

PARTIDOS POLITICOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS EN ITALIA

Es frecuente que, en Italia, la responsabilidad del papel asumido por los partidos esté adscrita al sistema electoral proporcional (sobre todo al de Maranini, que propugnó la vuelta al «colegio uninominal»). Sin embargo, la proporcionalidad ha sido, en realidad, creada gracias al impulso de los partidos, precisamente, con objeto de garantizar la supervivencia de los partidos minoritarios (1).

Así, pues, el hecho de que los electores tengan posibilidad de elegir de entre la lista de candidatos propuestos, mediante el voto de preferencia, demuestra una mayor libertad de la que concede el sistema uninominal.

A favor del sistema proporcional puede contar, además, el hecho de que al comparar los votos obtenidos por los diversos partidos en la Cámara y en el Senado, las diferencias suelen ser mínimas. Ello es indicio de que los electores escogen el partido con independencia de la persona del candidato del colegio senatorial.

Pero la introducción de los partidos en la estructura constitucional del Estado es, en gran parte, también debida a las normas que disciplinan a los grupos parlamentarios.

En efecto, éstos encontraron derecho de ciudadanía en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras, desarrollando así, poco a poco, su propio papel. Los Reglamentos disponen que todo parlamentario sea inscrito en un grupo y atribuyen a cada grupo la asignación de los propios miembros a las Comisiones parlamentarias de las que obligatoriamente deberá formar parte todo diputado o senador; la Constitución establece que las Comisiones estén constituidas de tal modo que reflejen la proporcionalidad de los grupos.

Los Reglamentos han ampliado cada vez más su propio ámbito de competencia, con objeto de disciplinar y regular los trabajos de cada Asamblea; la costumbre ha confiado después a los presidentes de grupo la tarea de hacer sugerencias e indicaciones al Jefe del Estado cuando se produzcan crisis ministeriales.

(1) G. MARANINI: *Rassegna Parlamentare*, núms. 1-2, 1963, pág. 32.

Según Virga, Ferri, Biscaretti y otros (2), sobre la base de estas funciones y atribuciones ha arraigado en nuestra doctrina la tendencia a reconocer en los grupos parlamentarios la condición de órganos estatales.

Es más, Biscaretti llega a la conclusión de que el artículo 26 del Reglamento de la Cámara, el prever que el grupo parlamentario represente a un partido, el propio grupo es al mismo tiempo órgano del Estado y del partido y entre los dos órganos se ha creado una verdadera y propia «unión institucional» (3).

Por consiguiente, los grupos, en cuanto órganos de los partidos reciben de ellos las líneas directrices de la voluntad política estatal; en cuanto órganos del Estado se las arreglan después para que se realice esta conformidad entre las dos voluntades (popular y estatal), para que la voluntad del Estado-Gobierno se corresponda con la voluntad del Estado-comunidad. De este modo, los grupos parlamentarios constituyen una parte importante de aquel delicado mecanismo a través del cual se realiza, en un régimen democrático, el laborioso proceso de formación de la voluntad del soberano colectivo.

Como confirmación de estas teorías se pueden citar dos importantes sentencias de la Corte de Apelación de Roma (una del 29 de abril de 1960 y otra del 9 de marzo de 1962, relativas a los conflictos laborales presentados en los grupos parlamentarios de algunos partidos, M. S. I. y P. M. N.).

Dichas sentencias han puesto de manifiesto que los grupos parlamentarios son órganos del Parlamento y, al mismo tiempo, emanación de los respectivos grupos políticos o, en todo caso, expresión de una determinada corriente política (4).

Hay que considerar constitucionalmente ortodoxas las normas de los Estatutos de los partidos italianos que regulan las relaciones entre partido y grupo, afirman la supremacía indiscutible del partido, así como la obligación de los grupos de atenerse a la tendencia política general establecida por los Congresos y a las directrices de los órganos dirigentes centrales; en su artículo número 53, el Estatuto del P. S. D. prevé, sin rodeos, que «todo senador o diputado que no respete la orientación política trazada por el Congreso o las deliberaciones de la dirección del partido o del grupo, que vote en contra de las decisiones del grupo o sin motivo justificado quedara al margen de la votación, quien acepte cargos de naturaleza política o administrativa sin previa

(2) E. BISCARETTI: *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, Pavia, 1950, página 11. G. FERRI: *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, pág. 155. P. VIRGA: «I conflitti di attribuzione», en *Foro Padano*, IV, col. 11-12, 1949.

(3) E. BISCARETTI, Op. cit., pág. 15.

(4) F. LEONI: *La regulación legislativa del partido político*, Madrid, 1969, páginas 142 y sigs.

autorización de la Dirección del partido, incurrirá en las sanciones de que habla el artículo 40».

Contra la obligación de someterse a la disciplina que los partidos imponen a sus representantes en el Parlamento se invoca a menudo el artículo 67 de la Constitución, según el cual «todo miembro del Parlamento representa a la Nación en general y ejerce sus funciones sin vínculo de mandato».

A este respecto, Lelio Basso afirma que el artículo 67 debe de ser considerado como una norma tradicional heredada del viejo Estatuto Albertino (5).

Este tenía por objeto afirmar la supremacía de los problemas generales del país sobre los intereses particulares de cada uno de los Colegios (que en la época del Estatuto Albertino sólo podían tener algunas decenas de electores) y, por lo tanto, del candidato a la aceptación de un mandato que suponía un compromiso y que afectaba a intereses meramente locales.

Así, pues, Basso considera arbitrario que se amplíe la disposición del artículo 67, para el que, antes bien, propugna que se suprima, en el sentido de limitar la relación jerárquica parlamentaria-partido, porque en el nuevo régimen de los partidos la función del pueblo soberano no se limita ya a la elección de los parlamentarios, sino que también se explica en la elección de la tendencia política y en el control permanente de los elegidos. De esta manera, ello lleva consigo que los parlamentarios llamados a aplicar la tendencia política escogida por los electores no puedan ya ejercer el propio mandato según su propia voluntad exclusiva, sino que están obligados a informarse de cuál es la voluntad popular que se expresa constitucionalmente a través de los partidos (6).

El artículo 67 equivaldría a una cláusula de estilo introducida en el texto constitucional por respeto a la tradición, y, una interpretación de la misma que vaya más allá de su significado histórico sería incompatible con el artículo 49, artículo que constituye a su vez una innovación (7).

En relación con dicho argumento, Espósito afirma que: «Con el artículo que estamos examinando se ha legalizado la situación política conseguida por los partidos en nuestro Estado cuando se proclamó la Constitución; no es posible atribuir ya a otros artículos del texto constitucional, de dudosa interpretación, un significado que constre con esta legalización... Y, de acuerdo con este espíritu, será preciso decir cuáles son los vínculos que unen a diputados y senadores con los partidos, así como la disciplina y obediencia manifiesta de los partidos a las directrices del partido, por cuanto de modo taxa-

(5) L. BASSO, *Op. cit.*, pág. 78.

(6) L. BASSO, *Op. cit.*, págs. 78 y sig.

(7) L. BASSO, *Op. cit.*, págs. 78 y sigs.

tivo se ha establecido que todo miembro del Parlamento represente a la Nación en general y ejerce las funciones sin vínculo de mandato» (8).

Para justificar su tesis a favor del sistema de partidos, Basso sigue afirmando que es precisamente la partidocracia, con la consiguiente disciplina y rigidez de los grupos parlamentarios, la que garantiza una relativa estabilidad de gobierno.

Antes de la guerra mundial, los males de nuestra vida parlamentaria se debían a la ausencia de partidos organizados en el país, al igual que en la Francia de la IV República, donde por lo menos la mitad de la Cámara estaba constituida por una masa de diputados no vinculados a la disciplina de ningún partido y dispuestos a todas las combinaciones de la alquimia parlamentaria.

Por consiguiente, sería erróneo pretender que los partidos sean la causa del fenómeno del «subgobierno» en cuanto proceso de degradación de nuestra vida pública que se produce a través de los partidos, porque los partidos son uno de los pilares básicos de esta vida pública, sino que aquél se produciría aun cuando no hubiese partidos.

De este modo, sería injusto que hiciésemos recaer sobre el sistema de los partidos, culpas que son más bien atribuibles a la sociedad italiana (9).

Un fenómeno de vitalidad típico de Italia es el de las corrientes de partido. En efecto, en ningún otro país del mundo están institucionalizadas y oficialmente reconocidas como en el nuestro (10) las diferentes tendencias que existen en el seno de los partidos más importantes.

Entre el peligro de caer en la anarquía y perder toda eficacia en la acción y el de ahogar la democracia interna e imponer una disciplina de secta, existe toda una gama de matices con respecto a los cuales los partidos pueden tratar de hallar el justo equilibrio en las diferentes situaciones que son fruto de sus propias tradiciones, de la situación política del país, etc.

Si falta este equilibrio, las tendencias pueden surgir como un correctivo impuesto por la vitalidad del partido y por la necesidad de tener en cuenta las posiciones existentes en relación con él, posiciones que no se arriesgan a expresarse por medio de normas estatutarias, es decir, pueden constituir una tentativa de volver a poner en funcionamiento el sistema democrático que corría peligro de quedar anquilosado. Existe, sin embargo, la posibilidad de que las tendencias surjan como manifestaciones de lucha por el poder entre los distintos líderes, sin que ello responda a verdaderas exigencias de base (11).

Los Estatutos de los partidos italianos contienen todas las normas repre-

(8) ESPÓSITO, Op. cit., págs. 229-230.

(9) L. BASSO, Op. cit., pág. 85.

(10) F. LEONI, Op. cit., págs. 153 y sigs.

(11) L. BASSO, Op. cit., págs. 86-87.

sivas del fenómeno y lo consideran como una actividad que da lugar a escisiones. De hecho, algunos partidos han admitido y legalizado las corrientes con resultados diversos.

La Democracia Cristiana ofrece un ejemplo importantísimo de coexistencia entre una pluralidad de tendencias que aunque minoritarias se arriesgan a hacer sentir su peso, obligando a la secretaría del partido a un enervante juego de equilibrio. Pero esta posibilidad de coexistencia es debida al hecho de que la unidad del partido está asegurada, más que por las posiciones políticas, por la posición ideológica de sus afiliados que no permite que llegue a romperse la unidad (12).

En los partidos laicos, como por ejemplo en el P. S. I., en el que la unidad sólo puede estar garantizada por la adhesión a una misma línea política, la pluralidad y la lucha entre las corrientes generan tendencias centrífugas que prevalecen sobre los vínculos unitarios.

Además, en un partido dividido en corrientes que, sin embargo, se rija por las directrices de una única corriente mayoritaria, es en verdad grande el peligro de cortar a la minoría toda participación en la vida del partido y en los procesos decisorios.

De este modo, resulta imposible dictar normas generales y rígidas que garanticen la vida democrática de los partidos, vida que sólo podría ser salvaguardada con la permanente renovación de una sociedad rica en fermentos y fervores sociales. Pero si la sociedad tiende a ahogar este fervor, a desprenderse de ideologías y a dar de lado a las grandes opciones políticas, a aislar cada vez más al individuo y a confinarle en las microelecciones de la vida cotidiana, entonces, el escaso nivel democrático de la sociedad y el insuficiente grado de participación harán que también sea anémica la vida de los partidos.

Antes hemos hecho alusión a algunas opiniones con respecto a la función democrática de los partidos y al significado positivo atribuído al término «partidocracia»; así, pues, parece oportuno exponer brevemente, y de manera paralela, el pensamiento de los autores italianos más autorizados para poder obtener un cuadro, aunque sea sintético e incompleto, de nuestra jurisprudencia sobre dichos problemas.

Según Volpicelli, los partidos políticos son expresión necesaria, no sólo de la incoercible diversidad y movilidad de la realidad de la vida social sino de los contrastes de que consta y se alimenta en su movimiento constante e incontenible. El ha definido el partido como una idea política universal, como una concepción total del Estado acogida y hecha valer por una multiplicidad de individuos, dentro del más vasto sistema de una sociedad estatal. Al tener

(12) F. LEONI, Op. cit., pág. 161.

que explicar la multiplicación, coexistencia y competencia de estas concepciones totales, él ha investigado la razón de la vida de aquéllos, vida que se diferencia y opone continuamente en sí misma (13).

Mortati define el partido como «parte total», o sea, como parte idónea «que se hace intérprete de una ideología política general, con objeto de traducirla en acción del Estado» (14).

Según Ferri, el concepto de Estado democrático parlamentario comprende tipos históricos de Estado que presentan algunas diferencias que, sin embargo, no invalidan su sustancial unidad, aun tratándose de diferencias que influyen sobre los propios partidos, por ejemplo, el tipo parlamentario y el tipo presidencial. El propio autor ha observado, a propósito de algunas diferencias organizativas existentes entre los partidos de América e Inglaterra, que «la diferencia no se da entre las organizaciones de partido sino entre tipos de Estado (federal el uno, unitario el otro) y entre los regímenes políticos (presidencialista el uno, parlamentario el otro). Con este ejemplo queda demostrado que, precisamente, las precipitadas diferencias que sin duda alguna no dejan de tener su importancia, no modifican todavía la sustancial posición y función de los partidos en ambos Estados (15).

Astuti distingue entre partidos parlamentarios y partidos extraparlamentarios, pero parece entender la distinción no como distinción de naturaleza y fines sino como distinción de proceso formativo, llamando parlamentarios a los nacidos históricamente en y del Parlamento y extraparlamentarios a los nacidos fuera del Parlamento. Pone de relieve la función mediadora de los partidos entre los ciudadanos y el Estado y el elevado grado de determinación de los sistemas electorales en relación con la estructura y transformación de los partidos. El escritor, aún admitiendo los límites y los defectos de los partidos, pone de relieve la gran contribución que el sistema estatal, del que los partidos son elementos necesarios e insustituibles (16), hace al progreso de la libertad.

Rizzo, en uno de sus escritos (17), ha realizado un agudo análisis del deterioro ideológico y político sufrido por los partidos italianos, relacionándolo con el camino por ellos elegido de dedicarse «a una búsqueda cada vez más miope y afanosa de instrumentos de poder para conseguir un dominio cada

(13) A. VOLPICELLI: «Il concetto speculativo di partito politico», en el volumen colectivo *Il partito nella dottrina o nella realtà politica*, Roma, 1931, pág. 82.

(14) C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1958, pág. 617.

(15) G. FERRI: *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, pág. 106.

(16) G. ASTUTI: «Funzione dei partiti politici», en *Scuola e Cultura*, Roma, 1962, número 5, pág. 196.

(17) F. RIZZO: *Partiti, Piano e Stato*, Roma, 1966, pág. 79.

vez más absoluto de la sociedad». Considera este deterioro como una fase transitoria y, una vez admitido el carácter insustituible de los partidos, apela a las minorías heroicas que hay en todo partido para que lleven a cabo una valiente renovación, ante todo cultural.

Crisafulli (18) ha señalado que: «El problema de los partidos y su control democrático es parte integrante del problema de la representación política. Admitida las disfunciones del sistema, tal y como ocurre ahora en Italia, y reconocido al mismo tiempo que no carece de fundamento el carácter incómodo de la opinión pública, también es necesario que nos demos cuenta de la limitadísima eficacia práctica que sobre fenómenos de este tipo pudieran tener las medidas legislativas». Sugiere, por otra parte, una ley sobre los partidos, pero tras haber señalado que en esta materia son más fáciles las afirmaciones en el plano teórico que las realizaciones en el plano normativo.

El mismo escritor, aunque sea de manera fugaz, se detiene en la relación entre sistema de los partidos y sistema electoral, advirtiendo la influencia que podría tener la adopción uninominal sobre una más amplia intervención de los simples electores en la vida democrática de los partidos, sobre todo sobre bases territoriales muy restringidas.

Sergio Hessen (19) comparte la tesis según la cual la extensión de las intervenciones estatales y la universalización del sufragio han contribuido, y contribuirán, a debilitar el Parlamento, incluso en aquellos países de democracia más antigua.

Por lo que al primero de los factores se refiere, la función legislativa pasaría del Parlamento al Gobierno. y con respecto al segundo, los cada vez más amplios mecanismos de la organización de los partidos, impuestos por la extensión del sufragio, reducirían de manera fatal la autonomía de los miembros del Parlamento. Pero reconoce que el Parlamento inglés conserva íntegra la función de control del Gobierno a través de la oposición, que impide que el propio Gobierno degenera como consecuencia del creciente poder que le confiere el mandato del pueblo. En cuanto al Parlamento americano, advierte que el centro de gravedad se ha desplazado de las sesiones plenarias a las Comisiones, donde la colaboración de los diputados con los expertos de los diversos departamentos de Estado se han convertido en *praxis* habitual.

En un país como Italia en el que la democracia es de reciente formación, el Estado democrático parlamentario presenta fenómenos que son motivo de preocupación a causa de la partidocracia.

(18) V. CRISAFULLI: «La Costituzione della Repubblica Italiana e il controllo democratico dei partiti», en *Studi Politici*, 3-4, 1960, pág. 276.

(19) S. HESSEN: *Democrazia moderna*, Roma, 1961, págs. 55-56.

A este respecto, Perticone (20) ha escrito que «el sistema de pluralidad de partidos políticos no ... acaba con el régimen representativo ... sino con la estructura oligárquica de los partidos (sobre todo de los partidos de masas) ... que transfiere el efectivo ejercicio del poder del Parlamento al partido».

También ha habido una crítica adversa a los partidos, compartida por M. Ostrogorski (21) y por Simone Weil (22), en virtud de la cual y partiendo de la base de que los partidos ahogan la libertad individual y reducen al ciudadano al estado de un instrumento inerte en manos de quienes detentan la cosa pública (Ostrogorski) ... que son máquinas para fomentar la pasión colectiva ... y ejercer presión colectiva sobre el pensamiento de cada uno de sus miembros (Weil), se propone su supresión. Ambos críticos sugieren que en su lugar se formen alianzas especiales y temporales, que surgirían de acuerdo con los cambiantes problemas de la vida.

Frente a esta crítica, Valitutti advierte que el error normalmente cometido por cuantos condenan los partidos y defienden la libertad está en el hecho de «concebir a ésta de una manera individualista, o sea, como libertad de actuar por sí solo y en contra y no en el nombre de la libertad de actuar en común».

Este concepto de libertad tampoco permite a los partidos constituirse, puesto que ellos son por sí mismos expresión de la actuación en común de aquellos que tienen libertad para actuar por sí solos. Es evidente que quien crea que la libertad sólo se limita a la actuación por sí solo no podrá integrarse en ninguna relación social y en ninguna asociación. Esto presupone en quien pertenece o cree pertenecer a ella una predisposición ya sea a participar en la formación de la voluntad colectiva o a aceptar esta voluntad, una vez formada democráticamente. Sin embargo, no podrá salir del partido para representarlo por sí mismo (23).

Benedetto Croce ha afirmado que cuando los hombres entran a formar parte de un partido, no pierden la libertad «porque entran libremente y prescindiendo de aquellos grupos sociales, existentes o en formación, cuyos objetivos responden o son muy afines a sus ideales, y, en aquel partido escogido de antemano se discute, se contrasta, se trata de llegar a acuerdos sobre problemas de acción que van surgiendo poco a poco, aunque esto se haga

(20) G. PERTICONE: «I Partiti politici di élite oggi», en *Storia e Política*, Milán, 1963, fasc. I, págs. 44-45.

(21) M. OSTROGORSKI: *La démocratie et les partis politiques*, Calmann Lévy, París, pág. 461.

(22) S. WEIL: «Appunti sulla soppressione dei partiti politici», en *Comunità*, enero-febrero 1956, págs. 2-5.

(23) S. VALITUTTI, Op. cit., pág. 24.

con recíproca tolerancia y con la buena voluntad de llegar al acuerdo. Y, cuando no se puede, se vota y el resultado del voto se acepta porque representa algo real que hay que tener en cuenta, excepción hecha, claro está, de la minoría contraria, quien en sucesivos momentos podrá, a su vez, convertirse en mayoría y representar sus propias ideas. En caso de graves y profundas disensiones se dejará siempre a cada uno el derecho y el deber de abandonar el partido» (24).

FRANCESCO LEONI

(24) B. CROCE: *Pagine politiche*, Bari, 1945, pág. 38.

2020年12月15日