

Estudios de Derecho Constitucional comparado auspiciados por el CSIR (Centro italiano per lo Sviluppo della Ricerca). Dirigidos por el Prof. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, Catedrático de la Universidad de Bolonia.

En torno a la *Introduzione alla forma di governo italiana*, del Prof. CARLO CHIMENTI (447 págs.).

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR (*)

La publicística italiana ha vivido largo tiempo, y con gran efervescencia, en torno a dos preocupaciones no solamente teóricas (en las que se encuentra empeñada la generalidad de la doctrina) sino también incumbentes al aparato del Estado, y objeto, por consiguiente, de tratamiento político. Se trata, en primer lugar, de la maduración de un estado de opinión que exige, frente al desfase o «impasse» en que parecen hallarse los mecanismos dispuestos por la Constitución de 1948, la reestructuración del modelo de República y gobierno parlamentario a través de la que ha sido llamada «Riforma Istituzionale». Pero se trata también de la reelaboración de un tratamiento realista del funcionamiento global de las instituciones, de las claves del divorcio Constitución formal/Constitución material, en cuyo cómo y por qué se gesta el planteamiento de una incisiva reforma del texto constitucional, con todo lo que ello implica.

En este clima de preocupación se inscribe la obra del Prof. CARLO CHIMENTI, incaricato de Diritto Costituzionale en la Universidad de Sassari, Consigliere Parlamentare del Senato della Repubblica y autor, entre otros trabajos, de los conocidos estudios «Controllo Parlamentare nell'ordinamento italiano» (Giuffré, Milán, 1974), y «Gli organi bicamerali nel parlamento italiano» (Comunità, Milán, 1979).

(*) Departamento de Derecho Político. Universidad de Granada.

Hablamos de su «Introduzione alla forma di governo italiana», publicada por Maggioli Editore, Rimini, 1985, bajo los auspicios del CSIR (Centro italiano per lo Sviluppo della Ricerca). El volumen, de 447 páginas, integra la primera entrega editorial de un ambicioso proyecto dirigido por el Catedrático de Derecho Constitucional comparado de la Universidad de Bolonia, Prof. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, sobradamente conocido entre nosotros, habiéndosele traducido al castellano numerosos trabajos. Se trata de una colección específicamente dedicada a alimentar el debate jurídico-político y cultural sobre los grandes temas que la «crisis italiana» viene a transparentar respecto al ámbito comparado de las democracias occidentales y, muy en particular, de la llamada «crisis» del tipo parlamentario.

Con este planteamiento han aparecido ya los cuatro primeros volúmenes, en los que la revisión del papel de la Justicia Constitucional, la capacidad inspectiva de las Cámaras en el control de la regularidad de las administraciones públicas o la reinterpretación del papel de la jefatura del Estado en gobierno parlamentario aparecen como muestras significativas de una preocupación de mayor alcance.

Precisamente por ello, la contribución de CHIMENTI —encontrada como está en la reflexión abierta sobre las instituciones que, aunque poco conocida por el momento en España, ha venido desplegando la Commissione Bozzi (Comisión bicameral para la reforma de la Constitución, instituida en sesión de 30 de noviembre de 1983, y cuyo primer informe lleva fecha de 29 de enero de 1985)— merece una recensión y unas consideraciones críticas.

Conviene apuntar, ante todo, que la obra ha pretendido esquivar la técnica descriptiva común a la manualística para iluminar más originalmente los problemas de cada uno de los órganos de la forma de gobierno, en su conexión y en su praxis. Así, para la explicación de los llamados «elementos legales», que sitúan teóricamente a la democracia italiana en el marco general de los parlamentarismos, CHIMENTI desarrolla un amplio estudio de los «elementos de fondo» de todo el ordenamiento (históri-

cos, sociológicos, económicos y, muy particularmente, los concernientes a las relaciones internacionales), los «elementos de hecho» (la experiencia del fascismo como antecedente inmediato, duplicidad en el curso de la 2.^a Guerra, el diseño progresivo del sistema de partidos...) y, por último, «ambientales» (función de los sindicatos, los mass media, opinión pública y rasgos neocorporativos de la sociedad italiana) sin los cuales difícilmente podrá seguirse el posterior discurso y las posiciones críticas con que lo desenvuelve.

Primeramente procede a inscribir el ordenamiento italiano entre las Formas de Estado de derivación liberal a la vista de los rasgos y principios (Estado social de Derecho; economía mixta; elecciones pluralistas y cuerpos intermedios) comunes en el contexto de la Europa de posguerra, su estructura ideológica y el ciclo constitucional con que se corresponde. Intenta después ubicarla entre las realizaciones varias de la forma de gobierno, recurriendo al método comparado y a la ejemplar disección de las experiencias parlamentarias británica y holandesa, en su calidad de parámetros de referencia idóneos de las respectivas fórmulas políticas de la *alternancia*, y de la *consociación* en la participación de los partidos políticos en el aparato del Estado. Es bien sabido (como recuerda en su prólogo GIUSEPPE DE VERGOTTINI, que ha desarrollado el tema extensa y profundamente) que estos modelos teóricos han sido consagrados por una amplia doctrina de la comparación, al punto que, para CHIMENTI, puede desconsiderarse cualquier otra hipotizable manifestación «viable» del tipo parlamentario.

El objetivo del autor no es otro, por consiguiente, que evidenciar la singularidad de la experiencia italiana, no siendo posible aplicarle ni uno ni otro modelo, y cómo el estancamiento —el punto muerto insoluble de la *ingovernabilità* que exige la imprescindible y crítica revisión del contacto Parlamento/Ejecutivo— encuentra su explicación en la ausencia de carácter *decisional* de la comunicación interorgánica. Respecto al primer esquema, la alternancia característica del paradigma británico (Gobierno directivo y Parlamento ratificadorio), le faltan al caso italiano los presupuestos mínimos: enfrentamiento bipolar en tér-

minos electorales; sociedades homogéneas e integradas en el «fair play» del marco constitucional; expectativa alternante de oposición responsable susceptible de asumir la dirección del gobierno a una señal de las urnas. Respecto al consociativo, cabe decir que si bien se da la base del multipartidismo (incluso en versión *extrema*), la tradicional «inestabilidad» y falta de agregación en los acuerdos políticos de legislatura y gobierno, han imposibilitado hasta ahora la consolidación de mayorías duraderas y bajo dirección común. Y es sobre esta premisa que el autor va a desarrollar su explicación exhaustiva de los defectos implícitos del sistema que a lo largo de nueve legislaturas ha consentido la invariable inamovilidad de lo que califica «la confusione interna e l'indescifrabilità» del equilibrio alcanzado en el punto mínimo de la eficacia política: «Parlamento velleitario» (ni ratificario ni decisonal; simplemente foro de acaloradas polémicas), y «Gobierno evanescente», ineficaz en la práctica, temas estos recurrentes en la literatura iuspolítica de la República.

Dentro de los «elementos de fondo» anteriormente aludidos merecen ser destacadas la inteligente visión de las desigualdades en la estructura social —sobre todo en los aspectos geográfico-económico y cultural-ideológico—, así como el importante papel, pocas veces tan brillantemente explicitado, del decisivo carácter «sotto controllo» del Régimen instituido al amparo de los Estados Unidos después de la «Liberación», y muy específicamente en la configuración del sistema de partidos. Cifrando sobre todo este dato (y en ello insistirá sobradamente este autor), la definición de la constitución material, se analiza el afianzarse de la partitocracia, extrema e inoperante en la visión de CHIMENTI (duración de los gobiernos en torno a diez meses de media, sobre la prescripción de cinco años para la legislatura), y la diferida puesta en marcha de algunos componentes básicos del orden constitucional (regionalización y Corte Constitucional). CHIMENTI estudia en detalle tres de las piezas clave de las disfuncionalidades observadas:

1. Sobre el orden normativo, la definición de las relaciones orgánicas de Parlamento y Gobierno, el bicameralismo y los mecanismos internos con que se asfixia en las Cámaras la relación de

confianza (es obvio que aquí se producen múltiples convergencias con las diversas propuestas de reforma).

2. Aparato administrativo, Entes públicos y empresas estatales, el célebre «sottogoverno» (N. BOBBIO) que controla realmente el país bajo el dominio de la Democracia Cristiana.

3. El sistema electoral: se trata de ir a la raíz última del debate, sobre la que se han invertido propuestas de todo género. Doctrinalmente, hace tiempo que se aboga por la conservación de la proporcionalidad, aunque corregida en virtud del modelo alemán occidental, si bien la negociación continúa obstaculizada por profundas discrepancias.

Sin embargo, y con carácter conclusivo, CHIMENTI desdramatiza estas consideraciones al centralizar la atención del lector sobre la conocida contradicción que en Italia opera sobre el pluralismo: la «Conventio ad excludendum» por la que el PCI (segunda fuerza partítica, rondando habitualmente un tercio de los sufragios) ha permanecido siempre al margen de cualquier atribución de cargos gubernamentales en el nivel estatal. En virtud de este «pacto de exclusión», las diversas coaliciones gobernantes, que desde el 48 han girado invariablemente en torno a las varias familias de la Democracia Cristiana, han clausurado hasta hoy la viabilidad de una consociación que habilitara al PCI, desde su *oposición no alternativa* en la izquierda, las tareas de Gobierno. Dentro del razonamiento del Prof. CHIMENTI, esta incapacidad explica suficientemente la desviación «patológica» de las relaciones de fuerza (mayorías/minorías) en el seno de las Cámaras, y sobre cuya urgente remodelación pueden coincidir todos, aun cuando sin encontrar los puntos de consenso mínimos sobre los que negociar (recuérdense en este sentido los dudosos resultados de la Relazione Bozzi, aprobados por exigua mayoría hace ahora dos años, y aún en fase embrionaria).

La República italiana, vista esta contradicción, vive bajo el peligro de hacer entrar en conflicto dicha forma de gobierno con la mismísima forma de Estado de origen demoliberal (así, en cuanto concierne a la validez del principio representativo y de participación) mediante persistentes prácticas abiertamente in-

compatibles con el valor sustancial de los artículos 2, 3.2 y 49 de la Constitución. No es necesario, por ello, estar muy avisado sobre la dinámica política italiana para poder percibir el enfoque extremadamente crítico con que el Prof. CHIMENTI ha operado al componer esta aproximación al denostado modelo parlamentario italiano. Aun cuando la voluntad de revisar el esquema institucional vigente suscita un consenso evidente en la práctica totalidad de la doctrina (basta echar una ojeada a los manuales al uso en las Universidades), pocas veces la exposición de las desventajas e imperfecciones del sistema habían sido tan lapidariamente puestas en relación con los ordenamientos comparados de referencia (curiosamente, siempre los del Reino Unido, Francia, Alemania Federal, Bélgica, Holanda, Suecia... nunca los de España o Grecia), y con los defectos estructurales de la sociedad subyacente; no faltan, incluso, algunas soterradas acusaciones al mismo cuerpo electoral, escasamente interesado en contestar (a través, por ejemplo, del mecanismo abierto por el voto de preferencia) la autoperpetuación de una clase política tan veterana como «viciada», «elitista» y «corrompida» al decir de los frecuentes sondeos de opinión que registran la identificación de la sociedad civil con sus representantes en los niveles institucionales oficiales.

La intencionada radicalidad con que se denuncian estos datos en el libro de CHIMENTI viene a multiplicar el interés del trabajo de cara a los estudiosos que en España están siguiendo la polémica italiana y de los frecuentes Seminarios y Congresos, que desde la Ciencia Política y la Ciencia del Derecho, la agitan científicamente. Es bien cierto que el ensayo no pretende detallar la explicación de los institutos jurídicos y las técnicas que compondrían la imagen de una forma de gobierno; pero es también obvio que en su intento de explicar la experiencia republicana, pese a querer sostenerse al margen de «valoraciones intrínsecamente políticas», tanto las referencias doctrinales más socorridas (G. AMATO, CASSESE, SYLOS LABINI, AGOSTA...) como sus proyecciones tienen un fundamento de neto carácter político, en el rechazo a los engranajes de formación del Gobierno nacido del pluralismo parlamentario. Este peculiar enfoque esquivo además en buena medida los datos sobre los que la Commissio-

ne Bicamerale Bozzi ha venido trabajando, datos de naturaleza típicamente jurídica tendentes a redefinir la misma forma política (República de carácter semipresidencial, por ejemplo, aprovechando el evolutivo acento político propio de la jefatura del Estado); afirmando en el Consejo el principio colegial bajo la dirección constitucionalmente garantizada del Jefe del Ejecutivo (hoy por hoy un mediador del pacto de coalición desprovisto en cierto modo de la autoridad presidencial); dotando a la relación interorgánica de garantías de eficacia y perdurabilidad; atacando de raíz el bicameralismo *perfecto* que ahoga con complejos técnicos sus principales funciones; y en fin, *last, but no least*, el sistema electoral en orden a reestructurar el propio sistema partítico en que se encuentran las claves de algunos de estos problemas.

En este juicio político, divergente como vemos de la tan italiana inclinación por la ingeniería constitucional, es donde probablemente se encuentren tanto las limitaciones de esta notable aportación como su interés al objeto de la ciencia del Derecho comparado. El sesgo de un discurso tal no puede ser entendido sino en la reclamación de un diverso tratamiento (legitimación política), en apoyo a la estrategia eurocomunista en boga desde los años setenta, a la «questione PCI», a la legitimación de la formación de gobiernos de «concentración democrática», y a la proyección debida en el abanico de fuerzas e incluso a la derivación como centro potencial de uno de los dos polos en caso de solución al modelo de alternancia. Hay que decir al respecto que incluso cuando la «*conventium*» acusada por CHIMENTI haya entrado ya en conflicto con la forma de gobierno y con la forma de Estado, el PCI, lejos de registrar la «deserción de las urnas», ha sabido sostener una línea de progreso desmarcada del naufragio sufrido por los comunistas de la Europa occidental, habiendo superado el quebranto sobrevenido a la muerte del democristiano ALDO MORO en 1978, y que alcanzaba su techo en las elecciones directas al Parlamento europeo de 1984, con un éxito igualmente conectado al efecto emocional sobre los electores del fallecimiento de BERLINGUER durante los días de la campaña.

En suma, la proposición de la «alternativa de izquierdas» nos explica algunos datos no desconsiderables para la comprensión del debate italiano. De ello, resumidamente, algo tan elemental como el planteamiento de un premio extra de escaños para la alianza política más votada en elecciones con vistas a configurar Cámaras susceptibles de generar gabinetes eficaces y de legislatura, resulta un callejón ciego en la discusión directa a la que las fuerzas políticas y el gran esfuerzo teórico de la Italia contemporánea se saben muy bien convocadas –al parecer «sine die»– desde hace ya algunos años.