

LA FORMA DE GOBIERNO ITALIANA ENTRE DEMOCRACIA MAYORITARIA Y REAPROPIACIÓN CORPORATIVA DE LA ESCENA PÚBLICA

Por GIOVANNI PITRUZZELLA

SUMARIO

1. LA FORMA DE GOBIERNO ENTRE DERECHO Y POLÍTICA.—2. LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN: EN PARTICULAR, EL PAPEL DE LOS PARTIDOS Y DEL CUERPO ELECTORAL.—3. LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN: EL AMBIGUO PAPEL DEL JEFE DE ESTADO ENTRE GARANTÍA DEL SISTEMA Y PARTICIPACIÓN EN EL *INDIRIZZO POLITICO*.—4. LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN: EL REFUERZO DEL GOBIERNO Y EL INCIERTO PAPEL DEL PARLAMENTO.—5. LAS ILUSIONES DE LA «INGENIERÍA CONSTITUCIONAL»: ALGUNAS CAUSAS DEL FRACASO DE LA COMISIÓN BICAMERAL PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES. 6. EQUILIBRIOS DE LA FORMA DE GOBIERNO Y CULTURA POLÍTICA.

1. LA FORMA DE GOBIERNO ENTRE DERECHO Y POLÍTICA

La forma de gobierno italiana entró ya hace algunos años en una fase de transición convulsa, cuyos resultados son aún altamente inciertos, si bien en las declaraciones oficiales de los principales personajes políticos, el punto de llegada parece ser más bien unívoco, y viene definido con la expresión «democracia mayoritaria». Con dicha expresión se quiere indicar sintéticamente un funcionamiento de la forma de gobierno basado esencialmente en los siguientes elementos: *a)* la contraposición entre opciones políticas de partido alternativas con el fin de lograr el control del poder político; *b)* el correlativo funcionamiento del sistema político según una dinámica bipartítica o al menos bipolar; *c)* la fundamental investidura popular del Jefe del Gobierno (la *duvergeriana* «democracia inmediata»); *d)* la activación de un circuito directo de responsabilidad política entre Gobierno y cuerpo electoral.

Tal estructura de la forma de gobierno debería ser enormemente distinta de aquella conocida en las primeras cuatro décadas de experiencia republicana, reconducible al esquema del «parlamentarismo integral» (según la expresión de Gianfran-

co Miglio) o bien del «parlamentarismo de compromiso», en el que las coaliciones y los Gobiernos son producto de la mediación partítica postelectoral, y donde el compromiso parlamentario entre mayoría y minoría es la forma típica de solución de los conflictos sociales y de gobierno en sociedades divididas.

En el fondo de la superación del modo tradicional de funcionamiento de la forma de gobierno italiana se encontraban las profundas transformaciones de la sociedad y de la política, sintetizables sobre todo en la crisis de los circuitos tradicionales de la representación política y en las consecuencias de la integración europea.

La Constitución italiana ha demostrado su capacidad de adecuarse a las profundas innovaciones que impulsaban hacia la democracia mayoritaria, y sin embargo aún estamos bien lejos de un parlamentarismo mayoritario operativo. De aquí el interrogante de si el cambio formal de las reglas no será una condición necesaria para la afirmación de nuevos y estables equilibrios de nuestra forma de gobierno.

2. LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN: EN PARTICULAR, EL PAPEL DE LOS PARTIDOS Y DEL CUERPO ELECTORAL

Los principales interrogantes suscitados por la transición de estos años afectan al papel de los partidos políticos: la forma de gobierno que se va perfilando, ¿es una especie de *party government*, en donde los partidos son los verdaderos formadores del gobierno y los seleccionadores del personal de gobierno y los inspiradores de la orientación del gobierno, o bien el sistema tiende a basarse en la relación directa entre el *premier* y el cuerpo electoral? ¿Las indicaciones del cuerpo electoral sobre la decisión de las mayorías y de los Gobiernos serán políticamente vinculantes, o los partidos continuarán siendo los «árbitros» de la formación y de la crisis de los Gobiernos? ¿El sistema político mantendrá la actual fragmentación en numerosos partidos o será posible y predecible una simplificación del mismo?

La reforma electoral de 1993 no podía determinar, a pesar de las excesivas expectativas de las que estaba cargada, la afirmación de la democracia mayoritaria. Pero sin duda han tenido lugar importantes innovaciones en los procesos de formación y de legitimación de las mayorías y de los Gobiernos. Lo más llamativo ha sido el paso, ocurrido en 1994 y confirmado en 1996, del sistema de coaliciones postelectorales a unas nuevas reglas convencionales que prevén la formación de las coaliciones en la fase electoral, con la consecuencia de que la lucha política se ha basado en la contraposición entre un *polo* de centro-derecha y un *polo* de centro-izquierda, cada uno con su propio candidato al cargo de Presidente del Consejo. Tanto la XII como la XIII legislatura se han abierto con un Gobierno que era expresión de una coalición elegida por el cuerpo electoral; el mismo Presidente del Consejo (Berlusconi en el primer caso, Prodi en el segundo).

Sin embargo, en ambas legislaturas se han producido orientaciones completamente opuestas a la lógica predominante en los sistemas de parlamentarismo mayoritario. Más precisamente: las elecciones de 1994 en realidad no han dado lugar a la

victoria de una coalición unitaria, sino de dos coaliciones aliadas, que tenían en común el nuevo partido *Forza Italia*; en 1994 la coalición vencedora no estaba guiada por el líder del partido más consistente de la misma (es decir, el PDS), sino por un hombre designado por uno de los socios menores de dicha coalición (los populares); la presencia de un elevado número de pequeños partidos de centro, muchos de ellos procedentes de la crisis de la Democracia cristiana (CCD, Populares, UDEUR) y del partido socialista, poco representativos de la sociedad aunque dotados de un fuerte poder de condicionamiento en cuanto numéricamente necesarios para la coalición; el carácter fuertemente heterogéneo de las coaliciones (en la coalición del Gobierno Berlusconi estaba la Liga Norte, que había asumido desde la campaña electoral una posición polémica respecto del otro socio, Alianza Nacional; la coalición que apoyaba al Gobierno Prodi veía como Refundación comunista criticaba al Gobierno desde el principio). Ello determinó en ambas legislaturas la apertura de una crisis, debida a la ruptura de los acuerdos de coalición, poniendo fin a la experiencia de Gobiernos que gozaban de una legitimación directa por parte del cuerpo electoral, y a la formación de Gobiernos basados en mayorías diversas y nacidas de la mediación partitico-parlamentaria (Gobierno Dini, Gobierno D'Alema).

3. LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN: EL AMBIGUO PAPEL DEL JEFE DE ESTADO ENTRE GARANTÍA DEL SISTEMA Y PARTICIPACIÓN EN EL *INDIRIZZO POLITICO*

La figura del Jefe de Estado está dotada de una intrínseca ambigüedad que la hace difícilmente encuadrable en esquemas conceptuales rígidos, y ciertamente no es éste el lugar para intentar semejante operación. Aquí será suficiente observar que durante los años de la transición han coexistido dos tendencias: una de exaltación de los poderes presidenciales, estableciendo su participación en las decisiones más importantes del *indirizzo politico*; la otra de una drástica reducción de su papel en favor de las decisiones del pueblo soberano.

El Presidente de la República Oscar Luigi Scalfaro (elegido por el Parlamento en sesión conjunta en junio de 1992), ha ampliado notablemente sus márgenes de intervención asumiendo un papel fundamental en todas las decisiones políticas más importantes. Las primeras manifestaciones de la ampliación del papel del Jefe de Estado se produjeron ya desde el momento de la formación del Gobierno presidido por Giuliano Amato, quien en este punto ofreció el siguiente testimonio: «Junto con el Jefe de Estado decidimos excluir a todos aquellos sobre los que recaía, aunque fuese en fase preliminar, investigaciones judiciales en curso, y decidimos asimismo iniciar una rotación parcial, eliminando a aquellos que habían ocupado durante toda la precedente legislatura el cargo de ministro» (G. AMATO: «Un Governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio», en *Quad. Cost.*, 1994, pág. 362). Pero también en el desarrollo de la actividad de gobierno, cuando se trataba de asumir las decisiones más difíciles, se creó «un colegio informal, constituido por el Jefe de Estado y por los Presidentes de ambas Cámaras, que se reuniese varias

veces y bajo cuya tutela, para aquellas decisiones, se encontraba sometido el Presidente del Consejo» (G. AMATO: *op. loc. ult. cit.*). Tras las dimisiones de Amato, el Jefe de Estado ha vinculado expresamente la solución de la crisis al inicio de un proceso de reforma institucional que debería haber recibido las indicaciones del referéndum electoral de 1993. Coherentemente con la exigencia de innovar la esfera política, el encargo se confería al Gobernador de la Banca de Italia, Ciampi. La elección de este último representaba una gran ruptura respecto de las prácticas «partitocráticas», hasta el punto de que su gobierno fue inmediatamente definido como «presidencial». El Jefe de Estado intervino varias veces en temas relativos a las políticas del Gobierno y especialmente en el ámbito de las reformas institucionales: frente a la crisis de legitimidad de los partidos, el Presidente de la República se autodefinió como «garante de los ciudadanos ante la ley y a la justicia» y en calidad de tal exigió la reforma de la inmunidad parlamentaria y, posteriormente, definió el rechazo opuesto por la Cámara a la autorización del arresto del *ex* ministro De Lorenzo como un «intolerable» signo de «ruptura entre la gente y el Parlamento», declarando no haber disuelto inmediatamente el propio Parlamento únicamente porque la fracasada configuración de los colegios electorales impedía iniciar nuevas elecciones. Con ello accedía a una concepción «presidencialista» de la disolución de las Cámaras, que aflorará en sucesivos episodios. La disolución de 16 de enero de 1994 fue motivada por el Jefe de Estado, en una carta enviada a los Presidentes de ambas Cámaras de manera completamente inédita anteriormente, refiriéndose esencialmente a los resultados del referéndum electoral, que habría puesto de manifiesto «una diferencia muy sensible entre las fuerzas representadas en el Parlamento y la reiterada voluntad popular».

Pero especialmente se reprocha el comportamiento mantenido por el Jefe de Estado con ocasión de la crisis del Gobierno Berlusconi, en la XII legislatura, esto es, después de las primeras elecciones con el sistema electoral predominantemente mayoritario y de la formación de la coalición electoral. Como es sabido, la crisis fue provocada por la ruptura de la coalición a causa de la salida de la misma de la Liga Norte, al apoyar una moción de censura junto con los populares. El 22 de diciembre de 1994 el Presidente del Consejo ofrecía explicaciones a la Cámara, acusando a la Liga de haber traicionado la voluntad de los electores y por ello solicitaba la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones anticipadas en nombre de la neonata democracia mayoritaria. El Presidente de la República no accedió a esta petición, comprobando la posibilidad de que el Parlamento expresase una nueva mayoría y un nuevo Gobierno. En esta situación se llegó al nombramiento del Gobierno presidido por Lamberto Dini, el cual se autocalificó como «Gobierno del Presidente». En su discurso a finales de año, el Presidente ofrecía la siguiente lectura de su comportamiento: «El Presidente de la República tiene el deber constitucional de examinar si se dan las condiciones para constituir un Gobierno que pueda gobernar» y sólo cuando el resultado sea negativo podrá proceder a la disolución.

Si bien resulta difícil sostener que en aquella ocasión la Constitución impusiese la disolución anticipada, es igualmente complicado sostener que la Constitución im-

ponga al Jefe de Estado limitarse a «registrar» la voluntad del Parlamento. La Constitución, de hecho, impone límites procedimentales al Jefe de Estado (dictámenes de los Presidentes de las dos Cámaras, referendo), pero no regula directamente las hipótesis de disolución. En verdad, este episodio y la discrepancia de opiniones acerca del uso del poder presidencial de disolución, reflejaban tanto lo inacabado del tránsito a la democracia mayoritaria, como las propias divergencias existentes entre los personajes políticos en orden a las consecuencias político-constitucionales de la introducción de un sistema electoral predominantemente mayoritario y de la afirmación de una dinámica bipolar en la lucha política.

4. LOS PROBLEMAS DE LA TRANSICIÓN: EL REFUERZO DEL GOBIERNO Y EL INCIERTO PAPEL DEL PARLAMENTO

Entre los tantos motivos que han influido la transición política de los años noventa en Italia, hay uno que parece haber asumido un notable grado de estabilidad: el de reforzar el papel del Gobierno en el conjunto del sistema institucional.

Entre la «opinión culta», en los circuitos de la academia y de las *élites* intelectuales de algunos partidos, en los años ochenta fue tomando cuerpo progresivamente una orientación de política institucional favorable al reforzamiento del papel del Gobierno, según las experiencias difundidas en los principales países europeos y resumidas en las distintas fórmulas del «gobierno del Primer ministro», de la «monarquía republicana», de la «cancillería». Esta orientación logró la emanación de una ley general sobre el Gobierno (la núm. 400 de 1988) y algunas modificaciones de los reglamentos parlamentarios, que ofrecían un primer reconocimiento al principio mayoritario. Pero ello ocurrió sólo tras la devastadora crisis del sistema político de principios de los años noventa, la carga deslegitimadora vertida respecto de los partidos «históricos» de la democracia italiana y las tendencias hacia el bipolarismo, reforzadas por una, aun siendo imperfecta, ley electoral de cuño mayoritario. En la crisis de legitimación que ha golpeado a los sujetos tradicionales de la democracia italiana, esto es, los partidos de masas, y en la correspondiente dificultad experimentada por el Parlamento para ser sede efectiva y legítima de la reconstrucción del pluralismo, ha surgido fortísimo el papel del Gobierno, que ha podido hacer valer el *plus* de legitimación obtenido gracias a su imagen de garante del respeto de los compromisos comunitarios y del interés general contra los abusos de los intereses sectoriales.

En este nuevo contexto político y cultural se asiste a la aprobación de los actos normativos de reordenación de las estructuras del Gobierno, como los recientes decretos legislativos núms. 300 y 303 de 1999, que han reformado la organización del Gobierno y las estructuras de la Presidencia del Consejo. Estas recientes reformas se insertan en el ámbito de un llamativo proceso de concentración de los poderes de *indirizzo politico* en la sede gubernamental, a la que se corresponde una drástica reducción del papel del Parlamento, también en campos que tradicionalmente eran de

su competencia. En particular, en las últimas legislaturas se ha registrado una considerable expansión de los poderes normativos del Gobierno, que ha podido apoyarse, desde un punto de vista jurídico, también en la jurisprudencia constitucional. De la jurisprudencia constitucional que afecta a los poderes normativos del Gobierno, los comentaristas se han sentido atraídos sobre todo por las decisiones con las que la Corte ha hecho suyas las repetidas solicitudes de la doctrina y de una parte del mundo político de reaccionar ante el denominado «abuso» del decreto-ley.

En primer lugar, con la sentencia núm. 29 de 1995 la Corte, separándose sustancialmente de su jurisprudencia precedente, ha sostenido que la necesidad y la urgencia de la actuación constituyen un presupuesto de validez constitucional del decreto-ley, de modo que la ausencia evidente de tales presupuestos configura tanto un vicio de legitimidad constitucional del decreto-ley, cuanto un vicio *in procedendo* de la propia ley de conversión, al haber esta última convertido en ley un acto que no podía ser objeto de un legítimo acto de conversión. Aún más evidente ha sido la reacción contra los abusos de la decretación de urgencia manifestada con la célebre sentencia núm. 360 de 1996, con la que la Corte ha considerado contrario a la Constitución el fenómeno de la reiteración de los decretos-leyes. En dicha sentencia, de hecho, se lee que el decreto-ley reiterado lesiona desde varias perspectivas la previsión del art. 77 Const., según el cual el decreto-ley debe ser convertido, so pena de decaer, dentro de los sesenta días desde la publicación: y ello porque altera la naturaleza provisional de la decretación de urgencia postergando, de hecho, el plazo improrrogable previsto por la Constitución para la conversión en ley; porque resta valor al carácter «extraordinario» de los requisitos de la necesidad y de la urgencia, desde el momento en que la reiteración viene a estabilizar y a prolongar en el tiempo el recurso a los motivos ya planteados con base en el primer decreto; porque atenúa la sanción de la pérdida retroactiva de eficacia del decreto no convertido, viniendo a suscitar una expectativa sobre la posibilidad de consolidar los efectos determinados por la caducidad de la decretación de urgencia mediante la sanación final de la regulación. En realidad, la sentencia, contradiciendo parcialmente el precedente constituido por la decisión núm. 29 de 1995, configura la aprobación de la ley de conversión como un modo de sanar el vicio del decreto reiterado; a pesar de que de su lectura resulta controvertido si esta posibilidad de sanación está exclusivamente limitada a los decretos-leyes en vía de conversión en la fecha de publicación de la propia sentencia (cfr. A. SIMONCINI: *La «fine» della reiterazione dei decreti legge*, en U. DE SERVO (coord.): *Osservatorio sulle fonti*. 1997, Turín, 1998, 17 ss.). De todos modos, no existe duda de que la decisión fue entendida por los operadores del derecho constitucional como una prohibición de la reiteración de los decretos-leyes, no sanable siquiera por la ley de conversión. Su efecto ha sido ciertamente una drástica reducción del número de decretos-leyes emanados y el final material de la práctica de la reiteración. Según los datos contenidos en el *Informe sobre el estado de la legislación* del 30 de junio de 1999, elaborado por el Observatorio sobre la legislación de la Cámara de los diputados, en la XIII legislatura, antes de la sentencia núm. 360/1996 se habían emanado 187 decretos-leyes, a una media mensual de 34

decretos, que en el total de decretos reiterados era igual a 4; en cambio, tras la sentencia núm. 360 hasta el 30 de junio de 1999, habían sido emanados 109 decretos, a una media mensual de 3,4. No sólo se reduce el número de decretos-leyes, sino que se asiste además a una tendencia a la contención del número de artículos dentro de los decretos-leyes: en 1999, de 22 decretos-leyes, 10 constan de un solo artículo (además del relativo a su entrada en vigor), mientras solamente 2 superan los cinco artículos; la media de los apartados por decreto, siempre en el primer semestre de 1999, es de 8,5. No obstante, sería altamente engañoso concentrar la atención en las señaladas decisiones de la Corte constitucional y en los datos arriba expuestos para determinar el uso que el Gobierno hace de sus poderes normativos. De hecho, si de una parte las citadas sentencias han tenido como efecto una drástica reducción del uso del decreto ley, de otra el Gobierno ha satisfecho las exigencias de optimizar sus orientaciones en el plano normativo recurriendo a otros instrumentos como los decretos legislativos y los reglamentos, encontrando en la jurisprudencia constitucional una base de legitimación para la expansión de estas otras dos manifestaciones del poder normativo del Gobierno. Siempre según los datos del citado *Informe sobre el estado de la legislación*, el total de decretos legislativos emanados es de: 77 en la X legislatura, a una media mensual de 1,33; 97 en la XI, a una media mensual de 4,09; 52 en la XII, a una media mensual de 2,10; de 217 en la XIII, a una media mensual de 5,75. Pero aún más significativo resulta la comparación entre legislación no vinculada, legislación de iniciativa «vinculada», necesariamente gubernativa (leyes de conversión, de presupuestos, de ratificación de tratados internacionales) y legislación delegada: en la X legislatura la media mensual de la legislación no vinculada era de 11,75, la de la legislación vinculada de 6,9, la de los decretos legislativos era de 1,33; en la XI legislatura la media mensual de la legislación no vinculada era de 5,19, la de la legislación vinculada de 8,06, la de los decretos legislativos de 4,09; en la XII legislatura la media mensual de la legislación no vinculada era de 2,02, la de la legislación vinculada de 9,92, la de los decretos legislativos de 2,1; en la XIII legislatura, hasta el 30 de junio de 1999, la media mensual de la legislación no vinculada era de 6,31, la de la legislación vinculada de 8,53, la de los decretos legislativos de 5,75. A la luz de estos datos se confirma la imagen del «Gobierno legislador», que opera a través de leyes de aprobación de actos del Gobierno (como sucede, en particular, con las leyes de autorización para la ratificación de tratados internacionales, que por sí solas, en los últimos años, cubren casi un tercio de las leyes aprobadas), y mediante decretos legislativos, cuyo número es sustancialmente igual al de las leyes «no vinculadas» (acerca de estos fenómenos, v. U. DE SIERVO: *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, en ID. (coord.): *Osservatorio sulle fonti 1998*, Turín, 1999, XVIII ss.). La expansión de la delegación legislativa no es tan sólo cuantitativa, visto que se asiste asimismo a un alto grado de aligeración de los «principios y criterios directivos» que, de conformidad con el art. 76 Const., deberían ser fijados por el Parlamento en la ley de delegación. La tendencia ha sido especialmente llamativa a raíz de la aprobación de las medidas de acompañamiento a los planes de actuación de la Hacienda pública

(figura introducida por la Ley de 23 agosto de 1988, núm. 362, que ha reformado la regulación en materia de presupuesto y contabilidad, introducida por la Ley de 5 agosto de 1978, núm. 468). El punto de inflexión se sitúa generalmente en el plan de actuación financiera para 1993, en el cual el Gobierno presidido por Giuliano Amato se encontró con la necesidad de realizar una profunda intervención en los mecanismos del gasto público (el plan adquiriría una dimensión superior a los 90 billones de liras). Las resoluciones parlamentarias calificaban como medida de acompañamiento un proyecto de ley (convertido después en Ley 421/1992), compuesto sólo de cuatro artículos, que contenía cuatro super delegaciones en materia de sanidad, empleo público, seguridad social y hacienda local, en ejecución de las cuales el Gobierno ha adoptado una serie bastante numerosa de decretos legislativos. Mediante el uso de delegaciones legislativas bastante amplias, con principios y criterios directivos especialmente genéricos, contenidos en las medidas de acompañamiento al plan financiero a aprobar en el ámbito de la sesión presupuestaria, a menudo ligado al planteamiento de la cuestión de confianza sobre superenmiendas, se trasladan considerables cuotas de poder legislativo desde el Parlamento al Gobierno (cfr. N. LUPO: *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, en DE SIERVO (coord.): *Osservatorio sulle fonti*, 1997, 63 y ss.). La expansión del poder legislativo delegado del Gobierno no sólo no halla obstáculos en la jurisprudencia constitucional, sino que incluso puede encontrar en ella significativas justificaciones. En primer lugar, está el tradicional comportamiento de prudencia con el que la Corte utiliza el control, respetando el art. 76 Const. La Corte constitucional ha considerado fisiológica la elasticidad del límite de los «principios y criterios directivos», definiendo la natural relación de «complementación» que liga la norma delegada a aquella delegante (sentencias núms. 3/1957, 68/1991, 4/1992, 299/1993). En los comentarios a dicha jurisprudencia, se ha observado autorizadamente que la Corte «ha dejado entender que su control no podría alcanzar al grado de especificación de los principios y criterios directivos: con el efecto práctico de convertir el cumplimiento del art. 76 en una *political question*, confiada a la libre valoración de las Cámaras» (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bolonia, 1996, 214). En segundo lugar, la Corte ha considerado admisible el uso de la delegación legislativa para la emanación de «decretos legislativos de corrección e integración», según una práctica que tuvo su primer precedente en la Ley de delegación para la reforma tributaria de 1971, y se vio consolidada con las delegaciones de 1992 para la reforma del empleo público, el servicio sanitario nacional, la seguridad social y la hacienda territorial. A partir de aquel momento las leyes de delegación más importantes permiten al Gobierno retocar, durante un período de tiempo predeterminado, la regulación establecida por los decretos legislativos llamados «principales», interviniendo en éstos mediante decretos «de integración y corrección», que deben ser conformes a los principios y a los criterios directivos de la delegación y que, en general, son sometidos al dictamen de las comisiones parlamentarias. De este modo se atribuye al Gobierno el poder de regular, a través de repetidas intervenciones, una determinada materia durante un período de tiempo bastante largo, reduciendo al Parlamento a la

categoría de órgano con funciones predominantemente consultivas. Incluso estas consecuencias se pueden fundamentar en alguna decisión constitucional; no sólo en aquellas que contienen cualquier mención a la admisibilidad de la figura (sentencias núms. 58/1985, 156/1985, 172/1994), sino también en la toma de postura de la Corte a favor del uso reiterado de la delegación legislativa, por la cual al legislador delegado le estaría «... permitido en general también la utilización fraccionada y repetida de una misma delegación... siempre que se respete el art. 76 Const.» (sentencia núm. 422/1994). Esta afirmación no sólo permite superar las dudas sobre la constitucionalidad de la utilización reiterada de la delegación, sino que consiente materialmente la admisibilidad de un poder de corrección e integración de los decretos legislativos, a condición de que venga previsto en una cláusula expresa de la ley de delegación (M. CARTABIA, «I decreti legislativi “integrativi e correttivi”: il paradosso dell’effettività?» en *Rassegna parlamentare*, 1997, 59 y ss.). Por último, hay algunas recientes resoluciones del Juez constitucional que amplían más aún los márgenes de acción del legislador delegado. No se trata sólo de aquellos pronunciamientos en los que la Corte materialmente suple la ausencia sustancial de principios y criterios directivos retrotrayéndose, para encontrar la orientación del legislador delegante, a los trabajos preparatorios de la ley de delegación (sentencia núm. 456/1998), sino que es especialmente la sentencia la que ha justificado una nueva manera de determinar el objeto de la delegación —realizado por la Ley núm. 59 de 1997 la «primera Bassanini» sobre la atribución de funciones y tareas a Regiones y entes locales— con la que se amplían notablemente los ámbitos de intervención legislativa delegada dejando básicamente al propio Gobierno la definición exacta de dichos ámbitos (sentencia núm. 408 de 1998). La ley, de hecho, establece una «delimitación en negativo» del objeto, enumerando las competencias que le quedan al Estado, mientras confía a los decretos legislativos la tarea de determinar las funciones a atribuir, sobre la base de una «cláusula general» contenida en la ley. De hecho, el objeto de la delegación afecta a todas las funciones y las tareas administrativas relativas a la garantía de los intereses y a la promoción del desarrollo de las comunidades regionales y locales. A este respecto, el Juez constitucional ha excluido que el objeto de la delegación permanezca indeterminado, sosteniendo que la delimitación del ámbito de la delegación puede darse también mediante «cláusulas generales», sobre todo cuando lo requiera la naturaleza del objeto.

La extensión del poder normativo del Gobierno se ha realizado asimismo a través del frecuente recurso a la potestad reglamentaria, especialmente con los reglamentos de deslegalización. Según los datos proporcionados en el mencionado *Informe sobre el estado de la legislación*, mientras en la X legislatura se emanaron solamente 7 reglamentos de deslegalización, en la XIII, hasta el 30 de junio de 1999, los reglamentos que llevan a cabo una deslegalización han sido 66. Son numerosísimos los casos de reglamentos de deslegalización previstos por la ley, hasta el punto de llegarse a la previsión de una «ley anual de deslegalización» (art. 20 L. núm. 59/1997). La primera ley anual de deslegalización (L. núm. 50/1999) autorizó al Gobierno a emanar reglamentos de deslegalización y simplificación de 62

procedimientos administrativos. El incremento cuantitativo de la potestad reglamentaria del Gobierno viene acompañada del material vaciamiento de la previsión contenida en el art. 17 de la Ley núm. 400/1988, según la cual, la ley debería determinar las «normas generales reguladoras de la materia», y de la constante inaplicación de la otra previsión del mismo artículo, que imponía a la propia ley disponer la derogación de las normas legislativas (U. DE SIERVO: *Un travolgente processo*, cit., XXVI).

Pero el considerable aumento del papel político-constitucional del Gobierno no se ha basado en un nuevo proceso de formación de las mayorías y de los Gobiernos, con la consiguiente asimetría entre poderes del Ejecutivo y legitimación política del mismo, fundado, de modo oportunista y contradictorio, unas veces en las decisiones del cuerpo electoral, otras en el Jefe de Estado y otras en partidos sumidos en una crisis de legitimación cada vez mayor. Y mientras, continúa el viejo problema de la inestabilidad. A partir de la constatación de los obstáculos que siguen interponiéndose para la consolidación de la democracia mayoritaria, toma fuerza la perspectiva de un cambio de la forma de gobierno.

5. LAS ILUSIONES DE LA «INGENIERÍA CONSTITUCIONAL»: ALGUNAS CAUSAS DEL FRACASO DE LA COMISIÓN BICAMERAL PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

La reforma de la forma de gobierno ocupa el centro del debate público en Italia, al menos a partir del referéndum electoral de 1993. Antes de esta fecha se habían instituido dos Comisiones bicamerales para las reformas institucionales (1983 y 1992) que no alcanzaron ningún resultado; posteriormente se introdujo un sistema electoral mixto predominantemente mayoritario (1993), que llevó a hablar de tránsito a la «Segunda República». Y ello aunque formalmente no ha habido ninguna reforma constitucional, sino tan sólo el fracaso del proyecto elaborado por un Comité de estudio gubernamental nombrado en la XIII legislatura (1994) y por la tercera Comisión Bicameral instituida en la XIII legislatura. Como habíamos visto, el sistema político ha permanecido extremadamente fragmentado, la inestabilidad de los Gobiernos ha continuado, así como las injerencias del Jefe de Estado en el circuito del *indirizzo politico*, y algunos Gobiernos (Dini y D'Alema) han nacido de la mediación partítico-parlamentaria independientemente de las indicaciones del cuerpo electoral.

En definitiva, han faltado tanto una racionalización convencional de la forma de gobierno (que según las ilusiones de los neófitos de la democracia mayoritaria debería haber seguido a la reforma electoral de 1993), cuanto una reforma constitucional. La crisis del «parlamentarismo de compromiso», instalada a raíz de pasadas transformaciones de la política y de la sociedad, ha iniciado una transición político-constitucional que, sin embargo, no ha dado lugar a una nueva organización convencional de la forma de gobierno. La explicación puede ofrecerse en los siguientes términos: ha faltado un *general agreement* entre los sujetos políticos sobre un sistema de reglas convencionales que, en el ámbito del marco ofrecido por la Constitución for-

mal, estabilizase las modalidades de funcionamiento de la forma de gobierno típicas de las «democracias inmediatas». La experiencia de los últimos años ha demostrado cómo la Constitución formal resulta perfectamente compatible tanto con lógicas de funcionamiento basadas en las mediaciones partíticas postelectorales, como con formas de efectiva investidura popular directa del Gobierno. El punto decisivo, por tanto, parece ser el siguiente: la racionalización por vía convencional de la forma de gobierno presupone un cierto grado de estabilidad en las relaciones políticas y que, de esta manera, el sistema de partidos no se vea continuamente afectado por rápidos procesos de transformación.

Sin embargo, el fracaso de la racionalización convencional de la forma de gobierno no comporta que el camino a la democracia mayoritaria tenga como paso prioritario la reforma constitucional. En los últimos años, ilustres politólogos se han ocupado del tema de la reforma constitucional como si se tratase de elegir la mejor forma de gobierno. Por ello, el debate ha girado en torno a los siguientes interrogantes: ¿es preferible el «gobierno del Premier», el presidencialismo o el semipresidencialismo? (cfr. G. SARTORI: *Ingegneria costituzionale comparata*, Bolonia, 1995). Lo que parece haber unido a politólogos y políticos ha sido la idea según la cual la modificación de la forma de gobierno pueda ser mantenida sobre un terreno que la haga indiferente a los asuntos políticos contingentes. Pero el fracaso de la «tercera Bicameral» testimonia que esta perspectiva contenía algunos errores, el más importante de los cuales se puede resumir en los siguientes términos.

Una nueva reglamentación formal de la forma de gobierno no es una cuestión técnica, sino altamente política, ya que cualquier cambio de las reglas formales sobre la distribución del poder inevitablemente privilegia a ciertos actores políticos y penaliza a otros. Con dos consecuencias: sobre las reformas constitucionales resulta difícil hallar acuerdo, y aún más la unanimidad; la modificación de la forma de gobierno no puede ser separada de los procesos de reorganización y reestructuración del sistema político. Ésta, por tanto, no puede eludir la cuestión de qué sujetos deberán ser los «ejes» de un sistema político operante según una lógica bipolar. En cambio, la relación entre reforma de la forma de gobierno y reestructuración del sistema político ha sido frecuentemente definida como una relación de causa-efecto, según una secuencia cronológica, por la que primero viene la modificación de la forma de gobierno y después sigue la reestructuración sobre la base bipolar del sistema político. Este esquema sin embargo no ha funcionado, probablemente porque la reforma presupone la existencia de sujetos políticos capaces de ser, de identificarse, de presentarse al público como los actores del bipolarismo. La reforma de la forma de gobierno puede incentivar y consolidar el proceso político, pero no se entiende cómo se puede sustituir integralmente a aquél. Si faltan dichas condiciones, una voluntad política reformadora no puede formarse y por tanto no hay una mayoría que luche por la reforma. Todo ello resulta aún más evidente si se considera cómo el conflicto sobre las políticas constitucionales ha cortado transversalmente los partidos de la mayoría y de la oposición: la divergencia de intereses se da entre las fuerzas más pequeñas, presentes tanto en la mayoría como en la oposición, y los partidos

más grandes. Estos últimos favorables a la simplificación del sistema político; en cambio, los primeros para sobrevivir deben defender la complejidad del sistema político y la importancia de la mediación partítica postelectoral con el objetivo de formar Gobiernos.

6. EQUILIBRIOS DE LA FORMA DE GOBIERNO Y CULTURA POLÍTICA

Tanto la racionalización convencional de la forma de gobierno, como la reforma constitucional reenvían, en consecuencia, a la «reforma de la política». Con esta última expresión podemos entender tanto la redefinición de los equilibrios entre las partes del sistema político, como el logro de un cierto grado de convergencia entre los actores políticos respecto de las reglas de funcionamiento y de los principios de legitimación de nuestra democracia. Según una de las tantas versiones de la noción de «Constitución en sentido material», esta expresión se referiría a las creencias de hecho predominantes en cuanto a los valores políticos de fondo (la «fórmula política» de la que hablaba Gaetano Mosca) (G. BOGNETTI: *Introduzione al Diritto costituzionale comparato*, Turín, 1994, 157).

En la concreta situación política de Italia las divergencias entre los sujetos políticos no se limitan a cuestiones de técnica institucional, aun afectando a la posición correspondiente en el sistema político, sino que implican las propias concepciones de la democracia, en cuyo ámbito se insertan las diversas modalidades de funcionamiento de la forma de gobierno. Los principios en base a los cuales deberá ser definida la relación entre pueblo soberano y Estado aún son controvertidos y van desde las tendencias hacia una «democracia plebiscitaria», al *party government* de la experiencia británica; desde la revalorización de los «partidos del presidente», construidos en torno a la figura del Presidente del Consejo, a aquélla que en un libro reciente ha sido llamada la «reapropiación corporativa de la escena pública» (M. CALISE: *La Costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*, Roma-Bari, 1998, 15).

Traducción de Isabel M. Giménez Sánchez