

*Estudios de Derecho Constitucional comparado* auspiciados por el CISR (Centro Italiano per lo Sviluppo della Ricerca). Dirigidos por el Prof. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, catedrático de la Universidad de Bolonia.

*La Presidenza Pertini (1978-1985): Neutralità o Diarchia?*, del Profesor GIUSTINO D'ORAZIO (420 págs.).

La revisión doctrinal de la Jefatura del Estado en régimen parlamentario.

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

A lo largo de sus cuarenta años, la experiencia constitucional italiana de posguerra ha sometido a análisis la jefatura de Estado en repetidas ocasiones. El vivo interés que despierta la figura del Jefe de Estado en régimen parlamentario responde no sólo al deseo de delimitar su naturaleza institucional (habida cuenta de que la dirección política aparece concentrada en la relación nodular entre Parlamento y Gobierno) sino, en buena medida, a la de apuntalar la peculiar concepción que de ella realiza la Constitución italiana de 1948. En la letra de esta Carta, la Presidencia de la República fue en su día configurada como órgano residual, oscilante entre la «neutralidad» simbólica y el «activismo» en aras de un propio rol moderador o garante. A estos alicientes debe, no obstante, sumarse el que incorpora la impronta diferencial con que ha ejercido el cargo cada uno de los *ligures* sucedidos hasta hoy en la máxima magistratura del Estado, imprimiendo sobre ella sus señas personales.

Desde EINAUDI hasta COSSIGA, pasando por GRONCHI, SEGNI, SARAGAT, LEONE y PERTINI, la posición constitucional de la jefatura de Estado ha sido, por tanto, objeto de varias interpretaciones desde un punto de vista académico. Tales interpretaciones, junto a su componente estrictamente doctrinal, se encuentran también investidas de contenido polémico. Como muestra de ello, el profesor MEZZETTI recurre a la exposición de tres paradigmas básicos, provistos por las construcciones más autorizadas sobre el tema. El primero, cifra la naturaleza de la jefatura de Estado en la garantía (*custode*) de la Constitución, apelando a una estricta neutralidad política; así, SERIO

GALEOTTI. El segundo, enfoca la Presidencia en su versión más activa, entendida en términos de «estructura gobernante», portador de rol autónomo y calidad específica en la definición del indirizzo político; es la perspectiva defendida por CARLO ESPÓSITO. El tercero, típicamente sincrético, intenta resumir lo que de paradigmáticamente irreconciliable pueda haber en las dos orientaciones precedentes. Se trata de la defensa que A. BALDASSARE realiza del remozado «poder neutro» de dicha magistratura. Sujeto, quizá demasiado evidentemente, a las vicisitudes del proceso político, esta figura combina un elenco de «potencialidades» con las variables conexas al juego inter e intra-partítico. Esto implica incorporar a su teorización el juego de relaciones entre las fuerzas políticas desde la primigenia hegemonía disfrutada por la Democracia Cristiana (períodos inaugurales de DE NICOLA, DE GASPERI y EUNADI) hasta las coaliciones de centro-sinistra-centro (DC/partidos «laicos») sobre el que la Constitución ha venido implementándose.

Es un hecho que durante el «septenato Pertini» (1978/1985) se han gestado condiciones objetivas para revitalizar en una máxima medida el debate doctrinal en torno a las cualidades del órgano/poder presidencial. Este debate ha propiciado, ante todo, la recuperación de un concepto representativo, autónomo y unipersonal, de la unidad del Estado y de la permanencia de sus instituciones. En consonancia al significado institucional básico de la jefatura de Estado dotada de contenido (i. e., políticamente sustantiva), ello supone la posibilidad de un canal de agregación y consenso legitimador al margen de los partidos como expresión hegemónica del pluralismo político.

Bien que en modo asistemático y cumulativo, la presidencia Pertini ha introducido una praxis que obliga a la doctrina a desdibujar los contornos y rasgos definitorios de la institución. Significativamente, esta preocupación debe ser puesta en contacto con una recurrente obsesión en el pensamiento iusconstitucional italiano. Esta no es sino la de localizar los recursos, los eventuales mecanismos institucionales con los que escapar a la crónica «crisis de gobernabilidad del sistema». Piénsese, en este sentido, en las disfuncionalidades del inmovilismo interpartidista, la ineficacia con que, aparentemente, se opera en la definición del indirizzo político, en la irregular observancia de la Constitución, etc.

Hasta la fecha, gran parte de las propuestas han venido concentrándose en «racionalizar» una más precisa definición jurídica para la Presidencia: así, se ha hablado de una enmienda constitucional para el aseguramiento de la no reelección; de la desaparición del llamado «semestre blanco» o período terminal en el que la presidencia experimenta una sensible pérdida de poderes frente a las Cámaras, destinado a confirmar la ausencia de influencias y/o coerciones; del replanteamiento, incluso, de la definición de la forma de gobierno, introduciendo la legitimación directamente electiva de la presidencia, tendiendo así a reforzar su proyección política más allá de los confines de su neutralidad garante.

En este contexto, el presidente Pertini ha explotado en modo especialmente intenso los límites de su mandato, maximizando las potencialidades que la Constitución le ofrecía. No obstante, es más importante y revelador aún que esta práctica haya disfrutado un sorprendente —por cuanto inesperado— consenso social, en el que el ejercicio de las funciones garantes de la presidencia ha merodeado con éxito las fronteras de la permisividad constitucional. Un detenido análisis de esta praxis, exhibida por el septenato Pertini, conduciría fácilmente a conclusiones equívocas acerca de la posición y el rol que el presidente/órgano o institución iusconstitucional ocupa en el parlamentarismo atípico que el caso italiano. Y ello, principalmente, porque en buena medida los mimbres con que se teje en el momento presente el estudio y crítica de la institución se encuentran afectados por la singularísima personalidad del hombre —SANDRO PERTINI— que la ha encarnado en este período crucial de extremación de las dificultades que aquejan al funcionamiento de la democracia italiana. A nadie se oculta que en ello juegan un innegable papel la desinhibida espontaneidad y lo que ante los ojos de un importante segmento de la sociedad italiana aparece como clara trayectoria carismática de este viejo luchador republicano y socialista. En cierto modo, en una peripecia análoga a la que ha vinculado la particularísima conformación constitucional de la monarquía en España a la personalidad de su primer titular demócrata y parlamentario, sólo hasta la era Pertini ha podido el ideal republicano italiano identificar el valor institucional-simbólico de la jefatura de Estado con el itinerario histórico de su contemporaneidad. De ello puede desprenderse, y es éste uno de los varios escollos

con que se enfrenta el esfuerzo de su redefinición, que la interpretación y comprensión del instituto excede a su perfil jurídico-formal o técnico. Se ha dicho, en este sentido, que Pertini ha imprimido a su mandato un protagonismo activo, incuestionablemente útil en la consolidación de institutos y relaciones constitucionales básicas, cuya prefiguración las hacía no definitivas. Esta contribución se ha desplegado además, siempre a juicio de esta perspectiva, en la adecuación de aquellas instituciones a concretas exigencias de oportunidad y «estilo», por encima de cualquier riesgo de deslizamiento hacia un presidencialismo expansivo y populista, ajeno a la voluntad constituyente italiana.

Con este planteamiento, el profesor G. D'ORAZIO, secretario general y director del Gabinete de Estudios de la Corte Costituzionale Italiana, ha construido el que probablemente represente el hasta ahora más documentado análisis sobre la presidencia de la República en la Constitución italiana. Autor de otras monografías especializadas (e. g., *Aspetti dello status di giudice della Corte Costituzionale*, 1966; *La genesi della Corte Costituzionale*, 1981), D'ORAZIO ha aprovechado las singularidades del ejercicio de Pertini como punto de partida para una reflexión de mayor envergadura. Esta es la que se encierra en las páginas de su más reciente trabajo. *La Presidenza Pertini (1978-1985): Neutralità o Diarchia?* (Maggioli editore, Rimini, 1986, 420 págs.), cuarta entrega de la colección de temas constitucionales dirigida desde su cátedra boloñesa por el profesor G. DE VERGOTTINI. El estudio, ofrece contenidos múltiples, desde la revisión a la elasticidad del papel presidencial en el contexto jurídico formal, a la consideración de sus rasgos más ambivalentes, en la línea sostenida por ESPÓSITO, pasando por la superación pura y simple de los últimos vestigios del denominado modelo «estatutario» (por el Estatuto Albertino, 1848) cuyas reminiscencias histórico-tradicionales acercan la presidencia a la de la monarquía evolutiva y convencionalmente escorada a su autolimitación, partiendo de muy escasos puntos de referencia jurídico-formales.

Se estudian, pues, los factores ordinamentales, técnico-jurídicos, junto a los factores de inspiración política o más simplemente «empírica», en conexión flexible con otras instituciones y poderes del Estado. Entre éstos, la conexión concreta con el Ejecutivo, responsable ante las Cámaras, se concentra en los «encargos» que el presi-

dente vierte sobre el eventual candidato a la Presidencia del Consejo con vistas a la superación de una crisis gubernamental y/o ministerial. Pero atinente también a la participación de la Presidencia en las funciones cruciales del Estado de Derecho: así, presidencia y mandos sobre las FFAA, en materias de Defensa de la Constitución, en el procedimiento de iniciativa y confección de las leyes... Muy singular relieve adquiere, en este contexto, el tratamiento de un tema característico del parlamentarismo italiano como lo es el de las llamadas «*esternazioni presidenziali*». Se hace con ello referencia a las manifestaciones públicas correspondientes a la esfera de opinión o parecer autónomo de la institución. Con frecuencia, estas «*esternazioni*» han probado ser significativas para la definición de un septenato concreto, siendo como son sensibles a la personal opción formal —de «estilo»— o sustancial de cada titular en el cargo. Una sugestiva revisión de las encontradas teorías respecto de esta expresión de la autonomía presidencial, puede inferirse al hilo de las propuestas que, por un primer lado, propenden a potenciar la huida al «*messaggio libero*», atípico, informal e incluso beligerante de cara a la opinión pública, pero también a aquellas que, por un segundo lado, denuncian más agriamente los no excepcionales ribetes *praeterconstitucionales* (o, en opinión de algunos, *inconstitucionales*) de las manifestaciones políticas del Presidente.

De la interpretación lata que de sus facultades constitucionalmente garantizadas ha podido confirmar el Presidente Pertini durante su septenato, da buena muestra su empleo de la facultad de «integrar» (i. e., contribuir a formar) la Cámara Alta o Senado mediante la designación por decreto de un número de senadores vitalicios, hasta un máximo de cinco (artículo 59 CIt.). Tanto el parecer institucional de la presidencia de las Cámaras como la práctica consagrada hasta Pertini, habían convenido en entender la disposición constitucional en sentido restrictivo, fijando en cinco el número máximo de senadores no electivos que pudiera «resistir» simultáneamente la Cámara Alta. La arrogación por el Presidente Pertini de la facultad de extremar esta presencia o extensión del brazo presidencial en el Senado, nominando por sí sólo a cinco nuevos senadores, representa en cierto modo un peculiar ejemplo de mutación operada sobre la actuación de las normas constitucionales sin alterar su letra. Discutible y discutida, tal práctica ha sido el objeto

de una lectura meticulosa y crítica en el volumen de D'ORAZIO. Pero ésta constituye sólo uno entre los variados puntos de apoyo de los que el autor se vale para desplegar un tratamiento aparentemente exhaustivo, enriquecido, junto al dato empírico, por sus abundantes consideraciones personales. En un profesor habituado a cifrar las claves de sus análisis en el perfil normativo de las instituciones, es revelador el paso que el factor «humano» o personal reciben en este estudio bajo el significativo subtítulo «contributo ad un'analisi giuridico-costituzionale». Esta ponderación se autoexplica como tributación a las precedentes resueltamente innovadores con que Pertini desbordó el corsé gris —«arbitral»— con el que sus antecesores habían vestido el cargo: sus viajes al exterior, sus insólitamente frecuentes declaraciones políticas, sus innovaciones en el método de consulta para la formación de gobierno («l'incarico presidenziale»), su intervención en la designación de los Magistrados de la Corte Costituzionale, sus polémicas externaciones en materias pendientes de revisión en el curso del proyecto de «Reforma Istituzionale», sus externaciones en torno a las inconveniencias del «semestre bianco» o la no reelección en el cargo, figuran con otras muchas entre las cuestiones abordadas en su estudio por D'ORAZIO.

Un aspecto a subrayar en su contribución lo es el del apreciable esfuerzo de compilación documental. En efecto, el volumen de D'ORAZIO cuenta con un vastísimo catálogo de declaraciones, comunicados, intervenciones presidenciales ante diversos foros, todas ellas clasificadas conforme a su significado o valor explicativo en el discurso de la obra. Igualmente, el profesor italiano presta inusual atención a lo que llamaríamos «hemerodoctrina» más autorizada; esto es, una selección —junto a la doctrinal y científica disponible— de editoriales y artículos de opinión emanados desde los medios de comunicación social y desde diversos ángulos de pluralismo vivo de la sociedad civil en torno al septenato del singular Pertini.

Por su parte, la raíz carismática de la aportación del expartisano a la consolidación del instituto presidencial republicano, ha impuesto una revisión de su tradicional lectura «garantista». La interpretación de matriz espositiana, de más reciente factura doctrinal, propende a reconocer al Capo dello Stato una posición autónoma

y un haz de facultades dispositivas en la configuración de los objetivos políticos (*indirizzo*) y en la conformación y composición del Gobierno, así como de la intervención en la dinámica política. En este último capítulo se comprenderían cuestiones como sus aireadas exigencias a la clase política italiana, sus críticas al comportamiento o a la concreta gestión de alguno(s) de los ministros y de altos funcionarios, e incluso sus apelaciones directas a la vitalización de la sociedad civil. La reconstrucción y exégesis de las teorías contendientes ha impulsado sus cultivadores más contemporáneos a hablar de un proceso de «ósmosis» (L. MEZZETTI). En efecto, este proceso puede ser entrevisto a través de una aproximación globalizadora de los elementos jurídicos y políticos que integran la institución, con método familiar al tradicional concepto de la disciplina en España. Ello implica enfatizar la noción de «Costituzione vivente», evolutiva y dinámica (Enzo Cheli), hoy reflatada a propósito de esta revisión teórica. Se trataría con ello de confirmar el valor de las mutaciones que vienen a verificar el creciente vigor de la comunicación directa entre el cuerpo electoral y la jefatura de Estado. La interpretación por ésta de los «estados de ánimo» de la opinión pública abren, indudablemente, un discutible margen de maniobra para la agregación populista ajena al diseño formal de la Carta republicana, acaso reaproximándolo a la flexibilidad autolimitativa con que se concibió a la jefatura de Estado en el precedente albertino. En cualquier caso, ello comportaría extender en toda regla el ámbito institucional de responsabilidades respecto de sus actuales fórmulas de exigencia, severamente contempladas en los términos del artículo 90 CI

En este preciso sentido, la oportunidad y buen tino de algunas de las propuestas doctrinales sobre el tema (ORTINO, CHELI, MEZZETTI), han sido explícitamente acogidas como parte del material de debate de la todavía pendiente «reforma istituzionale». Ello pone de relieve lo que de crucial tiene hoy la doble lectura del riesgo de derivación por vía de la mutación preterconstitucional hacia el semi-presidencialismo, por más que en el marco formal del tipo parlamentario, frente a la alternativa de delimitar con rigor y severidad infranqueables las facultades «activas» del presidente en la realización del régimen republicano. Posibilidades éstas que, en definitiva, explora y, hasta donde se me alcanza, agota provechosamente el profesor D'ORAZIO en su última monografía.