empeño del Gobierno a un Parlamento resuelto a ver concretados los actos dispositivos con que aquél esté obligado a *realizar el programa* (14). A esta necesidad de reconsiderar la vigencia de algunos principios básicos de la teoría general jurídico-constitucional de las formas de

(13) Cfr. G. DE VERGOTTINI, «Riforma della struttura del Governo e introduzione del gabinetto ristretto», en *Rivista di Studi Parlamentari*, núm. 58, 1982; véase también, del mismo autor, *Regole del Gioco...*, anteriormente citado.

En agosto de 1983, el primer socialista presidente del Consejo, BETTINO CRAXI, introducía en su Gobierno, siguiendo esta insistente línea doctrinal, un primer ensayo de *Gabinetto ristretto*, si bien no ha sido constitucionalizado en el sentido en que se apunta. El *Consiglio di Gabinetto* instituido por CRAXI ha estado, durante el transcurso de la novena legislatura, y sobre el marco político del «Pentapartito», compuesto por el presidente, el vicepresidente y siete «superministros». Véase en este sentido la propuesta de reforma del artículo 92, cuya redacción actual ha suscitado objeciones a la constitucionalidad de la innovación de CRAXI.

(14) El tema de la *programación* de los trabajos parlamentarios según la *regla de la unanimidad* de todos los grupos ha pasado a ser otro de los caballos de batalla más representativos del debate. Sobre las denostadas consecuencias de esta regla, véase G. DE VERGOTTINI, *Regole del Gioco*, cit., y «Miti e realtà nella Riforma Istituzionale», en *Tempo Presente*, abril-junio (98), así como T. MARTINES, *op. cit.*, pp. 329 a 330.

gobierno, a menudo descuidadas por la práctica política, obedecen mayormente las proposiciones que emanan de la *Relazione Bozzi*. Las vías a seguir inciden, efectivamente, sobre los siguientes puntos:

1. *Reorganización interna del Consejo de Ministros*

Potenciación del poder de dirección y coordinación funcional del presidente del Consejo, aun cuando sin romper el principio colegial de las deliberaciones, lo que podría asimilar esta potenciación a una *reconversión* de la figura hacia la del «canciller», afectando así al carácter mismo del tipo parlamentario.

Esto se conseguirá:

a) Estableciendo el *ligamen fiduciario* directamente entre el presidente, «designado», a tenor de la nueva redacción del artículo 93, en el *encargo* de presentar un programa, por el jefe de Estado, y, por tanto, aún no formalmente «nombrado» (como es el tenor actual del artículo citado, que incurre en el contrasentido de hacerle jurar su cargo *antes* de producirse la votación de confianza), y el Parlamento reunido en una sesión conjunta sobre la base provista por la expresión y defensa del *programa de gobierno* que aquél pretenda formar (15) y de la *composición* precisa del Gabinete con que intentará cumplirlo.

(15) Efectivamente, la Constitución italiana prevé en su artículo 93 la obligación del Gobierno, no sólo de su presidente, de presentarse ante las Cámaras para obtener la confianza, una vez han ocupado ya, de pleno derecho, sus cargos la totalidad de los ministros (a través de nombramientos por el jefe del Estado, a propuesta del presidente del Consejo, que es quien expone el programa en nombre de todo el equipo). Esta disposición ha dado lugar a situaciones controvertidas, como se deduce del hecho de que cuatro Gobiernos, habiendo prestado ya el juramento del cargo ante el jefe del Estado, se hayan visto compelidos a dimitir en el plazo de diez días al no haber podido obtener la *fiducia* de las Cámaras (DE GASPERI, 1953; FANFANI, 1958; ANDREOTTI, 1972 y 1979). Inútil extendernos sobre el consenso, generalizado en la doctrina, acerca de la conveniencia de intervenir esta disfuncional disciplina en un sentido aproximativo a la *Grundgesetz* alemana de 23 de mayo de 1949 o Constitución española de 29 de diciembre de 1978, donde la confianza la recibe exclusivamente el *premier* (en el contexto, además, del parlamentarismo español, sólo en el RCD «definitivo» de 10 de febrero de 1982 quedó formalizado el deber de plantear el voto de investidura sobre la base de un preceptivo y previo debate del programa).

Pese a todo, en la reformulación emitida por la Comisión del artículo 93 subsiste la obligación para el *candidato al cargo de presidente del Consejo* de hacer pública la

b) Con la atribución material al presidente del Consejo del poder de *designar y revocar* sus ministros (si bien el decreto formal continuará emanando de la Jefatura del Estado), en acusado contraste a su característica impotencia actual para proceder a actuar remodelación alguna del Gabinete formado sin arriesgar con ello su propia posición ante la coalición (16).

composición del Gabinete. En contrario, cfr. también las propuestas particulares de los comisionados PASQUINO, MILANO y GIUGNI en la Relazione Bozzi. Respecto, por otra parte, a la «inútil duplicación procedimental» de la votación de confianza en ambas Cámaras, el presidente FORLANI introdujo en octubre de 1980 un laudable precedente al exponer el programa solamente ante la Cámara, enviando el texto al Senado para su votación; naturalmente, esto no soluciona a nivel formal el problema denunciado; supone, como en otros casos, un «parche constitucional».

(16) La letra de la Constitución atribuye al presidente del Consejo la «dirección de la política general del Gobierno», de la que es responsable (art. 95). Se dice, además, que «mantiene la unidad de la orientación política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los ministros». Se trata, sin embargo, de uno de los momentos en que con mayor flagrancia entran en contradicción Constitución material y Constitución formal en el proceso político. En la práctica, el presidente aparece a todas luces desprovisto de un margen de operación sobre un *Gabinete de coalición* (salvo escasas excepciones), en el que los propios partidos imponen, por medio de pactos, el reparto de carteras, dirigiendo desde instancias extrainstitucionales el *indirizzo politico*.

Casos como éste no han sido infrecuentes en la Europa de la posguerra (ciclo consociativo de las *grandes coaliciones* en Austria, 1949-1966; Dinamarca, 1945-1961; Holanda, 1946-1967; Bélgica, 1946 a 1965), si bien el caso italiano adquiere tintes diferenciales al no haber integrado jamás al Partido Comunista, de enorme peso político.

A esta inadaptación al verdadero modelo de «consociación» democrática se añade el problema encarnado por las continuas rupturas del principio colegial, el «desmarcarse» de los ministros respecto del programa anunciado y comprometido, con las consiguientes implicaciones dimisionarias del jefe del Gabinete y, con él, de la totalidad del equipo de Gobierno. Contribuye a esta inestabilidad la falta de regulación legal respecto del número, organización y funciones de los Departamentos, que viola *por omisión* el párrafo tercero y último del artículo 95 (véase *infra*, n. 18) de la Constitución, con el intencionado objeto de mantener abierta la puerta a eventuales nombramientos de vicepresidentes y ministros sin cartera (figuras tampoco previstas por el artículo 92 de la Constitución) con los que remodelar, según las necesidades internas de la coalición de turno, la estructura del Gobierno.

A título paradigmático son con frecuencia citadas dos ejemplificaciones de esta irrelevancia práctica del poder del presidente en favor del fragmentado compromiso interpartítico. La primera nos da cuenta de un dato significativo: en casi cuarenta años de experiencia constitucional no se ha producido jamás la caída de un Gobierno como expresa consecuencia de un *voto de desconfianza* (la censura o *Stiducia*), tal y como sería de suponer observando la enorme cantidad de ellos (39 hasta la fecha) en térmi-

c) Con la institucionalización del llamado *Gabinete restringido* como órgano directivo del proceso constitucional global, clave de la estrategia operativa colegiada del Gobierno, y en conexión con el aparato global de las Administraciones mediante subcomités sectoriales.

d) Con la racionalización de la figura, por otra parte frecuente, del «ministro sin cartera», determinando en decretos del Consejo de Ministros sus competencias exactas.

e) Con la adopción de ordenanzas o de un Reglamento interno del Consejo de Ministros que discipline su funcionamiento, sus sesiones, sus instrumentos informativos y las garantías de sus miembros (*statuto dei ministri*) (17).

f) Con la reorganización, en fin, de los departamentos, en su mayoría regidos por una anacrónica legislación administrativa sin recepción adecuada de oficios y cargos públicos de tan destacada importancia como los subsecretarios (18).

nos comparativos con los parlamentarismos próximos. El hecho de fondo que todo ello pone de relieve es el del carácter exclusiva y recurrentemente *extraparlamentario* de las crisis de Gobierno. La doctrina ha acabado destacando la necesidad de *parlamentarizar* estas crisis al objeto de normalizar el sistema y *transparentar* ante la opinión pública y el electorado las claves precisas de la ingobernabilidad. El segundo de estos ejemplos expresivos lo da la incapacidad del presidente del Consejo para revocar a un ministro incómodo, ineficaz o abiertamente en conflicto con la línea programática conjuntamente pactada. De la impotencia del sistema para hacer valer la responsabilidad política de los componentes del Gabinete sin implicar la apertura o el desencadenamiento de la crisis de Gobierno da cuenta de nuevo el ejemplo del tercer Gabinete ANDREOTTI: Impelido a dimitir un miembro del ejecutivo, el presidente resolvía el problema removiéndolo del Departamento que ocupaba *para situarlo en otro*, sin más modificaciones. Sobre la corrección constitucional de esta remodelación sin alternativas se suscitaban también (MARTINES, BARILE, entre otros) las críticas de rigor.

(17) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Regole del Gioco*, cit. Véase también *infra*, n. 18.

(18) La Constitución no menciona a los subsecretarios, nominados con decreto de la Presidencia de la República en el seno de cada Ministerio. La falta de regulación legal del aparato administrativo central del Estado viene a acentuar el notable anacronismo en materia de fuentes normativas padecido por este amplio sector institucional. Pese al precepto constitucional contenido en el artículo 95, remitiendo a una Ley la regulación interna del Gobierno, no se ha procedido jamás a esta regulación. Las mismas competencias de la Presidencia del Consejo vienen hasta la fecha reguladas parcialmente por Real Decreto de 14 de noviembre de 1901. Sobre las deficiencias funcionales a que esto da lugar, véase G. DE VERGOTTINI, *Gabinetto ristretto*, cit.

2. El Gobierno ante las Cámaras

En cuanto al segundo bloque, tendente a posicionar al Gobierno en cuanto órgano/poder constitucional frente al *Parlamento*, en la Relazione se encuentran tres expresiones concretas de la cuestión subyacente:

a) La normación relativa a los sistemas de voto con los que operan las Cámaras, mayormente favorable a la votación secreta, es uno de los factores de la recurrente desintegración de cualquier mayoría, por más que previamente pactada forzosamente inestable en el abanico complejo del *multipartidismo extremo*, multipolarizado, propio del caso italiano. A título paradigmático, cabe recordar que no han sido pocas las leyes previamente consensuadas que no han podido superar el posterior momento «evanescente» de la votación secreta. Frente al peligro evidente que los *francotiradores* suponen de cara a cualquier compromiso de fuerzas mayoritarias en las deliberaciones intraparlamentarias, fueron elaboradas en su día dos hipótesis de trabajo, aunque aún no ha podido alcanzarse, sobre ninguna de ellas, un definitivo acuerdo. Por un lado, el grupo de los socialistas aboga por la recepción en sede constitucional de las votaciones públicas, dejando en todo caso al Reglamento la posibilidad de determinar en qué supuestos *no legislativos* se podría decidir una cuestión concreta mediante voto secreto. Por el otro, el grupo democristiano opone reservar al texto reglamentario la posibilidad de las votaciones públicas, debiendo comprender éstas, siempre y en todo caso, las leyes de contenido tributario. La Comisión, por tanto, remite al Pleno la discusión definitiva, resaltando la necesidad de proceder a una nueva redacción, con relación a estos temas, del artículo 81 de la Constitución (19).

b) El segundo de los frentes de urgente resolución es el de conseguir «parlamentarizar» las crisis gubernativas a través del replanteamiento del papel del «capogruppo» (los jefes de grupo, los «whips» y su nivel de control respecto de los integrados en cada uno de éstos. Igualmente se persigue un mejor pronunciamiento de las mayorías en las Cámaras a través de meca-

(19) La reformulación del artículo 81 de la Constitución propuesta por la Comisión convertiría a éste en uno de los más prolivos de todo el texto constitucional. De su extensa redacción sería, a nuestros efectos, relevante la consagración de la prevalencia del *voto público* en materias referentes a gastos o ingresos presupuestarios, en su sentido más amplio, tal y como defendía la Democracia Cristiana. Sobre el debate existente en torno a la cuestión del *secreto* o *publicidad* del voto, véase T. MARTINES, *op. cit.*, pp. 326 a 329.

nismos estrechamente relacionados con algunas novedades en materia electoral que comentaremos después. En este particular podemos recoger ahora la voluntad de viar los pactos de coalición que podrían emerger de las diversas hipótesis de «premios de mayoría» que han sido ya formuladas; la Democracia Cristiana ha avanzado la propuesta de proclamar las alianzas antes de las elecciones, con especificación de programas y de hombres de Gobierno, a fin de potenciar la capacidad decisoria de los electores de base.

c) Un ulterior coeficiente de *estabilidad gubernativa* podría derivarse de la obligación, en caso de que ésta llegara a ser constitucionalizada, incumbente al presidente del Consejo, de *motivar* en todos los casos su dimisión, al objeto de consentir un debate oportuno, en Parlamento, sobre el por qué de la crisis. Esta exigencia puede en teoría producir cierta perplejidad en el observador distanciado de la realidad italiana, en la que son frecuentes las caídas de Gobiernos víctimas de tensiones exclusivamente internas, y a las que resultan ajenas la acción de la oposición y las minorías en las Cámaras. Esta «parlamentarización» de las crisis de Gobierno podría representar, según apuntaba el propio *onorevole Bozzi*, la «alternativa italiana» a la moción de censura constructiva que instrumentan los artículos 67 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana y el 113 de la Constitución española, y cuya introducción no ha sido considerada ni pertinente ni útil en un sistema caracterizado precisamente por un desmesurado fraccionamiento político (20). Sobre esta misma línea, la Comisión articula la constitucionalización de una sanción del sistema a la incapacidad de las Cámaras para sostener Gobiernos representativos mediante la obligación para el jefe del Estado de disolver el Parlamento después de la tercera crisis que pueda tener lugar en el curso de una misma legislatura, tanto por la negación de la requerida confianza como por la dimisión voluntaria del jefe del Gabinete. Esto supondría, claro, la inevitable modificación de la actual redacción de los artículos 92, 93, 94 y 95 de la Constitución. Debe tenerse en cuenta que, en justa contrapartida, es consustancial a ella la obligación del presidente de presentar su dimisión (como es, por lo demás, la regla y también la práctica del tipo parlamentario) cuando no pueda obtener el respaldo de las Cámaras

(20) Cfr. T. MARTINES, *op. cit.*, p. 46, donde se realizan muy interesantes valoraciones sobre la inviabilidad en la realidad constitucional italiana de un instituto jurídico que ha rendido servicios intensamente polémicos a los parlamentarismos germano-federal y español como lo es la *censura constructiva* (la *Konstruktive misstrauensvotum* del artículo 67 de la *Grundgesetz* de Bonn, después trasladada a la redacción final del artículo 113 de la Constitución española).

para una operación de signo político general que precise la *confianza* expresa de la mayoría en las Cámaras en que se residencia la voluntad política de la representación.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL EN LA COMMISSIONE BOZZI

1. *Planteamiento del tema*

Varias han sido las veces que en forma colateral hemos mencionado la especial virulencia del debate en materia electoral. Sabemos, para empezar, que el objeto de una normativa electoral no es sólo, como podría pensarse en un primer planteamiento, el de sustanciar la representación popular del modo más ajustado a la expresión de sufragio; es igualmente importante componer un mecanismo apto para producir una *relación vinculante* entre cuerpo electoral, mayorías emergidas de los votos emitidos y Gobierno fiduciario más allá de la mediación de los partidos, en la misión de accionar las directivas políticas de la comunidad con autoridad y eficacia. Pese a la evidente lógica de esta elemental observación, la República italiana ha vivido largo tiempo en la tentación de imputar a las peculiaridades del sistema electoral un papel fundamental en la *ingovernabilità* padecida y acusada.

En efecto, el sistema elaborado por las leyes vigentes para las Cámaras (DPR de 30 de marzo de 1957 para la Cámara baja y la Ley de 6 de febrero de 1948, modificada por la Ley de 27 de febrero de 1948, para la Cámara alta) no sólo resulta complejo en la medida que opera con cómputos diferentes en las deliberaciones de una y otra Asamblea, sino que en ambas registra graves disfuncionalidades en aras de una de las más altas cotas de proporcionalidad que se puede constatar en su marco comparado (21). Esta aparen-

(21) Si bien no es éste el momento para una explicación en detalle del sistema electoral italiano, cabe recordar cómo las reglas que rigen la distribución de escaños en la Cámara de Diputados y en el Senado parten de la suscripción del tipo proporcional (pues si para el Senado se prevé la atribución, como primera instancia, por el tipo mayoritario simple a los candidatos que obtengan más del 65 por 100 de la totalidad de los votos de la circunscripción uninominal, la experiencia ha demostrado que muy rara vez rebasa la cifra del 10 por 100 el porcentaje de senadores que consiguen un escaño según este beneficio, distribuyéndose la inmensa mayoría con base al método D'HONDT, en colegios regionales y por medio de listas de partido). Pero es que además el *criterio proporcional* combina con la distribución de restos en un *único colegio nacional* para el caso de la Cámara y *colegio regional* para el caso del Senado, métodos

te paradoja se explica por las aún fuertes deshomogeneidades de clase, sectoriales, ideológicas y geográfico-económicas que agrietan la imagen global del electorado italiano. Resultan de ellas las Cámaras más fragmentadas y estructuralmente conflictivas, según la opinión de muchos, de la Europa continental (22). Sobre esto han insistido tan numerosos estudios, que la Commissione Bozzi ha podido disfrutar de un sustancioso inventario de confecciones doctrinales, reconducidas después hacia los cuatro vectores de los que, apretadamente, pasamos a ofrecer ahora los rasgos significativos:

a) Propuestas enderezadas a la reestructuración de la intervención en coaliciones de gobierno de los partidos menores. Sobre la realización instrumental de esta nueva incentivación de la propensión ya notable a generar coaliciones —cuyo fin no sería otro que consentir a los votos expresar no sólo ya los partidos e individuos preferidos, sino también los Gobiernos y los programas concretos—, la Comisión aún discute entre dos grandes opciones: o premiar a las coaliciones con cuotas incentivadoras en el reparto de escaños, o bien evitar estos estímulos limitando la reforma a una mera distribución proporcional de escaños según las reglas previamente consensuadas dentro de la coalición.

b) Propuestas subordinadas a sustituir la regla proporcional dominante por la mayoritaria (esto es, el inveterado debate *majority vs. plurality*).

HAGENSBACH-BISCH OFF, de cociente rectificado, y D'HONDT, de medias más altas para uno y otro caso, respectivamente. Añádase a todo ello la neta ventaja sobre el sistema español que representa la considerable amplitud de las circunscripciones, así como el elevadísimo número de escaños disponibles, toda vez que éstos suponen una media de un diputado por cada 90.000 habitantes (1/115.000 es el caso español) y de 20,3 por cada circunscripción (frente a los 6,9 de nuestro sistema vigente), datos que cuadran muy adecuadamente con los medidores empíricos de proporcionalidad detectados por los estudios más reputados al respecto (D. W. RAE y DIETER NOHLEN).

Esta proximidad del sistema electoral italiano a los niveles más altos de *proporcionalidad pura* (CACIAGLI) sólo resulta corregida por la interposición, en la distribución de los restos, de la *cláusula limitativa* que exige para participar en este último reparto la obtención por los partidos de, al menos, un cociente circunscriptoral y un mínimo nacional de 300.000 sufragios.

(22) La relación detectada entre reglas electorales y sistemas de partido tienen una clásica y polémica primera formulación en las argumentaciones de F. A. HERMENS (*Democracy vs. Anarchy? A Study of proportional representation*, Nòtre Dame, 1941). Sobre la base de los «devastadores efectos» del tipo proporcional en el fracaso y hundimiento, dada la fragmentación del sistema de partidos, de la experiencia de Weimar, el autor desarrolla una convencida defensa del tipo mayoritario que cobra nuevo vigor en la doctrina italiana a la vista de sus actuales obsesiones politológicas al respecto.

c) Propuestas encaminadas a hacer desaparecer los partidos «antisistema» o «anticonstitucionales», adaptando el ordenamiento italiano vigente al modelo, singular y dudosamente democrático, de la *autoprotección (streitbare)* propio de la RFA, eliminando al mismo tiempo el condicionamiento de los abanicos de mayoría a la legitimación imposible de las fuerzas repudadas por aquélla como *anticonstitucionales*.

d) Propuestas encaminadas a producir a cualquier precio mecanismos de alternancia (rotación en el poder).

Después del primer debate, la Comisión resolvía integrar la convergencia sobre la siguiente lista de presupuestos de base:

1.º El reconocimiento de la oportunidad de conservar el pluralismo de las fuerzas políticas y su representación, vista su correspondencia con las exigencias sociales y las particularidades históricas de la comunidad nacional italiana, y rechazando —en la persistencia tenaz que comporta desoír tan amplia doctrina en contrario— la eventual introducción de cualquier tipo de *clausola di sbarramento* (cláusula porcentual de votos por circunscripción que debe ser registrada por cada partido político para poder acceder a escaño parlamentario) del tipo de la alemana (5 por 100 de votos en una circunscripción) o la introducida en España (fijada en el 3 por 100).

2.º Reafirmación de la regla del *tipo proporcional* para el reparto de escaños según la tradición italiana.

3.º La revisión, sin embargo, del mecanismo dispuesto por el *voto preferencial*, que deberá cuando menos ser temperado por la reserva de una cuota fija de escaños a un Colegio Unico Nacional, también receptor de *restos* a atribuir a las listas presentadas por los diferentes partidos (23).

(23) El *voto de preferencia* constituye una de las peculiaridades del sistema electoral italiano. Pese a suscribir, respecto de la Cámara de Diputados, el método HAGENS-BACH-BISCHOFF, de cociente rectificado en la distribución de escaños, con reparto de restos en *colegio único nacional* según la misma regla de proporcionalidad, el sistema acoge esta característica del método de THOMAS HARE (típicamente irlandés), contribuyendo a acentuar aún más la complejidad del conjunto. Cada elector (recordemos que en el Senado la combinación de métodos se realiza en base al mayoritario *majority* y al proporcional corregido por la regla D'HONDT, con preeminencia de este último) dispone, además del voto de lista, de voto de preferencia para los candidatos preferidos dentro de la relación propuesta por los partidos. El número de preferencias es de tres si el de diputados a elegir se eleva hasta 15, y de cuatro si lo es de 16 en adelante. Hay que observar al respecto que, pese a la polémica suscitada en torno a esta cuestión en el seno de la propia Comisión, los estudios más recientes (MARTINES, SCARAMOZZINO) han venido a demostrar cómo, paralelamente al desarrollo económico, se

4.º La intervención estatal de la inversión efectuada por los particulares en gastos electorales (con consiguiente proposición de una nueva redacción del artículo 69 de la Constitución) (24).

5. La introducción de dispositivos aptos para mejorar los sucesivos procesos de selección de la clase política, en general, como serían la adopción de formas de elecciones primarias y la posibilidad de designar como candidatos a particulares ajenos al aparato de partido, sobre los que, comprobadamente, pesa a estas alturas una imprecisa suerte de presunción de *descrédito*.

2. *Los grupos de la Comisión y sus respectivas propuestas*

Pasando a la recensión de las propuestas concretas registradas por la Comisión, éstas pueden reagruparse en el siguiente esquema:

a) En un primer término, tenemos un conjunto de partidos menores que por diferentes razones desean conservar intacta la regla proporcional, si acaso con ajustamiento de las circunscripciones electorales, en el argumento

han ido relativizando las consecuencias implícitas al voto preferencial detectadas en las primeras convocatorias electorales (corrupción generalizada, «canibalismo político» en el seno de los propios partidos, según los estudios desplegados por D'AMATO y por MORTATI). En efecto, si de un lado constituye un *correctivo* a la tendencia que muestra todo partido a insertar sus candidatos en un orden predeterminado, por el otro los electores vienen haciendo del voto de preferencia un uso que, si no es nulo, si es al menos cada vez más limitado e insólito. Ello se debe sobre todo a la reacción de las zonas más deprimidas, paralela a la difusión de una creciente cultura política, contra las presiones, clientelismo y caciquismos a que había dado lugar, así como a la ausencia de sanciones por parte del sistema al voto desprovisto de señal de preferencia (sanciones que son frecuentes en el sistema regido según el método HARE).

(24) La nueva redacción propuesta por la Comisión al artículo 69 quedará como sigue (véase *supra*, n. 10):

«La Ley determina los límites de los gastos que los candidatos al Parlamento pueden afrontar para su elección y establece normas adecuadas para la prevención y la represión de las violaciones.»

Un documentado análisis sobre la regulación presente que en Derecho comparado recibe la *financiación* de las campañas políticas en la democracia moderna puede encontrarse en la obra de PILAR DEL CASTILLO VERA *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1985, esp. el caso italiano, páginas 110 a 118, sobre la base que ofrece su legislación especial de 2 de mayo de 1974, confirmada en pronunciamiento de la Corte Costituzionale, así como en oportuno referéndum popular.

de que operando exclusivamente con este segundo elemento se podría intervenir con efectos decisivos el funcionamiento real del sistema electoral. Así, los republicanos (PR) y liberales (PLI) han sugerido reducir las disminuciones físicas y/o poblacionales de las circunscripciones, excesivamente vastas para la Cámara baja, con reducción paralela del número de votos de preferencia de cada elector y la adopción de la regla de tipo proporcional pura para el reparto de restos. Más particularmente, el grupo social-democrático ha llegado a proponer la exclusión en el reparto de restos de las listas que no obtengan al menos dos cocientes mínimos en sendas circunscripciones.

b) La Democracia Cristiana pone hincapié en la necesidad de dotar de *premios de mayoría* a la formación/coalicón de mayoría relativa, siendo en parte secundada por el grupo socialista, que extiende los citados premios en el reparto de restos a una segunda coalición —la coalición «perdedora», destinada a convertirse en la segunda fuerza política parlamentaria, a fin de completar el círculo mayorías/oposición.

c) Un proyecto presentado por Sinistra Indipendente tiende a dar nuevo relieve a las coaliciones preelectorales, pero en el marco esta vez de un sistema electoral dispuesto a través del expediente corrector de *doble turno*. En un *primer turno*, los votos serían llamados a elegir el partido deseado para un reparto limitado a un máximo del 80 por 100 de los escaños disponibles, y en el ámbito además de circunscripciones «pequeñas», en número de 400 (de unos cuatro a siete escaños), con regla proporcional y mediante listas rígidas cerradas y bloqueadas (desprovistas, por tanto, de voto de preferencia). Siguiendo la línea fijada en la reforma gaullista de 1958, entre el primer y el segundo turno los partidos podrían asociarse en coaliciones, indicando expresamente el nombre del *premier* propuesto y el *programa de gobierno* que pretenden desplegar, concurriendo, de este modo, al incentivo que ofrece el premio de mayoría. En el *segundo turno*, efectivamente, los electores votarían por las coaliciones formadas, con adjudicación (dentro del 20 por 100 de escaños que aún nos restan) de tres cuartos a la coalición vencedora y un cuarto a la derrotada. El cabeza de la lista de la coalición vencedora sería, lógicamente, aquel a quien el jefe del Estado encargaría formar el Gobierno y presentarse a las Cámaras para obtener la confianza.

Se trata, como vemos, de un doble turno de *senso proporzionale* como original tentativa de salvar a toda costa la regla proporcional y ayudar al mismo tiempo a los partidos a coaligarse, obteniendo, coadyuvadas mayorías ventajosas que den salida al sistema, abiertas las desembocaduras a la dinámica factible de coalición o alternancia.

d) El PCI, por su parte, se mueve en la proposición de abolir radicalmente el voto de preferencia, dividiendo el territorio nacional en colegios uninominales en número equivalente a la mitad de los diputados a elegir, en cada uno de los cuales será proclamado electo el candidato que consiga la mayoría simple. La otra mitad de escaños sería repartida según la regla de tipo proporcional, sobre la base del número de votos de lista obtenidos por cada partido concreto o coalición de partidos en un Colegio Unico Nacional, pero sustrayendo esta vez los ya electos a través de los colegios uninominales operantes en la distribución de la primera mitad. Se trata de un sistema sorprendentemente análogo al que regula el tema en la República Federal Alemana, aunque desprovisto, como vemos, de «cláusula de partida» (*sperrklausel*) y sin previsión tampoco del doble voto individual, que es tan característico del modelo inspirador (25).

e) Decíamos que los socialistas se habían alineado en una posición favorable, dentro de la Comisión, a la reducción del tamaño de las circunscripciones, a la disminución del número de parlamentarios, a la revisión también del discutido mecanismo del voto de preferencia (a fin de «moralizar» la vida de la política y desincentivar la tentación de las corrientes internas a los partidos), además de proponer, en cuanto a la Ley del Senado, la introducción de listas bloqueadas de partidos en colegios regionales, haciendo desaparecer los actuales colegios de tipo uninominal para la Cámara alta. Conviene, ante esta propuesta, destacar la particular insistencia con que el grupo socialista ha llamado la atención sobre este tema puntual del debate electoral, el cual no había sido hasta ahora debidamente evaluado: se trata del contenido intensamente polémico del instituto complejo del voto de preferencia, uno de los extremos sobre los que los trabajos de la Commissione Bozzi ha debido detenerse en un pertinaz punto muerto sin perspectivas de acuerdo (26).

(25) En cuanto a los candidatos, según el proyecto presentado en este sentido por el Partido Comunista Italiano por boca de su diputado el profesor BARBERA, serían proclamados electos aquellos que no habiendo sido elegidos en los colegios uninominales hayan obtenido más votos en términos absolutos, sobre la base de todos los conseguidos por el partido en el territorio nacional («*colegio nacional único*» a efectos electorales, al que para el reparto de la segunda mitad, con criterio proporcional, hace alusión el proyecto). Como alternativa, en caso de no prosperar esta primera propuesta, el Partido Comunista Italiano ofrece el empleo del sistema actual vigente para el Senado, con eliminación del método D'HONDT a fin de consentir un reparto aún más proporcional del total de los escaños.

(26) Véase *supra*, n. 23.

Los argumentos a favor del voto de preferencia apuntan al mayor control que este sistema permite a los electores respecto de los elegidos, en detrimento de la imposición unilateral de las listas bloqueadas por parte de las impermeables y autoperpetuadas élites de los partidos. Los argumentos en contra, obviamente, denuncian la escandalosa corrupción interna que se ha ido generando entre las fuerzas políticas, permitiendo (e impulsando) a los propios candidatos financiar parcialmente sus campañas, abriendo así la ventana a toda suerte de maniobras e intromisión de intereses nada beneficiosos al conjunto del sistema, teniendo en cuenta la ya muy deteriorada imagen que el electorado italiano ha demostrado tener de su clase dirigente.

3. *Partidos, partitocracia y sistema electoral*

Proposiciones eclécticas han intentado salvar el sistema del voto de preferencia mediante la reducción de la circunscripción, permitiendo al candidato cualificar especialmente su contacto personal con el electorado. Pero el problema planteado por este tipo de consideraciones no puede evitar conectarse con la configuración de los partidos políticos en el contexto jurídico-constitucional italiano y con la materialidad de una partitocracia que ha consagrado en la práctica una particular versión (Constitución material) de la forma de gobierno. Sobre esta cuestión específica, también la Commissione Bozzi ha elaborado un esquema integrador de propuestas disponibles con vistas a un triple objetivo:

1.º Limitar las influencias del multipartidismo existente en el apoyo al Gobierno.

2.º Disciplinar, sobre todo, el comportamiento y función de los grupos parlamentarios en la normativa (actualmente insuficiente) de los Reglamentos internos: *a)* De cara a una cuestión interna, garantizando la democraticidad de la acción de los partidos. *b)* Interviniendo la relación existente entre los partidos que gozan de representación parlamentaria con las instituciones y órganos constitucionales.

3.º Dotar de mejor conexión a los partidos políticos con las Administraciones públicas (y consecuente debate sobre la redefinición de los funcionarios públicos, entre la opción continental del oficial permanente y la opción anglosajona de contratación y *spoils-system*).

A título de primer acuerdo, la Comisión ha resuelto, siguiendo la indiscutible *función sintetizadora y dinamizadora de los partidos políticos*, reafirmar

su papel funcional en el sistema democonstitucional contemporáneo (aunque ya no en calidad de monopolio absoluto de la representación), articulando, por tanto, en otro de los párrafos que componen el proyecto, *espacios alternativos* a las «*formaciones sociales*» (art. 2.º de la Constitución), asociaciones y ligas surgidas en la sociedad en torno a cuestiones puntuales, intereses sectoriales tan plurales y específicos como legítimos.

Al objeto de expresar esta preocupación, la Comisión ha considerado oportuno reformular como sigue el actual artículo 49 de la Constitución, célebre en la medida en que constitucionalizaba hace cuarenta años el cauce participativo que los partidos suponen en el actual nivel del Estado democrático:

«Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente para concurrir con estructura y método democrático a la determinación de la política nacional.

La Ley disciplina la financiación de los partidos con respecto a sus organizaciones centrales y periféricas y prevé las formas y procedimientos aptos para asegurar la transparencia y el público control de su estado patrimonial y de sus fuentes de financiación.

La Ley dicta igualmente las disposiciones dirigidas a garantizar la participación de los inscritos en todas las fases de formación de la voluntad de los partidos, comprendida la designación de los candidatos a las elecciones, el respeto a las normas estatutarias y el respeto a la tutela de las minorías» (27).

Responde esta redacción al espíritu global de una consideración crítica acerca de las exigencias de una sociedad profundamente transformada y, de forma muy especial, a la necesidad de reordenar el sistema de partidos intensificando la *democraticidad interna* de la representación política en la línea de incisivo criticismo que la general doctrina ha venido enarbolando durante los últimos años. En este contexto también debe ser considerado el último de los proyectos que la Comisión remite al Pleno parlamentario: una propuesta mixta elaborada por un reducido grupo de destacados compromisarios de la izquierda, entre los que es posible encontrar a los autorizados profesores GIAN FRANCO PASQUINO (SI) y a AUGUSTO BARBERA (PCI), que en repetidas ocasiones se habían preocupado ya de abundar en estos temas.

(27) Véase *supra*, n. 10.

Veamos, pues, como punto final de este tercer párrafo, un apretado resumen de las proposiciones recogidas por la Commissione Bozzi en su «acuso de recibo» de esta propuesta mixta:

Se trata de aceptar como punto de partida la imposibilidad de acceder a la determinación de mayorías de gobierno directamente a través de la expresión de las urnas, dado el multipartidismo que le es inherente al sistema. Se ofrece, sobre la base del ya aludido modelo alemán federal (sin «cláusula de partida»), una recomposición inspirada en los siguientes criterios: la mitad de los escaños es asignada a colegios de tipo uninominal con mayoría relativa, entre candidatos previamente designados en elecciones primarias reguladas por la ley; el factor proporcional se vería reforzado mediante la atribución de la otra mitad de escaños a un colegio plurirregional a través del método proporcional del cociente rectificado actualmente vigente, una vez se hubieran detraído los escaños asignados ya uninominalmente en cada circunscripción plurirregional. La lista de los candidatos para estas grandes circunscripciones *plurirregionales* está formada (en número no superior a tres) en el seno del partido o la coalición concreta, y para los restantes puestos, por los *candidatos* presentados por cada uno de ellos en los colegios uninominales de la misma circunscripción. De estos últimos serían proclamados *electos* los candidatos en orden a los *cocientes de voto* individualmente obtenidos. Cada elector garantiza, con este sistema mixto de inspiración doctrinal, la elección en *turno único* de los candidatos surgidos del colegio uninominal y del colegio plurirregional con un índice elevado de representatividad y de control democrático, en la medida posible por las circunstancias históricas en que ha nacido el debate.

V. CONCLUSIONES: LAS DOS TRAYECTORIAS CENTRALES DEL PROYECTO DE REFORMA

El incisivo diseño de reforma constitucional en que han de desembocar, en lógica procedimental, los trabajos de revisión e inventario llevados a cabo por la Commissione Bozzi, o «de los 41», deberá finalmente contemplar, definitivamente formalizados, la integración sistemática de los siguientes puntos, que, en términos muy resuntivos, recordaremos ahora siguiendo la *doble trayectoria temática* apuntada previamente en el párrafo introductorio de este estudio:

1.º En un primer bloque encontramos la *disciplina jurídica* (amplia-

mente consensuada en sus vectores tendenciales) de las *respectivas funciones de Parlamento y Gobierno*, con el reforzamiento de los papeles que en ella se han destacado, especialmente mediante:

a) La reconversión del sistema hasta este momento vigente del *bicameralismo «perfecto»* hacia un *bicameralismo «imperfecto»* de mayor adecuación al esquema comparado del tipo parlamentario. Un bicameralismo de Cámaras diferenciadas, con previsión de leyes tanto bicamerales como monocamerales, y con la potenciación de la función de control, inspectiva y regional en la sede del Senado y de la legislativa en la de los diputados. Se prevé, de todos modos, la *atribución paritaria* de una función esencial en el concepto italiano del ordenamiento jurídico: la función directiva de la orientación política (del *indirizzo* político en el pensamiento italiano).

b) La nueva articulación de las *fuentes normativas*, por medio de un comedido proceso de deslegificación y la mayor precisión de los supuestos posibles para la decretación de urgencia. A ello se acompañaría la atribución al Gobierno de *corsia preferenziale* en sus proyectos de ley, condicionada aquélla a puntos cualificados del programa a realizar obtenida la confianza.

c) Reforzar, naturalmente, la *eficacia de la acción del poder ejecutivo*, hoy llamado *evanescente* por su tendencial inconsistencia. Se materializarían los poderes directivos y de coordinación del presidente del Consejo, sobre la base específica de la *relación fiduciaria* que le vincula a las Cámaras, y la introducción complementaria del «Gabinetto ristretto» o «Consejo restringido» del que se podría servir para la impulsión real del gobierno del país. Asimismo, el proyecto afirmarí las posibilidades del titular del Gobierno en orden a revocar a los ministros que hayan fracasado en el empeño de sus respectivas carteras antes de caer con ellos, como es hasta hoy la usanza.

d) La redefinición de los principios constitucionales en materia financiera, económico-social y en la presupuestaria, una de las constantes en el constitucionalismo avanzado en la inmediata posguerra, históricamente adscrito al ciclo que se abre en Weimar y, empero, necesitado de un registro detallado de los importantes cambios que en este orden de cosas se han dado en las últimas décadas.

2.º Directamente vinculado con lo que se acaba de exponer, encontramos el *segundo de los bloques* en que se sostiene el conjunto argumental de la reforma. Se trata de la *adecuación de la filosofía jurídico-constitucional* que subyace al propio texto, en el sentido que hemos destacado anteriormente; esto es, la *actualización* de los derechos y deberes del ciudadano respecto a una sociedad y un nivel de desarrollo de nuevas necesidades hasta entonces

imprevistas y a las correlatas *exigencias de participación democrática* en su organización jurídica e institucional. Ello se operaría a través de las siguientes líneas:

a) Nuevas formulaciones en materia de igualdad entre el hombre y la mujer (la «sociedad conyugal», art. 29; «unidad familiar», con la desaparición de sus actuales límites, art. 29; innovaciones de fondo en la relación laboral, art. 36).

b) Grandes proposiciones en materias novedosas hoy ausentes en el texto. Hablamos de las garantías previstas por la Comisión en protección al derecho más completo a la información (sentidos activo y pasivo en la nueva redacción del art. 31), al uso socializado y por entidades privadas, del medio televisivo, así como la libertad de formar y expresar el propio pensamiento.

c) Los nuevos «derechos sociales», con los que está ya familiarizada la doctrina constitucional española a la vista de la prolija recepción que quiso acoger nuestro texto: derechos de la salud, la tutela del ambiente, del paisaje y patrimonio de la comunidad nacional.

d) Continuación, sobre esta misma línea tendente a una manifiesta re-aproximación de las Cartas italiana de 1948 y española de 1978, en la profundización de una cierta inteligencia la protección civil y la voluntad del proyecto de encauzar adecuadamente la participación ciudadana, potenciando la iniciativa popular e instituyendo la proponibilidad del referéndum ante problemas notorios y grandes opciones políticas por parte del presidente del Consejo de Ministros, como es facultad conocida, y ya experimentada, del presidente español (art. 92 CE).

e) A mayor abundamiento de esta *aproximación a nuestra Constitución*, se prevé la *institución del «Difensore Civico»* —garantía del ciudadano contra posibles abusos y disfuncionalidades en las Administraciones públicas—, un organismo dotado de poderes activos e inspectivos que tiene la obligación de responder a través de resolución motivada la apelación de defensa, y que cierra así en el marco europeo continental el éxito del *Ombudsman* importado del Derecho político escandinavo, dado el brillante papel jurídico-constitucional que en tan diversos sentidos ha llegado a acreditar (28).

(28) Es notorio que la Constitución no contiene referencia alguna al instituto del *ombudsman* en su versión italiana del *Difensore Civico*. Sin embargo, esto no ha impedido a los *statuti* de las llamadas *regiones de Derecho común* (en contraposición a las regiones provistas de *Estatutos especiales* —Sicilia, Sardeña, Trentino-Alto Adige, Friulia Venezia-Giulia y el pequeño Val d'Aosta— aprobados a través de Leyes cons-

f) Merece también atención la tendencia del proyecto a ampliar notablemente las posibilidades de *tutela jurisdiccional de los intereses difusos* por medio del ensanchamiento del *Ministerio Fiscal* y la legitimación activa, así como la reorganización de la acción de la Justicia que siempre «en nombre del pueblo» ejerce la Magistratura.

Bajo estas dos columnas se encuentra, como hemos señalado más insistentemente, el sistema electoral. Debe recordarse a este respecto que, siendo como es el núcleo condicionante de cualquier operación desplegada en el terreno de la ingeniería constitucional, el problema electoral no sólo es, con mucho, el caballo de batalla irreductible de la negociación, sino que, a fin de poder realizar mínimamente el debate, han debido elaborarse reflexiones doctrinales acerca de las posibles deformaciones inherentes a una sobrevaloración del papel de la legislación que en materia electoral dota a un ordenamiento de una clase dirigente. La única base de acuerdo que parece recogerse de toda la discusión, consideradas las contrapuestas alternativas emitidas, viene a ser precisamente la de *sostener el carácter proporcional de la regla electoral* (con rechazo de cualquier propuesta del tipo mayoritario), si bien introduciendo, en cambio, *algún mecanismo* apto para *intensificar* la escasa capacidad que hoy tiene el electorado en orden a *intervenir en la decisión final de los hombres y programas que sostienen al Gobierno*. El cómo conseguir esto, salvando las abismales diferencias de voluntad y concepto de cada partido presente, es aún un imposible en el denso entramado de intereses en la vida de las Cámaras.

Dos consideraciones nos parecen importantes, vista esta panorámica con que hemos resumido las pretensiones maestras del diseño de reforma:

1.^a La primera se refiere a los *riesgos de orden técnico* que corre todo proyecto inscrito en términos claros en la ingeniería constitucional como instrumento compositivo. Las sobrevaloraciones y las subestimaciones de factores sustanciales de la Constitución material no pueden ser olvidados a la hora de enjuiciar tentativas tan notables como éstas de reedificar el orden del poder constituido mediante el que debe operar la sociedad italiana. Por ello,

titudinales, con más amplia autonomía) dar los primeros pasos en esta línea de defensa jurídica contra eventuales abusos de las Administraciones públicas. En concreto, han sido los Estatutos del Lazio (art. 38), de Liguria (art. 14) y de Toscana (art. 61), los precursores de la previsión de este *Difensore Civico* que ahora quiere trasladarse al plano constitucional con la misión de observar el regular desarrollo de la función administrativa respecto de los derechos ciudadanos (véase art. 96 bis del proyecto de reforma de la *Relazione Bozzi*).

la focalización que con carácter de exclusividad pretende atender los aspectos *formalistas* de la operación constitucional, descuidando los particulares desórdenes de fondo social, económico, cultural y geográfico en que opera la República, puede contribuir no sólo a desvirtuar nuevamente la consecución verdadera en un estado de opinión y «movilización democrática» capaz de avanzar un primer paso en la remoción de las graves disfuncionalidades registradas (*stato* y *parastato*, deslegitimación global de un tercio del electorado, por recordar otra vez dos importantes factores en la desintegración de la sociedad italiana), sino a desacreditar de forma definitiva la posibilidad de obtener un pacto constitucional con «reglas de *juego limpio*» entre las fuerzas políticas representativas del pueblo, por más que distanciadas entre sí. Lo que equivaldría en la práctica a la declaración de extrañamiento civil, con tanta frecuencia aludida en los más tensos momentos de la lucha electoral, jugando un papel importante en la explicitación de algunos factores latentes a la dialéctica política (29).

2.^a La segunda consideración que deseamos recoger concierne, en cambio, a los *riesgos de orden estrictamente político*, en la medida en que todo el discurso constitucional no persigue otro objetivo que el de viar en el sistema la posibilidad real de *rotación* o *alternancia*, modelo preconcebido como la única manera de legitimar de una vez a todas las fuerzas participativas y desbloquear el carácter políticamente cerrado de la democracia italiana. Los medios hasta hoy propuestos para posibilitar la rotación necesaria que oxigenará al poder pasan por el correlato de un sistema electoral gravoso a las minorías, muy significativas en el esquema de clases persistente en el país, y poco dadas, por tanto, a aceptar su aplastamiento sin agotar los límites de una legalidad pertrechada como pocas de un enrejado de tensiones prácticamente inquebrantables.

Consideraciones ambas que ayudan a la inteligencia, en clave contradictoria, de la cuestión recurrente de todo nuestro discurso: la *ingovernabilità*.

(29) Cfr. T. MARTINES, *op. cit.*, pp. 264 y ss., ejemplificativas, una vez más, de un importante sector de la opinión convencido de la necesidad de operar sobre la recomposición de la Constitución material más que sobre la formal para solucionar el problema de la ausencia de *fair play*.

VI. UNA REFLEXION FINAL SOBRE LA CUESTION MORAL

Volviendo sobre sus pasos, y en un tono ciertamente introspectivo que incita a la reflexión de toda la clase política, la *Relazione Bozzi*, cuyos elementos neurálgicos hemos intentado describir con estas líneas, y sin perjuicio de ulteriores incursiones de mayor profundidad, cierra su rendición de cuentas con un capítulo expreso de «conclusiones» del que es posible obtener un doble nivel de lectura.

El primero se refiere a la formal apelación, obtenido el inventario de «proposiciones» legislativas mínimamente consensuadas en los institutos de recibo, al órgano parlamentario con vistas a transformar las formuladas hipótesis en verdaderos y propios «proyectos» legislativos y hacerlos llegar, por tanto, mediante la aprobación en las modalidades previstas en sede constitucional y en sede reglamentaria, a su integración más urgente en el sistema de fuentes, cumpliendo con ello el deber que vincula a los cuerpos representativos con respecto a la consideración de los intereses primarios de la comunidad.

El segundo se refiere, siguiendo un discurso ya habitual al respecto en la general doctrina que se ha ocupado del tema, a una *llamada de atención* que puede ser conectada a efectos explicativos con la *questione morale* ya aludida en estas páginas.

Este segundo frente sólo puede comprenderse si traemos al tapete la muy especial coyuntura psicológico-social en que se gesta el debate y puesta en marcha de un proceso que afecta a la Constitución, aun cuando reformista y no revolucionario. Es difícil sustraerse, considerando este dato, a la tentación de recordar a todas las fuerzas políticas la gran responsabilidad que comporta este *rescate* del sistema de gobierno de su actual punto muerto; el esfuerzo de salvación del texto constitucional y del compromiso trascendente del que surgió la República que hoy viven los italianos. No se trataría, por tanto, como quiso destacar el mismo presidente Bozzi, de una sustitución o simple rectificación de un conjunto de preceptos, sino de una visión del necesario recambio para dotar de dinamismo y efectiva vigencia al sistema. Y ello resultaría vano si no se correspondiese con la toma de conciencia, en términos de *actitudes y comportamientos concretos por parte de todas las fuerzas*, en grado de intervenir sustancialmente el proceso mediante las «reglas del juego», que han llegado a convertirse en un tema capital de filosofía

política en el pensamiento italiano: «Compete a los jugadores, esto es, a las fuerzas y partidos, jugar con las mismas reglas y, además, jugarlas bien» (30).

Basta, para comprender el grado de desconcierto en que ha llegado a operar el órgano decisorial, recordar que el propio informe de la Commissione Bozzi ha sido aprobado con el voto afirmativo de tan sólo dieciocho de sus cuarenta y un componentes. Esto ha sido posible gracias a la aplicación del Reglamento interno de la Cámara de los Diputados (dado que a ella pertenecía su presidente, el profesor ALDO BOZZI), el cual no contempla jamás el número de abstenciones a la hora de contar los votos que son necesarios para una deliberación. De haberse aplicado, en cambio, el correspondiente al Senado (que, contradictoriamente, sí registra las abstenciones en el cómputo global), el informe elaborado habría sido rechazado y desvirtuado por tanto el gran esfuerzo de síntesis que representa el proyecto (31).

La Comisión concluía sus trabajos, inevitablemente, convocando a los efectivos protagonistas de la vida política italiana al esclarecimiento de la incertidumbre existente, así como al Parlamento, máximo representante de la voluntad popular, y a la generalidad de la opinión ciudadana, al seguimiento puntual de este primer resultado emergente del trabajo hasta hoy desarrollado. Con toda seguridad, no sólo la opinión pública y la excelente doctrina cultivada a este respecto continuarán insistiendo sobre la reconstrucción desde el plano material de la Constitución. Esta «reconstitución», concerniente en específico a la actuación real de las fuerzas que sustentan los textos en discusión, es hoy por hoy la columna vertebral de la vigorización de la sociedad italiana, cada vez más distanciada de una clase política de la que desconfía, pero sin la cual no puede esquivar los peligros inherentes a las desigualdades y a la desintegración que la caracterizan, pese a la aceptación del marco constitucional. A la evolución de este marco en que la gran mayoría continúa confiando deben también dirigirse de modo particular las miradas expectantes de los observadores y de los estudiosos de los problemas políticos.

NOTA BIBLIOGRAFICA

A título orientativo, se incluyen también en esta breve reseña de los materiales tenidos en cuenta al momento de redactar este comentario a la *Relazione Bozzi* en lo

(30) La expresión pertenece a la propia Comisión bicameral, incorporada a la redacción definitiva en el capítulo 14, p. 122, de la *Rassegna Parlamentare della Commissione Bicamerale degli Affari Costituzionale*, edición de 13 de febrero de 1985.

(31) Cfr. *supra*, n. 9.

que respecta al Gobierno, Parlamento y sistema electoñal, algunos de los más reputados Tratados de Derecho público y constitucional, introductorios a la comprensión general del ordenamiento italiano, en los que se acusa con nitidez la acentuada vocación crítica con que la doctrina enfoca muchas de las deficiencias estructurales y funcionales de su sistema político, algunos de cuyos extremos han sido puestos de relieve en estas páginas.

- AMATO, C., y BARBERA, A. (a cargo de): *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- BALDASSARE, A.: «Ingovernabilità e Riforma delle Istituzioni», en *Democrazia e Diritto*, 1979.
- BARILE, P.: *Istituzioni di Diritto Pubblico* (2 vols.), Cedam, Padua, 1975.
- BUNPENSIERE, E.: «Commissione bicamerale e forma di governo vigente», en *Studi parlamentari e Politica Costituzionale*, 1980.
- CAZZOLA, F.; PREDIERI, A., y PRIULLA, G.: *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1975.
- CERVATI, A. A.: «Governo, Parlamento e procedure d'urgenza», en *Democrazia e Diritto*, 1982, 6 (número monográfico sobre «Sistema Politico e Riforma Istituzionale»).
- CIAURRO, G. F.: *Le Istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milán, 1982.
- CHIMENTI, C.: *Gli Organi bicamerale nel Parlamento italiano*, Momunità, Milán, 1979.
- ELIA, L.: *Il Parlamento nel Sistema politico italiano*, Giuffrè, Milán, 1975.
- GALIZIA, M.: «Crisi di Gabinetto», en *Enciclopedia del Diritto*, XI, Milán, 1962.
- GIANNINI, M. S.: «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato», trasmesso alle camere del Ministro per la funzione pubblica il 16/11/79, Roma, 1979.
- LANCHESTER, F.: «L'incidenza dei sistemi e dei modi di votazioni nelle Assamblee parlamentari», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1980.
- LIPPOLIS, V.: «La 'Corsia preferenziale': ipotesi di applicazione», en *Diritto e Società*, 1982.
- MARTINES, T.: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1984.
- MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico* (2 vols.), Cedam, Padua, 1975.
- PASQUINO, G. F.: *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982.
- PIZZETTI, F.: «Riforma istituzionale e Sistema politico», en *Quaderni istituzionale*, Areal, 1984.
- PIZZORUSSO, A.: «Riforma della Costituzione?», en *Democrazia e Diritto*, 1980.
- SANDULLI, A.: «Ipotesi di Riforma Istituzionale», en *Diritto e Società*, 1983.
- SPAGNA MUSSO, E.: *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padua, 1976.
- VERGOTTINI, G. de: «Regole del gioco e metodi decisionali più operativi», en *Rivista Parlamentare*, núms. 1 y 4, 1982.
- VERGOTTINI, G. de: «Riforma della struttura del governo e introduzione del Gabinetto ristretto», en *Rivista di Studi parlamentari*, 1982.
- VERGOTTINI, G. de: «Miti e realtà nella Riforma Istituzionale», en *Tempo Presente*, abril-junio 1981.

JURISPRUDENCIA
Estudios y Comentarios

