

# PAPEL Y FUNCIONES DEL GOBIERNO EN ITALIA. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS (\*)

Por GIANCARLO ROLLA

## SUMARIO

1. LA RELEVANCIA DE LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES EN LA EVOLUCIÓN DE LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO EN ITALIA.—2. LA FALLIDA REVISIÓN DE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DEL GOBIERNO.—3. LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA PRIMARIA SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y LA NATURALEZA DEL GOBIERNO.

### 1. LA RELEVANCIA DE LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES EN LA EVOLUCIÓN DE LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO EN ITALIA

Un observador externo que quiera comprender la evolución y la transformación que han caracterizado la forma de gobierno en Italia se encuentra ante una seria dificultad interpretativa, que afecta tanto al análisis del proceso de actuación del texto constitucional, como a la valoración de la situación presente.

Con relación al primer aspecto, es necesario advertir previamente que la mera lectura de las disposiciones resulta del todo inadecuada para comprender la posición que efectivamente ocupa el Gobierno dentro de la forma de gobierno parlamentaria racionalizada; y ello tanto por la contradictoriedad de algunas formulaciones del texto constitucional como, sobre todo, por el amplio espacio que el texto de la Constitución dejado a su posterior desarrollo a través de costumbres, convenciones y prácticas constitucionales. Es más, en este contexto no favorable (de modo correcto, en nuestra opinión) a una apremiante actividad de codificación (1), la evolución del

---

(\*) Se incluyen a continuación cuatro ponencias presentadas en el encuentro sobre el *Gobierno* celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid en el marco de un convenio con la Universidad de Siena, el día 2 de noviembre de 1999 (Proyecto SEC 1998-0430).

(1) Sobre la codificación, véase: COSTANZO: *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Nápoles, 1999. En cambio, respecto de la relevancia de las fuentes convencionales en el funcionamiento de los órganos constitucionales titulares del *indirizzo politico*, ver: RESCIGNO: *Le convenzioni costituzio-*

papel y de las funciones del Gobierno —especialmente en sus relaciones con el Parlamento— no ha tenido lugar de modo lineal, sino siguiendo un recorrido tortuoso, fuertemente influenciado por las características del sistema político y sus diversas fases.

En los ordenamientos constitucionales de democracia parlamentaria la organización del Gobierno ha oscilado, en general, entre la dirección colegiada y la monocrática. Según el primer modelo, el Presidente del Consejo se sitúa, respecto de los Ministros, como un *primus inter pares*, siendo el órgano colegiado la sede efectiva de las decisiones políticas y administrativas. En cambio, conforme al criterio de la dirección monocrática, el Presidente del Consejo de ministros adquiere una capacidad autónoma de dirección de la política, que se manifiesta particularmente: a) ejercitando un poder de dirección y revocación respecto de los Ministros, b) recibiendo directamente la confianza del Parlamento en la investidura, c) teniendo bajo su dependencia un aparato administrativo propio y bien organizado.

La experiencia constitucional también revela la existencia de formas mixtas, dentro de las cuales un principio convive con el otro. No obstante, la tendencia predominante se propone reforzar los poderes de dirección del órgano monocrático, aun conservando el carácter colegiado del Gobierno (2).

En la experiencia italiana, el contraste entre la tendencia a la colegialidad y la inclinación hacia la dirección monocrática de la acción del Gobierno ha sufrido di-

---

*nali*, Padua, 1972; IDEM: «Ripensando le convenzioni costituzionali», *Pol. dir.*, 1997, págs. 499 y ss.; MANNINO: «Prime considerazioni in tema di convenzioni costituzionali», *Rass. Parl.*, 1998, págs. 849 y ss.; PIERANDREI: «La Corte costituzionale e le "modificazioni" tacite della Costituzione», *Scritti di diritto costituzionale*, I, Turín, 1965, págs. 105 y ss.; TREVES: «Le convenzioni costituzionali», *Encl. dir.*, X, págs. 527 y ss.; BARTOLE: «Le convenzioni della costituzione tra storia e scienza politica», *Il Politico*, 1983, págs. 251 y ss.; ZAGREBELSKY: «Convenzioni costituzionali», *Encl. giuridica*, IX, Roma, 1998; BIFULCO: «Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali», *Dir. e soc.*, 1992, págs. 31 y ss.

(2) En cuanto a la posición del Gobierno en los ordenamientos constitucionales contemporáneos véase: CASSESE: «Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo», *Quaderni cost.*, 1993, págs. 141 y ss.; BONANNI: *Governo, Ministri, Presidente. Tre esecutivi europei*, Milán, 1978; AA.VV.: *Costituzione e struttura del governo negli Stati di democrazia parlamentare*, Padua, 1982; PEGORARO-BALDINI: «Costituzioni e qualificazioni degli ordinamenti (Profili comparatistici)», *Diritto e società*, 1997, págs. 117 y ss.; AA.VV.: «Into the new millenium: the role of government and parliaments», *Parlamentarin*, 1998, págs. 9 y ss.; PENSOVECCHIO LI BASSI: *Gli organi di governo nelle Costituzioni europee degli anni 1975-1978*, Turín, 1998; VOLPI: *Forme di governo e revisione costituzionale*, Turín, 1998; IDEM: «Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali», *Quad. Cost.*, 1997, págs. 247 y ss.; GAMBINO: *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; MEZZETTI-PIERGIGLI: *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Turín, 1997; AA.VV.: *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996; RINELLA: *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, Turín, 1997.

Acetca de la comparación entre los principales modelos, véase por último: WOHLÉN: «Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos», *Revista de Estudios Políticos*, 1998, págs. 161 y ss.

versas oscilaciones, conctadas con las etapas más significativas de nuestra historia constitucional.

Durante el tránsito de la forma de gobierno constitucional pura a la parlamentaria se desarrolló la posición del Consejo de ministros, ampliando sus propias competencias conforme se iba consolidando la forma de gobierno parlamentaria. En esta fase, el Gobierno advirtió la necesidad, por un lado, de estructurarse como auténtico poder constitucional, dotándose de una sede decisoria que fuese expresión de los distintos intereses prevalentes, y capaz de dirigir de manera coordinada la actuación pública; por otro lado, de hacer concurrir a todos los Ministros en la expresión de la voluntad del órgano, implicándoles tanto en su calidad de titulares de los ministerios, como en cuanto destacadas personalidades de la mayoría parlamentaria. En este contexto, el Consejo de ministros, aun no estando previsto en el Estatuto Albertino, encontró un reconocimiento legislativo formal —primero con el Real Decreto núm. 1122 de 1850, después con el Real Decreto núm. 466 de 1901.

Con el paso del Estatuto Albertino al Estado totalitario se asistió a una doble tendencia concomitante: una, dirigida a incrementar los poderes normativos del Gobierno, comenzando así un proceso de erosión de la primacía de la ley parlamentaria; otra, tendente a potenciar el papel de guía del ejecutivo del Presidente del consejo, iniciándose una sustitución de la tarca original del Jefe del Estado —al cual, según el Estatuto, correspondía el poder ejecutivo— por las actuales funciones del Jefe del Gobierno. Son expresiones de estas orientaciones la Ley núm. 100 de 1926, sobre la facultad del poder ejecutivo de emanar normas jurídicas, y la Ley núm. 2263 de 1925 sobre las atribuciones y prerrogativas del Jefe del Gobierno, Primer Ministro y Secretario de Estado.

El debate en la asamblea constituyente se vio impulsado por dos corrientes contrapuestas. La voluntad de reacción contra la experiencia del fascismo inducía a mirar con desconfianza un excesivo reforzamiento de la posición del Presidente del Consejo en perjuicio del Consejo de Ministros; mientras que, en sentido opuesto, el temor a diseñar una institución que reprodujese los límites del período prefascista conducía a revalorizar los poderes de dirección y de unificación del Presidente del Consejo.

Divididos entre estas exigencias y preocupaciones diferentes, los constituyentes no codificaron un modelo unívoco, prefiriendo crear una estructura compuesta, dentro de la cual convivía tanto el espíritu presidencialista —favorable a evidenciar la posición de supremacía del Presidente del Consejo— como el colegiado —inclinado hacia la defensa de la posición central del Consejo de ministros y de la *par condicio* de todos sus componentes—. Las disposiciones constitucionales sobre esta materia son limitadas y se pueden reconducir sintéticamente: *a)* a la introducción del principio de responsabilidad política del Gobierno respecto del Parlamento, *b)* a la atribución al Presidente de la República del poder de disolución de las asambleas legislativas, *c)* al reconocimiento de la colegialidad como regla general en la actividad del gobierno, *d)* a confiar a la figura del Presidente del Consejo de ministros el poder de dirección de la actividad de gobierno, con el fin de asegurar la unidad del *indirizzo*

*político, e)* a la previsión de la reserva relativa de ley en materia de organización de la estructura del Gobierno y de los concretos ministerios.

Puede considerarse que el modelo de Gobierno delineado por los arts. 92 y 95 de la Constitución representan, respecto de la experiencia de los periodos estatutario y fascista, un *tertium genus*. El primero no admitía la posibilidad de un papel autónomo del Presidente del Consejo, considerado un *primus inter pares*, y del que destacaba sólo en su calidad de presidente del órgano colegiado; el segundo anulaba materialmente la sede colegiada, al trasladar el centro del circuito decisorio hacia el órgano monocrático representado por el Jefe del Gobierno. No obstante, la Constitución intenta una difícil mediación entre tendencias monocráticas y colegiadas, diferenciando los poderes de los órganos que componen el Gobierno también en razón de las diversas fases de la vida del mismo. Por ejemplo, en el curso de la formación del Gobierno el Presidente del Consejo puede desarrollar un papel activo de búsqueda del consenso (de cara a la constitución de una mayoría parlamentaria) y tiene la competencia de negociar las orientaciones del nuevo Gobierno. En la fase de determinación del *indirizzo* político y administrativo, por el contrario, emerge la posición central del Consejo de ministros, el cual, dada su dimensión colegiada, resulta el órgano más adecuado para interpretar las orientaciones de la mayoría y para traducirlas en voluntades jurídicas del Estado, asegurando el *continuum* entre Gobierno y Parlamento. Finalmente, en la fase de ejecución política se hace indispensable asegurar una unidad de *indirizzo* y una fuerte coordinación, evitando que se impongan tendencias centrífugas y particularistas: de ahí la necesidad de revalorizar la posición del Presidente del Consejo de ministros, al que compete —según establece el art. 95 de la Constitución— dirigir la política general y mantener la unidad de *indirizzo* (3).

En otras palabras, la acentuación del principio de la dirección colegiada o monocrática, lejos de resultar predeterminada, varía en función de la actividad del Gobierno. La gradación entre las fases en las que se realiza la supremacía del órgano colegiado o del órgano monocrático se remite a la elaboración de concretas convenciones constitucionales y se condiciona por el grado de cohesión de la mayoría política que le otorgue la confianza en el Parlamento.

Puesto que la intervención del profesor Pitruzzella, que sigue a estas breves consideraciones introductorias (4), ofrece un análisis puntual de las principales fases que han singularizado la transformación de la posición y del papel constitucional del Gobierno en Italia (5), me interesa —de forma más limitada— subrayar como tal

---

(3) Respecto a la interpretación de las decisiones adoptadas por la Constitución sobre la estructura del Gobierno, véase: CUOCOLO: *Il governo nel vigente ordinamento italiano*, Milán, 1959; CUOMO: *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Nápoles, 1957; FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milán, 1973; CALANDRA: *Il governo della Repubblica*, Bolonia, 1986; RUGGERI: *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milán, 1981.

(4) Ver: PITRUZZELLA.

(5) Sobre la evolución del papel del Gobierno en Italia, véase a título ejemplificativo: PITRUZZELLA:

proceso fue, si no deseado, sí claramente provocado por las decisiones normativas adoptadas por nuestros constituyentes y por las estrategias institucionales intentadas por las principales fuerzas políticas en orden a la organización y las relaciones entre poderes del Estado.

Con este propósito, no debe olvidarse que, en la fase de transición a la democracia, los partidos políticos italianos y los españoles se movieron influenciados por preocupaciones diferentes (6). El Parlamento español, escarmentado de las divisiones y laceraciones producidas —en la estructura social e institucional del país— por la guerra civil y la consiguiente instauración de la dictadura franquista, se propone edificar un sistema que, consintiendo el funcionamiento de una democracia gobernante, favoreciese la estabilidad de la acción de gobierno e impidiese que los contrastes entre las fuerzas políticas o entre partidos pudiera paralizar el normal funcionamiento de las instituciones políticas. Tal objetivo —si no nos equivocamos— se consideró absolutamente prioritario y el sistema se abrió sin vacilaciones a la introducción de mecanismos tendentes, no sólo a reforzar el papel del Gobierno, sino también a preservarlo de posibles crisis en aquellas hipótesis en las que aparecía más débil (7).

Para los constituyentes italianos, por el contrario, la principal preocupación era más bien la de conferir estabilidad, aun antes que al Gobierno, al ordenamiento republicano en desarrollo (a sus instituciones y a los valores fundamentales), y ello sólo se consideraba posible una vez superado aquel déficit de representatividad social que había determinado, a principios de siglo, la crisis de las instituciones liberales y su degeneración durante el fascismo. Por ello, en la organización constitucional se primaron aquellos instrumentos tendentes a promover el pluralismo político, a

---

*Costituzione e governo*, Palermo, 1982; IDEM: *Il presidente del consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padua, 1986; PINELLI: «Problemi e prospettive della forma di governo», *Diritto Pubblico*, 1997, págs. 709 y ss.; MERLINI: *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo*, Turín, 1997; LABRIOLA, *Il governo della Repubblica. Organi del governo*, Rímíni, 1989; CAPOTOSTI: «Governo», *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1998; GIOCOLI NACCI: *Articolazioni interne del governo*, Turín, 1995; MAGIAMELI: «La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito», *Germania ed Italia*, Turín, 1998; ANDREANI: *Crisi e metamorfosi del potere esecutivo*, Milán, 1999; AA.VV.: «La forma di governo dell'Italia odierna», *Quaderni cost.*, 1991; AA.VV.: «La forma di governo in transizione», *Quaderni cost.*, 1995; CHELI: «La forma di governo italiana nella prospettiva storica», *Rass. Parl.*, 1998, págs. 287 y ss.; D'ANDREA: «La forma di governo tra evoluzione della prassi e progetto di riforma», *Rass. Parl.*, 1998, págs. 303 y ss.

Para una comparación entre la experiencia italiana y la española, ver: AA.VV.: *La forma di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milán, 1991.

(6) Sobre este punto, permítaseme recordar las consideraciones desarrolladas en: ROLLA: «La influencia de la Constitución española en el debate sobre la reforma de la Constitución en Italia», *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1998.

(7) Acerca de las decisiones de los constituyentes españoles en materia de organización y poderes del Gobierno, ver: BLANCO VALDÉS: *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Turín, 1999, pág. 96; FERNÁNDEZ SEGADO: *El sistema constitucional español*, Madrid, 1992, págs. 664 y ss.; ALZAGA VILLAAMIL: «I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento», en *Il X Anniversario della Costituzione spagnola*, Siena, 1989, págs. 69 y ss.

reconocer el papel de los partidos en la formación de la voluntad política del Estado y a potenciar el principio de colegialidad y las sedes asamblearias. A partir de esta clave interpretativa resultan más fácilmente comprensibles, por ejemplo, las razones que han presidido las diversas soluciones relativas a la organización del Gobierno y a la regulación de sus relaciones con el Parlamento; o sobre la distinta función atribuida a los partidos políticos, que para el art. 6 de la Constitución española son «manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política», mientras que el art. 49 de la Constitución italiana los considera el instrumento a través del cual los ciudadanos pueden participar en la determinación de la política nacional (8).

## 2. LA FALLIDA REVISIÓN DE LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DEL GOBIERNO

La lectura de la situación actual puede resultar confusa para un observador externo, si no se observan algunas advertencias preliminares. Si simplemente tomásemos en consideración el desarrollo del debate sobre las reformas constitucionales, iniciado ya hace algunas legislaturas, y el resultado de las concretas propuestas formuladas, parecería natural interpretar la realidad italiana en términos de estancamiento, inmovilismo e incapacidad de modernizar el sistema constitucional, adecuando la estructura del Gobierno a los problemas suscitados por la sociedad contemporánea y el contexto europeo. En cambio, si se analizan las reformas legislativas aprobadas por el Parlamento a lo largo de este último decenio, y más concretamente en estos tres últimos años, el juicio debe ser modificado: Italia, bajo esta perspectiva, se puede considerar —respecto de la posición del Gobierno— un fecundo «laboratorio» de innovaciones administrativas e institucionales, un «observatorio» privilegiado para el estudioso extranjero, atento a los rasgos del derecho comparado.

En otras palabras, para comprender las transformaciones que están afectando al Gobierno en Italia, el constitucionalista no puede limitarse a tomar en consideración el plano estrictamente constitucional —caracterizado por una desoladora inactividad

---

(8) Respecto de la diversa posición constitucional de los partidos en ambos ordenamientos, véase para el caso español: BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, Madrid 1990; DE OTTO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, 1985; GONZÁLEZ ENCINAR: *Derecho de partidos*, Madrid, 1992; RAMÍREZ: *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, 1989; IDEM: *Sistema de partidos en España*, Madrid, 1991; RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Madrid 1989.

En cuanto a los partidos políticos italianos, ver: MARTINES: *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche*, Milán, 1957; ROSSANO: *Partiti e Parlamento*, Nápoles 1972; GAMBINO: *Partiti politici e forma di governo*, Nápoles, 1977; PINELLI: *Disciplina e controllo sulla «democrazia interna» dei partiti*, Padua, 1984; BONFIGLIO: *Forme di governo e partiti politici*, Milán, 1993; MESSERI: «Legitimidad, legitimación y partidos políticos en Italia», *Revista de Estudios Políticos*, 1998, págs. 75 y ss.

y pobreza de propuestas resolutorias—, sino que debe desviar más bien su atención hacia el examen de las múltiples novedades que singularizan nuestro panorama legislativo. No obstante, resulta evidente que ambos planos no pueden permanecer indefinidamente ajenos: de hecho, las reformas legislativas y administrativas, en cuanto suponen una innovación, deben siempre moverse dentro del marco delineado por el texto constitucional y, consiguientemente, su capacidad de modernización del sistema acabará por encontrar un límite insuperable en el carácter rígido de la Constitución. O, dicho de otro modo, se llegará a una situación en la cual una interpretación, aun siendo extensiva y evolutiva, del texto constitucional, ya no consentirá la modificación del sistema en vía de normación primaria, sin conducir finalmente a una revisión constitucional.

Para reflexionar sobre la experiencia de los intentos de reforma constitucional emprendidos en estos últimos años, debe prestarse una atención especial al hecho de que las propuestas de revisión constitucional hayan permanecido como tales, sin lograr completar su propio *iter* (9). No hay duda de que Italia está viviendo una delicada fase de «bloqueo» constitucional y la preocupación se acentúa por la circunstancia de que, por una parte, nadie niega no sólo la oportunidad, sino incluso la necesidad de introducir correctivos sustanciales al texto aprobado en 1947; y de que por otra parte, en un intento de facilitar el cambio del texto constitucional (10), se han introducido procedimientos derogatorios de revisión constitucional. El asunto en sí testimonia una sustancial incapacidad de autorreforma del sistema político; juicio que se ve reforzado por la consideración de que los éxitos tampoco han sido mayores tras los múltiples intentos del pasado reciente (11).

---

(9) Sobre la problemática más reciente de la revisión constitucional en Italia, véase: RESCIGNO: «Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?», *Diritto Pubblico*, 1997, págs. 603 y ss.; PACE: *La causa della rigidità costituzionale*, Padua, 1994; IDEM, «Brevi note sulla sostanziale conferma dell'art. 138 Cost. nel progetto della Bicamerale», *Giur. Cost.*, 1997, págs. 4199 y ss.; IDEM: «L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale», *Quad. Cost.*, 1997, págs. 7 y ss.; AA.VV.: *La riforma costituzionale*, Padua, 1999; RIPEPE-ROMBOLI, *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Turin, 1995; AA.VV.: *Origine, valore e attualità della Costituzione nella prospettiva europea*, Florencia, 1998; AZZARITI: «Considerazioni attuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale», *Pol. Dir.*, 1998, págs. 75 y ss.

(10) Véase: PACE: «Processi costituenti italiani, 1996-97», *Diritto Pubblico*, 1997, págs. 581 y ss.; DI GIOVINE, «Note sulla legge costituzionale n.1 del 1997», *Quad. Cost.*, 1997, págs. 381 y ss. Para posteriores indicaciones se reenvía a: ROLLA: «Crónica sobre la reforma institucional en Italia», *Teoría y realidad constitucional*, 1998, págs. 223 y ss.

(11) Se considera, de hecho, que ya durante la IX legislatura, se había instituido en 1983 una Comisión parlamentaria para las reformas institucionales, la llamada «Comisión Bozzi», que en 1985 presentó algunas propuestas que no surtieron ningún efecto concreto. También la XI legislatura pareció abrirse teniendo como idea de fondo la reforma constitucional: ya en 1991 el Presidente de la República Cossiga había enviado un mensaje a las Cámaras para invitar al Parlamento a iniciar las reformas, indicando incluso los procedimientos para alcanzarla. En 1992, el nuevo Presidente de la República Scalfaro subrayaba en un mensaje la exigencia de instituir una nueva Comisión para la reforma, que vio la luz el 23 de julio de 1992 (Comisión Iotti-De Mita) e inició sus trabajos en septiembre de ese mismo año. En un primer momento su actividad se concibió enfocada a la aprobación de una serie de principios directivos para la

La valoración, por otra parte, tampoco resulta más positiva si pasamos de las consideraciones sobre el desarrollo procedimental a los contenidos de las propuestas de revisión constitucional. Estas últimas, ante todo, revelan una cierta disociación entre las elaboraciones doctrinales, el debate político general y las formulaciones técnicas de los articulados normativos.

Los objetivos políticos mayoritarios surgidos durante los trabajos de la Comisión bicameral para las reformas institucionales pueden sintetizarse en la voluntad de realizar un sistema político bipolar —esto es, fundado en dos tendencias políticas contrapuestas, aunque formadas en su interior por una pluralidad de fuerzas políticas expresivas del rico pluralismo social y político italiano— y unívoco en la elección de una mayoría política —de tal manera que del resultado electoral surja con claridad una mayoría política, capaz de agotar la legislatura, sin que se produzcan cambios de mayoría no validados previamente por el cuerpo electoral—. Concretamente, se advierte la exigencia de potenciar el papel y las atribuciones del Gobierno, en busca de un nuevo equilibrio entre los dos principales poderes de *indirizzo politico* (Parlamento y Gobierno): coherentemente con la evolución que ha marcado aquellos sistemas de Europa que más se asemejan a nuestra tradición constitucional (12).

---

reforma de la parte segunda de la Constitución, en cuanto venía expresamente previsto el limitado ámbito de la intervención propositiva de la Comisión. Con este objetivo, los trabajos de la comisión continuaron a lo largo de 1993, mientras, simultáneamente, las Cámaras aprobaban la Ley constitucional núm. 1 de 1993, que preveía un procedimiento especial, derogando el art. 138 de la Constitución, para la aprobación de la reforma que la propia Comisión bicameral debería proponer. La disolución anticipada de las Cámaras el 16 de enero de 1994 ponía fin a este ulterior intento de reforma.

El debate sobre la revisión de la Constitución fue retomado con el inicio de la actual legislatura, desarrollándose fundamentalmente a lo largo de las siguientes etapas: la aprobación de la Ley constitucional núm. 1 de 1997, que ha introducido un procedimiento derogatorio respecto del ordinario previsto por el art. 138 de la constitución; la presentación por parte de una Comisión parlamentaria para la reforma constitucional de un proyecto de ley constitucional conteniendo una propuesta orgánica de transformación de la organización constitucional; el inicio del debate parlamentario sobre tal propuesta a principios del presente año; finalmente, la interrupción del mismo tras la manifestación de una orientación opuesta en puntos esenciales a la propuesta de reforma de la Comisión bicameral, y de modo especial, en lo relativo a la elección directa del Presidente de la República, a la definición de sus tareas y a la transformación de la forma de gobierno de parlamentaria en semipresidencial.

Acerca del desarrollo del debate sobre la reforma constitucional en Italia antes de la fase actual, véase: ROLLA: *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Milán, 1980; AA.VV.: «Riforme istituzionali: prospettive italiane», *Pol. Diritto*, 1998; DI GIOVINE-MASTROPAOLO: «Verso la seconda repubblica: Un abbozzo di dissenting opinion», *Pol. Diritto*, 1994; DELL'ACQUA, *La costituzione vivente. Dalla Commissione Bozzi alla bicamerale*, Turín, 1993; FUSARO: *La rivoluzione costituzionale*, Messina, 1993; TROILLO, *La ricerca della governabilità*, Padua, 1996; PÉREZ AYALA: «Transición política y reformas institucionales en Italia», *Revista de Estudios Políticos*, 1997, págs. 177 y ss.

(12) Ver: GIOVANELLI: *Il semipresidencialismo: dal arcipelago europeo al dibattito italiano*, Turín, 1998; VOLPI: *Forma di governo e revisione della costituzione*, Turín, 1998; AA.VV.: *Semipresidencialismo: Analisi delle esperienze europee*. Bolonia, 1996; MANGIAMELI: «La forma di governo parlamentare: L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito», *Germania ed Italia*, Turín, 1998; DUVERGER: «La forma di governo semipresidenciale: Francia, Italia ed Europa», *Dir. e soc.*, 1997, págs. 149 y ss.

En esta reflexión sobre la búsqueda de un papel específico de la función de gobierno y de mecanismos de estabilización del *indirizzo politico*, la experiencia española podía revestir un cierto interés, especialmente para aquéllos que prefieren una racionalización de la forma parlamentaria, antes que un neto *revirement* a favor de formas presidencialistas o semipresidencialistas.

Merecería tomarse en consideración, por ejemplo, la opción de los constituyentes españoles —aun dentro de una solución de tipo parlamentario— por el principio de cancillería, de un lado, atribuyendo al Presidente del Gobierno (art. 99.2 CE) una posición de preeminencia dentro de la estructura del Gobierno; de otro, dotando al ejecutivo de una considerable dosis de «dispositivos terapéuticos», dirigidos a reforzar su posición constitucional. Todo ello con el objetivo de asegurar una eficaz dirección de la política en un contexto dominado por gobiernos de coalición (13).

Tómense en consideración, como ejemplo, las opciones contenidas en la Constitución de 1978 favorables a: *a*) la instauración de una relación de confianza directa entre el Congreso de los Diputados y el candidato al cargo de Presidente del Gobierno (art. 99.2 CE); *b*) limitar la posibilidad de que se produzca en el curso de la legislatura un cambio de mayoría, a través de la previsión de la institución de la moción de censura constructiva (art. 114 CE); *c*) un límite máximo de tiempo para la constitución de un Gobierno respaldado por la mayoría parlamentaria, so pena de disolución anticipada de las Cámaras (art. 99.5 CE).

De igual modo se habría podido valorar con interés el esfuerzo, de una parte, por determinar y concretar la existencia de funciones específicamente propias del Gobierno, en cuanto relacionadas con la dirección de la política interna y externa; de otra, por reconocer la existencia de una significativa potestad reglamentaria independiente. Dicha potestad normativa, que permite el reparto del poder normativo entre el Parlamento y el Gobierno sin recurrir a la solución francesa de introducir una reserva de reglamento contrapuesta al tradicional principio de la reserva de ley, se deriva de la interpretación combinada de los arts. 53 y 97 CE. El segundo de estos preceptos atribuye al ejecutivo una potestad reglamentaria de tipo general, con la exclusión de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero, que el art. 53 reserva sólo a la regulación legislativa.

En cambio, la propuesta elaborada por la Comisión bicameral para las reformas constitucionales ha definido un «modelo» de gobierno completamente ecléctico, distinto tanto de las hipótesis clásicas, como de las más destacadas variantes vigen-

---

(13) Sobre el Gobierno en la Constitución española, véase, entre los muchos autores: PÉREZ: *El Gobierno*, Madrid, 1996; GARCÍA MARÍN: *Teoría política y gobierno en la monarquía hispánica*, Madrid, 1998; GARCÍA FERNÁNDEZ: *El gobierno en acción*, Madrid, 1995; AA.VV.: *Sistema político español*, Madrid, 1995; HEYWOOD-MOLINA: «La “presidentialisation” du système espagnol: la Moncloa», *Revue française d'administration publique*, 1997, págs. 447 y ss.; LÓPEZ GUERRA: «Considerazioni sulla preminenza del potere esecutivo», en *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milán, 1991, págs. 75 y ss.; REVENGA SÁNCHEZ: *La formación del gobierno en la constitución española de 1978*, Madrid 1988; AA.VV.: *El sistema político español*, Madrid 1995; AA.VV.: *Estudios sobre el gobierno*, Madrid, 1996.

tes en los principales ordenamientos constitucionales análogos al italiano (14). En síntesis, los rasgos principales de la nueva regulación del Gobierno deberían haber sido:

a) atribuir un reconocimiento autónomo a la figura del Jefe del Gobierno, denominado Primer ministro;

b) mayor precisión de los poderes generales del Primer ministro, asignándole las funciones de dirigir la acción del Gobierno, asumir la responsabilidad, mantener la unidad de *indirizzo* político y administrativo, promover y coordinar la actividad de los ministros y dar directivas a los mismos;

c) circunscribir la discrecionalidad del Presidente de la República en el nombramiento del Primer ministro, estableciendo que éste tenga lugar tomando en consideración los resultados de las elecciones a la Cámara de Diputados;

d) constitucionalizar la distinción —ya introducida por la normación primaria— entre actividad de *indirizzo politico* y de gestión administrativa, precisando que los ministros dirigen los ministerios y las otras unidades administrativas de las que se encuentran a la cabeza;

e) reducir la incidencia de la reserva de ley en materia de organización de los ministerios, atribuyendo al respecto al Gobierno una específica potestad reglamentaria (el ordenamiento de la presidencia del consejo de ministros, el número y las atribuciones de los ministerios son reguladas por el Gobierno con reglamentos, en base a los principios establecidos por la ley);

f) pasar del mecanismo de la confianza al de la moción de censura motivada. La propuesta de nuevo texto constitucional contenía una disposición según la cual, dentro de los diez días a partir de la formación del gobierno, el Primer ministro expone a las Cámaras su programa; la Cámara de los Diputados expresa la desconfianza al Gobierno mediante una moción motivada. Conforme a dicha solución, se permitiría también la posibilidad de constituir gobiernos de minoría, en situación de gobernar legítimamente hasta que no se concrete y formalice una mayoría contraria;

g) constitucionalizar la institución de la revocación de los concretos ministros por parte del Presidente de la República, a propuesta del Primer ministro y la consi-

---

(14) Juicios y valoraciones sobre las propuestas de la Comisión bicameral para las reformas constitucionales han sido formulados por: ATRIPALDI-BIFULCO: «La commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura», *Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Turín, 1998; AZZARITI: *Quale riforma della Costituzione?*, Turín, 1999; BALDASSARRE: *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Turín, 1998; AA.VV.: *La commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, Padua, 1998; BERTI: «Illusioni e delusioni della "Bicamerale"», *Diritto Pubblico*, 1997, págs. 913 y ss.; AA.VV.: *Riformare la Costituzione?*, Roma, 1997; AA.VV.: *La riforma della costituzione nel progetto della bicamerale*, Padua, 1998; VIRGALA FORURIA: «La forma de gobierno en la comisión bicameral italiana para las reformas constitucionales», *Revista de Estudios Políticos*, 1998, págs. 235 y ss.

Sobre el tema específico del Gobierno, ver, entre otros: LABRIOLA: «Il regime costituzionale nel progetto della bicamerale», *Dir. e soc.*, 1998, págs. 81 y ss.

guiente prohibición para la Cámara de presentar la censura contra los concretos ministros;

*h)* codificar —siguiendo el modelo previsto en materia de entes locales respecto de la disolución de los Consejos municipales y provinciales— la opción de que dispone el Presidente de la República de convocar, oídos los presidentes de la Cámara de los Diputados y del Senado de la República, las elecciones anticipadas en caso de dimisión del Gobierno.

### 3. LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA PRIMARIA SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y LA NATURALEZA DEL GOBIERNO

Como ya se mencionó, a lo largo de estos últimos años han tenido lugar numerosas novedades legislativas, que han contribuido a redefinir los rasgos del Gobierno dentro de nuestra forma de gobierno parlamentaria, bien desde el punto de vista institucional, bien desde el plano organizativo. En nuestra opinión, de entre ellas merecen subrayarse especialmente: *a)* la nueva legislación electoral, *b)* la reciente reforma del reglamento de la cámara, dirigida a hacer más incisiva la acción del Gobierno dentro del Parlamento, *c)* la reordenación del sistema de fuentes, con particular referencia a los poderes normativos del ejecutivo, *d)* la diversa estructura de la organización del Gobierno y de los ministerios y la redefinición de las relaciones entre el vértice político y la administración, *f)* la redistribución de competencias entre Estado central y autonomías territoriales, lo que conlleva el incremento y la recalificación del entramado de relaciones intergubernamentales.

Estos tres últimos aspectos serán profundizados en los artículos del Prof. Pitruzzella (15), el Prof. Pizzetti (16) y la Prof. Ceccherini (17), lo que me exime de su posterior desarrollo. No obstante, y de manera sintética, cabría formular algunas valoraciones preliminares.

Con referencia a la profunda reordenación que está caracterizando nuestro sistema de fuentes, se observa una redistribución del poder normativo entre Parlamento y Gobierno. Si bien no hay duda de que, en virtud de la decidida intervención de la Corte Constitucional, el fenómeno exorbitante de la decretación de urgencia ha recuperado su cauce fisiológico, de modo que el Parlamento puede ahora organizar mejor su actividad de producción legislativa (18); no es posible, por otro lado, ob-

(15) Ver, en este mismo número, PITRUZZELLA.

(16) Ver, también en este mismo número: PIZZETTI.

(17) Ver, también en este mismo número: CECCHERINI.

(18) Véase, al respecto, la fundamental sentencia núm. 360/96, en la cual el juez constitucional, al final de una jurisprudencia progresiva, ha declarado la ilegitimidad constitucional de la reiteración de los decretos leyes no convertidos, por causar graves anomalías en el plano de la certeza del derecho vigente; en consecuencia, al término de los sesenta días previstos por el art. 77 de la Constitución, los decretos leyes decaen y las normas contenidas en ellos no pueden ser nuevamente propuestas a través de otro decre-

viar que el papel del Gobierno en la producción de normas no ha disminuido, sino que ha sido simplemente recalificado, tanto a través del creciente recurso a la delegación legislativa, como en virtud del ejercicio de la potestad reglamentaria, provocada por una creciente deslegalización. Concretamente, el número de sectores sometidos al fenómeno de la deslegalización va en constante aumento, en cuanto se considera no sólo un útil antídoto contra la excesiva producción legislativa del Parlamento, sino también un instrumento idóneo para dotar de mayor flexibilidad y dinamismo a la actividad normativa del Estado (19).

En consecuencia, el desarrollo de la potestad normativa del Gobierno ha transformado el papel del Parlamento: de un lado, acentuando la naturaleza de control y de verificación y confiriendo relevancia a los dictámenes de las Comisiones (*pare-ri*); de otro lado, reduciendo el número de actuaciones legislativas, con la consiguiente posibilidad de dedicar mayor atención a la calidad de la técnica legislativa.

A su vez, el nuevo sistema de distribución de las competencias entre el Estado, las Regiones y los entes locales ha acentuado los rasgos típicos del regionalismo cooperativo y, con este incremento de las relaciones intergubernamentales, ha trasladado claramente el centro de las relaciones entre Estado y autonomías territoriales del Parlamento al Gobierno (20). Mientras, simultáneamente, el Parlamento —con algunas leyes de bases y de delegación— y el Gobierno —aprobando específicos decretos legislativos— han remodelado *ab imis* tanto la estructura del poder ejecutivo, como las reglas que ordenan su actividad (21).

---

to-ley posterior: de otro modo perderían ese carácter de provisionalidad que identifican a las normas de urgencia.

Doctrinalmente: CELOTTO: *L'abuso del decreto legge*, Padua, 1997; AA.VV.: *I decreti legge non convertiti*, Milán, 1996; SIMONCINI: «Il sistema delle fonti tra Governo e Parlamento dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale», *Rass. Parlamentare*, 1997, págs. 977 y ss.; NARANJO DE LA CRUZ: «La reiteración de los decretos leyes en Italia y su análisis», *Revista de Estudios Políticos*, 1998, págs. 257 y ss.

(19) La doctrina italiana ha dedicado, en estos últimos tiempos, una atención especial a la potestad reglamentaria del Gobierno. Véase, por todos: CARETTI-DE SIERVO: *Potere regolamentare e strumenti di direzione dell'amministrazione*, Bolonia, 1991; CERRONE: *La potestà regolamentare tra forma di governo e sistema delle fonti*, Turín, 1991; LUCARELLI: *Potere regolamentare*, Padua, 1995.

(20) Para posteriores referencias en la materia, se reenvía a: ROLLA-CECCHERINI: *The intergovernmental relationship in Italy*, Bruselas, 2000. Sobre la doctrina relativa al principio de cooperación entre Estado y autonomías locales, ver: LÓPEZ ARANGUREN: «Modelos de relaciones entre poderes», *Revista de Estudios Políticos*, 1999, págs. 9 y ss.; RIMOLI: «Il principio di cooperazione tra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: riflessioni su di una prospettiva», *Dir. e soc.*, 1998, págs. 363 y ss.; BIFULCO: *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padua, 1995.

(21) Resulta de obligada referencia la Ley de 7 de agosto de 1990, núm. 241, de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de acceso a documentos administrativos; el decreto legislativo de 3 de febrero de 1993, núm. 29, sobre racionalización de la organización de la administración pública y revisión de la disciplina en materia de empleo; la Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59, sobre delegación al Gobierno para la atribución de funciones y competencias a las regiones y entes locales, para la reforma de la administración pública y para la simplificación administrativa; Decreto Legislativo de 30 de julio de 1999, núm. 286 sobre reordenación y potenciación de los mecanismos e instrumentos de control y valora-

Una, siguiendo los principios de autonomía y subsidiariedad, ha reducido el número de ministerios y sus correspondientes aparatos descentralizados y simplificado la organización de las oficinas, caracterizando las relaciones entre el vértice político y los dirigentes conforme al principio de distinción entre actividades de dirección y de *indirizzo politico*, por un lado, y de gestión empresarial de servicios y recursos (humanos, instrumentales, financieros) (22), por otro. Las otras han ampliado el alcance normativo de los principios de buen funcionamiento de la administración, centrando su atención en los aspectos de la calidad de la organización interna, de la eficacia y de la eficiencia en la acción administrativa y de la valoración de los resultados y de los rendimientos (23).

Remitiéndome para ulteriores consideraciones a los artículos que seguirán, podré dedicar en cambio —aunque sea dentro de los límites propios de una intervención meramente introductoria— la parte final de mi introducción a la incidencia de la ley electoral y de la nueva disciplina de los reglamentos parlamentarios sobre la situación constitucional del Gobierno.

La influencia de la normativa electoral sobre los rasgos de la forma de gobierno es conocida. Las formas de gobierno expresan las diversas maneras a través de las cuales se organiza institucionalmente el sistema político para la persecución de los fines y objetivos señalados por el poder constituyente; determinan el modo en que se reparte la actividad de *indirizzo politico*. En particular, los mecanismos electorales inciden en la forma de gobierno sobre diferentes aspectos, dado que la naturaleza del sistema electoral es capaz de influir simultáneamente en: a) el comportamiento electoral de los electores (art. 48 de la Constitución), desde el momento en que éstos tienden a adoptar la elección que aparece, en su opinión, más útil políticamente; b) las características del sistema de partidos (art. 49 de la Constitución), inciden tanto sobre su número, como sobre sus programas y sus recíprocas relaciones; c) la estabilidad del ejecutivo (arts. 94 y 95 de la Constitución): el sistema electoral, de hecho, puede favorecer u obstaculizar una excesiva fracturación política, así como la formación de gobiernos homogéneos o de grandes coaliciones.

La transformación del principio que está en la base de la fórmula electoral —en realidad, se ha pasado de un sistema proporcional a otro predominantemente mayoritario, por el cual el 75 por 100 de los escaños de la Cámara y los tres cuartos de los

---

ción de costes, rendimientos y resultados de la actividad desarrollada por las administraciones públicas; Decreto Legislativo de 30 de julio de 1999, núm. 59; y el Decreto Legislativo de 30 de julio de 1999, núm. 300, sobre ordenación de la Presidencia del Gobierno.

(22) La doctrina italiana en materia de reorganización de la administración pública es bastante extensa. A título meramente ejemplificativo, permítaseme reenviar a: CLARICH-IAIRIA: *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, 1994; GAMBINO: *Dirigenza pubblica e innovazione amministrativa*, Rimini, 1992; ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Padua, 1996; SORACE: «La riforma del diritto costituzionale delle amministrazioni pubbliche», *Diritto pubblico*, 1997, págs. 775 y ss.

(23) Al respecto, permítaseme reenviar a: ROLLA: «“Barriers and bridges”: l’amministrazione italiana dinanzi alla necessità del cambiamento», en *Gli Uffici per le relazioni con il pubblico*, Rimini, 1998, págs. 9 y ss.

escaños del Senado se asignan en colegios uninominales a los candidatos que han obtenido el mayor número de votos, mientras la parte restante se reparte conforme al criterio de proporcionalidad—, ha representado en la práctica constitucional italiana un hecho de gran importancia, tanto por la influencia que el principio proporcional ejerció en el pasado sobre el funcionamiento de las instituciones, como por las consecuencias que su abandono está provocando en las características de nuestra forma de gobierno (24).

En Italia, el principio mayoritario se introdujo para revalorizar el papel del Gobierno, mejorando los medios en los que se fundamenta su legitimación democrática; así como para instaurar un vínculo más directo, menos mediato, entre las decisiones del cuerpo electoral y la formación del órgano que lidera el ejercicio de la dirección de la política nacional. Ciertamente, la persecución de dicho objetivo no comporta el desconocimiento de la mediación política y del papel de los partidos respecto de la elaboración del *indirizzo politico*; postula, por el contrario, que el cuerpo electoral (es decir, el órgano a través del cual el pueblo ejerce su soberanía) concrete, o al menos circunscriba, las fuerzas políticas que deberán dar vida a la mayoría que decide el Gobierno. Por tanto, se puede afirmar que al pasar de la fórmula proporcional a la mayoritaria se ha añadido un nuevo parche más para la racionalización de la forma de gobierno parlamentaria, siempre que se sostenga que el gobierno parlamentario racionalizado se propone introducir algunos correctivos al modelo clásico, con el objetivo de reforzar la estabilidad del Gobierno, de facilitar la solución de las crisis gubernamentales y de conferir una mayor eficiencia al proceso de decisión política.

A su vez, los correctivos introducidos en los reglamentos parlamentarios persiguen la finalidad de permitir al Gobierno gobernar a través del Parlamento, sin tener que obviarle (como ocurría anteriormente con el recurso exorbitante a la decretación de urgencia) a la hora de ejecutar el propio programa político traducéndolo en leyes, y de hacer más eficaz la colaboración entre el Gobierno y su mayoría parlamentaria (25).

---

(24) Cfr. LUCIANI: *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991; VOLPI-LUCIANI: *Riforme elettorali*, Bari, 1995; GAMBINO: *Forme di governo e sistemi elettorali*, Rimini, 1995; IDEM: *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996; FISCELLA: *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Florencia, 1970; LANCHESTER: *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bolonia, 1981; FUSARO: *Principio maggioritario e forma di governo*, Florencia, 1993; IDEM: *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Bolonia, 1995; GRASSO: «Rilevanza costituzionale del sistema elettorale nell'ordinamento repubblicano», *Dir. e soc.*, 1995.

Sobre las características del sistema electoral en Italia, se reenvía a: ROLLA: *La riforma elettorale en Italia, en Parlamento y sistema electoral*, Pamplona, 1999, págs. 359 y ss.

(25) Sobre las recientes reformas de los reglamentos parlamentarios: MORRONE: «Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei deputati?», *Quaderni cost.*, 1998, págs. 449 y ss.; AA.VV.: *Il nuovo regolamento della Camera*, Florencia, 1998; LUPO: «Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo "a Costituzione invariata"», *Gazzetta Giuridica*, 1997, págs. 1 y ss.; ROLLA: *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, conferencia presentada al Seminario organizado por el Parlamento de Cantabria, Santander, 1999; LABRIOLA: *Il parlamento repubblicano*, Milán, 1999.

Los nuevos reglamentos parlamentarios diseñan un Parlamento «ratificatorio» o «codecisorio» en relación con el ejercicio de la delegación legislativa, en virtud del papel asumido por las comisiones parlamentarias mediante el dictamen obligatorio, mientras que, por el contrario, se rechaza decididamente cualquier visión consociativa en las relaciones entre las fuerzas políticas respecto del proceso decisorio y de la determinación del *indirizzo politico*. En este contexto resulta fundamental salvaguardar una efectiva dialéctica entre las fuerzas políticas de la mayoría y de la oposición, acentuando la capacidad de la mayoría para disponer de la programación de los trabajos, al igual que la exigencia de hacer más eficaz el procedimiento de decisión, limitando cualquier incertidumbre acerca de los éxitos del procedimiento legislativo.

En particular, las reformas reglamentarias acentúan el papel del Gobierno en sus relaciones con la institución parlamentaria, mediante la persecución de tres objetivos fundamentales:

a) conferir mayor eficiencia al proceso decisorio, a través del descubrimiento de la relevancia del «factor tiempo» como fuente importante que regular y utilizar mejor, para asegurar una democracia gobernante;

b) proporcionar al Gobierno los instrumentos más idóneos para la realización del propio programa de gobierno;

c) adecuar la dialéctica política dentro de las asambleas legislativas a las reglas propias del parlamentarismo mayoritario, el cual debe permitir una amplia posibilidad de contraste entre los programas de la mayoría y de la oposición, haciendo eficaz, al mismo tiempo, el ejercicio del control político sobre las decisiones del Gobierno.

La revisión de los reglamentos parlamentarios introducida en el período 1997-1998 ha respondido seguramente también a exigencias «internas» de la institución parlamentaria, relacionadas con su funcionalidad; sin embargo, parece relevante igualmente el impulso que la reforma de los reglamentos parlamentarios ha dado al papel del Gobierno dentro del sistema parlamentario. En otros términos, cabe sostener que la reorganización interna del Parlamento ha representado el intento, por un lado, de adecuar la organización y el funcionamiento de las Cámaras a las innovaciones introducidas en el sistema constitucional del país (como, por ejemplo, el nuevo sistema electoral de tipo predominantemente mayoritario, el reforzamiento de los poderes de dirección del Presidente del Consejo de ministros, la revalorización de los poderes normativos de las Regiones y los entes locales, una más razonable distribución del poder normativo entre las Cámaras y el ejecutivo); y por otra parte, de anticipar algunos cambios en espera de la reanudación del debate sobre las reformas constitucionales.

La reforma del reglamento de la Cámara —al producirse en un contexto caracterizado por el bloqueo de la reforma constitucional— se ha hecho cargo —subrepticamente— de las numerosas cuestiones no resueltas relativas a las nuevas características de la forma de gobierno, intentando llevar a cabo una especie de «reforma paralela». A ese fin, puede resultar útil interpretar las nuevas normas de los regla-

mentos parlamentarios como un intento de proporcionar —aunque sea en los limitados espacios asignados a dicha fuente— una respuesta, bien que parcial, a la exigencia de hacer más eficaz la acción del Gobierno dentro del Parlamento y de conferir, al propio tiempo, mayor compacidad a las inclinaciones políticas. Es el caso, por ejemplo, de: *a)* la generalización de los mecanismos de voto evidente durante los trabajos de las asambleas parlamentarias; *b)* la previsión de procedimientos acelerados para materias reguladas a partir de proyectos de leyes del Gobierno; *c)* la introducción de tiempos contingentes en las discusiones parlamentarias, con el fin de reducir el obstruccionismo por parte de la oposición; *d)* la potenciación de los poderes de los grupos parlamentarios —en particular de los presidentes de los grupos— en perjuicio de la autonomía de los diputados individuales.

Como conclusión de estas rápidas notas introductorias, se puede afirmar que la dificultad de interpretación de las transformaciones que afectan a nuestra forma de gobierno, a causa de la falta de continuidad de los procesos de innovación, no disminuye el interés que el análisis de la actual experiencia italiana puede revestir para el estudioso extranjero: sobre todo, considerando el ingenio de algunas de las soluciones adoptadas y su paralelismo con buena parte de los ordenamientos constitucionales europeos del área mediterránea.

Desde esa perspectiva, creo que puede apreciarse la utilidad —no sólo académica— de las jornadas de estudio organizadas sobre el tema del Gobierno por el Centro de investigación y formación sobre derecho constitucional comparado de la Universidad de Siena y por la Universidad Autónoma de Madrid, respectivamente, los días 15 de octubre y 2 de noviembre de 1999.

*Traducción de Isabel M. Giménez Sánchez*