

# ANATOMÍA Y ANOMALÍA DE UN GOBIERNO TÉCNICO. EL CASO ITALIANO<sup>1</sup>

TOMMASO EDOARDO FROSINI

*Catedrático de Derecho Público Comparado*

*Universidad de Nápoles «Suor Orsola Benincasa»*

## SUMARIO

- I. Los antecedentes.
- I. Fin de un Gobierno y comienzo de otro: una comedia en cuatro actos.
- II. Algunas reflexiones sobre el «gobierno técnico».
- III. Buen Gobierno y democracia.

## I. LOS ANTECEDENTES

En noviembre de 2011 el honorable Silvio Berlusconi se dirigió al Quirinal ante el Presidente de la República para presentar su dimisión como Presidente del Consejo de Ministros. Se cerró así la experiencia de un gobierno que había comenzado su actividad en la primavera de 2008, después del resultado electoral que había premiado al partido del centro derecha (en coalición con la *Lega Nord*), cuyo líder y candidato a *Premier* era Silvio Berlusconi, con una amplia mayoría parlamentaria, entre otras cosas merced a una ley electoral basada en el «premio de mayoría» a favor de la formación política que hubiera resultado vencedora en las elecciones.

Era esta la tercera experiencia de Silvio Berlusconi como Presidente del Consejo de Ministros: la primera, rapidísima, que duró el *espace d'un matin*, tuvo lugar en 1994, después de la victoria en las primeras elecciones con el sistema electoral (prevalentemente)

<sup>1</sup> Traducción de C. ORTEGA SANTIAGO, profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid, Letrado de las Cortes de Castilla y León.

mayoritario, apenas entrado en vigor después del éxito del referéndum que posibilitó su aprobación. Una victoria electoral «estrábica», no obstante. En efecto, «Forza Italia», el partido liderado por Silvio Berlusconi, llevó a cabo dos alianzas: Una con el partido de la «Alleanza Nazionale» en el sur y otra con el partido de la «Lega Nord» en el norte, sin conseguir formar, no obstante, una alianza a tres para cohesionar la coalición de gobierno. Después de solo seis meses la coalición electoral se rompió, acto seguido a la salida de la Lega Nord de la misma. El final del primer gobierno Berlusconi no conllevó una disolución anticipada del Parlamento y la vuelta a las elecciones, como reclamaban Berlusconi y su partido por respeto al sistema mayoritario, sino que, antes bien, nació un gobierno «técnico», el segundo después de aquel de 1992 dirigido por Carlo Azeglio Ciampi, presidido por Lamberto Dini e integrado por ministros elegidos por su profesionalidad y tecnicidad al margen de los partidos.

La segunda experiencia de gobierno Berlusconi tuvo lugar durante el quinquenio 2001-2006. Por tanto, un mandato completo de legislatura, aunque fuera con numerosos cambios de ministros y con los consiguientes riesgos para la estabilidad del gobierno. Ciertamente, por primera vez se realizaba en Italia un «gobierno de legislatura», cuya duración, por tanto, era igual a la del mandato de las Cámaras. Es verdad también que, como se ha dicho antes, se produjeron diversos cambios de ministros, y por eso algunos se han referido a un gobierno Berlusconi II, pero también es cierto que el Presidente del Consejo fue siempre el mismo y de igual forma, sobre todo, la mayoría parlamentaria.

El tercer gobierno Berlusconi es aquel referido al inicio, con el epílogo señalado y que pasamos a describir ahora. Sería reductor atribuir únicamente a la prima de riesgo cada vez más elevada entre la deuda italiana y la alemana el motivo que ha inducido a Berlusconi a presentar su dimisión. Ciertamente, la prima de riesgo y la crisis económica europea, con las recaídas negativas acerca de la estabilidad financiera italiana, ha sido «la gota que ha colmado el vaso». O sea, han sido los sucesos que sin duda han constreñido a Berlusconi a ponerse a un lado. La crisis de gobierno, sin embargo, hundía sus raíces en otros episodios que se habían desencadenado en la vida política y parlamentaria italiana.

## II. FIN DE UN GOBIERNO Y COMIENZO DE OTRO: UNA COMEDIA EN CUATRO ACTOS.

La sucesión de los acontecimientos políticos puede parangonarse a una comedia en cuatro actos.

*Primer acto.* La ruptura de Berlusconi con su mayor aliado, cofundador con él del nuevo partido «Popolo della Libertà»: El Presidente de la Cámara de Diputados Gianfranco Fini, el cual da vida a un nuevo partido, «Futuro e Libertà», y decide pasarse a la oposición al gobierno. Los motivos son diversos y todos políticos. Fini constituye un nuevo grupo parlamentario, llevándose consigo una patrulla de diputados fieles, e intenta hacer caer al gobierno proponiendo una «moción de censura» para votarla junto con todos los grupos de la oposición. Moción que se somete a la votación de la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2010 y que, no obstante, es rechazada por 314 votos en contra

y 311 a favor. El intento de descabalar a Berlusconi fracasa, pero la mayoría deviene más estrecha y más débil y se sostiene, además, gracias al paso de algunos diputados del grupo más radical de la oposición («Italia dei Valori») al grupo de la mayoría del «Popolo della Libertà». Transfuguismo, se ha objetado. Mandato parlamentario libre, se ha replicado.

*Segundo acto.* La derrota parlamentaria del gobierno y de su mayoría en la votación, en la Cámara de diputados, del artículo 1 del proyecto de ley que contenía la aprobación de la Cuenta General del Estado, acontecida el 11 de octubre de 2011. Este episodio ha provocado una situación inédita en el plano constitucional y parlamentario. Entre otras cosas porque la ley sobre la cuenta general del Estado es una ley constitucionalmente debida y no puede ser llevada a perfeccionamiento por el gobierno, el cual es el único legitimado para su redacción y para su presentación a las Cámaras. Por tanto, se ha pretendido leer este voto como una sustancial censura al gobierno capaz de conllevar una suerte de obligación de dimisión. Tesis que prueba demasiado. Es verdad que la ley sobre la cuenta general del Estado está entre las leyes más clásicas en sentido formal y entre las leyes constitucionalmente debidas, pero sigue siendo un proyecto de ley cuya no aprobación no comporta ninguna obligación constitucional de dimisión del gobierno. A diferencia de la «cuestión de confianza» planteada sobre una iniciativa legislativa. De todas formas, la no aprobación debía leerse políticamente, sin duda, como una clara señal de crisis de la mayoría. Y en efecto: en la votación posterior sobre el (formalmente nuevo) proyecto de ley sobre la cuenta general del Estado, celebrada el 8 de noviembre en la Cámara de Diputados, la mayoría ya no existía: sólo 308 votos fueron a favor frente a los 321 que no participaron en la votación y una abstención. La misma tarde del 8 de noviembre se difundía un comunicado por parte de la presidencia de la República que vale la pena reproducir por entero: «*El Presidente del Consejo ha manifestado al Jefe del Estado su conocimiento de las implicaciones del resultado de la votación de hoy en la Cámara; ha manifestado al mismo tiempo una fuerte preocupación por la urgente necesidad de dar puntual respuesta a las expectativas de los partner europeos con la aprobación de la Ley de Estabilidad, oportunamente enmendada a la luz de la aportación más reciente de observaciones y propuestas por parte de la Comisión Europea. Una vez cumplido dicho compromiso, el Presidente del Consejo pondrá su mandato a disposición del Jefe del Estado, que procederá a las debidas consultas prestando la máxima atención a las posiciones y a las propuestas de todas las fuerzas políticas, tanto las de la mayoría resultante de las elecciones de 2008 como las de la oposición*». Nació así la fórmula inédita de la «dimisión anunciada».

*Tercer acto.* Entra en escena el Presidente de la República Giorgio Napolitano y se convierte en el «hacedor de la crisis». En efecto: el violento ataque de los mercados a Italia y las dudas sobre la auténtica intención dimisionaria del Presidente del Consejo inducen al Presidente Napolitano a intervenir para «tranquilizar» a los primeros y para acabar con cualquier eventual tentación dilatoria. Se difundía así, el 9 de noviembre, una nota oficial posterior de la presidencia de la República dirigida a «ahuyentar cualquier equívoco o incomprensión» y a «avaluar» la autenticidad de las intenciones del jefe del Gobierno. En la nota, subdividida en cuatro puntos, se declaraba, efectivamente, que: 1) «No existe ninguna incertidumbre sobre la opción del Presidente del Consejo el honorable Silvio Berlusconi de presentar la dimisión del gobierno que él preside»; 2) que dicha decisión «se hará operativa con la aprobación en el Parlamento de la ley de estabili-

dad para el 2012» y que esta última «se aprobará en el curso de algunos días», según lo «acordado entre los Presidentes del Senado y de la Cámara y los grupos parlamentarios de la mayoría y de la oposición»; 3) las consultas para resolver la crisis de gobierno consiguientes a la dimisión del honorable Berlusconi se desarrollarían «de forma inmediata y con la máxima rapidez»; 4) por tanto, «en breve tiempo o se formará un nuevo gobierno que pueda, con la confianza del Parlamento, adoptar cualquier decisión ulterior que sea necesaria, o se disolverá el Parlamento para dar comienzo de inmediato a una campaña electoral a desarrollarse en los plazos más breves posibles». La declaración del Presidente de la República se dirigía a poner el acento en la circunstancia de que la decisión de presentar la dimisión no había sido «impuesta» por él, sino que era una decisión que el Presidente del Consejo había madurado autónomamente y de la que asumía la responsabilidad, excluyéndose con ello la posibilidad de un cambio de opinión de éste, del mismo modo que se atribuía exclusivamente a las Cámaras la asunción del compromiso de aprobar cuanto antes la ley de estabilidad. El mismo 9 de noviembre, el Presidente de la República efectuaba un acto, formal y sustancialmente presidencial, revelador de una cierta intención de salir de la crisis y de formar un nuevo gobierno: nombraba senador vitalicio, al amparo de lo dispuesto en el artículo 59, apartado 2, de la Constitución, al profesor Mario Monti, por haber «ilustrado a la Patria con elevadísimos méritos en el campo científico y social». Movimiento realmente sorprendente, susceptible de diversas interpretaciones. Con certeza anticipador de una decisión ya meditada del Jefe del Estado, esto es, la de confiar la dirección del gobierno a Mario Monti, una suerte de «pre-investidura», o sea, confiarla a un técnico economista de mérito con la intención de calmar a los mercados y a la Unión Europea acerca de la capacidad futura de sostenibilidad económica de Italia.

*Cuarto acto.* El 19 de noviembre el nuevo senador Mario Monti jura ante el Jefe del Estado como nuevo Presidente del Consejo de Ministros, y presenta su equipo de gobierno compuesto exclusivamente por ministros técnicos, es decir, no reconducibles de manera explícita a partidos políticos ni indicados por estos últimos, al menos así parece. El nombramiento de Monti es atribuible a una elección plenamente presidencial más que a una indicación de las fuerzas políticas de la mayoría parlamentaria. Nace así el «gobierno técnico», tercera experiencia italiana de esta inédita figura institucional sobre la que diremos alguna cosa más adelante. Un día antes, el 18 de noviembre, el gobierno había obtenido la confianza de la Cámara de los Diputados (el día anterior del Senado): 556 votos a favor y 61 en contra. Una gran coalición de mayoría parlamentaria, compuesta por todas las fuerzas políticas con la excepción de la «Lega Nord» y de «Italia dei Valori». Una confianza otorgada... basándose en la confianza, porque el gobierno no presenta un programa definido y claro, salvo el de hacer frente a la crisis económica con medidas que se estudiarán según se vayan poniendo a punto de vez en vez y sobre la base de la emergencia. Un «gobierno de compromiso nacional», como el Presidente Monti ha querido definirlo de inmediato. El nuevo gobierno nacía bajo una triple declinación: era «presidencial» por elección y formación; era «parlamentario» por investidura y gran coalición de fuerzas políticas; era «técnico» por su composición representativa de la profesionalidad de la sociedad civil. Un papel determinante lo ha desarrollado sin duda el Presidente de la República, como «representante de la unidad nacional» (artículo 87, apartado primero, de la Constitución), que constituye el símbolo de

la unidad de la sociedad italiana, al margen de cualquier pertenencia política o territorial. Y, en el caso concreto, como garante del compromiso de Italia de llevar a cabo — como ha afirmado Napolitano— «todas las decisiones necesarias para reducir el riesgo al que se encuentran expuestos en el mercado financiero los títulos de nuestra deuda pública» y de relanzar el crecimiento económico. En consecuencia, la decisión del encargo a Mario Monti responde, en verdad, al intento preciso de que el futuro ejecutivo sea del agrado del vértice de la Unión Europea, sin el cual la suerte económica de Italia se habría puesto posteriormente en riesgo. El nombramiento de Mario Monti como Presidente del Consejo, «figura altamente conocida y respetada en Europa», responde precisamente a la voluntad de querer obtener, ante todo, la «confianza» de las instituciones europeas, antes incluso que la requerida tradicionalmente por la Constitución para dar vida a un nuevo ejecutivo. Se podría decir que hoy el artículo 94 de la Constitución «viviente», relativo a la formación del gobierno, establece: «el gobierno debe obtener la confianza de los mercados y de la Unión Europea». La cuestión es: ¿Qué gobierno? En la emergencia económica se ha querido dar vida, por voluntad presidencial, a un gobierno técnico. Una figura institucional de contornos inciertos, de la que se ofrecen aquí algunas reflexiones.

### III. ALGUNA REFLEXIÓN SOBRE EL «GOBIERNO TÉCNICO»

¿Existe un «gobierno técnico»?

La pregunta no parece ociosa: los gobiernos, en los modelos parlamentarios con tendencia mayoritaria, son de investidura electoral y de derivación político-parlamentaria. Por lo tanto, los gobiernos se formalizan en el parlamento, a través de las fuerzas políticas, con el voto de confianza, o bien dan por presupuesta ésta (como en Gran Bretaña), pero ya han recibido un consenso por parte de los electores, a los cuales, con el voto para la representación política, se les ha puesto en condiciones de manifestar asimismo una opción acerca del gobierno. Sobre todo en los modelos parlamentarios cuyo sistema electoral permite votar a favor de una lista, o de una coalición de listas, que se presenta unida y con un *leader* candidato a dirigir el gobierno en un contexto político bipolar (o bipartidista). Así funciona en (casi) toda Europa, allí donde el ciudadano elige sus propios representantes con la consciencia de que su voto, a través del mecanismo electoral con efecto mayoritario, determina a su vez la elección de una mayoría parlamentaria y de gobierno.

Así descrito el funcionamiento de los sistemas parlamentarios, aunque sea de forma demasiado sintética, la conclusión es que los gobiernos son siempre expresión de la llamada «doble confianza»: sustancialmente electoral y formalmente parlamentaria, respetando y actuando la doble soberanía sobre la que se fundan las democracias contemporáneas: es decir, la soberanía popular y la parlamentaria. Por eso, los gobiernos son expresión, en consecuencia, de las fuerzas políticas que se han presentado a las elecciones políticas y han recibido el consenso de los electores y que, a continuación, se sitúan en el parlamento, donde se determina el desarrollo de la dirección política de la mayoría.

Entonces, la pregunta «¿existe un gobierno técnico?» parecería encontrar una respuesta negativa. Porque «técnicos» serían aquellos gobiernos cuyo nacimiento y com-

posición se mueve sobre un recorrido opuesto al que se acaba de describir. En cuanto que su origen no se fundaría en la indicación electoral a través del voto para la representación política; y su composición no sería expresión de personalidades políticas representativas de los partidos que han ganado las elecciones. Los gobiernos técnicos, esto es, de los técnicos, no disponen de una fuerza que proviene de la legitimación electoral, sino que se basan en la profesionalidad, es decir, en la tecnicidad de los ministros. Se legitiman, en consecuencia, sobre la base de la profesionalidad de cada componente del gobierno y después, obviamente, en la confianza que les debe otorgar la mayoría parlamentaria.

#### IV BUEN GOBIERNO Y DEMOCRACIA

El objetivo de una democracia es el buen gobierno. Desde el punto de vista de la teoría política, la idea del «buen gobierno» —que ha atravesado toda la historia del pensamiento político: desde Platón y Aristóteles hasta Mosca y Einaudi— está tan extendida como huidiza es. Y sin embargo se trata de una idea política que se ha podido representar visualmente: piénsese en el famoso ciclo pictórico pintado en un fresco entre 1338 y 1340 por Ambroglio Lorencetti en el Palacio Público de Siena y titulado *Alegoría del Buen y del Mal Gobierno en el campo y en la ciudad*. Un fresco bellísimo, que expresa la complejidad del buen gobierno, a través de varios métodos —teológico, político, jurídico, económico, etc.— propuestos y ofrecidos a la capacidad del hombre y a su sabiduría para la gestión del bien común. Su mensaje se encuentra también en el hecho de que los efectos del buen gobierno fueran *visibles* sobre las paredes del Palacio público.

Visibilidad y publicidad son seguramente dos requisitos del modo de ser del buen gobierno. Hay otros, según las explicaciones teóricas que se han desarrollado en el curso de la historia de las doctrinas políticas. Las ha resumido muy bien Norberto Bobbio, en un escrito de 1983: *a*) gobierno de la ley; *b*) gobierno de los buenos gobernantes; *c*) gobierno mixto. Especificando que el buen gobierno es aquel del gobernante que ejercita el poder de conformidad con las leyes preestablecidas y que se sirve de su propio poder para perseguir el bien común. De aquí la tesis aristotélica —hoy de gran actualidad— según la cual más que por los hombres mejores, es mejor estar gobernado por las leyes mejores, porque la ley no posee las pasiones que se encuentran necesariamente en cualquier alma humana. Si bien, la ley vive a través de la interpretación que hacen los hombres cuando son llamados a aplicarla.

El buen gobierno ha sido declinado, además, en su versión económica. Una perspectiva, también ésta, de rabiosa actualidad. Es el mercado, sostiene la ciencia económica (*a branch of the science of a statesman or legislator*, según Smith), el que hace que un buen gobierno no sea simplemente un gobierno que procede según la justicia; es el mercado el lugar en el que el buen gobierno debe encontrar el principio de verdad de su concreta práctica. En su actual declinación económica parece que deba entenderse al buen gobierno como la capacidad del Estado, a través de sus instituciones, de saber adecuar su propia política presupuestaria a cuanto se haya previsto e impuesto en sede de la Unión Europea. El (buen) Gobierno hoy, y lo demuestran el caso griego y el italiano, debe contar con la confianza parlamentaria formal, pero sobre todo debe contar con la confianza

*sustancial* de la UE y de los mercados. Puede no gustar, pero es así. Hay que pedir, y querríamos decir que hay que esperar, que sea un hecho transitorio, debido a la contingencia de crisis económica que ha afectado a toda la llamada «Eurozona». Y que se pueda volver pronto a la normalidad democrática: o sea, a la idea y a la práctica constitucional de buen gobierno.

En efecto, desde el punto de vista de la teoría constitucional el buen gobierno tiene un significado empírico. Que se puede sintetizar así: un gobierno elegido libremente por el cuerpo electoral y responsable ante el mismo; un gobierno sometido al juicio de los electores que pueden actuar sobre él a través del voto como «acto constitucional», voto que puede ser de premio o de sanción, esto es, de renovación o denegación de la confianza. Se pone de manifiesto así una nueva forma de constitucionalismo de los poderes, sostenida por una combinación institucional difícilmente eludible hoy en la edad de la globalización, que es la de la «colaboración leal», por decirlo así, entre la componente representativa y la plebiscitaria en los Estados de democracia constitucional. En los Estados constitucionales democráticos contemporáneos las dos componentes han venido a integrarse, porque responden a una doble exigencia particularmente advertida hoy por los ciudadanos-electores: la de verse, y querría decir la de sentirse, representados, y la de participar en las decisiones de dirección política a través de la investidura de los gobernantes. Tomemos como ejemplo a Europa: En Gran Bretaña, Alemania, España, Francia, el gobierno, y su *leader*, vienen designados por la mayoría de los electores a través del voto, sobre la base de un programa de dirección política que ha sido considerado más válido que el de la fuerza política alternativa.

La anomalía italiana del llamado gobierno técnico, que viene representado como una suerte de ave fénix, puede ser tolerada pero no incentivada en exceso. Es verdad que goza de la confianza parlamentaria de una «gran coalición», pero solamente en cuanto que tiene como objeto aquellas medidas, conculcadas por decreto, que deberían conducir a lograr el «salva a Italia» y después el «crece Italia» (como fueron rebautizados los primeros decretos del gobierno Monti). En este contexto, el Parlamento se limita a otorgar y a mantener la confianza, además de a convertir en ley los decretos. ¿Es posible que el espacio de la representación y de la soberanía popular esté constreñido a la impotencia y a la incapacidad decisoria? ¿Es posible que el Gobierno, espacio de la ejecución administrativa y de la dirección política, sea el resultado de una opción tecnocrática carente de cualquier legitimación democrática?

Para concluir. Los gobiernos técnicos chirrían y se oponen a los recorridos constitucionales normales y correctos, al menos en la versión de la legitimación directa a la que se ha hecho referencia con anterioridad. Por tanto, que tengan una duración limitada y circunscrita; que lleven a cumplimiento solamente los objetivos económicos para los que se han constituido y han obtenido la confianza en el Parlamento. Y después de haber dado un útil servicio al País, que se retiren permitiendo el regreso de la política de los partidos. A los que corresponde la gran responsabilidad de saber ser creíbles, comenzando por una selección seria y atenta de la clase dirigente, entre otras cosas para reducir la creciente (y preocupante) desafección de los ciudadanos de la política, que corre el riesgo de degenerar en un antiparlamentarismo desacralizador.

\*\*\*

TITLE: *Anatomy and anomaly of a technical government. The Italian case*

ABSTRACT: *This article explains perfectly the technical government in Italy presided by Mario Monti. Monti's Government is attributable to a choice of the President of the Republic, Giorgio Napolitano, after Berlusconi's resignation. The reflections realized about the existence of a technical government are specially interesting: technical governments are against the constitutional normal.*

RESUMEN: *En este artículo se explica perfectamente el nacimiento en Italia de un gobierno técnico presidido por Mario Monti. El nombramiento de Monti es atribuible a una elección del Presidente de la República, Giorgio Napolitano, tras la dimisión de Berlusconi. Las reflexiones realizadas sobre la existencia de un gobierno técnico son especialmente interesantes: los gobiernos técnicos chirrían y se oponen a los recorridos constitucionales normales.*

KEY WORDS: *Government. Parliament. Democracy.*

PALABRAS CLAVE: *Gobierno. Parlamento. Democracia.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.05.2012 FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.07.2012