

## **PRESIDENCIALISMO Y SEMI-PRESIDENCIALISMO: ALGUNAS REFLEXIONES A PROPÓSITO DEL PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA\***

Silvio Gambino\*\*

Universidad de Calabria

1. La posibilidad de proponer en Italia una reforma de tipo presidencialista o semipresidencialista de las instituciones de gobierno con relación a los que, en el análisis del Derecho comparado, constituyen los elementos que definen orgánicamente tales formas de gobierno, resulta de especial interés desde el punto de vista de las reformas constitucionales que se discuten actualmente en la Comisión bicameral para la reforma constitucional. Las soluciones presidencialistas o semi-presidencialistas, de igual modo ordenadas con carácter general bajo el perfil de la legitimación democrática, pueden, sin embargo, valorarse con relación a su “compatibilidad” con las características del sistema político, social e institucional, así como con relación a su “adecuación” para hacer frente a las disfunciones que peculiarizan al sistema político-institucional para el cual se proponen. En tal sentido, se avanzarán algunas reflexiones generales sobre la propuesta de introducir en Italia una forma de gobierno semi-presidencialista y la consiguiente “compatibilidad” con el sistema político, así como sobre la misma “adecuación” con respecto a las problemáticas presentes en tal sistema.

Varios son los motivos que hacen sugestiva la propuesta semi-presidencialista, sobre todo para quien no tiene en cuenta el problema de la

---

\* Traducción de Vicente A. Sanjurjo Rivo, del texto original de la conferencia pronunciada por el profesor Silvio Gambino en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela el día 2 de febrero de 1998, bajo el patrocinio del Vicerrectorado de Estudiantes de la citada Universidad.

\*\* Catedrático de Derecho Público Comparado

funcionalidad de tal forma de gobierno en otras experiencias nacionales. Entre éstos hay que mencionar la capacidad demostrada por el régimen semipresidencialista de reunir en sí mismo las ventajas propias de la forma de gobierno parlamentaria y de la presidencial; la afinidad de las tradiciones políticas, sociales y culturales entre Francia e Italia y, en particular, la semejanza del actual sistema político-institucional italiano -incluso después de la reforma electoral de principios de los años noventa- con el de la IV República francesa. Tal semejanza es reconocible en la presencia de un multipartidismo que ha perdurado de una manera "exasperante" y en la no superada inestabilidad ministerial. No obstante, aún no pudiéndose negar para algunos autores esta similitud, desde muchos puntos de vista, resulta más aparente que real. P. AVRIL, en concreto, sostiene que la similitud entre el sistema político-institucional italiano y la IV República a propósito de la frecuencia de las crisis ministeriales es sólo aparente porque, mientras en la IV República los gobiernos caían en la Asamblea Nacional a consecuencia de la votación de una moción de censura o, en ocasiones, de la votación sobre una interpelación, en Italia, el Parlamento durante décadas se ha visto privado de una prerrogativa de esta naturaleza, ya que la mayor parte de las crisis ministeriales ha resultado ser de naturaleza extra-parlamentaria. Otra importante diferencia entre las dos experiencias político-institucionales viene dada por el distinto papel que en ellas asume la alta administración, que en el caso francés ha representado un elemento de continuidad y de estabilidad respecto a la inestabilidad y a la debilidad de la clase política y del Gobierno, debiéndose a ella los más importantes logros económicos y sociales. Posteriormente, bajo la V República, la relevancia de la Administración pública ha crecido notablemente, hasta asumir, en ocasiones, un auténtico rol de decisión política, pudiéndose concluir -de acuerdo con una opinión difundida en la doctrina constitucional y politológica dominante- que en Francia se asiste a un proceso de "colonización" de la política por parte de la alta administración (tecnocracia). En Italia, por el contrario -al menos hasta las reformas administrativas de inicios de los noventa- la Administración pública aparece siempre más dependiente del Gobierno y de los partidos políticos (de gobierno), por lo que, finalmente, son estos últimos los que colonizan a aquélla. Los procesos de reforma administrativa actualmente en marcha en Italia, con la afirmación de principios de separación entre política y administración y la correlativa responsabilización de los dirigentes de la

Administración, no parecen justificar, todavía, una valoración distinta, de carácter positivo, de la "cuestión administrativa".

En cuanto a la propuesta de adaptación de la actual forma de gobierno italiana al modelo semi-presidencialista, es preciso insistir en que la V República ha nacido en una situación absolutamente excepcional, caracterizada por una fuerte crisis política y social, de la que el laborioso proceso de descolonización constituye el elemento catalizador. A pesar de las "ambigüedades" de la Constitución de 1958, la V República, como se ha observado con anterioridad, nace como régimen parlamentario fuertemente "racionalizado" y son aún elementos excepcionales y contingentes los que determinan su calificación de régimen semi-presidencialista. Tales son la crisis argelina, la deslegitimación del sistema de partidos, el carisma de DE GAULLE y el uso plebiscitario por su parte del referéndum a fin de permitir al Presidente de la República una lectura *praeter Constitutionem* y, por consiguiente, ultra-presidencial de sus poderes. Si el referéndum constitucional de 1962 constituyó el reconocimiento jurídico de esta lectura, las elecciones políticas que le siguieron pueden considerarse como el acto de legitimación política de la nueva práctica del sistema. El elemento más importante surgido en 1962 viene constituido por el hecho de que el nuevo régimen, para poder funcionar, necesita del apoyo de aquel sujeto político en oposición al cual han nacido las nuevas instituciones, esto es, el partido político. De hecho, las elecciones políticas determinan otro fenómeno que es fundamental para la comprensión de la funcionalidad del nuevo sistema de gobierno, a saber, el nacimiento de un partido mayoritario que ya desde sus orígenes se presenta como un elemento de apoyo incondicional a la política de DE GAULLE. Y quizás de aquí se pueda tomar uno de los elementos fundamentales de distinción para el análisis de la propuesta de introducción en Italia de una forma de gobierno semi-presidencialista, esto es, las distintas características del sistema de partidos francés respecto del italiano.

Analizando la evolución de la V República, aparece claramente como ésta ha sido posible al verificarse una "suma de coincidencias entre mayorías unidas para distintas elecciones" (1). A este grado de coincidencia, o sea, a

---

(1) Cfr. L. ELIA, "Governo (forme di)", en *Enc. del dir.*, p. 667.

la formación de una mayoría parlamentaria sólida y estable, dispuesta a sostener al Presidente de la República en la realización de su programa de gobierno, han contribuido también las que son las características permanentes del sistema político de partidos francés, que lo distinguen del sistema político de partidos italiano. La primera característica destacable del sistema político de partidos francés viene definida por su "fluidez". Otras características de significativa importancia vienen determinadas por una organización preferentemente en partidos de cuadros y electoralistas y por la escasa implantación social de las fuerzas políticas. Todas estas características se traducen en una sustancial debilidad de los partidos franceses, cuyos rasgos esenciales se perciben en su incapacidad de desarrollar las funciones típicas de un moderno partido de masas, tales como la promoción de la participación política de los ciudadanos, la agregación de los distintos intereses y su transformación en programas políticos coherentes. Esta debilidad, agravada por la creación de canales alternativos de representación de las demandas sociales, determina un proceso de despolitización del electorado y favorece la apelación al *leader*\* y al jefe carismático, de la cual DE GAULLE y sus sucesores supieron aprovecharse muy bien. Por contra, el sistema político y de partidos italiano, aún atravesando ciertamente por graves fenómenos de crisis que a menudo han puesto en duda su legitimación, no conoce las debilidades estructurales que caracterizan el sistema de partidos francés. En efecto, gracias al fuerte arraigo social, a la previsión constitucional del artículo 49 y, sobre todo, al concreto desarrollo asumido con el paso de los años, el partido aparece como el sujeto principal de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, el instrumento más importante de participación en la vida política de las masas y de representación de intereses ("Estado de partidos"). Si éstas son algunas de las características sobresalientes del sistema político de partidos italiano, la forma de gobierno semipresidencialista resulta difícilmente idónea para adaptarse a su estructura y, por tanto -salvo que imaginemos reformas radicalmente "demoledoras"- difícilmente capaz de adecuarse para dar solución a los consiguientes problemas de funcionamiento. Una vez más, por tanto, el partido político emerge como el elemento fundamental del cual hay que partir para cualquier previsión eficaz *de jure condendo* sobre la revisión de la forma de gobierno. Y finalmente, en cuanto

---

\* Así en el original (N. del T.).

a la misma oportunidad de introducir una forma de gobierno semi-presidencialista en Italia, el análisis de la V República ha evidenciado como su funcionamiento se basa sobre “fundamentos peligrosos”, esto es, sobre la coincidencia entre la mayoría presidencial y la mayoría parlamentaria. Cuando disminuye esta coincidencia, el funcionamiento y la eficiencia del sistema quedan comprometidos. Los períodos de *cohabitation*\*, como se ha visto, representan la más evidente confirmación de tal afirmación. Semejante situación político-institucional, en virtud de la cual se coloca en el vértice del Estado al Presidente de la República y a un Primer Ministro expresión, respectivamente, de mayorías diversas, pone en discusión la misma forma de gobierno, con todas las premisas de estabilidad y funcionalidad que la habían promovido. Antes de concluir estas consideraciones generales basadas también en la experiencia comparada y pasar, aunque sólo sea sucintamente, a reflexionar sobre las soluciones recogidas en el borrador de la Comisión bicameral relativo a la forma de gobierno, nos podemos aún preguntar si está del todo superada la paradoja enunciada por un buen conocedor de las cuestiones italianas. Sostenía, en efecto, J.C. ESCARRAS que una importación a Italia de las instituciones de gobierno francesas resultaría imposible a causa del rechazo de las fuerzas políticas italianas respecto de una “imitación consciente subjetiva y objetiva” de las instituciones francesas. No se comprendería, según este autor, qué podría inducir a los actores del juego político-institucional italiano y, en primer lugar, a los partidos políticos, a derribar los muros que ellos mismos habían construido cincuenta años atrás para defender su poder, muros que no han dejado de intentar consolidar. Ni se comprendería tampoco fácilmente qué razones podrían empujar a la clase política italiana a renunciar a los propios privilegios para importar mecanismos constitucionales o prácticas susceptibles de ponerlos en cuestión: la clase política “tendría miedo de una terapia médica porque podría tener éxito, no aceptaría una intervención quirúrgica en caliente por ser demasiado dolorosa, ni tampoco una intervención en frío por el temor a no despertarse después de la anestesia[...].” (2).

---

\* Así en el original (N. del T.).

(2) Cfr. J.L. ESCARRAS, “Modello francese e riforma costituzionale italiana”, en *Pol. del dir.*, núm. 3/1988, p. 491; ID., “Da una presidenza assoluta a una presidenza dimezzata”, en *Pol. del dir.*, núm. 4/1986, pp. 627 y ss.

2. El tema de las reformas constitucionales está ya, sin embargo, en el orden del día del debate político y de la agenda parlamentaria y la orientación a favor de una solución semipresidencialista ya definitivamente admitida, si bien con un proceso decisional caracterizado por un alto nivel de ambigüedad. La redefinición de la organización y de la propia forma de gobierno en el ordenamiento constitucional italiano ha representado uno de los puntos esenciales del debate político-constitucional desarrollado en el seno de la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales instituida por la Ley constitucional número 1 de 24 de enero de 1997. La centralidad que ha tenido la elección sobre la configuración de la forma de gobierno puede comprobarse tanto en la dureza del enfrentamiento entre las fuerzas políticas sobre el tema (con la constitución de bloques transversales en el seno de las propias coaliciones del gobierno y de la oposición) como por el viraje respecto a la marcha general de los trabajos, que se derivó del voto de la Comisión bicameral en favor de una forma de gobierno semi-presidencialista. Ello fue así también como consecuencia de la decisión -prevalente en el interior del bloque que resultó derrotado (el Olivo)- de cooperar de todos modos en la definición del modelo de gobierno sin dejarse vencer por la tentación de malograr toda la actividad de la Comisión.

La propuesta de revisión constitucional que ha prevalecido en el seno del órgano bicameral sobre la de "Gobierno del Primer Ministro" se articula en un modelo que puede definirse como semi-presidencialista, mientras con tal definición se entienda una forma de gobierno caracterizada por una fuerte legitimación del Jefe del Estado y por la "atribución a éste de importantes poderes propios" (3). La doctrina comparada, como es sabido, ha rechazado en cierto modo el carácter unitario del modelo semi-presidencialista y su sustancial coincidencia con el modelo constitucional de la V República francesa (4), para descubrir distintas variables, que pueden de diversas formas concurrir a configurar el funcionamiento del sistema semi-presidencialista y que, sustancialmente, pueden reconducirse, según una

---

(3) Cfr. M. VOLPI, "Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali", en AAVV., (a cargo de S. GAMBINO), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, pp. 38 y ss.

(4) Entre otros cfr. sobre este punto L. PEGORARO, "Forme di governo, definizioni, classificazioni", en L. PEGORARO-A. RINELLA (a cargo de), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997.

acreditada interpretación doctrinal (5), a tres distintos subsistemas: a) el primero, que nos remite a la experiencia de Austria, Irlanda e Islandia, se inspira en una clara preeminencia, en el ámbito del poder ejecutivo, del Primer Ministro frente a la atribución al Presidente de la República, legitimado democráticamente por elección directa, de relevantes poderes que, sin embargo, no son suficientes para transformar al Jefe del Estado en jefe del ejecutivo; b) el segundo engloba aquellos ordenamientos en los que se registra un equilibrado reparto del poder ejecutivo entre Presidente y Primer Ministro (es el caso de Finlandia y, tras la reforma constitucional de 1982, de Portugal) basado en una división sistematizada de competencias; c) el tercer subsistema, finalmente, que se ciñe esencialmente al modelo francés, en la doble variante del “régimen ultra-presidencialista”, con el Presidente que detenta los poderes del Presidente de los Estados Unidos y los del Primer Ministro inglés, o de aquélla, acertadamente definida como “presidencialista con excepción cohabitacionista” (6). En este marco, se puede fácilmente comprender la preocupación, manifestada tanto en el Informe final del Presidente de la Comisión como en el del Relator sobre la forma de gobierno, de subrayar la originalidad del modelo constitucional diseñado en el texto presentado por la Comisión y su carácter moderado, respetuoso con la tradición parlamentaria italiana y con las exigencias de la transición política e institucional.

Por lo que respecta al Gobierno, se advierte, en primer lugar, el intento de revalorizar el papel del Primer Ministro, ya sea en la fase de formación del Gobierno -con la previsión de la obligación del Presidente de la República de tener en cuenta los resultados de la elección de las Cámaras para el nombramiento del Primer Ministro- ya sea en la fase de realización de la dirección política, con una potenciación en el seno del Gabinete del principio monocrático respecto al colegial, basado en el poder del Primer Ministro de proponer la revocación de los ministros y de provocar con sus dimisiones la dimisión del Gobierno en pleno y el eventual recurso a elecciones anticipadas. Además, la confianza parlamentaria se presume. Pero si se profundiza en el impacto global de estas previsiones, no pasa inadvertido como el presunto

---

(5) Cfr. M. DUVERGER, “La nozione di “regime semipresidenziale” e l’esperienza francese”, en *Quaderni costituzionali*, núm. 2/1983, pp. 259 y ss.

(6) Así, O. DUHAMEL-Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1997, p. 72.

fortalecimiento del papel del Primer Ministro, en un contexto político sólo tendencialmente bipolar e incapaz, también por las incongruencias del sistema electoral, de expresar mayorías estables capaces de realizar cumplidamente el programa de gobierno legitimado por los electores, corre sin embargo el riesgo de transformarse en un fortalecimiento del papel presidencial, quizá aún más acentuado del perseguido y/o auspiciado con la opción semi-presidencialista.

El mismo poder de disolución de la Cámara de los diputados en caso de dimisión del Primer Ministro, más que acrecentar el papel y la preeminencia de este último respecto a cada uno de los ministros, como quiera que los gobiernos permanecen en coalición, puede transformarse, sobre todo en caso de "cohabitación", en elemento distorsionante que coagula la coalición de gobierno, en un instrumento de chantaje recíproco entre los partidos de la mayoría parlamentaria: es decir, que a fin de evitar el escándalo de la crisis política se corre el riesgo de perpetuar artificiosamente la existencia de un ejecutivo paralizado políticamente y ya en absoluto capaz de imprimir alguna dirección a la acción de gobierno.

Una vez apuntado, aunque sea sintéticamente, el cuadro completo de reformas diseñado por la Comisión bicameral en materia de forma de gobierno, se pueden plantear algunas reflexiones finales que traten de abordar los aspectos más problemáticos y los posibles efectos en el plano político-constitucional de la revisión del modelo constitucional actualmente en discusión. Una vez más nos parece oportuno, en el plano metodológico, subrayar la necesidad de privilegiar los objetivos sistémicos a perseguir respecto a eventuales modelos a aplicar. En este contexto, no puede pasarse por alto como en la individuación de los objetivos político-constitucionales que están en la base misma de la creación del órgano bicameral y del proyecto de revisión constitucional encomendado a éste, se hace referencia a la definición de un modelo que, siguiendo la estela de las grandes democracias europeas, procura asegurar una elevada estabilidad de los gobiernos, el principio de la alternancia y un correcto equilibrio entre los poderes constitucionales.

El problema que se plantea es, pues, el de constatar si la elección de fondo efectuada, si el modelo elegido, aunque no modificado ni enmendado

en sede parlamentaria, puede responder eficazmente a lo que unánimemente la doctrina y *magna pars* de las fuerzas políticas consideran los límites del actual orden constitucional. En efecto, siguiendo aquella línea doctrinal más atenta a la influencia del sistema político de partidos sobre el modelo constitucional, no parece que se pueda prescindir de la actual configuración de la que, desde MORTATI en adelante, viene definida como la "constitución material", "real". La nueva ley electoral de 1993, por más que contribuyera a una regeneración de la forma de gobierno parlamentaria, ha dado lugar, en cierto modo, a una reforma incompleta, con la creación de un bipolarismo tendencial (sólo en términos de coalición), en el que, por las profundas incongruencias del mecanismo electoral, las mayorías de gobierno legitimadas por el voto popular no siempre obtienen la mayoría en el Parlamento. De aquí se desprende, por un lado, una dificultad en el plano institucional para la realización por parte del Gobierno del programa aprobado por los electores y, por otro, en el plano político, una limitación al pleno desarrollo del principio de la responsabilidad que los ciudadanos pueden hacer valer con relación a los gobernantes. La impresión que se obtiene es que el proyecto de revisión de la forma de gobierno elaborado por la Comisión bicameral no tiene en cuenta este cuadro de referencia tan complejo. Respecto al objetivo de individuación de una mayoría estable capaz de elegir un ejecutivo competente que pueda cumplir el programa legitimado democráticamente por los electores, la propuesta avanzada por la Comisión bicameral nos parece irrealizable desde cualquier punto de vista, al introducir mecanismos institucionales/constitucionales que de alguna manera contienen una gran capacidad de desestabilización y de eventual debilitamiento de la mayoría de gobierno y, más aun, del ejecutivo y del propio Parlamento. Al menos, a este resultado parece que conduzca la propuesta de elección directa del Presidente de la República que, como confirma la experiencia de las principales formas de gobierno que se inspiran en este modelo, tiende a exaltar los elementos de personalización de la competición política respecto a los de elección y selección de directrices programáticas alternativas. Y ello es todavía más claro si -como parece necesario- se tiene en cuenta en su justa medida la incidencia de la "constitución real" y de la configuración del circuito político partidista en un sistema, como el vigente en Italia, donde sigue todavía sin resolverse, en el plano de la disciplina normativa, la cuestión de la incompatibilidad y del conflicto de intereses. Y en este sentido no puede minusvalorarse la advertencia de aquella acreditada doctrina que sostiene que si en el ámbito

del proceso de reforma no se tienen presentes los aspectos relativos a la llamada "legislación electoral de contexto" -es decir, la relativa al régimen de las incompatibilidades, la regulación del conflicto de intereses y el control de los medios de comunicación- se corre el riesgo de ver reducidos *tout-court* los *standards*<sup>11\*</sup> de democracia (7).

Tal como se ha sostenido, el texto de la reforma constitucional relativo a la forma de gobierno tendría la ventaja de definir "un sistema altamente flexible", abierto a distintas posibilidades, con relación tanto a los mecanismos institucionales diseñados cuanto a la evolución del sistema de partidos. En este sentido, una de las funciones esenciales del Presidente sería precisamente la de actuar como una especie de poder de reserva, que se expande en toda su potencialidad en los casos de imposibilidad o dificultad de un ordinario funcionamiento del gobierno parlamentario" (8). Teniendo en cuenta que, como se ha puesto de relieve en numerosas ocasiones, el mayor problema que se ha topado en la vigente forma de gobierno es el de una insuficiencia de los mecanismos de estabilización institucional, sobre todo con relación a las mayorías parlamentarias y al Gobierno, parece del todo inapropiada la opción de insertar un mecanismo que de todos modos introduce elementos que disminuyen el poder tanto del Parlamento como del Gobierno, sin, no obstante, reconocer al Jefe del Estado una plena titularidad del poder ejecutivo.

Como recientemente se ha puesto de manifiesto, entre las dos legitimaciones directas (al menos esto es lo que se desprende de la experiencia de la V República) prevalece, en general, la del Presidente, mientras la del ejecutivo resulta más débil, también por la distinta duración de los mandatos electorales. Así, el Presidente "puede utilizar cada paso en falso del Gobierno para erosionar su pedestal y para llevar de nuevo las cosas" a la homogeneidad del *continuum* Presidente-Gobierno (9). Y esto tanto en el caso de un "gobierno

---

\* Asi en el original (*N. del T.*).

(7) Asi F. LANCHESTER, "Riforme elettorali e forma di governo", en AAVV. (a cargo de M. LUCIANI-M.VOLPI), *Riforme elettorali*, Bari-Roma, 1995.

(8) Asi G. SALVI, "Relazione sulla forma di governo", en *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, XIII Legislatura, Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione (Camera dei deputati n. 3931; Senato della repubblica n. 2583).

(9) Cfr. G. LOMBARDI, "Prefazione a L. PEGORARO-A. RINELLA", *Semipresidenzialismi*.

dividido”, es decir, de cohabitación, con un Presidente expresión de una mayoría distinta de la parlamentaria, como en el de coincidencia entre mayoría parlamentaria y presidencial.

En efecto, en consideración *-rebus sic stantibus-* a la escasa cohesión de las mayorías parlamentarias, al carácter en cualquier caso multipartidista del sistema político y a la reluctancia de las fuerzas políticas menores (y de centro) para aceptar un modelo asentado sobre el bipolarismo y la alternancia, parecen evidentes los riesgos de una transposición de responsabilidades y expectativas al órgano monocrático, no obstante desprovisto, al menos en el diseño constitucional presentado por la Comisión (salvo algunos poderes que se le reconocen en política exterior y de defensa y la importantísima facultad de disolución de la “Cámara política”), de poderes reales en el ámbito del gobierno y de la función ejecutiva. En consecuencia, la propuesta parece presentar un doble riesgo: o la alteración de los equilibrios constitucionales con un Presidente que tienda, en virtud del mandato popular recibido, a sobrepasar las prerrogativas constitucionales, asumiendo *de facto* la función de *leader* de la mayoría y de jefe del Gobierno (que -por ahora- el proyecto de revisión constitucional no le atribuye); o bien un agravamiento de la crisis de gobernabilidad del sistema y de deslegitimación democrática de las instituciones constitucionales, debido a la imposibilidad del mismo órgano monocrático elegido directamente para responder a las demandas de tipo gubernamental y de hacerse cargo de la orientación de la dirección política, que se mantiene como competencia del Primer Ministro y del Consejo de Ministros, en el ámbito de la tradicional relación de confianza con el Parlamento.

En líneas generales, el texto relativo a la revisión de la forma de gobierno parece ir en dirección opuesta a las exigencias a menudo más evidentes, construyendo los elementos de estabilidad del circuito de gobierno, a través de la legitimación popular de un Presidente de la República potencialmente contrapuesto a la mayoría parlamentaria y de la atribución, aunque dentro de los límites constitucionales arriba mencionados, del poder de disolución; y todo ello sin conceder, no obstante, al órgano monocrático funciones reales de gobierno, al juzgarse oportunamente impracticable en nuestro ordenamiento constitucional soluciones o escenarios de tipo presidencialista puro.

El escenario que se abre es por muchas razones incierto, pudiendo desembocar o en un sistema aún más débil que el actual, con mayorías y poderes constitucionales divididos, y caracterizado por lacerantes contraposiciones e inmovilismo institucional; o bien en un sistema de vocación plebiscitaria, en el que el Presidente, fortalecido por el voto popular y por el poder de disolución, sobrepasa las prerrogativas del Gobierno y del Parlamento viniendo a identificarse como *leader* del ejecutivo y privando además al sistema de un órgano esencial de equilibrio y de garantía constitucional (10). Ambas perspectivas apenas esbozadas ofrecen soluciones de las que el ordenamiento constitucional italiano en modo alguno parece tener necesidad, sobre todo en una fase de reestructuración del sistema político de partidos, en la que prevalece no tanto la necesidad de anular *tout-court* la “forma partido”, tal vez a través de procesos de personalización de la política (que -jamás como ahora- se exponen al riesgo de desviaciones demagógicas y plebiscitarias), sino la de reconducir las funciones de los partidos al cauce de las previsiones del artículo 49 de la Constitución (11) que dispone que aquéllos concurrirán en forma democrática a determinar la política nacional.

En este contexto, también la valorización de la función de garantía constitucional reconocida al Jefe del Estado por el articulado del texto de reforma semipresidencial presentado por la Comisión, no incide en modo alguno sobre la cuestión, que a nuestro entender resulta central en un proceso de reconsideración del ordenamiento democrático-constitucional: esto es, la definición de un entramado político-constitucional cimentado en el poder atribuido a los ciudadanos de escoger programas y mayorías de gobierno; la atribución al ejecutivo de realizar los objetivos programáticos legitimados democráticamente; el poder de control del Parlamento y el de la oposición de identificarse como posible futura alternativa y el pleno desarrollo del principio de la responsabilidad política a través del ejercicio de un poder de premio/sanción atribuido a los electores frente al Gobierno y a la oposición parlamentaria. En esta línea, causa gran perplejidad la declaración de intenciones

---

(10) Cfr. G. SILVESTRI, “Le prospettive delle riforme costituzionali”, en AAVV. (a cargo de S. GAMBINO), *Democrazia...*, cit.

(11) Permítase remitirnos con relación a este punto a las reflexiones colectivas contenidas en AAVV. (a cargo de S. GAMBINO), *Elezioni primarie e rappresentanze politica*, Soveria Mannelli, 1995.

presentada por los representantes de todas las fuerzas políticas en materia electoral (excluida por su carácter de ley ordinaria de la competencia del órgano bicameral) a favor de un mantenimiento sustancial del actual sistema de una sola vuelta (aunque con la previsión de asignación de un premio mayoritario atribuido en una segunda vuelta única de ámbito nacional celebrada entre las dos coaliciones mayoritarias).

Como subraya la mejor doctrina constitucional, la mayoría de las veces las transformaciones constitucionales no son expresión de reformas impuestas desde arriba, sino “el fruto de una vicisitud histórica específica, de una peculiar experiencia de un determinado país”, constituyendo “la maduración de un proceso histórico ya iniciado” (12). En tal clave interpretativa, y a costa de propasarse en forma de “conservadurismo constitucional”, habría sido quizás deseable una mayor atención por parte de la Comisión bicameral a soluciones de carácter constitucional y/o institucional dirigidas a hacer funcionar mejor el sistema actual y a potenciar la forma de gobierno parlamentaria, en sentido racionalizado (o de tipo neoparlamentario), persiguiendo por esta vía el objetivo sistémico de asegurar la constitución en el país y en los organismos institucionales de una mayoría capaz de gobernar en contraposición a una oposición apta para desarrollar su función de control democrático, facilitando de este modo la posibilidad de alternancia y el pleno desarrollo del principio de la responsabilidad política (13). Respecto a la consecución de tales objetivos, aún siendo conscientes del esfuerzo de reflexión, profundización y mediación emprendido, tal vez se pueda considerar que la Comisión para la reforma de la Constitución haya iniciado el camino más difícil y tortuoso.

---

(12) Así V. ONIDA, “Riflessioni conclusive”, en AAVV. (a cargo de S. GAMBINO), *Democrazia...*, cit.

(13) Diversas opiniones en esta línea pueden encontrarse en AAVV. (a cargo de S. GAMBINO), *Democrazia...*, cit, (entre otros cfr., en particular, A. D'ANDREA, *La razionalizzazione della forma di governo italiana: ordinamenti stranieri e prospettive della riforma costituzionale*).