

## CAPÍTULO CUARTO

### ANTINOMIAS Y AMBIGÜEDADES DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES

El examen de la segunda parte de la constitución escrita, aquélla dedicada al “ordenamiento de la república”, es decir, a la delimitación y organización de los poderes, conduce a conclusiones menos unívocas. Aunque, como veremos, en una confrontación sistemática, los residuos asambleístas y totalitarios, aparecen después, en gran parte, oscurecidos y disueltos (limitado siempre el planteamiento de la constitución escrita) por el relieve de las estructuras garantistas.

Lo que más resalta, de un primer examen de la organización constitucional de la república, son las estructuras dirigidas a establecer un régimen de asamblea, es decir, a concentrar todo el poder en un cuerpo político elegido. La parte de la constitución en la que se contiene la organización de los poderes del Estado, se abre no por acaso con el título dedicado al parlamento. En esta “república democrática fundada sobre el trabajo” (artículo 1) la soberanía “pertenece al pueblo” que la ejerce, sin embargo, “en las formas y en los límites de la constitución”. Se trata, entonces, de una república fundada sobre el principio representativo no obstante alguna limitada posibilidad de democracia directa. Y la representación del pueblo parece reservada, antes que nada, al parlamento, el único que entre los grandes órganos constitucionales es elegido directamente por el pueblo. Ni el presidente de la república, ni el jefe del gobierno, ni la corte constitucional, ni la magistratura ordinaria son elegidos por el pueblo. Por el contrario, el parlamento elige al jefe del Estado; sostiene con su confianza al gobierno y lo hace caer con su desconfianza; participa en la elección de la corte constitucional y hasta en la del consejo superior de la magistratura. El parlamento, entonces, a primera vista aparece como el soporte del mecanismo constitucional. No sólo le pertenece en forma destacada la función legislativa y la defensa de vigorosas disposiciones contra cualquier exceso posible del ejecutivo, sino que, a través del voto de confianza y del control del ejecutivo determina (al menos formalmente y en apariencia) la formación y la actividad del gobierno. Entonces se puede

pensar (después de un primer examen superficial) que el gobierno, como en todo auténtico régimen convencional, no puede ser sino un comité ejecutivo del parlamento sujeto a toda su voluntad.

Las normas que determinan los poderes del parlamento, que lo colocan en una posición de supremacía frente a cualquier otro órgano constitucional, pueden parecer muy explícitas. La continuidad de su acción (aspecto muy importante) está asegurada (artículo 62). La disolución anticipada está permitida sólo si concuerdan las voluntades del jefe del Estado y del jefe del gobierno. En efecto (artículo 88), "el presidente de la república puede, después de escuchar a sus presidentes, disolver las cámaras o a una sola de ellas" (pero "no puede ejercitar tal facultad en los últimos seis meses de su mandato"). Por otra parte, "ningún acto del presidente de la república es válido si no es refrendado por los ministros proponentes".

El jefe del Estado ya no es, como era el rey, el titular del ejecutivo. El Estatuto Albertino hablaba de "ministros del rey" que más tarde, como se ha visto, habían llegado a ser de hecho los ministros del parlamento, mejor dicho, de la cámara de los diputados. Sin embargo, los poderes que la constitución de la república italiana confiere al gobierno de la república son poderes de suyo propios. ¿Cuáles poderes? Antes que cualquier otro, el poder de dar ejecución a la orientación política y legislativa, pero interpretando exactamente la voluntad del parlamento.

La subordinación absoluta del gobierno al parlamento aparece clara en los artículos 92 y siguientes. El gobierno de la república se compone del presidente del consejo y de los ministros, que en conjunto, constituyen el consejo de ministros. El presidente de la república nombra al presidente del consejo de ministros y, por propuesta de éste, a los ministros. Sin embargo, "el gobierno debe tener la confianza de las dos cámaras" y debe, más bien, "dentro de los diez días de su formación, presentarse ante las cámaras para obtener su confianza". Parecería entonces (siempre en un primer examen superficial) que, según un viejo esquema, la función del jefe del Estado, para la formación del gobierno, sería únicamente la de interpretar y registrar la voluntad del parlamento. Y si el artículo 95 dice que "el presidente del consejo de ministros dirige la política general del gobierno y es su responsable" parecería que el presidente del consejo con la voluntad de hacer esto pudiera sólo interpretar la voluntad del parlamento, por la precisa dependencia en la que está colocado frente al parlamento por el instituto del voto de confianza (prescindiendo de los poderes legislativos, financieros, de ins-

pección del parlamento y de su posibilidad de poner en estado de acusación al presidente del consejo y a los ministros).

También un análisis de otros artículos parece reforzar la primera impresión superficial, de que la desconfianza tradicional de las constituciones de derivación francesa frente al ejecutivo sea la predominante de la nueva constitución italiana. Las cautelas a las que ya hemos hecho referencia para garantizar la continuidad de la acción parlamentaria, además de las reglas que aseguran un traspaso ordenado entre una cámara y la sucesiva, con términos perentorios para las nuevas elecciones y para la reunión de las nuevas cámaras; la prórroga de los poderes de las cámaras precedentes hasta que no se reúnan las nuevas; el vigor de las garantías e inmunidades tradicionales de los miembros del parlamento, absurdas bajo cualquier aspecto, peligrosas y excesivas; el principio de la autonomía organizativa y reglamentaria de las ramas del parlamento; las rigurosas normas en materia financiera; las reglas para la legislación contenidas en el artículo 72; la promulgación obligatoria de las leyes por parte del presidente de la república, con la única facultad para pedir a las cámaras una nueva deliberación sin mayorías calificadas; la prohibición de disolución de las cámaras en el último semestre de responsabilidad de oficina del presidente de la república, todo ello completa un cuadro que podría ser, en estos aspectos, unívoco pero que en cambio permanece problemático, si se procede a un más completo y penetrante examen.

La perspectiva comienza a modificarse si hacemos el examen de las normas que se refieren a la estabilidad del gobierno y a cualquier autonomía frente al parlamento.

El problema de la estabilidad del gobierno preocupó a los constituyentes y no podía dejar de preocuparles. Entre ellos se encontraban hombres que habían sido protagonistas o sólo espectadores de la última fase de la vicisitud fascista, y que no habían olvidado lo que significaría un gobierno carente de un centro de gravedad autónoma. Aflora con evidencia esta preocupación en el artículo 94 de la constitución, que intenta resolver el problema a través de la disciplina del voto de confianza y de desconfianza y quisiera construir la llave maestra de las relaciones entre gobierno, cámaras y partidos. El artículo 94 dice textualmente:

El gobierno debe tener la confianza de las dos cámaras. Cada cámara

acuerda o revoca la confianza mediante "motivación" y votación nominal. Dentro de los diez días de su formación el gobierno se presenta ante las cámaras para obtener el voto de confianza. El voto contrario de una o ambas las cámaras sobre una propuesta del gobierno crea la obligación de dimitir. La moción de desconfianza debe ser firmada por lo menos por un décimo de los componentes de la cámara y no puede ser puesta a discusión antes de tres días de su presentación.

Llegando a este mecanismo se descartaban las dos únicas posibilidades resolutivas, probadas en otros países por experiencias históricas felices, para crear un ejecutivo democrático y estable. Es decir, se renunciaba a escoger entre un auténtico sistema parlamentario (fundado sobre una adecuada ley electoral) y un sistema de división de los poderes con un ejecutivo a plazo fijo con un titular responsable, elegido por el cuerpo electoral, o tal vez, también, por un colegio de grandes electores o por el parlamento (las dos últimas soluciones son ya espurias o de resultado incierto). Es decir se había replegado sobre soluciones "racionalizadoras", sobre artificios para corregir el sistema seudoparlamentario sin corregir las bases. Algunos de estos artificios fueron más tarde muy debatidos, sobre todo en Francia durante la agonía de la Cuarta República. Por ejemplo, la propuesta de una disolución automática de las cámaras, como consecuencia de un voto de desconfianza. Está comprendido en este tipo de remedios la solución adoptada más tarde por el constituyente alemán, en el espíritu de la solución italiana, pero con un rigor muy diferente, con el del voto de desconfianza "constructivo", es decir, la prohibición para el parlamento de deshacerse del canciller, jefe del gobierno, si no elige un nuevo canciller; se obliga así al parlamento (y a las fuerzas que controlan al parlamento) a soportar al gobierno existente, hasta que la oposición no haya sido capaz de integrarse en una nueva mayoría implícita, expresada concretamente por un nuevo canciller y por su programa. Este proceso de integración de la mayoría, que en el régimen inglés es virtud espontánea de la ley electoral, aquí es imposición al parlamento por el procedimiento mediante el cual el gobierno viene substituido. La experiencia dirá si las esperanzas depositadas en este remedio resultarán justificadas y si la prueba favorable será dada desde aquí con toda la consecuencia para la institución o será también resultado de contingencias políticas. Que el remedio todavía tenga una eficacia parcial, parece evidente, ya que el canciller en el cargo puede enfrentar también un conflicto con el parlamento, si éste, que no está de acuerdo con su política, es incapaz de reunir una mayoría positiva y válida. Desde el punto de vista de la

aplicación práctica, parece que el procedimiento del voto de desconfianza "constructivo" resulte tan impracticable para constituir no un normal y fácil medio de asalto contra el bastión ministerial (como el voto de desconfianza, arma irresponsable de los regímenes seudoparlamentarios), sino, más bien una *extrema ratio*, una garantía de carácter extraordinario, destinada a quedar más como una amenaza (propiciando entre el canciller y el parlamento, la concertación de compromisos racionales) que como una arma efectiva. Un remedio, en último análisis, sobre el plano del *impeachment* norteamericano, más que sobre el plano clásico de la desconfianza en los regímenes asambleístas. En consecuencia, un instrumento que sale de la lógica del régimen asambleísta, para adherirse más bien a la lógica del régimen presidencial y de la división de los poderes.<sup>1</sup>

Es muy interesante observar que el sistema introducido en la constitución italiana, aunque ineficaz, obedece a la misma lógica, conduce al mismo resultado. Si en Italia el artículo 49 fuera respetado, si los sucesivos presidentes de la república hubieran impuesto su observancia con energía, el voto de una "moción" de desconfianza total y no sólo aproximada o ficticiamente motivada, hubiera tenido siempre que poner en claro junto a eso que la mayoría no quiere, también eso que la mayoría quiere: hombres y programas. En consecuencia, el resultado sería algo análogo al perseguido y obtenido, en alguna medida, en Alemania con el voto "constructivo". Sin embargo, es evidente la dificultad extrema para aplicar, en su espíritu, una disposición improvisada; ya que el mecanismo alemán no puede ser eludido fácilmente. Se agrega luego un aspecto muy negativo —o al menos hecho así por la estructura de los partidos italianos— condicionado por el escrutinio de lista y el proporcionalismo: el voto público de la moción de desconfianza o de confianza, que subraya la responsabilidad moral y política de cada uno de los parlamentarios, tan relevante en ocasiones, y hace posible ligarlos a la disciplina de partido sin el anárquico e irresponsable voto individual que haría tal vez imposible la vida, aunque breve y precaria, a cualquier gobierno. Sin embargo, el voto público es legítimo instrumento de disciplina de partido únicamente en donde la relación entre partido y grupo parlamentario es de naturaleza totalmente opuesta. Los partidos italianos del posfascismo no son partidos parlamentarios y no permiten la formación de grupos parlamentarios libres. La política del partido frente al gobierno no es decidida libremente por su grupo parlamentario y la disciplina del grupo no es la disciplina de cada uno de los componentes en dirección de decisiones libres tomadas por mayoría por el grupo. El riguroso control sobre los candidatos alineados en las

listas del distrito plurinominal pertenece al aparato del partido, el que dispone, en consecuencia, de la carrera política de todos los parlamentarios, además de muchas otras prebendas y castigos tangibles y les impone su voluntad. Así se abre el camino para la expropiación de los poderes legítimos de los grupos parlamentarios y de la misma asamblea; sólo a este precio es obtenida la consolidación precaria del ejecutivo. Un gobierno que se apoya sobre convenios celebrados entre un cierto número de partidos o de aparatos o de subaparatos partidistas (los necesarios para disponer de una mayoría parlamentaria) es más estable que un gobierno fundado únicamente sobre la confianza de una asamblea anárquica, carente de una mayoría organizada.

Sin embargo, los convenios entre los aparatos partidistas son inestables por su propia naturaleza y, por lo demás, nunca ofrecen la base para una actividad de gobierno coherente y autorizada; al contrario, abren el camino a infinitas interferencias lícitas e ilícitas, y la crisis latente del gobierno, así institucionalizada, llega a ser tan perjudicial como las crisis recurrentes. Así un resultado muy modesto e incierto, desde el punto de vista de la funcionalidad y estabilidad del ejecutivo, es pagado a un precio altísimo por la desautorización de las asambleas parlamentarias y como consecuencia del sometimiento del mismo gobierno ante aquellos aparatos partidistas, los que subordinando a los grupos parlamentarios, a través de su voto, también dominan al gobierno.<sup>2</sup>

También debe considerarse la amenaza particular que en un sistema proporcionalista puede dañar no sólo a la estabilidad, sino además la sinceridad, la comprensión y en consecuencia la democracia substancial del juego político, lo cual tiene su origen en el problema de las incontroladas y probablemente incontrolables finanzas de los partidos. La multiplicación de los partidos y su conducta implícitamente totalitaria requieren de enormes gastos. No sólo diez partidos cuestan más que dos partidos sino que la necesidad de dinero para cada uno de ellos es vital e ilimitada, precisamente porque vital e ilimitada es la apuesta. Por otra parte, la unidad de los aparatos partidistas es amenazada constantemente por la división y la escisión abierta o encubierta. En consecuencia, como ya se ha visto, llega a ser enorme y nefasto el poder que el dinero puede ejercer simplemente determinando comportamientos de un partido minoritario o de una corriente o fracción suya, o la de un partido mayoritario (aun en donde las intenciones de tales corrientes son inconfesables y oscuras). La situación es muy diferente y hasta más sana en un sistema electoral diferente en el cual se ha planteado, como en Inglaterra, la actividad política esencialmente sobre la

alternativa de dos partidos sin ideología y virtualmente centristas, y en el que, en un contexto sólido de poderes equilibrados y de garantías efectivas de consistentes autonomías, son más funcionales que territoriales y la apuesta del juego es más moderada, porque siempre es eventual y no por otra razón. No es que el dinero no tenga igual peso, sino que se trata de un peso infinitamente menor debido a la consistencia y estabilidad, y la espontánea disciplina y autosuficiencia de las formaciones partidistas las cuales no están sujetas a chantajes de grupos internos fraccionales o escisionistas.

No debe sorprender el hecho de que, como consecuencia de todo ello, nuevamente en la Italia posfascista y también en la prefascista, la crisis de gobierno consecuente de un voto explícito de la cámara permanezca como excepción y la crisis extraparlamentaria como regla. Signo evidente de la falsedad de las instituciones, entonces como hoy, pero con una mecánica y un significado diferentes. En la Italia prefascista el primer ministro cuando veía deteriorarse su mayoría y advertía el peligro, prefería, si las circunstancias no le permitían disolver la cámara, disolver el gobierno. Es decir, poner en libertad a los elementos dispersos de la combinación ministerial para sacrificar, si era necesario, alguno que aportaba un muy escaso número de votos, y atraerse, en su lugar, a nuevos elementos que ya estaban en la oposición y eran portadores de mayor número de votos. Era la técnica del viejo transformismo adecuado a un régimen de notables, en el interior del parlamento. El primer ministro creaba la crisis para tener la libertad de buscar en el parlamento una base más segura. En la dinámica del nuevo sistema, en donde los grupos parlamentarios son controlados rigurosamente desde afuera, el primer ministro, en cambio, se retira cuando siente que no tiene el apoyo suficiente de las secretarías de los partidos y puede, entonces, prever el voto de desconfianza que emiten por disciplina los grupos partidistas. Alguna vez —y he aquí la técnica del nuevo transformismo— será el primer ministro quien previendo el deterioro del viejo convenio interpartidista, porque han cambiado los comportamientos políticos o porque ha cambiado el peso electoral de las partes, promueve un nuevo convenio entre partes diferentes y en el momento oportuno genera la crisis para adecuar la estructura del gobierno al nuevo convenio. En ocasiones, algunas intervenciones gubernamentales ocultas hacen todavía más complicada la vida de los aparatos partidistas y de las fracciones, mediante estímulos genéricos o

financieros concedidos a algunos y negados a otros, y no sólo dentro de las formaciones gubernamentales, sino en las formaciones de la oposición. La crisis extraparlamentaria en el viejo sistema era, con frecuencia, una crisis en cierta medida parlamentaria, ya que maduraba en el parlamento, y con algún componente extraño al parlamento, por lo general sólo en razón de la variable influencia de la prerrogativa real. La crisis extraparlamentaria, y también la parlamentaria, en el nuevo sistema será en cambio la expresión de acontecimientos y decisiones maduras fuera del parlamento y que afectarán al parlamento con o sin la formalidad de un voto. En la vieja Italia la crisis extraparlamentaria era sólo la expresión de la ambigüedad del sistema, por ser en realidad seudoparlamentaria. En el caso actual la dinámica de la crisis acusa un sistema político nuevo, que no es ni siquiera seudoparlamentario o lo es en modo diferente, en cuanto que opera fuera del parlamento.

De esta manera, desafortunadamente, el nuevo régimen italiano nace viciado en una relación política fundamental. No puede decirse ni parlamentario, ni presidencial, ni dictatorial. En cambio, todavía puede decirse un régimen seudoparlamentario, pero únicamente en sentido diferente y peor todavía en comparación con el régimen que había hecho inevitable la dictadura. Si acaso puede considerarse partidocrático, porque al perder el parlamento y el gobierno su independencia, se soslayan la unidad y la soberanía del Estado y se atribuyen auténticos poderes soberanos a los partidos. En consecuencia, el proceso de formación de la voluntad política no se presenta ya como un proceso publicista y colegiado sino como un proceso privatista y contractual. Una situación constitucional de esta naturaleza estimula a los partidos a rebasar su necesaria y legítima función de elaborar directivas políticas y sostener candidaturas políticas para la realización de las mismas directivas. Los partidos se transforman de esta manera casi en detentadores seccionales de la soberanía efectiva. Cosa en sí grave y en la que en todo peligro aparece claro, tan sólo con que se considere la eventualidad de una ruptura del equilibrio interpartidista, y de la asunción, en consecuencia, de toda la soberanía efectiva por un solo partido, después de reducir las estructuras y las garantías constitucionales a larvas vacías.

La trágica aventura de los regímenes de partido único hubiera debido poner en guardia contra la posibilidad de adoptar cualquier solución que, en lugar de reanimar con la soberanía del Estado las garantías jurídicas, se limite a sustentarse sobre un sistema de equilibrio y condominio interpartidista. Ésta parece ser una crítica grave y de



fondo, dirigida al estatuto jurídico de los partidos que más parecen asociaciones privadas; al secreto de sus finanzas y a la inexistencia de cualquier garantía de democracia o de legalidad internas y, en definitiva, a la substitución de la voluntad de la base del partido por la de las oligarquías del aparato. Aunque los partidos fueran organizaciones democráticas perfectas, sería inadmisible la repartición y degradación de la soberanía estatal.

Si el nuevo ordenamiento constitucional se hubiera basado, como el ordenamiento prefascista, sobre la omnipotencia parlamentaria hasta el límite de la prerrogativa real, los fenómenos indicados hubieran —sin remedio e inmediatamente— debilitado toda posibilidad de recuperación del Estado y de consolidación de las garantías constitucionales. Pero, como lo he indicado y lo veremos mejor más adelante, la constitución escrita de la república renegaba, en cambio, del principio de la omnipotencia parlamentaria y obligaba al parlamento a un equilibrio de poderes soberanos y de controles recíprocos. Por esto la degeneración partidocrática, aun constituyendo una grave amenaza para el nuevo ordenamiento e indicando los límites de su validez, no lograba dominar, sin lugar a dudas, el ordenamiento en su conjunto, ni demoler del todo la soberanía y la unidad del Estado. Al contrario, los equilibrios constitucionales y políticos hacían incierta e imprevisible la fisonomía definitiva de todo el complejo sistema y dejaba abiertas dos posibilidades: la recuperación de la soberanía por el Estado o la definitiva afirmación partidocrática, todavía más confusa y peligrosa por la heterogeneidad del sistema. De hecho, si el tercer poder no lograba afirmarse, los restos de su naufragio llegarían a ser sólo un último elemento de desorden, agregado al desorden ínsito en el funcionamiento partidocrático.

Entonces no sorprende el híbrido bicameralismo de la nueva constitución. Éste surgía de la experiencia histórica inglesa para impedir precisamente que el parlamento llegara a convertirse en una dictadura de asamblea. La cámara alta, primer núcleo de la construcción parlamentaria y de la resistencia de los barones contra las pretensiones reales, más tarde —después de la separación de las dos cámaras del parlamento— fue utilizada a menudo para mediar entre la corona y la cámara baja. El parlamento inglés fue concebido rápidamente como el titular de la soberanía, aunque la abstracta expresión “soberanía” sea un tanto inadecuada a la naturaleza de los procedimientos jurídicos propios

del empirismo inglés. Sin embargo, la soberanía del parlamento era la del rey en su parlamento. Y aun por cuanto la fuerza de la burguesía representada en la cámara de los comunes, y más tarde la influencia del racionalismo francés y del dogma de la soberanía popular, empujaban hacia un crecimiento progresivo de la autoridad de la cámara baja, y en consecuencia hacia una reducción de la autoridad de la cámara alta y la transformación de la Corona en un mero símbolo, esta evolución no llegó jamás a cumplirse sin reservas. Todavía hoy en Inglaterra la cámara alta no carece de poder y la Corona no es un simple símbolo. De aquella experiencia histórica derivaron numerosas imitaciones siempre con los mismos fines, en substancia, de limitar a las asambleas elegidas y obstaculizar su tendencia hacia la dictadura colegiada.

El bicameralismo inglés (y por otra parte, más o menos también, sus imitadores continentales del siglo XIX) tendía a atemperar la superioridad de la asamblea elegida con la presencia de una asamblea en la que encontraran cabida para opinar las estratificaciones históricas, los valores aristocráticos, las jerarquías sociales y las personalidades que no hubieren encontrado otro canal para contribuir a la dirección política del país.<sup>3</sup> Si observamos la estructura del senado del reino según las disposiciones del Estatuto Albertino, encontramos evidente la aspiración a esta función que, sin embargo, a causa de la inmediata instauración del sistema seudoparlamentario, no pudo encontrar un adecuado desarrollo en la vida de la Italia del "resurgimiento". También debe decirse que el nombramiento real y la misma articulación de las categorías estatutarias, reflejaban sobre el senado una luz conservadora, y también reaccionaria, que lo acreditaba ante la revolución nacional, y que lo habría hecho un baluarte de las fuerzas clericales y absolutistas, si a través de las "hornadas" el régimen del primer ministro no lo hubiera vaciado de toda fuerza política.<sup>4</sup>

En cualquier caso, persistía el problema de la creación de un medio que permitiera utilizar o canalizar hacia la actividad del parlamento a todos los intereses organizados y todas las competencias reconocidas. La finalidad del senado real y la caída de la dinastía ofrecían más bien la posibilidad de enfrentar y resolver el problema sobre un plano puramente técnico, libre de cualquier implicación conservadora o reaccionaria.

La idea de tomar como primer fundamento de una nueva asamblea a las fuerzas del trabajo y de la producción y por su evidente inspiración moderna y liberal era optimista; cierta tendencia, cautelosa pero poco válida, en esta dirección había aflorado en la infeliz constitución de Weimar. En ese entonces la idea podía ser retomada y desarrollada,

pero, como hemos visto, en el momento en el que el constituyente se reunía estaba todo el poder de hecho en manos de los aparatos políticos, los cuales estaban en posesión de la técnica idónea para privar de soberanía al cuerpo electoral y a las asambleas elegidas, pero hubieran encontrado un límite concreto a su poder en una asamblea directamente enraizada en fuerzas de organización diferente dentro de los mismos aparatos partidistas.

En la nueva constitución italiana el bicameralismo es acogido en forma que, bajo un cierto aspecto, puede parecer vigorosa y, en consecuencia, en contraste con las tendencias que hasta aquí se han ilustrado. Las dos cámaras tienen poderes iguales y cada una de ellas puede hacer caer al gobierno mediante la moción de desconfianza. Es entonces en apariencia un bicameralismo integral; en realidad, un bicameralismo que sólo en condiciones particulares podría llegar a ser eficaz y más bien paralizante. Si existieran dos cámaras orientadas hacia puntos diferentes ¿cómo podría funcionar un gobierno preocupado por obtener la confianza de ambas? Sin embargo, las leyes electorales vigentes aseguran la identidad sustancial de las dos cámaras, la cual es garantizada, además, por una enmienda sobre el ritmo de renovación de ambas cámaras, que se ha hecho idéntico y simultáneo y es conforme, por otra parte, a una práctica arbitraria instaurada desde el principio con la maniobra de la disolución anticipada. En el texto original de la constitución las dos asambleas no tenían la misma duración en el encargo: la cámara debía ser elegida para funcionar cinco años y el senado para seis. De esta manera, las elecciones sucesivas podían conducir a una separación de años entre las elecciones de una y otra cámara y reflejar, en consecuencia, equilibrios interpartidistas diferentes.

Por otra parte, todavía hoy, la disolución anticipada de una de las dos asambleas podría (hipótesis "escolástica y no probable") hacer que no fuera simultánea la elección de las dos asambleas.<sup>5</sup> Además, para la elegibilidad del senado era requerida una mayor edad y este detalle por sí solo podría conducir a una diferencia notable si no fuera por el control partidocrático que regularmente cierra el acceso de los jóvenes a la cámara. De cualquier manera, mientras que la casi identidad de las dos asambleas sometidas a un control partidista semejante persista, el resultado del bicameralismo italiano se traducirá casi únicamente en una mayor lentitud y laboriosidad de los procedimientos legislativos. Tal bicameralismo no es un obstáculo insalvable para la concentración del poder, para la dictadura parlamentaria o extraparlamentaria, ya que finalmente puede entrar de nuevo en el sistema. La experiencia del primer periodo de vida constitucional va en este sentido, y sin embargo

no es cierto del todo que la experiencia sucesiva también lo será. Estamos aquí frente a uno de los aspectos ambivalentes de la constitución.

Senado y cámara quedarán en la realidad como dos ramas de una misma asamblea hasta que una nueva ley electoral no diversifique más eficazmente el modo en el que los miembros de la cámara o los miembros del senado deban ser escogidos en sustancia por un mismo cuerpo electoral. Tal ley podría madurar (y tal vez hubiera necesidad de ello) el día en que el federalismo, enmascarado bajo el nombre de regionalismo, llegara a ser, por programa, una realidad. Hoy, la constitución cuando afirma que el "senado de la república es elegido a base regional" no dice nada o parece no decir nada. Mañana, esta expresión podría indicar una formación de la alta asamblea muy diferente de la actual, aunque la prescripción de la elección mediante sufragio universal y directo limite mucho la posibilidad de avance en este sentido.

Pero también sin una reforma electoral, en determinadas condiciones políticas y en relación con la posible vigorización de otros aspectos de la constitución escrita, el bicameralismo italiano podría adquirir mayor positivismo. He aquí, entonces, una primera interrogante para quien quiera encontrar la verdadera sustancia del ordenamiento constitucional italiano. Interrogante ligada con otra relativa a los instrumentos de estabilización del gobierno. Las fuerzas partidistas que buscaban equilibrar su poder en la asamblea constituyente vieron al bicameralismo no como un modo de integrar —de conformidad a los orígenes históricos de la institución— la representación de las fuerzas vivas del país o de frenar y equilibrar en su interior al legislativo, sino sólo como un instrumento para paralizar al ejecutivo; aquel ejecutivo del que desconfiaba la tradición francesa; aquel ejecutivo que ninguno de los partidos concurrentes estaba seguro de disponer el día de mañana. Hubiera sido razonable que la segunda cámara hubiese sido —tal vez sólo con voto suspensivo— una representación de las competencias y de los intereses, y que, según la antigua sugerencia de Gaetano Mosca, para hacer caer el gobierno fuera necesario el voto de ambas cámaras. Esto podía ser una perspectiva válida de las relaciones entre las dos cámaras y entre gobierno y parlamento. Se prefirió relegar la representación de las competencias y de los intereses en un órgano casi privado de funciones y de poderes —el consejo nacional de la economía y del trabajo—<sup>6</sup> y dar a cada una el poder de hacer caer al gobierno; dos cámaras muy similares para los fines del debate interno y, sin embargo, muy diferenciadas (según el texto constitucional antes de la enmienda) para que ningún gobierno pudiera sostenerse sobre la una o sobre la otra. Pero

cuando estuvo claro quién era el que tenía la mayoría, se superó la dificultad eludiendo, como se ha dicho, el bicameralismo. Las fuerzas partidistas habían sido solidarias hasta asegurarse el monopolio de la representación nacional, excluyendo toda integración extrapartidista. Cuando fue lograda una mayoría, ésta advirtió la necesidad imperiosa de eliminar cualquier posibilidad dialéctica hacia el interior del legislativo, es decir, todo tipo de bicameralismo que hubiera hecho más difícil la conversión del parlamento en órgano de registro de las decisiones extraconstitucionales de la dirigencia de las oligarquías partidistas coaligadas.

Los regímenes de asamblea son regímenes por naturaleza anárquicos y de breve duración si no encuentran algún correctivo. Se pensaba en un tiempo que esencialmente eran competencias propias de las asambleas la legislación, la soberanía financiera y el control sobre el ejecutivo. Mientras que desde tiempos más remotos la experiencia constantemente ha demostrado la falta de idoneidad de las asambleas para asumir funciones de gobierno. Cuando algunas funciones efectivas de gobierno han caído en manos de una asamblea el resultado ha sido siempre el poder personal de algún individuo o de algún pequeño grupo. Cuando las asambleas políticas concentran en sus manos todo el poder, para decirlo mejor cuando tienen la ilusión de concentrarlo, pierden el sentido de su función legítima y fundamental, el control. Esto es verdad desde siempre, pero es más verdad hoy todavía, cuando la creciente complejidad del Estado moderno impone más que nunca, para la funcionalidad del gobierno, coherencia, continuidad, responsabilidad efectiva, competencia y confianza; todas ellas dotes que no son patrimonio de las asambleas. Por otra parte, la asamblea, en cuyas manos se han concentrado junto con las funciones de control también las de gobierno, no tiene ya ningún interés para el ejercicio válido del control, se convierte en tirano ineficaz y prepara el camino para algún tirano eficaz.

En el tiempo entre las dos guerras, cuando ocurrió el gran florecimiento de las "constituciones racionalizadas" (es decir, de las constituciones que creían desarrollar profundamente el principio de la soberanía popular haciendo explícitas y rígidas reglas que hasta entonces eran implícitas y elásticas en algunas constituciones probadas más o menos por el tiempo) asistimos a un deslizamiento general hacia el régimen de asamblea. Pero al mismo tiempo afloraba la tendencia a

expropiar con los instrumentos del control partidocrático aquel régimen (de asamblea) muy peligroso. Precisamente cuando, en nombre de una perfecta coherencia de principios seudorracionales, la asamblea llega a ser el soberano absoluto, el resurgimiento en la realidad efectiva del mandato imperativo confiscaba la soberanía en favor de la *maffia* que controlaba a los partidos. La constitución checoslovaca fue tal vez el modelo más ilustre y explícito de este fenómeno singular; pero se trataba de una tendencia general (en el continente) que minaba las bases de la funcionalidad y la autoridad de los parlamentos.

En sustancia, ante la pérdida de la fuerza de la división de poderes se recurría a un sustituto. La pluralidad de los poderes del Estado, ordenados en recíproco límite de control, se substituía con la pluralidad de los partidos que controlaban a los diversos sectores de las asambleas, en teoría omnipotentes. La adopción del sistema proporcional, que no por accidente llega a ser general en aquella época, era connatural al sistema porque tendía a multiplicar los partidos, a estimular su transformación —encaminada por el sufragio universal—, de corrientes de opinión, en ordenamientos jurídicos concluidos, originales, soberanos y jerarquizados. Este nuevo pluralismo (que no se preveía en la unidad del ordenamiento jurídico estatal, pero virtualmente lo despedazaba y desconocía) podía constituir también la premisa de una forma de convivencia muy liberal y democrática, pero también más eficaz, inestable, corrupta y ruinosa. Bastará —como ya lo hemos referido— el golpe de una oleada de la pasión colectiva para que aquel precario equilibrio se rompa y el control de las asambleas se transfiera de una pluralidad de partidos hacia un solo partido y que con ello caigan las premisas liberales. Todos los grandes experimentos autoritarios que han afligido nuestro siglo han podido instaurarse con extrema facilidad precisamente a causa de esta tendencia. Destruído todo el pluralismo sustancial creado por los órganos constitucionales del Estado, basta la simple ruptura del equilibrio interpartidista para precipitar al gobierno hacia la dictadura, sin reservas ni posibilidad de defensa. En Rusia, Italia, Alemania, en España y otros lugares la llegada de la dictadura autoritaria, desde el punto de vista de la técnica constitucional, no fue sino una variante del régimen de la partidocracia, que se había establecido ya, y que luego resistió a la caída de algunos de estos experimentos.

Ya vimos cómo en Italia, a partir de la catástrofe que había pulve-

rizado todas las instituciones nacionales, resurgieron en orden de tiempo primero los partidos y luego, en los límites que los partidos podían soportar, el Estado. Tal estado de cosas no podía dejar de reflejarse, en cierta medida, sobre la nueva constitución de la república.

El artículo 49 de la constitución dice que "todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional". La constitución, ya lo hemos visto, reconoce entonces a los partidos, pero sólo como agrupaciones de las que el Estado debe tomar conocimiento y no como órganos del mismo (Estado). No se ha dado a los partidos una estructura determinada; no están reconocidos como medios de control de la legalidad, de la democracia interna y de las finanzas de los partidos, ni como medios de incorporación de los partidos al círculo recíproco de control que caracteriza al ordenamiento jurídico del Estado de derecho. No están acordadas para los partidos las fuentes de financiamiento lícitas, públicas y controladas. Se habla de su obligación de atenerse "al método democrático", pero no se pone en claro esta expresión tan genérica.

En consecuencia, la constitución no prevé en modo explícito ningún control frente a los partidos (por ejemplo, nada similar a los controles judiciales confiados, en ciertas hipótesis extremas, por la constitución de Bonn a la corte constitucional alemana, ni parecido al sistema norteamericano de las "primarias directas")<sup>7</sup> en el momento en que no sólo los reconoce sino que los pone en posibilidad de controlar al parlamento y, a través del parlamento, a toda la dinámica constitucional del Estado. Precisamente en el artículo 94 que impone al gobierno la obligación a acatar el voto de confianza de las cámaras, con lo que se transfiere virtualmente a ellas todos los poderes del gobierno, y queda éste degradado a comité ejecutivo del parlamento; a su vez el parlamento transfiere esos poderes a entidades ajenas al Estado, en este caso al sistema de controles recíprocos característico de cualquier constitución liberal: los partidos. A decir verdad, en el artículo 94 los partidos no son nombrados; pero la imposición del voto por lista nominal sobre la moción de confianza y eliminado el secreto de las urnas, precisamente en aquellas votaciones que son vitales para el equilibrio de los poderes como hemos visto, consagra aun en contradicción con la letra de otro artículo de la constitución (67) el mandato imperativo. Téngase muy presente que este mandato imperativo no liga al parlamento con la voluntad de sus electores (que por otra parte con los distritos plurinominales y con el sistema proporcional no se sabe ni siquiera lo buenos que son) sino con la voluntad de los partidos o, para

ser más exactos, con la voluntad de los aparatos, con las organizaciones de los partidos, y con su democracia interna, la que no está sometida, como hemos visto, a ninguna verificación.<sup>8</sup>

Entonces es mediante el voto público que las organizaciones de partido, disciplinan al parlamentario con base en las leyes electorales que, convertidas en árbitro de las candidaturas, les proporciona los medios de sanción más eficaces contra el parlamentario indisciplinado. Él sabe que dejando a un lado cualquier otro medio de presión, de seducción, de corrupción y tal vez de intimidación, si no paga exactamente la deuda contraída con la organización del partido que lo llevó al parlamento no tendrá muchas posibilidades de continuar su carrera política. Entonces es —como ya se ha dicho— el vínculo tácito pero evidente entre ley electoral e imposición del llamado nominal para lograr la moción de confianza lo que da eficacia al mandato imperativo en esta nueva forma, a través de las cámaras, sobre el gobierno. La ley electoral en realidad no está incluida en la constitución formal de la república, la cual se limita a prescribir el sufragio universal y directo, y a fijar el número de los senadores (315) y de los diputados (630), con la reserva de que toda región deberá tener al menos siete senadores, salvo el Molise que tendrá dos y Valle D'Aosta uno. Pero las leyes electorales son parte vital de la constitución sustancial aunque quedan fuera de la constitución formal; es decir, aunque —como en nuestro caso— puedan ser modificadas por leyes ordinarias. En consecuencia, se puede afirmar con fundamento que el carácter partidocrático del actual ordenamiento es resultado de la combinación de la ley constitucional y de la ley ordinaria, y ello no constituye solamente un dato, de hecho ilegal, fácilmente explicable con los acontecimientos a través de los cuales resurgieron en Italia las instituciones liberales, y hasta en cierto punto, y sólo provisionalmente, justificable por la necesidad de controlar y estabilizar un disociado régimen de asamblea, para substituir el pluralismo jurídico de la división de poderes con un pluralismo de hecho, producto de equilibrio entre los partidos.

Hablando del bicameralismo en la constitución italiana, hemos ya señalado que la ley electoral para la cámara de diputados —como resulta del texto único del 30 de marzo de 1957— es explícitamente plurinominal y proporcional, en tanto que la ley electoral para el senado, del 6 de febrero de 1948, se aplica con criterio híbrido. Es decir, empieza con el principio del distrito uninominal, pero luego anula la eficacia del principio porque lo hace funcionar sólo en beneficio de quien reporte un número de votos válidos no inferior al 65% de los votantes, y utiliza todos los votos de los candidatos que no lograron el 65% en



esta forma casi plebiscitaria mediante un enmascarado regreso a la lista plurinominal. Los legisladores, que habían comenzado con la idea de establecer una diferencia eficaz entre el senado y la cámara, mediante la elección de los senadores con base en el distrito uninominal (es decir, en homenaje a la inspiración de un eficaz bicameralismo), con esta ley tan significativa acabaron luego por dar marcha atrás con la aplicación del plurinominalismo y el proporcionalismo.<sup>9</sup> En realidad advirtieron que el distrito uninominal y el proporcional constituían no un simple accesorio sino la llave maestra del sistema constitucional *de hecho*, el cual ya habían encontrado establecido y no podían demoler sin antes darse a la tarea de crear otro fundado sobre bases completamente diferentes, lo cual no estaba dentro de sus posibilidades y menos todavía de su voluntad.

La parte contextual aplicada por la asamblea constituyente, por lo que se refiere a la organización de los poderes constitucionales, fue sólo aquella hasta ahora ilustrada por grandes capítulos. Entre las instituciones fundamentales que tuvieron aplicación inmediata en las leyes o en la realidad fueron solamente el cuerpo electoral, los partidos,<sup>10</sup> el parlamento y, junto con éste, también el gobierno y el jefe del Estado, pero deformados y concebidos casi como accesorios e integrantes del mismo parlamento.

Las otras instituciones previstas en la carta constitucional quedaron suspendidas en el limbo, en espera de que la buena voluntad del parlamento decidiera hacerlas realidad o de cualquier manera interpretarlas. No todas las instituciones de este segundo grupo estaban claramente delineadas y, por lo tanto, susceptibles solamente de desarrollo unívoco y explícitamente indicado en la constitución. Algunos eran inciertos y ambivalentes y parecía claramente que no se había querido escoger una alternativa. Otros eran explícitos en sí mismos, pero de conciliación difícil con los poderes del primer grupo, así como habían sido, con razón o sin ella, aplicados. Era explícita pero difícilmente conciliable con las instituciones inmediatamente realizadas y con el sistema político en aplicación, la disciplina dada a la corte constitucional,<sup>11</sup> al consejo superior de la magistratura y a las regiones. Existía alguna ambivalencia secreta destinada a surgir solamente más tarde, y que pasó por mucho tiempo inadvertida, pero que luego aparecería en la disciplina dada a la institución del jefe de Estado y que sólo podía parecer clara y explícita hasta que se le encuadrara tácitamente dentro del sistema de gobierno de asamblea con control partidocrático. Pero estaba destinada, como veremos, a quedar menos clara cuando pareció que la constitución de hecho se modificaría gracias a los cambios en

el equilibrio político y como consecuencia de la actuación de aquellas instituciones de la constitución escrita todavía no realizadas —como apenas se ha mencionado— o a través de una interpretación diferente de las instituciones ya realizadas y que llevaba, entre otras cosas, a la decidida inspiración garantista de las declaraciones de los derechos las que, como hemos visto, no pueden ciertamente llamarse ambivalentes.<sup>12</sup> Explícitas, redactadas con mucho cuidado y aciertos, las normas declarativas de los derechos están iluminadas por una antigua tradición que descende de la experiencia constitucional inglesa y que, por lo demás, están subrayadas en el artículo 2 con acentos iusnaturalistas de indudable vigor para exigir en cada uno de los acontecimientos de la vida pública, frente al derecho positivo y aún contra el derecho positivo, la reacción y la afirmación de la conciencia del gobernante, del magistrado y del ciudadano.

En la experiencia inglesa las garantías particulares son las que, con la carta magna, parecen dar inicio a todo el movimiento secular de construcción constitucional, y parece surgir precisamente de un lento y tenaz esfuerzo empírico para crear un equilibrio de poderes en el que tales garantías encuentran una defensa natural y eficaz.

En la constitución escrita de la república, la clara inspiración garantista de las declaraciones de los derechos parece oscurecida por la disciplina desviada e incierta del parlamento y por las relaciones entre parlamento y gobierno. Pero, luego en la disciplina de otras instituciones aflora aquella inspiración con toda su fuerza y coherencia, haciendo posible una armonía entre las “declaraciones” y la organización de los poderes destinada a hacerlas efectivas.

Como se ha visto, al menos los elementos más iluminados que formaban parte de la asamblea constituyente veían el problema de las nuevas libertades como un problema que no se agotaba con la pura y simple restauración de las estructuras prefascistas y menos todavía con una declaración de los derechos aunque ésta fuera explícita y completa. Fue esta conciencia el origen de la búsqueda ansiosa de instituciones con las cuales se esperaba una mejor defensa (de las libertades). De esta manera, a las estructuras y a las relaciones políticas típicas de la dictadura de asamblea y de la partidocracia se agregaron otras estructuras y otras relaciones políticas sacadas de modelos históricos de opuesta inspiración y capaces de hacer operantes las declaraciones de los derechos. Se pensó que el parlamentarismo “racionalizado” de la primera posguerra podría ser corregido o integrado enriqueciéndolo con otras instituciones sugeridas por la constitución de Estados Unidos o la de Suiza. Es decir, de constituciones federales fundadas sobre la descon-

fianza hacia las asambleas; sobre la resistencia contra la centralización y sobre la eficiente división de poderes, aplicada según las tres funciones clásicas en el Estado federal y en cada uno de los estados federados, y aplicada, además, mediante la recíproca limitación de las soberanías federadas y de la soberanía federal.<sup>13</sup>

La constitución de la república se enriqueció así con imprevisibles posibilidades de desarrollo. Sin lugar a duda este rostro diferente de la constitución italiana parece poco conciliable con el que hasta ahora hemos ilustrado. La idea del centralismo, ligada histórica y lógicamente a la omnipotencia parlamentaria heredera del principado absoluto, no puede conciliarse con la idea de la descentralización, del federalismo y del regionalismo: todos medios dirigidos a fraccionar, limitar, controlar al poder. Tampoco el pluralismo organizado de la división de los poderes y del federalismo puede agregarse al pluralismo desorganizado del equilibrio partidocrático, sin que exista el peligro de desorden y disolución. La libertad y en consecuencia la pluralidad de los partidos es premisa fundamental de toda democracia liberal. Pero no lo es el control unilateral ejercido sobre los órganos constitucionales supremos por parte de las irresponsables estructuras partidistas, por medio de un mal disimulado o directamente explícito mandato imperativo. Por otra parte, ni la idea de la omnipotencia parlamentaria puede conciliarse con la idea de la división de los poderes. El poder es entero e indivisible. Son alternativas que la constitución ha creado de manera confusa y no siempre culpable. Aunque la única parte de la constitución puesta en ejecución inmediata por la asamblea constituyente es aquella inspirada por el seudoparlamentarismo proporcionalista y partidocrático, queda todavía en favor de la constitución el hecho de haber querido incluir en nuestra carta fundamental también aquel segundo complejo de instituciones: las instituciones garantistas, dejando así abierta la posibilidad de transformaciones profundas. En suma, que la asamblea constituyente no haya interrumpido en un segundo momento, sino que haya implicado y prometido una alternativa diferente de aquella, y que, si bien no en teoría al menos sí en la realidad concreta, operó en el primer momento y que —aunque pésima, tal vez, en aquel momento por las condiciones a que nos referimos— era la única posible.

Así como sobre el texto del Estatuto Albertino —contra y sobre su letra— y con las costumbres y leyes, se desarrolló durante más de medio siglo un experimento de gobierno seudoparlamentario, más o menos “deseducativo” y vacilante, pero en cierta medida adecuado a las necesidades de la Italia “resurgiente”; así, y con mayor razón para el texto de la constitución italiana, podrá desarrollarse, tal vez bajo el nom-

bre de la aplicación misma de la constitución, un orden constitucional mejor que el presente y capaz de ofrecer un sistema de libertad más sincero y válido que aquél tan precario y corrupto, aunque en alguna medida efectivo, experimentado en los primeros veinte años. Un desarrollo en este sentido se ha delineado evidentemente, pero no podemos saber si ulteriormente podrá caracterizar a la constitución efectiva (o "material" que se quiere decir) vitalizándola, o si la evidente reacción partidocrática logrará paralizarlo, condenándolo al fracaso.

El artículo 5 de la constitución rinde homenaje formal a la tradición francesa de la "república una e indivisible", pero al mismo tiempo expresa todo un vasto programa de descentralización administrativa y de autonomías locales. Es una vieja polémica, viva en los albores del "resurgimiento", entre las tendencias centralizadoras y unitarias y las tendencias autonomistas y federalistas. La polémica se complicó más tarde con los resentimientos y las quejas ligadas a la así llamada cuestión meridional.

La solución impuesta por las circunstancias históricas, la conclusión del "resurgimiento" en el signo del centralismo saboyano había producido grandes beneficios e hizo más rápida y eficaz la fusión nacional de las poblaciones italianas y más completa la superación de peligrosos particularismos ligados al pasado. Pero agotadas prácticamente las experiencias extranjeras fundadas sobre una desintegración italiana, vencido el bandolerismo borbónico, aceptada la realidad nacional por las masas católicas y hecho evidente más tarde, aunque con algún incierto signo de maduración política, el precio de la concentración romana ya no parecía justificado para muchos. Y era bajo múltiples aspectos un precio grave que se resolvía en una, cada vez más, evidente insuficiencia del sistema de representación política. Insuficiencia tanto más peligrosa cuanto más decaía la calidad del personal político como consecuencia de la extensión del sufragio hacia electores todavía inmaduros, del distrito uninominal y del proporcional. Por otra parte, la natural expansión de las funciones estatales y la progresiva ineficacia de los controles políticos hacían más poderosa a la burocracia central y más pesado su poder omnímodo. La legislación y la administración centrales en su uniformidad correspondían cada vez menos a las necesidades de un país en el que los internos desequilibrios económico-sociales entre regiones, en lugar de disminuir parecían crecer.<sup>14</sup>

La Italia unificada había heredado en conjunto países paupérrimos

y con atrasadísimas instituciones económicas y sociales, dañados por seculares malos gobiernos —como era el caso de los miserables Estados de la iglesia o aquellos de los borbones— y países bien administrados, con una economía floreciente, de gran iniciativa y capaces de empeñarse con fortuna, como se vio en el primer decenio del novecientos, en la competencia comercial e industrial sobre el plano internacional.

Esta disparidad de condiciones dio muy pronto origen a la incompreensión y al descontento. Les parecía a aquellos países del norte que estar mezclados en una unidad económica y política uniforme con aquellos del sur equivalía a tener una gran bola de plomo en los pies. Sin embargo, los del sur lamentaban de ser sacrificados por el régimen fiscal, por el aduanal y por muchos otros aspectos de la política legislativa nacional, aunque no siempre sus quejas eran fundadas. El gobierno nacional se propuso ayudar, y no ciertamente sin sacrificios, a los del sur. Sin embargo, obraba en contra del sur la inexorable ley económica y sociológica de las zonas deprimidas. Cuando en una región se ha creado una situación de inferioridad económica, social, organizativa, cultural, es muy difícil nadar contra la corriente. La tendencia natural es hacia la exacerbación del fenómeno, sobre todo por la migración de la parte más económicamente activa y capaz de la población y de la emigración de los capitales. Hombres y capitales van en busca de mejores remuneraciones y así se ve —fenómeno paradójico— a las áreas deprimidas regalar a las áreas afortunadas precisamente aquellos elementos que serían necesarios para cualquier posible recuperación.<sup>15</sup>

Únicamente grandes intervenciones de carácter político —y en consecuencia económico— pueden revertir radicalmente esta tendencia, creando con artificios (y sacrificios) oportunos un flujo de iniciativas y de medios económicos hacia las áreas deprimidas, para vitalizar sus estructuras económicas y el orden social. Pero la persistente debilidad del poder político, transformado de manera paradójica después de la Primera Guerra Mundial con el sistema proporcional y los gobiernos de coalición —disimulada pero no vencida ni siquiera bajo la dictadura—, que fue más aguda con la reimplantación de la partidocracia proporcionalista, no permitía esperar mucho si no se creaban estructuras particulares que fueran expresión de descentralización y al mismo tiempo de concentración regional. Es decir, si no se creaba una fuerza política local capaz de presionar sobre el poder central y de obtener por debilidad aquello que vanamente se hubiera requerido por sabiduría, por conciencia y por fortaleza.

En estos términos crudos, en época de catástrofe nacional, la situa-

ción meridional se mezclaba con la antigua y no del todo adormecida querella entre federalistas y unitarios.

Por otra parte, la creación de unidades regionales podía permitir al menos una esperanza de sistematizar la solución de los problemas periféricos, transformados en amenazadores y alarmantes en la hora de la catástrofe del régimen. La fórmula regional podía ofrecer a las poblaciones extrañas de las provincias de los confines una satisfacción de amor propio y una garantía efectiva, permitiendo tal vez —si era empleada con vigilante sabiduría— mantenerlas con menos dificultad dentro de la órbita nacional. Sicilia podía constituir un contraveneno para el separatismo, afloramiento artificial e incautamente pedido por los ocupantes, carente de bases sinceras, pero no de peligro en el momento en el que la nación yacía dividida y postrada bajo la mortificación y la derrota.

En sentido contrario, por lo que se refiere a Sicilia, quedaba por evaluar el problema de la *maffia*. A ésta, en parte por ignorancia, pero mucho más por deliberado propósito, la administración militar aliada había entregado el gobierno de Sicilia. El gobierno fascista había golpeado duramente a la *maffia* y en parte la había extirpado. Los mafiosos, entonces, eran antifascistas ante los ojos de los aliados, y aquellos que habían luchado contra la *maffia* como fascistas, no merecían ningún crédito. Estaba previsto que la creación de una acentuada autonomía regional hubiera hecho muy difíciles las relaciones entre Sicilia y el débil gobierno central, y habría empujado —como sucedió— a los partidos de gobierno a aceptar la herencia de colusión del gobierno militar aliado y a hacerse sus continuadores para embarcarse en una nueva represión que no se sentían capaces de realizar.

Particularmente la democracia cristiana, entre los mayores partidos, por reminiscencias (antiguas y recientes) parecía inclinada si bien no a un federalismo confesado, al menos a un regionalismo, lo que era la misma cosa bajo nombre diferente, poco más o menos. Sin embargo, la resistencia antifederalista de una parte de la opinión pública, la fuerza natural de la inercia de un pasado unitario (que era, en suma, un gran pasado que se identificaba con el final de un larga historia de depredaciones extranjeras e indígenas) y las preocupaciones e intereses verdaderos o no de algunos partidos, formaban un bloque contra tal transformación, contra tal revolución.

Fuera de esto, también los más serenos e iluminados observadores políticos, aunque convencidos del daño causado por la excesiva uniformidad centralizadora e inclinados a aceptar las tentativas de audaces descentralizaciones (es decir, la transformación de los órganos estatales

centrales en órganos estatales periféricos), dudaban ante las incógnitas que surgían del autonomismo, vacilaban en atribuir a los órganos *autónomos* locales funciones que antes eran realizadas por el Estado. Y, particularmente, titubeaban frente a la idea del ente región: idea que se proponía, frente al Estado, como una forma conjunta de descentralización administrativa y de autonomismo pero también como una forma de reconcentración parcial sobre el plano regional.

Todos recordaban cómo la lucha política había deformado las elecciones administrativas cuando estas elecciones se realizaron en Italia; y cómo, particularmente las grandes administraciones se hubieran convertido en rocafuerte de uno o de otro partido y hubieran llevado a cabo quehaceres políticos antes que administrativos. Se temía que el ente regional reprodujera los mismos inconvenientes aunque en una escala mucho mayor. Se pensaba que estos peligros no se evitarían ni con un sistema de controles por parte del Estado, ya que la amplitud y la importancia de los territorios representados hubiera conferido de cualquier manera a estos nuevos entes una fuerza política considerable, una eficacia representativa tal vez peligrosa frente a un Estado lleno de problemas y vacilante, cuyas instituciones representativas aparecían todavía tan escasas de fuerza intrínseca, y en el que la garantía del derecho, y por ende de la unidad, parecía incierta. Se temía en modo particular que la lucha política, o más bien la latente guerra civil que se vislumbraba ya entre las fuerzas vinculadas al stalinismo y los partidos, quienes al menos de palabra se declaraban leales a la constitución y a sus valores liberales, indujese a las formaciones adversarias a considerar las regiones como baluartes en los que había que atrincherarse, y con ello alterar sus funciones de manera peligrosa.

Se hacía destacar que las amplias y fuertes autonomías periféricas serían, sin lugar a dudas, instrumentos y garantías de un buen gobierno democrático, pero sólo bajo dos condiciones, desgraciadamente improbables: 1) fuertes y estables poderes centrales capaces de prescindir de los intereses seccionales y de neutralizar la fuerza centrífuga de las autonomías locales; 2) la existencia de una forma de autogobierno local que no calcara el modelo fatal del seudoparlamentarismo central, con sus consecuencias de completa politización, de inadecuación administrativa absoluta y, en fin, de existencia ilusoria de las mismas autonomías, tal como estaba perfilándose la ilusoria división de poderes a causa del control partidocrático centralizado que conducía a instituciones centrales y locales, ejecutivo y legislativo (tanto en la periferia como al centro), bajo un único poder absoluto, central, oculto, irresponsable: el poder del aparato o de los aparatos del partido.

Ante tantas opiniones opuestas la constituyente reconoció la existencia del problema, pero no para resolverlo sino sólo para proponer una solución, en algunos artículos de la nueva carta. Así como había ocurrido con lo relativo a la corte constitucional, al consejo superior de la magistratura y al consejo nacional de la economía y del trabajo, la asamblea constituyente se limitó a afirmar en la nueva carta la descentralización y las autonomías locales y específicamente las autonomías regionales, pero sin conferir a todo ello esa sustancia inmediata de la realidad. Se hubiera adelantado a su tiempo —como se esperaba— el legislador ordinario para deshacer los nudos que la asamblea constituyente no había podido deshacer. Descentralización efectiva, autonomías efectivas, organización regional efectiva; casi todo era enviado a leyes ordinarias y constitucionales que debieran haber dado aplicación y desarrollo a la constitución.

Pero la nueva legislación ordinaria ya debía moverse —para este propósito, como para tantos otros propósitos— dentro de un preciso aunque pequeño proyecto constructivo, inclusive dentro de la constitución. Las dudas de la asamblea no se resolvían siempre entonces en prejuizar los problemas. Se resolvían, en muchos casos, prejuizándolos, pero dejando para luego las soluciones. Sistema paradójico en sí mismo que, sin embargo, a través de los desarrollos históricos podría —quien lo sabe— llegar también a consecuencias positivas por el solo hecho de haber introducido en la constitución escrita si bien no la inmediata concreción de una nueva organización, al menos una importante sugerencia y un fermento vivo de cosas nuevas.

Por lo que respecta a la región, en el artículo 114 y siguientes, encontramos en la carta un esquema completo de orden, en virtud del cual la república regional debería tener una fisonomía en la sustancia no muy diferente de la de un Estado federal. Es cierto que en los Estados federales (Estados Unidos y en una cierta perspectiva Suiza), los estados miembros son organizaciones originales, que conservaban para su territorio, limitadamente y en las materias no reservadas a la legislación federal, el poder constituyente y legislativo (en tanto que las regiones italianas reciben su constitución del poder constituyente nacional). Sin embargo se trata de una distinción válida sobre el plano jurídico formal, poco válida sobre el plano político. También en los Estados federales el poder constituyente de los estados federados, en todas las materias de gran relevancia choca contra los límites insuperables de la constitución federal. Sin embargo, más tarde, será necesario tener presente que una vez trasladadas las regiones del terreno de los programas al terreno de la realidad, cualquier voluntad para refor-



marlas por parte de los poderes centrales chocará contra resistencias cuyo peso no será tanto jurídico como político. Para darse cuenta de la estrecha analogía entre este ordenamiento "regional" y un ordenamiento federal, bastará leer el artículo 117 que enumera las competencias legislativas de la región: ordenamiento de las oficinas y de los entes administrativos dependientes de las regiones, circunscripciones comunales, policía local urbana y rural, ferias y mercados, beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria, instrucción artesanal y profesional y asistencia escolar, museos y bibliotecas de entes locales, urbanística, turismo e industria hotelera, tranvías y líneas automovilísticas de interés regional, viabilidad, acueductos y trabajos públicos de interés regional, navegación y puertos lacustres, aguas minerales y termales, cuevas, caza, pesca en aguas interiores, agricultura y forestales, artesanía; además de las materias indicadas por leyes constitucionales y leyes delegadas por leyes de la república para la aplicación de las mismas leyes. No es una competencia legislativa despreciable. Agréguese la competencia administrativa sobre las mismas materias y otras delegadas por el Estado, y la autonomía financiera.

Pero, tal vez más significativo todavía es el esquema de organización contenido en el artículo 119 y siguientes. La región ciertamente es concebida casi como una república federada, con su parlamento, gobierno, leyes, finanzas, administración y policía. Si bien no tiene poder constituyente, emana por sí misma su estatuto que se integra al esquema organizativo de la constitución. Están previstos, fuertes, pero no arbitrarios medios de control por parte del poder central, y al mismo tiempo, considerables recursos económicos y de defensa jurídica en favor de los poderes regionales.<sup>16</sup>

De todo esto deberían crearse equilibrios capaces de impedir la sofocación de las autonomías y el rompimiento de la unidad nacional; ni autonomías ni unidad nacional son términos necesariamente opuestos. Al contrario, en los dos ejemplos históricos más insignes puestos a nuestra disposición, el norteamericano y el suizo, la vitalidad de las autonomías fue instrumento importante para el progresivo reforzamiento de la unidad nacional. Por lo que se refiere a Suiza se podría decir que su unidad nacional —entre las más sólidas del mundo— se construyó directamente sobre las autonomías y gracias a las autonomías, superando las graves dificultades de lenguaje, religión, y estirpe. Eso, que por otra parte, es también verdad para Estados Unidos.

Consideraciones válidas, ciertamente, pero no tales como para excluir las razonables perplejidades a las que ya nos hemos referido, sobre todo aquellas inherentes a la problemática y débil estructura de nuestros poderes centrales y a su escasa fuerza representativa.<sup>17</sup> Tanto en Estados Unidos como en Suiza, el ejecutivo central, eje de la unidad nacional, investido de poderes extensísimos, no se encuentra a merced del parlamento sino que tiene delante de sí un tiempo seguro de ejercicio y a su vez el legislativo nacional no se encuentra a merced de los oscuros mandatos imperativos de los partidos, y ello por la diversidad de leyes electorales, estructura de los partidos, funciones de los partidos, y costumbres políticas. Todo esto no es una simple situación de hecho sino una situación jurídica bien estructurada y garantizada por una eficaz representatividad y por una efectiva autonomía de las instituciones que no carezcan de poder, ni estén subordinadas a organizaciones extraconstitucionales. Finalmente, no existen en aquellos países fuertes partidos organizados que después de confesar su dependencia respecto de poderes extranjeros, afirmen querer servirse del sistema democrático liberal para destruirlo. Y todavía menos existe una inclinación a tolerar tales fenómenos. En aquellos países está vivo el sentido de la democracia liberal como concreto régimen positivamente organizado, como concreta experiencia histórica. Su libertad significa un sistema de determinadas garantías, en consecuencia, oposición a todo lo que ataque y ponga en peligro aquellas garantías del individuo o de los grupos. En suma, la tradición francesa de la libertad concebida como religión abstracta y como realidad negativa, es decir, como simple debilidad de los poderes del Estado, no ha podido en aquellos países tener razón de la antigua experiencia y conciencia histórica.

La asamblea constituyente dividía al territorio nacional en 19 regiones, pero el proyecto original de un Estado regional no fue aplicado inmediatamente por la asamblea. Sólo ahí en donde las particularidades urgentes y presiones políticas propiciaban el establecimiento de la región como remedio inmediato, ésta pasó inmediatamente a convertirse en realidad; antes que en los demás, en Sicilia, en donde habían sucedido graves aunque artificiales signos de inquietud. Desde el 15 de mayo de 1946, es decir, mucho antes que Italia tuviera su nueva constitución, Sicilia tenía su estatuto concedido por decreto legislativo y convertido más tarde en ley constitucional de febrero de 1948.

Mientras que a las regiones fronterizas se les podían conceder estatutos especiales que tuvieran en cuenta las situaciones particulares de minorías lingüísticas, las necesidades de Sicilia hubieran podido ser plenamente satisfechas aún permaneciendo en el cuadro uniforme de la

autonomía regional creada más tarde en la constitución. La existencia de un estatuto especial elaborado con prisa y bajo la presión del separatismo estaba destinado a crear más de una dificultad innecesaria. Aberrante, además de otra cosa, fue la existencia de una alta corte para la región siciliana, formada por seis miembros y dos suplentes nombrados en igual número por las asambleas legislativas del Estado y de la región para juzgar no sólo, como era razonable, sobre la constitucionalidad de las leyes emanadas por la asamblea regional sino también para juzgar leyes y reglamentos emanados por el Estado sobre el estatuto regional y los fines de su eficacia en el territorio de la región, y de otras materias.

Se trata, en sustancia, de una corte constitucional particular para la región siciliana. Sin embargo, la suprema salvaguarda de cualquier ordenamiento federal es dada por la unidad de la jurisdicción federal y por la unidad de la jurisdicción constitucional, cuando ésta sea confiada a un órgano *ad hoc*. La existencia de la alta corte para la región siciliana, aunque este órgano en concreto funcionó eficazmente —a falta de la corte constitucional— e hizo buenos servicios, pareció desde el principio un *monstrum* jurídico en el cuadro de una república que se había proclamado no sólo federal sino directamente “una e indivisible”. El problema estaba destinado a agudizarse más tarde, el día en que la corte constitucional hubiera salido del limbo de los propósitos y de las promesas para llegar a la realidad. Aquel día llegó y quedó claro inmediatamente que el problema de restablecer la unidad de la justicia constitucional no toleraba aplazamiento. Sin embargo, a causa de la frecuente y pesada interferencia de los intereses seccionales en el canal partidocrático, el parlamento se abstuvo de intervenir, como era su urgente deber, con una adecuada enmienda constitucional y prefirió soslayar la sugerencia gubernamental, dejando que “desapareciera” la alta corte al no renovar el nombramiento a los jueces de ésta. Sin embargo, al final fue puesta en sesión común de la orden del día del parlamento la elección de los jueces faltantes, y ello obligado por la imperiosa petición de un mal concebido orgullo regional y también por aquellos impacientes opositores del control firme y objetivo de la corte constitucional, la que había declarado mientras tanto la plenitud de su unitaria jurisprudencia constitucional.<sup>18</sup> Una intervención oportuna del presidente de la república, Gronchi, rápidamente atendida por el presidente de la cámara, Leone, evitó la peligrosa maniobra, y la unidad de la jurisdicción constitucional pareció, desde entonces, asegurada en la realidad aunque no al resguardo de fáciles atentados.

Junto con Sicilia, el artículo 116 de la constitución reconoce formas

y condiciones particulares de autonomía a Cerdeña, a Trentino-Alto Adige, a Friuli-Venezia Giulia y a Valle d'Aosta. Con la ley constitucional número 3, de 26 de febrero de 1948, fue aprobado el estatuto especial para Trentino-Alto Adige. Quedó, a su vez, suspendida hasta 1963, la emanación del estatuto para Friuli-Venezia Giulia a causa de la incertidumbre relativa al arreglo de la frontera oriental y al destino de Trieste, y sobre todo porque en este caso no se había configurado una situación política que hiciera evidente la urgencia de la disposición.<sup>19</sup>

Según la VIII disposición transitoria, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la constitución habrían debido ser convocadas las elecciones para los consejos regionales. Pero dentro de aquel término no había sido ni siquiera presentado el proyecto de ley para la elección de los consejos previstos por el artículo 122 de la constitución. Así, el término fue prorrogado por dos veces, primero el 30 de octubre de 1949 y luego el 31 de diciembre de 1950. Pero, como para aquella fecha los casos habían quedado como antes, no se hicieron otras prórrogas y se dejó tácitamente ocurrir la cosa. El ordenamiento regional quedaba por el momento como letra muerta, al igual que tantas otras partes de la constitución.<sup>20</sup>

Indudablemente el poder legislativo de la nueva república, estructuralmente inadecuado para su enorme tarea, fue dominado en los primeros tiempos por problemas que se presentaban, bajo muchos aspectos, con urgencia dramática aunque no siempre eran los más importantes. Los críticos objetivos reprochaban esto con frecuencia y el hecho de mostrarse más sensible a los pequeños intereses seccionales o directamente personales y no a los grandes intereses generales, lo cual por otra parte era explicable. Pues a menudo en donde a los poderes centrales les falta autonomía política y, sobre todo, en donde falta un ejecutivo nacional autónomo y en consecuencia concretamente responsable, los grandes intereses permanentes y generales no encuentran portavoz, mientras que sí lo encuentran los pequeños intereses seccionales, o peor aún, los feudales. Sin embargo, sería injusto atribuir a esto y solamente a esto la inercia legislativa respecto a los problemas de los consejos regionales. La verdad es que las dudas afloradas ya en los tiempos de la asamblea constituyente habían llegado a ser después cada vez más graves, y muchísimos italianos, en todos los partidos y fuera de ellos, advertían en la perspectiva regional una amenaza para la uni-

dad. No bastaba para tranquilizarlos el experimento variadamente juzgado, pero desastroso de cualquier manera, de las regiones con estatuto especial. Entre éstas, la región siciliana se había manifestado tal vez como un instrumento de la recuperación económica de la isla: recuperación no cuestionada y más allá de toda esperanza; pero también fue un instrumento de enormes derroches y de inconcebibles colusiones y corrupciones, e influencias mafiosas y parasitismo, con daños conjuntos para la población de la isla y del presupuesto nacional.

De cualquier manera aquellos experimentos no pueden constituir antecedentes en sentido favorable por un motivo fundamental. Hasta ahora, frente a las pocas regiones periféricas había quedado toda la fuerza del Estado unitario, eficaz por su masa e inercia, no obstante la mala organización de sus poderes. Pero, ¿qué cosa sucedería el día en el que la estructura regionalista se generalizara? El experimento de algunas regiones con estatuto especial había producido ventajas en ellas (y no todas en la misma medida) debido a que el Estado había canalizado en su favor más o menos importantes privilegios financieros. Y era justo que así se hiciera ya que no había otro modo, como se ha visto, de contrarrestar la tendencia migratoria en las áreas deprimidas. Sobre todo la fuerza política conferida a Sicilia mediante su ordenamiento regional había contribuido no poco a darle aquellas ventajas. Y también eso estaba bien, aunque no lo estaba el derroche escandaloso que se venía haciendo de aquellas ayudas que significaban el sacrificio de todo el país. Sin embargo, al generalizar el ordenamiento regional las cosas hubieran cambiado. Evidentemente no se hubieran podido permitir en igual medida privilegios financieros a todas las regiones deprimidas, ya que quizás la fuerza política conquistada por las regiones ricas mediante la actuación regional habría podido estimular sus egoísmos particulares, que contrastarían o anularían los aspectos positivos del experimento de las regiones con estatuto especial y se reflejarían específicamente en el problema del mediodía.

Pero, no para todos quedaba muy claro por qué tales preocupaciones estaban fundadas sólo en razón de la inaplicación general del ordenamiento constitucional y también en algún aspecto incierto y oscuro de aquel ordenamiento. Un Estado federal o regional corre graves peligros, ya lo hemos manifestado, si un ejecutivo sólido central sobre el plano político y una eficiente jurisdicción constitucional unitaria sobre el plano jurídico no equilibran y contrarrestan los impulsos centrífugos del federalismo o del regionalismo, y en Italia faltaban estas garantías. La situación, sin embargo, ha cambiado en alguna medida en estos últimos tiempos. La presencia de la corte constitucional es un

síntoma de mejoría. Después de muchos años de aparente inmovilidad la constitución de hecho de la república italiana se ha puesto en movimiento. No sólo tenemos hoy una jurisdicción constitucional central sino que la existencia de tal jurisdicción tiende a empujar hacia la aplicación de los otros institutos señalados en la constitución escrita. Y, por otra parte, a su vez la corte constitucional ha podido consolidarse bajo la presión de la presidencia de la república, y es un instituto que, como veremos ha venido asumiendo caracteres nuevos y diferentes. Tal vez ya está maduro o se está madurando el restablecimiento de la realidad constitucional italiana como para hacerla fructificar en un futuro, no sé cuán próximo ni cuán probable; justificadas o no, o tal vez menos justificadas, suscita las inquietudes de la perspectiva regionalista. La actuación de las regiones era muy evidente en el programa de la nueva coalición de centro-izquierda realizada con el gobierno Moro. Sin embargo, los progresos legislativos fueron lentos, tal vez, como sucede con frecuencia, no sólo a causa de la debilidad general del sistema político, sino también porque en cierta medida se habían suscitado dudas razonables en la nueva coalición de gobierno.

El jefe de Estado aparece como una de las instituciones más problemáticas de nuestra constitución escrita, no tanto por aquello que dice la constitución, sino por aquello que la constitución no dice: por su incertidumbre fundamental y su ambivalencia. Como centro de todo el mecanismo constitucional, condiciona o está condicionado. Sin alguna reforma constitucional, la posición del jefe de Estado resulta muy diferente si la constitución se concreta en la realidad como una estructura convencional-partidocrática, o como una estructura liberal fundada sobre la división de poderes en el federalismo o en el regionalismo, según se quiera decir. Como vimos, el documento fundamental perfilando ambas estructuras, aunque inconciliables, dejaba abierto el camino a uno u otro desarrollo.

Al delinear la figura del gobierno y la figura del presidente de la república la carta constitucional refleja indudablemente la desconfianza, propia de la tradición francesa, hacia el ejecutivo; pero la refleja en un modo espurio. También la fallida experiencia de las constituciones racionalizadas de la otra posguerra, en las cuales la demolición del ejecutivo había tenido por consecuencia una falta absoluta de funcionalidad, ha dejado huellas visibles. Si se busca reconstruir la línea directiva del pensamiento del constituyente, parece claro que se piense

encontrar juntos una garantía y un punto de equilibrio despedazando en dos al ejecutivo.

Al gobierno, aunque subordinado a las cámaras mediante la moción de confianza, se atribuyeron poderes y funciones propias, formulados como se ha visto en términos muy amplios y tales como para otorgar al ejecutivo (al menos en apariencia) toda actividad positiva.

Hemos hablado de omnipotencia parlamentaria, de la concentración de poderes en favor del parlamento. Pero hemos visto también cómo el instituto del voto de confianza creaba una confusión de poderes entre ejecutivo y legislativo. La aguja de la balanza de cualquier modo estaba fuera tanto de la esfera del parlamento como de la esfera del gobierno, según la modificación de los equilibrios interpartidistas y de las estructuras de los partidos sobresalientes, y según estuvieran las relaciones de hecho entre partidos y su delegación en las cámaras o en el gobierno se podía resolver el sistema en una concentración de poderes a favor del gobierno y no a favor del parlamento.

El constituyente creyó estar a salvo de estos peligros, producto de este sistema fluido y ambiguo, poniendo al lado del gobierno políticamente responsable ante las cámaras, al jefe de Estado, quien no era responsable políticamente (en el sentido que más adelante esclareceremos) ante las cámaras, investido también él por vastos poderes; pero —al menos en los propósitos— poderes que en gran parte eran de orden negativo y puramente formal. Según esta concepción el jefe de Estado hubiera tenido esencialmente la tarea de testimoniar la regularidad de los actos del gobierno. Él no hubiera podido hacer una gran labor positiva, pero hubiera podido impedir que el gobierno abusara de su poder ante el parlamento y los otros órganos constitucionales.

Concepción en sí misma nebulosa e ingenua.

En primer lugar, aquella concepción no tomaba en cuenta la ruptura de la unidad orgánica del parlamento y del fin de su independencia. Ya estaba fraccionado el parlamento, como el gobierno, en “delegaciones” sometidas al vínculo de partido en el sentido “partidocrático”, es decir, no con una disciplina simple hacia la mayoría del grupo parlamentario sino con obediencia jerárquica hacia el vértice del respectivo aparato de partido (extraño al parlamento y a la misma constitución, mejor dicho a cualquier prescripción o esquema legal). En los países en donde el parlamento ha conservado su libertad, el grupo parlamentario se ha reducido, si acaso, a acciones coherentes mediante el vínculo de la obediencia de cualquier parlamentario individual hacia las decisiones tomadas libremente por la mayoría del mismo grupo, sin pesantes coerciones y controles externos, tal como es más o menos el caso

de Inglaterra, o la libertad del parlamento se resuelve, a causa de la disgregada estructura de los partidos, en la libertad efectiva del parlamento individual, tal como es más o menos el caso de Estados Unidos. La fórmula parlamentaria hace necesaria la primera solución en Inglaterra, porque con esa fórmula y sin la disciplina del grupo llegaría a ser imposible un válido *leadership* y una eficaz acción de gobierno. La fórmula presidencial hace posible y eficaz la segunda solución en Estados Unidos al haber asegurado a priori el *leadership* nacional y la válida acción de gobierno y por haber conducido al parlamento, en modo esencial, a sus clásicas funciones de control, ejercidas con gran vigor y autoridad. En el primer sistema la crítica y el control pertenecen esencialmente a la posición autorizada frente a la mayoría y su *leader* jefe del gobierno. En el segundo sistema el control pertenece, según un esquema que recuerda casi con el clásico juego de poderes en las monarquías constitucionales, al parlamento en su conjunto y a los parlamentarios en lo individual respecto al jefe de Estado, quien es también jefe del gobierno.

En segundo lugar la distinción entre poderes de contenido negativo y poderes de contenido positivo tiene una consistencia discutible sobre el plano jurídico, pero no tiene ninguna sobre el plano político. Cuando un órgano constitucional al no actuar puede impedir, en muchas hipótesis, la actuación de otro órgano y puede después, en determinadas circunstancias, directamente llegar a ser el árbitro de su formación y de sus eventuales conflictos con otros órganos, nos encontramos frente a un conjunto de poderes que, aunque configurados formalmente como poderes de control secundario y primario, bien pueden en su complejidad prestarse para una actividad positiva, de impulso, de dirección; es decir, dar al jefe de Estado la posibilidad de concurrir en la realidad, sin violar de algún modo la constitución, a determinar aquella política general del gobierno que, según el artículo 95, parecería reservada al gobierno responsable ante el parlamento. Agréguese luego las funciones administrativas, aquéllas de representación internacional, aquellas desempeñadas en el seno del consejo superior de la magistratura y en el seno del consejo supremo de defensa, los poderes presidenciales en materia de condecoraciones y de gracias, de amnistías e indultos.

Toda esta masa de atribuciones concurre a crear una figura de jefe de Estado que podría ser, tal vez, todavía reconducida, en todos sus aspectos, dentro de los límites de las funciones de control, de garantía y de mera representación, si la constitución codificara explícitamente aquella regla no escrita, formada en vigencia del Estatuto Albertino



y bajo la influencia de la doctrina de la soberanía nacional y de las tradiciones parlamentarias de otros países. Regla según la cual aquel que todavía detentaba la titularidad formal del ejecutivo, pero que no buscaba la responsabilidad de la soberanía nacional y que no era responsable en manera absoluta (sagrado e inviolable), estaba impedido no sólo para realizar cualquier actividad política positiva sino directamente para expresar cualquier opinión política. Los poderes de la Corona se resolvían en poderes del gobierno; los poderes del gobierno se resolvían en poderes del parlamento; los poderes del parlamento, en la medida en que las burocracias de los nuevos partidos organizados lograban asegurarse el efectivo control de los parlamentarios, se resolvían en poderes de los partidos. El "discurso de la Corona" pronunciado en la inauguración de toda nueva legislatura era leído por el rey, pero escrito por el jefe de gobierno o por su cuenta, y aprobado previamente por el consejo de ministros. En suma no era ya otra cosa sino el programa del ministerio responsable ante el parlamento. El rey no hubiera podido expresar públicamente en cualquier ocasión, sobre cualquier cuestión de "grave momento", una opinión que no fuera la opinión de su gabinete, una opinión personal. Hubiera parecido, poco más o menos, un golpe de Estado, aunque después en la realidad, como hemos visto, la prerrogativa real tendía siempre a resurgir alterando veladamente todo el juego constitucional. El mismo derecho de sanción real sobre las leyes, había sido inferido como expresión de un poder personal del rey, y podía conservar su significado sólo en el caso de conflicto entre gobierno y parlamento. Pero en la práctica tal conflicto no iba a desembocar en la inaplicación de la sanción, y se resolvía antes con la dimisión del gabinete o con la disolución de la cámara de diputados. Era la única decisión con verdadero relieve político en la que la voluntad personal del rey conservaba una función constitucional, al menos en teoría. Hemos visto cómo se fueron dando las cosas en la práctica y cómo el poder real de nombramiento y la revocación de los ministros, al menos en ciertos sectores y en ciertos momentos, afloraba hasta lo último.

La constitución escrita de la república, si se hace un examen superficial, parece conceder al jefe de Estado mucho menos que la constitución de hecho prefascista; pero, en realidad, concede mucho más. No existe el inoperante derecho de sanción, pero, en vez de eso existe el derecho de reenviar a las cámaras una ley revisada, para una nueva

deliberación. Y en este caso el jefe de Estado puede y debe expresar su criterio personal con un mensaje razonado (artículo 74); más bien, puede mandar mensajes razonados a las cámaras cuando quiera y en cualquier ocasión (artículo 87). Y está asentado que se trata de actos del presidente de la república, no del gobierno; actos que expresan una voluntad y una opinión suya, no del gobierno, no obstante la amplísima fórmula del artículo 89, según el cual, ningún acto del presidente de la república es válido si no está refrendado por los ministros proponentes quienes asumen su responsabilidad; para estos actos no puede haber un ministro "proponente". Aunque se considera todavía necesario el refrendo ministerial aquí se invierte la relación, no es ya el presidente quien testifica la regularidad formal de un acto de ministros, son los ministros que testifican pura y simplemente la regularidad formal de un acto del presidente de la república.<sup>21</sup>

Y por otra parte, ¿cómo configurar este derecho de mensaje sin tener presente su origen histórico, es decir, a los modelos de los que se ha imitado, tal vez sin comprender su origen? Es el derecho de mensaje, como lo saben todos, un instituto característico de la constitución federal-presidencial, ligado lógicamente a la concepción de la división de los poderes. Para que la voluntad política del presidente pueda entrar en contacto con las voluntades políticas del congreso, de los otros órganos constitucionales y del pueblo, está concedido al presidente por aquella constitución el derecho de mensaje. En aquella constitución el jefe de Estado es jefe de gobierno (como lo es también según la letra, pero no según la práctica del Estatuto Albertino) y, en consecuencia, es el titular en conjunto de todos los poderes que nuestra carta atribuye al gobierno y de muchos otros que atribuye al presidente. Pero no es políticamente responsable ante las cámaras en el sentido de que no pueden destituirlo con un voto de desconfianza. En suma, es todavía un rey, aunque elegido y fuertemente limitado. En cambio, le está impedida —en la constitución presidencial— la posibilidad de invadir la esfera de influencia del parlamento, tan fácil de ocurrir, como se ha referido, cuando, mediante el instituto de responsabilidad política, parlamento y gobierno tienden a confundir sus funciones y sus poderes y en donde el ejecutivo puede disolver o hacer disolver a las asambleas elegidas.<sup>22</sup> No es ciertamente ése el diseño de nuestra carta, pero permanece como verdadero que —aparte el derecho formal de "mensaje"— ninguna prohibición de nuestra carta impide al jefe de Estado expresar públicamente sus personales opiniones políticas, que no son necesariamente las del gobierno.

Es verdad que, según una opinión acreditada, el instituto del refe-

rendo, siendo el corolario lógico de, al menos, inmediata<sup>23</sup> irresponsabilidad política frente a las cámaras, cubriría no sólo cualquier acto sino cualquier manifestación del presidente (referendo implícito), de manera que el gobierno no queriendo aceptar la responsabilidad de un acto o de una manifestación del presidente, debería presentar inmediatamente su dimisión, apenas tenga conocimiento del acto o de la manifestación. Pero éste es un medio poco eficaz (al menos como regla) de oposición al presidente, aunque en determinadas situaciones políticas la previsión o la amenaza de la dimisión del gobierno puedan constituir un medio aún importante de presión preventiva. De cualquier manera, la hipótesis de un conflicto entre un presidente que cumple legítimamente con ciertos actos o expresa ciertas opiniones, sin acuerdo o en desacuerdo con el gobierno, y permanece después tranquilamente en el cargo, y un gobierno al que no le queda, por no compartir las responsabilidades jurídicas o sólo morales del presidente, otra posibilidad que dimitir, pertenece a la lógica del gobierno presidencial más que a la del gobierno parlamentario, pero no a la lógica del gobierno de asamblea.

No debe considerarse que los "mensajes" y los discursos son palabras; viniendo de tal fuente, son algo más que palabras. Su solicitud constitucional resuelve una cuestión de principio: la cuestión de si el presidente puede cumplir una acción política propia. Y es una cuestión de consecuencias incalculables que actúa sobre la sustancia viva de todos los poderes del presidente. En el contexto de una constitución parlamentaria coherente o en el de una coherente constitución asambleísta-partidocrática, aquellos poderes difícilmente podrían desarrollarse más allá de los rigurosos límites de una simple función de control. Pero concedido al jefe del Estado el derecho fundamental de tener una opinión propia y de defenderla públicamente, es decir el de poder desarrollar una propia acción política, asume un valor positivo y no sólo negativo, de impulso y no sólo de control.

Entonces, en el vértice del Estado la carta republicana coloca un órgano que escapa, al menos, al control partidocrático por el modo de su elección (escrutinio secreto),<sup>24</sup> y que se mantiene fuera del sistema por la estabilidad a término fijo del cargo y por la personalidad de la acción ligada con su muy limitada responsabilidad política ante las cámaras. En ningún título de la constitución, como en el título dedicado al jefe de Estado emerge tan clara la insalvable contradicción entre el esquema lógico de la república "una e indivisible" y del gobierno de asamblea, y el esquema lógico de la república federal y del gobierno presidencial. Según el modo en que el jefe de Estado in-

terprete la ambivalencia del texto constitucional podemos tener todavía a un funcionario decorativo, según la tradición francesa, o a un magistrado político que interviniendo (aunque sea con medios legítimos) en la política contingente refuerce al gobierno ante el parlamento, para llevar el juego de los poderes a un plano casi "presidencial", o contraste con el gobierno para determinar el desorden o la parálisis de un ejecutivo ya debilísimo por razones conocidas. Existe otra hipótesis que parece estar más en armonía con todo el espíritu de la constitución y puede ser más augurable que, aún absteniéndose cuidadosamente de toda intervención en toda política, vigile sin embargo con vigor la observancia y la aplicación de la constitución; que someta los actos legislativos y gubernamentales a un vigilante y vigoroso control preventivo de constitucionalidad, acordado con el sucesivo control de la corte constitucional; que promueva la legislación constitucional (lo cual los gobiernos partidocráticos no han tenido la virtud de promover); que desarrolle ante el país una política leal de defensa, de actuación, de integración de la constitución, para defender a la misma constitución de la degradación partidocrática, es decir, para defender al Estado contra la ruptura.

<sup>1</sup> En ocasión de la crisis Erhard, abierta el 27 de octubre de 1966, cuando los cuatro ministros liberales dimitieron del gobierno (fundado sobre la coalición democristiana-liberal), se discutió mucho la eficacia del voto de desconfianza constructivo. Sin lugar a dudas la evolución de la crisis, desarrollada de manera prevaletiente según la praxis del gobierno de asamblea, ha justificado muchas dudas. Sin embargo, observadores autorizados como Hermens (que había siempre cuestionado la eficacia del instituto) han sido desacertados en sus conclusiones. A mí me parece que el arma ofrecida por la constitución alemana al canciller no carece de eficacia, ya sea en los momentos de crisis, ya sea, y todavía más, en el curso normal de la actividad gubernamental, a la que asegura —en alguna medida— continuidad y estabilidad. Sin embargo, no es necesario esperar mucho de éste ni de otros artificios dirigidos a corregir el vicio de origen del sistema sin sanarlo. Queda siempre como verdad que un gobierno parlamentario plenamente eficaz tiene como presupuesto una ley electoral de tipo inglés. El proporcionalismo implica, no obstante cualquier remedio técnico, la coalición y la partidocracia (en el sentido específico atribuido por nosotros a este término), cuyos excesos pueden ser sólo frenados, pero no superados por normas constitucionales tendentes a ejercer una rigurosa disciplina sobre la relación parlamento-gobierno. Salvo que estas normas sean tan radicales como para destruir al mismo principio del gobierno parlamentario y abrir el camino al gobierno presidencial. La situación alemana es una situación incierta cuyo desarrollo se revelará a través del modo en el que las circunstancias políticas llevarán a comprender y aplicar en el futuro el voto de desconfianza constructivo, superando en uno o en otro sentido las actuales ambigüedades. *Cfr.*, Hermens, *Verfassungslehre*, cit., II ed.

<sup>2</sup> Para un estudio documentado sobre la actual formación y funcionalidad del parlamento, *cfr.*, Sartori, G., "Dove va il parlamento?" en *Il parlamento italiano, 1946-1963*, Napoli, Ed. Scientifiche italiane, 1963, p. 280 y ss. En el mismo volumen se encuentra un cuidadoso perfil histórico del parlamento italiano durante los últimos cincuenta años, por obra de Lotti, L., ("Il parlamento italiano 1909-1963", p. 141 y ss.).

<sup>3</sup> Ver Sturlese, L., *La crisi del bicameralismo in Inghilterra*, Milano, Giuffrè, 1966. El bicameralismo asume contenido particular en una constitución federal, pero su función no está ligada al federalismo, como ha sido dicho por alguien. Por otra parte, en la constitución italiana, semifederal, tal contenido no faltaría, y emerge del texto mismo de la constitución que quiere el senado con base regional. Pero eso que ha hecho ineficiente al bicameralismo italiano es el hecho de haberlo querido incorporar en un sistema que hubiera tenido que ser íntegramente parlamentario. En la constitución norteamericana funciona muy bien porque está implantado sobre un sistema de división de poderes (*cfr.*, Brogan, *op. cit.* p. 342). En la constitución inglesa no escrita ha desarrollado una gran función como límite al poder de la cámara elegida y conserva alguna validez sólo en cuanto, todavía hoy, el sistema parlamentario basado sobre la cámara elegida no se resuelve en una dictadura parlamentaria. Para una investigación sobre el senado del reino

pueden ser consultados los dos volúmenes de S. Cannarsa, al menos por las noticias que contienen, aunque desorganizados y carentes de método: *Senato e camera nei loro rapporti e conflitti*, Roma, Scarano, 1954, e *Il Senato*, Roma, "La cámara parlamentaria", 1962.

<sup>4</sup> El artículo 60 del Estatuto decía: "Cada una de las dos cámaras es únicamente competente para juzgar sobre la validez de los títulos de admisión de los propios miembros." Esta fórmula bastante amplia, ofreció al senado el pretexto para tratar de ampliar la naturaleza y el contenido de la convalidación más allá de su significado original (legitimidad), para desbordar en un juicio de mérito político. Si esta tentativa hubiera podido afirmarse en una sólida y reconocida costumbre se hubiera sobrepuesto a la discrecionalidad real un elemento de cooptación y el senado protegido por las "hornadas" hubiera adquirido independencia frente al rey y, más aún, frente al gobierno, que es expresión de la cámara de diputados. Sin embargo, un desarrollo tal, en contraste con las ideologías dominantes no pudo delinearse en medida tal como para influir sobre el equilibrio de poderes.

<sup>5</sup> El artículo 3 de la ley constitucional número 2 de 7 de febrero de 1963, establece únicamente que "el artículo 60 de la constitución es substituido por el siguiente: La cámara de diputados y el senado de la república son elegidos por cinco años. La duración de cada cámara no puede ser prorrogada sino por ley y únicamente en caso de guerra".

<sup>6</sup> Según el artículo 99 de la constitución "el consejo nacional de la economía y del trabajo está compuesto, en los modos establecidos por la ley, por expertos y por representantes de las categorías productivas, en la medida en que se tenga en cuenta su importancia numérica y cualitativa. Es órgano de consulta de las cámaras y del gobierno para las materias y según las funciones que le son atribuidas por la ley. Tiene la iniciativa legislativa y puede contribuir a la elaboración de la legislación económica y social según los principios y dentro de los límites establecidos por la ley". La ley institutiva número 33, del 5 de enero de 1957, ha fijado en 80 el número de los miembros del CNEL (20 expertos, 59 representantes de las categorías, un presidente nombrado fuera del grupo) y la duración del cargo por tres años. Por lo que se refiere a las competencias, la ley además de confirmar la función consultiva del CNEL ha limitado el poder de iniciativa de las leyes en cuanto a que el CNEL no es admitido en el ejercicio de este derecho en materia tributaria, de delegación legislativa o de autorización en la ratificación de los tratados, así como para las leyes en las que se requiera el parecer de parte del parlamento, el gobierno o las regiones. Además no ha sido conferida al CNEL, como lo preveía la constitución, la competencia para la elaboración de la legislación económica (en tal materia tiene sólo la facultad para formular "observaciones y propuestas"). Las cuestiones más debatidas tanto en la doctrina como en la práctica son: la posición y la función de los representantes de las categorías productivas en seno del CNEL; la composición del consejo con respecto a la representación proporcional de las diferentes categorías; el carácter puramente facultativo de las opiniones que debilita sensiblemente al poder del consejo. Después de un inicio incierto y contrastado el consejo gradualmente ha acentuado cada vez más el carácter consultivo de su función (sobre todo frente al ejecutivo). Después de casi diez años de actividad, se puede concluir que el consejo nacional de la economía y del trabajo no representa un órgano estatal que destaque en la vida de las instituciones italianas, ni en la legislación económica y social en particular. Sobre esta materia, se envía al ensayo: Campilli, P., "La rappresentanza professionale nella evoluzione dello stato moderno", en *Rassegna parlamentare*, 1963, esp. pp. 267-275.

<sup>7</sup> Sobre estos problemas, ver los ya citados trabajos de Ortino, *L'esperienza della corte costituzionale di Karlsruhe*, p. 67 y ss.; y Volterra, *Sistemi elettorali e partiti in America*, p. 201 y ss.

<sup>8</sup> El problema de la degeneración del sistema parlamentario fundado sobre la libre competencia de los partidos, con la emergencia de la *partidocracia*, creo que fue denunciado por la primera vez en Italia en el discurso inaugural del año académico de la Universidad de Florencia en 1949, reproducido en el volumen *Miti e realtà della democrazia*, Milano, Comunità, 1958. En ese discurso de una forma más orgánica a los principios polémicos ya contenidos en numerosos escritos míos en varias ocasiones, publicados entre enero de 1945 y junio de 1947 en el semanario florentino *L'Arno* y más tarde recogimos, en pequeña parte, debido a la generosa invitación de Vittorio Vettori en el volumen *Socialismo non stalinismo* (edición "All'insegna di Alvernia", 1949) con introducción de Giuseppe Saragat. El problema fue más tarde debatido por primera vez en Italia durante una convención científica, en ocasión del seminario sobre *Controllo democratico dei partiti e dei sindacati* realizado en el instituto de Derecho Público Comparado de la Facultad de Ciencias Políticas de Florencia, del 17 al 21 de mayo de 1960. Las actividades de este seminario fueron publicadas en el fascículo julio-diciembre de 1960 de la revista *Studi Politici*, dirigida por el recordado Pompeo Biondi, ingenio brillantísimo abierto a toda viva y nueva corriente de pensamiento. Una segunda parte interesante del debate tuvo lugar en las páginas del *Resto del Carlino*, en el verano y el otoño de 1962, por iniciativa de Giovanni Spadolini quien publicó posteriormente todas las intervenciones en un *Quaderno del Carlino*. Desde entonces, también en las sedes políticas llegó a ser imposible ignorar el problema, que fue puesto como tema de actualidad hasta en los congresos y convenciones de los partidos, sobre todo por obra de los democristianos y de los republicanos, sin que estos debates, condicionados por preocupaciones prácticas, hicieran progresar el conocimiento del problema y más bien a menudo dieran por resultado crear confusión y tender cortinas de humo. De cualquier manera, quedó como cosa importante la admisión del fundamento y la seriedad de nuestras tesis que antes y por mucho tiempo se habían querido ignorar deliberadamente. Al mismo tiempo se multiplicaban las iniciativas, las convenciones, y las investigaciones en sedes científicas. Véase por ejemplo la investigación dirigida por el ISLE: *Indagine sul partito politico* (Milano, Giuffrè, 1966, vol. 3). Última y valiosa iniciativa en este campo fue la convención promovida en Trieste en 1967 por el profesor Zampetti, cuyas actividades han sido publicadas en un interesante volumen bajo el título *La funzionalità dei partiti nello stato democratico*, Milano, Nuova Europa, 1967. El planteamiento del profesor Zampetti ha sido bien analizado y confrontado con el mío por Domenico Bartoli en el *Corriere de la Sera* de 8 de mayo de 1967. El profesor Zampetti busca una solución sobre todo en una regla y en una reforma de la vida interna de los partidos, conducidos de nuevo a su función legítima como recopiladores de la opinión pública, como elaboradores de programas y como presentadores de candidaturas. Bien entendido no excluyo que, también en la dirección indicada por Zampetti, se puedan hacer cosas útiles y buenas. Sin embargo, si no se restaura antes y sobre todo la unidad del Estado y la autonomía frente a toda fuerza externa, así como la autonomía de sus órganos constitucionales, no habrá que esperar nada en la realización de una legislación como la propuesta por Zampetti. Y si fuera realizada, ciertamente no bastaría por sí sola para resolver el problema. En septiembre de 1967 fue puesto nuevamente a discusión en una convención promovida por el paso de la Mendola de la Universidad Católica de Milano.

<sup>9</sup> La asignación de los escaños parlamentarios es hecha para el senado (ley número 28, de 6 de febrero de 1948, modificada con la ley número 56, del 27

de febrero de 1958) con base en el método llamado del cociente sucesivo o método de D'Hondt. Se suman sobre el plano regional los votos obtenidos por todos los candidatos del mismo partido (y vinculados entre ellos) para los que no se aplique el *quorum* del 65% y que en consecuencia no resulten ya elegidos (sin embargo, este caso en la práctica es raro y excepcional). El total de los votos en la sede regional constituye la cifra regional de todo grupo vinculado. Las diferentes cifras electorales quedan divididas sucesivamente por uno, dos, tres, cuatro, etc., hasta obtener la concurrencia con el número de los senadores por elegir. Luego se escogen entre los cocientes así obtenidos los más altos hasta alcanzar el número de senadores asignados a la región. En la práctica, el sistema opera, entonces, según el más ortodoxo proporcionalismo.

<sup>10</sup> En realidad, la constitución italiana permitía los partidos, pero no los disciplinaba ni siquiera en sus líneas fundamentales. Estoy de acuerdo en este propósito con la afirmación de Leibholz (*op. cit.*, p. 91, nota 29): "En Bonn, se sabía mejor que en la asamblea constituyente italiana que la incorporación de los partidos en la constitución es un problema de fundamental importancia y no sólo, simplemente, el de definir el derecho de asociarse libremente según una idea política determinada."

<sup>11</sup> Téngase presente la necesaria politicidad de una autoridad judicial verdaderamente libre, se trate de la autoridad judicial ordinaria o la de un tribunal constitucional. Son más ilustrativas las experiencias inglesa y norteamericana. Refiriéndose a la justicia norteamericana H.W. Dadds (citado por Brogan, *op. cit.*, p. 441) dice: "Las exigencias del realismo nos obliga a reconocer que en la elaboración de cláusulas de la constitución nuestros tribunales han entrado en el campo de las cuestiones políticas y por consecuencia han sido hechas objeto de crítica política." En todas partes existe una magistratura verdaderamente libre; también la "politicidad" de la jurisdicción se hace evidente. Por otra parte, en este sentido, he desarrollado consideraciones al respecto, treinta años atrás, al estudiar el funcionamiento de las magistraturas venecianas. Y el problema surge hoy en Alemania a través de la experiencia de la corte constitucional de Karlsruhe. (Cfr., Ortino, *op. cit.*) Por otra parte, la politicidad de la jurisdicción que considera bien la realidad aparece más evidente todavía ahí donde los jueces no son magistrados libres sino funcionarios subordinados (cfr., Battaglia, *op. cit.*), sólo que en este caso la politicidad que vemos emerger no es ya la politicidad de la jurisdicción sino la politicidad del gobierno que domina la jurisdicción o la politicidad de la jerarquía judicial. El componente político, necesario e inevitable, más bien biológico, no surge ya de la conciencia libre del juez *individual* sino que obra a través de la obediencia del juez a una orientación política superior. Y aquí os envío a mi exposición antes citada, hecha en el XII congreso de magistrados en Gardone y a las polémicas que le siguieron. Ver con referencia a estos problemas el importante trabajo de Lombardi, L., *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 1967.

<sup>12</sup> Comparar sobre este punto, sobre todo a propósito del "acuerdo presidente-corte constitucional", el ensayo: Tosi, S., *Modificazioni tacite della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1959.

<sup>13</sup> La visión original de los ambientes católicos autorizados, según los cuales una democracia organizada no podía fundarse sobre una representación política centralizada, emerge en manera clara del discurso pronunciado por Attilio Piccioni ante la asamblea constituyente el 6 de junio de 1947, en donde se confirma la importancia —ya intuida en otros lugares, aunque desde otro punto de vista, por



Gaetano Mosca y más tarde por otros— de que el poder político central no disponga de muchos medios —hoy decimos— de subgobierno: “Yo recuerdo —afirma el exponente democristiano— haber leído en un periódico sospechoso un libro de Thomas Mann, el que circulaba muy difícilmente en Italia, titulado *Avvertimenti all'Europa*, traducido recientemente también al italiano. Thomas Mann, espíritu liberal en el sentido más alto de la palabra, se enfrentaba al problema del porqué y del cómo se hubieran podido afirmar en Italia y en Europa dictaduras tan tiránicas como la fascista y la nazista. Sin intención de justificación de ningún género llegaba a decir que en el fondo, al menos históricamente, estas dictaduras eran el producto de la admisión de las grandes masas en la vida política del país. No había ya ahí el problema de las minorías o *élites* que eran los protagonistas de la vida política en cada uno de los países. El sufragio universal, ésta necesaria, justa reforma, conveniente al desarrollo de la vida social y económica de nuestro tiempo, ha permitido en cambio estas oleadas enormes de ciudadanos, hombres y mujeres, en el círculo de la vida política nacional. ¿Y qué cosa han encontrado?, estructuras frágiles, débiles, inadecuadas para disciplinar y mantener las masas sobre la vía justa en un modo efectivo, regulador, y ha emergido aquel acostumbrado fenómeno de reacción exagerada, en forma de dictadura que han impuesto desde afuera cualquier forma de disciplina que hiciera posible el proceso de absorción de las mismas masas, mediante su sometimiento. Recuerdo esto para decir que a 28 millones de electores italianos ustedes no les satisfarán en sus conciencias de ciudadanos permitiéndoles únicamente esta lejana e inadecuada participación en el poder central, que absorbe todo y que hace todo mediante el voto dado cada cuatro o cinco años. El problema de la democracia moderna es éste: hacer que la mayor masa de ciudadanos se autogobierno y participe permanente y directamente en la vida económica y social del país.”

<sup>14</sup> Véase el reciente ensayo de Astuti, G. (*L'unificazione amministrativa del regno d'Italia*, Nápoles, 1966) en donde se tratan los problemas del ordenamiento administrativo del Estado bajo el perfil político-constitucional. Para el *Svolgimento della legislazione provinciale e comunale in Italia*, ver la cuidadosa síntesis legislativa publicada bajo este título por Elio Gizzi en el número especial de *Amministrazione civile*, Roma, abril-agosto de 1961, dedicado a Cento anni di Amministrazione pubblica. En el mismo volumen ver también y en manera particular el estudio de Luigi Giovenco, “Sobre el Prefetto organo del governo nella provincia”.

<sup>15</sup> Villari, R., *Il sud nella storia d'Italia*, Bari, Laterza, 1961.

<sup>16</sup> Cfr., nuestras observaciones sobre el peligro de una invasión del parlamento en la competencia legislativa de las regiones, según el artículo 127, fracción cuarta, de la constitución en “Ordinamento regionale nel quadro dell'evoluzione costituzionale” en *Studi politici*, enero-marzo de 1958, p. 109 y ss.

<sup>17</sup> Sobre este punto me conforta el parecer de un ilustre estudioso, Crisafulli, quien en su volumen *Le regioni e il governo locale* (bajo el cuidado de G. Maranini, Milano, Comunità, 1965, vol. III, p. 374) afirma: “Hoy, como entonces (1945), diría que sobre el tema de la aplicación del ordenamiento regional reina una cierta confusión de ideas que objetivamente favorece planteamientos y especulaciones políticas interesadas (en el sentido de deteriorar, de pequeña política contingente). En aquel viejo escrito (aparecido en *Nueva Europa* en 1945) hacía referencias a los dos planteamientos posibles de la reivindicación de la autonomía regional: como baluarte defensivo de las libertades y de intereses locales particularistas contra el poder central y también como instrumento de autogobierno de las colectividades locales con función impulsora, especialmente en el campo económico. Observando

ahora la experiencia real de las cuatro regiones con autonomía especial existentes, en el modo en que están reguladas sus funciones en derecho positivo y en el modo en que estas funciones han sido últimamente reducidas por la jurisprudencia constitucional, diría que la primera perspectiva, o sea, la liberal y garantista prevalece concretamente sobre la otra, de amplia iniciativa democrática con amplio radio. Afirmar que la institución de las regiones pueda representar hoy el talismán para sanar tantas plagas o muchas plagas que afligen a la sociedad italiana francamente me parece ceder a la sugestión de las palabras. Aún la vinculación, sobre la que se insiste, entre 'programación' y autonomías regionales plantea una serie de preguntas que merecerían una reflexión adecuada, aunque no se considerara que entre las dos exigencias haya directamente antinomia, recíproca incompatibilidad (y la tesis, tal vez, bajo algunos aspectos, sería de llamar la atención), será lícito cuando menos dudar seriamente de la concreta posibilidad, en el cuadro de las normas constitucionales vigentes, de una efectiva participación de las regiones en la determinación del plan. Mientras tanto, es fácil prever interferencias, más bien, entre competencias regionales y competencias estatales en materia económica, todo en daño de las primeras."

<sup>18</sup> Con sentencia número 37, del 9 de marzo de 1957 (en *Giur. cost.*, 1957, p. 463 y ss.), seguida por otras numerosas sentencias (números 51, 52, 58, 111, 112, 113, 116, 117 y 123 de 1957; 21, 47 de 1959; 31, 32 de 1961, etc.), la corte constitucional consideró que la propia competencia resultara consagrada con toda la claridad posible y sin reservas en la constitución y confirmada por las leyes constitucionales del 9 de febrero de 1948, número 1, y 11 de marzo de 1953, número 1, como también por la ley ordinaria del 11 de marzo de 1953, número 87, y que ella se pusiera como una exigencia lógica antes todavía que como necesidad jurídica, como consecuencia de la unicidad del Estado italiano y del carácter rígido de nuestra constitución. La objeción según la cual la competencia de la alta corte había sido protegida por la naturaleza de la ley constitucional conferida al estatuto siciliano por la ley I.C. del 26 de febrero de 1948, número 2, posterior en el tiempo a la constitución, fue desatendida en consideración al hecho de que el estatuto siciliano no pudo ser "constitucionalizado" con la ley recordada sino como ése se presentaba en aquel momento, es decir, con las modificaciones en él implícitamente introducidas por la constitución que precedentemente había entrado en vigencia. Entre estas modificaciones había también la supresión de la alta corte —por la incompatibilidad de las normas que la reglamentaban con aquellas relativas a la corte constitucional— y su conservación como órgano temporal, en el sentido de la VII disposición transitoria de la constitución. Ya antes, el problema de la alta corte se había tratado, desde octubre de 1955, en debates de la asamblea regional siciliana después de las "declaraciones programáticas" del presidente regional Alessi, quien en la réplica había afirmado su posición en defensa de la alta corte. En diciembre de 1955 y en los primeros meses de 1956 se trató el problema de la compatibilidad entre el cargo de miembro de la corte constitucional y la de miembro de la alta corte (por los jueces Ambrosini, Bracci y Perassi). El 11 de marzo de 1956, el profesor Perassi, presidente de la alta corte y juez constitucional, dirigió una carta al honorable Sturzo (en su calidad de juez decano de la alta corte) en la que declaraba no poder convocar a la alta corte en cuanto a que, con base en el artículo 7 de la ley del 11 de marzo de 1953, número 87, consideraba que sus antiguos cargos de miembro de la alta corte y presidente de ella fueran incompatibles con el nuevo juez constitucional. El 16 de marzo sucesivo le siguió otra, dirigida siempre al honorable Sturzo, por el profesor Mario Bracci, de contenido análogo. El honorable Sturzo se apresuró a comunicar las cartas al presidente de la región, honorable La Loggia, y al presidente del parlamento, honorable Leone. Mientras tanto la asamblea regional había ya elegido (el 14 de

diciembre de 1955) al profesor Scaduto, en substitución del honorable Ambrosini, pero sometiendo la elección misma a condición suspensiva, ya que expresamente había establecido en aquella ocasión que la substitución habría tenido efecto sólo bajo la condición de que la cuestión de la incompatibilidad fuera resuelta en sentido favorable. Era necesario, además, substituir al profesor Filippo Vassalli, quien en el inter había fallecido, en el cargo de miembro de la alta corte y por obstáculos legales no se le podía substituir con un suplente. El honorable Sturzo comunicando la situación al honorable Leone (el 18 de marzo de 1956), pedía la intervención del parlamento en sesión conjunta. La cuestión de la compatibilidad de los cargos, sin embargo, fue resuelta aunque en forma transitoria por la corte constitucional, la que el 3 de mayo de 1956 aprobaba la siguiente deliberación: "La corte constitucional ha apreciado mucho que los jueces Bracci y Perassi hayan evitado resolver personalmente la cuestión de su participación en la alta corte para Sicilia, enviándola, en cambio, temporalmente al parecer de este colegio y declara que, en espera de que sean reglamentadas las relaciones entre la corte constitucional y la alta corte para Sicilia, los jueces Ambrosini, Bracci y Perassi pueden continuar ejerciendo las funciones de miembros de la alta corte para Sicilia." Así, la alta corte pudo reiniciar actividades. Sin embargo, en julio de 1956 el gobierno levantó, por medio del órgano jurídico del Estado, la excepción sobre la competencia de la alta corte después de que entró en funciones la corte constitucional. Las leyes regionales comenzaron a ser impugnadas por el gobierno central ante la corte constitucional y no ya ante la alta corte. Sin embargo, los órganos responsables de la región tomaban una posición contraria. Los tres jueces que eran al mismo tiempo miembros de la alta corte y de la corte constitucional presentaron sus renuncias como miembros de la alta corte. De esta manera resultaron tres vacantes en el cuerpo de los integrantes de la alta corte. En la reapertura de la Asamblea regional, el 25 de septiembre de 1956, el presidente de la asamblea, honorable La Loggia, comunicaba, sin embargo, que después de la renuncia del profesor Ambrosini, tenía lugar la elección del profesor Scaduto en su substitución. Sucesivamente, el 22 de marzo de 1957 se comunicaba a la cámara y al senado la convocatoria para la sesión conjunta del parlamento, para el 4 de abril de 1957 a las 16:30 horas, con la orden del día: "votación para el nombramiento de un miembro efectivo y de un miembro suplente de la alta corte para la región siciliana". En víspera de la sesión conjunta, el 3 de abril de 1957, se realizaba una reunión entre el presidente Leone y algunos jueces de la corte constitucional. Sobre dicha reunión se había distribuido el siguiente comunicado de prensa: "A las 17 horas, el presidente de la cámara, honorable Leone, ha recibido a los jueces de la corte constitucional Azzariti, Perassi, Bracci, y Cassandro, que a nombre de la corte constitucional han expresado la preocupación que con la elección de los jueces de la alta corte siciliana pudiera delinearse un conflicto de excepcional perjuicio para las instituciones del Estado." En la sesión de la tarde, la cámara de diputados, el mismo 3 de abril de 1957, el presidente honorable Leone procedía a la revocación de la sesión conjunta del parlamento con la siguiente declaración: "Informo a la cámara que se me ha hecho llegar la siguiente comunicación por parte del presidente de la república: «Honorable presidente de la cámara de diputados, antes de que las dos cámaras se apresten en sesión conjunta a proceder a la elección de un miembro efectivo y de un suplente de la alta corte siciliana, considero un deber de mi parte reclamar su atención señor presidente sobre algunos problemas de índole constitucional y jurídica que me parecen merecedores de una reflexión atenta y de un más meditado y profundo examen, después de la sentencia número 38 de la corte constitucional. Ésta se ha limitado a afirmar su propia competencia para decidir —como único juez de la legitimidad de las leyes estatales o regionales y de los conflictos de atribución entre el Estado y las regiones o de las regiones entre ellas— sobre cualquier controversia entre el Estado y la región

siciliana que tuviera por objeto tanto las cuestiones de legitimidad constitucional de leyes y reglamentos estatales y regionales como los conflictos de atribución entre el Estado y la región en cuestión. Se debe reconocer que ninguna referencia se ha dado para encontrar en la citada sentencia sobre la cuestión de la competencia jurisdiccional penal de la alta corte; pero no por eso parecería lícito considerar que no sea digno de ser examinado el problema relativo a la admisibilidad de la sobrevivencia de alta corte siciliana como órgano de jurisdicción meramente penal respecto de los delitos realizados por el presidente y por los asesores regionales, según lo previsto por el artículo 26 del estatuto de la región siciliana. Y éste es el primer requisito que se pone. La sentencia de la corte constitucional, en efecto, además de afirmar y rebatir más veces el principio de la unidad de jurisdicción no únicamente 'como dato cierto de nuestro ordenamiento positivo' sino directamente como una 'consecuencia necesaria del ordenamiento constitucional' pone de relieve particular una característica histórica, por así llamarla, de la alta corte siciliana, ahí donde ordena: 'Más que de una competencia especial de la alta corte es necesario hablar de una competencia provisional destinada a desaparecer con la entrada en función de la corte constitucional, como está probado explícitamente por la VII disposición transitoria de la constitución'. Nos encontramos entonces frente a un pronunciamiento del supremo órgano de garantía constitucional, el cual avocándose para sí toda competencia relativa a cuestiones de legitimidad y a conflictos por atribuciones entre el Estado y la región siciliana, afirma también la provisionalidad de las competencias en general atribuidas por el estatuto de la alta corte, refiriéndose implícitamente a las contingencias particulares en las que el estatuto, y con ello la alta corte, tuvieron origen en 1946, cuando no existiendo todavía la constitución se debía todavía, de cualquier modo, resolver los conflictos entre la región y el Estado y asegurar a los miembros de la junta regional una garantía especial de jurisdicción particular. Me parece al menos opinable que tal afirmación solemne de la corte constitucional, acerca de la precariedad *ex origine* de la alta corte siciliana, pueda extenderse legítimamente también a aquella esfera de competencia que la corte no podía detenerse y examinar sólo en cuanto no había sido solicitada. Y por otra parte, para fundamentar y hacer más grave tal duda, ocurre la simple consideración que la jurisprudencia penal de la alta corte siciliana, en cuanto especial, va sujeta a aquella revisión de los órganos especiales de jurisdicción existentes en la fecha del 31 de diciembre de 1947, que era postulada por la VI disposición transitoria y final, dentro de los cinco años desde la entrada en vigencia de la constitución y que no puede considerarse caduca por haberse cumplido el término, dada la clara no perentoriedad del término mismo. Sin considerar después que las características particulares originarias de tal jurisdicción —existentes indudablemente en 1946— podrían considerarse venidas a menos después de la entrada en vigencia de la constitución, cuyo artículo 111 prevé que contra las sentencias y las disposiciones sobre la libertad pronunciadas por órganos ordinarios y especiales es admitido siempre el recurso ante el tribunal de casación por violación de ley. A este propósito, no parece inútil recordar que contrariamente a cuanto sucede para la corte constitucional la cual juzga sobre los títulos de admisión de los propios componentes, la regularidad de los jueces de la alta corte siciliana es acertada por el primer presidente del tribunal de casación. Un segundo requisito debe ser considerado acerca de la oportunidad para reconstruir en este momento el *plenum* del colegio. Por cuanto que se deba y se pueda tener la más segura confianza en la conciencia de la responsabilidad y en el sentido del estado de los miembros de la alta corte siciliana, no se puede excluir la hipótesis de que se podrían presentar situaciones jurídicas o políticas que induzcan a la misma alta corte, con base en el principio de que cada órgano juzgador es ante todo juez de los límites de su propia competencia, a declararse competente sobre materia que la corte constitucional se ha avocado para sí misma. Sería super-

fluo detenerse a poner de relieve cuál perjuicio grave para la estabilidad y el orden de las instituciones de la república podría derivar de un conflicto similar que, como la sentencia de la corte constitucional ha subrayado en la motivación y como es de evidencia objetiva, no encontraría ningún remedio en nuestro ordenamiento. Debo subrayar con sincero gusto que la gravedad del problema y la dificultad práctica para considerar posible la sobrevivencia de la alta corte siciliana sin la intervención de nuevas normas legislativas que configuren diferentemente las atribuciones, han sido advertidas, ya sea por la cámara de diputados en donde en una comisión especial están en curso de examen dos propuestas de ley constitucional que tienen por objeto la reelaboración total de la materia, ya sea por la misma asamblea regional siciliana la que ha tenido que afirmar, en una moción aprobada sobre tal argumento, la propia adhesión al principio de la unidad de jurisdicción constitucional. La iniciativa parlamentaria arriba mencionada y junto con la decisión adoptada por la asamblea regional me inducen a creer que la solución más correcta del problema de la alta corte siciliana puede ser obtenida haciendo más rápido el examen de las dos propuestas de ley constitucional. En esta sede el parlamento sabrá adecuar ciertamente tal solución al espíritu de la constitución y a las exigencias reales de la región y traducirla en ley con la medida necesaria de consensos y con la mayor solicitud. En las presentes condiciones, por las características y las perplejidades a las que esos inducen, consideraría posponer la sesión conjunta fijada para mañana que consentiría el profundo examen de la cuestión de la que he buscado aquí, por parte mía, exponer aunque fuera sumariamente, los elementos y los datos fundamentales. —Del Quirinal, el 3 de abril de 1957— Gronchi.» Luego de eso estuve de acuerdo con el presidente del senado en la decisión de no dar curso a la sesión conjunta de las dos cámaras fijada para las 14:30 de mañana." Análoga comunicación fue hecha el mismo día por el presidente del senado, a quien había llegado copia de la carta del presidente de la república.

El problema de la alta corte siciliana se puede decir que quedó resuelto, de esta manera, en vía de interpretación. De cualquier modo, en donde se considere que la corte siciliana existe todavía (no habiéndose expedido ninguna ley que modifique el estatuto siciliano), ésta no está en condiciones de funcionar por la falta de elección de los miembros. La historia de este suceso merece recordarse por dos motivos: 1) por la importancia objetiva de la abolición virtual de la alta corte para la Sicilia; 2) por la manera incierta y tortuosa por la que se llegó a este resultado probando en forma, aunque muy evidente, lo inadecuado de un sistema político incapaz para llegar a oportunas, leales y responsables actividades legislativas, que ni siquiera hace frente a declarados intereses nacionales realizados y defendidos, si acaso, mediante actividades e intervenciones de otros órganos; en este caso, la corte constitucional y la presidencia de la república.

<sup>19</sup> El estatuto de la región Friuli-Venezia Giulia ha sido aplicado por ley constitucional número 1 del 31 de enero de 1963.

<sup>20</sup> Ver la ley del 24 de diciembre de 1948, número 1465, que prorrogaba (implícitamente) el término de la VIII disposición transitoria constitucional hasta el 20 de octubre de 1949; la ley de 25 de octubre de 1949 número 762 que lo prorrogaba ulteriormente hasta el 31 de diciembre de 1950; al ley del 10 de febrero de 1953, número 62, sobre "constitución y funcionamiento de los órganos regionales"; la ley constitucional del 27 de diciembre de 1963, número 3, que contenía "modificaciones a los artículos 131 y 57 de la constitución" que instituía la región Molise.

<sup>21</sup> En manera óptima P. Barile (*Corso, op. cit.*, p. 169). El instituto del referendo

“servía para cubrir a la Corona, servía para impedir que llegara a la Corona la responsabilidad de los actos realizados por el gobierno. Quien firmaba el referendo asumía por sí solo la responsabilidad, relevando de ella a la Corona. Hoy el artículo 89 constitucional está en contraste con la responsabilidad del presidente, seguramente afirmada por la constitución: la situación puede ser armonizada con la nueva concesión únicamente dando al referendo un valor de control de legitimidad constitucional del acto presidencial; dándole, en cambio, un valor determinante y retrocediendo la firma presidencial a un simple control de legitimidad constitucional cuando el acto es sustancialmente gubernamental. En cada caso, por cierto, son de considerar excluidos del referendo algunos actos presidenciales... y más precisamente: el acto de la admisión presidencial, sus mensajes informales y finalmente los actos realizados como presidente de colegio.”

<sup>22</sup> Ver por ejemplo la rígida disciplina de la materia contenida en la constitución de Estados Unidos (artículo II, sección 3): “El presidente ...podrá en caso *extraordinario* convocar ambas cámaras, o a una de ellas, *en caso de desacuerdo entre las cámaras* sobre la duración de la actualización podrá fijar aquella que le parezca conveniente.”

<sup>23</sup> Una falta de responsabilidad política completa ante las cámaras se daría si el presidente no fuera reelegible (según la propuesta Segni contenida en el mensaje del 17 de septiembre de 1963). Es decir, si la eventual no reelección no constituye una sanción política virtual o efectiva; y si las cámaras no pudieran votar para ponerlo en estado de acusación, que también tiene siempre un contenido de desconfianza política o sólo de desconfianza política, aunque disfrazada.

<sup>24</sup> El *quorum* requerido por la constitución para la elección del presidente evita el peligro de que una minoría unida y compacta imponga su propio candidato a una mayoría dividida (como podría suceder para el presidente federal de la República Alemana de Bonn, según el artículo 54, fracción 6); pero, por otra parte, las últimas elecciones presidenciales han arrojado luz sobre los obstáculos que el *quorum* puede crear al funcionamiento regular de las instituciones constitucionales.