

DEMOCRACIA Y CONSTITUCION EN ITALIA

Por GIORGIO LOMBARDI

No se puede decir que la tradición científica italiana cuente con obras que, en el plano de la formación de las doctrinas sobre la democracia, puedan parangonarse con las que, por ejemplo, se produjeron en Francia y sobre todo en los países anglosajones.

Existe ciertamente una línea de pensamiento que se desarrolla desde el final de la Edad Media y que ha sido atentamente estudiada por Emilio Crosa (*La soberanía popular desde el medievo a la Revolución francesa*). Sin embargo, esa línea no llegó a fructificar debidamente y pronto se vio sustituida por el pensamiento filosófico-político destinado a establecer, entre nosotros, los fundamentos (como por lo demás también ocurrió en Europa) del moderno principado y, por consiguiente, del Estado absoluto.

Muy lejos del sistema complejo de interferencias de momentos garantizadores, en los que McIlwain ha descubierto una línea de continuidad en el pensamiento jurídico y político inglés entre constitucionalismo antiguo y moderno, en el pensamiento constitucional italiano —siglos XVI y XVII— se produce un corte radical protagonizado por Maquiavelo y sus epígonos (entre los cuales sobresale Giovanni Botero, que teorizó en la Corte de Turín la construcción del Piamonte como Estado fuerte, del que después tomó sus bases la unidad italiana). De esta forma el estudio del poder pasa a entenderse como sistema de superación de pesos, contrapesos y particularismos que habían determinado la falta de formación en Italia de un gran Estado moderno, como el que se forjó en Francia, España e Inglaterra, y que en poco tiempo, como nueva forma de organización política, adquirió su máximo apogeo.

Todavía en plena Ilustración, mientras en Francia y, aunque sólo fuera parcialmente, en otros países europeos, cambia radicalmente el modo de con-

cebir el problema central de la categoría de lo político, y se pasa del estudio del poder en sí al de las consecuencias del ejercicio del mismo, como resultado de ser el hombre y el ciudadano quienes se convierten desde entonces en el centro de la experiencia política, en Italia, la atención se seguirá polarizando aún en las reformas y en la organización del poder. Lo que explica la muy escasa y nada original contribución de nuestros escritores a los grandes temas de la democracia.

Durante el Resurgimiento la perspectiva no cambia sustancialmente, y ello por una compleja serie de razones que señalaremos con brevedad.

Ante todo, no hay que olvidar los dos principales problemas del momento. En primer término, el de la independencia de la nación italiana del predominio de los Estados extranjeros, de donde derivaría que la escuela italiana del Derecho internacional (y recordemos por todos el nombre de Pasquale Stanislao Mancini) elaborase la doctrina del principio de nacionalidad como autónoma determinación del pueblo. Pero con ello no nos encontramos aún con el modelo democrático del pensamiento de Giuseppe Mazzini, si no, por el contrario, en una reducción del mismo en sentido moderado.

En segundo lugar, está el problema de la autonomía de la sociedad civil respecto al poder religioso, que determina una potenciación del liberalismo, pero que no significa en modo alguno una potenciación aún de la idea democrática. Por lo demás, la unidad de Italia no se forjó tanto por la acción y la participación popular, sino más bien en torno a una monarquía. Se trata indudablemente de una dinastía que mostraba en aquella época una personalidad de amplia caracterización liberal, como era la de Vittorio Emanuele II, y que eludía las configuraciones carismáticas, pero de todos modos, una monarquía no puede ser democrática si no es a condición de renegar de sí misma, renunciando a todo residuo de poder político. Justamente por ello se haría necesario esperar hasta el final de la segunda guerra mundial, después de la caída de la dictadura fascista, para que los problemas que se conectan con el ordenamiento democrático pasasen a formar parte y a integrar los grandes debates culturales.

No debe olvidarse que, cuando entra en crisis el modelo de Estado liberal surgido del Resurgimiento, los estudiosos más significativos y culturalmente más relevantes, se muestran escépticos, por no calificarlos abiertamente de polémicos, en relación a la interpretación en términos democráticos de la evolución política. Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y (lo recordamos aquí por los fundamentales trabajos referidos a Italia, a la que estaba vinculado a través de la Universidad de Turín) Roberto Michels, se sitúan en efecto, desde un pesimismo inteligente y lúcido frente a la praxis política democrática.

tica y frente a algunos fenómenos que comenzaban a manifestarse en la Italia de aquellos años. Entre ellos cabría recordar la incipiente partitocracia y la fragmentación del poder hacia los partidos y a los sindicatos.

Se comprende así que aparezca perfectamente justificado el interrogante con el cual un ilustre historiador, el escritor Gaetano Salvemini, abrió en 1946 en la revista florentina *Il Ponte* (dirigida por un gran jurista italiano, Piero Calamandrei) un amplio debate cultural. El interrogante era éste: ¿Fue la Italia prefascista una democracia? Ciertamente no se trataba de una pregunta retórica, habida cuenta que cuando la misma se formula es cuando se inician los trabajos de la Asamblea Constituyente, que, elegida el 2 de junio de 1946, aprobaría en 1948 la Constitución italiana, que aún perdura como nuestra Carta Fundamental.

Del tema se hizo también eco, si bien desde posiciones más moderadas, un notable constitucionalista, Emilio Crosa (sucesor en la cátedra de Turín de Gaetano Mosca y de Gaetano Arangio-Ruix) con el volumen *El Estado democrático. Presupuestos constitucionales*. Mientras para Salvemini y para los demás escritores que intervinieron en el debate de la revista *Il Ponte*, la Italia prefascista no podía considerarse una democracia, por la imperfecta acogida en la praxis de los principios de la igualdad sustancial, por la persistencia de las viejas formas clientelares, por las amplias tasas del analfabetismo, miseria y subdesarrollo, por el estaticismo de las clases sociales, para Crosa, y para toda la corriente de pensamiento liberal y moderado (entre la que quizá convenga recordar al notable economista piemontés Luigi Einaudi, que terminaría en 1948 siendo el primer Presidente de la República Italiana, que sucedía al jefe provisional del Estado, Enrico de Nicola), la Italia prefascista podía, en cambio ser considerada como una democracia, a la que faltaron solamente algunos desarrollos y perfeccionamientos. Desde esta óptica, y más allá de teorización abstracta, también Italia podría ser entendida desde el modelo de las democracias europeas, respondiendo a una evolución constante, interrumpida solo bruscamente por la dictadura fascista.

Sin entrar en el contenido de la polémica, lo que importa constatar es que un debate cultural importante acompañó a los trabajos de la Asamblea Constituyente. Trabajos que se desarrollaron (y queremos hacer una referencia a la obra de Ruffilli y en un plano más estrictamente jurídico a la de De Siervo), a tenor de la dialéctica que imponían los diversos momentos culturales, vinculados, por una parte, al modelo de la transición al socialismo (y esa era la postura de los comunistas y de los socialistas), y, por otra, a una corrección y quizá a una superación en sentido social del tradicional Estado liberal de impronta decimonónica (es aquí donde conviene recordar, aunque desde planos contrapuestos, a los católicos y a los radicales socialis-

tas, epígonos en el partido de acción del pensamiento de Gobetti, Rosselli, Salvemini).

Es desde esta perspectiva desde la que hay que comprender la debilidad de fondo del planteamiento «constituyente», ya que, en lo que respecta a la organización del Estado, nuestros constituyentes se situaron en el campo de unas estructuras tomadas de los cánones clásicos de las democracias representativas de la primera posguerra, mientras que en lo que se refiere a las estructuras de las relaciones económicas y sociales, que en la realidad se presentaban como inmutables, la Asamblea Constituyente (quizá porque se había logrado salir de la trágica experiencia de la guerra) no deliberó reformas, sino que se limitó a prometerlas elaborando un amplio catálogo de derechos sociales, bastante parecido a los que treinta años antes había realizado la Asamblea Constituyente alemana de Weimar y que hoy han desarrollado las Constituciones de Portugal y de España.

Piero Calamandrei, al publicar en los años cincuenta el famoso ensayo de Francesco Ruffini, *Derechos de libertad*, escrito en polémica con la política del fascismo en 1924, redactó un prólogo amplio y apasionado, en el que sostiene que la clase política surgida de la resistencia se limitó a prometer una revolución, todavía no resuelta, de nuestra Constitución y de nuestro Derecho constitucional, que aún hoy, después de treinta y dos años, permite que sea lícito el que nos preguntemos cuáles son los caracteres de la democracia italiana.

Para responder adecuadamente a esta cuestión tendríamos, como es claro, que desbordar los límites de este pequeño ensayo. Por ello, no es otra mi intención que limitarme a indicar algunos problemas, y no a comentar las posibles soluciones. En este sentido voy a referirme a puntos centrales de la Constitución, distinguiendo lo que los alemanes llaman la parte organizativa de la que se refiere a la sociedad civil y a su modo de ser.

Por lo que se refiere a la parte organizativa, la primera impresión —que por lo demás es la más correcta— es la de que se trata de una Constitución adaptada a un país de democracia clásica, con una clase política bastante homogénea y provista, junto a una gran fe en los mecanismos tradicionales de agregación de la voluntad popular (partidos, parlamento, opinión pública, libertades clásicas), de una notable desconfianza hacia un ejecutivo fuerte (no olvidemos que a la salida del fascismo los constituyentes estaban impacados más por los abusos del régimen anterior que por los vacíos de poder que tanto contribuyeron a justificar su creación). Esa desconfianza se mostró también hacia la figura del Jefe del Estado, para cuya configuración institucional, más o menos conscientemente, se desempolvó la antigua teoría (que en otra ocasión he denominado *mística*) del poder neutro de Constant, y se-

gún la cual lo que se pretendió fue montar un Jefe del Estado más *neutro* que efectivo poder.

De esta suerte, nada tiene de particular que como punto central de la Constitución aparezca el Parlamento, que, en consonancia con el regionalismo, asume una estructura bicameral. No obstante, el Senado, como segunda Cámara, representa sólo aparentemente al electorado regional, constituyéndose, en realidad, como una simple duplicación de la primera. No se debe olvidar tampoco el propio sistema electoral que, en consonancia con las antiguas interpretaciones contra el mundo de los «notables», se arbitró en la praxis sobre criterios proporcionales, si bien la Constitución no decidió nada al respecto.

Como se sabe el Gobierno es responsable constitucionalmente ante las Cámaras. Sin embargo, al no estar previsto otro mecanismo que la «confianza» o la «desconfianza», votadas por apelación nominal, y al no existir ningún tipo de reforzamiento del Ejecutivo, lo que ocurre en realidad es que el Ejecutivo se encuentra a merced de los partidos, con el consiguiente desprestigio del Parlamento como institución (en treinta y dos años de vida constitucional ningún gobierno cayó a través de la votación parlamentaria y las crisis, con frecuencia, se fraguaron en la sombra con la natural pérdida de prestigio del sistema ante el pueblo). Por otro lado, el Presidente de la República, exento de responsabilidad política al ser votado por el Parlamento y no por el pueblo, se encuentra en una posición ambigua en la medida que se trata de una institución cuyo significado es tanto mayor e importante cuanto el gobierno es más débil, con lo cual se produce un traslado de las decisiones hacia un órgano irresponsable, cuya funcionalidad resulta hoy paradójicamente vinculada a la disfuncionalidad general del sistema.

En la que respecta a la magistratura cabe señalar que, en efecto, fue calificada de *orden autónomo e independiente* de cualquier otro poder. No obstante, a través del Consejo Superior de la Magistratura viene regida y gobernada según un mecanismo que establece una mediación entre las vinculaciones políticas de los grupos internos de la magistratura con las fuerzas políticas y las instancias corporativas en el propio autogobierno.

Por último, no estará de más señalar que las regiones, forjadas conforme a un modelo en el que ejerció una gran influencia la Constitución española de 1931, deberían haber realizado las oportunas adaptaciones a la realidad local de las reformas que constituían un deber insoslayable de la clase política (el elenco de materias establecido en el artículo 117 de la Constitución es lo suficientemente significativo a este respecto). Sin embargo, al no haberse operado las mencionadas reformas, y a raíz de la Ley núm. 383 de 1976 y del D. P. núm. 616 del mismo año, las regiones han pasado a ocupar

espacios que ciertamente el constituyente no había previsto, tendiendo a crear, a través de una especie de *modificación tácita* de la Constitución (categoría sagazmente estudiada por Pierandrei desde 1950), un particular sistema federal sin formación, desconocido a la doctrina y a los teóricos en la materia.

De todos modos, el punto más importante de esta caracterización general de la democracia italiana después de treinta años de vida constitucional es el que alude a los partidos, sindicatos y a la Corte Constitucional.

En lo que se refiere a los partidos, sus vicisitudes son bastante singulares. En los años cincuenta, y hasta la mitad de los sesenta, los partidos han ocupado la sociedad civil, mortificando al Estado, cartelizado la economía (primero la pública y después la privada). A partir de ese momento la situación cambia de sesgo. Aparece primero la polémica con clara matriz conservadora (aunque en la actualidad la relance la izquierda por obra sobre todo del Partido Radical) y que tuvo su más conspicuo representante en Giuseppe Maranini, contra la llamada «partitocracia». A continuación se producen las críticas de sociólogos y economistas hasta que en 1968 se derrumbó el mito de los partidos como punto de representación total y como entes legitimados para representar la supremacía de lo «político» sobre «lo económico» y sobre «lo social».

En 1969 se inicia el avance potente de los sindicatos, quienes frente a la debilidad de los gobiernos (sometidos a crisis continuas, facilitadas tanto por el sistema electoral como por la falta de mecanismos estabilizadores del ejecutivo), asumen una representación también de carácter político, utilizando la huelga no sólo como institución reconducible a lo que Pierangelo Catalano calificó, en aquellos años, de *poder negativo*, sino como arma *positiva* para obligar al Gobierno y al Parlamento a revestir de formas jurídicas las opciones sindicales.

Del mismo modo, el debilitamiento de las clásicas esferas de lo «político», conducirá a que su espacio venga dialécticamente ocupado, bajo ciertos aspectos, por las organizaciones de empresarios. Con lo cual queda claro cómo la dialéctica política sufre un trasvase de sedes responsables, según los cánones clásicos de la democracia, a sedes irresponsables. Sin embargo, y en lo que alude a los sindicatos, hay que indicar que aquí no se cuestiona la legitimación originariamente democrática de los mismos.

En cualquier caso, de lo que queremos dejar constancia es de que la Constitución italiana, a lo largo de treinta años de vigencia, ha sido reinterpretada y reescrita varias veces. Hasta el punto que, recientemente se ha abierto la polémica sobre la existencia junto a la Constitución de una verdadera y propia constitución paralela.

No se trata, entiéndase bien, de la constitución en sentido material cuyo precedente ilustre se encuentra en la conocida tesis de Lasalle. Tampoco se trata de una versión distinta de las más recientes teorías de Mortati, habida cuenta de que todas las diversas fuerzas políticas apelan siempre en su actuación a la Constitución italiana, tal y como fue escrita en 1948, y de la cual piensan ser sus más fieles y escrupulosos intérpretes.

Es desde este panorama desde el que se puede pensar (teniendo en cuenta, además, el papel de la Corte Constitucional que en los últimos años se viene desarrollando en un sentido mediador e integrador entre los distintos impulsos y aspiraciones) que nos encontramos, quizá, ante una fase en la que se está produciendo el experimento de un nuevo tipo de régimen mixto, adaptado a una sociedad en transformación.

(Traducción: PEDRO DE VEGA.)