

## ESTRUCTURA Y ACTIVIDAD POLITICA DEL GOBIERNO ITALIANO

Desde el momento mismo en que fué aprobada, la vigente constitución de Italia viene siendo estudiada por los juristas de aquel país con la finura y la precisión técnico-jurídica que resplandece en su ciencia constitucional (1). Prueba de ello, entre otras muchas, son *I Quaderni della Costituzione*, colección de monografías en que han colaborado autores tan conocidos como M. Ruini, T. Perassi, V. Crisafulli, V. Falzone, F. Pergolesi, ocupándose de varios problemas capitales que el texto constitucional y su aplicación han puesto de manifiesto.

Una de estas monografías, la de Luigi Pertini (2) que nos ha sugerido estas páginas, nos servirá de guía para exponer a grandes rasgos aspectos constitucionales del Gobierno italiano que juzgamos de máximo interés, en especial su

---

(1) Aparte de los manuales y tratados de Derecho Constitucional aparecidos o reeditados después de 1948, como los de Balladore-Pallieri, C. Cereti, Mortati, Tesaurò, Virga, Crosa, Pergolesi, D'Eufemia, etc., recuérdense las obras de conjunto siguientes: R. LUCCIERI: *La nuova costituzione italiana*. S. E. I., Milano, 1952; FALZONE y otros: *La costituzione della repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*. Colombo, Roma, 1948; A. AMORTH: *La costituzione italiana. Commento sistematico*. A. Giuffrè, Milano, 1948; E. CROSA y otros: *La constitution italienne de 1948*, núm. 18 de los Cahiers de la F. N. des Sciences Politiques, A. Colin, París, 1950, y, sobre todo, CALAMANDREI y LEVI (Direct.): *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, 2 vols. Barbera, Firenze, 1950. En fin, vid. G. AUSTRA: *La Costituzione italiana (Saggio bibliografico)*. Biblioteca del Senato, 1954, que contiene 2.165 fichas de trabajos relativos a dicha constitución y aparecidos entre 1948 y 1954. Ni es de ahora esta labor de exégesis sobre el ordenamiento constitucional, pues en su tiempo el régimen fascista suscitó, aparte de auténticos tratados y manuales como los de S. PANUZZIO, P. GAROFALÒ, G. CORSO, E. CROSA, etc., infinidad de trabajos del máximo interés que superaban los reducidos límites de la exposición escolar de los cursos de la disciplina. Incluso el Estatuto Albertino ha merecido una reciente y detallada atención en la obra de dos teóricos bien conocidos del Derecho Constitucional como son A. C. IEMOLO y M. S. GIANNINI: *Lo Statuto albertino (Commento)*. Sansoni, Firenze, 1946.

(2) L. PERTINI: *Il Governo nella Costituzione italiana*. A. Giuffrè, Milano, 1954, 219 págs. in 8.º. Toda referencia a páginas entre paréntesis, en el transcurso de nuestro texto, debe entenderse hecha a esta obra.



estructura y el problema de su actividad más claramente política, enfocada ésta desde el plano elevado de la dirección de la política general del Estado y desde el más concreto y técnico-jurídico de su control jurisdiccional.

Claro es que el Gobierno también ofrece a primera vista y como aspectos hoy interesantes los relativos a su organización y eficacia práctica, frente a los crecientes problemas de un país, por eso los constituyentes italianos previeron la oportunidad de reformar aquel complejo institucional, mediante las leyes necesarias. Con un vigor técnico notable se iniciaron pronto los trabajos para adaptar la Administración Pública al día y al sentido general de la Constitución (3).

Naturalmente que aquí habremos de soslayar en lo posible estos aspectos, típicamente administrativos. Importantes proyectos legislativos concernientes de modo directo al Gobierno italiano han sido elaborados en términos que desarrollan los preceptos constitucionales. A ellos nos referiremos después, obligados además por el hecho de que el más reciente no ha podido ser tenido en cuenta en la monografía de L. Preti, que tomamos, según dijimos, como guía principal de nuestro estudio.

En la brevedad de estas notas esperamos igualmente llamar la atención por lo menos sobre las contribuciones de los constitucionalistas italianos a los problemas de su régimen político y a la vez y mientras sorprendemos los grandes rasgos jurídicos de su gobierno, resultará subyacentemente aludida la limitación de un punto de vista—el exclusivamente jurídico—en el tratamiento de un problema que, como el del Gobierno en un estado contemporáneo, ha de verse afectado por fuerte tensión entre las exigencias de la vida social y política—directamente condicionada por la vigencia de libertades, ideologías, grupos y partidos—y el respeto a un ordenamiento constitucional establecido como postulado esencial del régimen político.

\* \* \*

Aunque el examen de la estructura y actividad del Gobierno se limitara al texto constitucional, ya sería suficiente, pero Italia también ha conseguido fijar sus instituciones políticas con cierta práctica tradicional y con un análisis científico tan depurado y riguroso que a estas fuentes hay que acudir si se quiere perfilar correctamente dichas instituciones. En este sentido vale la pena de destacar el cuidado con que las regulaciones de las mismas en la época de la Monarquía y del Estado Fascista son recordadas ahora para señalar los matices subsistentes o diferenciales. Por ejemplo, el famoso Decreto Zanardelli (1911) y las leyes musolinianas de 1925 y 1926.

Pero, sin duda, interesan más los proyectos legislativos elaborados después de 1948 en relación con el Gobierno y de conformidad con lo que establece el art. 95 de la Constitución. Uno de ellos, el n.º 2762, presentado a la Cámara en

(3) Prueba de ello: *Stato dei lavori per la riforma della Pubblica Amministrazione (1948-1953)*. Instituto Poligráfico dello Stato. Roma, 1953, 3 vols. El primer volumen resume los trabajos verificados en el período aludido. Numerosos estudios sobre el particular pueden verse en las revistas italianas a cargo de A. ROZZI, LUCIFREDI, G. CATALDI, AMENDOLA, PISCIONE, G. GIORDANO, O. SEPE, etc. Como visión de conjunto, vid. M. AMENDOLA: *Gli studi e le realizzazioni per la riforma della Pubblica Amministrazione*. Riv. trim. Dirit. Pubblico, a. II (1952), f. 2, págs. 508 y ss.

1952, aprobado por la 1.<sup>a</sup> Comisión permanente el 6 de marzo de 1953, no pudo convertirse en Ley (4). El otro, bajo el n.º 1688, ha sido presentado al Senado el 5 de octubre de 1956 y a él haremos especiales referencias posteriormente (5).

El Gobierno de la República italiana, en la segunda parte de su constitución, aparece configurado como una institución no ya distinta del Parlamento y la Magistratura, sino también del Presidente de la República (con lo que cambia el régimen del Estatuto Albertino en el cual el rey era el Jefe del llamado poder ejecutivo) y ha venido a ser una pieza clave en la vida política de Italia (6).

No admitiendo una ecuación perfecta entre Gobierno y Consejo de Ministros, el primero debe entenderse en sentido amplio, no como un órgano único sino como un complejo orgánico integrado por dicho Consejo, el Presidente del mismo y los Ministros. Este complejo está unificado por el programa del Gobierno, vía por la cual se hace más patente la distinción entre Gobierno y Administración, esta última mera ejecutora, a través de sus órganos burocráticos, de la Ley. El Gobierno es un órgano político, autónomo en su iniciativa y sólo determinado por su propio programa.

En un examen jurídico del Gobierno, parece irrelevante una mayor atención al programa. Pero la unilateralidad de tal examen, que difícilmente se justifica ya, aun alegando razones de pureza metodológica, se pone de manifiesto en este punto al recordar cuán decisivo es, precisamente en un régimen parlamentario de partidos múltiples, el hecho de que el programa de tales partidos es la base, si no única, sí fuertemente operante de la elección popular de

(4) El texto puede verse en *Stato dei lavori...* cit. vo. II, págs. 72-118. De él se ocupa, R. ENTRENA CUESTA: *La reforma de la Administración pública en Italia*. Rev. Admón. Pública, núm. 20, mayo-agosto, 1956, en especial págs. 199-201 y es citado repetidas veces por L. Preti en su monografía. El citado proyecto no sólo pretende actuar el art. 95 de la Constitución, sino también desarrollarlo, fijando las atribuciones y funcionamiento del Presidente del Consejo de Ministros, el poder normativo del Gobierno y el ordenamiento de la Presidencia del Gobierno, institución distinta del Presidente como tal. Vid. también G. GIOVAXO: *L'attuazione delle norme costituzionali sull'ordinamento della Pubblica Amministrazione nelle più recenti proposte e riforme*. Riv. trim. Dir. Pubblico, a. II (1952), f. 4, págs. 975 y ss.

(5) Un estudio del mismo, que no pudieron hacer, naturalmente, ni L. Preti ni R. Entren en sus trabajos cit., se encuentra en O. SEPE: *Il Disegno di Legge sulle attribuzioni del Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Riv. trim. Dir. Pubblico, a. VI (1956), f. 4, págs. 1.077 y ss. Se diferencia del Proyecto anterior en que contiene cinco artículos más y es totalmente nuevo el cap. dedicado al número y atribuciones de los ministros.

(6) Sobre la interpretación, en este aspecto, del Estatuto Albertino deben recordarse, a nuestro juicio, dos trabajos interesantes: A. MANOSCIU, *Parlamenti e Governi nella storia costituzionale italiana*. En *Studi di Diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*. A. Giuffrè-Milano, 1952, en especial págs. 320-330, en que se marca la evolución del régimen de la Monarquía constitucional pura, al de la Monarquía parlamentaria. Y V. F. ORLANDO: *La forme du gouvernement en vigueur en Italie aux termes de la Constitution de 1948*. En *Rev. Int. d'histoire politique et constitutionnelle*, n. serie, julio-dic. 1951, págs. 165 y ss. en donde, resaltando la tradición parlamentaria de Italia y tras aludir a la evolución del propio régimen del Estatuto, se plantea la fórmula constitucional vigente: república parlamentaria, como una solución de equilibrio dentro del fenómeno contemporáneo de la racionalización del poder.

los miembros del Parlamento que desde él han de integrar o apoyar al Gobierno que se forme. Es cierto también que el programa de un partido, incluso su concreto programa electoral, no se convierte necesariamente en programa de gobierno cuando un equipo se presenta ante las Cámaras con la pretensión de ser aceptado como Gobierno (esta diferencia entre los programas puede darse aún en el supuesto de un Gobierno monocolor cual Italia ha experimentado en el caso de la Democracia Cristiana). Razones de oportunidad y sobre todo de necesidad de contar con la participación y apoyo de otros partidos políticos con votos en el Parlamento, imprescindibles para conseguir la mayoría en la aceptación inicial y en las sucesivas cuestiones de confianza, obligan al Gobierno a limitar o variar su programa de partido como pueden obligarle después a variar en parte al menos su específico programa de gobierno.

Pero el sentido político del *programa* no pierde relevancia por todo ello. El cuerpo electoral y la opinión pública juzgan siempre sobre la fidelidad de sus representantes y partidos al programa para cuya realización se pidieron los votos; y tal fenómeno pende, como una insoslayable realidad, ante los ojos y la voluntad del Gobierno mismo.

Debe añadirse aún que el programa del Gobierno, con el que se presentó a las Cámaras, no es para él un imperativo de carácter técnico-jurídico. Desde el punto de vista constitucional estricto, lo que importa es el cumplimiento de la función de dirección política general, lo que la doctrina italiana llama *l'indirizzò politico* y que se distingue del *programa* en cuanto es la realización específica de éste. No basta, como dice G. Ferri, fundar la diferencia entre el *programa* (de un partido o de una coalición electoral) y el *indirizzò politico* en términos correlativos a deseo y voluntad; hay que ver en el programa una parte ficticia de uso estratégico, complejo de esperanzas, deseos y promesas y otra parte real, que es la enunciación y determinación de fines a los cuales la colectividad estatal debe dirigir los actos de sus órganos. Esta parte se convierte en política general del Gobierno mediante manifestaciones específicas de voluntad (7). En suma, *l'indirizzò politico*, es el *programa* en su contenido político más concreto y en cuanto se ha traducido en actos jurídicos y ha devenido al fin voluntad del Estado (8).

Por todo lo expuesto, bien puede decirse que el Gobierno está determinado por su programa. Sobre su base nace, pero además él informa positiva o negativamente su suerte futura: en la subsistencia, mediante el apoyo de la mayoría parlamentaria; en su posible renovación, tras elecciones generales, a base de que los partidos que lo forman obtengan, por su fidelidad al programa, el asentimiento del pueblo soberano. Dentro de estos límites debe entenderse también la autonomía reconocida al Gobierno en sus iniciativas.

\* \* \*

El Consejo de Ministros aparece en la Constitución como un órgano delibe-

(7) G. FERRI: *Studi sui partiti politici*. Cap. III. *I partiti politici nella Costituzione italiana*. Roma, Ediz. dell'Ateneo, 1950, pág. 145. Ello no impide que, como añade Ferri, tal política se forje en el seno de los partidos.

(8) Vid. V. CRISAFULLI: *Per una teoria giurídica dell'indirizzò politico*. Urbino, 1939, págs. 48 y ss. Y T. MARTINES: *Studio sull' 'autonomia politica delle regioni in Italia*. Riv. trim. di Dir. Pubblico, a. VI (1956). f. 1, pág. 119.



rante, colegiado, y homogéneo que actúa a base del principio mayoritario pero que defiende su homogeneidad mediante la práctica constitucional de la dimisión del ministro disidente. Su función fundamental es fijar la dirección (l'indirizzo) política y administrativa del Gobierno y su política general. Ello le sitúa en el vértice del Estado, desde donde impulsa la actividad legislativa y acuerda los nombramientos de los altos funcionarios.

Interesa insistir en la idea de la función de *indirizzo politico* que, aludida antes en una de sus dimensiones: actuación del programa del Gobierno, no hay que limitarla a este órgano aunque sea él quien goce de evidente preeminencia en el ejercicio de tal función.

Por lo pronto debe recordarse que la constitución utiliza expresiones diversas para indicar una misma cosa: política nacional (art. 49), principios y criterios directivos (art. 76), política general del Gobierno e *indirizzo politico* (art. 95), intereses generales (art. 117). No es del caso entrar ahora en un intento de interpretación posible de significados diferenciales.

Lo que más nos interesa es procurar desvelar el sentido del *indirizzo politico* al que se refiere directamente el importante artículo 95 de la Constitución. La doctrina italiana le asigna como contenido la predeterminación y realización de los fines últimos, más generales y unitarios de la actividad estatal; algunos, como Mortati, la incluyen entre las funciones normativas; otros, la identifican con la llamada función de gobierno con cuyo ejercicio se actúa la dirección suprema y general del Estado (9). Con todo ello salta a la vista que si el *indirizzo politico*, en principio, puede estar atribuido en un régimen dado a diversos órganos del Estado, es al Gobierno y dentro de él al Consejo de Ministros y aún extremando el análisis al Presidente del Consejo, a quienes está sobre todo atribuida tan importante función a la que Bigne de Villeneuve otorga la primacía no sólo histórica, sino también racional (10).

En efecto y aceptando a los fines de más clara sistematización, la distinción bastante generalizada entre Estado-sujeto, Estado-Institución y Estado-comunidad, la función de *indirizzo politico* corresponde en el orden constitucional italiano al Gobierno y al Parlamento, órganos del Estado en su primera acepción. Es evidente, por otra parte, que dicho orden constitucional se monta sobre un sistema plural de dirección política del Estado en más amplio sentido y por eso tal dirección se entiende atribuida también a órganos del Estado-institución, como son el Jefe del Estado y el Pueblo, éste como Cuerpo electoral, como titular de la soberanía, al que la Constitución reconoce una ac-

(9) Aunque para no oscurecer el tema con alambicadas distinciones, la función de *indirizzo politico* o de dirección política puede entenderse equivalentes a lo que la doctrina en general ha configurado como *función de gobierno*, quizás valga la pena esforzarse, al menos con fines sistemáticos, por destacar matices diferenciales entre ambas categorías pensando que a la primera corresponden las notas propiamente políticas de carácter muy general y plenamente libre: síntesis de la actividad de determinación de la dirección política y de la actividad de su realización. Mientras que la función de gobierno tendría relación más estrecha con la actividad dirigida a la determinación de la política general del Estado pero en cuanto tal política se realiza en el plano jurídico. Esta es la posición, por ejemplo, de T. MARTINES, *Studio sull'autonomia...* cit. págs. 124.

(10) Vid. *L'activité étatique. (But. pouvoir, fonctions de l'Etat...)*. París, Sirey, 1954, pág. 163.

tividad de participación en la dirección política del Estado. Recuérdense los supuestos de la «apelación al pueblo» en el caso de la disolución de una o de las dos Cámaras por el Presidente de la República; el referendun, la iniciativa legislativa, el derecho de petición y el derecho de organizarse en partidos políticos.

También y como una consecuencia de su relativa autonomía política corresponde cierto *indirizzo politico* a las regiones y sus órganos (11). Pero advirtiéndose siempre el designio con que el Gobierno italiano ha sido concebido y lo que de hecho resulta una vez aceptado su programa por la mayoría parlamentaria, hay que concluir en la preeminencia del Consejo de Ministros en lo tocante al ejercicio efectivo de la función que establece y realiza la dirección de la política general del Estado (12).

Ninguna otra novedad de conjunto ofrece la configuración del Gobierno italiano. Pero sí queremos llamar la atención sobre la posición del Consejo de Ministros frente a las regiones, cuya singularidad desde el punto de vista constitucional y administrativo constituye una experiencia por demás interesante del orden político de Italia (13).

(11) Sobre este punto, vid. el importante estudio de T. MARTINES, ya cit., págs. 125 y ss. Claro es que la participación regional en este orden—se aclara por el autor—alcanza a la actividad de dirección política pero no a la determinación de la política general del Estado (p. 127). El autor, no siempre claro a causa tal vez de multiplicar las precisiones, emplea distintamente los términos y conceptos *potestad* y *actividad* de dirección política. Pero de todos modos resultan evidentes las diferencias a este respecto entre Estado y Región pues la potestad de dirección política del primero se funda sobre la soberanía popular, mientras que la de las regiones—que no tienen un ordenamiento originario—se encuentra limitada a la esfera de autonomía que se les asignó.

(12) Por lo demás, y como es lógico, el Proyecto de Ley sobre atribuciones del Gobierno, de 1956, no hace mención expresa de esta cuestión.

(13) Descontando que la bibliografía al respecto es numerosísima, no podemos silenciar las contribuciones de MUELE: *La Regione nella costituzione italiana*, Firenze, 1949; P. VIRGA: *La Regione*, Milano, 1949 y las referencias oportunas en los comentarios de la Constitución y manuales de Derecho Constitucional ya citados. Vid. también J. GASCÓN y MARÍN: *Las regiones en la nueva constitución italiana y el precedente español*, Rev. de Est. de la Vida Local, 1949, págs. 3-13. El precedente español ha sido glosado por la doctrina italiana en especial por Virga, ob. cit. e incluso la constitución republicana de España mereció estudios concretos como el de Pierandrei en 1946. Añádase: J. I. TENA BARRA: *La región en la nueva Constitución italiana*, Rev. Admón Pública, n. 1, enero-abril 1950, págs. 235 y ss. Como estudios más recientes, vid. BISCARETTI DI RUFFIA: *Le regioni in Italia nel 1954*. En *Scritti giuridici per il centenario de la Casa Edit. Jovene*, Napoli, 1954; Varios: *Atti del primo convegno di studi regionali*, Padova, 1955 y *Atti del secondo convegno di studi regionali*, Palermo, 1956; F. BENVENUTI: *L'organizzazione impropria della pubblica Amministrazione*, Riv. trim. di Dir. Pubblico, a. VI (1956), f. 4, págs. 968 y ss. (A pesar de la generalidad del título se ocupa de la naturaleza constitucional de las regiones y en especial del problema de la delegación, en las regiones, por el Estado; del ejercicio de ciertas funciones administrativas). Vid. igualmente L. GIOVENCO: *Principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e potestà legislativa delle regioni*, Riv. trim. di Dir. Pubblico, a. VI (1956), f. 2, págs. 456 y ss. y S. GALEOTTI: *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge» in senso tecnico*, Riv. trim. di Dir. Pubblico, a. VII (1957), f. 1, págs. 76 y ss. Omitimos la bibliografía dedicada a las regiones con estatuto especial, de las cuales la siciliana es la que más interés ha suscitado.



No hay por qué referirse in extenso a los diversos problemas que suscitan los entes regionales, pero no se comprenderá bien el problema a que nos vamos a referir si no se recuerdan los relativos a la configuración del Estado con autonomías regionales, frente al tipo de Estado federal; al de las competencias o potestades normativa, administrativa y tributaria; al de la constitución y funcionamiento de las Juntas y Consejos o Asambleas regionales; al de las diferencias que puedan existir en tales cuestiones entre las regiones de derecho común y las de estatuto especial. Y tal vez otros varios. Ello supuesto, ha de hacerse mención de que la actividad política, legislativa o administrativa de los órganos regionales está sometida al control del Estado y es el Gobierno central, por medio del Consejo de Ministros, quien defendiendo los intereses generales o los de otras regiones contra los perjuicios que le puedan ocasionar decisiones y leyes de aquellos órganos y procurando en todo caso reducir dicha actividad a los límites de la competencia regional y el espíritu y la letra de la Constitución, actúa según los casos poniendo en movimiento los remedios previstos: Actuación de las Cámaras, intervención del Tribunal Constitucional, resolución del Presidente de la República.

Así la disolución de un Consejo regional, por los motivos establecidos en el artículo 126 de la Constitución no puede acordarse sin previa deliberación del Consejo de Ministros y por otra parte es éste quien, según el artículo 127, devuelve al Consejo regional una ley indebidamente aprobada o plantea ante las Cámaras o ante el Tribunal Constitucional la respectiva cuestión de mérito o de legitimidad de aquella ley (14).

Entre las atribuciones que el proyecto de Ley de 1956 señala al Consejo de Ministros, figura expresamente su intervención en el examen de dichas cuestiones y el de su previa deliberación en el caso de tener que acordarse la disolución del órgano legislativo regional. El Proyecto acentúa así el papel trascendente del Consejo en decisiones de gran interés político y nacional y aclara los términos amplios de los preceptos constitucionales que habían suscitado dudas en la doctrina.

\* \* \*

En el Gobierno, la figura del Presidente del Consejo de Ministros ha adquirido excepcional relieve, manteniéndose en substancia la creación de la ley facista de 1925 (no explícitamente derogada) aunque haciéndola compatible con el régimen parlamentario. Según el art. 95 de la C. el Presidente del Consejo dirige la política general del Gobierno; promueve y coordina la actividad de los ministros, controlándola preventivamente, pudiendo incluso suspender cualquier acto ministerial. Su predominio es más notable respecto al Ministro de Asuntos Exteriores, en cuyos asuntos el Gobierno se expresa a través de su Presidente.

(14) Sobre estos problemas, vid. PÉREZ, op. cit., págs. 18 y 19; T. MARTÍNEZ, *Studio...* cit., pág. 164; VÍSCA: *La Regione*, cit., pág. 161 y J. I. TENA: *La Región...* cit., págs. 256-7. Precisamente el segundo Convivium di Studi regionali (celebrado en octubre de 1956) se ocupó en dos de sus tres temas del control constitucional de la legislación regional y del control administrativo y jurisdiccional en los actos de las regiones. Un resumen de las aportaciones, en O. SEPE: *Il 2.º Convivium di Studi regionali*, Riv. trim. di Diritt. Pubblico, a. VII (1957), f. 1, págs. 260 y ss.

Los rasgos del Jefe del Gobierno italiano no son identificables con los del *primus inter pares*. Si no cabe decir que se haya resucitado el *Capo de governo* de tipo dictatorial, debe reconocerse la influencia histórica de la Dictadura en Italia. La doctrina, entre ellos, Preti, llega a hablar de un *Premier* y desde luego no debe olvidarse que siendo el Presidente, por lo general, la expresión del partido de mayor importancia en la Cámara, aun en el caso del gobierno de coalición, cuenta el peso político para su configuración y la actividad frente a los demás ministros.

El proyecto de Ley de 1956 en sus artículos 2, 3 y 5 resalta estos rasgos, en especial en lo relativo a la política exterior y en cuanto ciertos proyectos legislativos de trascendencia constitucional y administrativa han de ser presentados al Parlamento precisamente por el Presidente del Consejo, cuya firma ha de figurar también en una serie de leyes, decretos, reglamentos y otros actos de importancia o para los cuales sea preceptiva la deliberación del Consejo (15).

Creemos, por nuestra parte, que así queda legalizada una preeminencia que podría negársele cuando el Presidente no representara a un partido realmente fuerte en las Cámaras, como para apoyarle en este sentido. Es decir, que la futura Ley sobre el Gobierno asegura lo que tal vez la realidad política de cada momento podría dificultar.

Los ministros, en su doble función de miembros del Consejo y jefes del Departamento, ofrecen poco interés, salvo si acaso el hecho de que, pudiendo el Presidente del Consejo someter a deliberación del Gobierno alguna cuestión de exclusiva competencia de algún ministro, tal vez se dude sobre si los ministros son o no meros delegados del Consejo (tesis expuesta por C. Mortati, por ejemplo). Preti cree que las competencias respectivas no son incompatible, reservada como está al Consejo la dirección general en el plano político y administrativo.

Integran también el Gobierno italiano otras instituciones a las que la Constitución no nombra expresamente. De ellas, el Vicepresidente y los ministros sin cartera no son, por esto, inconstitucionales, máxime cuando razones de equilibrio político pueden exigir una más amplia distribución de honores y responsabilidades entre prohombres de los partidos y grupos. Otra y ciertamente interesante aquí, es el Consejo de Gabinete, similar al Inner Cabinet inglés, que a juicio de Preti, siendo posible establecerlo, sería a lo sumo un organismo de facto, de colaboración íntima con el Presidente del Consejo, sin que pudiera sustituir al Consejo de Ministros en su función constitucional. Por último, existen los subsecretarios que en Italia tienen un marcado matiz político y que integran el Gobierno en sentido amplio (p. 33) y los llamados Alto Comisario o Comisarios a los que se atribuye una competencia específica en la rama ministerial y que sin integrar propiamente el Consejo de Ministros, puede tomar parte en sus deliberaciones, sin voto, cuando se traten cuestiones que les correspondan.

El Proyecto de Ley, sobre el Gobierno, de 1956, tantas veces aludido, en su artículo 5, prevé el nombramiento de cinco ministros sin cartera y la atribución a cualquier miembro del Consejo, del Cargo de Vicepresidente. Los artículos 7 y 8 se ocupan de los Subsecretarios de Estado y los Comisarios, dan-

(15) Sobre estas precisiones del Proyecto de Ley de 1956, vid. O. SsPE: *Il disegno di legge...* cit., págs. 1.081-1.084.



do estado legal a cuanto la práctica, sobre todo después de la guerra última, ha venido observando. Por cierto que a los subsecretarios se les autoriza a mantener en las Cámaras (aunque no sean miembros de ellas) la discusión de los proyectos de ley o de los actos que se refieren a su Departamento.

\* \* \*

Con esta compleja estructura, el Gobierno italiano desarrolla sus funciones en relación con el Presidente de la República, las Cámaras y el resto de la Administración. Destaca su iniciativa en materia legislativa y la amplia facultad normativa que el firme principio democrático de la constitución republicana no ha podido negar en vista de las circunstancias actuales que obligan a configurar gobiernos especialmente dotados de cierta libertad en este orden.

El problema del Decreto-Ley y de la Legislación delegada (en Italia se usó el término decretos legislativos también para especificar este tipo de normas) cuyas diferencias para Preti son las mismas que viene estableciendo la doctrina desde que los constitucionalistas germanos se ocuparon de estos fenómenos en el siglo pasado, no ha encontrado en Italia la misma resistencia que en Francia, por ejemplo y Preti no cree necesario acudir a la fórmula: el gobierno actúa como delegado del Parlamento, sino que estableciéndose en la Constitución que el Parlamento puede investir a otro órgano de su propia competencia, es evidente que tal órgano—el Gobierno—actúa en nombre propio en base a la Constitución. Esta, por otra parte, impone limitaciones a los decretos legislativos. Según el art. 76, la delegación legislativa se hace con criterios y principios directivos, por tiempo limitado y para objetos definidos, excluyéndose además de su posible contenido las materias típicamente constitucionales, las que la Constitución impone que sean objeto de deliberación especial, la declaración de guerra, ratificación de tratados, aprobación de presupuestos y, según Preti, las relativas al régimen electoral (p. 108). También es indudable que sólo al Consejo de Ministros puede atribuirse la facultad de dictar decretos legislativos (16).

Interesa aludir ahora al tema de la función de gobierno en relación con la función administrativa. El método jurídico que Preti utiliza en su monografía llega aquí a sus últimas consecuencias. Tras ocuparse de la historia tradicional y jurisprudencial de los llamados actos políticos, afirma (pp. 147 y ss.) que el art. 113 de la C. ha acabado con la subsistencia de tales actos pues dicha disposición constitucional establece que «contro gli atti della pubblica amministrazione é sempre concessa la tutela dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa». Si, según este artículo, puede recurrirse contra cualquier acto de Gobierno, prosigue Preti, no cabe duda que se ha superado un viejo principio antiliberal que impedía recurrir contra actos ministeriales o gubernativos (de los prefectos) que, lesionando intereses legítimos o derechos privados se amparaban en su cualificación de actos políticos. Por tanto, acaba nuestro autor, el art. 31 del T. U. (Testo único) sobre el Consejo de Estado debe entenderse derogado.

Por cuanto el tema nos interesa especialmente y porque creemos que, ade-

(16) El cit. proyecto sólo se ocupa de los Decretos legislativos para exigir que conste la ley de delegación.



más de venir a engrosar la abundante bibliografía sobre el mismo, esta posición de Preti merece criticarse, máxime cuando la estimamos singular dentro de la doctrina italiana contemporánea y de los comentaristas de la Constitución, nos permitimos decir que quizás estas conclusiones tuyas no sean indiscutibles. El autor mismo, en efecto, ha distinguido, básicamente, el Gobierno de la Administración; el art. constitucional aludido especifica que se trata de actos de la Administración pública pero bien puede entenderse que, a efectos polémicos, se refiere a la Administración en cuanto conjunto de órganos de la función típicamente ejecutiva y no política. Es decir, que se reitera en la Constitución la revisibilidad de los actos administrativos tanto reglados como discrecionales, pero de ahí no se deduce que abarque los llamados actos de gobierno, categoría que trasciende, acentuándola, la discrecionalidad que es imprescindible reconocer al poder público en su actividad.

La conclusión, por tanto, no está, como presume Preti, en estimar que en virtud del precepto constitucional el juzgador se abstenga alegando que los actos en cuestión no lesionan intereses legítimos, sino más bien en admitir, que, a pesar del precepto, subsisten ciertos actos gubernativos cuya realidad y sentido, por mucho que parezcan contradecir el esquematismo del Estado liberal de Derecho, resultan innegables precisamente para la doctrina que desde tal esquematismo discurre. Cabalmente la variedad y tal vez la imposibilidad de fijarlos a priori, con criterios indiscutibles, es lo que explica las vacilaciones de la doctrina sobre la materia (17).

Es difícil que una serie de actos que se suelen calificar como políticos, tales los relativos a la declaración de guerra, estado de sitio, y aun otros no tan extremos, no afecten a intereses o derechos de los particulares, a las libertades constitucionales, etc. y sin embargo no creemos que Preti los considere impugnables al amparo del texto constitucional por él alegado. ¿No puede ser ésta, entre otras, la razón por la que los comentaristas de la Constitución y

(17) Como se vé el problema aquí subyacente es el de que resulta muy difícil conseguir un concepto unitario del acto de gobierno, a pesar de los intentos numerosos de la doctrina, tales como los de RANELETTI y AMORTI: *Atti del Governo*, en *Nuovo Digesto italiano*, vol. I, pág. 1.110; de SANDELLA: *Manuale di Diritto amministrativo*, Jovene, Nápoles, 1952, págs. 4 y ss. o de RODRÍGUEZ QUEIRO: *Actos de Gobierno*, Rev. de Estudios de Vida local, VIII, n.º 46, págs. 505 y ss. La bibliografía, como se sabe, es numerosísima. Vid. una última contribución al tema en RUMPF: *Regierungsmakte im Rechtsstaat*, Bonn, 1955. El problema indicado es parejo también al de una clasificación satisfactoria de los actos políticos. Vid., por ejemplo, la de LAFFERRIER en su *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2.ª edic. Berger-Levrault et Cie. París-Nancy, 1896, que aunque montada sobre la naturaleza de los diversos actos que aquel agrupa en cuatro categorías, es, no obstante, discutible. Por la indecisión insuperada de la doctrina sobre estas cuestiones, se han registrado posiciones terminantes que niegan la existencia de tales actos políticos. (Así, Barthélemy, Donnedieu de Vabres, Caruso-Inghillieri, entre otros). Por eso es por lo menos decidida la actual posición de la Legislación española que en la reciente Ley de 27 de diciembre de 1956 que reorganiza la jurisdicción contencioso-administrativa, sigue el criterio de lista o catálogo. Para el problema en nuestra patria, vid. A. GUATA: *Los actos políticos o de Gobierno en el Derecho español*, Rev. del Instituto de Derecho Comparado, Barcelona, 1955, núm. 4, págs. 74 y ss.—Vid. también C. GARCIA OVEDO: *Derecho Administrativo*, 5.ª edic. por E. MARTINEZ USERO: E. I. S. A. Madrid, 1955, vol. I, págs. 8 y ss. y 178 y ss.

teóricos del Derecho constitucional no dan al art. 113 el alcance absoluto, por lo menos, que le da Preti? (18).

Se trata, en último extremo, aun con puro criterio jurídico, de la impugnabilidad efectiva de ciertos actos de Gobierno, lo que no excluye que los intereses afectados sean compensados y defendidos por otra vía de indemnización por ejemplo (19). Se comprende, en suma que la cuestión de los actos políticos y de esa otra, tan ligada con ella, como la de la existencia y características de una posible función de gobierno, distinta de la función típicamente administrativa o meramente ejecutiva, se encuadran en el ámbito más amplio de las relaciones entre Administración y Política, fuertemente condicionadas por las posiciones ideológicas y las circunstancias históricas.

Volviendo a la actitud de Preti añadiremos que él mismo reconoce que hay ciertos actos constitucionales (p. 150) y no pasa por alto el hecho de que el Consejo de Estado italiano, en sentencia de 14 de abril de 1951 ha dado la general definición de acto político, sin estimar expresamente que el art. 31 de su T. U. haya sido derogado por el art. 113 de la Constitución.

Es evidente que en el terreno jurídico estricto parece probable la tesis de Preti, opuesta a la llamada función de gobierno y a los actos políticos, pero justamente esa tesis, como creemos haber dicho, no resulta amparada por el precepto constitucional que él alega ni por el hecho de que la actividad gubernamental, eminentemente política, se ve forzada a sustraerse a un riguroso y constante control jurisdiccional.

Y de todos modos, el propio Preti admite la íntima dificultad que existe para dividir, aun desde el solo supuesto jurídico de la Constitución, las funciones del Estado en la clásica trimembre clasificación que supone una correlativa atribución a órganos diferentes y cree que, con muchas salvedades, en lo que toca al Gobierno, podría calificarse de políticos los actos que corresponden al Consejo de Ministros en su función de dirección política general, mientras serían considerados administrativos los actos correspondientes a cada ministro, estableciendo así, sobre una división subjetiva en la competencia, una distinción objetiva de la actividad (p. 153).

\* \* \*

Un examen completo de la problemática del Gobierno italiano, aún limitándola a los preceptos de la constitución, debería abarcar lo que podríamos llamar su biografía: su formación, el voto de confianza, las causas de la crisis y el gobierno dimisionario. La monografía de Preti, a que nos venimos refiriendo, en sus cuatro últimos capítulos, se ocupa precisamente de estas cuestiones.

Pero su estudio, aún la mera exposición, exceden de cuanto nos propusimos al iniciar nuestro trabajo. Baste destacar que sólo muy tímidamente aparecen desvelados, por debajo del tejido concreto de los preceptos constitucionales y las normas de la costumbre o la cortesía constitucional, los verdaderos factores

(18) Vid. ad exemplum, A. AMORTH, op. cit., pág. 112 y BALLADORE-PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 3.ª edic. A. Giuffrè, Milano, 1953, pág. 368.

(19) Tal es la solución adoptada también en la citada Ley española, cuyo art. 2 b) excluye de la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones que afectan a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado, mando y organización militar (sin perjuicio de las indemnizaciones procedentes).

que impulsan, detienen, condicionan en suma la auténtica vida del gobierno. El gobierno que nace, lucha, pacta, vence y se extingue se da entre fuerzas políticas y sociales, internas y externas a las cuales sólo subrepticamente alude la Constitución. Y sin embargo tales fuerzas y no la Ley son las que dan sentido a la vida del gobierno, ocurriendo en verdad que la propia Ley, establecida en su día en atención a esas fuerzas, es el molde formal que trabajosamente intenta encuadrarlas (20).

El análisis de estos últimos aspectos constitucionales revela la debilidad del método jurídico estricto y excluyente, pero también la agudeza de una técnica casi milagrosa. Sólo esos dos fenómenos curiosos del gobierno administrativo (transitorio, al margen aunque no necesariamente en contra del Parlamento, carente de un definido programa de política general) que aún con precedentes en la historia constitucional italiana (bajo el régimen del Estatuto Albertino) estima Preti que no podría tener vigencia bajo el presente régimen republicano; y la situación del gabinete dimisionario, constituyen una excepción en el juego normal de los preceptos constitucionales relativos al gobierno. Ahora bien, precisamente el último de dichos fenómenos, más frecuente de lo deseado, siempre ocasión de parálisis en la vida política nacional y en el despliegue lógico de los preceptos de la Constitución, pone de manifiesto una ficción más a las que el régimen parlamentario ha de acudir: Puesto que el Es-

(20) C. Esrosro, en su excelente estudio *I partiti nella costituzione italiana* (*Studi di Diritto Costituzionale in memoria di L. Rossi*, ya cit., págs. 131 y ss.), ha destacado cómo solamente en las constituciones formales o legales de los estados contemporáneos con pluralidad de partidos está escrito que las leyes son hechas por diputados y senadores elegidos por ciudadanos y representantes de la nación... que la actividad de gobierno es planteada por ministros responsables ante las cámaras... que jueces imparciales deben vigilar el respeto de la constitución y las leyes y que funcionarios al servicio exclusivo de la nación deben efectuar concreta actividad ejecutiva. Y sin embargo, a la sombra legalística de la Constitución, son los partidos los que manejan la legislación, el gobierno, la jurisdicción y la administración. «Una constitución legal adaptada a la realidad—prosigue—... debería reconocer que en la comunidad estatal el poder de dirección política corresponde a los partidos». Y debería, en consecuencia, localizarse con detalle, disciplinarse la existencia, organización y funcionamiento de los partidos e impedir en fin que el poder de decisión en los partidos (y consiguientemente en el Estado) esté concentrado en pocas manos». Y G. Ferrar, en *Studi...* cit. págs. 170 y 171 dice: «El partido político es la síntesis de los órganos estatales destinados al ejercicio de la función de gobierno; es... el poder político». Con un símil mecánico, atribuye al partido la función real de poner en movimiento una serie de ruedas dentadas (grupo electoral, grupo parlamentario, líder) que a su vez engranan con otras ruedas (cuerpo electoral, Parlamento, Gobierno) y por las cuales actúa la máquina entera del Estado. El Partido político es así la fuente primaria de la energía política.

Pues bien, la constitución italiana sólo contiene un precepto realmente fundamental, el art. 49, que se refiera a los partidos políticos, pues el 98 establece la posibilidad de que por ley se impida inscribirse en ellos a militares, magistrados, policías y agentes diplomáticos o consulares y la disposición transitoria y final XII prohíbe la reorganización, bajo cualquier forma, del disuelto partido fascista. De todas formas, el art. 49 contiene, en su letra breve, perspectivas muy fecundas para conseguir en su día una más detallada y eficaz regulación de la existencia y actividad de los partidos, dentro del espíritu democrático del orden político italiano.

tado no se concibe sin gobierno, éste no cesa realmente hasta que se promulgan los nuevos decretos de nombramiento ministerial, coincidentes con los de cese del Consejo dimisionario. Pero la Constitución nada puede decir al respecto, porque una secreta pero insalvable conciencia de la realidad exige a los constituyentes reconocer que esta situación es, a la larga, una «condición» del régimen parlamentario, sobre la base de partidos múltiples y mayorías absolutas casi imposibles cuando no indeseables; y, por otra parte, elevar esta realidad a la categoría de normalidad, consagrándola solemnemente en el estatuto constitucional, sería confesar paladinamente la radical deficiencia de un régimen definido como óptimo.

\* \* \*

Si el método jurídico agota las disquisiciones en torno a la problemática de tal situación, silenciada por la constitución,—y el análisis de Preti es de ello un buen ejemplo—, es porque desde los supuestos técnicos e ideológicos del Estado de Derecho-liberal-parlamentario, existe una fe inagotable en las posibilidades creadoras y conformadoras del Derecho y de la razón jurídica sobre la realidad histórico-social.

En este sentido, la tarea siempre admirada, por su finura y seriedad, de los constitucionalistas italianos merece estimarse como ejemplo. Y si, por una parte, dicha tarea viene exigida y estimulada por el régimen jurídico-político en que se desenvuelven, también, por otra, el propio régimen se ve así alimentado de la incesante labor de sus técnicos, curiosos de sus problemas y atentos a su solución.

*Juan Candela Martínez*

