

LA FORMA DE GOBIERNO ITALIANA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: ¿LA CORTE EN DEFENSA DEL «MONISMO PARLAMENTARIO»? (*)

Por TANIA GROPPI

SUMARIO

I. UNA PREMISA: LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA «CONSTITUCIÓN DE PODERES», MÁS ALLÁ DE LOS CONFLICTOS DE ATRIBUCIÓN.—2. LA «CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO» EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL ENTRE LA FORMA DE ESTADO Y LA FORMA DE GOBIERNO.—3. DE LOS ÓRGANOS A LAS FUNCIONES: LA FUNCIÓN LEGISLATIVA COMO FUNCIÓN CON CONTENIDO LIBRE: 3.1. *La jurisprudencia constitucional sobre las leyes medida y la ausencia de una reserva de Administración.* 3.2. *Los límites a los Decretos de urgencia y la exigencia de tutelar los «equilibrios institucionales» de la forma de gobierno.*—4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO DE LA FORMA DE GOBIERNO: ¿UN «RUMBO DE COLISIÓN»?

El origen histórico de los sistemas de justicia constitucional muestra cómo bajo tal etiqueta se ocultan actividades muy diferentes entre sí. Es cierto que se trata siempre de actividades reconducibles a la defensa de la Constitución, desvirtuada en forma jurisdiccional, esto es con los instrumentos propios del proceso, pero tal defensa tiende a asumir distintos perfiles conectados con la propia definición de la Constitución.

«Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución», afirma el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto de 1789, mostrando claramente cómo en el interior de la noción de Constitución pueden encontrarse cuando menos dos perfiles distintos: de un lado, la tutela de los derechos, de

(*) El texto, reproduce, con apenas modificaciones, la comunicación presentada el 2 de noviembre de 1999 en la Universidad Autónoma de Madrid, en el encuentro sobre «Problemas y tendencias de las funciones de gobierno en Italia y en España».

otro, la regulación de las relaciones entre los poderes (1). La propia estructura de la Constitución italiana de 1948, que, después de anunciar los principios fundamentales, se desarrolla en dos partes, tituladas respectivamente «Derechos y deberes de los ciudadanos» y «Ordenamiento de la República», refleja este planteamiento originario.

La defensa jurisdiccional de la Constitución, tal como ha sido desarrollada por los tribunales constitucionales, se articula en defensa de los derechos y en garantía de la correcta relación entre los poderes. Este último aspecto ha sido el que históricamente surgió en primer lugar, sobre todo en los Estados federales, con el fin de garantizar el respeto del reparto de competencias entre el centro y la periferia, como nos muestra, además de la experiencia austriaca y alemana de la segunda mitad del siglo XIX, la propia génesis del *judicial review* de los Estados Unidos. Sin embargo, el nacimiento de los tribunales constitucionales operando prevalentemente como jueces de los derechos, surge en una época más reciente, conectándose con el incremento del pluralismo social característico de nuestro siglo y con la necesidad de su garantía constitucional (2).

En otros términos, los jueces constitucionales se mueven tanto en el plano de la forma de Estado, de las relaciones entre ciudadanos e instituciones, como en el de la forma de gobierno, y de las relaciones entre los poderes. En los diversos sistemas de justicia constitucional encontramos los dos aspectos en diferentes proporciones, sobre la base de las competencias atribuidas a los tribunales constitucionales y los sujetos que están legitimados para promover el proceso (3).

En Italia varios elementos han contribuido a hacer de la Corte constitucional esencialmente una «jurisdicción constitucional de la libertad», según la ya clásica definición de Capelletti (4). En el sentido de privilegiar la vertiente de la tutela de los derechos que ha sido impulsada ya sea por algunos rasgos del modelo normativo elaborado por el constituyente y precisado por el legislador ordinario (5), sea por el concreto desarrollo de la dinámica político-institucional (6).

(1) Ver al respecto M. LUCIANI: «La "Constituzione dei diritti" e la "Constituzione dei poteri". Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente», en *Scritti Crisafulli*, II, Padova, 1985, 497 y ss.

(2) Sobre esta cuestión ver por todos G. ZAGREBELSKY: *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 21-22.

(3) Consideraciones en este sentido en S. BARTOLE: «Modelli di giustizia costituzionale a confronto: alcune recenti esperienze dell'Europa centro-orientale», en *Quad. cost.*, 1996, 228 y ss.

(4) Sobre el rol de la jurisprudencia constitucional en la garantía de los derechos fundamentales, v. V. ONIDA: «La Corte i diritti», en *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milán, 1999, II, 1095 y ss.

(5) Incluso con todas las cautelas que derivan de su «carácter perplejo», en el sentido de que no parece reconducible a una inspiración única y coherente, como revela, por ej., G. ZAGREBELSKY: *Diritto processuale costituzionale?*, en VV.AA., *Giudizio «a quo» e promovimento del processo costituzionale*, Milán 1990, 128.

(6) Sobre la necesidad de que las instituciones de derecho constitucional, para transmutarse en constitución viviente, encuentren la mediación de «sucesos de concretización», v. M. MIDIRI: *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, Padua, 1999, 15 y ss.

Bajo el primer aspecto, una perspectiva comparada muestra que tanto la vía de acceso al juicio de legitimidad constitucional de las leyes, entre las cuales prevalece la incidental, como el número más bien restringido de «otras competencias» contribuyen a trasladar la Corte italiana hacia el plano de las libertades.

En el sistema italiano de justicia constitucional, en efecto, no están presentes esas otras formas de recurso directo, dirigidos a instaurar juicios de tipo abstracto, extraídos de la concreta aplicación de las leyes a un caso concreto, reconocido en cambio en otros ordenamientos a favor de sujetos políticos (minorías parlamentarias, presidentes de la asamblea, gobiernos...), estando prevista solamente la posibilidad para el Estado o para las regiones de impugnar leyes en defensa del reparto de competencias establecido en la Constitución. Absolutamente prevaleciente y característico del sistema italiano, es el juicio incidental, por el que la cuestión de constitucionalidad, planteada por el juez en el curso de un juicio, tiene naturaleza concreta, viniendo a relacionarse en un «caso específico en el ámbito del cual la ley declarada inconstitucional había encontrado o se preveía que debía encontrar aplicación (7)».

Entre las «otras funciones» (8) de la Corte no figura toda una panoplia de remedios que encontramos en muchos sistemas de justicia constitucional, especialmente los de reciente instauración, como el juicio acerca de la constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios, la verificación de elecciones, el control de partidos políticos (9)... Esto no significa sin embargo que no existan competencias del juez constitucional orientadas a la defensa de la «Constitución de poderes». La Corte constitucional es, en efecto, competente para decidir acerca de conflictos de atribuciones entre los poderes del Estado y entre los del Estado y las regiones, así como a pronunciarse acerca de la admisibilidad de la petición de referéndum abrogativo y acerca de la acusación del Presidente de la República.

En otros términos, la idea de judicializar o jurisdiccionalizar la política no está ausente en el sistema italiano de justicia constitucional. Sin embargo la práctica ha mostrado la dificultad de tal intento, y la tendencia a buscar soluciones a los conflictos constitucionales a través de mediaciones informales y conciliaciones tácitas de las cuales el órgano de justicia constitucional queda al margen (10). Basta pensar que la competencia de la Corte en la resolución de conflictos entre poderes del Estado no ha sido utilizada hasta los años setenta, si bien, posteriormente, si ha habido

(7) Así A. PIZZORUSSO: «I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi», en *Quad cost.*, 1982, 521 y ss., en particular 526.

(8) Sobre los cuales v., en el derecho comparado, L. PEGORARO: *Lineamenti di giustizia costituzionale comparata*, Turín, 1998, 121 y ss.

(9) V. p. ej., sobre la justicia constitucional en los países de la Europa oriental, v. también M. VERDUSSEN: *Essai de synthèse*, en ID. *La justice constitutionnelle en Europe Centrale*, Bruselas, 1997, 237.

(10) Así G. ZAGREBELSKY: *La giustizia costituzionale*, cit, 334 y s., así como F. SORRENTINO: *L'equilibrio costituzionale tra i poteri e la sua garanzia giurisdizionale*, en L. LUATTI coordinando: *L'equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti policentrici*, Turín, 1994, 62 y ss.

una intensificación de los recursos, se ha tratado casi siempre de juicios en los cuales es parte un órgano jurisdiccional, continuando siendo raros los casos de conflictos en los que se ven implicados dos órganos constitucionales de naturaleza política. No son extraños a esta pérdida de importancia de los conflictos entre poderes, ni la propia configuración de las normas constitucionales de organización, ya que en la Constitución ha sido prácticamente inexistente el proceso de racionalización de las relaciones político-constitucionales (11), ni la tendencia de la misma jurisprudencia constitucional a la «parcelación» de los conflictos a través de la «multiplicación» de los poderes, hasta el decaimiento del propio tono constitucional, también con el fin de evitar afrontar *political questions* (12).

El intento de encontrar en la jurisprudencia constitucional de estas cuatro décadas, un rasgo (o más de uno) característico de la forma de gobierno italiana «en sentido estricto», entendido como la organización de las relaciones entre los sujetos titulares de la función de *indirizzo* político, y en particular entre gobierno y parlamento, constituye una ardua tarea. Pocos y en cualquier caso bastante menos numerosos que en otros ordenamientos, son los *leading cases* en la materia. Los escasos pronunciamientos sobre el tema ofrecidos al resolver conflictos entre poderes, y en particular el conocido «caso Mancuso» (sobre la admisibilidad de una moción de censura dirigida a un ministro concreto) (13), están ligados a contingencias tan específicas que sería bastante difícil e incluso arbitrario, pensar en extrapolar de ellos una «imagen» completa de la forma de gobierno parlamentario italiana (14).

(11) Así S. BARTOLE: «La Corte e i poteri», en *Quad. cost.*, 1998, 24.

(12) Sobre el riesgo de decaimiento del tono constitucional, A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, en VV.AA.: *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milán, 1988, 164.

(13) En la sentencia 7/1996 la Corte constitucional estaba llamada a resolver un conflicto entre poderes del Estado promovido por el Ministro de Gracia y Justicia Mancuso, sometido a una moción de censura individual, contra las Cámaras que lo habían censurado y el Presidente de la República que a continuación lo había sustituido. La Corte afirma que la censura individual, a pesar de no estar contemplada expresamente en la Constitución, puede, no obstante, «reputarse elemento intrínseco al diseño establecido en los artículos 92, 94 y 95 de la Constitución susceptibles de ser explicitados en relación a las exigencias suscitadas por el desarrollo histórico del Gobierno parlamentario». En efecto, «la Constitución prevé en el artículo 95, segundo apartado, la responsabilidad colegial y la responsabilidad individual, confiriendo sustancia a la responsabilidad política de los ministros, en su doble condición de componentes de la unión gubernativa por una parte y vértices de los respectivos ministerios por la otra». Puesto que donde hay dirección política, hay responsabilidad y donde hay responsabilidad hay confianza, cuando la relación gobierno-parlamento se rompe, la solución de la dimisión o de la censura vale tanto a nivel colegial como individual. Que la confianza se otorgue a todos no implica también que la censura deba ser frente a todos, en razón de que la primera es necesariamente colegial. Ni el principio de colegialidad, se opone a la interpretación de la Corte, mucho más cuando el gobierno, si quiere, puede cubrir a un ministro individual pidiendo la confianza. El principio de la colegialidad, en efecto, de acuerdo con la Corte, «es un método de la acción del ejecutivo que puede ser infringido por un comportamiento individual disonante, y... la recuperación de la unidad de la dirección puede ser favorecido con el recurso, cuando una de las Cámaras lo considere oportuno, a la institución de la censura individual».

(14) En el sentido que el papel ejercido por la Corte al decidir los conflictos entre poderes es «más

Más amplia es por el contrario la jurisprudencia constitucional relativa a la forma de gobierno «en sentido amplio» (entendido como el comportamiento en un ordenamiento del principio de la separación entre poderes, entre todos los poderes), particularmente enriquecido en el curso de los años noventa por el enorme desarrollo que, en los «años de la transición» han asumido los conflictos entre poderes del Estado que han contrapuesto órganos jurisdiccionales a órganos políticos (15), y en el juicio de admisibilidad del referéndum abrogativo, en cuyo ámbito se enfrentan la democracia directa y la democracia representativa (16).

Si, por tanto, se pretende buscar en la jurisprudencia constitucional una «visión» de la forma de gobierno «en sentido estricto», se debe prescindir de la vía de acceso al juicio constitucional de vez en cuando utilizado, lo que pone de manifiesto fundamentalmente el parámetro de referencia, constituido por las normas constitucionales de organización, recogidas en la parte II de la Constitución Italiana. Pronunciamientos que reclaman que este tipo de normas constitucionales pueden ser adoptadas en el desarrollo de las diversas competencias de la Corte constitucional; y no sólo, por tanto, en la resolución de los conflictos de atribuciones entre los poderes del Estado o al decidir acerca de la admisibilidad de las peticiones de referéndum abrogativo, sino también en el ámbito del juicio sobre las leyes, y en particular del juicio incidental, si bien su finalidad, por su naturaleza, se dirige principalmente a la garantía de los derechos (17).

casual, discontinuo y contingente» que en el juicio sobre leyes, v. M. DOGLIANI: *Relazione*, en A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI: *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Turin, 1997, 307 y ss. El mismo autor afirma que «ha habido bastantes sentencias muy importante sobre los poderes de los órganos políticos singulares constitucionales... pero decir que la forma de gobierno parlamentario racionalizada ha sido redefinido por el pronunciamiento de la Corte constitucional parece verdaderamente difícil». En el sentido extenso también ROMBOLI: *Introduzione*, *ivi*, 300.

(15) Se piensa en los conflictos entre CSM y el Ministro de Justicia, entre poder judicial y parlamentario en materia de inmunidad parlamentaria, entre Gobierno y magistratura sobre el secreto de Estado, entre el Parlamento y el Tribunal de Cuentas, entre el Presidente de la República y el Tribunal de Cuentas... En general, sobre la acentuación del rol arbitral de la Corte en los años noventa, E. CHELI: *Il giudice delle legge*, Bologna, 1996. Sobre los «años de la transición», G. PITRUZZELLA: *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1996.

(16) Sobre el hecho de que, también en el ejercicio de tal competencia, la Corte es llamada a incidir, genericamente, sobre la forma de gobierno, S. BARTOLE: *La Corte e i poteri*, *cit.*, 13; E. CHELI: *Tendenze recenti della giurisprudenza costituzionale in tema di forma di governo*, A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI: *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo*, *cit.*, 3 y ss.

(17) En el proceso principal promovido por la regiones, en efecto, es firme la jurisprudencia que limita la posibilidad de las regiones de invocar parámetros distintos de aquellos que se refieren al reparto de competencias (ad es. Sent. 408/1998), a pesar de que se reconozca en muchos casos que la violación de los arts. 76, acerca de la delegación legislativa, 77, acerca de la legislación de urgencia a través de decretos, o del principio de legalidad pueden incidir sobre las competencias regionales (v. p. *ej.*, sobre la exigencia de que en la intervención para limitar las competencias regionales el Estado respete los principios de la propia actividad normativa, sent. N. 425/1999).

En efecto, por un lado, incluso no pudiéndose definir la parte organizativa de la Constitución «procedimental» con respecto de la sustancial, la lectura de la Constitución como documento unitario e inseparable hace así que las soluciones organizativas no sean indiferentes a la tutela de los derechos (18). Así, alguna de las principales formas de garantía institucional de los derechos, presentes en la primera parte de la Constitución (reserva de ley, principio de legalidad) se reconducen casi en su totalidad a la lógica que rige las relaciones gobierno-parlamento. Del otro lado, subsiste una estrecha conexión entre el sistema de fuentes y la forma de gobierno: en particular, la relación entre ley parlamentaria y actos normativos del gobierno no es ciertamente indiferente al tipo de relación que se establece en el plano político entre los órganos a quienes corresponde la tarea de emanar este tipo de actos normativos (19).

Únicamente alejándose de un planteamiento que concibe a la Corte constitucional como «juez de poderes» allí donde, como al resolver los conflictos de atribuciones, se desenvuelve un papel puramente arbitral, para considerar por el contrario la totalidad de su jurisprudencia, es posible intentar reconstruir la visión de la forma de gobierno parlamentario que emerge de la jurisprudencia constitucional.

2. La noción de «centralidad del Parlamento», particularmente utilizada en la doctrina italiana, por lo menos hasta finales de los años setenta (20), parece haber impregnado la jurisprudencia constitucional relativa a las relaciones gobierno-parlamento. Ésta se relaciona estrechamente con la idea del Parlamento como «representante de la colectividad nacional» o como órgano «del que emana el *indirizzo* político general del Estado». La exigencia de que, en la relación gobierno-parlamento, sea este último el que se coloque en una posición preeminente es afirmada por la Corte con relación a la necesidad de tutelar los derechos de los ciudadanos en la jurisprudencia constitucional y parece expresión de los «principios generales informadores del ordenamiento democrático». En otros términos, en el ámbito de los pronunciamientos que suponen esencialmente la tutela de los derechos, y derivados de los juicios de legitimidad constitucional en vía incidental, la forma de gobierno viene a conectarse estrechamente con la forma de Estado. La jurisprudencia constitucional sobre la forma de gobierno aparece por consiguiente privada de una específica autonomía respecto a aquella relativa a las relaciones autoridad/libertad (21).

(18) M. LUCIANI: *La «Constituzione dei diritti»*, cit., 508; S. BARTOLE: *La Corte e i poteri*, cit., 8. En este sentido, la propia Corte constitucional, en la sentencia 383/98: «organización y derechos son aspectos reflejos de la misma materia, ambas se implican y condicionan reciprocamente. No existe organización que, directa o al menos indirectamente, no tenga como fin los derechos, así como no es posible encontrar derechos de prestación que no condicionen la organización». Y de otra parte, sobre el vínculo entre los dos aspectos basta recordar el célebre libro XI del *Espirit de lois* de Montesquieu, Traduc. Italiana a cargo de S. COTTA: 1952, 274 ss. «la libertad política se encuentra en los gobiernos moderados».

(19) A. PIZZORUSSO: «Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo», en *Quad. cost.*, 1986, 217.

(20) V. E. CHELI: «La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello», en *Quad. cost.*, 1981, 343 y ss.; V. ONIDA: «Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni», en *Quad. cost.*, 1981, 7 y ss.

(21) Acerca de la tendencia de la Corte a privilegiar el momento de la tutela de los intereses sustan-

La conexión entre las dos vertientes surge en la jurisprudencia constitucional en el tema de la reserva de ley. Clara es la afirmación, presente ya en una jurisprudencia reiterada, y más recientemente afianzada, según la cual, sobre la base de los principios generales informadores del ordenamiento democrático, «cualquier tipo de límite impuesto a los derechos de los ciudadanos necesita del consenso del órgano que obtiene de aquéllos su investidura», por lo que «la valoración relativa a la conveniencia de la imposición de uno u otro límite» debe ser efectuada «teniendo presente el cuadro completo de los intervinientes estatales en la economía insertándolo armónicamente en él», con la consecuencia de que debe «ser competencia del Parlamento, órgano del que emana la dirección política general del Estado (sentencia 4/1962 y 383/1998). No invalida la afirmación de principio el que después al realizar el examen caso por caso respecto de la reserva de ley no siempre se lleva a cabo un control riguroso, permitiendo al legislador un amplio margen de maniobra en la delimitación del espacio para la intervención de las fuentes secundarias (22).

Pero pueden recordarse también otros casos de valoraciones de la posición y el papel del Parlamento desarrollada instrumentalmente para garantizar los derechos. En una materia reconducible a la «suprema actividad política» en cuanto se refiere a la defensa interna y externa del estado, como la que se refiere, por ejemplo al secreto de Estado, en lo relativo a la inhibición del poder judicial del examen sobre la decisión del ejecutivo de oponer el secreto, se ha afirmado en la jurisprudencia menos reciente, que queda siempre la responsabilidad general e institucional de todo gobierno, recogida explícitamente en los arts. 94 y 95 de la Constitución, responsabilidad que puede ser hecha valer por el Parlamento de acuerdo a las formas previstas por la propia Constitución. Es ésa la sede normal de control de oportunidad de las más graves y trascendentales decisiones del ejecutivo y por tanto la sede en la que el ejecutivo debe dar cuenta de su actividad que revista carácter político. Y ante la representación del pueblo, al que pertenece la soberanía que podría ser menoscabada (art. 1, apartado 2, Const.) el gobierno debe justificar su comportamiento y es la representación popular quien puede adoptar las medidas más idóneas para garantizar la seguridad de la que se trate. En dicha sede el gobierno, como es obvio, puede ver revocada la confianza, o, si es el caso, puede también ser incriminado alguno de sus miembros (art. 96) puede además ser constreñido a revelar actos, hechos o noticias que el Parlamento valora de manera distinta» (sentencia 86/1977).

ciales, aun cuando debe enfrentarse con problemas de relaciones entre órganos del Estado, y su alejamiento del conflicto de atribuciones «desde el plano de la forma de gobierno al plano de la forma de Estado», cfr. S. BARTOLE: *La Corte e i poteri*, cit., 16. Y de otra parte ya Mortati subrayaba, como evidencia el propio Bartole, *ivi*, 8, que el principio democrático «se pone por base también de la forma de gobierno, sin agotarse en ella» (C. MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, 1975, 148.)

(22) Acerca de la jurisprudencia constitucional en materia de reserva de ley v. Ad es. G. PUCCINI: «La tutela dei diritti di libertà fra riserva di legge e garanzie procedurali: una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale», en *Giur. It.*, 1990, IV, 183 y ss.

Incluso en materia de gestión de medios de radiotelevisión en conexión con la libertad de información, la Corte ha afirmado varias veces que por lo que respecta al servicio público, los órganos directivos del ente gestor deben estar constituidos de modo que no «representen directa o indirectamente la expresión exclusiva o preponderante del poder ejecutivo» y que respecto a las directivas dirigidas a garantizar el pluralismo y el relativo control, deben ser «reconocidos además competencias al Parlamento, que institucionalmente representa los intereses colectivos nacionales» (sentencia 225/1974) (23).

En conjunto estas afirmaciones acerca de las relaciones entre el Parlamento y el gobierno, expresadas con el objetivo de la tutela de los derechos y de la libertad, muestran la escasa autonomía asumida por el tema en la jurisprudencia constitucional, parece como si la Corte no quisiera entrometerse, si no es cuando ello es estrictamente indispensable, en una relación considerada de tipo político y, por eso, difícilmente justiciable.

3. Si se pasa del examen de las sentencias que se refieren a las relaciones entre órganos a la consideración de aquellas que afectan más bien a la esfera de sus funciones (función legislativa, función de gobierno o administrativa), la conclusión no cambia. Emerge, en efecto, de la jurisprudencia constitucional, también bajo este punto de vista, una imagen de la forma de gobierno italiana basada en la «soberanía» de la ley y de la función legislativa respecto de las funciones del Gobierno y de la Administración, imagen que puede ser reconducida a la noción de «monismo parlamentario» (24).

De un lado, en efecto, la nutrida jurisprudencia en materia de leyes-medida muestra que la ley es árbitro del reparto de competencias entre sí misma y los actos de los demás poderes del Estado, y en particular de la Administración; por el otro en cuanto la relación entre las leyes parlamentarias y las funciones normativas del gobierno, legislativas o reglamentarias, la Corte, incluso manteniéndose normalmente al margen de una relación que viene referida a la dialéctica gobierno-parlamento, cuando interviene, lo hace, como en el caso de la reiteración de los Decretos-leyes, defendiendo a la esfera parlamentaria de la «usurpación» gubernativa.

(23) Sobre el paso de los servicios de radiotelevisión públicos de la órbita del gobierno a la del parlamento, en una fase en la que la principal preocupación era la del «pluralismo interno», v. A. MANZELLA: *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 359.

(24) Para una definición ya clásica del gobierno parlamentario monista, v. CARRÉ DE MALBERG: *la loi expression de la volonté générale*, París, 1931. Un enlace entre esta forma de gobierno y la jerarquía de las fuentes normativas en A. PIZZORUSSO: *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, cit., 225. La propia Corte constitucional (sentencia 23/1989) ha definido la forma de gobierno, afirmando que «hasta que la evolución histórica del sistema constitucional... conserve la actual configuración monística de la forma de gobierno con poderes legislativos reservados al parlamento y no reconocidos en vía originaria y concurrente también al ejecutivo o a los otros órganos, el control demandado a esta Corte, de acuerdo con el artículo 134 de la Const. debe entenderse limitado sólo a las fuentes primarias» (cursiva nuestra).

Esta jurisprudencia parece coherente con una concepción de acuerdo con la cual la Constitución articula un único proceso de integración política, precisamente el que se realiza por medio de la ley del Parlamento, frente a la cual no es posible oponer reserva alguna de Gobierno o de Administración (25). Concepción que, si probablemente responde a la voluntad del constituyente (26) —la cual, no obstante la famosa orden del día *Peressi*, esta caracterizada por una constante desconfianza en los conflictos del gobierno y en una ilimitada confianza en la capacidad de decisión y mediación de los partidos políticos y sus proyecciones parlamentarias— es cuando menos dudoso considerarla adecuada respecto de los desarrollos llevados a cabo en los últimos años tanto en el ámbito legislativo como en la práctica, en las relaciones entre parlamento y gobierno que han experimentado una radical potenciación de las funciones de este último especialmente las normativas.

3.1. Desde el comienzo de su actividad (sentencia 60/1957) la Corte constitucional ha reconocido la admisibilidad de leyes con un contenido particular y concreto (leyes-medida) (27), las cuales se han convertido en un recurso reiterado, también en correspondencia con la necesidad de diferenciación y de especificación planteadas en el desarrollo de políticas del Estado social.

Entre los diversos problemas que plantea este modo de legislar, que se han plasmado en cuestiones de inconstitucionalidad, se sitúa también aquel referido a la relación con el principio de división de poderes y de funciones. En dichos casos, de hecho, la ley se hace medida, sustituyéndose directamente toda actividad de aplicación-ejecución de las normas.

En numerosas decisiones de la Corte constitucional, llamada a controlar leyes de este tipo en referencia a las normas constitucionales que definen la función legislativa, ha afirmado que no existe «reserva de Administración» que pueda hacerse valer respecto del legislador, por lo que «no se impide a la ley ordinaria la posibilidad de atraer a su propia esfera de regulación objetos o materias normalmente confiadas a la acción de la Administración» (sentencias 62/1993, 248, 306 y 347/1995). Se ha afirmado que la Constitución define la ley no sólo en razón de su contenido estructural, sino también de sus características formales; y de otra parte ninguna disposición constitucional prevé que los actos con un contenido particular y concreto deben necesariamente tener la forma de un acto administrativo (sentencias 60/1957 y 331/1988).

Cuando la Corte ha puesto límites a tal modo de legislar, y ello ha sucedido con frecuencia creciente en años recientes, lo ha hecho en nombre de la existencia de «una reserva de sentencia» oponible al legislador (para quien la ley no podría extenderse hasta el punto de resolver directamente controversias planteadas ante los jue-

(25) Así G. ZAGREBELSKY: *Manuale di diritto costituzionale. I. Le fonti del diritto*, Turín, 1990, 51 y ss. y 153 y ss.

(26) Sobre lo que v. E. CHELI: *Il problema storico della Costituente* (1973) en ID.: *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, 50.

(27) Acerca lo cual v. por todos MORTATI: *Le leggi-provvedimento*, Milán, 1968.

ces) o de la garantía de los derechos de los individuos (para quienes, por ejemplo, se ha afirmado que en caso de regulación legislativa de un acto administrativo, los vicios del acto mismo no son sanados por la ley y en cualquier caso es posible hacerlos valer frente al juez administrativo: sentencias 211/1998 y 225/1999).

En particular, desde esta óptica debe ser interpretada la jurisprudencia constitucional que ha adoptado la exigencia de un «justo procedimiento» (expuesto por Crisafulli) (28), es decir que ha afirmado que las medidas que incidan sobre las situaciones jurídicas de los ciudadanos deben estar precedidas de la definición legislativa de criterios y condiciones generales y abstractas, en cuyo ámbito la Administración será llamada a actuar a través de un procedimiento en el cual sea posible la ponderación de los intereses implicados así como su directa participación. Tales distinciones entre la disposición previa, reservada a la ley, y las concretas medidas, propias de la Administración, fueron acogidas en una sentencia que ha sido muy citada (sentencia 13/1962, limitadamente, entre otras, a la legislación regional) en nombre sin embargo de una «reserva de procedimiento» a favor de los individuos y no de la defensa de una «esfera de la Administración» (29).

3.2. En cuanto a la función normativa del gobierno y su relación con la función legislativa de las Cámaras es significativo que en un sector en el que la Corte ha entrado, sólo episódicamente, cuando lo ha hecho, como es el caso de la reiteración de los decretos-leyes, ello se haya realizado en defensa de la legislación parlamentaria.

Surge en general tanto de la jurisprudencia constitucional en materia de delegación legislativa como de aquella referida a la normación de urgencia, el hecho de que las relaciones entre gobierno y parlamento han sido reenviadas a la dialéctica entre tales sujetos, en la cual la Corte normalmente se limita a dar su conformidad a la decisión (30).

Como es obvio, en el ordenamiento italiano la función legislativa corresponde a las dos Cámaras, tal como establece el artículo 70 de la Constitución, pero su ejercicio puede ser delegado al gobierno (arts. 76 y 77 de la Constitución), previa determinación, por parte de la ley de delegación de principios y criterios directivos, con objeto definido y dentro de precisos límites temporales. Se trata de disposiciones que ponen de relieve que no existe una dualidad de fuentes legislativas y que la única sede es el Parlamento, mientras el Gobierno puede intervenir, pero dentro del marco del proceso político del Parlamento, con el objetivo de aliviar su tarea (31). La jurisprudencia constitucional ha desarrollado un examen extremadamente poco incisivo, ya sea sobre límites que la Constitución impone a la ley de delegación, ya sea sobre

(28) V. CRISAFULLI: «Principio di legalità e "giusto procedimento"», en *Giur. Cost.*, 1962, 130 y ss.

(29) En este sentido, p. ej., N. ZANON: «La legge di sanatoria non è onnipotente: un'ammissione importante in nome del "giusto procedimento"», en *Giur. Cost.*, 1998, 1651 y ss.

(30) Acerca del hecho de que, en general, la Corte constitucional había buscado mantenerse al margen v. V. ANGIOLINI: «Attività legislativa del governo e giustizia costituzionale», en *Riv. Dir. Cost.*, 1996 en *Riv. Dir. Cost.*, 1996, 210.

(31) G. ZAGREBELSKY: *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 162.

el respeto por parte del gobierno de la ley de delegación misma. Bajo el primer aspecto, se ha reconocido como ejemplo que el objeto de la delegación puede ser definido también *per relationem* o a través de «cláusulas generales», mientras que los principios y criterios directivos pueden ser obtenidos también de leyes distintas de aquella que delega. Bajo el segundo, la Corte ha afirmado que el Gobierno puede implementar e integrar los principios y criterios directivos contenidos en la delegación o bien que puede adoptar diferentes decretos legislativos en el cumplimiento de una delegación con carácter plural, en cuanto relativa a múltiples sectores... Consecuentemente, al Parlamento le es posible despojarse sin demasiados límites de la propia potestad legislativa a favor del Gobierno, y al Gobierno se le consiente, excepto en caso de violaciones manifiestas, un amplio margen de maniobra en la interpretación de los límites de la delegación, siendo sobreentendido que, en caso de que el Parlamento no comparta las decisiones gubernativas, siempre podrá en todo caso volver a regular la materia (32).

En cuanto a la normación de urgencia, después de una fugaz afirmación (por lo demás contenido en un *obiter dictum*: sentencia 29/1995) en el sentido de que la ley de conversión no sana los eventuales vicios del decreto-ley, que vendrían incluso a constituir vicios *in procedendo* de la ley misma, la jurisprudencia constitucional ha rectificado volviendo a su jurisprudencia precedente, según la cual una vez controlado que ha tenido lugar la ley de conversión, los eventuales vicios del decreto-ley derivados de una violación del artículo 77 de la Constitución (carencia de los requisitos de necesidad y de urgencia, reiteración...) pierden relevancia no pudiéndose encontrar cabida en el juicio de constitucionalidad la censura respecto a los límites constitucionales que el gobierno encuentra al adoptar el decreto-ley (así por ejemplo sentencia 360/1996). Esta conclusión se funda sobre el hecho de que la conversión en ley es el ejercicio normal, autosuficiente y pleno de la potestad legislativa de las Cámaras, de por sí idónea para hacer irrelevante las violaciones a reglas que afectan en cambio a la potestad normativa primaria del gobierno en trance de decretar la urgencia.

Hasta aquí los pronunciamientos en los que la Corte se refiere a la relación entre fuentes parlamentarias y fuentes gubernativas. Significativa de la centralidad del parlamento y de la función legislativa resulta en cambio la jurisprudencia constitucional en materia reiteración de decretos-leyes, con la cual, en torno a la mitad de los años noventa, la Corte ha reaccionado, en defensa de la legislación parlamentaria, frente a un uso excesivo de la técnica del decreto-ley por parte del Gobierno (33), menoscabando los límites que separan la actividad de los jueces de la política (34).

(32) Acerca de esta jurisprudencia v. L. PALADIN: *Le fonti del diritto italiano*, Bolonia, 1996, 208 y ss. en el sentido de reconocer que no deriva el efecto práctico de «traducir la observancia del art. 76 en una *political question* confiada a la libre valoración de las Cámaras».

(33) V. A. CELOTTO: *L'«abuso» del decreto-legge*, Padua, 1997.

(34) En este sentido, en referencia a la sentencia anterior 302/1988, V. ANGIOLINI: *Attività legislativa del governo e giustizia costituzionale*, cit., 228.

La Corte constitucional —en una de las sentencias con más consecuencias institucionales de su historia— ha puesto un límite a la posibilidad del Gobierno de reiterar decretos caducados, porque no se hayan convertido en leyes del parlamento dentro de los sesenta días (sentencia 360/1996). El decreto-ley reiterado después del plazo de sesenta días, los previstos en el artículo 77 del texto fundamental para su conversión, viola la Constitución, perdiendo el carácter «necesariamente provisional y extraordinario». Tan importante decisión resulta motivada no sólo por referencia a la lesión de derechos individuales que pueden derivar de la práctica de la reiteración, en conexión con las consecuencias acerca de la certeza del derecho que derivan de ella, sino también a toda alteración de los equilibrios institucionales y de las características de la forma de gobierno parlamentario que se derivan de ella (35). La Corte afirma expresamente que «la práctica de reiterar, incluso si se repite y prolonga en el tiempo, como ha sucedido en la legislación más reciente —viene a incidir sobre equilibrios institucionales alterando las características de la propia forma de gobierno y la atribución de la función legislativa ordinaria solo al Parlamento» (36).

4. Si en numerosos filones de la jurisprudencia constitucional es posible encontrar elementos en los que emerge una concepción monista de la forma de gobierno parlamentario, centrada en la soberanía de la ley y sobre la centralidad del Parlamento, nos parece en cambio que una lectura de la Constitución italiana como la que la Corte ha ofrecido hasta la fecha deviene cada vez más difícilmente sostenible, frente a la evolución más reciente de las relaciones gobierno-parlamento, que parecen encaminarse, especialmente en el curso de los años noventa en sentido totalmente opuesto.

En otros términos, si de la jurisprudencia constitucional se obtiene el principio por el que en la forma de gobierno parlamentario configurada en la Constitución italiana existe un único proceso de integración política, el cual se realiza a través de la ley del Parlamento por el contrario la práctica muestra un papel cada vez mayor del Gobierno y de la Administración, a los que la legislación más reciente ha reconocido la existencia de una esfera propia de competencia.

En particular surge la tendencia a considerar el Gobierno en cuanto sujeto autónomo de poder normativo además de sus tradicionales competencias institucionales como órgano ejecutivo y como vértice de la Administración. Significativo es al respecto el art. 17, párrafo 1, letra c) de la Ley núm. 400 de 1998, la ley del gobierno, que ha reconocido a los reglamentos gubernativos independientes la posibilidad de

(35) En los casos en los que la Corte ha intervenido para poner freno a la legislación de urgencia a través de decretos, ha mostrado esencialmente una preocupación por las consecuencias de los abusos de los derechos: v. p. ej., la sentencia 161/1995, en la cual se admite un conflicto de atribuciones que tenía por objeto un decreto-ley, sobre la base que del decreto pueden derivar lesiones de los derechos fundamentales, pudiéndose producir situaciones irreversibles e insubsanables, también en los conflictos de los sujetos privados.

(36) Equilibrios institucionales cuya necesaria salvaguardia ya había sido señalada, siempre en conexión con la tutela de los derechos, en la sentencia 302/1988.

disciplinar materias en las que falta una regulación por parte de la ley u otros actos con fuerza de ley, o bien las normas, presentes en gran número de reformas administrativas de los años noventa o en la actuación del derecho comunitario, que establecen delegaciones o deslegalizaciones indicando al gobierno principios y criterios indefinidos, además de objetos imprecisos (37).

Frente a esta tendencia, es bastante difícil para la Corte mantenerse firme en su posición de desinterés por las relaciones entre fuentes gubernativas y parlamentarias, como la manifestada hasta hoy, por ejemplo en materia de delegación legislativa (38). Si así fuese, no sólo se reconocería al Parlamento la potestad ilimitada de despojarse de las funciones normativas a favor del gobierno, acabando paradójicamente, a través de una anómala lectura del «monismo parlamentario» por sancionar el nacimiento de una nueva forma de gobierno, esta vez dualista, incluso manteniéndose invariada la Constitución (39). La indiscriminada extensión del espacio de las fuentes secundarias determinaría también consecuencias profundas en el principio de legalidad y sobre la forma de garantía de los derechos y libertades y en definitiva, sobre la misma capacidad del «juez de las leyes» de hacerse garante de las posiciones jurídicas constitucionalmente tuteladas de los ciudadanos.

De otra parte, una transposición a las relaciones entre fuentes parlamentarias y gubernativas de los principios de una jurisprudencia constitucional caracterizada por la «centralidad del Parlamento» podría colocarse en un rumbo de colisión. En otros términos será muy difícil para la Corte no declarar inconstitucionales disposiciones legislativas que dispongan deslegalizaciones indiscriminadas o delegaciones legislativas con objeto indeterminado y desprovistas de principios y criterios directivos. Pero todo ello en nombre de un «monismo parlamentario» que a la luz de la «evolución histórica» del sistema constitucional (40), parece responder cada vez menos certeramente a la «forma de gobierno real».

Traducción de Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

(37) Basta recordar el artículo 17, apartado 4 bis, de la Ley núm. 400 de 1998, introducido con la Ley núm. 59 de 1997, según el cual la organización y la disciplina de los ministerios son determinadas en reglamentos de deslegalización. Sobre el reciente desarrollo de la potestad reglamentaria del gobierno, v. U. DI STERVO: «Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1998», en *Dir. Pubbl.*, 1996, 63 y ss., asimismo P. CIARLO: *Parlamento, governo e fonti normative*, in A.I.D.C., *La riforma costituzionale*, Padua, 1999, 257 y ss.

(38) En este sentido, v. G. TARLI BARBIERI: «Regolamenti di delegificazione e giudizio di legittimità costituzionale: verso nuovi orizzonti?», en *Giur. Cost.* 1998, 3890 y ss.

(39) En particular que deslegalizaciones del todo indeterminadas acaben por dar lugar a una anómala atribución de poderes sustancialmente legislativos al gobierno, L. PALADIN: «Atti legislativi del governo e rapporti tra poteri», en *Quad. cost.* 1996, 8.

(40) Recogiendo las palabras de la sentencia 23/1989, citada *supra*.

