JURISTAS Y LEGISLADORES EN ITALIA DURANTE EL ULTIMO MEDIO SIGLO (*)

JOAQUIN VARELA SUANZES

Hace alrededor de veinticinco años, Paolo Grossi, uno de los más destacados historiadores europeos del Derecho, fundó en Florencia el Centro di Studi per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, que cada año publica los prestigiosos *Cuaderni Fiorentini,* una de las Revistas más señeras en el ámbito de la Historia y la Teoría del Derecho, además de promover una excelente Biblioteca, cuyo volumen quincuagésimo es precisamente el que ahora se comenta.

En este libro, que recoge las Actas de un Congreso organizado por el mencionado Centro en septiembre de 1996, se examina un asunto que, como señala Grossi, se sitúa «en el corazón del programa científico de nuestro Centro» (pág. 6), a saber: la relación entre juristas y legisladores en Italia desde la aprobación de la Constitución de 1948 —«punto de partida de todo discurso jurídico y fulcro de todo necesario balance», como subraya el procesalista Giovanni Conso (pág. 9)— hasta nuestros días.

Se trata, sin duda —en palabras del conocido constitucionalista Enzo Cheli— de un tema «hasta ahora poco explorado, vasto y huidizo, a caballo de la historia del pensamiento jurídico, de la historia político-constitucional y de la sociología del Derecho, que sitúa en el centro de la reflexión esta pregunta: ¿en qué medida y a través de qué canales la cultura de los juristas ha podido influir, durante los últimos cincuenta años, de la posguerra hasta hoy, en los procesos de innovación legislativa de nuestro país?» (pág. 17).

A esta pregunta responden renombrados juristas italianos, procedentes de

(*) Comentario al libro *Giuristi e Legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel proceso di produzione del diritto,* Centro di Studi per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, Giuffrè editore, Milán, 1997, 529 páginas.

casi todos los campos de la Ciencia del Derecho. Así, en efecto, aparte de las intervenciones de los ya mencionados Grossi, Conso y Cheli, este libro recoge las Ponencias, con sus posteriores debates, que presentaron los civilistas Luigi Mengoni y Stefano Rodotà, el mercantilista Carlo Angelici, el laboralista Giorgio Ghezzi, el tributarista Andrea Fedele, los constitucionalistas Giuliano Amato, Paolo Caretti y Giorgio Berti, el administrativista Umberto Alegretti, el penalista Francesco Palazzo y los procesalistas Ennio Amodio y Andrea Proto Pisani. Se completa este libro con diversas Comunicaciones, entre las que merece la pena destacar la de Angelo Falzea, profesor Emérito de Derecho Civil de la Universidad de Messina, que contiene unas interesantes consideraciones metodológicas sobre la relación entre Juristas y Legisladores.

Que todos estos autores —juristas no historiadores, quizá con la única excepción de Allegretti, autor de un conocido Manual de Historia Constitucional de Italia— se hayan decidido, espoleados por Grossi, a reflexionar históricamente sobre la parcela del derecho positivo que cultivan, es sin duda un acierto. Como lo es también que con su diálogo hayan roto, siquiera por una vez, la desdichada tendencia de los cultivadores del Derecho a encerrarse en el respectivo ámbito de su especialidad. Una tendencia presente en todas las culturas jurídicas y que, con el pretexto de la especialización, por otra parte imprescindible para evitar el diletantismo, olvida que la unidad de la ciencia jurídica «no es un artificio», sino «una unidad de saber, de método, de estatuto epistemológico» (Grossi, pág. 7).

Para extraer las conclusiones más relevantes sobre la relación entre «juristas» y «legisladores» en la Italia del último medio siglo no voy a examinar todas y cada una de las aportaciones de los muchos autores que colaboran en este libro, sino que me ceñiré a la brillante síntesis que ha hecho Enzo Cheli a modo de introducción.

Pero antes de comentar esta síntesis es necesario aclarar que por «juristas» se hace referencia aquí sobre todo a los profesores Universitarios dedicados a la Ciencia del Derecho, aunque sin excluir a los jueces y a los abogados (Grossi, pág. 6), mientras que por «legisladores» se alude a la «clase política» presente en el Parlamento y a veces en el Gobierno. De este modo, como apuntó Conso, la relación entre «juristas» y «legisladores» se sitúa en buena medida entre dos polos: el del jurista académico y el de los políticos (pág. 11).

Ahora bien, como la legislación no puede entenderse cabalmente sin tener en cuenta su forma de interpretarse y aplicarse, resulta indudable que los Magistrados y los Abogados no sólo desempeñan a veces un importante papel en la reflexión intelectual sobre el Derecho, aunque en general de menor fuste que la que llevan a cabo los profesores universitarios, sino sobre todo en la innovación jurídica. Un doble papel que es más claro y equilibrado todavía en el caso

de los magistrados de la Corte Costituzionale, compuesta de profesores universitarios y miembros de la Judicatura y de la Abogacía, como recuerdan Conso y Cheli, Magistrados Eméritos de ese Tribunal, del que el primero fue Presidente (Conso, págs. 11-14, y Cheli, págs. 26-27).

Delimitados, así, estos conceptos básicos, Cheli recuerda que en la Italia del último medio siglo el impacto de los juristas sobre los legisladores ha variado de forma considerable a tenor de las épocas y de los diversos sectores jurídicos. Desde el primer punto de vista, este impacto fue muy grande en los primeros años de la posguerra, a través de la «Comisión de estudio para la reorganización del Estado», que desarrolló su labor entre 1945 y 1946 y que estaba compuesta enteramente por juristas, así como durante los debates de la Asamblea Constituyente, sobre todo en los trabajos preparatorios que se llevaron a cabo entre el otoño de 1946 y la primavera de 1947 en el seno de la «Comisión de los 75», presidida por Meuccio Ruini. Desde luego, el influjo de los juristas —que, por otro lado, nunca actuaron como un grupo de presión homogéneo— se aprecia también en el texto constitucional de 1948. A este respecto, Cheli destaca la huella de cinco de ellos, a los que califica de «Juristas-políticos o juristas-legisladores»: Mortati, Perassi, Tosato, Calamandrei y Leone. El influjo de los tres primeros se percibe sobremanera en lo que concierne al sistema parlamentario de gobierno, fundado en el papel preeminente de los partidos políticos, mientras que el de los dos últimos se detecta sobre todo en la articulación de la justicia, tanto la ordinaria, como la administrativa y la constitucional. Cheli no olvida tampoco mencionar la impronta que otros juristas no presentes en la Asamblea constituyente dejaron en la Constitución y cita a este respecto a Santi Romano y a los institucionalistas franceses Hauriou y Duguit (págs. 19, 20 y 22).

En los años cincuenta, en cambio, los juristas italianos se replegaron dentro de los confines de la Universidad, «manifestando un cierto distanciamiento de la esfera política y una notable indiferencia respecto de los procesos de producción normativa». Un repliegue del que no se saldría hasta la segunda mitad de los años sesenta, época en la que se produce un acercamiento gradual de la cultura académica al mundo de la política, aunque en modo alguno comparable en intensidad al que se había desarrollado durante la Asamblea Constituyente (págs. 20 y 23-24).

En los años setenta la influencia de los juristas sobre los legisladores creció todavía más y se plasmó sobre todo en la legislación regional y en la que tuvo por objeto la transferencia de las funciones del Estado a las Regiones, destacando aquí el papel que desempeñó la «Comisión Giannini» (págs. 23-24).

En fin, la ascendencia de los juristas sobre los legisladores se hizo muy evidente a comienzos de los años noventa, en plena crisis del sistema de partidos,

cuando el Parlamento manifestó un particular activismo sobre algunas directrices de «gran reforma», como las relativas al procedimiento administrativo o al derecho de huelga en los servicios públicos (pág. 24).

A modo de resumen, Cheli observa que la resonancia de la cultura jurídica en el ámbito de la política ha revestido mayor intensidad en los momentos en que el sistema político-institucional ha estado sometido a reformas más profundas, esto es, cuando se debatieron cuestiones que afectaban de forma más directa al propio modelo constitucional, a sus institutos, sus principios y sus valores (págs. 24 y 26).

Desde el segundo punto de vista, el sectorial, Cheli señala que la influencia de los juristas sobre los legisladores ha sido notable en lo que concierne al derecho laboral, al procesal —tanto al civil y penal como al administrativo— y al derecho de la información, mientras que ha sido débil o incluso marginal en lo que atañe al derecho de familia, al tributario, al económico y al penal. Añade Cheli que esta variación de la incidencia de la acción de los juristas sobre la legislación no parece derivarse sólo de las circunstancias políticas, sino también del grado de madurez doctrinal alcanzado por cada una de las ramas de la Ciencia del Derecho (pág. 23).

Por otro lado, Cheli destaca que la incidencia de los juristas ha sido mayor en la elaboración de las «grandes leyes», con un alto grado de sistematización y con un bajo grado de negociación con los grupos de presión, que en la de las leyes menores (las llamadas *leggine),* poco sistemáticas y fruto muchas veces de acuerdos entre los grupos de presión y el Parlamento (págs. 22 y 25).

En lo relativo a los «canales» a través de los cuales se ha manifestado el influjo de los juristas sobre los legisladores, Cheli, sintetizando de nuevo las aportaciones de los demás colaboradores de este libro, establece una diferencia entre el influjo directo y el indirecto. El primero lo ejercieron a titulo personal algunos juristas-legisladores, dedicados ocasionalmente a la política como Ministros o parlamentarios. El segundo es el que llevaron a cabo los juristas que participaron en las labores de algunos órganos consultivos, como las Comisiones ministeriales encargadas de la redacción de determinados proyectos legislativos, el Consejo de Estado, la Abogacía del Estado y los diversos servicios jurídicos de los Ministerios. En este caso, la influencia no sólo ha sido indirecta, sino que ha tenido un componente primordialmente técnico, ajeno, por tanto, a los aspectos sustanciales de la producción legislativa, a sus fines y a sus contenidos, y se ha ejercido más sobre el Gobierno que sobre el Parlamento. En tercer lugar, hay que tener en cuenta la influencia, sin duda mucho más difusa y difícil de calibrar, que han ejercido los juristas sobre los legisladores a través de los instrumentos ordinarios de difusión del pensamiento jurídico, como las publicaciones, los debates, las conferencias y los Congresos (págs. 17 y 24).

Si se tiene en cuenta la notable repercusión, casi siempre muy positiva, de la cultura jurídica italiana sobre la de nuestro país, no cabe duda de que el libro que se acaba de comentar resulta de gran interés para los juristas españoles. También, pues, para los constitucionalistas. Incluso para éstos de manera muy especial, dado el papel clave que la Constitución italiana de 1948 ha desempeñado en el conjunto del ordenamiento y en el sistema de fuentes del Derecho, como cuarenta años más tarde ocurriría con la española.

Este libro es asimismo importante porque acota un sugestivo campo de investigación que convendría tener muy en cuenta en España, en donde sería también de sumo interés estudiar la relación entre juristas y legisladores a lo largo de nuestra rica historia constitucional y desde luego durante los últimos veinte años, esto es, desde la entrada en vigor del vigente texto constitucional hasta la actualidad.