

El reforzamiento del ejecutivo en Italia: de la política al derecho. Organización del poder en el proyecto de revisión constitucional de la Comisión Bicameral para la reforma constitucional*

ALBERTO LUCARELLI**

SUMARIO

- I. OBJETO, MÉTODO Y LÍMITES DE UNA INDAGACIÓN DE *IURE CONDENDO*
- II. EL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LOS MINISTROS Y LA RELACIÓN DE CONFIANZA
- III. EL NOMBRAMIENTO Y LA REVOCACIÓN DE LOS MINISTROS. LA POSICIÓN CENTRAL DEL PREMIER
- IV. LA DISOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ENTRE EL PODER PERSONAL E INSTRUMENTO DE SUPER GARANTÍA
- V. CONCLUSIONES PARCIALES
- VI. EL PODER PRESIDENCIAL DE CONTROL SOBRE LA RELACIÓN DE CONFIANZA. PODER CONDICIONADO AL CONTROL DE ESPECÍFICAS CONDICIONES
- VII. CONCLUSIONES

I. OBJETO, MÉTODO Y LÍMITES DE UNA INDAGACIÓN DE *IURE CONDENDO*.

El jurista tiene entre sus tareas fundamentales analizar el Derecho positivo vigente¹, estudiar la norma, así como interpretar, ordenar y clasificar el complejo de reglas jurídicas. Estas, a pesar de todo, son algunas de sus tareas, puesto que como es noto-

* Traducción del italiano al cuidado del Prof. Gorki Gonzales Mantilla

** Profesor de la Universidad de Nápoles.

¹ El derecho positivo vigente introduce la certeza en la vida social, garantizando la cualificación de los comportamientos posibles. Al respecto véase F. Lopez de Oñate, *La certeza del diritto (1942)* al cuidado de G. Astuti, Milano, 1968, pp. 138-139.

rio, la legislación positiva no se sobrepone fácilmente a la noción de Derecho, ni cubre todo el saber de lo jurídico².

En particular, la teoría del Estado -entendida como estudio diacrónico de la organización del poder y sus reflejos sobre la esfera de la libertad- y la doctrina del Estado -entendida como actividad exegética del pensamiento jurídico en sus fases evolutivas-, constituyen elementos imprescindibles de reflexión para quien se interesa por el estudio del Derecho constitucional. Además, la teoría del Estado no es pensable, sino con la construcción de marcos³ de referencia histórico-política⁴, indispensables en la perspectiva de comprender la evolución de los hechos normativos.

² En Italia, el debate metodológico sobre la necesaria superposición entre derecho y legislación vigente, asume otros perfiles con la vuelta *orlandiana* ocurrida con la introducción al discurso del 4 de diciembre de 1885 *Ordine giuridico e ordine politico* (no publicado). Orlando sostenía que los criterios técnicos para la formación de una Escuela italiana del derecho público deberían rehacerse como habría ocurrido en Alemania, con la ciencia jurídica privatística y romanística, purificada de elementos extraños, el derecho público debió haberse interesado, principalmente, por el estudio del derecho positivo, aplicando los postulados de la escuela histórica de von Savigny. Al respecto, sería conveniente ver A. Lucarelli, *Modelli liberali alla Costituente nel pensiero di Vittorio Emanuele Orlando: la conciliabilità tra Rechtsstaat e governo parlamentare*, cit., pp. 541-544.

³ Marcos de referencia que no deben asumir el valor utilitarista *labandiano* que se orientaba a interpretar la historia como un campo de datos y de realidades fácticas que se trataba de nuclear, ordenar y explicar desde la ciencia jurídica contemporánea, es decir, con las categorías y los instrumentos conceptuales clasificatorios de ésta, determinando la abstracción y el alejamiento de la historia. El perfil histórico del constitucionalismo, en efecto, debe constituir el fundamento estratificado de la investigación científica relativa a los institutos. Al respecto, J. Jellinek, «*L'oggetto della dottrina dello Stato (1900)*», en A. C. Carriño, *Dottrina dello Stato tra Vienna e Weimar*, Napoli, 1996, p. 62, subraya como la historia constitucional (o más en general la política) constituye la directiva fundamental de las ciencias sociales y de la ciencia del Estado.

⁴ G. Zagrebelsky, en *Storia e Costituzione*, G. Zagrebelsky, PP. Portinaro e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, pp. 80 ss., pone en evidencia como el estudio de las instituciones del constitucionalismo debe, necesariamente, reportar cada concepto a la historia. Para Zagrebelsky, esta perspectiva metodológica sería la única a través de la cual la actividad de los estudiosos constitucionalistas, en particular los de la ciencia jurídica, no sea únicamente la expresión de una actividad analítica orientada a las definiciones y clasificaciones del derecho positivo vigente.

En el presente caso, son objeto de investigación las disposiciones de la Comisión Bicameral para la Reforma Constitucional de noviembre de 1997, relativas a los poderes del Jefe del Estado y la introducción de la forma de gobierno semi-presidencial. En particular, serán objeto de análisis el poder de nombramiento del Premier, el poder de revocación de los ministros y el poder de disolución. Triada de poderes que puede determinar, con sus variables -subjetivas y objetivas-, diferentes órdenes institucionales. Se trata entonces, de un estudio de *Iure Condendo*, con los límites que ello implica. La investigación, en efecto comienza analizando, desde el método exegético, la norma; sin embargo es independiente del dato positivo vigente. No es, en cambio, independiente de la doctrina del Estado, allí donde las instituciones que se analizan están, al lado de un primer análisis exegético, en un contexto relativo al pensamiento jurídico sobre la organización de los poderes⁵.

Además, es oportuno subrayar que, por primera vez en la historia constitucional italiana, estamos frente a un proyecto concluido de forma de gobierno (que encuentra fundamento en una ley constitucional⁶) con elección directa del presidente. En efecto, como se ha visto, la propuesta desarrollada en ciertos períodos históricos, ha tenido siempre contenidos más políticos que jurídicos. En sustancia, desde las primeras construcciones del siglo XX que auspiciaban genéricamente un cambio en el sentido presidencial, el texto aprobado por la Comisión Bicameral constituye un momento histórico en la evolución constitucional italiana.

En conclusión, se observa que entre los deberes del jurista, en determinados momentos históricos, se debería tener también un «espacio» para el estudio de los hechos jurídicos en evolución, cuando, vinculados a la teoría del Estado, puedan devenir hechos de derecho positivo vigente. El análisis de determinados poderes del Presidente de la República

⁵ En sustancia, se procede con método exegético-institucional, o bien se trate de la norma para arribar a las instituciones entendida como estructura y organización más o menos estables y permanentes. En mérito de tal aproximación metodológica significativa parece, la teoría institucional de Santi Romano, formulada en «*L'instaurazione di fatto di un Ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*», in *Arcg.giur.*, LXVIII, ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969, p. 30, el cual reservaba que el ordenamiento no se agota únicamente en normas.

⁶ Se hace referencia a la Ley Constitucional Nº 1, 24.1.1997, relativa a la «institución de las Comisiones Parlamentarias de reforma constitucional».

configura un modelo, un sistema que -prescindiendo de su concreción constitucional- amerita una clasificación y comparación crítica con formas análogas de gobierno. En nuestro caso, objeto de investigación, es intentar una clasificación de la categoría de forma de gobierno semipresidencial⁷ adoptada por el proyecto de la Comisión Bicameral, a través de la individualización y análisis de algunos de sus poderes claves⁸ con la intención de verificar si se trata de una nueva tipología institucional.

⁷ Para una genérica definición de forma de gobierno semipresidencial nos refiere a M. Duverger, *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad.cost.*, 1983, p. 260. El cual sostiene que conforme al gobierno semipresidencial se indican las instituciones de una democracia occidental que están garantizadas por: 1) El presidente de la República electo para sufragio universal o de importantes poderes propios (P.G. Lucifredi, *Il Presidente della Repubblica finlandese*, in *Quad.cost.*, 1983, p. 354, la consistencia de los poderes sería más significativa que la elección directa); 2) El Premier y el Gobierno responsable frente al Parlamento. Duverger en 1983, entonces, antes del semipresidencialismo de la Europa centro oriental, individualizada históricamente entre los regímenes semipresidenciales: Alemania (1919-1933); Finlandia (1919); Austria (1929); Irlanda (1937); Islanda (1945); Francia (1962); Portugal (1976). Para Duverger la definición semipresidencial es más correcta que la de semi parlamentaria, en cuanto se trata, como la forma de gobierno semipresidencial de un sistema dualista con una doble investidura popular. Sobre la noción jurídica del semi presidencialismo la *Zeitschrift für Parlamentsfragen* de 1995 ha dedicado un interesante debate. En particular véase H. Bahro e E. Vesper, *Das semipräsidentielle System – «Bastard» o der Regierung Sui Generis. in Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (26), 1995, pp. 471 y ss e W. Steffani, *Semi-Präsidentalismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zu Unterscheidungen Legislative und Parlament, in Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 26, 1995, pp. 620 y ss.

⁸ En substancia, sería interesante verificar si el sistema prefigurado en Comisiones bicamerales se ubica en uno de los dos subtipos indicados en la doctrina o más bien o sea en la configuración de un nuevo subtipo. Al respecto, M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad.cost.*, 1997, p. 265, identifica tres subtipos de semipresidencialismo caracterizados por: 1) un funcionamiento de tipo parlamentario (S. Ortino, *Governo parlamentare ed elezione diretta del Capo dello Stato: Il caso austriaco*, en *Quad.cost.*, 1983, p. 322, define, directamente, parlamentario de la forma de gobierno austriaca) con preeminencia del Primer Ministro, líder de la mayoría (Austria, Irlanda, Islanda) (A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profilli metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997, p. 216, retomando una expresión de M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in European Journal of Political Research*, 1980, p. 167, define tales sistemas con «Presidentes de fachada»); 2) una atribución de Presidente de importantes poderes (Polonia). En

El método con el cual se procederá en la indagación de las disposiciones será fundamentalmente exegético, lo que bien quiere decir que el proceso hermenéutico evitará desvincularse del dato formal⁹, determinando la aparente abstracción de la norma del contexto general y de los escenarios políticos subyacentes¹⁰.

A continuación de la indagación exegética y del proceso hermenéutico, se intentará proponer en vía sistemática, las conclusiones, con la finalidad de clasificar el sistema. En esta segunda fase el dato hermenéutico adquiere mayor relevancia¹¹. En sustancia, el análisis se desvinculará del perfil de abstracción teórico-formal, interpretando las disposiciones en un cuadro unitario, más próximo al dato concreto, pues se asume que cada elemento sólo puede ser determinado en función de los otros¹².

En la primera parte de la indagación se produce un aparente corte del dato real, pero este alejamiento, como observa Capograssi -cuando se ocupa de la abstracción en la ciencia en el Derecho- «no es un corte arbitrario según las cambiantes exigencias de la acción práctica, sino un corte que sigue la estructura misma de lo concreto... y, por esta razón, este operar por abstracción que hace el intelecto reflejo, no significa

períodos normales sería la prevalencia del gobierno del Premier, en períodos de crisis, sin mayoría parlamentaria, el Presidente podría proveer la información de gobiernos técnicos o presidenciales (A. Rinella, *La forma*, cit., p. 313, evidencia como después la pequeña Constitución polaca que ha introducido el sistema semipresidencial ha permitido realizar mayorías preparadas del presidente parlamento que han dado lugar a una parálisis institucional); 3) un sistema que funciona como democracia gobernante y no deliberante (Francia).

⁹ Es necesario, sin embargo, precisar que el recurso a la técnica hermenéutica no es más reconducible al tradicional positivismo lógico kelseniano, con la consiguiente relevancia de criterios axiológicos. Véase C. Dell'Acqua, *La validità giuridica tra forma e integrazione*, in *Dir. Soc.*, 1995, p. 621.

¹⁰ En realidad, el pensamiento se aproxima mucho más de lo que parece, a la completa realidad que revela en el caso concreto.

¹¹ Al retomar nuevamente construcciones *betianas*, es bueno relevar como la parte interesada por la metodología hermenéutica sea propio trascender la interpretación de un texto individual para recoger información a un nivel más alto, comprensivo de otros factores. Tal operación lógico-sistemática resultaría indispensable para la interpretación de la obra individual. Al respecto véase E. Paresce, *Interpretazione. I. Filosofia del diritto e teoria generale*, XXII, Milano, 1972, p. 163.

¹² *Ibidem*.

reducir la experiencia a un bloque de compacto material opaco como sería el objeto tal como se le entiende en la ordinaria representación, sino lo opuesto; el seguir esta perspectiva es un principio de movimiento, el movimiento mismo del principio en lo concreto, recoge lo concreto en su desplegarse como movimiento»¹³. La determinación del instituto resulta inherente a la determinación del sistema. La fijación de los conceptos excluye aparentemente las otras situaciones que serán luego analizadas para la construcción del sistema¹⁴.

En el fondo, se intenta descomponer y recomponer el objeto de indagación en su complejidad¹⁵ con la finalidad de proceder a una clasificación «real» de la forma de gobierno aprobada en noviembre de 1997 por la Comisión Bicameral. Los elementos individuales, materia de tratamiento específico, sólo pueden ser comprendidos en su relación con los otros elementos. El instituto o el poder -en tanto tal- también en su conexión o contraposición con el resto de factores puede ser entendido en su posición funcional al interior de la totalidad.

En vía preliminar, se intenta precisar que la breve reflexión sobre algunos puntos del proyecto de la Comisión Bicameral, relativos a poderes específicos del Jefe del Estado¹⁶ e indirectamente sobre la forma de gobierno¹⁷ -además del objetivo declarado de intentar la clasificación de tal modelo-, pone en relieve -en el ámbito de la investigación sobre las formas de gobierno presidencial- la tentativa italiana de reforzar y dar estabilidad al Poder Ejecutivo. Por lo tanto, esta investigación no tiene la ambición ni la pretensión de afrontar en vía sistemática el

¹³ Véase G. Capograssi, *Il problema della scienza del diritto*, Milano, 1962, p. 177.

¹⁴ *Ibidem*, p. 178.

¹⁵ Al respecto, véase G. Guarino, *Oggetto funzione e metodo della teoria generale del diritto*, in *Atti del congresso di studi metodologici*, Torino, 1954, pp. 316-319.

¹⁶ Como afirma M. Luciani, *La forma di governo: il progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e le prospettive attuali*, (dic. 1998), pp. 2-3.

¹⁷ El proyecto prefigurado por la Comisión bicameral, como ha observado G. Azzariti, *Intervento* in G.U. Rescigno (a cura di), *Primo Ministro, rapporto di fiducia e potere di scioglimento*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, p. 108, en cada caso, coloca en el centro del sistema político de la forma de gobierno de Presidente. Es menester, sin embargo, verificar si la suya es una posición de garante o de gobernante o la expresión de un compromiso entre ambos.

delicado tema del semi-presidencialismo o de la reforma en la cual se inspira¹⁸, sino únicamente analizar un proyecto constitucional orientado al presunto reforzamiento y estabilidad del Ejecutivo en Italia¹⁹.

Son objeto de análisis, los poderes que colocan al Jefe del Estado en estrecha relación con el Premier, con el Gobierno y con el órgano legislativo. En particular, se hace referencia al momento inicial de la relación Jefe del Estado-Gobierno-Parlamento y a los poderes del Jefe del Estado en los casos de crisis del sistema. Los institutos materia de la reflexión, mientras parecen autónomos, en realidad, tienden a vincularse y sobreponerse. El problema es verificar si se produce la coordinación entre los poderes, con el fin de construir un sistema que responda a cánones de coherencia. En efecto, la dependencia entre los institutos no implica la necesaria construcción de un modelo unitario. La unidad no consiste tanto en la categoría que se va a construir que, perteneciendo tendencialmente a la forma de gobierno semi-presidencial, presenta genéticamente características tomadas de otros sistemas (elecciones directas del Jefe del Estado de la forma de gobierno presidencial; relación de confianza del modelo parlamentario), cuanto en la coherencia y compatibilidad de los poderes atribuidos a cada uno de los órganos.

II. EL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DE LOS MINISTROS Y LA RELACIÓN DE CONFIANZA

2.1. Premisa

El poder de nombramiento del Primer Ministro, de parte del Presidente de la República, en el sentido del Art. 66º, literal b, del Proyecto

¹⁸ F. Teresi, *La strategia delle riforme*, VI ed., Torino, 1998, evidencia como tal modelo ha sido tenido en consideración sin la tentativa de parte de Maccanico para la formación del Gobierno al final de la XII legislatura.

¹⁹ El análisis es de derecho interno, sin embargo, el recurso de comparación con modelos extranjeros, necesario para una mejor comprensión de los institutos, ha sido retomando una expresión de E. Jaime, «*Per una teoria postmoderna della comparazione giuridica*», en *Riv. dir. Civ.*, 1997, p. 813, una obviedad. En efecto, no parece posible analizar una estructura organizativa del poder seriamente sin considerar el funcionamiento de modelos análogos. Por lo tanto, el método utilizado no es el del análisis simple de la legislación extranjera, sino aquel de la comparación interna. En sustancia, el análisis de las disposiciones individuales de derecho interno, se debía naturalmente, en modelos extranjeros, con el fin de verificar, para cada instituto individual, la eficacia y la funcionalidad.

de Reforma de la Comisión Bicameral, se coloca entre los instrumentos típicos del dualismo parlamentario característico de la fase del pasaje de la monarquía constitucional pura al monismo parlamentario. En el parlamentarismo dualista se trataba de un poder libre del Jefe del Estado, al cual se asociaba también la plena discrecionalidad del ejercicio del poder de revocación²⁰ del Premier y de sus ministros²¹. Sin embargo, mientras el dualismo parlamentario preveía el principio de la doble responsabilidad del Primer Ministro y de su gobierno²² sea hacia el Jefe del Estado, o bien hacia el Parlamento, el esquema de la Comisión Bicameral contempla una única responsabilidad hacia la Cámara de los Diputados (Art. 74º, III).

Por lo tanto, comparando tal sistema con el dualismo parlamentario clásico, notamos la evidente compresión del rol y de las funciones presidenciales. En esta óptica la sola responsabilidad del Primer Ministro hacia el parlamento, parecería colocar al Jefe del Estado, —en cuanto órgano extraño a la relación Gobierno-Parlamento—, en posición de garante y resolutor de eventuales conflictos institucionales.

Al contrario, la contextual titularidad del Jefe del Estado sobre los tres poderes, es decir, el nombramiento y la revocación del Primer Ministro, junto al poder de disolución, lo colocan en el sistema parlamentario dualista en el centro del «mecanismo» institucional y de la función gobernantes. En esta organización de los poderes, como ha sido observado por Galizia, el poder de disolución del órgano legislativo asume todas las características de instrumento de lucha y/o presión pero no de resolución de conflictos institucionales²³. La coexistencia del pensa-

²⁰ También en la Asamblea Constituyente, Tosato proponía asignar al Jefe del Estado el poder de nombramiento y revocación del Premier. Véase F. Bruno, «*I giuristi alla Costituente: L'opera di Costantino Mortati*», en U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura politica*. II, Bolognma, 1980, p. 138.

²¹ Véase el artículo 65º del Estatuto Albertino; el artículo 65º de la Constitución Belga de 1831; el artículo 3º de la ley constitucional francesa de 1875.

²² La diferenciación entre Primer Ministro y Ministro de Italia, bajo el perfil sustancial, se concretizará sólo con el real decreto Zanardelli de 1901.

²³ Véase M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, p. 33. L. Carlassare, *Il Presidente della Repubblica*, II, artt. 88-91, en *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna – Roma, 1983, pp. 16-41 e M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983, p. 10.

miento parlamentario dualista clásico del poder «libre» de nombramiento y revocación, inducen también las teorías de Hauriou, Duguit y Redslob a entender al Jefe del Estado como un órgano activo y participe en la función de dirección política²⁴. El Jefe del Estado, según los teóricos del dualismo parlamentario clásico, desarrolla un papel en la función de dirección política orientada a mantener y favorecer nuevas situaciones de equilibrio. Esta es la interpretación del poder neutro, entendido no como poder superpartes, o bien, extraño a los sujetos titulares de la función de dirección política, ni como pura funcionalidad pasiva. La interpretación del papel del Jefe del Estado, según los teóricos del dualismo clásico, se aproxima a la dinámica elaborada por Constant, en la cual, el Jefe del Estado está atribuido de un poder moderador e intermediario que le permite participar en la función de dirección política, sin ser un sujeto decisivo²⁵. Por lo tanto, la ausencia del poder de revocación en el proyecto bajo examen, y, por lo tanto, de una responsabilidad del Premier hacia el Presidente, no configura, ni siquiera *mutatis mutandis*, un cuadro equiparable a la teoría del dualismo parlamentario²⁶.

Se ha querido, entonces, desde el inicio de esta reflexión mostrar el campo de superficiales construcciones que podrían orientarse a equiparar el semi-presidencialismo²⁷ -proyectado en Bicameral-, al dualismo

²⁴ En particular véase R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924, también consultar A. Lucarelli, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*, Padova, 1995, pp. 31 ss.

²⁵ Véase B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, París, 1836, pp. 184 ss. Recientemente V. Angiolini, *Presidente della Repubblica e Stati di crisi*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 416. El poder neutro de Constant sería un poder que se orienta activamente a promover o transformar un equilibrio.

²⁶ En mérito al dualismo parlamentario, es bueno señalar como a partir de tal modelo se derivaron interpretaciones más autoritarias, donde el Jefe del Estado no era a priori asignado un rol orientado al equilibrio del sistema, pero si de custodia de la Constitución. El Jefe del Estado según la tesis de C. Schmitt, *Il Custode della Costituzione (1931)*, a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981, p. 241, tenía entendido como representante al nivel más alto de la estatalidad, custodio de las decisiones fundamentales, expresión de parcialidad y alto contenido político.

²⁷ Es definible, si bien genéricamente, el sistema presidencial en cuanto coexiste elementos en los cuales la elección directa del Jefe del Estado y relación de confianza en el marco de un eventual Ejecutivo bicéfalo con un Jefe del Estado y un Jefe de Gobierno.

parlamentario. En el dualismo parlamentario, en efecto, en virtud de cuanto se ha argumentado, el Jefe del Estado goza de una posición mucho más fuerte y de interferencia sobre el Gobierno. Al contrario, desde el análisis exegético del artículo 66º, literal b que dispone: «(el Presidente) nombra al Primer Ministro, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones de la Cámara de los Diputados», como veremos en el párrafo sucesivo, se evidencia un poder -que debería mirar en clave garantista y de equilibrio- para formalizar un escenario político orientado a crear después las elecciones (esto mismo fue expuesto por Salvi, en su exposición del 30 de julio de 1997 sobre la forma de gobierno y sobre la administración pública, allí sostiene cómo, el Primer Ministro, de hecho, aún cuando no de derecho, sea elegido directamente por el electorado)²⁸. El Premier, es nombrado por el Jefe del Estado, como emanación de la Cámara política y no de la voluntad del Presidente de la República. Más bien, se observa que la fórmula «teniendo en cuenta los resultados de las elecciones de la Cámara de los Diputados» es superflua en la fase de formación del Gobierno, inmediatamente sucesiva a las elecciones, mientras que adquiriría significado en fases sucesivas, es decir, de eventuales crisis de gobierno²⁹.

2.2. La norma y la eventualidad de un monismo de la mayoría

El poder de nombramiento del Primer Ministro asume caracteres sustanciales, por las connotaciones de alta discrecionalidad asociadas al poder de revocación³⁰. En efecto, en tales casos nace una relación de

²⁸ Esta construcción no se separa mucho de la idea de Mortati expresada en la Constituyente, mientras que el constitucionalista Calabrese sostenía que el nombramiento debía asignarse al Jefe del Estado, sin embargo tal poder resultaba condicionado a la voluntad de la Asamblea. En mérito, véase F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Constantino Mortati*, cit., p. 138.

²⁹ Los proyectos de ley, precedentes a la institución de la Comisión Bicameral, que proponían la elección directa del presidente de la República se limitaban a sostener que «el Presidente nombra al Primer Ministro». En particular se hace referencia al Proyecto de Ley (PDL) Nº 196 (Spini y otros), Art. 92º; PDL Nº 3027 (Targetti y otros), Art. 92º; PDL Nº 3035 (Crema y otros), Art. 92º; PDL Nº 3053 (D'Amico y otros), Art. 92º; PDL Nº 3037 (Licalzi y otros), Art. 92º; PDL Nº 3090 (Giovanardi y Sanza), Art. 85º; PDL Nº 3122 (Berlusconi y otros), Art. 87º; Decreto Ley (DDL) Nº 1917 (Passigli y otros), Art. 92º; DDL Nº 2006 y Nº 2011 (Folloni y otros), Art. 87º; DDL Nº 2024 (Besostri y Murineddu), Art. 6º; DDL Nº 2053 (D'Onofrio y

responsabilidad de confianza³¹ que legitima y justifica la discrecionalidad del acto presidencial. El poder de revocación, en tal sentido, deviene como el instrumento a través del cual el Presidente controla la validez política de su elección. La coexistencia del nombramiento y de la revocación consienten la constitución del binomio Jefe del Estado-Primer Ministro que, en un cuadro de conflicto, puede contraponerse al órgano legislativo. Al contrario, el nombramiento libre o discrecional pierde valor político en un sistema donde el órgano nombrado puede perder la confianza únicamente desde el Parlamento³².

La prueba de cuanto afirmamos la ofrece también el concreto operar de las instituciones, y en particular, la Constitución Francesa. En

otros), Art. 85º; DDL Nº 2060 (La Logia y otros), Art. 87º. Directamente no se prevé el nombramiento presidencial en el DDL Nº 2015 (Pera y otros), de marcada impronta presidencial.

³⁰ En contraste, véase G.D'Orazio, «*Presidenza della Repubblica e Governo*», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1995, p. 1201 y p. 1219, el cual observa que, existiendo una única relación de confianza en el nombramiento del Primer Ministro, debería ser la expresión de su libre valoración. También véase S. Merlini, «*Il Governo*», en G. Amato y A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, 1997, p. 194, sostiene que el nombramiento presidencial es un acto con un valor más que formal.

³¹ P. Armaroli, *Governo. «La doppia fiducia»*, en *Quad cost.*, 1981, p.581, ha intentado sostener, pero con argumentaciones jurídica débiles, en Italia, en algunos períodos históricos habría existido el instituto de la doble confianza. También G.D'Orazio, *Presidenza della Repubblica*, cit., ha sostenido que, como ejemplo, con el nombramiento de Cossiga como Premier en 1978, se instauró una relación de confianza hacia arriba, o bien en los límites del Jefe del Estado. Al lado construcciones ligadas a contingencias históricas E. Crosa, *Diritto costituzionale*, Torino, 1955, p. 345, ha observado que también el sistema parlamentario, subsiste una implícita responsabilidad del Premier en los conflictos del Jefe del Estado.

³² Sin embargo, también en la forma de gobierno parlamentario de Italia, en algunos momentos históricos, se ha sostenido el derecho del Jefe del Estado de disolver al Premier con propia discrecionalidad. En particular L. Elia, *Osservazioni sui poteri del Presidente della Repubblica e sul loro esercizio*, in Giur. Cosst., 1960, pp. 443-444, evidencia como durante el gobierno de Fanfani en 1958, el Senador Caristía sostuvo que el Jefe del Estado no debía necesariamente nombrar como Premier al líder del partido de la mayoría. Caristía reclamaba un derecho propio del Jefe del Estado a la formación del Gobierno. También E. Cheli, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, y G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, p. 103, evidencia algunos gobiernos con vocación presidencial (La Malfa y Craxi 1979; Spadolino 1981).

efecto, formalmente en el Art. 8º de la Constitución francesa se observa que el Presidente también puede nombrar al Primer Ministro. Se trata de un nombramiento liberal y discrecional, en virtud de que el Jefe del Estado no está obligado, a tomar en consideración los resultados de las elecciones, ni alguna indicación por parte del órgano legislativo³³. Tal tipología que presenta todas las características de un acto político y, por tanto, discrecional, es completado de hecho³⁴, con el nacimiento espontáneo del instituto de la dimisión-revocación³⁵. De este modo, el Presidente impone al Primer Ministro, la presentación de su dimisión³⁶ en el momento en el cual se observe que éste no obre en armonía con sus decisiones políticas fundamentales³⁷.

La prevalencia política del Jefe del Estado sobre el Primer Ministro, reforzada por la revisión constitucional de 1962, induce a De Gaulle

³³ M. Volpi, *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979, p. 112, observa como disposición relevante que el Jefe del Gobierno no procediese de la voluntad del Parlamento, sino de la del Presidente.

³⁴ También la Constitución romana no atribuye al Jefe del Estado el poder de revocación, sin embargo evidencia S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, 1993, p. 100, la fuerza política del Presidente es tal que puede costreñir al Premier para la dimisión.

³⁵ A. Rinella, *La forma*, cit., 352, evidencia como también Rumanía, donde desde 1991, existe el sistema semipresidencial, circunstancias extra jurídicas han inducido a considerar también implícitamente en tal sistema operante el principio de la doble confianza, no obstante no existe formalmente el poder de revocación.

³⁶ Sobre las cuestiones fundamentales, en particular las relativas a la libertad y a las relaciones autoridad-libertad, la doctrina ha sostenido que también en períodos de cohabitación, tales ámbitos deban quedar en el ámbito presidencial. En mérito observa C.A. Colliard, *Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986 – mai 1988)*, en Rev. Dr. Publ., 1989, p. 1605 «*Dans un domaine fondamental, celui de la protection des droits de l'homme, et celui de la cohésion nationale, le Président a ajouté sur les obligations relatives au Préambule de la Constitution et sur l'article 2º...*», *La période de coexistence n'a donc pas entraîné une réduction du rôle du Président*». En substancia, para este autor la cohabitación habría permitido mejorar y definir la función presidencial y distinguirla de la acción de gobierno, colocándola sobre un plano más elevado.

³⁷ A. Giovannelli, *Aspetti della V Repubblica, da De Gaulle a Mitterand*, Milano, 1984, p. 211, evidencia como son tres las situaciones reconducibles a este esquema: las dimisiones de Debré en 1962, la de Pompidou en 1968 y la de Chabon-Delmas en 1972. M. Volpi, *Democrazia*, cit., p. 169, observa que el instituto de la dimisión-revocación determina la formación de un poder personal del Presidente.

a teorizar abiertamente sobre la posibilidad de que el Presidente pudiese revocar el mandato al Primer Ministro³⁸. La norma que no prevé, formalmente, alguna restricción a la elección discrecional presidencial, en vía consuetudinaria, ha sido modificada ampliando la politización del acto de nombramiento con la atribución del poder de revocación.

En conclusión, la politización y la discrecionalidad del acto de nombramiento se refuerzan, allí cuando éste coexista con el poder de revocación³⁹. En Francia, la ampliación de los poderes presidenciales ha sido posible, ya sea por la peculiaridad política o bien por el contenido de la norma que atribuye al Presidente poderes de nombramiento sin ninguna restricción parlamentaria. Sin embargo, la ausencia de una disposición específica que asigna al Jefe del Estado el poder de revocación del Premier ha obligado a parte de la doctrina a considerar necesaria la revisión constitucional, reforzando, formalmente, la posición del Presidente en las confrontaciones con el Premier, con el fin de realizar el bicefalismo característico del modelo francés⁴⁰. Es oportuno subrayar que la revocación debería constituir objeto de particulares disposiciones constitucionales o, también de adecuadas reglas convencionales, aún en los ordenamientos privados de Constitución escrita⁴¹.

³⁸ Ibidem. En Francia, el nombramiento del Primer Ministro de 1959 al 20 de marzo de 1986 ha sido un acto supremo del Jefe del Estado. En efecto, como se ha visto de la composición de la mayoría en la Asamblea Nacional, en realidad, esta decidía con gran discrecionalidad. Después del 16 de marzo de 1986, la práctica ha sido cambiada, en la medida que a los partidos políticos han iniciado a imponer las condiciones para la elección del Jefe del Estado. Sobre el punto véase J.C. Escarras, *Da una presidenza assoluta a una presidenza dimezzata*, in Pol. Dir., 1986, p. 652. En cada caso se puede observar que Mauroy en 1984, Rocard en 1991 y Cresson en 1992 constituyeron todos los casos de dimisión del Premier, bajo la invitación del Presidente Mitterand.

³⁹ Al respecto véase también el artículo 14° de la Constitución danesa: «El Rey nombra y revoca al Primer Ministro».

⁴⁰ Sobre el punto, véase G. Gondouin, *Propos sur la France et le régime présidentiel*, en Revue du Droit Public, 1998, pp. 380 y ss.

⁴¹ Al respecto, véase L. Paladin, *Governo italiano*, en *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, 1970, el cual evidencia como el Instituto de la revocación, venía positivizado, como el artículo 65° del Estatuto Albertino que disponía: «El Rey nombra y revoca a sus ministros». Contra ello, véase A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Firenze, 1951, pp. 152 y ss., el cual, sobre la base de una argumentación mecánica, sostiene que el poder de revocación sea lógicamente contenida en el poder del nombramiento.

La hipótesis formulada por la Comisión Bicameral que no contempla el poder de revocación⁴² (Art. 66º, literal b)⁴³ está leída -bajo el perfil sistemático- en una óptica más restrictiva de los poderes presidenciales respecto del modelo francés⁴⁴. La formulación «teniendo en cuenta los resultados ...», parecería impedir que el poder de nombramiento pueda observarse como discrecional y, por lo tanto, materialmente ampliarse con el poder de revocación. El momento de la elección (se recuerda sin embargo, que es un acto sustancialmente propio del Presidente, no estando subordinado a refrendación) que, según la doctrina, debería constituir el elemento esencial de la norma, asume relevancia del todo marginal⁴⁵. En este caso el Presidente obra como órga-

Contra la posición de Predieri véanse G. Guarino, *Il Presidente della repubblica italiana*, en Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1951, p. 208; S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949; M. Galizia, *Nominia e fiducia*, in Nuova rass., 1954, pp. 76-85; V. Sica, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in Rass, dir. Pubbl., 1956, pp. 16-17; Balladore-Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 1957, p. 270; A.M. Sandulli, *Il Presidente della Repubblica e le funzioni amministrative*, in *Scritti giuridice in onore di F. Carnelutti*, IV, Padova, 1950, pp. 159-160; P. Virga, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, 1948, pp. 30-33; P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in Riv. trim.dir.pubbl., 1958, p. 345; G.Cuomo, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Napoli, 1962, p. 89. Esta doctrina sostiene que el poder de revocación debe excluirse, salvo en casos excepcionales de rebelión del gobierno sobre un voto de desconfianza y de rechazo de la contrafirma del decreto de disolución.

⁴² El Jefe del Estado podría ejercitar el poder de revocación también en los casos de inoperancia de la obligación de la dimisión, pero no de inoperancia en la invitación del Presidente al Premier a presentarse en la Cámara para verificar la relación de confianza Art. 66º literal d).

⁴³ Al respecto, es bueno evidenciar la sesión del 25 de junio de 1997, la Comisión, en sede de examen de las enmiendas al texto B de relator, rechazó la enmienda de D'Amico IV.3.25 que preveía la introducción del poder de revocación presidencial del Primer Ministro. Para D'Amico, tal poder habría representado «un mecanismo de elasticidad en las relaciones entre el Presidente de la República y el Presidente del Consejo».

⁴⁴ B. Caravita, *Le recenti proposte per la modifica della forma di governo e il rafforzamento dell'Esecutivo*, in B. Caravita. A. Chiappetti e C. Chiola, *Lecture di diritto pubblico*, Torino, 1998, p. 152, sostiene que el modelo francés de semipresidencialismo no puede ser envilecido sustrayendo al Jefe del Estado del poder de nombramiento y revocación del Primer Ministro.

⁴⁵ Ver G. Guarino, *Deliberazione, nomina, elezione*, in Riv. It.sc.giur., 1954, pp. 82 y ss., el cual sostiene que el nombramiento y elección debe expresarse como poder sustancial

no de garantía y de equilibrio⁴⁶ alejándose de las teorías propias del dualismo parlamentario⁴⁷ de órgano activo de las funciones de dirección política gobernante, para colocarse en el ámbito de un sistema fundado sobre el binomio Gobierno-mayoría parlamentaria⁴⁸. El Jefe del Estado, en el ejercicio de su poder, debe secundar la voluntad del cuerpo electoral, garantizando el *continuum* representado por el binomio Gobierno-mayoría parlamentaria. Se podría, por tanto, configurar la hipótesis de un dualismo con prevalencia del gobierno o de un monismo de la mayoría parlamentaria que, históricamente -como se ha visto- pertenece a las construcciones de las doctrinas francesas de los años treinta orientadas a sobreponer jurídica y políticamente la mayoría parlamentaria con el gobierno. El Ejecutivo, desvinculado de la autoridad del Presidente, funda sus poderes sobre la mayoría parlamentaria transformándose de órgano ejecutivo en el más fuerte órgano de legislación y de dirección política. El gobierno, identificado con la mayoría parlamentaria, deviene, según las palabras de Mirkini Guetzevitch, en la más grande fuerza creadora de la democracia moderna, delegado para absolver un papel siempre más importante y cada vez más decisivo⁴⁹. Sin embar-

de elección, ahí donde la elección constituye el elemento esencial del nombramiento. También ver G. Ferrari, *Elezioni (teoria generale)*, in Enc.dir., XIV, Milano, 1965, p. 617, en el nombramiento del aspecto sustancial estaría representado por el aspecto volitivo.

⁴⁶ En contra véase G. Ferrara, *Il potere di indirizzo e controllo del Parlamento*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti*, cit., p. 187, el cual, aún admitiendo que la formulación «teniendo en cuenta los resultados de las elecciones de la Cámara de Diputados» constituye..., sin embargo no cree que sea suficiente impedir que el Presidente de la República nombre un Primer Ministro otorgando poco valor al resultado electoral.

⁴⁷ Para L. Arcidiacono, *Prime osservazioni alle «Bicamerale»: l'ambiguità del ruolo del Capo dello Stato*, in Rass.parl., 1997, p. 845, el rol del Presidente retrocedería, respecto del vigente sistema, sometiendo al órgano político, en lo que se refiere a la formación del Gobierno, sustancialmente vinculado al voto popular.

⁴⁸ En este marco, la libertad de elección no puede avanzar además más allá de lo previsto por la doctrina en mérito al artículo 92, 2° párrafo de la Constitución. En particular, ver L. Paladin, *Governo italiano*, in Enc.dir., XIX, Milano, 1970, p. 684; C. Lavagna, *Maggioranze al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, p. 245.

⁴⁹ Confrontar B. Mirkini Guetzevitch, *Le parlementarisme et la votation populaire d'après guerre, Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in Rev.dr.publ., 1930, pp. 80-81.

go, el poder de nombramiento del Premier, como «fuerte» poder de «condicionamiento positivo», puede adquirir discrecionalidad cuando es ejercitado en periodos no electorales, o bien no sucesivos a las elecciones. En este caso, en efecto, no sería el *continuum* mayoría parlamentaria-Gobierno el que condiciona la actividad del Presidente. También en periodos no inmediatamente sucesivos al voto, quedaría como válida la disposición que afirma: «teniendo en cuenta el resultado de las elecciones de la Cámara de Diputados». En términos generales, el poder de nombramiento readquiere valor de dirección política cuando los resultados electorales no determinan una mayoría clara o cuando al interior de la mayoría surjan problemas de liderazgo⁵⁰.

2.3. Interpretaciones de la norma que se orientan hacia las hipótesis de conflicto entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados.

La opción de los Comisarios de no insertar una locución más explícita no resulta suficiente para declarar el poder de nombramiento, como poder discrecional. Distinto hubiera sido el caso de seguir como ejemplos, la Constitución japonesa que prevé en el Art. 6º: «el Emperador nombra al Primer Ministro que ha sido designado por la Dieta»⁵¹; o la griega que en el Art. 37º afirma textualmente: «es nombrado Primer Ministro el jefe del partido que dispone en la Cámara de los Diputados la mayoría absoluta de las curules. En el caso que ningún partido disponga de tal mayoría absoluta, el Presidente de la República confiere un mandato provisional al jefe del partido que tiene mayoría relativa, con el objeto de estudiar la posibilidad de constituir un gobierno que pueda gozar de la confianza de la Cámara de los Diputados»⁵², sino «únicamente» «teniendo en cuenta los resultados de las elecciones...».

⁵⁰ Sobre el punto, véase M. Luciani, *La forma di governo*, cit., p. 7

⁵¹ Véase P. Biscaretti di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee*, I, «Le Costituzioni di dieci Stati di democrazia stabilizzata», Milano, 1994, p. 178. La Constitución húngara, búlgara y rumana, prevén cada una con sus propias particularidades, que el Premier designado por el Presidente tenga la aprobación del Parlamento. Sin embargo, en este sentido nos aproximamos a la Constitución Rusa, el Presidente, en el caso de ausencia de aprobación para la elección de nombramiento del Premier, por parte del parlamento, adquiere el derecho de disolver el órgano legislativo. Al respecto véase S. Bartole, *Riforme costituzionali*, cit., pp. 94 y ss.

⁵² Confrontar P. Biscaretti di Ruffia, *Costituzioni*, cit., p. 336.

Es evidente que en el proyecto bicameral a diferencia de las constituciones citadas -donde no hay investidura directa del Jefe del Estado-, no se trata de una verdadera y propia nominación cerrada o de un acto de ratificación, sino de un acto de muy baja discrecionalidad⁵³. En efecto, la discrecionalidad de la elección en un escenario político no declaradamente mayoritario podría obtenerse únicamente en la preferencia de un sujeto respecto de otro, pero siempre al interior de la misma agrupación vencedora⁵⁴. En cada caso, es evidente la necesaria contextualidad de la nominación libre con el poder de revocación. Únicamente interpretaciones de tipo patológico acerca del instituto o mejor de las organizaciones del poder, pueden conducir a asumir que la nominación del Primer Ministro sea un acto típicamente discrecional y que el Presidente no resulte vinculado al resultado de las elecciones y pueda jugar sobre la fragmentación del cuadro de partidos para incrementar la discrecionalidad de su elección⁵⁵. Las interpretaciones de la citada doc-

⁵³ Es bueno más aún, observar que el esquema del articulado del 22 de mayo de 1997, en el Art. 3° del texto B, relativo al modelo semipresidencial, preveía, comprimiendo aún más la discrecionalidad del Presidente de nombrar al Primer Ministro, esta formulación: «teniendo en cuenta la dirección política expresa del electorado y la consiguiente composición del Parlamento» (vedi Alleg.Comit., 12, p.737 e Alleg.Com., 28, p. 26). En la sede del Comité de redacciones del texto final vendrá después incorporada la sugerencia de Calderisi sustituyendo la formulación con el siguiente texto «teniendo en cuenta los resultados de las elecciones de la Cámara de los Diputados». Para una reconstrucción atenta y detallada del debate de la Comisión, véase M. Olivetti, *La posizione costituzionale e i poteri del Presidente della Repubblica (artt. 65,66,67.2,68)* in V. Atripaldi e R. Bifulco (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998, pp. 189 y ss.

⁵⁴ En la sesión del 25 de junio de 1997, al contrario Morando sostuvo que la formulación adoptada sería «otorgar al Presidente de la República una función que se refiere no al ejercicio de la función de garantía sino a la de dirección política, en vista de que el Presidente no toma en cuenta el acto del voto, ni tampoco, la interpreta políticamente» (ver Com., 49. P. 1952).

⁵⁵ Véase A. Baldassarre, *Presidente della Repubblica: scelta e poteri*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti*, cit., p. 119. Anche M. Olivetti, *La posizione costituzionale e i poteri del Presidente della Repubblica*, cit., passim, sostiene sin todavía argumentar, que el poder de nombramiento del Primer Ministro, es un poder discrecional. Además, es bueno verificar que la discrecionalidad de la elección, en escenarios políticos fragmentados, sea orientada a la formación de un propio Gobierno, o a salvaguardar la unidad nacional (véase Art. 65°, I y II párrafo

trina que postulan escenarios políticos inciertos y fragmentados⁵⁶ que pueden conducir hacia hipótesis de «Gobierno del Presidente» o de minorías, se comprenden en presencia de particulares cuadros de referencia política⁵⁷, pero en ningún caso parecen compatibles con una correcta y exegética interpretación de la norma. La ausencia del poder de revocación y una interpretación lógica sistemática de las organizaciones del poder tienden a la realización de un *continuum* político entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, y un dualismo orgánico y no conflictivo que también podría definirse de «monismo racionalizado» orientado a la determinación de una dirección política unitaria.

A la luz de tales consideraciones, parece más compatible la interpretación de un ordenamiento doctrinario, fiel a la norma y al cuadro político subyacente, que sostiene que el poder de nombramiento del Primer Ministro esté condicionado a los resultados de las elecciones de la Cámara de los Diputados. Esto es, se valora también a la luz del tipo de reforma electoral que podría perfilarse, abriendo la posibilidad de un drástico redimensionamiento de los espacios de maniobra del Presidente, el cual deberá asegurar que el Gobierno, si bien nombrado por el Jefe del Estado, derive políticamente de la Cámara⁵⁸. En este sentido, el Jefe del Estado deberá dar operatividad a la relación Gobierno-Parlamento

del proyecto). A. Baldassarre y C. Mezzanotte, *Presidente della Repubblica e maggioranza di Governo*, y G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, p. 87, han sostenido que cuando una mayoría esta políticamente dividida o es insustistente, el Presidente no puede dejar de reforzar la mayoría existente, también favoreciendo equilibrios internos diversos. La acción se desarrollaría en salvaguarda de la unidad nacional.

⁵⁶ Estos escenarios han sido previstos por C. Esposito, *Il Capo dello Stato*, in Enc.dir., VI, Milano, 1960. Para Esposito, estos escenarios entendido como expresión de un «estado de crisis», habrían transformado el poder meramente formal y exclusivo de nombramiento del Jefe del Estado de a ser sustancial. La inexistencia de mayoría, síntoma de una crisis del sistema, habría permitido que el poder formal del Jefe del Estado cambie sustancialmente solo en la hipótesis de crisis en el funcionamiento del sistema.

⁵⁷ M. Volpi, *Forme di governo e revisione della Costituzione*, Torino, 1998, p. 148, evidencia como en tales casos el Presidente adquiere una notable discrecionalidad, pudiendo dar vida a Gobiernos presidenciales.

⁵⁸ Ver L. Primicerio, *Forme di governo: il Presidente della Repubblica e il Governo*, in V. Atripaldi y R. Bifulco (a cura di), *La Commissione parlamentare*, cit., p. 8.

«y jamás sacar provecho de la coyuntura para afirmar una propia política»⁵⁹. Otras interpretaciones del proyecto colocan al Presidente en posición de contraste con el ordenamiento mayoritario del cuerpo electoral y de la mayoría parlamentaria, orientado a realizar *ab origine*, una fractura entre los poderes ejecutivo y legislativo. Parecería tratarse de una interpretación limitada que «fotografía» únicamente un escenario político, no inmediatamente reconducible al espíritu de la norma⁶⁰.

2.4. Inexistencia de la relación de confianza entre Presidente y Premier

El nombramiento del Primer Ministro por parte del Presidente no genera, ni bajo el perfil formal ni sustancial, algún tipo de relación de confianza. En efecto, como se ha visto, el instituto de la confianza implicaría una actividad discrecional del Presidente en la fase de la elección y el surgimiento de una relación de responsabilidad política. Al contrario, en el texto de la Bicameral se ha querido explícitamente «vincular» la acción política del Gobierno al Parlamento, a partir de la incidencia de las disposiciones contenidas en el Artículo 66, literal b), sobre cuya base el Presidente «puede requerir al Primer Ministro el presentarse a la Cámara de Diputados para verificar la subsistencia de la relación de confianza».

La ausencia de un poder de revocación del Primer Ministro en el texto de la Bicameral, como ampliamente se ha sostenido en las líneas precedentes, permite asumir el acto de nombramiento, vinculado y condicionado, excluyendo cualquier forma de responsabilidad del Premier hacia el Presidente -a diferencia de los sistemas dualistas parlamentarios- centrando el poder en el binomio Gobierno-mayoría⁶¹. En substan-

⁵⁹ Ver L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in Enc. Dir., XXXV, Milano, 1986, p. 201 y P.A. Capotosti, *Governo*, in Enc. giur., XV, Roma, 1989, p. 6.

⁶⁰ Este escenario se podría configurar, cuando el Presidente de la República recobra, sea la posición de líder electoral o sea la posición de líder político. En esta hipótesis el Presidente podría hegemonizar directamente la actividad del gobierno y el Parlamento, los enfrentamientos en los cuales ellos no tienen poderes de supremacía directa.

⁶¹ S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, p. 19, evidencia como la ausencia del poder de revocación determina que todo el poder se encuentre concentrado en el binomio Gobierno-mayoría.

cia, como evidencia Pitruzzella⁶², refiriéndose a ciertas reflexiones de Sartori⁶³, en el sistema semi-presidencial, el Primer Ministro y su gabinete son independientes del Presidente en la medida en la que son dependientes del Parlamento. Es decir, en cuanto sujetos solamente a la confianza o desconfianza parlamentaria, necesitan, por tanto, únicamente del apoyo de la mayoría parlamentaria. Así, en presencia de una única relación de confianza⁶⁴, también en los casos de una mayoría dividida entre el Jefe del Estado y la Cámara de los Diputados, el primero -como

⁶² Véase G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1997, p.217.

⁶³ Confróntese G. Sartori, *Ingegneria costituzionale*, II ed., Bologna, 1996, p. 122.

⁶⁴ Una única relación de confianza se identifica, así mismo, en otro sistema enumerado entre los semipresidenciales, como en el caso del finlandés. En efecto, como observa C. Fusaro, *La Finlandia in transizione fra semipresidenzialismo reale, semipresidenzialismo apparente e parlamentarismo*, en L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, cit., p. 113, en la Constitución finlandesa es expresa la exclusión del poder presidencial respecto de la revocación del Premier y de sus Ministros. No se entiende por qué el autor, sucesivamente (p.117) define tal forma parlamentaria como dualista. En efecto, se ha sostenido anteriormente que uno de los tratos fundamentales del parlamentarismo dualista fue la coexistencia del jefe con el presidente de la tría de poderes, entre los cuales el poder de disolución y el de nombramiento y revocación del Premier y de sus ministros. Se rebate, en substancia, que el parlamentarismo dualista clásico, para no hablar del autoritario, colocaban al Jefe del Estado en la función de dirección política en una posición más decisiva de cuanto expresan estos sistemas semipresidenciales. Todavía, como observa M. Jacometti, *Il rapporto tra Presidente, Governo, Assemblee parlamentari in alcune significative esperienze semipresidenziali: Finlandia e Portogallo*, en L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, cit., p. 325, es bueno recordar que la Constitución Finlandesa prevee un caso en el cual el Jefe del Estado puede proceder a la renovación del Premier y de sus ministros: «sólo cuando éstos sea necesario asegurar el regular funcionamiento de las instituciones democráticas, oyendo al Consejo de Estado». Es una norma que, sin embargo, no amplía la discrecionalidad de la elección-nombramiento, en cuanto resulta funcional solamente a situaciones patológicas o degenerativas en funcionamiento de las instituciones. A. Rinella, *La forma di governo*, cit., p. 223, riprendendo D. Arter, *Government in Finland. A Semi-presidential System?*, en *Parliamentary Affairs*, 1985, pp. 472, ss., observa como en un sistema de partidos multipolar, como el finlandés, las prerrogativas del Presidente en la formación de los gobiernos, han sido superiores a las del Presidente en Francia. Según Rinella (p. 224) el Primer Ministro habría recuperado una posición política más incisiva hacia fines de la era Kekkonen (1981).

órgano de garantía⁶⁵ - tendrá la tarea de preservar la estabilidad y la relación de confianza.

De este modo, la irresponsabilidad del Primer Ministro en sus confrontaciones impide al Presidente ocupar otro papel que no sea el de servir como equilibrio del sistema. La presencia de la doble relación de confianza en otros sistemas semi-presidenciales como el de Francia y Portugal⁶⁶ permite afirmar que nuestro sistema⁶⁷ tendría en sí mismo, contenidos que se orientarían a colocar al Presidente en una posición más definida respecto de la relación Gobierno-Parlamento, evitando el riesgo de Gobiernos presidencialistas⁶⁸.

⁶⁵ Se podría sostener que respecto del actual texto constitucional, la investidura directa del Jefe del Estado refuerza su posición de garante. En substancia, como si el Presidente pasara de una posición al margen de las partes a una posición super partes. Se reforzaría la tesis garantista en la cual el Presidente no es órgano de gobierno activo, con una propia dirección política, sino como ha sostenido C. Rossano, *Intervento*, in G. Silvestri (a cura di), *Figura*, cit., p. 235, es un órgano de equilibrio y balance. Esto no quiere decir que esta actividad de super garante, no pueda dar lugar a una actividad de dirección política gobernante, por la debilidad de los poderes, no pueda concretarse en una actividad política.

⁶⁶ G. Pasquino, *Semipresidenzialismo*, Bologna, 1996, p. 109, evidencia como el Presidente de la República portuguesa es titular del poder de revocación del Primer Ministro, en el sentido del art. 196 de su Constitución.

⁶⁷ En realidad, también la Constitución austriaca prevé el poder presidencial de revocación del Canciller. Poder que, como observa Merkl, y como ha referido también F. Koja, en *La posizione giuridica e politica del Presidente della Repubblica federale austriaca*, in L. Pegoraro, e A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, p. 71, puede influir sobre la gestión del mismo constriñéndolo a una conducta política, no solamente de acuerdo con la mayoría parlamentaria, sino también con el Presidente. El escenario político, sin embargo, ha determinado, en el fondo, que el Premier fuese responsable solamente en los enfrentamientos del Consejo nacional, vaceando de politicidad y discrecionalidad el acto de nombramiento del Presidente. Como observa Koja (p.70), el Presidente, aún siendo formalmente libre a elección, en realidad, está obligado a nombrar como Premier al líder del partido vencedor. A. Rinella, *La forma di governo*, cit., p. 219, sostiene que en Austria, a fines del año 60, el Presidente había desarrollado un rol de cierto nivel y sucesivamente instaurado una «presidencia notarial» al punto que como observa A. Le Devellec, *La neutralisation de la présidence de la République en Autriche*, in *Rev.fr.sc.pol.*, 1996, pp. 936, ss., M. Welan, *Der Bundespräsident: Kein Kaiser in der Republik Wien*, Böhlau, 1992, pp.101-102, han propuesto con tonos provocativos, pero no afortunados, suprimir simplemente las funciones presidenciales.

⁶⁸ G. Pasquino, *Semipresidenzialismo*, cit., p. 109, evidencia como en Portugal el

La Constitución portuguesa, en el Art. 190º, contiene una disposición análoga a la prevista en el Art. 66º, literal b), del texto de la Bicameral, de modo que el Presidente nombra al Primer Ministro «consultados los partidos representados en la Asamblea de la República y teniendo en cuenta los resultados electorales», lo que permite pensar en la existencia de un poder débil. Esta idea se reitera en el Art. 196º de la Constitución, al asignar al Jefe del Estado el poder de revocación del Primer Ministro en su gobierno, previa consulta al Consejo del Estado, cuando la revocación parece necesaria para «asegurar el regular funcionamiento de las instituciones democráticas». En estos términos, el Premier está ligado al Jefe del Estado y a la confianza concedida a ambos. La discrecionalidad de la elección, si bien con una fórmula análoga a aquella de la Bicameral, se amplía en el sistema portugués, en cuanto está reforzada por el instituto de la revocación y en consecuencia por la relación de confianza. Es evidente, sin embargo, que la revocación resulta funcional respecto de escenarios políticos patológicos y degenerativos que, en esencia, vacían de contenido político la relación de confianza hacia el Jefe del Estado, atribuyendo al instituto una función de supergarantía y de fuerte poder de mediación⁶⁹.

En conclusión, retomando el pensamiento de Galizia⁷⁰ se observa que la presencia del Presidente como jefe de la tríada de poderes, es decir, el nombramiento, la revocación y el poder de disolución⁷¹ lo co-

Presidente Eanes en virtud del doble poder de nombramiento y revocación habría podido dar vida a tres gobiernos del Presidente, sin mayoría preconstituída. Más aún, evidencia Pasquino (p. 110), como sucesivamente, los retos electorales y parlamentarios había limitado en forma decisiva, el poder de nombramiento así como el poder de revocación del Jefe del Gobierno.

⁶⁹ En mérito, véase B. De Morais, *Le metamorfosi del semipresidenzialismo porloghese*, en L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, cit., p. 130 el cual evidencia como el instituto de la revocación ha sido en la práctica política limitado a la hipótesis de graves crisis causadas por los topes institucionales. Para A. Rinella, *La forma di governo*, cit., pp.232-233, en Portugal, después de 1982, se habría tenido una práctica parlamentaria muy eficaz.

⁷⁰ M. Galizi, *Studi*, cit., p. 33.

⁷¹ Estos tres elementos típicos del parlamentarismo dualista los encontramos como ejemplo, en la experiencia weimeriana, donde era, en efecto, el Presidente quien nominaba o removiera al Canciller. El Gobierno era puesto en condición de doble dependencia hacia el Presidente y hacia la Asamblea. Sobre el punto véase la reciente reflexión de S. Ceccanti, *Un modello storico di «semipresidenzialismo»:*

locan en el centro de la función gobernante y, por lo tanto, de la dirección política; al contrario, la existencia del solo poder de disolución⁷² como poder libre, pone al Jefe del Estado en la posición de otorgar garantía y estabilización institucional⁷³. La investidura popular, prevista por el proyecto, a diferencia del actual texto constitucional, podría asignar al Jefe del Estado una formal y real función de garantía. Se tendría así que eliminar aquello que ha hecho del representante el garante de la unidad nacional y que ha sido definido por la doctrina como «un error semántico». La investidura popular legitimaría el rol activo de garantía constitucional del Presidente⁷⁴ y la tarea de remediar la inercia del circuito decisonal Parlamento-Gobierno⁷⁵. Permanece, sin embargo, la perplejidad ligada a la fisiología del sistema semi-presidencial, en cuanto fundado sobre la doble legitimación popular y, por lo tanto, sobre la potencial existencia de la doble dirección política y de una mayoría no

La Germania di Weimar, en L. Pegoraro y A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, cit., p. 271.

⁷² Sin embargo, es oportuno precisar que, además, el libre poder de disolución, el Jefe del Estado es titular, en el sentido del Art. 66º, literal d) del proyecto, del poder de solicitar al Primer Ministro el presentarse a la Cámara de Diputados para verificar la subsistencia de la relación de confianza. En los párrafos sucesivos veremos que tipo de incidencia pudo tener este instrumento en las organizaciones del poder.

⁷³ P. Biscaretti di Ruffia, *Capo dello Stato*, en Dss.D.I., II, Torino, 1958, p. 932, define al Jefe del Estado en la forma de gobierno parlamentaria como órgano moderador supremo.

⁷⁴ El Presidente de la República adquiere formalmente el rango de poder intermediario según la concesión de Constant elaborada en el ámbito de la monarquía constitucional. Para A. Baldassarre, *Capo dello Stato*, en D. Disc.pubbl., II, Torino 1987, p. 482, el poder de nombramiento del Premier se inserta entre los poderes que descienden directamente del poder intermediario según Constant.

⁷⁵ M. Luciani, *Introduzione, Il Presidente della Repubblica oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, en M. Luciani y M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997, pp. 19 y ss., evidencia como en la actual Constitución sería riesgoso confiar tareas de garantía constitucional extrema a un órgano monocrático, privado de legitimación directa. Rol que, según S. Galeotti y B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, en D.disc.publ., XI, Torino, 1996, p. 423, el Presidente tiene sustancialmente desarrollado. Para Galeotti, el rol del Presidente sería el de suprema garantía de la Constitución; rol que se ejercita también como intervención activa. En contraste véase C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., pp. 237 y ss., el cual rechaza la tesis del Jefe del Estado como poder neutro y moderador, sosteniendo que, también en vía subordinada tendría la posibilidad de hacer valer las propias directivas.

homogénea (cohabitación entre el Jefe del Estado de una parte; y, de la otra, el Premier, Gobierno y la mayoría parlamentaria)⁷⁶. Dualismo entre direcciones políticas que debería ser redimensionado desde la conciencia apriorística del papel de garante que desarrollará activamente el Jefe del Estado.

La plataforma política presidencial deberá mantenerse estrechamente vinculada a la función de garantía entendida como el buen funcionamiento del sistema (Nania), constituyendo así una suerte de dirección política débil y no gobernante. Se evitaría así los riesgos temidos por la doctrina derivada del contraste entre la fuerte legitimación presidencial y su incapacidad para asegurar al ordenamiento la esperada funcionalidad⁷⁷. En realidad, el Presidente para poder desarrollar la función de garante activo y de real órgano superpartes, debería presentar un programa compatible con la acción que tendrá que desarrollar. Programa en el cual se evidencia un cuadro de imparcialidad que constituye el presupuesto fundamental de la doctrina garantista⁷⁸. El análisis puntual del instituto del poder presidencial relativo al nombramiento del Premier previsto en el Art. 66º, literal b) del proyecto, permitiría asumir que el Jefe del Estado se ubica al margen del *continuum* político Gobierno-mayoría parlamentaria, colocándose en una posición superpartes, es decir, sobre las partes políticas.

El nombramiento del Primer Ministro como poder vinculado (si bien no subordinado a *referendum*), la ausencia del poder de revocación (no es pensable la creación del instituto en vía consuetudinaria como en Francia) y, en consecuencia, la relativa relación de confianza hacia el

⁷⁶ Recientes análisis sobre la doctrina de la reciente cohabitación en Francia han concluido estableciendo que este cuadro político no homogéneo garantiza en cada caso, el ejercicio de la función gobernante del Presidente que dispone de recursos constitucionales propios para ejercitar el liderazgo del gobernante. Al respecto, véase J.C. Zarka, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle majorité parlementaire sous la Cinquième République (1986-1992)*, París, 1992, pp. 415-416. En *contra*, ver C. Carpentier, *La soumission présidentielle ou la fin du mythe du Président*, en *Rev.pol.parl.*, 1997, p. 49, el cual sostiene que en las hipótesis de cohabitación la subordinación presidencial no sea considerada como una excepción.

⁷⁷ Véase A. Barbera y C. Fusano, *Il modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma*, en L. Pegoraro y A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, cit., p. 394.

⁷⁸ Véase S. Galeotti, *Presidente*, cit., p. 424.

Jefe del Estado, conducen el modelo de forma de gobierno redactado por la Bicameral hacia el sistema parlamentario, donde el Jefe del Estado es sustancialmente extraño a la relación de confianza entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo. Sin embargo, en este punto parece oportuno recordar las preocupaciones y dudas expresadas por Schmit⁷⁹ cuando afirmaba: «quizás se puede dudar si será posible sustraer a la influencia de los partidos políticos la posición del presidente del *Reich* y de mantenerla en una objetividad y neutralidad respecto de los partidos, determinada por la totalidad estatal; quizás se puede temer que el destino del Jefe del Estado en la Europa republicana siga el destino del monarca».

En substancia, escenarios políticos «particulares», subyacentes al dato institucional podrían de hecho⁸⁰ desnaturalizar la interpretación sistemática de la norma. La configuración de particulares escenarios políticos en función de tendencias plebicitarias podrían generar o propiciar la creación de una convención constitucional que, como ha sido observado por la doctrina, queda en su poder hasta el punto de ser modificada unilateralmente por un sujeto que tenga tanta fuerza política como para imponer su voluntad sobre los demás⁸¹. Una convención constitucional que pusiese al Jefe del Estado en posición de imponer en cualquier momento, la dimisión del Premier, parecería, sin embargo, -a diferencia de la Constitución francesa- no encontrar fundamentos jurídicos, ni en el cuadro institucional, ni en la norma específica.

III. EL NOMBRAMIENTO Y LA REVOCACIÓN DE LOS MINISTROS. LA POSICIÓN CENTRAL DEL PREMIER

El artículo 66°, literal b) del proyecto de la Comisión, retoma, en parte, la formulación del Art. 92°, II, de la Constitución vigente. En efecto, asigna al Presidente de la República el poder de nombrar y revocar⁸² bajo propuesta del Primer Ministro, a los ministros⁸³.

Mientras el texto vigente prevé solamente el poder de nombramien-

⁷⁹ C. Schmitt, *Il Custode della Costituzione*, cit., p. 241.

⁸⁰ Para G. Azzarili, *Intervento*, en cada caso la elección directa del Jefe del Estado se concilia mal con su eventual papel de garante.

⁸¹ Ver G.U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, pp. 166-167.

⁸² El poder de revocación de los ministros ha sido previsto en casi todos los proyectos presentados en la Bicameral. Solamente el proyecto N° 2984 (Olivieri), Art. 95°, no había previsto el poder de revocación, estableciendo que el Consejo de Ministros

to, el texto de la Bicameral asigna al Jefe del Estado, además, el poder de revocación⁸⁴.

Es necesario, en vía preliminar, precisar que los poderes referidos en el Art. 66º, literal C, del Proyecto no presentan el carácter sustancial previsto en el Art. 65º del Estatuto Albertino. En efecto, tales disposiciones asignaban el poder de nombramiento y revocación de los ministros a la absoluta discrecionalidad del Monarca. En el caso bajo análisis, se trata, en cambio, de un poder de sustancial competencia del Premier⁸⁵. Además sea el acto de nombramiento o bien el de revocación presidencial, se entienden como actos subordinados a refrendación (Art. 71º del proyecto), excluyendo la responsabilidad política del Jefe del Estado. En substancia, el Premier elige su propio equipo sobre el cual puede ejercitar, asimismo, un poder de revocación.

Surge, entonces, una relación de confianza entre el Premier y los

adopta las decisiones necesarias en caso de diversidad de opiniones entre los Ministros.

⁸³ Algunos proyectos de ley, con la finalidad de establecer mayor autonomía al Premier respecto del Presidente, han previsto que el Primer Ministro nombre y revoque sus ministros con su propio decreto. Véase como ejemplo el PDL Nº 3011 (Bertinotti y otros), Art. 92º; PDL n.3053 (D'Amico y otros), Art. 92º; PDL Nº 3071 (Mussi y otros), Art. 95º; y DDL Nº 2047 (Salvi y otros), Art. 95º; PDL Nº 3121 (Pisanu y otros), Art. 92º; DDL Nº 1004 (Pieroni y otros), Art. 92º; DDL Nº 1989 (Marchetti y otros), Art. 92º; DDL Nº 1995 (Fisichella y otros), Art. 91º; DDL Nº 2026 (Lavagnini y otros), Art. 92º.

⁸⁴ Ya en la Asamblea Constituyente Tosato proponía el nombramiento y la revocación de los Ministros por parte del Presidente de la República a propuesta del Premier. Esta impostación se vinculaba a la construcción *mortatiana* que planteaba una diferenciación formal y sustancial entre el Premier y sus Ministros expresada también en la segunda sub comisión de la Asamblea Constituyente. En particular, Mortati, en un ensayo del año 45, había previsto la revocación de los Ministros, bajo propuesta del Premier, por parte del jefe provisorio. F. Bruno, *I giuristi*, cit., p. 133, evidencia como Mortati en la Constituyente y en las comisiones fuertes, si bien no sostuvo la necesidad de un régimen al Primer Ministro, sin embargo, comprendió la necesidad de diferenciar la posición del Primer Ministro respecto la de otros Ministros.

⁸⁵ También en la Constitución vigente S.Labriola, «*Ritorno alla Costituzione*» o *mutamenti taciti? Il caso del potere presidenziale di nomina dei ministri*, en Quad. Cost., 1994, p. 51 e *Id. Il Presidente della Repubblica*, Padova, 1986, pp. 15 ss., sostiene que al poder de nombramiento del Primer Ministro no se le debe atribuir contenido sustancial y participativo en la función de dirección política.

ministros con características análogas a las previstas entre el Presidente y los ministros en el sistema presidencial. Tal relación de confianza justifica la disposición del párrafo IV del Art. 74° del Proyecto que no admite mociones de desconfianza contra los ministros en forma individual. En efecto, en la hipótesis en la cual el Ministro disociara o contrastara con la dirección política del gobierno y de la mayoría parlamentaria, el Premier puede intervenir promoviendo su revocación.

En substancia, a diferencia de los sistemas dualistas parlamentarios⁸⁶ del siglo XIX, el Jefe del Estado, está desprovisto -bajo el perfil sustancial- del poder de nombramiento tanto como del de revocación de los ministros. Se encuentra, por lo tanto, en una posición de mayor debilidad respecto de la relación Premier-ministros y de la relación Gobierno-mayoría parlamentaria. Esta posición podría subvalorar la tesis garantista de su papel, que tiende a colocarlo no fuera de las partes, sino sobre las partes, con funciones de órgano garante activo.

En el fondo, se reproduce la formulación de la Constitución Francesa que, en efecto, prevé que el acto presidencial de nombramiento formal de los ministros -a diferencia del nombramiento del Premier- debe ser refrendado, testimoniando que no se trata de un acto de contenidos políticos. En consecuencia, el nombramiento presidencial es el acto que formaliza la constitución de una relación de confianza entre el Premier y los ministros. En algún sentido, el poder del Premier, previsto en el Art. 66°, literal c) del proyecto, es un poder más «fuerte» del que es titular el Presidente americano. En efecto, el Art. 2°, sección 2°, inciso II, de la Constitución americana dispone que el Presidente es quien designa al Ministro, pero solamente después del parecer del Senado puede proceder al acto de nombramiento⁸⁷.

Por cuanto se refiere a la revocación, la Constitución de los Estados Unidos, establece una primera orientación del Congreso (1789), atribuyendo al Jefe del Estado el poder de revocación en forma absoluta ex-

⁸⁶ La actual Constitución del Uruguay, como se ha visto, proyecta una doble responsabilidad de los Ministros sea en su relación con el Jefe del Estado o sea en su relación con el Parlamento.

⁸⁷ Es nuevo, sin embargo evidenciar que a una parte breve del período en el cual el Presidente Tyler rechazó cuatro nombramientos del Senado (1843-1844), el poder del senado ha sido obligado al punto de no tener más valor sustancial.

cluyendo del todo al Senado. Después de una serie de contrastes entre el Congreso y el Jefe del Estado, el 2 de noviembre de 1867, se aprobó una ley que preveía expresamente el acuerdo del Senado para la revocación de los Ministros (*Tenure of Office Act*). Es de mencionar que dicha ley fue posteriormente abrogada⁸⁸. En esencia, el poder del Premier para la elección de los ministros en el Proyecto de la Bicameral es, formalmente, más fuerte del que posee el Presidente de los Estados Unidos. Sin embargo, es evidente que el Premier, a diferencia de lo que ocurre en el modelo estadounidense, debe elegir a los ministros, con el acuerdo de la mayoría de la Cámara de los Diputados, sin consentir que la influencia del aparato partidario se convierta en un elemento decisivo, mortificando su función⁸⁹.

En todo caso, nace una relación de estrecha confianza entre el Premier y los ministros, en la cual el Jefe del Estado asume un papel de bajo perfil. En el Art. 66°, literal c), está presente el tenor de disposiciones contenidas en el Art. 64° de la Constitución de Bonn del año 49 y en el Art. 37° de la Constitución griega. En el primer caso se preveía que los ministros federales sean nominados y revocados por el Presidente federal bajo propuesta del Canciller, y en el segundo caso, se establecía que el Presidente de la República nomine al Premier y, bajo su propuesta, nombre y revoque a los otros miembros del Gobierno. Sin embargo, para los casos mencionados estamos, respectivamente, en presencia de un sistema de cancillerato y de forma de gobierno parlamentario. Sistemas donde no se tiene la legitimación popular del Jefe del Estado y donde es comprensible que su rol sea más definido.

La marginalidad del Jefe del Estado en el proceso de formación y

⁸⁸ Sin embargo el rechazo de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos y del poder político de los años veinte, la tendencia ha sido la de reconocer al Jefe del Estado un poder de revocación absoluto, desvinculados de fines institucionales y asépticos de equilibrio del sistema.

⁸⁹ El grado de influencia partidaria dependerá mucho del sistema electoral o de los partidos. En efecto, en un sistema proporcional, como ha evidenciado P. A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, 1973, pp. 191 ss., se presupone que sean los mismos partidos quienes propongan al Premier las normas idóneas para la cobertura de los encargos ministeriales. Al contrario, en un sistema de partidos no fragmentados con una mayoría homogénea y no sujeta a acuerdos y colisiones, la voluntad institucional del Premier debería emerger.

disolución del gobierno se identifica, asimismo, en el sistema semi-presidencial francés, en el cual la formulación prevista en el Art. 8º, inciso II, de la Constitución –que prevé el nombramiento y revocación presidencial de los ministros solamente bajo propuesta del Primer Ministro–, es retomada por el Art. 66º, literal c), del proyecto. En efecto, el Jefe del Estado viene, sustancialmente, si bien no formalmente, marginado de la relación Premier-ministros-mayoría parlamentaria⁹⁰.

Mientras el dualismo parlamentario del siglo XIX asignaba al Jefe de Estado un papel sustancial en el procedimiento de nombramiento y revocación del gobierno –basta pensar en el Art. 65º del Estatuto Albertino; o en el Art. 65º de la Constitución Belga de 1841 (actual Art. 96º de la Constitución reformada de 1994); o en el Art. 3º de la ley Constitucional francesa del 25 de febrero 1875 de la Tercera República–, en el siglo XX, la prevalencia de los sistemas semi-presidenciales construyen la relación de confianza entre el Premier y el Gobierno⁹¹.

Esto parecería indicar que la dirección política gobernante reside

⁹⁰ La Constitución japonesa que prevé la monarquía constitucional parlamentaria asigna al Premier, Art. 68º, el poder de nombramiento y revocación de los Ministros.

⁹¹ La Constitución portuguesa prevé que el Presidente de la República nombre y revoque a los Ministros a propuesta del Premier. Además el Jefe del Estado puede revocar al Gobierno, «para asegurar el regular funcionamiento de las instituciones democráticas», previa consulta del Consejo de Estado (Art. 198º, Nº 2 de la Constitución). Para C. Blanco de Moraes, *Le metamorfosi*, cit., p. 130, se trataría de una facultad que la revisión Constitucional de 1982 y la práctica política contemplaron en hipótesis de graves crisis causadas por bloqueos institucionales. La actividad del Consejo de Estado tiene una naturaleza puramente consultiva. Por lo tanto, en el modelo portugués, estamos en presencia de una doble responsabilidad hacia los Ministros: una ordinaria, de connotaciones sustanciales en la relación con el Premier; la otra excepcional, en las relaciones con el Jefe del Estado. La reforma constitucional finlandesa atribuye al Premier la facultad de proponer al Presidente la revocación de un Ministro (Art. 36/b de la Constitución). Para profundizar más sobre este punto, véase G. Fusaro, *La Finlandia* cit., p. 113. A diferencia del modelo delineado por el proyecto de la bicameral, la Constitución austríaca no atribuye al Premier, algún poder de revocación de los ministros. El Jefe del Estado puede, en vía ordinaria, sin propuesta del Premier, revocar el ensamblaje gubernativo o a los Ministros en forma individual. Por lo tanto hay una única responsabilidad política de los Ministros en su relación con el Jefe del Estado. Para Merkl, citado por F. Kojá, *La posizione*, cot. p. 71, el Presidente con el poder de revocación podría influir sobre la conducta política de manera aún más relevante que con el ejercicio de poder de nombramiento del Canciller. Para Kojá (p. 76), el poder de revocación de los Ministros, utilizable en períodos de

entre el Premier, los ministros y la mayoría parlamentaria. Un Premier, que, de otro lado, es elegido indirectamente, como se ha demostrado anteriormente, del cuerpo electoral. Sin embargo, como ya se ha evidenciado en el párrafo relativo al nombramiento del Premier, en los sistemas donde existe la investidura popular del Jefe del Estado, es fácil que tal órgano en el desarrollo de la Constitución material, reivindique mayores poderes. Giovanelli pone en evidencia como en Francia la formal y débil autoridad del Presidente en el nombramiento y revocación de los ministros resulta después exaltada en la práctica, precisamente en la V República, al Presidente siempre le fue reconocido un papel sustancial en la elección de los ministros⁹². Como subrayó de Gaulle -para evidenciar el papel decisivo desarrollado en la formación de la estructura ministerial- hubiera querido a efecto de la formación del Gobierno de Debré, que la lista de los ministros fuese comunicada por el Secretario General de la Presidencia⁹³. Para Giovanelli, en algunos casos, el Premier habría nominado a algún ministro sin su agrado pero a solicitud del Jefe de Estado⁹⁴. También en el procedimiento de revocación, según la doctrina, el Presidente desarrollaría un papel en la sustancia decisivo.⁹⁵

Las convenciones constitucionales en Francia han cambiado el centro de gravedad de la dirección política del Premier al Jefe del Estado. Sin embargo, se puede observar que esto ha sido posible por el carisma del

crisis, atribuiría al Jefe del Estado el rol de custodio de la Constitución, de garante llamado a desarrollar sus funciones de equilibrio.

⁹² Ver A. Giovannelli, *Aspetti della V Repubblica*, cit., p. 226. Al contrario, el Presidente austriaco, en tanto titular del poder de nombramiento y revocación, esto es, en realidad, se debe «inclinarse» a la solicitud del Canciller. Ver J. Marko, *Il Presidente federale: leader politico, mediatore imparziale, «guardiano della Costituzione» semplicemente inutile*, in *Quad. Cost.* 1997, p. 160.

⁹³ A. Giovannelli, *Aspetti*, cit., p. 226, observa como tal usanza no tenía más licencia en la V República, confirmaba también después del ingreso de Mitterand al Eliseo. Sin embargo también en presencia de tal convención constitucional, G. Gondouin, *Propos*, cit., p. 383, sostiene la necesidad de un verdadero desarrollo presidencialista del modelo francés, atribuyendo al Presidente el pleno poder de nombramiento y revocación de los Ministros sin deber atender la propuesta del Premier que, según el autor en este sistema, no tendría más razón de existir.

⁹⁴ El nombramiento de Capitant al Ministerio de Justicia ocurre no obstante su posición de abierto disenso con el todavía Primer Ministro Pompidou. Ver A. Giovannelli, *Aspetti*. Cit., p. 227.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 228.

Jefe del Estado y por la fragilidad política del Premier cuyo respaldo han sido las fuertes mayorías parlamentarias. Olivetti⁹⁶ en relación al Artículo 66°, literal c) del proyecto, define el poder del Jefe del Estado, referido al nombramiento y revocación de los ministros, como poder vinculado. En la misma línea Primicerio subraya, con una interpretación formal, como el Art. 66°, literal c), al asignar al Primer Ministro el poder de revocación del ministro transgresor, le reconoce no solamente el poder de dirigir la acción al gobierno sino, además, el poder de directiva sobre cómo los ministros guían sus propias carteras.

La novedad del proyecto derivaría fundamentalmente en haber asignado al Premier el poder sustancial de revocación, determinando una relación de confianza y una responsabilidad de los ministros y, además, constituyendo en el ámbito de las organizaciones del poder, la única relación de confianza hacia el Jefe del Estado. El poder de revocación del Premier es un instrumento que, de una parte, aleja la estructura del poder del dualismo parlamentario, redimensionando el poder del Jefe del Estado⁹⁷ y, de la otra, comprime la exclusividad del vínculo de confianza parlamentario. El órgano legislativo no tendría algún poder adicional en sus confrontaciones con cada ministro (desconfianza individual entendida como legítima por una reciente orientación doctrinaria y jurisprudencial). Cada ministro, en presencia de una específica disposición que impida la desconfianza individual (Art. 76°, inciso IV), resultaría responsable políticamente solamente en las confrontaciones del Premier. Poderes que el Premier traería más del circuito de legitimación popular de derivación parlamentaria que del presidencial, puesto que tal órgano resulta políticamente responsable solamente en las confrontaciones con la Cámara de Diputados.

Mientras que entre el Jefe del Estado y el Premier, y entre el Jefe del Estado y los ministros no surgen relaciones de dependencia estructural-funcional⁹⁸, entre el *Premier* y los ministros se instaura un fuerte vínculo

⁹⁶ Véase M. Olivetti, *La posizione costituzionale e i poteri del Presidente della Repubblica*, en V. Atripaldi e R. Bifulco (a cura di), *La Commissione parlamentare*, cit., pp. 189 ss.

⁹⁷ Al respecto, C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 146; Id., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, pp. 36-37, evidencia como la fase del dualismo tiende a precluir posteriores ampliaciones del poder del Parlamento y a conservar, la forma más amplia posible, la potestad de orden del Monarca.

lo. El Premier deviene como el pivote de las relaciones político institucionales⁹⁹. En el ámbito de la política general directa del gobierno (Art. 73°, Inc. I), compuesto por el Premier y los ministros, el primer ministro asume propia especificidad. En particular, según lo dispuesto por el Art. 73°, inciso III: 1) dirige la acción del gobierno; 2) es responsable de la acción del gobierno; 3) mantiene la unidad de dirección de los ministros; 4) promueve y coordina la actividad de los Ministros; 5) orienta a los ministros sobre las directivas en base a las cuales ellos dirigen los ministerios y a las otras autoridades administrativas a las cuales son propuestos (Art. 73°, inciso IV). Por lo tanto, en el ámbito del modelo dualista, configurado por el proyecto -en cuanto fundado sobre la doble investidura popular-, se instaura en el seno del gobierno una suerte de bicefalismo endógeno (Premier y Consejo de Ministros) donde al órgano monocrático le son atribuidos poderes y directivas de orientación política en sus enfrentamientos con el órgano colegiado¹⁰⁰.

IV. LA DISOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ENTRE EL PODER PERSONAL E INSTRUMENTO DE SUPER GARANTÍA

4.1. Poder personal pero condicionado

El Art. 70°, inciso I del proyecto de la bicameral dispone: «el Presidente de la República, escuchando al presidente de la Cámara de los Diputados y del Senado de la República, puede notificar las elecciones

⁹⁸ Se hace la excepción en la disposición contenida en el artículo 66 literal d) que instaura una relación de dependencia funcional previendo que el Presidente de la República: «puede pedir al Primer Ministro presentarse a la Cámara de Diputados, para verificar la subsistencia de la relación de confianza».

⁹⁹ En la Constitución vigente, la doctrina coloca al Premier como un tema tradicional de *primus inter pares*, J. Buccisano, *Premesse per uno studio sul Presidente del Consiglio del Ministri*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1972, pp. 43 ss., sostiene la elasticidad funcional del Presidente del Consejo, la pluridimensionalidad de su posición jurídica como carácter institucional del órgano. Para Buccisano, al Presidente del Consejo le espera una función que puede expresarse como dimensión política general de gobierno o que puede reducirse a una mera actividad de impulso de uso y coordinación de la primera instancia. Buccisano busca construir una tesis conciliativa respecto a la tesis monocrática sostenida por G. Rizza, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970.

¹⁰⁰ Sobre el punto, se confronta el artículo 21° de la Constitución francesa.

de la cámara de diputados antes del término ordinario, en el caso de dimisión del gobierno de acuerdo a lo previsto en el Art. 74».

El gobierno, según lo dispuesto por el Art. 74º, inciso V del proyecto, presenta la dimisión al Presidente de la República en los siguientes casos: a) Elección de la Cámara de Diputados; b) faltando aprobación de parte de la Cámara de Diputados de la confianza pedida al gobierno en el sentido del reglamento de la Cámara de Diputados; c) aprobación de la moción de desconfianza. Además, el Primer Ministro presenta la dimisión del gobierno al acto de asunción de funciones del Presidente de la República. Según lo previsto por el Art. 71º, inciso II del proyecto, el poder de disolución no está sometido a la obligación del refrendo, a diferencia de lo previsto en el Art. 88º de la Constitución vigente.

El proyecto de la Bicameral, en contraste con cuanto se contempla en la actual Constitución, prevé un poder de disolución no condicionado en su ejercicio al verificarse específicos eventos¹⁰¹. En esencia, el actual poder de disolución configuraría un acto más libre en su elemento fundacional-estructural (si bien sujeto a refrendo), pero más condicionado al perfil funcional. En mérito al poder de disolución de la Cámara de parte del Jefe del Estado, en la Constitución vigente, han sido formuladas diversas teorías sobre la naturaleza y sobre su legítimo ejercicio¹⁰². No siendo ésta la sede para un examen detallado, se referirán velozmente algunos aspectos conceptuales de manera muy puntual. Una primera línea (Guarino-Esposito) ha considerado al poder de disolución como poder gubernativo, según la regla válida en general para todos los actos imputados al Presidente de la República en los sistemas parlamentarios. Una segunda construcción interpreta la disolución como poder dividido, esto es, un acto complejo presidencial-gubernativo, donde resultaría determinante la voluntad de ambos órganos (Mortati, Elia, Martines, Crisafulli,

¹⁰¹ En la noble Asamblea Constituyente se proponía, conforme al sistema adoptado por la Constitución francesa, que el poder de disolución del Jefe del Estado fuese subordinado a verificarse específicos eventos, en particular, dos crisis ministeriales en el período de dieciseis meses. Mortati, como Tosato relator para el poder ejecutivo, se expresaron contra la enmienda presentada Nobile.

¹⁰² Para un examen en profundidad y detalles de las varias corrientes de la doctrina véase L. Carlassare, *Il Presidente della Repubblica artt. 89-91*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983. Se remite a su trabajo, asimismo para la indicación detallada de la literatura citada.

Paladin, Lavagna). Una tercera perspectiva se puede definir como presidencialista, en cuanto observa que el poder de disolución es un acto exclusivo del Presidente, donde la voluntad política determinante sería la del Jefe del Estado. Al gobierno refrendante, le sería atribuida la competencia de control de legitimidad (Barile; Biscareti di Rufia; Galizia; Spagna Musso). Existe una cuarta perspectiva doctrinaria que interpreta el poder de disolución como un acto dotado de flexibilidad y capacidad de adaptación respecto a la evolución política (Mazzoni-Honorati).

En mérito de lo expuesto, parece que la teoría presidencialista no puede impulsar la politización del poder de disolución sino hasta cierto punto, por dos órdenes de motivos. El primero, ligado a la fase fundacional-estructural, o bien a la necesaria refrendación gubernativa que representa algo más que un mero control de legitimidad; el segundo motivo, se conecta a la fase fundacional y está implícita en la forma de gobierno parlamentaria que en ausencia de una legitimación popular, reprime los poderes presidenciales¹⁰³. Entonces, también la teoría más presidencialista, relativa al poder de disolución en la Constitución vigente, encontraría dos límites: el refrendo gubernativo y la organización del poder, fundada sobre la centralidad del órgano legislativo y sobre el *continuum* Gobierno-mayoría parlamentaria¹⁰⁴ que excluye al Presidente de las funciones de dirección política de gobierno.

El poder de disolución del Jefe del Estado en el proyecto de la bicameral, respecto al actual sistema, no presenta ni el límite del referéndum gubernativo¹⁰⁵ ni el límite relativo a la organización del poder, encontrando como propio fundamento funcional la investidura popular.

¹⁰³ Por último, en ese sentido, véase L. Carlassare, *Presidente della Repubblica, Crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, en M. Luciane y M. Volpi (a cura di), *Il Presidente*, cit., p. 137.

¹⁰⁴ Al respecto, L. Carlassare, *Il Presidente*, cit., p. 6, en contraste con la tesis presidencialista, sostiene que el poder de disolución no puede ser entendido como poder presidencial, asimismo, se designaría al Jefe del Estado un papel que le permitiría determinar una propia dirección política.

¹⁰⁵ Al respecto, véase el texto weimeriano, el poder de disolución previsto del proyecto y un poder más libre. En efecto el artículo 50° de la Constitución de Weimar preveía que el decreto del Presidente del Reich de disolución del Reichstag fuese sometido a la contrafirma del Canciller o del Ministro competente. Sobre el punto véase C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione (1928)*. También la Constitución de Viena prevee que el poder de disolución presidencial sea sometido a la contrafirma.

Es entonces un poder personal del Jefe del Estado con sus límites evidentes y relativos a las condiciones funcionales.¹⁰⁶ Así, mientras en la Constitución vigente los límites no son formalizados y se infieren con relación al orden institucional, en el proyecto son explícitos. Sin embargo, aún en presencia de tales límites, el poder de disolución en el proyecto de la Bicameral puede calificarse como poder personal del Jefe del Estado. Se trata de un poder personal condicionado¹⁰⁷ a diferencia del modelo francés¹⁰⁸ que, al lado de los límites presidenciales, contempla un poder «libre»¹⁰⁹. Sin embargo, dicho esto, urge precisar que tal poder personal del Jefe del Estado puede ser más o menos intenso e incisivo y estas características no se infieren solamente del alcance de los límites que condicionan el recurso del complejo de poderes que le han sido conferidos, sino -quizás en mayor medida- del ejercicio de dichos poderes¹¹⁰.

En los sistemas dualistas parlamentarios del siglo XIX¹¹¹ el poder

¹⁰⁶ En contra, véase B. Caravita, *Le recenti proposte*, cit., p. 153, el cual sostiene que el poder de disolución, no debe ser limitado a los casos de imposibilidad de creación de una mayoría.

¹⁰⁷ Al respecto, sin embargo, A. Baldassarre, *Presidente*, cit., p. 3, sostiene que la previsión de disolución en caso de dimisión del Jefe del Estado y entonces de dimisión del Gobierno «para usar las palabras de Bertrand Russell, una clase que no es clase». En substancia, se trataría para Baldassarre de una clase que abierta, en cuanto que la dimisión del Premier es un acto político libre, no es susceptible de alguna forma de tipificación. Para Baldassarre, una interpretación del poder de disolución podría hacer jugar a tal instituto un rol político muy fuerte en el caso de sintonía entre el Presidente de la República y el Premier. En esta óptica, el poder de disolución asumiría una función antiparlamentaria.

¹⁰⁸ G. Gondouin, *Propos sur la France*, cit., p. 385, siempre desde una visión de cambio en el sentido presidencial de la forma de gobierno francés propone una óptica más rigurosa de separación de los poderes, para eliminar el poder de disolución presidencial.

¹⁰⁹ Respecto de tal poder G.U. Rescigno, *Forme di Stato e Forme di governo. 1 Diritto costituzionale*, en Enc. Giur., Xvi, Roma, 1989, J.P. Bérardo e G. Recchia, *Un dibattito sulla Quinta Repubblica*, in Dir soc., 1981, p. 215; L. Cavalli, *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, 1992, p. 168; S. Galeotti, *La nuova Costituzione francese. Appunti sulla recezione del principio democratico nella V. Repubblica*, Milano 1960, p. 50, sostienen que la forma de gobierno semipresidencial, con el reconocimiento al Jefe del Estado del poder de disolución de la Asamblea parlamentaria, lo ponen en una posición de mayor poder que el Presidente de los Estados Unidos.

¹¹⁰ Sobre este punto, como ejemplo, L. Carlassare, *Il Presidente*, cit., p. 7, sostiene que el poder de disolución autónomo debe acompañarse siempre del poder de revocación.

de disolución estaba «hipócritamente» calificado como «fiel de la balanza» e instrumento de equilibrio institucional¹¹². En realidad, asociado a los dos poderes personales el Jefe del Estado, entre los cuales se cuentan el poder de nombramiento y revocación, el poder de disolución asumía –según la doctrina¹¹³– funciones de instrumento de lucha y/o presión contra el Parlamento, antes que hacer las veces de instrumento de resolución de conflictos¹¹⁴.

Se trataba de un poder propio (no sometido a refrendo) del Jefe del Estado, sin ninguna formalización de límites procedimentales y con un Ejecutivo sustancialmente monocéfalo (en el sistema dualista clásico, el Primer Ministro no gozaba de una posición privilegiada respecto de los otros ministros. La diferenciación comienza a perfilarse, solamente, con el r.d. Zanardelli de 1901)¹¹⁵.

El poder de disolución fue, en esencia, un instrumento asignado, no a un órgano superpartes, sino al titular de uno de los dos poderes y,

¹¹¹ C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 463. Sostiene que en una Monarquía no parlamentaria el poder de disolución representa un arma contra el Parlamento, reportando en tal sentido como ejemplo el conflicto prusiano entre el gobierno regio y el Landstag prusiano (1861-1866), Sin embargo, para Schmitt en el sistema parlamentario dualista, como en el weimeriano, el poder de disolución del Jefe del Estado no constituiría el eje cardinal.

¹¹² Ver R. Redslob, *Le régime parlementaire*, cit., p. 6. Para un análisis del poder de disolución en los sistemas parlamentarios racionalizados, véase P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari. 1. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Milano, 1984, pp. 382 y ss. Es interesante en la reconstrucción de Costanzo (p.385), haber evidenciado como el pensamiento redslobiano sobre el poder de disolución se remite a M.J. Stuart Mill de «*Il governo rappresentativo*» al lado del pensador inglés afirmado a la necesidad de la disolución de la economía del gobierno parlamentario.

¹¹³ M. Galizia, *Studi*, cit., p. 33.

¹¹⁴ L. Carlassare, *Il Presidente*, cit., pp. 16-41 y p. 93, subraya como en el período estatutario el poder de disolución fue utilizado como instrumento de presión y lucha, tanto como de resolución de conflictos.

¹¹⁵ Con la evolución del sistema parlamentario y con la tendencia de adquirir caracteres en el parlamentarismo británico, el Primer Ministro, como ha evidenciado G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, p. 100, se transforma como el titular del poder de disolución que puede utilizar cuando lo considere más oportuno.

como tal, expresaba el valor de un instrumento de conflicto¹¹⁶ y presión¹¹⁷.

En el proyecto de la Bicameral, está demostrado el débil valor político presidencial, sea en el caso del poder de nombramiento del Premier como en el del nombramiento y revocación de los ministros. Estamos, entonces, en presencia de un conjunto de poderes presidenciales mucho más débiles de aquellos que caracterizaban a los sistemas parlamentarios dualistas.

En el cuadro de funcionamiento fisiológico de la organización de los poderes prevista por el proyecto de la Bicameral, el Jefe del Estado podría desarrollar, entonces un papel de super-garante¹¹⁸.

4.2. Condiciones formales para el ejercicio del poder de disolución. Condiciones extrañas a la voluntad presidencial, pero ligadas a la relación de confianza.

El poder de disolución presidencial anticipado por la Cámara de Diputados es, entonces, un poder único, en cuanto no está asociado al nombramiento y revocación del gobierno, y es un poder condicionado, en cuanto está vinculado a la dimisión del gobierno. Es, más aún, un poder personal (no vinculado al refrendo ministerial), si bien sometido a vínculos procedimentales.¹¹⁹ En particular el Jefe del Estado está vinculado, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 70º, inciso I del proyecto, a la adquisición del parecer de los presidentes de las dos cámaras¹²⁰. Respecto del texto de la Constitución Francesa (Art. 12º, inciso I) el Primer

¹¹⁶ Para M. Volpi, *Lo scioglimento*, cit., p. 12. «la garantía del equilibrio viene a actuar como trámite para el reconocimiento de un desequilibrio permanente o ventaja de una de las dos partes en controversia».

¹¹⁷ Véase G. Guarino, *Lo scioglimento*, cit., p. 100

¹¹⁸ Véase G. Boggetti, *Semipresidenzialismo*, Milano, 1988, p. 35, con valoraciones más de carácter político que jurídico, observa cuán difícil es que el Presidente pueda de hecho convertirse en un órgano de simple garantía. Para el autor, la carga será difícilmente abandonada por los hombres políticos secundarios.

¹¹⁹ M. Olivetti, *Il potere di scioglimento della Camera dei Deputati*, en V. Atripaldi e Bifulso (a cura di), *La Commissione*, cit., pp. 215 ss, distingue entre los proyectos de ley presentados a la Comisión Bicameral algunos que prevean la total discrecionalidad al Jefe del Estado; otros la total discrecionalidad pero como obligación de contrafirma; otros que el Presidente pueda disolver a solicitud de otros órganos en determinados casos con contrafirma o sin contrafirma.

¹²⁰ *Ibidem*, sostiene justamente que el poder debe observarse como la actual

Ministro está excluido de la fase procedimental consultiva¹²¹. La exclusión del Premier del procedimiento, es singular, si se considera que su dimisión constituye una *conditio sine qua non* para el ejercicio del poder de disolución¹²².

El poder de disolución no es un acto que por sí, fisiológicamente, pueda ser entendido, en clave constructiva, como portador de una propia dirección política. Prueba de ello es que en los sistemas presidenciales, donde tal poder está ausente, el Jefe del Estado, titular de la función gobernante, no tiene necesidad para actuar su propia dirección política. En los sistemas parlamentarios dualistas del siglo XIX, constituía un instrumento que reforzaba la línea política del ejecutivo. Por lo tanto, la interpretación fisiológica del poder de disolución, bajo el perfil funcional, está vinculada a una intervención del Jefe del Estado en casos de crisis institucional que impidan la gobernabilidad del país. En substancia, se restituye al pueblo soberano la «palabra final» en la hipótesis en la cual los órganos representativos no se encuentren en grado de funcionar¹²³.

Constitución obligatorio pero no vinculante. Es singular, además como se ha mantenido el parecer del Presidente del Senado, que no obstante la disolución pueda ejercerse solamente por la Cámara de Diputados.

¹²¹ La reforma de la Constitución finlandesa de 1991 prevé que para disolver el Parlamento es necesario la propuesta motivada del Primer Ministro, además que la obligación de consultar al Presidente del Parlamento (Art. 27°). Sobre el punto, véase C. Fusaro, *La Finlandia in transizione fra semipresidenzialismo reale, semipresidenzialismo apparente e parlamentarismo*, in L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismo*, cit., p. 113. Al contrario, la Constitución portuguesa prevé que el Presidente antes de ejercitar el poder de disolución, debe escuchar a los partidos representativos en el parlamento presentados en el Parlamento y en el Consejo de Estado (Art. 136°, literal c). Véase C. Blanco de Moraes, *Le metamorfosi*, cit., p. 131. C. De Caro Bonella, *Sviluppi della forma di governo in Portogallo dal 1974 al 1982*, in *Quad Cost.*, 1983, p. 338, observa como la experiencia de las dos disoluciones de la Asamblea que han caracterizado la primera y la segunda legislatura (1979-1983) se han mantenido en los límites constitucionales, en la medida que el Presidente ha usado sus poderes con extrema moderación, reconocidos por cada parte política.

¹²² El proyecto de Ley N° 3035 de Crema y otros; N° 3053 de D'Amico y otros y n.3063 de Fini y otros, presentados a las Comisiones, prevenían la adquisición del parecer también del Primer Ministro. Además, interesante es el contenido de los proyectos de Ley N° 3090 y N° 2053, respectivamente de Giovanardi e Sanza y de D'Onofrio que prevenían también el parecer del jefe de la oposición.

¹²³ Al respecto, véase C. Salvi, en G. Bognetti, *Semipresidenzialismo*, cit., p. 55, el

En conclusión, el poder de disolución del Jefe del Estado, para quedar en los cánones fisiológicos de la propia función, quedaría accionado solamente en los casos en los cuales se debiera interrumpir el *continuum* político gobierno-mayoría parlamentaria. En substancia, tal poder lleva consigo elementos de estabilidad, únicamente, en los casos en los cuales se orienta a recomponer una gobernabilidad perdida¹²⁴. Por lo tanto, en los casos en los cuales la relación de confianza entre el gobierno y la mayoría parlamentaria sea estable, el ejercicio del poder de disolución, adquiere las connotaciones de un instrumento político de lucha y conflictualidad en las confrontaciones del binomio gobernante. El recurso a tal instrumento tendría como finalidad desestabilizar una relación, de «demoler» la fase de actuación de la dirección política, con la ambición de imponer una propia. El Jefe del Estado se transformaría de poder de influencia política y de órgano de supergarantía en poder gobernante, en contraste con la interpretación sistemática de sus poderes, analizados anteriormente. En efecto, en los sistemas parlamentarios dualistas del siglo XIX, el poder de disolución con finalidad gobernante se explicaba en cuanto era completado por los otros dos poderes de alto contenido discrecional del Jefe del Estado, entre los cuales se encontraban el poder de nombramiento y revocación del gobierno.

En definitiva las condiciones que limitan el poder de disolución del Jefe del Estado deberían observar la ausencia o la interrupción de la relación de confianza que vincula al gobierno y al órgano legislativo¹²⁵.

cual observa como en las fase de gobernabilidad el poder se queda en las manos presidenciales.

¹²⁴ En la sesión de 22 de octubre de 1997 una enmienda de Ruso C.73.12, proponía que el ejercicio del poder de disolución en caso de crisis, viniese cuando fuese adoptada una moción de desconfianza constructiva o viniese indicado por la mayoría parlamentaria, un nuevo Primer Ministro dentro de cinco días de la apertura de la crisis. Como argumentaciones débiles, el relator Salvi se expresaba contra tal enmienda, en lo que la moción de desconfianza constructiva legitimaría soluciones poco consistentes.

¹²⁵ En esta óptica, pueden comprenderse la disolución presidencial prevista en la Constitución de la República Checa se atribuye al Presidente tal poder únicamente en la hipótesis en la cual el balance de poderes no sea aprobado por el Parlamento; la disolución presidencial prevista en la Constitución húngara que asigna al Jefe del Estado el poder de disolución de la Asamblea en el caso de esta última haya votado en doce meses cuatro veces la desconfianza del Gobierno. Al respecto véase S. Bartole, *Riforme costituzionali*, cit., pp. 97 ss.

En efecto, en estas hipótesis, el Jefe del Estado asumiría una función política de garantía no gobernante y no incidiría negativamente y con fuerza desestabilizante sobre la dirección política del país¹²⁶. Las hipótesis son contempladas en el Art. 74º, inciso V del proyecto, que en el literal «b» prevé que el Primer Ministro presenta las dimisiones del gobierno al Presidente de la República en el caso de falta de aprobación, de parte de la Cámara de los Diputados, de la confianza pedida por el Gobierno según lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de Diputados y por el literal «c» que prevé la dimisión del gobierno en caso de aprobación de la moción de desconfianza. En estos dos casos de interrupción de la relación de confianza, el poder de disolución desarrolla una función que busca equilibrar, reestablecer el sistema, dando la «última palabra» al cuerpo electoral. El Presidente, en estos casos, asume una función no distante de aquella que se le atribuye en el sistema parlamentario¹²⁷.

En efecto, según lo dispuesto en el Art. 70º, inciso I de la Constitución, en caso de dimisión puede disolver el Parlamento, pero debería también intentar otro camino, que consiste en el nombramiento de otro Premier y, entonces, de otro gobierno. Es evidente, sin embargo, que también en el caso de nombramiento no sucesivo a las elecciones parlamentarias, el Jefe del Estado deba tener en cuenta los resultados de las elecciones de la Cámara (Art. 66º, literal b del Proyecto) entonces, también en estas hipótesis se trata de un poder vinculado con finalidad de equilibrio y de estabilidad. Está claro, sin embargo, que los márgenes de discrecionalidad del Jefe de Estado en este caso se amplían, en efecto, el Presidente podría ser tentado para formar un gobierno más desvinculado de los lejanos resultados electorales. En conclusión, se necesita aún evidenciar que en un caso de desconfianza de la Cámara de los Diputados al Gobierno, el Jefe del Estado debe ejercitar el poder de

¹²⁶ En este caso se trataría, como observa C. Pinelli, *Problemi e prospettive per la forma di governo in Diritto pubblico*, 1997. *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione bicamerale*, p. 714, de un uso no meramente partidario del poder de disolución.

¹²⁷ Sin embargo Mortati, en la Asamblea Constituyente sostenía que en un régimen democrático debería ejercerse la disolución solo en caso de crisis gubernamentales, también de tipo inglés «que es el hecho de que un Gobierno de mayoría disuelva la cámara no sólo por un conflicto entre el Gobierno y Parlamento, sino simplemente porque no se presentan nuevas situaciones». Véase F. Bruno *I giuristi*, cit., p. 144.

disolución solamente como instrumento de resolución de impases institucionales. En efecto, antes de disolver el órgano legislativo deberá buscar la formación de un nuevo gobierno y solamente después de haber seguido tal camino proceder a dicha disolución¹²⁸. En caso contrario, tal poder puede devenir en un instrumento de venganza del Presidente en su confrontación con la Cámara: «si esta osa desconfiar del gobierno, el Presidente de la República puede disolver la Cámara misma» (Azzariti). El poder de disolución perdería así su naturaleza de instrumento de equilibrio para convertirse en un instrumento de presión orientado a lograr una estabilidad «forzada».

4.3. La disolución como poder gobernante que destierra la relación de confianza Gobierno-Cámara de Diputados.

La hipótesis analizada en el párrafo precedente, no presenta características sustancialmente diferentes a las previstas en el régimen parlamentario monista¹²⁹. Es un poder personal con funciones de garantía, externo a la relación gobierno-mayoría parlamentaria.¹³⁰ Sin embargo, en el Art. 74º, inciso VI del proyecto, se prevé que el Primer Ministro presenta la dimisión del Gobierno en el acto de asunción de las funciones por parte del Presidente de la República¹³¹.

¹²⁸ En el fondo, el Jefe del Estado debería verificar como ha observado C. Schmitt, *Dittrina*, cit., p. 468, si la mayoría que ha expresado el voto de desconfianza sea una mayoría unitaria estable con ideas políticas reconocibles o, al contrario sea una mayoría no homogénea y contradictoria. En el primer caso el poder de disolución con finalidad de reequilibrio institucional sería legítimo, en el segundo caso sería ilegítimo, en cuanto no perseguiría su principal finalidad.

¹²⁹ C. Salvi, Com. 48, p. 1935, en la sesión de 25 de junio de 1997, evidencia como entre la hipótesis de disolución hay una con características diversas. Para Salvi, en tales casos «el Presidente de la República valora el significado del voto que lo ha elegido, pues tiene la discrecionalidad de valorar si el voto popular con el cual ha sido electo, expresa también una dirección del cuerpo electoral que requiere nuevas elecciones del Parlamento».

¹³⁰ Al respecto, véase F. Kojá, *Laposizione*, cit., p. 71, evidencia igualmente la posición orientada del Presidente en el sistema austríaco respecto de la relación Gobierno-mayoría parlamentaria. En efecto, para Kojá el Presidente debe limitarse a verificar la subsistencia de la relación de confianza entre el pueblo, el Parlamento y el Gobierno. Sobre esta posición ver también A. Le Devellec, *Le parlementarisme en Autriche. Enseignements pour une approche renouvelée du régime parlementaire*, in Rev. Dr. Publ., 1998, p. 156.

¹³¹ M. Olivetti, *Il potere di scioglimento della Camera dei Deputati*, in V. Atripaldi e

Por lo tanto, a continuación de tal dimisión el Presidente puede¹³² : a) confirmar la confianza al Premier y a su gobierno invitándolo, eventualmente, a presentarse al frente de la Cámara de Diputados para verificar la subsistencia de la relación de confianza¹³³ ; b) acoger la dimisión y formar un nuevo gobierno sin disolver la Cámara de Diputados; c) acoger la dimisión, disolver la Cámara de Diputados y después de las nuevas elecciones, formar un nuevo gobierno.

Las hipótesis a) y b) no son relevantes para los fines de este análisis, mientras que la hipótesis c), activa la disolución de la Cámara de Diputados, poniendo al Jefe del Estado en una posición decisiva en la organización de los poderes¹³⁴ . De este modo, su elección le confiere textualmente dos poderes: uno de formación del nuevo gobierno, el otro de disolución de la Cámara. Disolución que en este caso no tiene ninguna relación con el binomio gobierno-mayoría. En este caso, el poder de disolución pierde la función de equilibrio y de garantía para asumir una función gobernante y desestabilizante. Si el Jefe del Estado acepta la dimisión del Premier y disuelve la Cámara de Diputados, obra por interés político personal para imponer una propia dirección política¹³⁵ y

R. Bifulco , *La Commissione*, cit., pp. 2 y ss., evidencia como el poder de disolución del Presidente nuevamente electo representa un caso anómalo en el cual tal instrumento no es usado como en los otros casos en la perspectiva de regular situaciones de crisis institucionales, sino al contrario para intentar hacer prevalecer la mayoría electoral más reciente.

¹³² En tal sentido, resulta bueno evidenciar, sobre la solicitud de Cossutta, el relator Salvi ha precisado que el poder de disolución del Presidente nuevamente electo sea una facultad y no una obligación (Com. 66, p.2664).

¹³³ Cossutta, en la sesión de 22 de octubre de 1997 (Com., 66, p. 2661) ha propuesto que, al momento de las elecciones del nuevo Presidente, el Primer Ministro esté obligado a dimitir, pero que observe el poder del Presidente a fin de imitarlo «es decir a presentarse a la Cámara de Diputados para verificar la subsistencia de la relación de confianza.

¹³⁴ Esto resulta también en contraste con cuanto ha sostenido Salvi al momento de su presentación en la sesión de 25.6.1997, en el sentido de las enmiendas propuestas por él al artículo 5° del texto B. En efecto, en tal sesión Salvi afirmaba que el poder de disolución debería intervenir, también, en los casos de crisis política, con funciones arbitrales, si bien de naturaleza política.

¹³⁵ Al respecto, M. Olivetti, *El potere di scioglimento*, cit., establece como con ocasión del examen de disolución presidencial, de sesión de 25 de junio de 1997, Elia, De Mita y Marini (Com., 48, pp. 1936-1937) proponen circunscribir la facultad. En particular, Elia observa que tal poder: «presupone la esencia del sistema

tentar, allí donde se trate de un Presidente que exprese una mayoría distinta de la parlamentaria, el efecto «arrastre» en la elección del órgano legislativo¹³⁶.

En efecto, la eventual victoria en las elecciones del mismo grupo político del Jefe del Estado permitiría al Presidente nombrar como Premier a uno de su propio grupo. Se tendría así la posibilidad de realizar a continuación una iniciativa desestabilizante¹³⁷ un gobierno del Presidente.

El Gobierno del Presidente es una tipología que, de hecho, presenta situaciones más inquietantes y autoritarias de aquellas de posible realización en sistemas degenerativos de la forma de gobierno presidencial. De hecho, mientras en la forma de gobierno presidencial la acción política del ejecutivo está contrabalanceda por el Congreso que no está amenazado por eventuales disoluciones (también en el caso de mayorías homogéneas), en el Gobierno del Presidente, se realiza una peligrosa concentración de la «dirección política» en su fase de determinación así como en la de su actuación, -expresada en el *continuum* Jefe del Estado, Gobierno y mayoría de la Cámara de Diputados- contrabalanceda, eventualmente, solo por el Senado, que sin embargo, en el pro-

semipresidencial francés, es decir la posibilidad de confrontar dos teorías: la aclaración que expresa el gobierno y el Primer Ministro y la mayoría que ha electo al Presidente». Mientras que en el sistema que se venía delineando las dos mayorías no hubieran podido ser confrontadas: «porque las elecciones han tenido por objeto atribuciones de poderes diversos: las del Presidente de la República tuvieron por objeto la atribución de poderes de alta garantía, mientras que las elecciones políticas en particular a través del balotaje de coaliciones, han tenido la opción de atribuir poderes de dirección política de gobierno».

¹³⁶ En efecto parece poderse relevar el espíritu de la República de Weimar, como observa G. Guarino, *Lo scioglimento*, cit., p. 111, el Presidente utilizaba la disolución a someter al pueblo a una política personal, en contraste con la de la mayoría parlamentaria. Al respecto, Id., p. 114, evidencia como el fin de la coalición partidaria de Weimar terminó en un crecimiento de los poderes del Presidente que después consintieron el ascenso del nazismo.

¹³⁷ Sobre el poder de disolución del Presidente nuevamente electo se desarrolla una nueva discusión en la sesión de 22 de octubre de 1997. Elia observa que tal poder puede determinar intervenciones partidarios del Presidente (Com., 22, p. 2647). También De Mita sostiene que este poder no sea funcional a las exigencias de estabilidad de los gobiernos (Com., 66, p. 2656). G. Guarino, *Lo scioglimento*, cit., p. 282, ha sostenido que en todos los casos la disolución contrasta con las exigencias de estabilidad y garantía.

yecto de la Bicameral debería asumir el papel de garantía. Sobre el punto, es bueno poner mucha atención para no ser inducidos a creer que, en tales casos, el ejercicio de poder de disolución se justifique, en cuanto se oriente a compatibilizar la dirección política con mayorías homogéneas. En efecto, la dirección política es unitaria y se ubica en el binomio gobierno-mayoría parlamentaria y las nuevas elecciones parlamentarias confieren al Presidente, en su función de supergarante, el poder de estabilización¹³⁸ del sistema.

En conclusión, mientras las hipótesis previstas en el Art. 74º, inciso V, literal b) y c) del proyecto, contemplan el poder de disolución del Jefe del Estado para la resolución de conflictos institucionales, orientados al reequilibrio del sistema, la hipótesis prevista en el Art. 74º, inciso IV del proyecto, prevé un poder de disolución con finalidades desestabilizantes y con el objetivo de actuar la dirección política del Jefe del Estado que se desarrollará sucesivamente, a través de la acción del gobierno y de la Cámara de Diputados.

Un poder libre, como la expresión de funciones gobernantes, que se combinan mal con los poderes precedentemente analizados. En efecto, de la interpretación sistemática de los poderes del Jefe del Estado colocados en el orden organizativo del proyecto es evidente que el poder de disolución libre, en cuanto a dictados por razones exclusivamente políticas, no encuentre una adecuada ubicación.

A diferencia de los sistemas parlamentarios dualistas o del sistema semipresidencial francés que asigna al Jefe del Estado un poder libre de nombramiento y revocación del Premier y de los ministros y que, por lo tanto, justifica asimismo un poder de disolución con valor político; el sistema que quedaría en el proyecto de la comisión bicameral atribuye al Jefe del Estado, en la formación del gobierno, poderes secundarios y definidos respecto de la relación gobierno-mayoría parlamentaria, en otras palabras, un sistema desbalanceado en la parte en la cual le confiere un poder de disolución y de altísimo valor político. En el fondo, se genera un sistema que de una parte podríamos definir semipresidencial

¹³⁸ En contrario véanse G. Pitruzzella, *L'ambiguo ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, cit., p. 736 y C. Pinelli, *Problemi per la forma di governo*, cit., p. 720, los cuales sostienen en la hipótesis de mayorías no homogéneas que legitimarían la disolución, después de las elecciones presidenciales.

«débil», centrado sobre la relación de confianza gobierno-mayoría parlamentaria; y la otra parte semipresidencial «fuerte», centrado sobre la dirección política del Jefe del Estado que busca imponer, desestabilizando una precedente relación y poniendo la premisa para la constitución de un gobierno del Presidente¹³⁹.

4.4. El poder de disolución del Jefe del Estado como instrumento orientado a la coactiva unidad de la dirección político gobernante.

El ejercicio del poder de disolución como poder gobernante que deriva de la relación de confianza Gobierno-Cámara de los Diputados tendría la ventaja de poder determinar una dirección política unitaria. No solo se trata de una hipótesis de cohabitación entre el Jefe del Estado y el Premier y de continuidad política con la Cámara de los Diputados, en el caso en el cual de las nuevas elecciones salga vencedor un grupo del mismo cariz político presidencial. La unidad de la dirección política, como es evidente, es sinónimo de estabilidad y gobernabilidad. La Cámara de los Diputados (hecha la salvedad sobre el papel de la oposición) debería tener un lugar para ratificar la dirección política determinada por el binomio Presidente-Gobierno.

Sin embargo, la eventual unidad de la dirección política no se asume de manera espontánea, en forma coactiva y con origen en la voluntad de un órgano monocrático que rompe, con poderes desestabilizantes, la relación de confianza negando los resultados del último resultado electoral¹⁴⁰. En substancia, la unidad de la dirección política presenta caracteres democráticos cuando se asume a través de una guía espontánea proveniente de abajo, o bien cuando el cuerpo electoral llamado a las urnas no por el Presidente sino por el vencimiento natural del man-

¹³⁹ Véase M. Villone, (Com., 49, p. 1947) que junto a Pieroni, Nania y Morando se expresan a favor del texto de Salvi que sostiene: «no observo de modo alguno posible que la legitimación popular del voto popular directo pueda venir fuera de un sujeto con las características de ser titular inclusive con la funciones de garantía.... La investidura popular tiene tal peso que ciertamente no puede regir ni superar distinciones jurídicas, ni limitaciones así restrictivas.»

¹⁴⁰ Al respecto, evidencia justamente Marini como: «el hecho que el presidente tenga la facultad de negar el resultado electoral, constituiría un factor de inestabilidad muy fuerte» (Com., 48, p. 1941).

dato legislativo, aprueba la política del Jefe del Estado y elige a una mayoría perteneciente a su línea política.

En los otros casos, la unidad de la dirección política se asume a través de una maniobra política del Jefe del Estado que «jugando al azar» logra imponer su propia línea política. A este tipo de homogeneidad coactiva de la dirección política que coloca al Jefe del Estado en el vértice de la estructura institucional es, decididamente preferible un dualismo equilibrado con el Jefe del Estado de una parte, con poderes de supergarante y el Premier-Gobierno-mayoría parlamentaria con poderes gobernantes, de la otra. En el caso en el cual se debiera realizar una estructura institucional con el Jefe del Estado en el vértice -actor principal de la función gobernante- se iría en contra del artículo 73º, segundo párrafo del proyecto que asigna al Gobierno el poder de dirección¹⁴¹ de la política nacional¹⁴² y al Premier el poder de dirigir la acción del gobierno (Art. 73º, inciso tercero del proyecto).

En conclusión, el acento más democrático, con mayores garantías de gobernalidad y estabilidad, debería ser representado por la unidad Gobierno-mayoría parlamentaria, con el Jefe del Estado dotado de poderes aptos para garantizar tal equilibrio. Por lo tanto, las disposiciones del proyecto, que consentirían al Jefe del Estado el poder erigirse como sujeto principal de la dirección política son, ciertamente, patológicas y degenerativas del sistema. Es evidente, también, que el proyecto constitucional de la Bicameral lleva consigo, en cada caso, lo que Kelsen¹⁴³ había denominado vicios genéticos de los sistemas fundados sobre la

¹⁴¹ En la sesión del 22 de octubre de 1997 se eliminó a propuesta del Comité restringido la propuesta en virtud de la cual sería competencia del Gobierno determinar, además, de dirigir la política nacional, según lo previsto por el artículo 76.2 del texto de junio. Se comprende en el texto final, también, la función de dirección política gobernante del Gobierno.

¹⁴² El proyecto final prevee un Gobierno reunido en torno a su líder, expresamente distinto del Presidente de la República y colocado en el vértice del Poder Ejecutivo central. El Gobierno, colegiadamente, determina y dirige la política nacional, dispone la administración de la fuerza armada (Art. 73.2), delibera y diseña las leyes que habrán de presentarse a las Cámaras (Art. 73.3), aprueba los decretos legislativos delegados (Art. 98.1), y decretos leyes (Art. 99), los reglamenta (Art. 98). En el fondo la dirección política gobernante reside en el órgano colegiado, en el cual el Primer Ministro y los Ministros están reunidos.

¹⁴³ Para H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, a cura di S. Cotta y G. Treves, Milano, 1959, p. 306: «la monarquía constitucional y la república

doble investidura popular¹⁴⁴. En efecto, resulta natural que entre ambos órganos electos -también el monocrático-, tiendan a imponer una propia línea política. Y no es pensable en la tradición liberal de las democracias parlamentarias de la Europa occidental, que el órgano monocrático pueda prevalecer sobre el colegiado¹⁴⁵. Por lo tanto, la unidad de la dirección política, binomio de estabilidad y gobernabilidad, se encuentra en la relación de confianza Gobierno-mayoría y, eventualmente, también con el presidente, pero solamente si tal homogeneidad se consigue espontáneamente con un impulso desde el parlamento.

Este es el único caso en el cual el sistema semipresidencial, de una parte, resulta respetuoso de los principios democráticos de la separación de poderes; y, de la otra, es garantía de estabilidad y gobernabilidad, evitando los límites del sistema presidencial donde, en cada caso, el órgano monocrático tiende a prevalecer sobre el colegiado (en el sistema estadounidense tal prevalencia encuentra, en parte, justificación por la exigencia ligada a la forma de Estado federal y a la consiguiente necesidad de individualizar un órgano monocrático que pueda representar y salvaguardar la unidad del país). Se trata, sin embargo, de un único caso que hace funcionar el sistema según el modelo parlamentario, poniendo al Jefe del Estado en una posición de órgano de garantía.

En conclusión, si se quiere asumir como objetivo de estabilidad, el reforzamiento del Ejecutivo, será necesario no insertar en el proyecto elementos desestabilizantes como la disolución política a cargo del Jefe del Estado. El sistema semipresidencial, como todos los sistemas fun-

presidencial son democracias en las cuales el elemento autoritario es relativamente más fuerte. En la república con gobierno de gabinete y en la república con gobierno colegial, es comparativamente más fuerte el elemento democrático».

¹⁴⁴ Al respecto, mi experiencia semipresidencial francesa, antes que se verificaran reales hipótesis de cohabitación, los gaullistas habían asumido tal evento como una ruptura constitucional. Debré llegó a imaginar como recurso el artículo 16º de la Constitución, si la oposición hubiese vencido la elecciones legislativas de 1967. Véase M. Duverger, *La nozione di regime «semi-presidenziale»*, cit., p. 272.

¹⁴⁵ H. Kelsen, *Teoria generale*, cit., p. 306, como se ha evidenciado, entiende que si poner en equilibrio un órgano democrático y un órgano colegiado, dotados ambos de legitimación popular, corresponda, en pleno a los valores de la democracia. Para Kelsen, el ideal de la democracia fluctúa en un nivel más alto cuando el órgano puesto en el vértice es el colegiado y donde un parlamento electo por el pueblo entero es más democrático que un Presidente electo en la misma manera.

dados sobre la doble legitimación popular, lleva consigo, genéticamente, los gérmenes de la contraposición orgánica funcional de la doble dirección política gobernante. Se evita, entonces, el riesgo de insertar instrumentos que puedan determinar contraposiciones entre direcciones políticas (en este caso no valdría la distribución *bariliana* entre dirección política de mayoría y dirección política constitucional). En substancia, el sistema semipresidencial debe evitar la realización de la teoría de la Constitución balanceada que asume un sistema presidencial en el que se contraponen el Ejecutivo y Legislativo. El poder gobernante y homogéneo debe residir en el binomio gobierno-mayoría. La fuerza del ejecutivo proviene no de la extensión de su competencia, sino de la solidez de la mayoría parlamentaria. En esencia, se trata del modelo -desarrollado en los años 30- definido por nosotros como de monismo de la mayoría parlamentaria que ponía como postulado el primado político-funcional, pero no jurídico-institucional del gobierno¹⁴⁶. La fuerza del Ejecutivo no debe provenir, ni del Jefe del Estado, ni de su Premier, sino del resultado de la acción de sus dos órganos colegiados¹⁴⁷, fundada sobre la relación de confianza¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Véase eventualmente A. Lucarelli, *Potere regolamentare*, cit., p. 304, donde respecto a tales construcciones, se analiza el pensamiento de B. Mirkiné Guéztzévitich, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Id. Ed., Paris, 1936, pp. 522-523; Id., *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, cit., p. 38; Y. Gouet, *De l'unité du Cabinet parlementaire*, Paris, 1930, p. 9; G. Burdeau, *Le régime parlementaire, dans les Constitutions européennes d'après guerre*, Paris, 1932, pp. 83-84 y p. 427.

¹⁴⁷ En los años 30 en Francia R. Capitant, *La réforme du parlementarisme*, cit, p. 11; E. Giraud, *Le pouvoir exécutif, dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938, p. 395; E. Gordon y M. Mouskéli, *Parlementarisme, démocratie, dictature*, in Rev. Dr. Publ., 1938, sostenían que la primera regla del parlamentarismo fuese la presencia de un gobierno «fuerte», con un Primer Ministro «fuerte», casi un dictador, que tenía bajo su cartera las prerrogativas y la máquina gubernamental.

¹⁴⁸ Salvi en la sesión del 25 de junio de 1997 textualmente afirmaba: «que debe subsistir la relación de confianza con el parlamento, porque el gobierno con la legitimidad de sus poderes esta fuera de la discusión (Com., 49, p. 1968). Entre los proyectos presentados a la Comisión bicameral la relación de confianza viene expresamente superada también por los proyectos de sello presidencialista entre los cuales están el DDL Nº 289 (La Loggia), Art. 94; DDL Nº 2015 (Pera) y DDL Nº 2030 (Rotelli).

V. CONCLUSIONES PARCIALES

5.1 Un sistema a mitad de camino entre el Ejecutivo bicéfalo y el Ejecutivo monocéfalo. Presupuestos del conflicto entre las opuestas direcciones políticas de gobierno.

En el procedimiento de formación del Gobierno, el Jefe del Estado, como se ha evidenciado, desarrolla un papel que se podría reubicar en la función de dirección política de garantía. En esencia, en tal ámbito, la discrecionalidad de esos poderes ha sido reducida y el Ejecutivo no es definible como diárquico, puesto que la dirección política reside en el Gobierno y se apoya sobre la relación de confianza implícita con la mayoría parlamentaria¹⁴⁹. No se realiza en esta construcción del sistema, la posible coexistencia de dos direcciones políticas gobernantes al interior del Ejecutivo, así como alguna vez ocurrió en los regímenes presidenciales. Hay en cambio, en la unidad de la dirección política, garantía de estabilidad y gobernalidad.

Sin embargo, el examen de otras instituciones como aquella que atribuye al Jefe del Estado recién electo, la posibilidad de disolver la Cámara de Diputados y anunciar nuevas elecciones –como se ha evidenciado– propicia dudas y perplejidad. En efecto, el Jefe del Estado, como órgano de super garantía, extraño a la función de dirección política gobernante, puede ser tentado a transformarse en sujeto político activo. En este caso, el orden institucional podría expresar dos direcciones políticas de gobierno en conflicto, o bien una dirección política unitaria impuesta, pero por la voluntad presidencial que tiende a anular la preferente voluntad del cuerpo electoral. En ambos casos, el sistema quedaría privado de un órgano de garantía y el Ejecutivo –convertido de hecho en bicéfalo–, determinaría una prevalencia del órgano monocrático sobre el colegiado. De este modo, en las hipótesis del Gobierno del Presi-

¹⁴⁹ Respecto de la confianza implícita hay que observar que en la sesión de 22 de octubre de 1997 se produce un rechazo a la enmienda de Russo (S. 76.41) que buscaba prever la confianza como condición para que el Gobierno asumiese funciones. Sobre el punto, Salvi objetó que la exclusión de la confianza inicial constituiría una: «norma de racionalización del sistema más de tipo neoparlamentario que de tipo semipresidencial» consistiendo la realización de Gobierno de minoría (Com., 66, pp. 2660-2663).

dente, el papel prevalente de la dirección política gobernante residiría en el Jefe del Estado. Las hipótesis prospectadas no solamente van contra la definición de «semi presidencialismo temperado a la italiana» sino que pueden también generar conflictualidad e ingobernabilidad, además de poner serias dudas sobre la democracia en relación a la teoría general del Estado.

VI. EL PODER PRESIDENCIAL DE CONTROL SOBRE LA RELACIÓN DE CONFIANZA. PODER CONDICIONADO AL CONTROL DE ESPECÍFICAS CONDICIONES.

Un instituto desconocido por el derecho constitucional de los países civiles, una especie del todo nueva sobre la cuestión de confianza, está contenida en el artículo 66°, literal d) del proyecto que asigna al Presidente de la República la posibilidad de pedir al Primer Ministro el presentarse a la Cámara de Diputados para controlar la subsistencia de la relación de confianza. Es un poder inserto en la sesión del 22 de octubre de 1997. Sobre la introducción de este poder, no habiéndose alcanzado un acuerdo en la sesión del Comité restringido, se produjo una votación y se aprobó la propuesta de Passigli sobre introducir una carta c-bis) (sesión del 22 de octubre de 1997, Com., 66, p.2648) sobre la cual Salvi, acogéndola favorablemente, observó: «representa una útil cláusula de clausura del sistema para posibles hipótesis en las cuales la función atribuida al Presidente de la República de dirimente de las crisis –no en el sentido de afirmar la propia solución para la crisis de gobierno sino para intervenir en los casos en los que la relación Primer Ministro-mayoría parlamentaria encuentre dificultades de funcionamiento- refuerza este aspecto» (Com., 66, pp. 2635-2636).

Al respecto, con acierto, Elia observa como necesario: «distinguir entre la intervención del Presidente de la República que se produce después de la dimisión del Gobierno» y el caso en el cual el Presidente interviene *ex ante*, en una función de provocación, ejercitando una suerte de poder sustitutivo de aquél que, de otro modo, tendría la minoría con carácter partidario (Com. 66, pp. 2647-2648).

Desde una primera lectura de carácter exegético-asistemática, dicho poder presidencial parece libre, sea bajo el perfil temporal o bien de procedimiento. En efecto, formalmente, el Jefe del Estado puede ejercitar tal poder en cualquier momento de la legislatura sin vínculos

procedimentales. Sin embargo, a diferencia del poder de disolución, el poder de pedir el control sobre la confianza no está exonerado, -en el sentido del artículo 71º, II párrafo del proyecto- de la obligación del refrendo. Por lo tanto, no puede ser considerado entre los poderes personales del Jefe del Estado. En esencia, sería un acto aparentemente libre, pero en realidad vaciado de politicidad presidencial. En efecto, el artículo 71º del proyecto prevé dos¹⁵⁰ tipologías de actos presidenciales¹⁵¹: 1) una relativa a los actos del presidente de la República, adoptados a propuesta del Primer Ministro o de los ministros, con la obligación de la contrafirma del proponente que asume la responsabilidad; 2) la relativa a específicos actos no subordinados a contrafirma¹⁵².

El poder previsto en el artículo 66º literal d) del proyecto sobre el control de la relación de confianza, no se ubica en la segunda tipología, y no existiendo, al menos desde una primera lectura, una tercera tipología puntual taxativa¹⁵³ parece tratarse de la indicación de los actos presidenciales exonerados de la contrafirma, pues la subordinación a la obli-

¹⁵⁰ Sin embargo, M. Olivetti, *La contrafirma*, en V. Atripaldi y R. Bifulco (a cura di), *La Commissione*, cit., p. 207, parecería poner en duda que las dos categorías de actos señalados en el párrafo primero y en el párrafo segundo del artículo 71 del proyecto agoten conjuntamente los actos presidenciales. En el fondo, Olivetti, con tonos interlocutorios, se pregunta si existe una tercera categoría de actos que no sean adoptados a propuesta de un miembro de Gobierno y que no sean expresamente enumerados entre los que son subordinados a contrafirma.

¹⁵¹ M. Olivetti, *La contrafirma*, cit., p. 209, evidencia como los proyectos inspirados en el presidencialismo puro presentados a la Comisión bicameral no habían previsto la contrafirma (DDL 2015 -Pera y otros) o bien prevista únicamente para actos consiguientes ante deliberaciones colegiadas del Gobierno (DDL 2030 - Rotelli).

¹⁵² En este sentido el artículo 71º del proyecto parece remitirse al artículo 19 de la Constitución francesa de 1958 que opera una distinción entre los actos sujetos a obligación de contrafirma y aquellos.

¹⁵³ Sobre este punto M. Olivetti, *La contrafirma*, cit., p. 207, sostiene la duda sobre la taxatividad de la lista. Esto pone en evidencia que si en vía interpretativa se asumiese la no taxatividad de la lista de los actos sustraídos a la contrafirma: «emerge la cuestión de si los otros actos no subordinados a tal vínculo, resulten actos cuya adopción sea atribuída al Presidente por fuentes de rango subconstitucional o bien actos relativos a poderes atribuidos al Jefe del Estado por la misma carta constitucional: como ejemplo la autorización a la presentación de proyectos de ley de iniciativas gubernativas, la invitación al Primer Ministro a presentarse en la cámara para verificar la relación de confianza, la solicitud presidencial de convocatoria a una Cámara en vía extraordinaria».

gación de la contrafirma es accionable solamente a propuesta del Primer Ministro. Por tanto, no es un poder libre, sino un poder vinculado a la iniciativa del Premier. Esta interpretación sistemática admite la posibilidad de redimensionar tal poder, que asimismo podría tener valor destructivo o funcional a la formación de un Gobierno del Presidente. En efecto, si se interpretase tal poder como un instrumento libre de poder ejercitarse en cualquier momento por el Presidente, en los casos de gobierno de minoría, o de coalición, con alta fragmentación partidaria o aprovechando los momentos de crisis de la relación de gobierno y la mayoría, podría ser utilizado para hacer caer al Gobierno con un voto de desconfianza¹⁵⁴ (sin embargo, se tiene presente que el Premier puede rechazar la posibilidad de presentarse a la Cámara).

Al contrario, en un cuadro sistemático que busca colocar, si bien con algunas contradicciones, al Jefe del Estado en una posición de super garante, tal poder va ejercitado sobre la iniciativa del Premier, para controlar, en caso de dimisiones voluntarias o obligadas, la confianza de la Cámara de los Diputados. En efecto, en este caso, allí donde la confianza presidencial fuese confirmada con la renovación del nombramiento del Premier, éste pediría al Jefe del Estado el verificar la relación de confianza -a la luz de una nueva manifestación de la voluntad popular-, en el contexto de expresiones de una mayoría no homogénea, respecto de la existente en el parlamento. En estos casos, el artículo 66, literal d) del proyecto es claro y perfila una óptica de estabilidad y gobernabilidad. En caso de voto favorable de la Cámara, el Premier buscaría gobernar en relación a una doble confianza reforzada. Allí donde el Jefe del Estado ejercitase tal poder, al margen de la mencionada hipótesis, pero con funciones políticas desestabilizantes, el Premier podría rehusarse a presentarse a la Cámara o refrendar el acto. En efecto, se trataría de un acto que no se ubica en los casos previstos en el artículo 71° -segundo párrafo del proyecto, siendo la expresión política de una voluntad personal.

Se observa una laguna en el artículo 66° literal d) del proyecto, en efecto, la disposición no indica con qué mayoría debe ser verificada la subsistencia de la ratificación de confianza. En vía analógica, *mutatis mutandis*, parecería que, siendo necesaria la mayoría absoluta para quitar la confianza (artículo 74°, segundo párrafo), para confirmarla basta-

¹⁵⁴ Véase M. Volpi, *Forma di governo*, cit., p. 148.

ría el voto de la mayoría simple. Una diferente interpretación (mayoría absoluta) resultaría demasiado penalizante para el Gobierno y tendría así, una función desestabilizante que no conciliaría con la interpretación que nosotros damos a la disposición.

7. CONCLUSIONES

7.1. Cuadro fisiológico sistemático. Ejecutivo monocéfalo, en una óptica de monismo parlamentario racionalizado.

Por Ejecutivo monocéfalo se entiende una forma de gobierno donde los poderes gobernantes residen en un solo órgano. El Ejecutivo se sobrepone al Primer Ministro y a los ministros que constituyen juntos el Consejo de Ministros. El Gobierno dirige la política nacional, sobre la base de una presunta relación de confianza con la Cámara de los Diputados y el Premier dirige la acción del Gobierno.

En esta óptica, el sistema debería ubicarse entre los modelos parlamentarios monistas racionalizados que no se fundan sobre el primado político-funcional de la asamblea, sino más bien sobre el binomio mayoría parlamentaria-gobierno. Monismo parlamentario racionalizado que, en estos términos, debería garantizar estabilidad y gobernabilidad, así como reforzamiento del Ejecutivo en un ámbito de unidad de la dirección política.

En este sistema de monismo parlamentario racionalizado, el poder gobernante está dividido entre el Premier, Gobierno y mayoría parlamentaria y el Jefe del Estado. Este último dotado de investidura popular, puede desarrollar con una legitimación más fuerte respecto de la actual Constitución un papel super partes de garantía y de equilibrio del sistema. La elección popular no es, entonces, la premisa para la institucionalización de un órgano gobernante, pero si de un órgano responsable del funcionamiento de las instituciones y del respeto del ordenamiento constitucional, sustraído de los condicionamientos parlamentarios.

En esta perspectiva, la elección popular deviene como factor de garantía para el correcto funcionamiento de las instituciones, desvinculando al Presidente de la directa dependencia a la Asamblea¹⁵⁵. En efec-

¹⁵⁵ Véase S. Bartole, *Riforme costituzionali*, cit., p. 95.

to, como se ha visto anteriormente, los poderes personales del Jefe del Estado, no están subordinados a la obligación de la contrafirma -en el sentido del artículo 71º, primer párrafo del proyecto-, o bien, en un cuadro fisiológico sistemático, son poderes de bajo contenido discrecional. El nombramiento del Premier y de los Ministros; el poder de disolución de la Cámara de Diputados; el poder de pedir al Premier, el control de la subsistencia de la relación de confianza, son todos poderes que, en un cuadro sistemático, debería secundar la relación gobierno-mayoría parlamentaria, reforzando los presupuestos de gobernabilidad ¹⁵⁶.

El poder de disolución de la Cámara de los Diputados, en el caso de elecciones presidenciales, es un poder, que, en un cuadro sistemático, resulta limitado bajo el perfil substancial y procedimental de la obligación preliminar del Jefe del Estado de verificar la subsistencia de la relación de confianza, activando, por lo tanto, la norma prevista en el artículo 66º literal d). En efecto, si el Ejecutivo hubiese perdido la confianza de la Cámara de Diputados, el Presidente, después de haber intentado inútilmente la formación de un nuevo gobierno, será constreñido a disolver el órgano del legislativo. En un sistema parlamentario monista racionalizado, fundado sobre una unitaria dirección política de gobierno, la investidura popular, a diferencia de la vigente Constitución, constituye el presupuesto formal y sustancial para el ejercicio de los poderes de garantía, cambiando al Jefe del Estado a una posición «fuera de las partes» de otra realmente super partes. Este debería ser el cuadro fisiológico de funcionamiento sistemático del modelo parlamentario monista racionalizado, sin embargo, como veremos en el párrafo siguiente, el modelo está sujeto a fáciles disfunciones que tienden a trans-

¹⁵⁶ En este cuadro fisiológico-sistemático de forma de gobierno parlamentario a monismo racionalizado, con una unitaria dirección política de Gobierno, la única perplejidad proviene del artículo 66º, literal a) del proyecto que asigna al Presidente de la República el poder de presidir el Consejo Supremo para la política externa o exterior. En efecto de una interpretación literal de la norma parecería que en el ámbito de la política exterior pueda ejercerse dos direcciones políticas una autónoma del Jefe del Estado y un del Gobierno. La Comisión, sin embargo, calificando la posición constitucional del Presidente como relevante e incisiva en el sector de la política exterior, «ha rechazado la exclusividad de la representación internacional como jefe al Presidente»: la expresión es de Mattarella, en relación a la enmienda de Pera IV.2.6., retirada después de la discusión se desarrolla sobre el punto en la sesión de 25 de junio de 1997 – Com., 48, pp. 1909-1915.

formarlo en un sistema con el Ejecutivo bicéfalo no homogéneo, o bien fundado sobre dos centros de poder, con el pretexto de ejercitar entre ambos funciones de dirección política gobernante; sin embargo, es bueno precisar que se trata de variables que pueden concretarse directamente con una diferente interpretación de la norma. En cualquier caso, es de anotar que el cuadro patológico-asistemático que da origen al Ejecutivo bicéfalo -propio del modelo semipresidencial-, puede realizarse prescindiendo de específicos marcos políticos subyacentes.

7.2. Cuadro patológico asistemático: entre el dualismo presidencial y el semipresidencialismo bicéfalo no homogéneo.

El monismo parlamentario racionalizado antes delineado, puede transformarse en un sistema semipresidencial bicéfalo, fundado sobre dos centros de poder. En este contexto, el monocrático (Jefe del Estado) tiende a prevalecer sobre el colegiado (Gobierno - mayoría parlamentaria), intentando imponer su propia dirección política¹⁵⁷. La investidura popular del Jefe del Estado y los nuevos poderes que se le han atribuido, de una parte, es decir en un cierto cuadro sistemático-organizativo, refuerzan su posición garantista, pero por otro lado, pueden impulsarlo a imponer su propia política¹⁵⁸.

Por ello, sobre la base de dicho presupuesto fáctico y jurídico, el Presidente puede interpretar algunos poderes concedidos, en particular el poder de disolución en el caso de elecciones presidenciales y el poder de pedir al Premier verificar la confianza con fines desestabilizantes y con el objetivo de imponer su propia política. Se hecha por tierra así el espíritu de los mencionados poderes que, como se ha demostrado, en un cuadro sistemático de la organización de los poderes y de las funciones, deberían obrar, en una óptica de estabilidad y gobernabilidad, con funciones de equilibrio. Si el Jefe del Estado electo disuelve la Cámara de Diputados, para prescindir del cuadro político que delinea las relacio-

¹⁵⁷ Es esta la tesis de fondo expresada por A. Mannino, *Il Presidente della Repubblica nel progetto della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: un'ipotesi interpretativa*, in M.P.Chiti e L. Sturlese (a cura di), *La riforma costituzionale*, Milano, 1998, pp. 56 y ss.

¹⁵⁸ En este sentido, véase F. Teresi, *La strategia*, cit., p. 184, el cual teme el reforzamiento de los poderes presidenciales con menoscabo de los poderes del Ejecutivo.

nes Gobierno-mayoría parlamentaria, sacando provecho de un cuadro partidario fragmentado -con el sólo fin de imponer la última voluntad política expresada por el cuerpo electoral-, el poder de disolución asumirá todas las características de un instrumento partidario de lucha.

Dicho poder, contra el espíritu del texto, no miraría el equilibrio del sistema, sino al contrario lo desestabilizaría para imponer nuevos órdenes. La consecuencia del ejercicio de tal poder, en esta óptica, podría ser doble: 1) realización de un sistema de dualismo presidencial, en cuyo caso, el cuerpo electoral tendría que confirmar el voto para la elección del Jefe del Estado; 2) radicalización de un sistema de ejecutivo diárquico no homogéneo, en cuyo caso el cuerpo electoral expresaría una voluntad política diversa de la sostenida por el Presidente¹⁵⁹.

Los casos delineados expresan fenómenos patológicos. En el primero se realiza una prevalencia político funcional del Jefe del Estado que tiende a imponer una propia dirección política de gobierno; en el segundo, se realiza un sistema que se funda sobre una doble dirección política conflictual que corre el riesgo de determinar una parálisis institucional¹⁶⁰. También el poder previsto en el artículo 66° literal d) del proyecto puede tener efectos desestabilizantes si es utilizado prescindiendo de los equilibrios políticos existentes. En este caso, como ha sido demostrado anteriormente, la interpretación política de tal poder que busca crear una nueva mayoría o un Gobierno de Presidente, encuentra los límites formales de la contra firma y también la necesidad de que el ejercicio de tal poder sea propuesto por el Premier. En substancia, no se trata de un poder personal del Jefe del Estado. Por lo tanto su utilización instrumental y desestabilizante orientada a imponer una propia dirección política entraría en contraste con los principios constitucionales.

En conclusión, el cuadro patológico-asistemático expuesto anteriormente proviene del vicio genético de los sistemas que se fundan sobre la doble legitimación popular que, explícita o implícitamente, tiende a crear

¹⁵⁹ Sobre el punto, veáanse las consideraciones de M. Volpi, *Forme di governo*, cit., p. 158.

¹⁶⁰ Esta es la hipótesis propuesta por M. Luciani, *Forme di governo*, cit., p. 9, que identifica en la forma de gobierno dos centros de imputación del poder de dirección política: el Jefe del Estado y el Primer Ministro.

dos direcciones políticas gobernantes con mayorías no homogéneas. El modelo propuesto por el proyecto puede funcionar, en una óptica fisiológica-sistemática, como sistema unitario de monismo parlamentario racionalizado en el cual el Presidente y el Gobierno no son «rehenes» del poder legislativo, pero puede también asumir connotaciones de dualismo presidencial-plebiscitario (en el sentido de prevalencia político-funcional del Jefe del Estado sobre el órgano legislativo), generando fuertes dudas de conformidad respecto de los principios constitucionales y la democracia; o bien, de contraposición diárquica entre el Presidente y el Premier que puede resultar paralizante a los fines de la gobernabilidad ¹⁶¹.

Es bueno evidenciar, que mientras el dualismo presidencial que opera tendencialmente en los Estados Unidos funciona con un sistema dotado de pesos y contrapesos congresales¹⁶², en el caso de Francia, con una forma de Estado que debería mitigar los poderes centrales y la cohabitación, dicho dualismo no determina el *impasse* institucional en cuanto el Premier goza de una posición constitucional de relevancia en la función de dirección política que le permiten prescindir del conjunto de relacio-

¹⁶¹ En ésta óptica se podría concretizar, como observa J.F.Revel, *L'absolutisme inefficace, ou contre le présidentialisme á la francaise*, Paris, 1992, pp. 38 «... La ilusión que un país pueda estar razonablemente regido por un monstruo compuesto de dos ejecutivos que tiran en direcciones contrarias y buscan mutuamente su destrucción». Revel observa que el *impasse* institucional, en caso de mayorías no homogéneas se realiza más en los sistemas semipresidenciales que en los presidenciales. En cuanto a los primeros a diferencia de los segundos, están caracterizados por llevar una contraposición endógena en el Ejecutivo. En cada caso para Revel (p.39), «Al interior de la cohabitación, así como dentro de la subordinación, el Premier queda entonces, de todas maneras, víctima de la hipertrofia presidencial». Al contrario desde una posición teórica, como precedente a la anterior cohabitación véase J. Massot, *I rapporti tra il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro in Francia dal 1958 al 1982*, in Quad, cost., 1983, pp.309-310, quien sostiene que en caso de doble mayoría, la función de dirección política gobernante pasaría del Eliseo a la Presidencia del Consejo. Sin embargo, según Massot, el Premier en el ejercicio de la función de Gobierno deberá encontrar con el Presidente una articulación bajo la amenaza de la disolución.

¹⁶² El sistema de pesos y contrapesos es considerado como remedio al vicio genético de los modelos de polidirecciones donde fisiológicamente cada uno es portador de su propia dirección política la que tiende a prevalecer sobre las demás. Si no hay acuerdo entre los titulares de la función de dirección política el sistema o degenera o se derrumba. Véase G.U. Rescigno, *Forme di Stato*, cit., p. 17.

nes institucionales; mientras que en Italia, el funcionamiento asistemático del modelo previsto por el proyecto asumía caracteres de una degeneración funcional e institucional.

El monismo parlamentario racionalizado (asumiendo una noción sustancial del monismo) que emerge del cuadro sistemático del proyecto, resulta para su posible transformación en otros escenarios, extremadamente peligroso para la situación italiana¹⁶³. El fragmentado cuadro partidario en Italia facilita iniciativas políticas del Presidente que pueden transformar el modelo hacia un dualismo con prevalencia del Jefe del Estado o en un sistema caracterizado por el Ejecutivo bicéfalo no homogéneo. En el primer caso se incluyen todos los aspectos negativos ligados a la concentración del poder en un órgano monocrático, en el segundo se incluyen los aspectos derivados de la contraposición de dos direcciones políticas de gobierno.

En conclusión, la mejor solución parece ser la adopción de un monismo parlamentario racionalizado, sin la elección directa del Jefe del Estado, que pueda determinar, como se ha demostrado, la realización de escenarios patológicos. Este modelo, que ve ubicada la función gobernante en el binomio mayoría parlamentaria-Gobierno, garantizaría la unidad de la dirección política. Es evidente, sin embargo, la necesaria modificación del sistema electoral, que en una perspectiva tendencialmente mayoritaria, debe reducir la fragmentación partidaria, con el fin de consentir un sólido binomio entre el Gobierno y la mayoría. El Presidente, a diferencia de cuanto se ha sostenido en el examen del proyecto, volvería a ser un sujeto fuera de las partes y no sobre las partes, cuya función de garantía estaría limitada a secundar los cambios producidos en los escenarios políticos.

¹⁶³ Véase G. Pitruzzella, *L'ambiguo ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 736-737, el sostiene que la solución no parlamentaria es la más adecuada a la dimensión política de Italia.