

DERECHO CONSTITUCIONAL Y CIENCIA POLITICA EN ITALIA

Por GIORGIO LOMBARDI

SUMARIO

I. El antiguo constitucionalismo italiano: De la inspiración de la Constitución española de 1812 a las influencias del constitucionalismo de la Restauración (las experiencias francesa e inglesa).—II. La separación de los grandes temas de la independencia nacional y de la autonomía del poder religioso de los problemas del constitucionalismo italiano. La influencia del método dogmático de inspiración alemana. La separación entre Derecho Constitucional y Ciencia Política: Gaetano Mosca y V. E. Orlando.—III. Formalismo y teoría general durante el régimen fascista.—IV. La Constitución republicana y la concretización de la temática constitucional. Significado de la jurisprudencia.—V. La reforma de los estudios universitarios de Ciencias Políticas: ¿Acercamiento o separación?—VI. Las transformaciones de las relaciones sociales y políticas, y el debate sobre las instituciones. Hacia una nueva fase de las relaciones entre Derecho Constitucional y Ciencia Política.

I

En estas líneas, a lo que se aspira básicamente es a poner de manifiesto las convergencias y divergencias entre dos momentos típicos de la experiencia cultural relativa al hecho político. Por un lado, se trata del estudio de los fenómenos que lo caracterizan en el plano de la observación de su desarrollo, y entendidos por lo que son —o por lo que se creen que son—, y, por otro, se trata del análisis del *significado* de esos fenómenos cuando se consideran reglas de conducta, pasando entonces del plano del *ser* al del *deber ser*.

La dificultad de distinguir entre estos dos niveles que, de suyo, no es

pequeña —sobre todo en el marco de las experiencias propias de una sociedad en transformación que actualmente llegan a afectar a sectores jurídicos de la más antigua sedimentación cultural—, adquiere dimensiones notables en el campo de Derecho público y, en modo muy particular, en la órbita del Derecho constitucional.

El objeto de estudio del Derecho constitucional es, ciertamente, el conjunto de los hechos políticos, en su complicado sistema de relaciones y en su significado, pero entendidos desde su propia capacidad y su propia actitud de ofrecer al mismo tiempo reglas de comportamiento a los agentes a quienes los mencionados hechos políticos se refieren. Así se explica que desde esta óptica resulte correcto hacer sinónimas, como sucede en los países de la tradición cultural española, las expresiones *Derecho político* y *Derecho constitucional*. Sinonimia que, por lo demás, también se produce en otros lugares. Por ejemplo, en Italia, en donde si examinamos los orígenes más antiguos del Derecho constitucional, no dejaremos de apreciar las singulares afinidades con este modo de considerar las cosas.

En efecto, la conexión entre «Derecho constitucional» y «política» se puede decir que es constante entre nosotros. La propia expresión Derecho político, traducción literal de la correspondiente designación española de la ciencia de la Constitución, aparece en los albores de nuestro resurgimiento nacional en más de un escrito, y su uso es infrecuente entre los protagonistas del «movimiento por las constituciones», tanto en el reino de Cerdeña (en torno al cual, como se sabe, se desarrolló el proceso de unificación nacional), como en los demás Estados italianos.

El fenómeno habría que explicarlo no sólo por razones de asonancia verbal, sino más bien en virtud de los estrechos vínculos que en los orígenes de nuestro resurgimiento y del constitucionalismo que acompaña las diferentes fases de su evolución, unieron con España a muchos de los protagonistas de nuestro mundo político. A su vez, no se puede olvidar tampoco la influencia que el constitucionalismo español ejerció sobre nuestra opinión pública.

La importancia de la experiencia española en la evolución de nuestro constitucionalismo no ha sido quizá valorada todavía en su auténtico significado, aunque, poco a poco, en los últimos años, se va poniendo de manifiesto su indudable relieve. Baste recordar en este sentido el reciente trabajo de Paola Casana Testore (1), sobre el pensamiento de Giacomo Durando, quien, al tratar las relaciones entre «momento nacional» y «libertad política»,

(1) Cfr. P. CASANA TESTORE: *Giacomo Durando in Esilio (1831-1847)*, con introducción de A. Gil Novales, Turín, 1979.

deja claramente reconocida la deuda de Durando con España —donde por mucho tiempo estuvo desterrado— y con los pensadores y políticos españoles.

En cualquier caso, lo que parece evidente es que la reconstrucción cultural de nuestro constitucionalismo durante el Resurgimiento, debe considerarse (y aquí creo que con razón puedo diferenciar mi punto de vista de las más tradicionales opiniones) en base a la intervención de tres modelos diferentes: *el español, el inglés y el francés*. Aunque la influencia gala aparece notoriamente en el Estatuto Albertino de 1848, que sigue las huellas de la Constitución francesa de 1814, y al que tampoco faltan los influjos de la Constitución belga, es lo cierto que tanto la praxis parlamentaria como la doctrina se encuentran definitivamente condicionadas —hasta el punto de que se podría hablar de una recepción mimética total— por la experiencia inglesa que, sin duda, representaba el modelo institucional más prestigioso en su efectividad, y que, al mismo tiempo, había influido de una manera más decisiva en la formación cultural de la clase política de aquellos años. (Piénsese en la aristocracia ilustrada y en la mejor burguesía del Reino de Cerdeña.)

Es en estas circunstancias en las que, al aludir a las influencias del modelo español, resulta obligado situarse en una fase anterior, y que es precisamente la del origen del movimiento constitucional, que hunde sus raíces en el pensamiento de los «demócratas» del Resurgimiento.

En este sentido, los hechos de 1821 son extraordinariamente esclarecedores. Es entonces cuando comienza a delinearse el dualismo entre el modelo inglés y el español. En el Piamonte de la Restauración, frente a la tendencia de seguir el modelo de la Constitución siciliana de 1812 (que por estar en la órbita del constitucionalismo sajón recogía las simpatías de los moderados, partidarios de un acuerdo con las fuerzas liberal-progresistas; recuérdese a Balbo, a Mangiardi, Ornato y a Santarosa), prevaleció la tendencia de tratar de ver en la Constitución de Cádiz de 1812 el punto de referencia para el nuevo equilibrio político (2). De esta suerte, la Constitución española llegó a promulgarse como Ley del Estado (sí bien con la reserva naturalmente justificada, de «aquellas modificaciones que, por parte de la representación nacional, en unión con Su Majestad el Rey, fueran acordadas») por Carlos Alberto, regente del Reino de Cerdeña, en la proclama del 13 de marzo de 1821. Y aunque sea verdad que los motines constitucio-

(2) M. A. BENEDETTO: *Aspetti del movimento per le Costituzioni in Piemonte durante il Risorgimento*, Turín, 1951, y también E. CROSA: *La concessione dello Statuto*, en *Memoria dell'Istituto giuridico dell'Università di Torino*, Serie II, Mem. XXX.

nales italianos de aquellos años tuvieron, como de todos es sabido, una vida efímera, no es menos cierto que, a partir de ellos, la Constitución española, con todo su complejo orden de valores políticos y culturales, pasó a tener una aureola mítica por la que se vinculó indisolublemente al filón progresista de nuestra experiencia resurgimental. Negar, por tanto, el significado y la importancia del constitucionalismo español y, en general, latino, en nuestro proceso de unificación nacional sería negar lo obvio. Es en el marco del constitucionalismo de la restauración —aunque su relevancia *práctica* no parezca decisiva— desde donde hay que situar y comprender la elección de 1848 del modelo francés como fuente de inspiración del Estatuto Albertino que, aunque con las necesarias adaptaciones, llevaba las decisiones constituyentes hasta límites cercanos al legitimismo y al moderantismo, uniéndolas, a su vez, a supuestos y modalidades de origen inglés.

Asimismo, obligado es constatar una serie de circunstancias cuyo recordatorio me parece esencial. Ante todo, está el hecho —una vez eliminadas del juego político las fuerzas más abiertamente conservadoras— de la afirmación de la clase política moderada, cuyo representante más característico es el conde de Cavour, quien, por medio de un sutil juego de convergencias, supo atraer a su órbita a los exponentes menos apasionados del área progresista (recuérdese, por ejemplo, a Rattazi), a través de las notables vicisitudes de lo que se dio en llamar «connubio».

Nada tiene de particular que el modelo constitucional de esta clase política —que tuvo toda la hegemonía durante todo el período de nuestra unificación nacional— fuera, efectivamente, el constitucionalismo inglés. Pero se trataba de un constitucionalismo filtrado a través de los manuales en lengua francesa. No hay que olvidar que fue un italiano, Pellegrino Rossi, quien dictó en París su propio curso universitario para comentar la Constitución francesa de la época, y no se puede desconocer tampoco la deuda cultural de nuestra doctrina de entonces con nombres como Constant, Hello y, en general, con los doctrinarios de la Monarquía burguesa de la casa de Orleans.

Sobre estas bases surgió una doctrina constitucionalista (nos referimos a la segunda mitad del siglo XIX, a renglón seguido de la Unidad Nacional) que unía al estudio de los datos históricos otros menos directamente utilizables en el plano cultural, y que, junto a consideraciones filosóficas (a menudo vagas y genéricas que se perdían en la metafísica política), descendía también a la simple exégesis de los reglamentos y a la minuciosa descripción de los procedimientos. En definitiva, se trataba de una doctrina caracterizada por una especie de yuxtaposición y de irresuelto acercamiento (más que de una contradicción) entre Derecho y política, entre moralismo y exé-

genesis, entre la enunciación de hechos históricos y su adecuada formulación en el plano de la abstracción, pero a la que le faltaba el conocimiento y la definición adecuada de la autonomía de su objeto de estudio y el propio método de investigación.

II

A raíz de la consecución de la unidad nacional se desprenderían del tronco del pensamiento constitucional los dos grandes problemas que, a lo largo del siglo XIX, habían estado en la base de nuestro Derecho público (3). Me refiero, por un lado, a la autonomía de lo civil con relación a lo religioso (cuya problemática queda absorbida en el Derecho eclesiástico) y, por otro, a la independencia nacional (cuya temática queda subsumida en el Derecho internacional, sobre la base de la que pudiéramos llamar escuela italiana, forjada en el principio de la nacionalidad, tal y como fue elaborado por Pasquale Stanislao Mancini). Con ello, la doctrina constitucionalista abandonaría también el terreno de sus originarias formulaciones (que era el típico de la dialéctica política) y entraría en una situación de incertidumbre, definida por la opción entre la exégesis de las normas y la mera descripción de la crónica.

Fue ése, exactamente, el momento en el que se reivindica la autonomía del Derecho constitucional, y en el que se defiende su separación del estudio de la política, interpretada como una simple descripción de relaciones. Ocioso es indicar la importancia que en esta *actio finium regundorum* adquiere la corriente pandectista que, en esos momentos, gozaba de su mayor esplendor en los estudios jurídicos universitarios.

A fin de cuentas se trata de un movimiento paralelo al que se produce con la separación del Derecho administrativo de la Economía política y de la Ciencia de la Administración (recuperada como tal solamente en estos últimos años, después de un eclipse de más de medio siglo) y que tiene también su punto de referencia, y su explicación más sencilla, en la enorme influencia cultural y en el gran predicamento de la doctrina germánica. (Esta influencia alemana acaso pudiera explicarse como un efecto colateral de la propia política exterior italiana que, si por motivos de la unificación, continuó siendo antiaustríaca, cambió de sesgo en relación con los imperios centrales después de su ruptura con la Francia de Napoleón III y tras la alianza con la Prusia de Bismarck.)

(3) Cfr. G. LOMBARDI: *Il principio di Nazionalità nelle trasformazioni costituzionali dello Stato*, Turin, 1979, pág. 2.

Fuere por lo que fuere, lo indudable es que la doctrina pandectista germánica, que había ya penetrado en los sectores más importantes de la enseñanza jurídica de entonces, es decir, en el campo civilista y romanista, se asienta también en el estudio del Derecho público.

El punto de inflexión histórica del cambio, como es de sobra conocido, lo representa Vittorio Emanuele Orlando. En su trabajo de 8 de enero de 1889, y que como preludeo a sus Cursos de Derecho administrativo y constitucional fue leído en la Universidad de Palermo, hace ya casi un siglo, con el título *Los criterios técnicos para la reconstrucción jurídica del Derecho público*, sigue las pautas establecidas en otros estudios anteriores, que fueron también preludios a los Cursos de Módena (4 de diciembre de 1885, titulado *Orden jurídico y orden político*) y Messina (12 de diciembre de 1886, que significativamente se refiere a *La necesidad de una reconstrucción jurídica del Derecho constitucional*). En todos ellos se afirma rotundamente la distinción entre el Derecho constitucional y lo que más adelante se llamará «Ciencia de la política», a la vez que se reivindica la autonomía del Derecho constitucional a través de la afirmación de la primacía del momento jurídico como objeto y razón de su estudio, con la consiguiente proclamación para el mismo del método propio de las otras ramas de la jurisprudencia como único medio válido para la reconstrucción de sus institutos.

Que se trataba de un cambio definitivo lo demuestra el hecho de la propia evolución de la enseñanza de las cátedras universitarias. Gradualmente los estudios que seguían orientaciones diferentes a las marcadas por Orlando (cuyos criterios se impusieron de un modo amplio y autoritario) no tuvieron continuación y los trabajos histórico-políticos entraron en una fase netamente regresiva.

Si tomamos como ejemplo uno de los grandes temas de la época, como es el de la teoría de los gobiernos parlamentarios, nos encontraremos con trabajos de distinto cariz. Por un lado, está la obra de Orlando (*Estudios jurídicos sobre el Gobierno Parlamentario*, en «Archivo Jurídico», 1886), de carácter jurídico, y, por otro, las obras de orientación *politicológica* de Angelo Mairona (*Del parlamentarismo: males, causas y remedios*, Roma, 1885) y de Gaetano Mosca (*La teoría de los Gobiernos y el Gobierno parlamentario*, Turín, 1885). Se trata también de dos sicilianos que realizan innovadoras y estimulantes investigaciones. Sin embargo, la tendencia que se afirma, se impone y prevalece es la del primero y no la de los segundos.

Prácticamente la orientación *politicológica*, en los estudios constitucionales, quedó reducida a la enseñanza turinesa de Gaetano Mosca que, paulatinamente, fue perdiendo esplendor y autoridad.

Sería en la misma Universidad de Turín donde, después de la enseñanza de Arangio Ruiz, ocupa la cátedra de Gaetano Mosca un hombre que, acaso por ser discípulo de Francesco Ruffini, vuelve a mostrar una fina sensibilidad hacia el método y los hechos históricos. Me refiero a Emilio Crosa. Tras él nuevamente un jurista de relieve, como Franco Pierandrei, será quien enseñe desde el mismo estrado donde lo hiciera Mosca. Se trata de uno de los pocos juristas italianos que, quizá por su profunda formación germánica, supo sustraerse a la influencia oprimente y avasalladora de los epígonos de Kelsen. En cualquier caso, la lección de Gaetano Mosca no fue nunca olvidada del todo. Filtrada por la experiencia inglesa, reaparece en Alessandro Passerin d'Entreves y, a través de los estudios de filósofos del Derecho se continúa hacia los años sesenta en una serie de autores que volverán a dar vida y vigor, en unión de investigaciones politicológicas americanas e inglesas, a la escuela italiana de Ciencia política. ¿Cómo no recordar en este orden de ideas el éxito obtenido en el mundo sajón por la obra de Gaetano Mosca?. Y en un nivel distinto, y con los matices necesarios, ¿cómo no mencionar la incidencia del pensamiento de Pareto y los trabajos de un estudioso de la escuela de Turín, aunque de origen alemán, como Roberto Michels?

Sin embargo, la afirmación rotunda de la orientación metodológica de la escuela de Orlando no dejaba en Italia espacios suficientes ni cómodos a otras orientaciones. Algún ámbito residual continuaría aún ocupado por estudios de historia constitucional (piénsese, por ejemplo, en el ya citado Emilio Crosa, en un Giuseppe Maranini, en un Ferruccio Pergolesi, de los que hablaremos más adelante al ocuparnos del significado de su obra), pero los viejos planteamientos, en términos generales, ya no se reproducen.

Como consecuencia de la división entre el método técnico-jurídico y el histórico-político se genera en Italia la extinción progresiva de los estudios de Ciencia política. El fenómeno es tan profundo y decisivo que cuando el heredero de una noble tradición resurgimental, Alfieri di Sostegno, dio vida en Florencia a la primera Facultad Italiana de Ciencias Políticas, la cultura oficial se encargó de imprimir a esas enseñanzas (si bien el hecho se produjo en el período fascista) un carácter jurídico-administrativo (aunque con integraciones de materias históricas y económicas). De este modo los estudios de «ciencia política» propiamente dichos resultaban excluidos o despectivamente marginados. La orientación filosófica y dogmática de la teoría del Estado y el tratamiento marginal de la enseñanza de la sociología determinarían el aislamiento de ambas disciplinas de las más profundas corrientes de pensamiento europeas y norteamericanas, impidiendo así todo posible desarrollo de las mismas.

No deja de tener interés el señalar que el ocaso, primero, y después el largo eclipse de los estudios de Ciencia política en Italia tienen su origen en un doble y contrapuesto movimiento de ideas que, a la postre, resultan convergentes. Me refiero, por un lado, al fascismo y, por otro, al idealismo. Y no se trata sólo del idealismo del régimen, el de Giovanni Gentile, por ejemplo, sino también del idealismo de la oposición, el orlado de historicidad, el de Benedetto Croce, destinado a proyectar su propia hegemonía más allá de los años cincuenta.

Tanto el fascismo como el idealismo representan los aspectos de dos corrientes que convergen a la hora de aplastar, impedir y anular cualquier espacio para los estudios de Ciencia política, tal y como dichos estudios habrían de desarrollarse en los países gobernados con sistemas democráticos. Ciertamente, las responsabilidades del idealismo, y muy en especial el de la escuela de Croce, son grandes si se tiene en cuenta que su permanencia en la vida cultural italiana por más de un decenio, después de tener vigencia las nuevas instituciones constitucionales, ha servido para mantener esquemas típicos de la mentalidad académica anterior, y para impedir el inicio de los estudios de Ciencia política y sociología en Italia, una vez producida la liberación del fascismo y la aprobación de la Constitución republicana. Sin embargo, no es este el tema que por el momento nos interesa.

III

Más importante nos parece, en cambio, observar el desarrollo de los estudios constitucionales a lo largo del período fascista.

Para empezar hay que indicar que durante esta etapa la tendencia de aplicación de los esquemas pandectistas se acentúa, de manera que mientras los autores más mediocres se limitaron a cubrir sus pobres aportaciones intelectuales con retóricas exaltaciones al régimen político, los estudiosos más notables y de mayor mérito buscaron en el método dogmático y en el estudio de la teoría general del Derecho un sólido refugio para salvar la dignidad de su vocación científica, sin tener que caer en la exaltación acrítica del sistema. Se creó de este modo una forma inteligente y consabida de evasión que, en ocasiones, resultó hasta de «fronda», entendiéndola como una casi oposición política y cultural.

La misma obra de Santi Romano —el más importante constitucionalista del período que tuvo cargos y recibió honores del régimen fascista— quedó, en cuanto obra científica, inmune de la adhesión servil. Formado

en la escuela de Vittorio Emanuele Orlando, Santi Romano, a través de su peculiar elaboración de las doctrinas constitucionalistas, atento siempre al hecho positivo y sin abandonar los supuestos normativos, representó un raro ejemplo de riguroso respeto a la dignidad de la cátedra.

Fue en esa atmósfera en la que se movieron precisamente los autores que en aquellos años realizaban su formación como estudiosos y que se encontraron luego, en primera fila —sin necesidad de rápidas y sospechosas conversiones—, con la obligación de interpretar la Constitución republicana y reconstruir nuestro Derecho constitucional democrático.

En su escrito de homenaje a Franco Pierandrei, el constitucionalista turinés, prematuramente fallecido, Leopoldo Elia (4) ha descrito con singular agudeza la atmósfera de aquellos años que vio florecer y desarrollarse, bien desde el punto de vista del estudio de Derecho comparado, bien desde el punto de vista de las investigaciones de teoría general, toda una literatura política de «fronda» cuyas contribuciones desde esta óptica merecen un serio y detenido estudio.

De este modo, cuando finalizó la trágica vicisitud de la guerra, y cuando una vez reconquistadas a duro precio las propias libertades el pueblo italiano se dio una nueva Constitución, aquella generación de juristas supo responder a la cita que la historia determinaba, participando, ora desde los bancos de la Asamblea Constituyente, ora desde las estradas de la cátedra, en la renovación del Derecho constitucional.

IV

La presencia de una nueva Constitución da siempre origen a transformaciones importantes en el estudio del Derecho constitucional. Transformaciones que afectan tanto a los problemas como al método y a los propios fines de la materia objeto de análisis.

Ahora bien, siendo esto cierto, no lo es menos que en el tránsito de una etapa a otra no dejan de producirse incertidumbres y confusiones. Las costumbres mentales, los hábitos metodológicos, la pereza para discernir entre lo realmente nuevo y lo que sólo tiene apariencias de tal, la incapacidad y la falta de esfuerzos conscientes para descubrir el sentido de las innovaciones normativas y su repercusión en el nuevo texto constitucional

(4) F. PIERANDREI: *Scritti di Diritto costituzionale*, Turín, 1965. Introducción de L. Elia, págs. XVI-XV.

constituyen otros tantos problemas a los que tuvo que hacer frente nuestro Derecho constitucional.

En cualquier caso, se trata de un período interesante, presidido por una fuerte tensión innovadora y en la que participan autores cuyos intereses científicos no se desarrollan solamente en la órbita estricta del Derecho constitucional (5). Baste recordar a nombres como Piero Calamandrei, Salvatore Pugliatti, Giuseppe Grosso, etc.

En el cúmulo de cuestiones que entonces se suscitan, la atención habría de concentrarse básicamente en el grado de operatividad que era necesario reconocer a los preceptos de la nueva Constitución con relación a las leyes anteriores. Frente a quienes estimaban que la Constitución no representaba más que un mero conjunto de proposiciones, cuya operatividad sólo sería efectiva en la medida que fueran desarrolladas por el futuro legislador, se situaron los juristas (en su mayoría jóvenes, formados durante el fascismo, en aquellos trabajos de atmósfera de «fronda» a la que antes aludía) que reivindicaban la inmediata *aplicación* (y, por, tanto, la *efectividad*) de la Constitución, como manifestación de un «garantismo» superior expresado en términos normativos.

(5) De P. CALAMANDREI cfr.: *Il funzionamento della Corte Costituzionale*, en *La politica parlamentare*, 1949, pág. 97; *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padua, 1950; *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, en «Riv. Giur. del Lavoro», 1952, II, pág. 890; *L'ostruzionismo di maggioranza*, en «Il Ponte», 1953, págs. 129, 274 y 433; *Il supremo collegio garante della costituzione*, en *La politica parlamentare*, 1975, pág. 75; *Viva vox constitutionis*, en «Il Ponte», 1955, pág. 809; *Sulla nozione di manifesta infondatezza*, en «Riv. Ital. per le Scienze Giuridiche», 1955-1956, pág. 203; *Corte Costituzionale e Autorità giudiziaria*, en «Riv. Dir. Proc.», 1956, I, pág. 7; *La prima sentenza della Corte Costituzionale*, en «Riv. di Diritto Processuale», IV, 489; *La Costituzione e le leggi per attuarla*, en *Dieci anni dopo*, Bari, 1956, pág. 209. De S. PUGLIATTI, cfr.: *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, en «Riv. Giuridica del Lavoro», 1949-1950, I, pág. 189; *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera* (1952), en «Atti III Congr. Naz. di Diritto Agrario», Milán, 1954, pág. 46; *Proprietà e lavoro nell'impresa*, en «Riv. Giur. del Lavoro», 1954, I, pág. 135; *L'attività legislativa della Regione Siciliana*, en «Atti I Congr. Studi Regionali» (1954), Padua, 1955, pág. 67. De G. GROSSO, cfr.: *Premesse alla interpretazione della impostazione costituzionale della proprietà*, en «Riv. di Diritto Agrario», 1947, I, pág. 241; *Il diritto di sciopero e l'intercessio dei tribuni della plebe*, en «Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche», 1952-1953, I, página 397; *Variazioni sulla legge e sul'illegalismo*, en «Jus», 1956 pág. 454; *I controlli di merito e l'art. 130 della Costituzione*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1961, pág. 3; *La provincia nell'ordinamento regionale*, en «Rivista delle Provincie», 1963, pág. 470; *Osservazioni sui disegni di legge per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*, en «Rivista delle Provincie», 1964, pág. 161; *Note sull' autonomia locale*, en *Scritti in memoria di Carlo Esposito*, Padua, 1972, I, pág. 391.

Se reprodujeron de esta suerte, entre nosotros, las disputas tenidas en Alemania en el marco de la Constitución de Weimar, entre quienes consideraban a la Constitución como Derecho positivo y con fuerza coactiva propia, y quienes entendían, desvalorizando y disolviendo su propio significado, que se trataba de un simple conjunto de normas programáticas y fórmulas de compromiso. (En este sentido, y aunque sólo sea *per incidens*, no estará de más que recordemos aquí la feliz solución que al problema se ha dado en la nueva Constitución española en su art. 53.)

Como había sucedido en Alemania también en Italia fueron muchos los que pretendieron interpretar la Constitución a tenor de las normas que le precedieron en el tiempo (por lo demás, normas de muy distinta inspiración ideológica), en lugar de ser las normas ordinarias las que se interpretasen en base a la Constitución. Sin embargo, la tendencia a otorgar una mayor efectividad al texto constitucional fue cada vez en aumento, caracterizando y presidiendo la evolución posterior. En este contexto se hace necesario recordar, entre otros autores, los nombres de Esposito, Calamandrei, Crisafulli, Pierandrei, Lavagna (6). La primera sentencia de la Corte Constitucional, en 1956, avalaría con su autoridad de una manera definitiva las tesis más conscientes y avanzadas.

De todas formas la entrada en vigor de una Constitución, particularmente cuando se trata de una Constitución rígida, exige, para lograr su plena eficacia institucional, el establecimiento de los instrumentos de garantía. Desde esta óptica, el retraso en la formación de la Corte Constitucional italiana es un factor que no puede desconocerse. Desde 1948, en que entra en vigor la Constitución, hasta 1956, en que celebra la primera sesión la Corte Constitucional, pasaron casi dos lustros; esto es, un lapso de tiem-

(6) Cfr. CALAMANDREI: *La Costituzione della Repubblica italiana*, en «Montecitorio», 1948, núm. 7, pág. 1; núms. 2-3, pág. 9; núm. 8, pág. 9; 1949, núm. 1, pág. 13; ESPOSITO: *La Costituzione italiana. Saggi*, Padua, 1954; CRISAFULLI: *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milán, 1952; PIERANDREI: *La Constitution de la République italienne*, en «Revue du Droit Public et de la Science Politique», 1948, número 3, pág. 347; *L'interpretazione della Costituzione*, en «Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi», Milán, 1952, pág. 457; *La Corte Costituzionale e le «modificazioni tacite» della Costituzione*, en «Il Foro Padano», 1951, IV, 185; *Le decisioni degli organi della «giustizia costituzionale» (Natura, efficacia, esecuzione)*, en «Riv. Italiana per le Scienze Giuridiche», 1954, I, pág. 101; LAVAGNA: *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1 gennaio 1948 al 31 dicembre 1950*, en «Riv. Trimestrale di Diritto Pubblico», 1951, págs. 170 y 429; 1952, pág. 944; *Note esegetiche dell'art. 111, 2.º comma della costituzione*, en «Il Foro Amministrativo», 1949, II, 1, pág. 123; *Sulla possibilità di riproporre in Cassazione le questioni di legittimità costituzionale*, en «Foro Italiano», 1961, I, pág. 471.

po lo suficientemente amplio para ser tenido en cuenta. Aparte de otras significaciones, su influencia fue importante en la propia configuración de los estudios de Derecho constitucional en ese período, muy distantes en los temas y en las formas de conocimiento que se desarrollarían más tarde. Salvo algunas aportaciones decisivas de Esposito, de Crisafulli, de Pierandrei o de Mortati, los temas continuaron siendo los tradicionalmente clásicos. Por lo general, se asiste a una reelaboración de manuales y a la realización con mayor o menor fortuna de comentarios sistemáticos a la Constitución.

La instauración de la Corte Constitucional implica un cambio importantísimo. Los institutos constitucionales recibirían con ella el insustituible toque vivificador que supone el planteamiento y la verificación judicial. El derecho teórico y abstracto, y que podría definirse como «el deber ser de la materia política», adquiere de este modo una correcta positividad, convirtiéndose en derecho jurisprudencial. En lugar del estudio de los grandes sistemas, el lógico desarrollo se encaminará al estudio y al planteamiento de los problemas concretos. Procediendo desde el análisis de los problemas concretos, y usando la expresión de Viehweg, la *sistemática* se convierte en tópica.

No se comprendería, por tanto, el desarrollo de nuestro Derecho constitucional sin tener en cuenta a la Corte Constitucional, y sin seguir la evolución de su jurisprudencia. En el estudio de la nueva institución sobresaldrán las obras de un Pierandrei y un Cappelletti, o las más cercanas en el tiempo de Crisafulli, Sandulli y Modugno (7). Por otra parte, son los más notables constitucionalistas quienes siguen paciente y atentamente, con sugerencias a veces geniales, las decisiones y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

V

No obstante, y a medida que el Derecho constitucional se va positivizando se abrirán campos nuevos y surgirán otros interrogantes que darán pábulo a un vigoroso relanzamiento de la Ciencia política.

(7) CAPPELLETTI: *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, Milán, 1955; *La pregiudizialità costituzionale nell' processo civile*, Milán, 1957; PIERANDREI: *Corte Costituzionale*, Milán, 1961 (en «Enciclopedia del Diritto», vol. X); CRISAFULLI: *Lezioni sulla giustizia costituzionale*, 1968; SANDULLI: *La giustizia costituzionale in Italia*, Milán, 1961; *Il giudizio sulle leggi. La cognizione della Corte Costituzionale e i suoi limiti*, Milán, 1967; MODUGNO: *Riflessioni interlocutorie sull' autonomia del giudizio costituzionale*, en «Rassegna di Diritto Pubblico», 1966, I, pág. 221, y *L'invalidità della legge*, Milán, 1970.

La reforma de la Facultad de Ciencias Políticas se produce adecuando su organización a las experiencias europeas y norteamericanas. Se soslaya el estudio de la doctrina del Estado y se desarrollan importantes trabajos de Ciencia y Filosofía política. En este sentido, a los nombres de un Norberto Bobbio o de un Alessandro Passerin d'Entreves, sucederán los de otros muchos pertenecientes a las generaciones más jóvenes. Sin pretensión de ser exhaustivos, y por citar sólo algunos de ellos, cabría recordar a Sartori, Sergio Cotta, Pietro Piovani, Giorgio Galli, Paolo Ferneti, Giuliano Urbani, o aquellos cuyo trabajo científico opera en el campo más estrictamente sociológico como Pizzorno, Filippo Barbano o Archille Ardigò. Serán ellos quienes ocupen los espacios abandonados por los constitucionalistas, y cuyo vacío sólo pretendieron llenar algunos de los defensores del método histórico-político en el estudio del Derecho constitucional, como es el caso, por ejemplo, de un Giuseppe Maranini o de un Ferruccio Pergolesi.

De esta suerte, una serie de temas clásicos del Derecho constitucional, tras el abandono de los juristas, pasarán a engrosar el patrimonio de los especialistas en Ciencia política. Me refiero, por ejemplo, a los temas relativos a los partidos, al Parlamento o al sistema político, donde no quiero dejar de recordar los meritorios trabajos de Giorgio Galli y Paolo Ferneti. Otro tanto cabe indicar de las cuestiones alusivas a las relaciones entre mayoría y oposición, a las elecciones, a los problemas del pluralismo y la democracia y a las formas de gobierno. [A este respecto, y con particular referencia a las formas de gobierno, fue Norberto Bobbio (8) quien desarrolló hace pocos años un curso universitario ejemplar.]

Llegamos así a un Derecho constitucional que ha limitado y estrechado notablemente sus fronteras. En su ámbito quedarán, no obstante, una serie de materias, como son la alusiva a las relaciones entre los distintos ordenamientos, la materia de las fuentes —en la que sobresalen los trabajos de La Pergola, Crisafulli, Sandulli y Spagna Musso—, la materia de la organización y de las situaciones subjetivas y, en ciertos aspectos, el problema de las estructuras parlamentarias.

Mención especial merecería la cuestión de las regiones, motivada por el nuevo tipo de descentralización político-institucional, previsto en la Constitución, pero que se produjo con veinte años de retraso a la aprobación del texto constitucional. Aparte de algunas serias y rigurosas aportaciones, entre las que cabría citar por todas la obra de Livio Paladin (9), el tema

(8) BOBBIO: *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Anno Accademico 1975-1976, Turín, 1976.

(9) PALADIN: *Diritto regionale*, Padua, 1979.

de las regiones ha dado lugar a una abigarrada producción en la que se da rienda suelta a las reivindicaciones, al «mesianismo» y a la retórica, y en la que aún actualmente, en una situación relativamente menos enfática (10), se puede apreciar una sorprendente limitación de perspectivas y de dimensiones culturales, con la excepción, como es obvio, de algunos trabajos, entre los que merece destacar los de Franco Levi (11).

VI

Acabamos de referirnos a las cuestiones que simbolizan los principales puntos de referencia de los estudios constitucionales y de Ciencia política en Italia, después de la entrada en vigor de la Constitución. En un primer momento, el gran tema a discutir sería el de la naturaleza jurídica de las normas constitucionales, o lo que es lo mismo, el problema de la efectividad de la nueva Carta Fundamental y de su prevalencia sobre las leyes ordinarias anteriores a la misma. Sucesivamente la atención de la doctrina va a centrarse en las formas y procedimientos a través de los cuales se consigue esa efectividad de las normas constitucionales en el marco de la Corte Constitucional. De este modo se profundiza el estudio de las garantías al tiempo que se analizan la naturaleza, el funcionamiento y los efectos de las decisiones de la Corte Constitucional desde la óptica de la problemática clásica del proceso, referida ahora al proceso constitucional. Fundamentales en este contexto resultan —además de las aportaciones de constitucionalistas como Franco Pierandrei y Vezio Crisafulli— los trabajos de procesalistas como Piero Calamandrei y su más brillante discípulo Mauro Cappelletti.

Por otra parte, es la misma doctrina quien, tomando como punto de partida la jurisprudencia de la Corte Constitucional, efectuará un replanteamiento de las concepciones tradicionales difundidas entre los tratadistas sobre el Derecho constitucional. En términos generales se puede afirmar que bajo el magisterio de Carlos Esposito, acaso el más sagaz constitucionalista italiano de la posguerra, y a través de las *notas* y *comentarios* a las sentencias de la Corte Constitucional, estudiosos de las más diversas ten-

(10) PIZZETTI: *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milán, 1979.

(11) LEVI: *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Milán, 1975 y *Studi sull' Amministrazione Regionale e locale*, Turín, 1979.

dencias científicas y políticas *revisan* prácticamente todo nuestro Derecho constitucional.

Materias como las relativas a las situaciones subjetivas (desde el principio de igualdad a los diferentes derechos de libertad) y a los principios de organización (incluyendo en ellos las autonomías regionales) y, sobre todo, la problemática de las fuentes, encontrarán en una generación de estudiosos, dueña del método y particularmente atenta al fenómeno jurídico, una valoración crítica, nueva y original, que se produce además en un singular equilibrio entre la técnica jurídica y el conocimiento de las relaciones políticas e institucionales.

Por lo demás, como ya hemos indicado, la atención de los constitucionalistas se aparta de una serie de temas clásicos como serían, por ejemplo, el de poder, el de la clase política, el de los partidos o el de los sindicatos. Quizá la única excepción a esta regla general la constituyó entonces la enseñanza de Giuseppe Maranini, en la cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Políticas de Florencia. Es precisamente sobre esos temas abandonados por los constitucionalistas sobre los que se concentrará la atención de los renovados estudios de Sociología y de Ciencia política en Italia.

Y he aquí la cuestión: ¿se trata de una delimitación de campos definitiva en la que ya no cabe la vuelta atrás? A mi entender, la respuesta a este interrogante tiene que ser forzosamente negativa. Sobre todo, en los últimos años se están produciendo una serie de síntomas que hacen pensar en una renovada convergencia de temas y problemas. A este respecto no se puede olvidar que existen una serie de hechos políticos que, dada su importancia, no podrían dejar de tener también decisivas repercusiones a nivel científico.

Para empezar, está el hecho, extraordinariamente relevante, de la inserción de un partido de izquierdas en las estructuras y responsabilidades de gobierno. Me refiero al Partido Socialista Italiano que, aunque no sea ciertamente el que posea una estructura más poderosa en número de afiliados y votantes, sí se encuentra, sin embargo, entre los más representativos por su tradición histórica y por el significado de su acción política. A su vez, y junto a este hecho, hay que señalar la preponderancia que paralelamente se produjo de los sectores más avanzados —verdaderos agentes del cambio político— en el seno del mayor partido italiano: la Democracia Cristiana.

El cambio de orientación política determina, ante todo, que con él comience a periclitarse la tendencia a interpretar en sentido marcadamente conservador la parte de la Constitución relativa a las relaciones económicas. Baste mencionar a este respecto las tesis que en los años cincuenta

sostuvieron Esposito y Mazziotti (12). Es cierto que ya en el período de gobierno centrista la disciplina de la economía había ido poco a poco alejándose de los esquemas de la economía de mercado (a la que se tributaban homenajes prevalentemente verbales) para encaminarse hacia formas de tipo mixto (en este sentido, es particularmente significativa la cuestión bien conocida de las participaciones estatales). Sin embargo, la novedad ahora estará representada por la programación económica. Ante ella los constitucionalistas captarán con acierto y sabrán comprender en sus exactas dimensiones los nuevos y fructuosos horizontes que, desde el punto de vista científico, se abren ante sus ojos.

Por un lado, la Ley de planificación en la teoría de las fuentes y los problemas constitucionales que la planificación conlleva, y por otro lado, el análisis de las tendencias que surgen sobre el «gobierno de la economía», constituirán los argumentos más significativos y relevantes sobre los que versarán los trabajos de una serie de estudiosos. Las obras de Alberto Predieri, de Giuliano Amato, de Augusto Barbera (juristas pertenecientes todos a la izquierda) (13), marcan un distanciamiento y una separación radical en relación a los estudios que sobre Derecho de la economía se habían realizado y difundido en la década de los cincuenta.

Probablemente el dato más sugestivo e interesante de este momento cultural lo constituya el estrecho contacto entre los juristas más sensibles a las razones del cambio (un papel decisivo es el que juega en esta línea Massimo Severo Giannini y los numerosos autores que se inspiran en su pensamiento) y los economistas.

Son en verdad los economistas (Paolo Sylos Labin, Francesco Forte, Caffé, Spaventa, Napoleoni y muchos más) quienes en estos momentos asumen una posición central en el debate cultural y político. De ellos proceden indicaciones y reflexiones que, por un lado, se prolongan y encuentran posterior desarrollo en los estudios jurídicos y, por otro lado, constituyen otros tantos puntos de partida para el análisis de los politólogos sobre las transformaciones del sistema.

Se trata de un cuadro cultural, tal y como nosotros lo vemos, viva y ampliamente articulado, en el que surgen puntos interdisciplinarios que aisladamente se desarrollan y conjuntamente se recomponen, y en cuyos enlaces y entrecruzamientos es notable la deuda cultural de los juristas hacia

(12) ESPOSITO: *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, en *La Costituzione italiana*, Saggi, Padua, 1954, pág. 181; y MAZZIOTTI: *Il diritto del lavoro*, Milán, 1956.

(13) PREDIERI: *Pianificazione e Costituzione*, Milán, 1963; AMATO: *El Governo dell'Economia*, Bolonia, 1974; BARBERA: *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milán, 1968.

otras disciplinas. Piénsese, por ejemplo, en los trabajos del filósofo del Derecho Giovanni Farello sobre las ideologías del Derecho sindical, o en los estudios de Savino Cassese sobre el Derecho de la economía. Ni que decir tiene que, en estas circunstancias, el Derecho constitucional se verá sometido a un proceso de desarrollo en el que se generará poco a poco la superación del formalismo y el tecnicismo tradicionales.

Un nuevo clima político condiciona, por tanto, unas nuevas perspectivas científicas. La afirmación del poder sindical, por ejemplo, ¿cómo no iba a obligar a pensar en el significado constitucional del Estatuto de los Trabajadores y en el relieve que la doctrina del Derecho del trabajo adquiere en los estudios del Derecho constitucional? A su vez, el momento de la contestación estudiantil y su consiguiente repercusión en la sociedad civil constituirían los indicios y representarían los primeros síntomas de acercamiento de los estudios jurídicos a los de la Ciencia política.

En las presentes circunstancias el problema central pasa a ser el de la desarticulación del poder. Ante él, los juristas, sensibles siempre a los cambios (e incluso a la mínima señal de cambio), perciben muy pronto los nexos y conexiones de la nueva situación con la estructura y actuación de las nuevas fuerzas políticas. Asistimos entonces a un doble fenómeno que conviene matizar: por un lado, se tiende a primar la efectividad sobre la legalidad (lo que no podía suceder de otra manera cuando lo que se buscan nuevos horizontes y formas de poder), y por otro lado, se tiende a minusvalorar el significado «garantizador» de muchas normas e institutos constitucionales, favoreciendo, en base a interpretaciones interesadas, los aspectos que se consideran más idóneos a las finalidades políticas del operador jurídico.

En este orden de ideas adquieren enorme importancia las aportaciones procedentes de diferentes disciplinas. Fundamentales, por ejemplo, resultan las contribuciones de los tratadistas del Derecho del trabajo (Mancini, Giugni, Smuraglia), cuya repercusión es más que notable en los estudios más específicamente constitucionales (14).

Los criterios y actuaciones en nombre de la efectividad se generalizan de tal forma que la propia Corte Constitucional se pliega a ellos en algunas decisiones, como las que afectan al tema de la huelga y, más precisamente, de la huelga política. A mi modo de ver se trata de un movimiento tan amplio, tan generalizado y profundo que si no supone una verdadera y propia «modificación tácita» de la Constitución, constituye algo que anda muy cerca de serlo.

(14) MANCINI: *Costituzione e movimento operario*, Bologna, 1976.

No obstante —y aquí se muestra palpablemente cómo a pesar de todo las Constituciones siguen teniendo un indudable valor de integración y de legitimación de las categorías políticas— serán los mismos autores los que, después de haber superado en términos de efectividad el dato normativo, se preocuparán por encontrar con sutiles argumentos —y en ocasiones curialescos— justificaciones a las modificaciones que las fuerzas sindicales determinan en el plan general de los equilibrios constitucionales. Esto es verdad hasta el punto de presentarse con respetuosa desconfianza y recelo la función del sindicato en la transformación del sistema político, tal y como la precisara en su día Sergio Fois (15).

Así las cosas, el nuevo problema de la desarticulación del poder —y a este respecto no quisiera olvidar el importante estudio del romanista Pierangelo Catalano sobre el poder negativo (16)— no sólo no ha impedido, sino que incluso ha promovido la temática alusiva a las situaciones jurídicas. Desde esta óptica es importante recordar que debemos a los civilistas y a los tratadistas del Derecho mercantil [citemos por todos el nombre de Galgano (17)] un análisis y un ahondamiento meritorios de la problemática de la «constitución económica» de la sociedad civil. Es verdad que la revisión de las doctrinas tradicionales sobre la propiedad y la iniciativa económica se ha llegado a situar en unas posiciones extremas, desde las cuales los elementos de garantía de la Constitución se presentan como un obstáculo para la superación de las formas políticas y de las estructuras de la sociedad, entendiéndola a la Constitución misma como un instrumento para la reproducción de la fuerza-trabajo (18), directamente vinculado a los sistemas de explotación burgueses.

Ahora bien: ¿cómo podría eliminarse en una Constitución como la italiana el núcleo esencial de los derechos y de las instituciones de garantía? Nada tiene de particular que sean muchos los autores actualmente preocupados por el tema de las garantías, que está en la base histórica del constitucionalismo. Lo que significa que se está operando en estos momentos la apertura de una nueva fase de reflexión y de renovación en la que cabría situar también los trabajos llamados de «ingeniería constitucional».

La experiencia histórica que, en una rápida síntesis, acabamos de re-

(15) FOIS: *Sindacati e sistema politico*, Milán, 1978.

(16) P. CATALANO: *Diritti di libertà e potere negativo (Note per l'interpretazione dell'art. 40 della Costituzione nella prospettiva storica)*, en «Studi in memoria di Carlo Esposito», Padua, 1972-1974, vol. III, págs. 1955-2046.

(17) Cfr. GALGANO: *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, y otros autores: *La Costituzione economica*, Padua, 1977.

(18) G. U. RESCIGNO: *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975.

correr, si, por un lado, nos muestra el acercamiento y los contactos entre el Derecho constitucional y la Ciencia política (19), por otro lado, expresa las diferencias que obedecen más a razones de método que a la separación y distinción de los temas. No hay que olvidar que las razones del derecho y de la política corresponden a momentos diferentes, aunque complementarios, de una única realidad, como es, en definitiva, la de la pacífica convivencia en el progreso.

(19) Sobre el tema de la *ingegneria costituzionale* que envuelve los problemas de las reformas de las instituciones, cfr. FLORIDIA: *Il dibattito sulle istituzioni (1848-1975)*, en *Diritto e Società*, 1978, pág. 261. Sobre el problema de la actuación de la Constitución y las relaciones entre la constitución formal y la constitución material, cfr. D'ANTONIO: *La costituzione di carta*, Milán, 1977; CHELI: *Costituzione e sviluppo delle Istituzioni in Italia*, Bolonia, 1978; BARILE-MACHITELLA: *I nodi della Costituzione*, Milán, 1979; ROLLA: *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Milán, 1980; GALEOTTI: *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo (Nel disegno originario e nella realtà attuale)*, en «Diritto e Società», 1979, pág. 443; AMATO: *Una repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni*, Bolonia, 1980; BALDASSARRE: *Ingovernabilità e riforma sulle Istituzioni*, en «Democrazia e Diritto», 1979, pág. 343; FERRARA G.: *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e forma di Governo*, en «Democrazia e Diritto», 1979; PIZZORUSSO: *Riformare la Costituzione?*, en «Democrazia e Diritto», 1980; BUONPENSIERE: *I progetti di politica istituzionale della sinistra italiana*, en «Studi Parlamentare di Política Costituzionale», 1979, núms. 43-44-47; NEGRI: *Una costituzione da non cambiare*, en *Idcm*, núms. 43-44, 1979; GUARINO: *Quale costituzione? Saggio sulla classe politica*, Milán, 1980; FISICHELLA: *Riforma elettorale e condizioni politiche*, en «Le Ricette dei Politologi» (núm. especial 72 de 1979) de Biblioteca della Libertà, págs. 49 y sigs.; DI PALMA: *Sopravvivere senza governare*, Bolonia, 1978, y CHIMENTI: *Le forme di governo dopo le elezioni de 1979: riflessioni sulle origini di una democrazia bloccata*, en «Queste Istituzioni», 1979, núm. 27, pág. 3 y sigs.