

LA FORMA DE GOBIERNO EN LA COMISIÓN BICAMERAL ITALIANA PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES (*) (**)

Por EDUARDO VÍRGALA FORURIA

SUMARIO

1. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN BICAMERAL PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES (CB): LA LEY CONSTITUCIONAL DE 24 DE ENERO DE 1997.—2. LOS PRIMEROS PASOS DE LA CB EN CUANTO A LA FORMA DE GOBIERNO: EL DEBATE PREVIO (11 DE FEBRERO A 2 DE ABRIL).—3. EL COMITÉ FORMA DE GOBIERNO (CFG) DENTRO DE LA CB (5 DE MARZO A 13 DE MAYO): 3.1. *Los modelos de forma de gobierno*. 3.2. *Las audiciones*. 3.3. *El debate sobre la forma de gobierno*.—4. EL RETORNO DE LA FORMA DE GOBIERNO A LA CB EN PLENO (14 DE MAYO A 30 DE JUNIO): 4.1. *Primer debate plenario sobre la forma de gobierno (14 y 15 de mayo)*. 4.2. *Nueva intervención del CFG (22 de mayo)*. 4.3. *Segundo debate plenario sobre la forma de gobierno (28 de mayo)*. 4.4. *El debate final del 4 de junio y la sorpresa de la Liga Norte*. 4.5. *La fase de enmiendas en el seno de la propia CB (11 de junio a 30 de junio): el Proyecto de Ley constitucional de revisión de la parte segunda de la Constitución (núm. 3931 de la Cámara de los Diputados y núm. 2583 del Senado)*.—5. LA FASE DE ENMIENDAS ABIERTA A TODOS LOS PARLAMENTARIOS (16 DE SEPTIEMBRE A 22 DE OCTUBRE).—6. EL TEXTO FINAL Y DEFINITIVO APROBADO POR LA CB EL 4 DE NOVIEMBRE DE 1997.—7. CONSIDERACIONES FINALES.—8. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.

(*) La realización de este trabajo no habría sido posible sin la inestimable ayuda bibliográfica facilitada por los profesores Augusto Barbera (Universidad de Bolonia) y Stefano Ceccanti (Universidad de Trieste), a los que el autor estará siempre en deuda intelectual.

(**) Este artículo trae cuenta de los debates producidos en el Parlamento italiano hasta el 4 de noviembre de 1997. Los textos íntegros de los mismos han sido obtenidos a través de Internet: www.camera.it/parlam/bicam/trifcost/home.htm. Es de agradecer al Parlamento italiano que en un tema vital como el de la reforma constitucional se haya puesto a disposición de todo el público, nacional e internacional, un material tan impresionante en tiempo real, tal y como puso de manifiesto el Presidente de la Comisión Bicameral, Massimo D'Alema: «La pubblicità propria dei procedimenti parlamentari è stata fortemente accentuata non solo attraverso gli strumenti tradizionali (...), ma con la utilizzazione di Internet che ha diffuso in tempo reale gli atti integrali, i documenti e, per la prima volta, la registrazione audio delle sedute della Commissione» (Presidente D'Alema en su relación introductiva al texto de reforma aprobado por la CB el 30 de junio: «Revisione della parte seconda della Costituzione-Relazione di maggioranza», en *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, 30 de junio de 1997).

El presente trabajo tiene como finalidad exclusiva dar a conocer las vicisitudes por las que está discutiendo en la actualidad la reforma constitucional italiana en el tema de la forma de gobierno, por lo que no se va a hacer un recorrido por las dificultades ya conocidas del sistema político italiano en los últimos años (1).

1. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN BICAMERAL PARA LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES (CB): LA LEY CONSTITUCIONAL DE 24 DE ENERO DE 1997

Tras los fracasados intentos de reforma constitucional iniciados en los años ochenta (2) y las parciales reformas del sistema político realizadas legalmente (3), el final de la anterior legislatura del Parlamento italiano (la XII) mostraba una total confusión en las fuerzas políticas sobre cómo abordar el cambio de la forma de gobierno: la izquierda abandonaba el modelo semiparlamentario ideado por la izquierda francesa en los años cincuenta para decantarse por el semipresidencial, mientras el centro-derecha en pocos días pasaba del semiparlamentario al sistema francés o al americano, con elecciones separadas o simultáneas en cada uno de ellos, siendo el único factor unificador la elección directa del vértice del Ejecutivo, confirmando, al menos, parcialmente, la acusación de plebiscitarismo y legitimando, así, el conservadurismo institucional de ciertos sectores del centro-izquierda (4).

En la XIII legislatura, abierta en abril de 1996, se volvió inmediatamente a plantear el tema de la reforma constitucional. Así, los Senadores Villone, Del Turco, D'Onofrio, Elia, Folloni, La Loggia, Maceratini, Salvi y Fisichella presentaron el 24 de julio de 1996 el proyecto de ley 1076 para crear una Comisión Bicameral que preparara la reforma constitucional. El proyecto fue aprobado el 30 de julio en el Senado y el 2 de agosto en la Cámara de los Diputados (proyecto núm. 2050), volviendo al Senado el 11 de septiembre, en segunda lectura, para ser aprobado finalmente el 16 de enero de 1997 en el Senado y el 22 de enero en la Cámara de los Diputados.

La Ley constitucional de 24 de enero de 1997, de «Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali» [*Gazzetta Ufficiale* n.22 (*Serie*

(1) Sobre ello pueden verse, entre muchos otros: AGUILERA (1995), BARBERA (1991a), PRESNO (1994), MARTÍN (1997), PÉREZ AYALA (1997).

(2) Comisión Bozzi de 1983, Comisión De Mita-Iotti de 1992, Comité instituido por el Presidente del Consejo de Ministros Berlusconi de 1994: LÓPEZ AGUILAR (1987), MARTÍN (1997), PRESNO (1994), PÉREZ AYALA (1997), TROILLO (1996), Presidenza del Consiglio dei Ministri (1995). Commissione parlamentare per le Riforme costituzionali (1997a y 1997b).

(3) Ley siciliana de 24 de agosto de 1992 de elección directa del alcalde, Ley de 25 de marzo de 1993 de elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo municipal y del consejo provincial, Leyes electorales para la Cámara de Diputados y el Senado de 1993: CECCANTI (1994), BELTRÁN (1993), RUIZ-RICO (1993), PRESNO (1994), BARBERA (1994a), PÉREZ AYALA (1997), PICCIACCHIA (1997), AGUILERA (1995), BARBERA (1996a), CASSESE (1997).

(4) CECCANTI (1996a, 137-139).

generale) del 28 de enero de 1997], estableció una Comisión Bicameral (CB, a partir de ahora) compuesta de 35 diputados y de 35 senadores, en representación proporcional de los Grupos parlamentarios (art. 1.1). En su primera reunión del 5 de febrero, procedió a elegir por mayoría absoluta (art. 1.2) a Massimo D'Alema como Presidente. El objetivo de la CB era elaborar un proyecto de revisión de la Parte II de la Constitución «in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie» (art. 1.4). La CB nombró a relatores para cada tema de la reforma (art. 2.2), siendo Cesare Salvi [SD (5)] el correspondiente a la forma de gobierno. La CB tenía hasta el 30 de junio de 1997 para presentar a las Cámaras un proyecto definitivo (art. 2.4), fecha a partir de la cual se abría un plazo de 30 días para que los parlamentarios y el Gobierno presentasen enmiendas, que debían ser estudiadas por la CB en otro plazo de 30 días (art. 2.5) (6).

La puesta en marcha de la CB, junto al mantenimiento, con todas las dificultades que se quieran aducir, del Gobierno Prodi desde mayo de 1996 con una mayoría parlamentaria de apoyo y la existencia de una oposición, más o menos cohesionada, en torno al Polo de la Libertad de Silvio Berlusconi, permiten pensar que estamos ante el momento decisivo del cambio institucional italiano.

Las reformas, actualmente en fase de tramitación parlamentaria, afectan a los cuatro temas antes señalados. Pues bien, como no podía ser de otra manera para el objetivo de este trabajo, me voy a limitar a los cambios previstos en lo referente a la forma de gobierno.

(5) A partir de ahora, los Grupos Parlamentarios serán citados exclusivamente por sus siglas y de acuerdo con la identificación siguiente:

— Rifondazione Comunista (RC).

— Integrantes del Olivo.

Sinistra Democratica (SD)-Parlamentarios del PDS, pero también laboristas, socialistas y comunistas unitarios.

Rinnovamento Italiano (RI)-Seguidores del antiguo Primer ministro Lamberto Dini.

Partito Popolare Italiano (PPI)-Democratocristianos.

Popolari e Democratici (PD)-Denominación del Grupo del PPI en el Senado.

Verdi-Verdes.

— Integrantes del Polo de la Libertad.

Forza Italia (FI).

Alleanza Nazionale (AN).

Federazione Cristiano Democratica-CCD (CCD).

Federazione Cristiano Democratica-CDU (CDU).

(6) A partir de ese momento, las Cámaras han de aprobar el proyecto de reforma constitucional en dos deliberaciones sucesivas en un intervalo no menor de tres meses, exigiéndose mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda deliberación (art. 3.4). Si el proyecto fuera aprobado se sometería a referéndum en los tres meses siguientes a su publicación, requiriéndose la participación de la mayoría de los inscritos en el censo y la aprobación por mayoría de los votos válidamente emitidos (art. 4.1). La CB cesará con la publicación de la ley de reforma constitucional finalmente aprobada (probablemente no antes de mediados de 1999) o en caso de disolución de una o ambas de las Cámaras (art. 6.1).

2. LOS PRIMEROS PASOS DE LA CB EN CUANTO A LA FORMA DE GOBIERNO: EL DEBATE PREVIO (11 DE FEBRERO A 2 DE ABRIL)

Las sesiones iniciales de la CB estuvieron dedicadas a un debate general sobre la reforma constitucional. En lo referente a la forma de gobierno, desde el comienzo se pudo confirmar la tendencia unánime en todos los Grupos Parlamentarios por la configuración de un Poder Ejecutivo fuerte y en el que pudiera producirse la alternancia, aunque este objetivo se planteaba por los parlamentarios de maneras diversas (7): parlamentarismo racionalizado con moción de censura constructiva (8); parlamentarismo racionalizado en el que cada parlamentario electo iba unido a un candidato a Primer ministro (9); semiparlamentarismo (10); semipresidencialismo (11); y presidencialismo (12).

SD, por boca de Antonio Soda, defendió el Gobierno del Primer ministro (13), inspirado en un sistema que ya estuvo presente en la Asamblea constituyente (14),

(7) Hay que tener en cuenta que se presentaron 185 propuestas de reforma constitucional.

(8) Proyectos presentados en la Cámara de Diputados: Bertinotti *et al.* (C3011); Zeller, Brugger, Widmann (C2651); Oliveri (C2984); Boato *et al.* (C2995); Caveri (C3002); Cento (C3055); Scalia (C3058); Fini *et al.* (C3063); Mattarella *et al.* (C3088); Sbarbati (C0683). En el Senado: Pinggera y Thaler Ausserhofer (S1978); Marchetti *et al.* (S1989); Rigo, Meloni (S2033); Lavagnini *et al.* (S2026 y S2040); Pieroni *et al.* (S1004). El texto de todos ellos puede verse en: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Progetti di legge assegnati*, edición Internet.

(9) Proyecto presentado en el Senado: C. Salvi *et al.* (S2047). El texto puede verse en: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Progetti di legge assegnati*, edición Internet.

(10) Proyectos presentados en la Cámara de Diputados: La Loggia *et al.* (C2059), Nania *et al.* (C3070), Pisanu *et al.* (C3121). El texto puede verse en: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Progetti di legge assegnati*, edición Internet.

He denominado como semiparlamentarismo aquella forma de gobierno en la que el Presidente del Gobierno es elegido directamente por los ciudadanos y simultáneamente a las elecciones parlamentarias, y en la que el Parlamento puede derribar al Presidente del Gobierno mediante la moción de censura y éste puede decretar la disolución de aquél, dando lugar, en ambos casos, a la celebración de elecciones simultáneas: VIRGALA (1995). En la doctrina, DUVERGER utilizó el término semiparlamentario incidentalmente en un artículo publicado en *Le Monde* en 1961, para luego adoptar el de neoparlamentario, como gran parte de la doctrina italiana, y, finalmente, ha vuelto al primero en su trabajo de 1996 «Le nuove frontiere della democrazia» (DUVERGER, 1996a); CECCANTI (1997, 13).

(11) Proyectos presentados en la Cámara de Diputados: Targetti (C3027); Buttiglione *et al.* (C3029); Crema *et al.* (C3035); D'Amico *et al.* (C3053); Li Calzi *et al.* (C3077); Giovanardi y Sanza (C3090); Berlusconi *et al.* (C3122); Spini *et al.* (C0196). En el Senado: Passigli *et al.* (S1917); Folloni *et al.* (S2006 y S2011); La Loggia *et al.* (S2060). El texto de todos ellos puede verse en: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Progetti di legge assegnati*, edición Internet.

(12) Proyectos presentados en la Cámara de Diputados: Pisanu *et al.* (C3031). En el Senado: La Loggia y Lauro (S289); Pera *et al.* (S2015); Rotelli (S2030); D'Onofrio *et al.* (S2053). El texto de todos ellos puede verse en: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Progetti di legge assegnati*, edición Internet.

(13) Antonio Soda (SD) y, en sentido similar, Marco Boato (Verdes) y Cesare Salvi (SD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 2, 11 de febrero de 1997, págs. 18 ss., sesión núm. 5, 18 de febrero de 1997, págs. 138 ss. y sesión núm. 6, 19 de febrero de 1997, págs. 206 ss., respectivamente. SD tuvo, sin embargo, algunos «disidentes» semipresidencialistas

(Nota 14 en pág. siguiente)

pero que luego se abandonó. Enlazaría con la tendencia, denominada neoparlamentaria por Duverger, y que se consolidó en algunos países europeos en los años sesenta en el sentido de añadir a la relación fiduciaria mayoría parlamentaria-Gobierno, una relación con las preferencias expresadas por el cuerpo electoral. En el Gobierno del Primer ministro, el cuerpo electoral señalaría la dirección política fundamental, eligiendo las líneas de actuación tanto para la mayoría como para el Gobierno.

En este sentido, para SD, debería rechazarse un sistema como el presidencial que consintiera al Primer ministro gobernar contra la voluntad del Parlamento, con las consecuencias negativas en términos de estancamiento de las decisiones, resolviéndose en una perenne oscilación del Poder Ejecutivo entre prevaricación presidencialista y negación de su responsabilidad hacia el cuerpo electoral. Debería admitirse la moción de censura constructiva para una sola vez durante la legislatura y sin automatismo de disolución o en la variante sugerida en la propuesta de Boato (Verdes) de convocatoria obligatoria de elecciones en el año siguiente a la aprobación de la censura. La izquierda democrática entendía, también, que el voto separado Primer ministro-diputados sería difícil de asociar con la disolución automática de ambos órganos y, por tanto, sería preferible un voto único para la mayoría parlamentaria y para el Primer ministro (la denominada «indicación»).

FI planteó claramente su opción semipresidencial (15), entendida, de acuerdo con la definición de Duverger, como sistema presidencial con una doble figura en

como, por ejemplo, Valdo Spini, al considerar la elección directa del Primer ministro una mera formalización de la situación actual con una concentración excesiva de poder en tal figura, o Stefano Passigli, con la variante de la elección simultánea del Presidente de la República y del Parlamento y la exclusión del primero del Consejo de ministros: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 4, 13 de febrero de 1997, págs. 97 ss., y sesión núm. 5, 18 de febrero de 1997, págs. 123 ss., respectivamente.

Achille Occhetto, por su parte, declarándose partidario de la elección directa del Primer ministro por la posibilidad de que se le pudiera exigir la responsabilidad tanto por el Parlamento como por el electorado, aceptaba también el semipresidencialismo aunque corregido (*Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 5, 18 de febrero de 1997, págs. 132 ss.), para en los meses siguientes, como se irá viendo, decantarse más hacia esta última forma de gobierno, aunque terminaría al final absteniéndose para no «disentir» en exceso con respecto a SD: *vid. apartado 5.4.*

(14) Como magistralmente ha expuesto DUVERGER, en Gran Bretaña el sistema electoral y la disciplina parlamentaria «han hecho que arraigue espontáneamente un bipartidismo rígido que permite de hecho a los ciudadanos designar al jefe del Gobierno y castigarlo si su política no les gusta»: DUVERGER (1996 b).

(15) Giorgio Rebuffa, Giuseppe Calderisi: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 2, 11 de febrero de 1997, págs. 23 ss. y sesión núm. 6, 19 de febrero de 1997, págs. 171 ss., respectivamente. Ettore Antonio Rotelli, por su parte, propuso un presidencialismo con elecciones simultáneas a la Presidencia y al Parlamento para evitar el gobierno dividido: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 6, 19 de febrero de 1997, págs. 186 ss. Esta última propuesta era muy similar a la propuesta en Francia a mediados de los años 50 por G. VEDEL y recogida años después en Italia por la revista *Liberal* (núm. 9, 1995) y por S. CECCANTI y F. COEN en el trabajo «Dalla riforma elettorale alla riforma costituzionale», publicado en el suplemento *Idee per l'Ulivo* de la revista *I democratici* (núm. 10, 1996): CECCANTI (1996b, 140, nota 13).

el vértice del Ejecutivo. Para el partido de Berlusconi, las difícilísimas dificultades de adaptación a Italia de los modelos alemán o británico hacían necesario decantarse por un sistema de tipo francés (16). Un semipresidencialismo en el que la investidura del Presidente de la República serviría para mejorar la tutela de los derechos ciudadanos y de los derechos de la oposición parlamentaria, mediante la ampliación de la competencia del Tribunal Constitucional y la constitucionalización del papel de la oposición. En cuanto a su funcionamiento, el sistema se basaría en la elección presidencial cada cinco años y la parlamentaria cada cuatro, en la sustracción al Presidente de la convocatoria de referendos, en la confianza presunta del Gobierno, en la disolución del Parlamento por el Presidente de la República y en la moción de censura por mayoría absoluta.

AN en su primera intervención (17) no mostró, como tal Grupo parlamentario, una decantación clara por una forma de gobierno determinada, sino que manifestó la necesidad de que, en todo caso, fuera un sistema mayoritario, bipolar y que permitiera una democracia de alternancia (18). Para ello, lo importante sería que en un sistema de partidos como el italiano, el candidato por cada coalición al vértice del Ejecutivo, Presidente de la República o Primer ministro según el sistema, fuera designado directamente por los ciudadanos y no por los partidos políticos dentro de cada coalición, ya que en este último supuesto, el ciudadano no decidiría libremente sino a partir de la elección realizada previamente entre los partidos, que, en Italia, resultaría en favor de candidatos de partidos minoritarios de centro capaces de otorgar un 3 por 100 o un 4 por 100 desequilibrador tanto a una como a otra coalición. Lo decisivo sería, en el semipresidencial o en el de elección del Primer ministro, el establecimiento de un mecanismo de doble vuelta para que fueran los ciudadanos los que seleccionaran a los dos candidatos que se enfrentarían en una votación final. Por otra parte, la propuesta de AN preveía, tras la disolución del Parlamento, la convocatoria simultánea de elecciones al vértice del Ejecutivo y a las Cámaras.

El CCD (19) apostaba por un semipresidencialismo corregido, al sustraer al Presidente de la República la convocatoria de referendos y los poderes excepcionales

(16) Descartando también el sistema israelí por considerarlo una democracia pequeña, no consolidada y con una forma de gobierno demasiado reciente.

(17) Domenico Nania: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 2, 11 de febrero de 1997, págs. 27 ss. En la misma línea, Gustavo Selva: sesión núm. 5, 18 de febrero de 1997, págs. 145 ss.

(18) En el caso de AN, hubo también «disidentes» como el senador Fisichella que, rechazando el sistema semipresidencial por los problemas de cohabitación, doble legitimidad y falta de responsabilidad, apoyaba el sistema de elección directa del Primer ministro siempre con un sistema electoral mayoritario y no proporcional como en Israel: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 3, 12 de febrero de 1997, págs. 62 ss. Por su lado, Paolo Armadori se decantaba claramente por el semipresidencialismo, al entender que favorecería la bipolarización y se adecuaría mejor a la realidad política italiana al permitir en cada coalición el reparto de los dos puestos clave del Ejecutivo entre los dos partidos más importantes de cada sector: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 6, 19 de febrero de 1997, págs. 192 ss.

(19) Francesco D'Onofrio y Agazio Loiero: *Commissione parlamentare per le riforme costituziona-*

del tipo de los previstos en el art. 16 de la Constitución francesa. Entendían los cristianodemócratas que el semipresidencialismo era más bipolarizante que el modelo de elección del Primer ministro y que garantizaría la unidad nacional en una República federal.

Los comunistas de RC (20) defendieron, por su parte, un parlamentarismo racionalizado con sistema electoral proporcional con premio de mayoría y barrera del 5 por 100, investidura parlamentaria del Primer ministro y moción de censura constructiva.

En nombre de RI, Natale D'Amico (21) defendió también el semipresidencialismo, aunque en el caso de triunfo de una moción de censura al Gobierno se iría directamente a la convocatoria de elecciones presidenciales y parlamentarias, salvo que la censura fuera constructiva, ya que en este supuesto la disolución sólo podría decretarla el Presidente de la República transcurrido un año del triunfo de la moción. Para RI, la elección directa del Primer ministro tendría el problema de la posible contraposición de mayorías y la designación electoral del Primer ministro el problema de la necesidad de un premio de mayoría que podría distorsionar la voluntad popular.

3. EL COMITÉ FORMA DE GOBIERNO (CFG) DENTRO DE LA CB (5 DE MARZO A 13 DE MAYO)

Tras la toma de contacto inicial, la CB decidió constituir cuatro Comités de trabajo que prepararan el terreno para que, posteriormente, la primera trabajara ya sobre unos textos bases redactados por tales Comités.

3.1. *Los modelos de forma de gobierno*

Cuando se formó el Comité sobre la forma de gobierno (CFG, de ahora en adelante), su relator, Cesare Salvi, volvió a insistir en la tendencia común a todas las propuestas de reforma constitucional de acentuar el papel del ciudadano en la determinación del gobierno en el marco de la democracia de la alternancia, para asegurar la estabilidad y gobernabilidad, pero, a partir de ahí, comenzaban las discrepancias.

li-Pleno, edición Internet, sesión núm. 2, 11 de febrero de 1997, págs. 31 ss. y sesión núm. 6, 19 de febrero de 1997, págs. 185 ss., respectivamente. En una línea similar se movían los también democristianos del CDU, como manifestó Rocco Buttiglione: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 6, 19 de febrero de 1997, págs. 195 ss.

(20) Ersilia Salvato y Armando Cossutta: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 3, 12 de febrero de 1997, págs. 45 ss. y sesión núm. 5, 18 de febrero de 1997, págs. 131 ss., respectivamente.

(21) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 4, 13 de febrero de 1997, págs. 88 ss.

Descartado el presidencialismo al registrar una menor convergencia (22), quedaban sólo dos fórmulas: lo que podría denominarse el Gobierno del Primer ministro y el semipresidencialismo (23).

Dentro del primero, se dibujaban, a su vez, tres modelos: *a)* la elección directa del Primer ministro de forma separada pero simultánea a la del Parlamento, con moción de censura que conduciría a la disolución de ambos órganos; *b)* el voto único para el candidato a Primer ministro y el candidato a diputado, con o sin premio de mayoría, resultando nominado Primer ministro, automáticamente o con ratificación parlamentaria, el candidato que más diputados tuviera adosados, pudiendo ser la moción de censura simple o constructiva (con el límite de una sola vez por legislatura o con disolución automática pasado un plazo de su triunfo); *c)* la elección del Primer ministro por el Parlamento, por mayoría simple o absoluta, con indicación preelectoral del Primer ministro o con sistemas electorales tendentes a la agregación, y moción de censura constructiva (24). Para el relator, la fórmula *a)* tenía la ventaja de la claridad en sede electoral, pero la desventaja del gobierno dividido, lo que conduciría a la cohabitación o a la disolución; la fórmula *b)* permitía la homogeneidad entre Gobierno y mayoría, pero con el problema de que, si no había premio de mayoría, el Gobierno podía ser minoritario y de que el posible cambio de gobierno durante la legislatura se produjera sin ratificación popular del mismo; y la fórmula *c)* potenciaba el ligamen Gobierno-Parlamento, pero sin reforzar adecuadamente al Ejecutivo (25).

Para el relator, ante las críticas clásicas al semipresidencialismo (autoritarismo y plebiscitarismo, permitir candidaturas de *outsiders*, cohabitación, concentración del poder), el consenso sería más fácil de alcanzar en torno al neoparlamentarismo del Gobierno del Primer ministro (26).

3.2. *Las audiciones*

Tras esta primera toma de contacto, el Presidente del CFG, Tatarella (AN), propuso al Comité las audiciones de los profesores Sartori y Chelli (27), a las que,

(22) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 6 de marzo de 1997.

(23) Así lo expresó el Presidente del CFG, Giuseppe Tatarella (AN): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 6 de marzo de 1997.

(24) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 6 de marzo de 1997 y sesión del 14 de marzo de 1997.

(25) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 6 de marzo de 1997 y sesión del 14 de marzo de 1997.

(26) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 6 de marzo de 1997.

(27) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 11 de marzo de 1997.

ante las peticiones que se realizaron por algunos parlamentarios, se unieron las de los profesores Rodotà, Barbera y Galeotti (28).

Las audiciones comenzaron con la intervención de Giovanni Sartori (Prof. emérito de la Universidad de Florencia y de la de Columbia-Nueva York) (29). Sartori realizó una defensa del semipresidencialismo, y, para el caso italiano, con la supresión de los poderes de defensa y exteriores del Presidente de la República, propios de la *grandeur* francesa, y con la concesión de un poder presidencial de disolución, sin refrendo, pero sin posibilidad de ejercerlo si, por ejemplo, una mayoría del 60 por 100 fuera contraria al mismo, es decir, una mayoría capaz de formar gobierno. En lo referente al sistema electoral propuso para las presidenciales el mayoritario a doble vuelta, con sólo dos candidatos presidenciales en la segunda. En cuanto a las elecciones legislativas, el sistema propuesto sería también el mayoritario a doble vuelta, a la que pasarían los cuatro primeros candidatos de cada circunscripción, ya que si sólo se permitiera el enfrentamiento entre los dos más votados se reproducirían los trueques partidarios desde la primera vuelta, repartiéndose las circunscripciones entre los partidos políticos; o también podría establecerse una segunda vuelta con recuperación proporcional (10 por 100-15 por 100) para aquellos candidatos que desistieran de concurrir a la misma.

En cuanto a la posibilidad de cohabitación, la consideró una ventaja, ya que quien tiene mayoría parlamentaria es quien prevalece en tal diarquía, convirtiéndose en el motor del Ejecutivo, lo que en Francia habría funcionado en las dos ocasiones en que sucedió tal circunstancia.

En segundo lugar, se produjo la audición de Enzo Cheli (Prof. ordinario de la Universidad de Florencia) (30), que estuvo dirigida a promover la adopción de una versión italiana del modelo inglés o *Westminster*. Para ello, Cheli partió del supuesto de intentar obtener gobiernos más estables y eficientes, aumentando, a su vez, el peso del cuerpo electoral y reduciendo la mediación de los partidos, lo que ya se habría producido parcialmente desde la reforma electoral de 1993, pero con una bipolarización en torno a dos coaliciones no homogéneas y conflictivas.

Cheli entendía que el modelo *Westminster*, que calificó de muy similar al español, era el más próximo a la tradición cultural y a la historia constitucional italiana, y, ante la falta de bipartidismo en Italia, alegó que eso podría arreglarse en gran medida con reformas, primero desde abajo, en la ley electoral con mecanismos que produjeran coaliciones homogéneas, aspecto fundamental, y, posteriormente, desde arriba, con mecanismos de estabilización del Ejecutivo y de refuerzo de la eficacia de la acción de gobierno, dando la presidencia del Gobierno al líder del partido con

(28) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 2 de abril de 1997.

(29) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 18 de marzo de 1997, págs. 334 ss.

(30) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 20 de marzo, págs. 429 ss.

más votos aunque sólo tuviera mayoría relativa. Los mecanismos de reforma, en concreto, que propuso eran los siguientes:

1) Ley electoral: redimensionamiento de la actual cuota proporcional e introducción de la doble vuelta, a la que pasarían más de dos candidatos, o una barrera del 8 por 100-10 por 100.

2) Elección del Primer ministro: la vía más elástica sería la del proyecto Soda con una ligera corrección. La declaración previa oficial de un candidato a Primer ministro podría hacerse por fuerzas que se presentaran en, al menos, 2/3 o 4/5 de las circunscripciones, pero el elector sólo votaría al candidato a diputado. La vía más rígida sería la designación preliminar por los partidos y una ratificación parlamentaria con mayoría simple, formando el Primer ministro posteriormente el Gobierno y solicitando la confianza, de forma que si ésta le fuera denegada podría volver a solicitarla, pero con disolución automática pasado cierto plazo. En caso de muerte, incapacidad o dimisión del Primer ministro, deberían convocarse elecciones.

3) Mecanismos de estabilización: moción de censura constructiva, pero sin el límite de una por legislatura, ya que el mecanismo sería de por sí suficientemente estabilizador; y disolución libre del Primer ministro, incluso tras pérdida de la censura (esto último sería más bien convencional sin estar fijado en la Constitución).

4) Poderes del Primer ministro: nombramiento y cese de los ministros; control del orden del día del Parlamento; voto bloqueado; recurso limitado a la guillotina.

5) Relaciones Primer ministro-Presidente de la República: eliminación del referendo, pero con la contrapartida de otorgarle al Presidente de la República sólo poderes de garante.

6) Estatuto de la oposición.

Posteriormente, intervino Stefano Rodotà (Prof. ordinario de la Universidad de Roma) (31), que propuso un modelo parlamentario racionalizado con elementos cercanos al Gobierno de Primer ministro. En primer lugar, criticó el semipresidencialismo como modelo para Italia, ya que no garantizaría la existencia de mayorías parlamentarias y cuando eso había sucedido en Francia (en la penúltima legislatura en la que el PSF estaba en minoría) había podido funcionar gracias a los siguientes mecanismos: a) ausencia de voto de investidura; b) el voto bloqueado del art. 49.3 (incluso para la Ley de Presupuestos); c) la tradición francesa desde los años 30 de que la derecha y la izquierda no se unen para derribar al Gobierno. En Italia, tal situación podría provocar un riesgo de conflicto institucional extraordinariamente elevado (32).

Como propuesta, Rodotà planteó la siguiente: cada coalición electoral indicaría su candidato a Primer ministro a los electores, para atenuar los excesos de persona-

(31) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, págs. 601 ss.

(32) En todo caso, si se optara por un sistema semipresidencial, RODOTÀ sería partidario del sistema electoral mayoritario a una vuelta, ya que el de dos vueltas no eliminaría los tratos subterráneos sino que los fomentaría.

lización, debiendo ser ratificado el vencedor mediante investidura parlamentaria y pudiendo ser censurado mediante una moción constructiva. En cuanto a la disolución, podría seguir en manos del Presidente de la República pero disminuyendo enormemente su discrecionalidad y atribuyendo al Primer ministro una decisión política determinante, aunque sin otorgarle el poder formal de disolución, ya que esto podría aumentar la conflictividad en el interior de las coaliciones sin tener efectos reales de estabilidad y eficiencia.

En cuarto lugar, acudió al CFG Augusto Barbera (Prof. ordinario de la Universidad de Bolonia) (33), cuya audición fue, desde mi punto de vista, la más sugerente de las realizadas en la Comisión Bicameral (34). Para fomentar la tendencia hacia la bipolarización consideró que deberían utilizarse reglas institucionales, pero, sobre todo, electorales, para conseguirlo. Para ello, sería necesario mantener el colegio uninominal mayoritario con un sistema de doble vuelta y, simultáneamente, elegir directamente al Primer ministro o al Presidente de la República, pues sin esta elección directa la segunda vuelta fomentaría el transformismo al faltar la posibilidad de orientar las desistencias y las alianzas sobre la base de una homogénea elección nacional. El sistema se completaría con una barrera adecuada para la segunda vuelta (que podría ir aumentando progresivamente como en Francia hasta el 12,5 por 100 del censo, más o menos un 18 por 100 de votantes) y una cuota proporcional, para asegurar al *diritto di tribuna* [*droit de tribune* propuesto por primera vez por la Comisión Vedel (35)] de los partidos no coligados, aunque con el problema de que en torno al 10 por 100 de la Cámara estaría ocupada por tales partidos.

Como forma de gobierno, aunque Barbera prefería un sistema de elección directa del Primer ministro de forma separada y simultánea a la del Parlamento como constitucionalización de lo que en Gran Bretaña ha sido fruto de una evolución secular, propuso a la CB, por razones prácticas y de relación de fuerzas, un sistema de designación del Primer ministro con las siguientes características:

- 1) Cada candidato a parlamentario tendría la facultad de coligarse con un candidato a Primer ministro, asociando el nombre de éste al símbolo de la fuerza política. Previamente, cada coalición elegiría mediante primarias a su candidato.
- 2) El elector con papeleta única votaría a los dos candidatos (a parlamentario y a Primer ministro).
- 3) La competición electoral terminaría si una coalición consiguiera la mayoría absoluta de votos.

(33) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, págs. 619 ss. También ha sido publicado el texto íntegro de esta audición en BARBERA (1997).

(34) PICCIACCHIA ha señalado que de las audiciones favorables al modelo del Primer ministro (RODOTÀ, GALEOTTI y BARBERA) «è sulla proposta di Barbera che viene puntata maggiormente l'attenzione»: PICCIACCHIA (1997, 86).

(35) BARBERA se refería a la Comisión para la revisión de la Constitución presidida por G. Vedel y creada por el Presidente Mitterrand el 2 de diciembre de 1992. El informe final de la misma fue entregado el 15 de febrero de 1993: VEDEL (1997a, 313 ss.).

4) Si no se consiguiera tal mayoría, se pasaría a una segunda vuelta con los dos candidatos a Primer ministro mejor situados (siempre que su respaldo no fuera inferior al 40 por 100 de los sufragios), asegurando al vencedor en la segunda vuelta la mayoría absoluta de escaños. De esta forma se reforzaría la posición del Primer ministro al tener una legitimación democrática directa.

5) Nombramiento del Primer ministro sin voto de investidura y cese por moción de censura constructiva con mayoría absoluta. Ante las críticas de Sartori, se podría añadir la posibilidad de cese parlamentario del Primer ministro por mayoría de 2/3 y sin convocatoria de elecciones como en Israel para evitar la continuidad de un líder que se volviera loco. De todas formas, añadió con acierto que eso se podría producir también en el sistema semipresidencial.

6) Disolución en manos del Primer ministro, incluso en el caso de moción de censura constructiva.

7) Si el Primer ministro dimitiera para evitar la censura o la disolución, sería inelegible por un determinado número de años a cualquier cargo de relieve constitucional, como, por ejemplo, la Presidencia de la República al igual que sucede en Portugal.

Como se puede comprobar, Barbera realizó un intento de conjugar los dos sistemas de Gobierno del Primer ministro propuestos en la CB, el de designación y el de elección del Primer ministro, que, en principio, parecían incompatibles. En el sistema de designación del Primer ministro los problemas serían la incógnita sobre la capacidad de guía del Primer ministro, lo que este sistema resolvería con la elección en segunda vuelta si no hay Primer ministro designado en la primera con mayoría absoluta, y la diferente legitimidad de los parlamentarios si hubiera premio de mayoría, pero eso ocurriría en todo sistema en el que no hubiera elección separada del Primer ministro, pues siempre habría que manipular para asegurar la mayoría absoluta.

La última audición fue la celebrada con Serio Galeotti (Prof. ordinario de la Universidad de Roma) (36), para defender un sistema de elección directa y separada del Primer ministro. Para ello, tras recordar los antecedentes de esta fórmula en la que el propio Galeotti había tenido una participación decisiva ya en 1966, enfatizó la necesidad de una democracia «gobernante» en la que las fuerzas políticas deberían hacer lo que no habían hecho correctamente hasta ese momento, es decir, ser un médium entre el pueblo y las instituciones durante la legislatura.

Su modelo respondería a los siguientes principios:

1) Elección directa del Primer ministro simultáneamente a la del Parlamento (*simul stabunt, simul cadent*). Podrían presentar candidatos los partidos que concuerrieran en, al menos, 2/3 de las circunscripciones, lo que evitaría a los *outsiders* y fomentaría la coalición de fuerzas. Las elecciones parlamentarias no deberían anunciar su resultado antes de la segunda vuelta de las elecciones para el cargo de Primer ministro. Optaría, frente a su idea original de 1966 de sistema proporcional para el

(36) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, págs. 644 ss.

Parlamento, por un sistema a dos vueltas con cuatro candidatos para la segunda. La del Primer ministro debería ser a dos vueltas, ya que la vuelta única no permitiría siempre que el vencedor obtuviera mayoría absoluta. Debería establecerse también que los Grupos parlamentarios se correspondieran con las coaliciones o partidos surgidos de las elecciones no permitiéndose escisiones.

2) Presidente de la República con funciones garantistas y representativas de la comunidad.

3) Moción de censura con la firma, al menos, de 1/3 o 1/4 de la Cámara, a votar entre 5 y 15, 20 o 30 días, con votación nominal y por mayoría absoluta. Si triunfara habría elecciones al Parlamento y al cargo de Primer ministro.

3.3. *El debate sobre la forma de gobierno*

A la par que se iban celebrando las audiciones, el CFG comenzó a debatir las alternativas que había planteado el relator sobre la forma de gobierno, aunque dejando el debate definitivo para cuando terminaran las audiciones.

En esta primera toma de contacto desarrollada en marzo y abril de 1997, las posiciones que se fueron expresando se podrían sintetizar de la siguiente manera:

A) *Argumentos favorables al Gobierno del Primer ministro*

1. Sería una formalización jurídica de la evolución política italiana de los últimos años, consintiendo al ciudadano la elección directa de la coalición de gobierno y del Primer ministro (37).

2. Simplicidad y claridad: un voto, un partido, un parlamentario, un Primer ministro (38).

3. Elasticidad: al dar una salida a los enfrentamientos entre el Primer ministro y una mayoría parlamentaria contraria a su política, permitiendo que el electorado zanje la cuestión (39).

B) *Argumentos favorables al sistema semipresidencial*

1. La conjunción de la elección directa del Presidente de la República y el sistema electoral mayoritario a dos vueltas para el Parlamento tendría un efecto bipolarizante con mayorías homogéneas (40).

(37) De Mita (PD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 18 de marzo de 1997, pág. 354.

(38) Russo (SD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 6 de marzo.

(39) Mattarella (PD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 18 de marzo de 1997, pág. 454.

(40) Giuseppe Calderisi (FI), Ettore Antonio Rotelli (FI) y Stefano Passigli (SD): *Commissione*

2. La acusación de hiperpresidencialismo para el sistema francés cuando coincidieran las mayorías presidencial y parlamentaria, se podría realizar también a los Gobiernos de Primer ministro *de facto* como el inglés o el alemán (41).

3. Si se temieran las situaciones de cohabitación para Italia, podrían evitarse estableciendo la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias (42).

C) *Críticas al Gobierno del Primer ministro*

1. Control por los partidos del proceso de selección de candidatos al cargo de Primer ministro: en el interior de cada coalición, los partidos negociarían la candidatura al cargo de Primer ministro, siendo éste probablemente siempre un candidato de centro de un partido menor, lo que encajaría con la teoría del valor adjunto, propia del Olivo, es decir, la izquierda renunciaría a ganar por sí sola y se asociaría a quien pudiera proporcionarle el porcentaje necesario para ganar (por ejemplo, Prodi) (43).

2. El sistema sólo funcionaría con una mayoría estable y homogénea (44).

3. Rigidez: si se permitiera cambiar de Primer ministro durante la legislatura se fomentaría la inestabilidad, pero si eso no se permitiera, toda discrepancia daría lugar a una disolución y el mecanismo sería muy rígido (45).

4. Desaparición de la división de poderes: si la mayoría parlamentaria fuera homogénea y del mismo color político que el Primer ministro, se pasaría a un hiperpresidencialismo sin controles (46).

5. Disfuncionalidad del Presidente de la República: que no sabría encontrar su lugar ante un Primer ministro directamente elegido por los ciudadanos (47).

parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo, edición Internet, sesión del 18 de marzo de 1997, pág. 367, sesión del 16 de abril de 1997, pág. 626 y sesión del 16 de abril de 1997, pág. 608, respectivamente.

(41) Stefano Passigli (SD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, pág. 607.

(42) Stefano Passigli (SD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, págs. 636-637.

(43) Domenico Nania (AN) y Stefano Passigli (SD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, págs. 633 y 636, respectivamente.

(44) Natale D'Amico (RI): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 6 de marzo de 1997.

(45) A lo que habría que añadir las dificultades que surgirían para que pudiera disolver un Primer ministro que fuera simplemente designado por los electores y no directamente elegido: Giuseppe Calderisi (FI) y Stefano Passigli (SD), *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 20 de marzo de 1997, págs. 436-437 y sesión del 16 de abril de 1997, pág. 636, respectivamente.

(46) Stefano Passigli (SD) y Ettore Antonio Rotelli (FI): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 20 de marzo de 1997, pág. 438 y sesión del 16 de abril de 1997, pág. 607, y sesión del 16 de abril de 1997, pág. 627, respectivamente.

(47) Giuseppe Calderisi (FI): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, pág. 641.

D) *Críticas al semipresidencialismo*

1. La irresponsabilidad del Presidente de la República: la responsabilidad la tendría quien menos poder poseyera (el Primer ministro). Si hubiera cohabitación se contradiría el principio de responsabilidad, ya que el Presidente de la República podría siempre justificarse señalando su imposibilidad de hacer política durante la cohabitación; y cuando no hubiera cohabitación se estaría ante el presidencialismo más fuerte posible (48).

2. La cohabitación: permitiría romper la rigidez del sistema pero crearía la imposibilidad de un ciclo de gobierno responsable, ya que el Presidente de la República no sería responsable de la no plasmación de su programa, pero tampoco lo sería el Primer ministro si la cohabitación durara poco tiempo, como ocurrió en Francia con Chirac o Balladur, y si durara mucho tiempo, el enfrentamiento sería inevitable (49).

E) *Propuestas de reforma del Gobierno del Primer ministro*

1. Elección conjunta de los parlamentarios y del Primer ministro, pero permitiendo que en cada coalición, junto al candidato al escaño parlamentario, se presentaran, por ejemplo, dos candidatos a Primer ministro, de forma que el que quedara segundo dentro de esa coalición pasara a ser el Viceprimer ministro (50).

2. Introducción de la moción de censura constructiva: para hacer visible la alternativa y no la mera oposición (51).

F) *Propuestas de reforma del semipresidencialismo*

1. Poder de disolución presidencial con el único límite de que el Parlamento aprobara una moción de censura constructiva, y nombramiento presidencial del Gobierno sin ratificación parlamentaria, es decir, con confianza presunta (52).

2. Mezcla del semipresidencialismo y del Gobierno del Primer ministro: con la elección simultánea en urnas separadas del Presidente de la República y de los parlamentarios que, en este último caso, irían acompañados en la papeleta de un

(48) Leopoldo Elia (PPI): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 18 de marzo de 1997, págs. 348-349. En el mismo sentido, Ciriaco de Mita (PD) y Giovanni Russo (SD): sesión del 18 de marzo de 1997, pág. 354 y sesión del 6 de marzo de 1997, respectivamente.

(49) Elia (PPI): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 20 de marzo de 1997, págs. 449-450.

(50) Nania (AN): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, págs. 633-634.

(51) D'Amico (RI): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, pág. 654.

(52) D'Amico (RI): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 18 de marzo de 1997, pág. 366.

candidato a Primer ministro. Debería ser nombrado Primer ministro automáticamente el candidato unido a más parlamentarios, pero si hubiera crisis de la mayoría, entraría como segundo motor el Presidente de la República (53).

El 5 de mayo, terminadas las audiciones, se reanudó el debate en el CFG, proponiendo el relator Salvi continuar ya con dos grandes modelos (54), semipresidencial y Gobierno del Primer ministro (55), que en este último caso se dividía, a su vez, en tres variantes: elección directa del Primer ministro, pero separada de la del Parlamento (moción de censura simple y disolución por el Primer ministro, dando siempre lugar a elecciones conjuntas); indicación formal preventiva del Primer ministro y voto popular único, sistema que parecía recoger el mayor consenso (con nombramiento automático del candidato a Primer ministro que tuviera el apoyo del mayor número de escaños o con nombramiento automático sólo si hubiera mayoría absoluta de escaños, moción de censura simple o constructiva, poder de disolución en manos del Presidente de la República o del Primer ministro); investidura parlamentaria, con indicación del Primer ministro antes del voto realizado de hecho por los partidos (moción de censura constructiva sin límites, debiendo prevalecer, en caso de disolución, la opinión del Parlamento que hubiera elegido al Primer ministro).

En el debate posterior, los partidos mantuvieron sus posturas anteriores: FI (Calderisi y Rebuffa) y RI (D'Amico), por el semipresidencialismo, el Olivo (PPI-Elia, PD-Mattarella, Verdes-Pieroni, SD-Mussi y Soda) por el Gobierno del Primer ministro, RC por el parlamentarismo racionalizado (Cosutta) y algunos parlamentarios disidentes (Fisichella de AN por Gobierno del Primer ministro; Passigli de SD por el semipresidencialismo) (56).

Tras esta toma de posición, el debate entró en los detalles de cada modelo con unas hipótesis presentadas por el relator (57). En el Gobierno del Primer ministro, propuso el nombramiento por el Presidente del candidato a Primer ministro que hubiera obtenido más votos, aun con mayoría simple, y, por tanto, con confianza

(53) Stefano Passigli (SD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, pág. 637. En su audición, Barbera señaló que este sistema fue ya propuesto por Vedel, pero que si, para mantener la contextualidad, debieran caer el Presidente de la República y ser disuelto el Parlamento, estaríamos en un sistema semipresidencial extraño que conduciría, bajo otra forma, a un sistema idéntico al de elección directa del Primer ministro: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 16 de abril de 1997, pág. 637.

(54) Aunque Rotelli (FI) mantuvo su propuesta de presidencialismo: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 5 de mayo de 1997.

(55) Los textos completos pueden verse en *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 5 de mayo de 1997.

(56) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesiones del 5 y del 13 de mayo de 1997.

(57) *Allegato n. 4. Schema per la discussione: Ipotesi del governo del Primo Ministro y Allegato n. 5. Schema per la discussione: Ipotesi del semipresidentialismo: Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 13 de mayo de 1997.

parlamentaria presunta, aunque permitiendo que cierto número de parlamentarios pudiera exigir la verificación de la confianza (58). En el semipresidencialismo, Salvi diseñó una Presidencia de la República con una duración de cinco años, que pudiera presidir el Consejo de ministros permanentemente o en determinados asuntos a invitación del Primer ministro, disolver el Parlamento a partir del primer año de legislatura (o del segundo si el Parlamento fue elegido tras las elecciones presidenciales), pero sin poder de convocar referendos (59).

En cuanto a la valoración de estas hipótesis, se reprodujeron los argumentos ya anteriormente señalados, por lo que no creo conveniente traerlos de nuevo a colación (60). Un aspecto relativamente novedoso en el debate fue que, ante lo que parecía una decantación en el Olivo en favor de la designación y no elección directa del Primer ministro, los partidarios del semipresidencialismo señalaron el riesgo que se produciría con un Primer ministro no elegido directamente por los ciudadanos ante una mayoría parlamentaria no homogénea (61).

4. EL RETORNO DE LA FORMA DE GOBIERNO A LA CB EN PLENO (14 DE MAYO A 30 DE JUNIO)

4.1. *Primer debate plenario sobre la forma de gobierno (14 y 15 de mayo)*

Cuando el debate volvió al Pleno de la CB, el Presidente D'Alema comenzó afirmando que, de las reformas constitucionales, el tema más controvertido era la compleja cuestión de la forma de gobierno (62). Dicho esto, entendía que el Gobierno del Primer ministro era el que tenía un mayor consenso en el CFG, ya que mientras el semipresidencial suscitaba en gran parte de los miembros un rechazo de principio, aquél podía compartirse parcialmente por los favorables al semipresidencialismo (63).

(58) En el campo de los favorables a esta forma de gobierno hubo voces partidarias de asegurar la mayoría absoluta con un premio electoral (De Mita-PD) o con una segunda vuelta (Pieroni-Verdes) o de permitir el nombramiento sólo del candidato que poseyera la mayoría absoluta (Matarella-PD). La moción de censura sería constructiva y la disolución podría estar en manos del Primer ministro o del Presidente previa propuesta de aquél.

(59) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 13 de mayo de 1997.

(60) El debate se celebró el 13 de mayo: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 13 de mayo de 1997.

(61) Así, por ejemplo Rebuffa (FI), Calderisi (FI), D'Amico (RI): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 13 de mayo de 1997.

(62) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 22, 14 de mayo de 1997, pág. 777.

(63) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 22, 14 de mayo de 1997, págs. 791-792.

En el seno de la CB se reprodujeron las tomas de postura en el mismo sentido que había ocurrido en el CFG (64) y con, prácticamente, los mismos argumentos: en defensa del Gobierno del Primer ministro, la simplicidad y similitud con el resto de países democráticos europeos, la flexibilidad y la experiencia positiva municipal y regional; en contra del Gobierno del Primer ministro, la rigidez, el favorecimiento de los candidatos minoritarios de centro dentro de cada coalición, la inestabilidad si el Primer ministro careciera de mayoría y el hiperpresidencialismo si ocurriera lo contrario; en defensa del semipresidencialismo, el fomento de la bipolarización, la simplicidad y similitud de los problemas en Francia y en Italia; en contra del semipresidencialismo, la irresponsabilidad del Presidente de la República y los riesgos de la cohabitación (65).

4.2. Nueva intervención del CFG (22 de mayo)

Tras este debate plenario, se volvió, por última vez, al CFG, en el que el relator Salvi presentó sus propuestas definitivas.

El sistema semipresidencial tendría las siguientes características (66): mandato presidencial de cinco años; presidencia del Consejo de Ministros por el Presidente de la República, pudiendo delegarla en el Primer ministro; nombramiento del Primer Ministro por el Presidente de la República; nombramiento y cese de los ministros por el Presidente de la República, a propuesta del Primer ministro; convocatoria de referéndum por el Presidente de la República en los casos constitucionalmente previstos; presidencia del Consejo Superior de la Magistratura por el Presidente de la República; disolución presidencial del Parlamento previa consulta al Primer ministro y al Presidente del Parlamento; refrendo de los actos presidenciales sólo en los casos en que la decisión la tomara el proponente; ausencia de refrendo en los poderes propiamente presidenciales; en los diez días siguientes a la formación del Gobierno, una cuarta parte de los parlamentarios podrían presentar una moción de censura que requeriría para su aprobación la mayoría absoluta; moción de censura ordinaria a presentar por una tercera parte del Parlamento y por mayoría absoluta; el Primer Ministro podría exigir que un proyecto de ley fuera votado para una fecha determinada; potestad reglamentaria del Gobierno; la mayoría del Parlamento podría

(64) Por el semipresidencialismo, FI (Urbani y Rebuffa), RI (D'Amico), CDU (Buttiglione); por el parlamentarismo racionalizado, RC (Cossutta); por el Gobierno del Primer ministro, PPI (Elia): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 23, 15 de mayo de 1997, págs. 802 ss.

(65) El debate puede consultarse en *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 23, 15 de mayo de 1997.

(66) El texto completo puede verse en: *Allegato n. 9. Ipotesi del semipresidenzialismo: Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 22 de mayo de 1997.

iniciar el procedimiento contra el Presidente por incumplimientos de sus deberes constitucionales, por mayoría de dos tercios.

El Gobierno del Primer ministro, por su parte, funcionaría de la siguiente manera (67): posibilidad de introducir las primarias en los partidos; nombramiento del candidato a Primer ministro que obtuviera la mayoría simple; posibilidad de presentación de la moción de censura por una cuarta parte de los parlamentarios en los diez días siguientes a la formación del Gobierno, que, si se aprobara por mayoría absoluta, provocaría la disolución; si la moción se presentara durante la legislatura, sería constructiva, pero el Primer ministro podría disolver aun después de ser aprobada aquélla; el Primer ministro dimisionario no podría formar parte del nuevo Gobierno ni presentarse al cargo en la siguiente legislatura; el Gobierno podría exigir la votación de un proyecto de ley para una fecha determinada; existencia de la reserva de reglamento; Presidente de la República elegido por siete años por un colegio electoral amplio; poderes del Presidente de la República: veto a los proyectos de ley que presentarían manifiestos vicios de legitimidad constitucional (deberían desaparecer los decretos-leyes, pero, si subsistieran, el Presidente tendría también el poder de vetarlos), mensaje motivado para pedir el reexamen de leyes y reglamentos; si se optara por la elección directa del Primer ministro, el relator pensaba que el poder de disolución del Primer ministro no encajaría en el modelo democrático.

El debate en el CFG volvió a poner de manifiesto la preferencia en la coalición mayoritaria del Olivo por el sistema de indicación, aunque los propios disidentes de la misma adujeron la posible contradicción del sistema con la prohibición del mandato imperativo del art. 67 de la Constitución (68). Por ello, el debate giró, fundamentalmente, en torno al sistema del Gobierno del Primer ministro con indicación y las objeciones que se realizaron a la propuesta concreta planteada por el relator fueron: la necesidad de constitucionalizar algunos principios del sistema electoral para asegurar al Primer ministro una mayoría parlamentaria y una coincidencia personal entre el Primer ministro y el líder de la coalición vencedora (69); la inexistencia de una figura fuerte que garantizara la unidad nacional ante eventuales tendencias secesionistas, por lo que sería necesario un momento de unidad nacional a través del Presidente (70); la incoherencia de poder presentarse la censura al Gobier-

(67) *Allegato n. 8. Ipotesi del Governo del Primo ministro: Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 22 de mayo de 1997.

(68) Spini (SD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 22 de mayo de 1997.

(69) Calderisi (FI), Rebuffa (FI), Occhetto (SD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 22 de mayo de 1997.

(70) Rebuffa (FI), Occhetto (SD), Passigli (SD) y Nania (AN): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 22 de mayo de 1997. Los partidarios del Gobierno del Primer ministro, por el contrario, pusieron en duda la funcionalidad de un Presidente de la República elegido directamente para garantizar la unidad nacional como argüían los semipresidencialistas, ya que siempre sería un Presidente partidario ideológicamente y no neutral: Soda

no en los diez primeros días posteriores a su constitución (71); el excesivo poder concedido al Primer ministro con la disolución del Parlamento (72).

4.3. *Segundo debate plenario sobre la forma de gobierno (28 de mayo)*

Seis días después, el relator Salvi volvió a resumir el estado de la cuestión ante la CB (73). Descartaba, en primer lugar, el presidencialismo al estilo estadounidense, a pesar de ser un modelo plenamente democrático, al no haber sido propuesto por ninguna fuerza política como tal.

Con respecto al Gobierno del Primer ministro, teniendo en cuenta que la crítica principal que se había realizado de la elección separada del Jefe del Gobierno de la del Parlamento era la del posible gobierno dividido, proponía el abandono de la elección directa separada del Primer ministro y la adopción de la indicación contextual, lo que había sido consensuado entre SD y otros grupos (populares y verdes, partidarios de la elección parlamentaria del Primer ministro), confiando en obtener también el apoyo de RC. Resaltó, también, la posibilidad de establecer las primarias dentro de las coaliciones para evitar las críticas del excesivo poder de los partidos en la presentación de candidatos. Con respecto a la moción de censura era partidario de la constructiva con mayoría absoluta, es decir, según sus palabras, la solución española, aunque reconocía sus dificultades. En cuanto a la disolución, correspondería al Primer ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, como poder de reserva frente a un Parlamento que, sin censurar al Gobierno, le impidiera gobernar, por lo que si se expresara una mayoría alternativa cesaría tal poder de disolución. Para evitar las dimisiones interesadas con el objetivo de ganar las siguientes elecciones con otra coalición distinta de la que le apoyaba hasta entonces, se establecería la imposibilidad de reelección del Primer ministro dimisionario. Finalmente, el referendo se establecería de tal forma que quedara claro cuáles serían los actos de exclusiva responsabilidad del Presidente.

En lo referente al semipresidencialismo, Salvi proponía un mandato presidencial de cinco años; la delegación de la presidencia del Consejo de Ministros (en la cohabitación se podría delegar tal presidencia todo el tiempo); en cuanto al nombramiento del Primer ministro, siguiendo el modelo portugués, el Presidente de la República debería tener en cuenta las indicaciones del electorado; eliminación de los

(SD) y Russo (SD), *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 22 de mayo de 1997.

(71) Nania (AN): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 22 de mayo de 1997.

(72) Passigli (SD) y Cossutta (RC): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Comitato forma di governo*, edición Internet, sesión del 22 de mayo de 1997.

(73) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 28, 28 de mayo de 1997 por la mañana, págs. 1060 ss.

poderes de dictadura constitucional; referéndum sólo en los casos previstos en la Constitución; clarificación de los poderes del Presidente en relaciones internacionales y en defensa; destitución del Presidente de la República por violación de la Constitución; poder presidencial de disolución sin refrendo y con el límite de un año, o de dos si la elección del Parlamento fuera sucesiva a la del Presidente de la República; presentación parlamentaria del Gobierno tras su nombramiento para exponer su programa; moción de censura simple.

Aspectos comunes a ambos modelos serían la garantía de equilibrio entre los candidatos en la competición electoral; la reserva reglamentaria en favor del Gobierno, existiendo una reserva absoluta de ley y una reserva relativa en la que la ley pudiera establecer las líneas fundamentales de la regulación del sector (tanto si no ejercitara ese poder como en la reserva reglamentaria, el Gobierno podría normar mediante reglamentos); estatuto de la oposición, con la elección de su líder por los parlamentarios, lo que favorecería la bipolarización; constitucionalización del derecho de consulta al líder de la oposición en los casos de guerra o peligro para la seguridad nacional.

Esta primera intervención del relator dio lugar al que debía haber sido el último gran debate específico sobre la forma de gobierno en la CB (74), aunque, como luego se comprobará, no fue así.

4.4. *El debate final del 4 de junio y la sorpresa de la Liga Norte*

Producido el debate en profundidad de las propuestas de reforma constitucional, el 3 de junio comenzó el debate final y la votación definitiva para obtener un texto base. Sin embargo, el Presidente de la CB, D'Alema, expresó la situación extraordinaria que se producía con el resultado del CFG al haber presentado el relator Salvini dos propuestas articuladas diferentes, frente a los demás Comités que habían planteado una única propuesta fruto de sus debates, por lo que remitía a una sesión separada el debate final sobre la forma de gobierno (75), lo que revelaba que era el tema más complicado y difícil para obtener un consenso.

Al día siguiente, 4 de junio, comenzó tal debate final sobre la forma de gobierno. Intervino, en primer lugar, A. Cossutta, en nombre de RC, para presentar un texto alternativo al del relator, aunque partiendo de importantes coincidencias con la propuesta referente al Gobierno del Primer ministro. Las diferencias fundamentales de los comunistas eran relativas al sistema electoral, que pretendían que fuera proporcional con premio (por ejemplo, del 20 por 100) y una barrera del 5 por 100, y al poder de disolución del Primer ministro para precisar mejor los supuestos en los

(74) Puede consultarse dicho debate en: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 29, 28 de mayo de 1997 por la tarde, págs. 1073 ss.

(75) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 32, 3 de junio de 1997, pág. 1202.

que cabría, añadiendo una condición a la recogida por Salvi (imposibilidad de disolver una vez presentada una moción de censura constructiva), que sería la de que el Primer ministro podría disolver si perdiera una cuestión de confianza, lo solicitara al Presidente de la República y éste lo concediera si comprobara que no existía mayoría absoluta alternativa, para respetar al Parlamento «che resta nel nostro disegno e nei nostri intinti l'organo supremo di direzione politica dello Stato, del paese e della politica» (76).

Los demás grupos políticos se ratificaron en sus posiciones: AN, CCD, CDU, RI, FI por el semipresidencialismo, PPI-PD, SD, Verdes por el Gobierno del Primer ministro (77). Aunque era previsible una victoria de este segundo bloque, producía cierta perplejidad la existencia de relevantes disidentes del PDS y las críticas que se seguían haciendo al Gobierno del Primer ministro de Salvi (78). A lo anterior, habría que añadir la presencia, por vez primera en la CB, de la Liga Norte cuya posición en esos momentos, aunque se había declarado previamente partidaria del Gobierno del Primer ministro, no estaba definida.

Cerró el debate el Presidente D'Alema, insistiendo reiteradamente en que si la CB optaba por el sistema semipresidencial tendría que ser con todas las consecuencias, es decir, unido al sistema electoral a doble vuelta para el Parlamento, lo que fue interpretado como una amenaza por diversas fuerzas políticas, especialmente las pequeñas formaciones democristianas, que manifestaron su desacuerdo con la postura, para ellos, partidista y no institucional del Presidente de la CB (79).

Puestas a votación las dos propuestas del relator Salvi, se produjo una enorme sorpresa al anunciar el Presidente el resultado: «Dichiaro chiusa la votazione e ne comunico il risultato: 31 voti favorevoli al testo A [Gobierno del Primer ministro] e 36 favorevoli al testo B [Semipresidencialismo]; 3 sono gli astenutti» (80), es decir,

(76) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 33, 4 de junio de 1997, págs. 1235-1237.

(77) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 33, 4 de junio de 1997, págs. 1239 ss.

(78) Así, Mussi (SD), señaló que parecía difícil la compatibilidad de la censura constructiva con el poder de disolución si se quería evitar el transformismo político, citando, incluso, las palabras del propio Salvi de «non essere un punto qualificante della sua proposta»: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 33, 4 de junio de 1997, pág. 1240. Occhetto (SD), por su parte, criticó el que la propuesta de Salvi no permitiera decidir siempre a los electores el conflicto entre la mayoría parlamentaria y el Primer ministro, que no se hubiera definido, al menos en líneas generales el sistema electoral, y que la elección del Primer ministro fuera más clara al estilo del modelo presentado por el prof. Barbera: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 33, 4 de junio de 1997, págs. 1255-1257.

(79) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 33, 4 de junio de 1997: Nania (AN), pág. 1263; Casini (CCD), pág. 1263; Tatarella (AN), pág. 1263; Cossutta (RC), pág. 1263; Servello (AN), pág. 1264; Fini (AN), pág. 1264; Selva (AN), pág. 1266; Bertinotti (RC), pág. 1266.

(80) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 33, 4 de junio de 1997, pág. 1267.

la victoria del semipresidencialismo (81), gracias al apoyo de los seis parlamentarios de la Liga Norte y a la actitud de seis disidentes de la mayoría, de los que cuatro votaron por el semipresidencialismo (Spini-laborista en SD, Boselli-socialista en SD, Rigo-socialista en SD y D'Amico-RI) y dos se abstuvieron (Occhetto-SD y Passigli-SD) (82). La Liga Norte utilizó como excusa el sistema mayoritario a doble vuelta propuesto por D'Alema (83), pero fue unánime entre los medios políticos y periodísticos que su intención fue la de bloquear las reformas (84), ya que, tras su inmediata nueva retirada de la CB, la Liga Norte dejaría a los semipresidencialistas en minoría.

El problema, a partir de ese momento, en el centro-derecha era la contradicción entre semipresidencialismo y hostilidad al mayoritario a doble vuelta, que tenían CCD, CDU y gran parte de AN (85). El Polo, por otra parte, era consciente de que tal mayoría no iba a ser suficiente para llevar a buen puerto al semipresidencialismo y que habría que rebajar sus características «francesas» (86). Por su parte, el PPI se puso desde el momento siguiente a la votación a trabajar para debilitar el semipresidencialismo en sentido austriaco si el Polo quería su apoyo (87).

4.5. *La fase de enmiendas en el seno de la propia CB (11 de junio a 30 de junio): el Proyecto de Ley constitucional de revisión de la parte segunda de la Constitución (núm. 3931 de la Cámara de los Diputados y núm. 2583 del Senado)*

Aprobado el texto base se pasó a la fase de enmiendas en el seno de la propia CB (88), comenzando por una sesión de posicionamiento general sobre el texto base

(81) El texto completo aprobado puede verse en: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Documenti approvati: Tesi base adottati il 3 e 4 giugno 1997*, edición Internet.

(82) Fue reseñable, también, la abstención en el bloque del Polo de la Libertad de Fisichella. Los datos están tomados de *La Repubblica*, edición Internet, 4 de junio de 1997.

(83) Entrevista a Umberto Bossi: «El leader del Carroccio: "Io, Come Holyfield contro Tyson: ko micidiale, rotto l'inciucio"», en *Corriere della Sera*, edición Internet, 5 de junio de 1997; «Ore 10, Bassi impallina l'Ulivo da Bruxelles», en *Corriere della Sera*, edición Internet, 5 de junio de 1997; «La Lega incassa il successo», en *La Repubblica*, edición Internet, 4 de junio de 1997.

(84) La actitud de la Liga Norte fue calificada como *incursione corsara* (Cossutta de RC) o propia de un *gruppo di pirati* (De Mita de PD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 34, 11 de junio de 1997, págs. 1275 y 1280, respectivamente.

(85) Así lo proclamó C. de Mita: «De Mita: ma quanti errori, presidente», en *Corriere della Sera*, edición Internet, 5 de junio de 1997; y lo reconocía el propio Berlusconi: De Gregorio (1997).

(86) «Fini soddissfatto: "L'Ulivo faccia i suoi conti"», en *La Repubblica*, edición Internet, 4 de junio de 1997; «Berlusconi: "Il cammino è ancora lungo"», en *La Repubblica*, edición Internet, 4 de junio de 1997.

(87) CAPORALE (1997).

(88) Aunque hubo algún fallido intento de solicitar la vuelta al CFG para obtener un mayor consenso que el recibido el 4 de junio y así poder volver a discutir la opción de fondo a favor del semipresidencialismo, por ejemplo, por De Mita: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 34, 11 de junio de 1997, págs. 1273-1274.

aprobado, a la que siguió la discusión de las enmiendas parciales presentadas por los miembros de la CB (89). En primer lugar, el relator, Cesare Salvi, propuso la aceptación de tres modificaciones (90):

1) Duración del mandato presidencial: asunción de la enmienda de los populares de establecerlo en seis años.

2) Delimitación de los poderes presidenciales: adjudicación al Presidente de la República, que no formaría parte del Consejo de Ministros, de la Presidencia de un nuevo organismo que sería el Consejo Supremo para la política internacional y de defensa.

3) Poder presidencial de disolución: el relator prefirió denominarlo *potere di indire le elezioni anticipate* (poder de convocatoria de las elecciones anticipadas), ya que la expresión «disolución» provendría de la monarquía parlamentaria, mientras que la nueva expresaría el concepto de que no se trataría de una confrontación entre poderes sino de individualizar el momento que se considerara adecuado que los ciudadanos se pronunciaran. Este poder de convocar las elecciones se constitucionalizaría para permitirlo en situaciones de crisis gubernamental y en el caso de que el Presidente de la República recién elegido se encontrara con un Gobierno de una orientación política diferente a la suya.

A partir de entonces se pasó a las enmiendas de detalle (91), de las que destaco la aprobación de las que tuvieron un mayor calado político: la ampliación del mandato presidencial a seis años; la atribución al Presidente de la República de la Presidencia del Consejo Supremo para la política internacional y de defensa, ya que no tendría la del Consejo de ministros; poder gubernamental de superación del veto presidencial a los Reglamentos gubernamentales; poder presidencial de disolución vinculado a la resolución de crisis políticas y también en el caso del Presidente de la República que, recién elegido, se enfrentara a una mayoría parlamentaria hostil; la presentación del nuevo Primer ministro ante las Cámaras para exponer su programa y también la posibilidad de que el Presidente de la República invitara al Primer ministro a presentar la cuestión de confianza; reducción del número de firmantes de la moción de censura de un tercio a un quinto de la Cámara y posibilidad de presentar una moción de censura inicial tras la exposición del programa por el Primer ministro rebajando el plazo de enfriamiento general de tres días a veinticuatro horas; desaparición de la moción de censura individual; y reformulación del artículo dedicado a las funciones del Gobierno.

(89) El texto de las mismas puede verse en «Ennendamenti ed articoli aggiuntivi riferiti al Testo base sulla forma di governo», *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión vespertina del 24 de junio de 1997.

(90) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 47, 24 de junio de 1997 por la tarde, págs. 1865 ss.

(91) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 48, 25 de junio de 1997 por la mañana, págs. 1903 ss.

Finalmente, la responsabilidad político-institucional del Presidente de la República fue abandonada para adoptar el mismo artículo que en la vigente Constitución de 1947 de exclusiva responsabilidad penal (92).

Finalizado el debate de las enmiendas, se convocó a la CB para que el último día posible según la Ley constitucional de 24 de enero de 1997, el 30 de junio, se votara un texto final a partir de lo aprobado en las sesiones anteriores más algunos retoques de coordinación que se habían realizado (93). En lo referente a la forma de gobierno se planteó el problema de la contradicción entre lo dispuesto en el art. 72 (imposibilidad de disolver en los doce meses siguientes a las últimas elecciones parlamentarias) y en el art. 75 (posibilidad de disolver el Parlamento por el Presidente de la República recién elegido) si la elección del Presidente de la República se produjera antes del transcurso de un año de las últimas elecciones legislativas (94). El relator propuso, siguiendo el modelo portugués, reducir el plazo de la disolución del artículo 72 a seis meses, lo que solucionaba el problema al impedir el propio art. 72 las elecciones parlamentarias en los seis meses anteriores a las presidenciales (95), para, finalmente, aceptar las indicaciones de Calderisi (FI), Russo (SD) y Mattarella (PD) y plantear la imposibilidad de disolver en los seis meses siguientes a las anteriores elecciones parlamentarias, pero aumentando el plazo a doce meses si tal disolución fuera sucesiva a las elecciones presidenciales, lo que fue aceptado por las diversas fuerzas políticas y, finalmente, aprobado (96).

Terminada la redacción definitiva, se pasó a las declaraciones de voto y a la votación en la sesión vespertina del 30 de junio. Las posiciones tomadas por los diferentes Grupos parlamentarios fueron las siguientes: a favor del texto de reforma constitucional se pronunciaron los parlamentarios Boselli (socialista en SD), Buttiglione (CDU) —con reservas sobre el escaso poder del Presidente de la República—, Pieroni (Verdes), Casini (CCD), Marini (PD) —resaltando su coincidencia con el diseño de una Presidencia de la República con funciones de garantía y no de gobierno—, Nania (AN), Berlusconi (FI), Mussi (SD), Ossicini (Mixto) (97); en

(92) Elia (PPI) proponía una fórmula similar a la francesa, pero, ante la aceptación por el relator de la enmienda Pera de reproducir el actual artículo 90, retiró su enmienda: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 49, 25 de junio de 1997 por la tarde, págs. 1996 ss.

(93) Puede verse el nuevo texto completo en «Allegato-Testo della Commissione e proposte di coordinamento», *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión matutina del 30 de junio de 1997.

(94) Presidente D'Alema: *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 52, 30 de junio de 1997 por la mañana, págs. 2118-2119.

(95) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 52, 30 de junio de 1997 por la mañana, págs. 2118-2119.

(96) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 52, 30 de junio de 1997 por la mañana, págs. 2124-2125.

(97) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 53, 30 de junio de 1997 por la tarde, págs. 2152, 2152, 2159, 2160, 2165, 2168, 2171, 2173, 2175, respectivamente.

contra, Zeller (Sudtiroler Volkspartei) —partidario de un parlamentarismo racionalizado con moción de censura constructiva—, Rigo (autonomista veneto), D'Amico (RI) —por la incoherencia del sistema semipresidencial acogido—, Dondeynaz (valdostano), Cossutta (RC) —que fue el único Grupo que mantuvo una relación alternativa sobre toda la reforma— (98) y anunció su abstención Crucianelli (comunista unitario en SD) —especialmente, por la adopción del sistema semipresidencial— (99). Tras la toma de posiciones, se puso el texto de reforma constitucional a votación, siendo aprobado, en coherencia con las declaraciones de voto mayoritariamente favorables (100), y convirtiéndose en el Proyecto de Ley constitucional de revisión de la parte segunda de la Constitución, núm. 3931 de la Cámara de los Diputados y núm. 2583 del Senado.

A continuación se remitió a las Presidencias de la Cámara de los Diputados y del Senado el texto de reforma, una relación introductiva del Presidente de la CB D'Alema, las relaciones de los relatores sobre las diversas materias y la relación de minoría de RC (101).

5. LA FASE DE ENMIENDAS ABIERTA A TODOS LOS PARLAMENTARIOS (16 DE SEPTIEMBRE A 22 DE OCTUBRE)

Aprobado el Proyecto de Ley constitucional de reforma se estableció, como preveía la Ley de 24 de enero de 1997, un período para que los parlamentarios, ya no sólo los de la CB, pudieran presentar enmiendas sobre las que decidiría posteriormente la CB. Las enmiendas se presentaron en un número tan elevado (36.300 en la Cámara de Diputados, de las cuales 28.300 presentadas por la diputada Malvenda, y 3.600 en el Senado) que el Presidente de la CB, D'Alema, decidió establecer informalmente un Comité restringido denominado «Comité de redacción» que preparara el trabajo de la CB (102). Por ello, en su primera sesión tras el verano, el 16 de septiembre, la CB formalizó tal Comité de redacción, que se componía del

(98) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 53, 30 de junio de 1997 por la tarde, págs. 2148, 2150, 2157, 2160, 2163, respectivamente.

(99) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 53, 30 de junio de 1997 por la tarde, pág. 2180.

(100) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 53, 30 de junio de 1997 por la tarde, pág. 2183. Desgraciadamente, la edición en Internet de estas sesiones no recoge el resultado numérico de la votación. Según parece votaron a favor 51 parlamentarios, 9 lo hicieron en contra (RC, Occhetto-SD, Zeller-Sudtiroler Volkspartei, Dondeynaz-valdostano, D'Amico-RI y Rigo-socialista en SD) y 3 se abstuvieron (Fischella-AN, Crucianelli-comunista unitario en SD, Russo-SD), no asistiendo ni La Liga Norte ni T. Parenti (FI), dimisionaria en aquellos momentos: *La Repubblica*, edición Internet, 1 de julio de 1997.

(101) El texto completo puede verse en «Revisione della parte seconda della Costituzione», *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, 30 de junio de 1997.

(102) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 54, 16 de septiembre de 1997, págs. 2193-2194.

Presidente, de los Vicepresidentes, de los relatores y de un representante por Grupo Parlamentario (103).

En lo relativo a la forma de gobierno, la CB volvió a reunirse el 22 de octubre y tomando como referencia un nuevo texto reformulado por el Comité de redacción con pequeños cambios de detalle (104): por ejemplo, se sustituyó la expresión «miembros del Gobierno» por la de «ministros» (art. 69), las candidaturas presidenciales se podían presentar también por los Grupos Parlamentarios o por 500.000 electores además de los sujetos antes previstos (art. 70), se regulaban los supuestos de muerte de los candidatos presidenciales durante la campaña electoral (art. 70), se extendía a doce meses el período de distanciamiento entre elecciones parlamentarias y presidenciales (art. 73), se establecía como acto sin refrendo el veto presidencial también a los Decretos con valor de ley (art. 74), se regulaba con mayor detalle la responsabilidad penal del Presidente de la República (art. 75). En esta sesión del 22 de octubre, los debates y la aprobación de los artículos se realizaron en un tiempo mucho más breve que con anterioridad al verano. Sin embargo, hubo todavía modificaciones de cierto calado político. Fueron, finalmente, aprobadas la propuesta Passigli (SD) c-bis para formalizar el poder presidencial de requerir al Primer ministro la presentación de la cuestión de confianza, a lo que el relator había dado su conformidad al entender que podía ser necesario tal poder para los casos de Gobiernos minoritarios bloqueados que no presentaran la dimisión (105), las propuestas del relator de añadir como sujetos con capacidad de presentar candidaturas presidenciales a los Grupos Parlamentarios y a 500.000 electores (106), y la de prever los casos de muerte o impedimento permanente de un candidato presidencial (107).

6. EL TEXTO FINAL Y DEFINITIVO APROBADO POR LA CB EL 4 DE NOVIEMBRE DE 1997

Aprobadas todas las partes del proyecto de reforma constitucional, el Comité de redacción realizó una coordinación final sobre algunos pocos artículos (108) para

(103) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 54, 16 de septiembre de 1997, págs. 2194-2195.

(104) El texto completo puede verse en «Documenti esaminati nel corso della seduta di mercoledì 22 ottobre 1997-Articoli riformulati dal Comitato ristretto», *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, 22 de octubre de 1997.

(105) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 66, 22 de octubre de 1997, págs. 2634 ss.

(106) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 66, 22 de octubre de 1997, págs. 2649 ss.

(107) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 66, 22 de octubre de 1997, págs. 2649 ss.

(108) El texto puede verse en «Allegato Commissione bicamerale», *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, 4 de noviembre de 1997.

someterla a la decisión definitiva y última del pleno de la CB el 4 de noviembre. En esta última sesión, aunque no perteneciente en sentido estricto al tema de la forma de gobierno, pero sí muy relacionada con el mismo, fue muy debatida la decisión del Comité de redacción de establecer no un número fijo de diputados sino un abanico de 400 a 500 diputados (109), lo que finalmente fue aprobado por la CB (110). Además de lo anterior, fueron aprobadas todas las otras correcciones e incorporadas al texto (111).

El texto final y definitivo referido a la forma de gobierno fue el siguiente (112):

Título II EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Art. 64. El Presidente de la República es elegido por sufragio universal y directo.

Son electores todos los ciudadanos que hayan cumplido la mayoría de edad.

Art. 65. El Presidente de la República es el Jefe del Estado.

Representa la unidad de la Nación y garantiza su independencia e integridad.

Vigila el respeto a la Constitución.

Asegura el respeto a los tratados y a las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a organizaciones internacionales y supranacionales.

Art. 66. El Presidente de la República:

a) preside el Consejo Supremo para la política internacional y la defensa, instituido con ley aprobada por las dos Cámaras, y tiene el mando de las Fuerzas armadas;

b) nombra al Primer ministro, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones a la Cámara de los Diputados;

c) nombra y revoca a los ministros a propuesta del Primer ministro;

(109) *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 71, 4 de noviembre de 1997, págs. 2929 ss.

(110) Se pronunciaron en contra Servello y Selva (AN), Cossutta (RC), Grillo y Schifani (FI) y Russo (SD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 71, 4 de noviembre de 1997, págs. 2931, 2932, 2934, 2936, 2938 y 2939, respectivamente; a favor: Villone (SD), Boato (Verde.) y D'Amico (RI): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 71, 4 de noviembre de 1997, págs. 2934, 2936 y 2938; y se abstuvo Loiero (CCD): *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 71, 4 de noviembre de 1997, pág. 2937.

(111) El Presidente de la CB, M. D'Alema, declaró, sin votación alguna, que: «Se non vi sono obiezioni, si considerano approvate le proposte di coordinamento finora esaminate, come modificate. (Così rimane stabilito)», *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, sesión núm. 71, 4 de noviembre de 1997, pág. 2956.

(112) El texto ha sido traducido por el autor de este trabajo a partir de la versión italiana: «Allegato Commissione bicamerale: Testo approvato il 4 novembre 1997», *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali-Pleno*, edición Internet, 4 de noviembre de 1997.

- d) puede solicitar al Primer ministro que se presente ante la Cámara de los Diputados para verificar la subsistencia de la relación de confianza;
- e) autoriza la presentación a las Cámaras de los proyectos de ley del Gobierno;
- f) promulga las leyes. Puede, antes de la promulgación, solicitar una nueva deliberación, con mensaje motivado, a las Cámaras. Si las Cámaras aprueban nuevamente la ley, ésta debe ser promulgada;
- g) emana los decretos con valor de ley y los reglamentos del Gobierno. Puede solicitar su reexamen; si el Gobierno los aprueba nuevamente, el decreto o el reglamento deben ser emanados;
- h) convoca las elecciones a las Cámaras y señala su primera reunión;
- i) convoca el referéndum popular en los casos previstos en la Constitución;
- l) puede enviar mensajes a las Cámaras;
- m) declara el estado de guerra deliberado en el Parlamento en sesión conjunta;
- n) puede conceder la gracia y conmutar las penas;
- o) decreta los nombramientos previstos en la Constitución y en las leyes, que indican los casos en los cuales procede a propuesta del Gobierno;
- p) acredita y recibe a los representantes diplomáticos, ratifica los tratados internacionales, previa autorización, cuando sea necesaria, de las Cámaras.

Art. 67. El Presidente de la República es elegido por seis años. Puede ser reelegido una sola vez.

Puede ser elegido todo ciudadano que haya cumplido cuarenta años de edad y goce de los derechos civiles y políticos. El cargo es incompatible con cualquier otro y con cualquier actividad pública o privada.

El Presidente del Senado, el día nonagésimo precedente a la finalización del mandato, convoca la elección, que debe tener lugar en una fecha comprendida entre el día sexagésimo y el trigésimo precedente a la finalización del mandato.

Las candidaturas son presentadas por un grupo parlamentario de las Cámaras, o por quinientos mil electores, o por los parlamentarios, los representantes italianos en el Parlamento europeo, los consejeros regionales, los presidentes de las Provincias y los alcaldes, en número y según la modalidad que establezca la ley.

Los ingresos y los gastos para la campaña electoral, así como las participaciones en las transmisiones radiotelevisivas, son regulados por la ley con el fin de asegurar la igualdad de condiciones entre los candidatos.

Es elegido el candidato que haya obtenido la mayoría absoluta de los votos válidamente expresados. Si ningún candidato obtuviera la mayoría, se procede el decimocuarto día sucesivo a una segunda vuelta entre los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos.

En caso de muerte o impedimento permanente de uno de los candidatos, la ley establece el procedimiento para la sustitución y para el eventual aplazamiento de la fecha de la elección. Si tal caso se produce en el período comprendido entre la primera y la segunda vueltas, el procedimiento electoral se reabre y la nueva elección se convoca en una fecha comprendida entre el sexagésimo y el nonagésimo día sucesivo a la declaración de reapertura.

El Presidente de la República asume las funciones el último día de mandato del Presidente saliente, prestando juramento de fidelidad a la República y de observancia de la Constitución ante el Parlamento en sesión conjunta. En caso de elecciones por vacancia del cargo, el Presidente asume las funciones el séptimo día sucesivo al de la proclamación de los resultados electorales.

El procedimiento electoral y las otras modalidades de aplicación del presente artículo son reguladas con ley aprobada por las dos Cámaras.

Art. 68. La ley aprobada por las dos Cámaras prevé disposiciones aptas para evitar conflictos entre los intereses privados del Presidente de la República y los intereses públicos. A tal fin, la ley concreta las situaciones de inelegibilidad y de incompatibilidad.

El salario y la dotación del Presidente de la República son determinados por ley aprobada por las dos Cámaras.

Art. 69. Las funciones del Presidente de la República, en todos los casos en que éste no pueda cumplirlas, son ejercidas por el Presidente del Senado.

En caso de impedimento permanente o de muerte o de dimisión del Presidente de la República, el Presidente del Senado convoca en diez días la elección del nuevo Presidente de la República. La elección debe tener lugar en una fecha comprendida entre el sexagésimo y el nonagésimo día sucesivo a la verificación del deceso o de la declaración de impedimento. El impedimento permanente del Presidente de la República es declarado por unanimidad de un colegio compuesto por el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de los Diputados y el Presidente del Tribunal Constitucional.

Art. 70. El Presidente de la República puede, oídos los Presidentes de la Cámara de los Diputados y del Senado de la República, convocar las elecciones a la Cámara de los Diputados antes de su finalización ordinaria, en el caso de dimisión del Gobierno de acuerdo al artículo 74. La Cámara de los Diputados no puede ser disuelta en el último semestre del mandato del Presidente de la República. Si la finalización ordinaria se produce en tal período, es prorrogada la legislatura de la Cámara de los Diputados. Las elecciones a la nueva Cámara de los Diputados se celebran en los seis meses siguientes a la elección del Presidente de la República.

El poder anterior no puede ser ejercido en el año siguiente a las elecciones a la Cámara de los Diputados, salvo que se produzcan sucesivamente a la elección del Presidente de la República.

Si la finalización de la legislatura se produce en el penúltimo semestre del mandato del Presidente de la República, las elecciones a la Cámara de los Diputados son anticipadas el tiempo necesario para preceder en doce meses a la elección del Presidente de la República.

Art. 71. Los actos del Presidente de la República adoptados a propuesta del Primer ministro o de los ministros son refrendados por el proponente, que asume la responsabilidad.

No son refrendados el nombramiento del Primer ministro, la convocatoria de las elecciones de las Cámaras y la disolución de la Cámara de los Diputados, la convo-

catoria de los referendos en los casos previstos en la Constitución, el reenvío de las leyes, de los decretos con valor de ley y de los reglamentos, la promulgación de las leyes, el envío de mensajes a las Cámaras, los nombramientos que la Constitución atribuye al Presidente de la República y todos aquéllos para los que la ley no prevea la propuesta del Gobierno.

Art. 72. El Presidente de la República no es responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, salvo por alta traición o por violación de la Constitución.

En tales casos es acusado por el Parlamento en sesión conjunta, por mayoría absoluta de sus miembros. Por ley constitucional son regulados el procedimiento del enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional y las sanciones penales y constitucionales.

Por actos realizados fuera del ejercicio de sus funciones, el Presidente de la República responde penalmente, según el procedimiento establecido por ley constitucional, previa autorización otorgada por la mayoría absoluta de los componentes del Senado de la República. Son de aplicación a este caso las disposiciones del artículo 86 [procedimiento para levantar la inmunidad de los parlamentarios].

Título III EL GOBIERNO

Sección I: El Primer ministro y el Consejo de ministros.

Art. 73. El Gobierno de la República está compuesto por el Primer ministro y los ministros que forman conjuntamente el Consejo de ministros.

El Gobierno dirige la política nacional. Dispone de la administración y de las Fuerzas armadas, en el ámbito de las normas de la Constitución y de las leyes.

El Primer ministro dirige la acción del Gobierno, de la que es responsable. Mantiene la unidad de dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los ministros. Presenta a las Cámaras los proyectos de ley aprobados por el Consejo de ministros.

Los ministros dirigen los ministerios y las otras unidades administrativas de las que son encargados, en el marco de las directivas del Primer ministro. Responden individualmente de los actos de su competencia.

El ordenamiento de la Presidencia del Consejo de ministros, el número y las atribuciones de los Ministerios son regulados por el Gobierno con reglamentos, sobre la base de los principios establecidos por la ley.

Los Ministerios pueden establecerse en materias reservadas a la competencia del Estado.

La ley aprobada por las dos Cámaras regula la incompatibilidad entre el cargo en el Gobierno y los cargos o actividades públicas o privadas y establece las disposiciones aptas para evitar conflictos entre los intereses privados de los miembros del Gobierno y los intereses públicos.

Art. 74. El Primer ministro y los ministros, antes de asumir sus funciones, prestan juramento ante el Presidente de la República.

En los diez días siguientes a la formación del Gobierno, el Primer ministro expone ante las Cámaras su programa.

La Cámara de los Diputados expresa la censura al Gobierno mediante moción motivada suscrita por, al menos, un quinto de sus componentes y aprobada por mayoría absoluta en votación nominal por llamamiento. La moción no puede ser debatida antes del transcurso de tres días de su presentación. Tal término es de veinticuatro horas cuando la moción sea presentada con ocasión de la exposición programática del párrafo anterior.

No se admiten las mociones de censura individuales contra los ministros.

El Primer ministro presenta la dimisión del Gobierno al Presidente de la República en los casos siguientes:

- a) elección de la Cámara de los Diputados;
- b) derrota de la cuestión de confianza en la Cámara de los Diputados, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de los Diputados;
- c) aprobación de la moción de censura del tercer párrafo.

El primer ministro presenta también la dimisión del Gobierno en el momento de la asunción de funciones por el Presidente de la República.

Comportan la dimisión del Gobierno, la dimisión o la muerte del Primer ministro o su impedimento permanente certificado por los Presidentes de la Cámara de los Diputados y del Senado de la República.

Art. 75. El Primer ministro y los ministros, aun después de cesar en el cargo, son enjuiciados, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por la jurisdicción ordinaria, siempre que exista previa autorización del Senado de la República, de acuerdo a la norma establecida por ley aprobada por las dos Cámaras. (...)

Art. 80. La Cámara de los Diputados y el Senado de la República son elegidos por cinco años. (...).

7. CONSIDERACIONES FINALES

La opción final de la CB del 4 de noviembre de 1997 por el semipresidencialismo, aunque éste sea peculiar, debe conducir a realizar una valoración de la misma. En otro trabajo expuse ya extensamente mis preferencias por el semiparlamentarismo (113), por lo que mi valoración del sistema propuesto para Italia ha de ser forzosamente negativa (114).

(113) VÍRGALA (1995).

(114) Aún más cuando, como ha señalado MANZELLA, el semipresidencialismo está en Francia en su punto más bajo de rendimiento, oscilando entre el presidencialismo absoluto y una cohabitación conflictiva, con un Jefe del Estado y un Primer ministro, elegidos con programas diferentes, que se enfrentan por el poder y la legitimidad: MANZELLA (1997).

El semipresidencialismo es un sistema que, al margen de lo que luego depare la práctica política, crea ya, de por sí, una tensión latente en el Poder Ejecutivo al establecer dos figuras (Presidente de la República y Primer ministro) que lo comparan sin que estén claras las fronteras entre una y otra. El sistema puede ser modulado para que el Presidente de la República quede la mayor parte del tiempo alejado de la política activa, como en Portugal, o para que, por el contrario, ocupe la posición dominante en el Poder Ejecutivo, como en casi toda la V República francesa, pero no puede evitar que en determinados momentos existan fricciones que perjudiquen la actuación política nacional e internacional del Estado. Por otra parte, ese riesgo se acentúa en los casos de cohabitación en que conviven un Presidente de la República de una determinada ideología política y un Primer ministro de otra distinta, siendo necesario o que la Constitución haya restringido permanentemente los poderes del Presidente de la República (Portugal) o que la situación dure un período de tiempo escaso (Chirac o Balladur con Mitterrand) (115), ya que, si no, el enfrentamiento puede ser permanente. Finalmente, es un sistema en el que la responsabilidad política del Poder Ejecutivo puede quedar muy desdibujada. Si el Presidente de la República coincide ideológicamente con el Primer ministro, la única responsabilidad del primero será ante el electorado al finalizar su mandato y eso sólo en el primer mandato pues, normalmente, al final del segundo no suele permitirse la reelección. Si no existe coincidencia ideológica entre los dos cargos del Ejecutivo, cada uno de ellos intentará culpar al otro de los fracasos que se hayan producido (116). En todo

(115) Incluso en estos casos, el Presidente de la República los ha aprovechado para ganar popularidad con sus calculadas críticas, advertencias y reservas: por ejemplo, la negativa de Mitterrand a firmar en 1986 determinadas ordenanzas, lo que no podía hacer jurídicamente pero era una práctica constante desde 1960; la negociación entre las dos partes en el nombramiento de altos funcionarios: las intervenciones posteriores a los Consejos de Ministros y en los medios de comunicación; la participación en la política internacional ante la ausencia de desacuerdos profundos en la misma: PARODI (1997, 303-304).

(116) Sobre los problemas de la cohabitación puede verse la reciente recapitulación crítica realizada por el maestro G. VEDEL (1997b).

Si a lo anterior quiere añadirse una valoración política actual, pienso que son suficientemente reveladoras las recientes declaraciones periodísticas de Philippe Séguin, Presidente del RFR: «La cohabitación es un régimen detestable. Todo el mundo es consciente de ello: los protagonistas de la cohabitación, los primeros. Ahora mismo nos encontramos en un contexto radicalmente diferente a las experiencias precedentes: ya no es un período de transición, a la espera de una elección presidencial que permita, de una manera u otra, volver a poner los péndulos en hora. Esta vez, estamos en un sistema que se puede calificar de "derecho común", cuyo término serán las elecciones legislativas, y no las presidenciales; estamos en un esquema que puede durar cinco años y que, como circunstancia agravante, parte de un acto de disolución que ha dado un resultado diferente del que deseó la autoridad que lo llevó a cabo. Además, tengo la sensación de que el primer ministro busca progresivamente sacar provecho de la originalidad de esta situación para fijar un modo de relaciones con el presidente diferente al de las cohabitaciones precedentes. Tiene la ventaja. En los últimos seis meses ha habido primero un franqueo de la vieja regla de la unidad de palabra en el exterior. Después, mientras que hasta ahora se dejaba a los partidos la tarea de denunciar las carencias de las reglas de la cohabitación, ha habido este recuerdo de las disposiciones constitucionales por parte del primer ministro, en julio, en pleno Consejo de Ministros. Más tarde, esta intervención de Jospin [actual Primer ministro] en el congreso de Brest en la me parece que se desarrolla

caso, el Parlamento nunca puede actuar políticamente contra quien tiene una parte, reducida o inmensa según los casos, de las funciones dentro del Poder Ejecutivo, como es el Presidente de la República.

En el modelo aprobado por la CB italiana no se ha corregido ninguna de estas deficiencias. El Presidente de la República está definido como un Jefe del Estado neutral y de garantía (art. 65), pero, sin embargo, posee una importante parcela de poder dentro del Ejecutivo sin refrendo del Gobierno: nombramiento del Primer ministro, disolución de la Cámara de los diputados, convocatoria de referendos, veto legislativo, veto de los Decretos con valor de ley, etc. (art. 71). El Parlamento italiano no puede valorar políticamente esas actuaciones, ya que la única responsabilidad del Presidente de la República es por traición o por violación de la Constitución y se exige ante el Tribunal Constitucional (art. 72). Los electores pueden hacerlo pero sólo tras el primer mandato de seis años, ya que tras el segundo no hay posibilidad de reelección (art. 67).

En cuanto a la delimitación de funciones, la presidencia por el Jefe del Estado del Consejo Supremo para la política internacional y la defensa puede conducir a graves fricciones entre el papel que quiera jugar en esos campos el Presidente de la República y la dirección de la política nacional y de las Fuerzas Armadas asignada al Gobierno (art. 73). A lo anterior, se suma el que, a pesar de no otorgársele participación alguna en el Consejo de ministros, lo que le impediría ejercitar toda la dirección política si coincidiera ideológicamente con el Primer ministro (117), el Presidente de la República ha de autorizar la presentación de los proyectos de ley (art. 66.e), lo que puede permitirle paralizar la acción gubernamental si no está de acuerdo con la misma. Finalmente, en cuanto al reparto de funciones dentro del Poder Ejecutivo, ha de resaltarse también que el texto de la CB realiza una regulación muy esquemática del Gobierno (arts. 73-75) (118), definiendo muy genéricamente sus funciones («dirige la política nacional. Dispone de la administración y de las Fuerzas armadas»), lo que puede contribuir a que se produzcan fricciones con el Presidente de la República.

Por otro lado, el nombramiento del Primer ministro «teniendo en cuenta los resultados de las elecciones a la Cámara de los diputados» no aporta nada ya que, en todo caso, si una coalición posee la mayoría absoluta, el Presidente de la República tendrá que nombrar a su líder como Primer ministro, y si ninguna coalición posee tal mayoría, el Presidente de la República tendrá que realizar sus funciones de mediador entre las fuerzas políticas hasta conseguir la formación de un Gobierno. Lo diga o no la Constitución, el Presidente de la República ha de tener en cuenta el

una especie de teoría consular, la teoría de las "dos cabezas" del Ejecutivo. Es evidentemente una evolución inaceptable. En el espíritu de nuestras instituciones, el primer ministro sigue siendo el primer ministro del presidente de la República»: Entrevista en *El País*, 11 de diciembre de 1997, pág. 8.

(117) PASQUINO (1997b, 691).

(118) Lo que ha sido norma en el constitucionalismo europeo, pero que es difícilmente entendible en una Constitución para el año 2000, por la importancia del órgano en la actualidad.

resultado de las elecciones parlamentarias, pues, en caso contrario, el Parlamento podría censurar en cualquier momento a un Gobierno formado al margen de la mayoría (art. 74).

Como conclusión final, he de decir que confío en que la discusión en las dos Cámaras parlamentarias, que comenzará el 26 de enero de 1998 y que probablemente dure más de un año, permita, si no cambiar la forma de gobierno elegida, sí, por lo menos, mejorarla técnicamente.

8. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- AA. VV.: «Questionario: la forma di governo in transizione», *Quaderni Costituzionali*, 1995, 2: 211-256.
- AA. VV.: «Tavola rotonda-Leggi elettorali e sistema istituzionale: prospettive e problemi», *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, 1: 1-41.
- AGUILERA DE PRAT, C. R.: «Ambigüedades de la transición italiana», *Revista de Estudios Políticos*, 1995, 89: 81-118.
- BARBERA, AUGUSTO: *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991a.
- «Il Giano del presidenzialismo», *Democrazia e diritto*, 1991b, 4: 163-173.
- «Dentro la "Rivoluzione costituzionale"», *La rivoluzione costituzionale*, de Carlo Fussaro, Rubbetino, 1993, 15-33.
- *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*. Coordinador, Maggioli, Rimini, 1994a.
- «Transizione alla democrazia maggioritaria? Riflessioni in due puntate», *Quaderni Costituzionali*, 1994b, 3: 373-389.
- «Le riforme istituzionali possibili. Intervista con Augusto Barbera a cura di Gianfranco Polillo», *Pol.is*, 1996a, 2-3: 5-12.
- «La seconda volta del maggioritario: un bipolarismo compiuto?», *La seconda volta del maggioritario*, de A. BARBERA, S. BONFIGLIO y S. CECCANTI, Philos, Roma, 1996b, 11-22.
- «Intervento sulla "forma di governo"», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 115: 19-33.
- BELTRÁN DE FELIPE, M.: «La nueva ley electoral italiana (Ley de 25 de marzo de 1993 núm. 81 de elección directa de los Alcaldes y Presidentes provinciales)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1993, 259: 583-597.
- BETTINELLI, ERNESTO: «Avventure costituzionali e riforme costituzionali», *Democrazia e Diritto*, 1995, 3/4: 265-278.
- BONFIGLIO, SALVATORE: «Il Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana: né notaio né capo politico, ma "potere neutro" in senso attivo», en *La seconda volta del maggioritario*, de A. BARBERA, S. BONFIGLIO y S. CECCANTI, Philos, Roma, 1996, 41-50.
- BUZZANCA, SILVIO: «Bicamerale, oggi si chiude, ultimi fuochi anche nel Pds», *La Repubblica*, edición Internet, 1997, 30 de junio.
- CAPORALE, ANTONELLO: «Ulivo, tutti contro tutti», *La Repubblica*, edición Internet, 1997, 5 de junio.
- CASSESE, SABINO: «Dove va la Costituzione italiana», *Il Mulino*, 1997, 370: 320-327.
- CECCANTI, STEFANO y FABBRINI, SERGIO: «Transizione verso Westminster? Ambiguità e discontinuità nella formazione del Governo Berlusconi», en *L'alternanza inattesa. Le elezioni*

- del 27 marzo 1994 e le loro conseguenze*, editado por Gianfranco Pasquino, Rubettino, 1995, 257-284.
- CECCANTI, STEFANO: *Le istituzioni della democrazia*, Roma, Dehoniane, 1991.
- «Art. 18. Mozione di sfiducia», en *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, coordinado por A. BARBERA, Maggioli, Rimini, 1994, 138-145.
 - «Una bicamerale in chiaroscuro», *Quaderni costituzionali*, 1995a, 2: 317-333.
 - «Istituzioni e società: dinamiche della crisi», *Appunti di cultura e di politica*, 1995b, 3: 33-44.
 - «I tormenti della giovane "gauche"», *Ideazione*, 1996a, 3: 125-140.
 - «Il sistema semipresidenciale francese: cosa dice la Costituzione, come funziona nella realtà», en *Semipresidencialismo. Analisi delle sperienza europee*, por S. CECCANTI, O. MASSARI y G. PASQUINO, Il Mulino, Bologna, 1996b, 55-98.
 - *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI: *I precedenti parlamentari: La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XI legislatura-COMMISSIONE DE MITA-IOTTI*, Roma: Parlamento italiano (Internet), 1997a.
- *I precedenti parlamentari: Il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali nominato nella XII legislatura-COMITATO SPERONI*, Roma: Parlamento italiano (Internet), 1997b.
 - *Legge costituzionale, 24 gennaio 1997, n. 1, istituzione di una commissione parlamentare per le Riforme istituzionali*, Roma: Parlamento italiano (Internet), 1997c.
- DE GREGORIO, CONCITA: «Che problema, abbiamo vinto», *La Repubblica*, edición Internet, 1997, 5 de junio.
- DELL'ACQUA, CESARE: «Sulla crisi del Parlamento», *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, 1996, 113-114: 5-18.
- DUVERGER, MAURICE: «Le nuove frontiere della democrazia», *Intervento al 53.º Congresso della Federazione Universitaria Cattolica Italiana-Firenze, 17 aprile 1996*. Publicado posteriormente en *Rassegna parlamentare* núm. 2, 1996 (traducción, integración del texto con las observaciones orales realizadas en el Congreso, y notas de Stefano Ceccanti) [He manejado la copia mecanografiada enviada al Congreso y proporcionada por el traductor del artículo, Stefano Ceccanti], 1996a.
- «Los nuevos regimenes semiparlamentarios», *El País*, 1996b, 29 de mayo: 13-14.
 - «Les monarchies républicaines», *Pouvoirs*, 1996c, 78: 107-120.
- GEREMICCA, FEDERICO: «"Io non potevo fare di più", la solitudine di D'Alma», *La Repubblica*, edición Internet, 1997, 5 de junio.
- LANCHESTER, FULCO: «Riflessioni sulle innovazioni istituzionali ed i pericoli delle "democrazie a basso rendimento"», *Politica del Diritto*, 1995, 2: 145-182.
- LANZALACO, LUCA: «Ingegneria o fisiologia istituzionale: riflessioni sulle riforme in Italia», *Il Mulino*, 1996, 368: 1043-1057.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: «Un comentario al informe de la *Commissione Bozzi* (La relación conclusiva de la Comisión Bicameral del Parlamento italiano para la reforma constitucional de 29 de enero de 1985)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1987, 21: 137-174 (publicado también en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988).
- LUCIANI, MASSIMO: «Riforme elettorali e disegno costituzionale», *Politica del Diritto*, 1995, 2: 183-207.

- MANZELLA, ANDREA: «Strada nuova, nome sbagliato», *La Repubblica*, edición Internet, 1997, 5 de junio.
- MARRONI, STEFANO: «Occhetto all'attacco, "Bicamerale, ha vinto il progetto di Craxi"», *La Repubblica*, edición Internet, 1997, 30 de junio.
- MARTÍN CUBAS, J.: «Sistema electoral y sistema de partidos en Italia», en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, 1997, II: 1023-1042.
- PARODI, JEAN-LUC: «Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane: un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République», *Revue Française de Science Politique*, 1997, 3-4: 292-312.
- PASQUINO, GIANFRANCO: «Elogio dei ribaltoni», *Il Mulino*, 1997a, 369: 93-101.
— «Dal premierato forte al semipresidencialismo debole», *Il Mulino*, 1997b, 372: 685-693.
- PÉREZ AYALA, A.: «Transición política y reformas institucionales en Italia», *Revista de Estudios Políticos*, 1997, 95: 177-217.
- PICIACCHIA, PAOLA: «Dal dibattito sulle riforme all'istituzione della Commissione bicamerale», *Il Politico*, 1997, 1: 47-90.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI: *Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 1994*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.
- PRESNO LINERA, M. A.: «La reforma institucional italiana», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1994, 18: 119-180.
- PROSPERO, MICHELE: «Le ideologie del maggioritario», *Democrazia e diritto*, 1995, 3/4: 209-238.
- ROSTI, MARZIA: «Italia: ¿qué tipo de presidencialismo? Un debate aplazado momentáneamente», *Sistema*, 1997, 138: 119-127.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.: «El ordenamiento de la autonomía local en Italia y la reforma del sistema electoral», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, 37: 57-83.
- SARTORI, GIOVANNI: «Elogio del semi-presidencialismo», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1995, 1: 3-20.
- TROILO, SILVIO: «Alla continua ricerca della governabilità: la forma di governo proposta del "Comitato Speroni"», *Quaderni costituzionali*, 1996, 3: 517-534.
- VASALLO, SALVATORE: «Art. 5. Modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti», en *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, coordinado por A. BARBERA, Maggioli, Rimini, 1994a, 50-63.
— «Art. 6. Elezione del sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti», en *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, coordinado por A. BARBERA, Maggioli, Rimini, 1994b, 63-70.
— «Art. 7. Elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti», *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, coordinado por A. BARBERA, Maggioli, Rimini, 1994c, 70-82.
— «Art. 8. Elezione del presidente della provincia», *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, coordinado por A. BARBERA, Maggioli, Rimini, 1994d, 82-87.
— «Art. 9. Elezione del consiglio provinciale», en *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, coordinado por A. BARBERA, Maggioli, Rimini, 1994e, 87-94.

- VEDEL, GEORGES: «Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux Commissions», *Revue Française de Science Politique*, 1997a, 3-4: 313-335.
- «Variations et cohabitations», *Pouvoirs*, 1997b, 83: 101-129.
- VÍRGALA FORURIA, E.: «La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos* 1995, 89: 119-164.
- VOLPI, MAURO: «Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali», *Quaderni costituzionali*, 1997, 2: 247-281.