

## EL SISTEMA JURÍDICO ITALIANO (1945-1999)\*

Sabino CASSESE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Historia del sistema jurídico italiano*. III. *Tres paradojas del Estado italiano en la segunda mitad del siglo XX*. IV. *La estructura del aparato jurídico*. V. *El Poder Judicial, la litigación y los organismos cuasi-judiciales*. VI. *El Estado, la gente, la Unión Europea y las regiones*. VII. *Profesores y estudiantes de derecho, abogados*. VIII. *La inercia de los estereotipos jurídicos y la revolución cultural*. IX. *Razones externas e internas de la explotación del derecho*. X. *Conclusiones*. XI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las decisiones judiciales apenas llamaban la atención del público. En las décadas de los setenta y ochenta, sin embargo, el Poder Judicial ocupó frecuentemente las portadas de los diarios; jueces y fiscales<sup>1</sup> eran entrevistados a menudo y los casos judiciales constituían objeto de discusión pública. En los noventa, la acción combinada de jueces y fiscales trajo cambios significativos en el sistema político italiano. Como consecuencia de las iniciativas anticorrupción llamadas “manos limpias” (*mani pulite*), desaparecieron dos partidos políticos líderes en la escena italiana, los demócrata cristianos y los socialistas, y se han promulgado nuevas leyes electorales para las municipalidades y los alcaldes, los consejos regionales y los presidentes, así como para el Parlamento nacional.

\* Agradezco al doctor Gerolamo Giungato por su ayuda en la producción de la información estadística. La fuente de todos los cuadros estadísticos es Istat. *Anuario statistico italiano*, Roma. Agradezco al profesor Lawrence Friedman y a los doctores Bernardo Matarella y Giulio Napolitano por sus comentarios. Traducción de Iñigo de la Maza.

<sup>1</sup> En Italia los fiscales poseen el mismo *status* y grado de independencia de los jueces.

El propósito de este capítulo es doble. En primer lugar, identificar, evaluar y analizar los principales cambios en el sistema jurídico italiano y, en seguida, explicar la razón de dichos cambios.

Los significativos cambios de los últimos veinticinco años se encuentran plagados de ambigüedades y contradicciones, de continuidad y cambio superpuestos. Tomando en cuenta lo anterior, trataré de analizarlos enfatizando cuatro de sus características, a saber: *a)* la estabilidad del Poder Judicial y el aumento de la litigación; *b)* el estancamiento del Estado y el crecimiento de los poderes periféricos; *c)* la estabilidad en el número de profesores de derecho y el incremento en el número de abogados, y *d)* la inercia de los estereotipos legales y la revolución cultural. Comenzaré esbozando una breve historia del sistema jurídico italiano, luego analizaré las ambigüedades del Estado en la segunda mitad del siglo XX y presentaré su estructura actual.

## II. HISTORIA DEL SISTEMA JURÍDICO ITALIANO

Comparado con el caso francés, inglés o español, puede decirse que el sistema jurídico italiano ha tenido una vida corta; la unificación política de la península sólo se llevó a cabo en 1861. El sistema jurídico que se estableció entonces tuvo las siguientes características:

- La Constitución del reino de Cerdeña (Cerdeña y Piamonte) de 1848 fue extendida a todo el reino de Italia.
- Un código civil, uno comercial y alrededor de diez leyes administrativas mayores fueron aprobados en 1865.
- Entre los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), el Ejecutivo, detentado por la corona, desempeñó el rol principal. El Legislativo únicamente llevó a cabo un papel residual y el Judicial fue sólo parcialmente independiente.
- Desde 1889 le fue otorgada al Consejo de Estado competencia judicial en la resolución de las controversias entre los ciudadanos y las autoridades públicas, estableciéndose así un sistema dualista de tribunales.
- El sistema administrativo era extremadamente centralizado a través del uso de prefectos. Los prefectos eran oficiales superiores con el poder de mantener los gobiernos locales bajo control.

Las principales instituciones del sistema legal fueron influenciadas por la tradición legal francesa (v. *gr.* el Código Civil, el Consejo de Estado y el dualismo judicial, los prefectos).

El sistema jurídico italiano ha experimentado tres momentos decisivos: el fin del siglo XIX con el aumento de la masa electoral; la década del veinte, con el comienzo del denominado periodo fascista, y el fin de la Segunda Guerra Mundial, con la República y la nueva Constitución. Durante el periodo fascista no hubo elecciones y se establecieron instituciones autoritarias.

Hacia mediados de siglo, la industria había llegado a ser más importante que la agricultura. En 1947 se adoptó una Constitución republicana que entró en vigor el año siguiente y que ha mantenido su vigencia hasta nuestros días. Como reacción frente al periodo fascista, donde el Ejecutivo desempeñó el papel protagónico, la nueva Constitución dio al Parlamento un rol preponderante. Bajo el imperio de la nueva Constitución, el Poder Judicial obtuvo su independencia.<sup>2</sup> El Ejecutivo, por su parte, conservó para sí solamente un rol limitado.

A pesar del denominado “milagro económico” italiano, el sistema jurídico italiano encontró numerosas dificultades en los años siguientes:

- La implementación de la Constitución de 1948 fue muy lenta: el Consejo de Estado fue establecido en 1953, la Corte Constitucional en 1956, el Consejo Superior de la Magistratura en 1958, las regiones en 1970.
- El Ejecutivo fue extremadamente inestable, el promedio de duración de los gobiernos fue de un año.
- El Parlamento promulgó una gran cantidad de legislación, la cual, a su turno, produjo regulación excesiva y una cierta rigidez en la economía.

Ha existido una difundida percepción sobre la necesidad de introducir cambios en la Constitución. Con este propósito, durante los últimos quince años, se han establecido tres comisiones parlamentarias *ad hoc*. Ellas han producido varias propuestas, sin embargo, ninguna de éstas ha prosperado.

<sup>2</sup> Sobre la independencia del Poder Judicial en Italia, véanse las contribuciones de Di Federico (1995) y Guarnieri (1995); en general, véase también Jacob *et al.* (1996).

Un segundo paso relevante fue la firma del Tratado de Roma en 1957, que estableció la Comunidad Europea. En la primera parte de su vida, la Comunidad fue extremadamente importante en el campo económico. Desde los ochenta, sin embargo, su relevancia en el campo del derecho se ha incrementado por dos causas. Primera, el Tribunal Europeo de Justicia ha establecido su supremacía sobre los tribunales nacionales, integrando a éstos en una red judicial. Actualmente la Comunidad (o Unión) es un sistema de poderes judiciales funcionalmente integrados. El artículo 177 (ahora 234) del Tratado de 1957 que crea la Comunidad Europea, establece que cualquier tribunal de un Estado miembro puede requerir un dictamen preliminar al Tribunal Europeo de Justicia, si considera que ese dictamen sobre un problema de interpretación del Tratado, de validez e interpretación de los actos de las instituciones de la Comunidad, y de interpretación de los estatutos de los órganos establecidos por el Consejo de la Comunidad, es necesario para emitir su propio pronunciamiento. Una segunda causa se encuentra en una serie de directivas de la Unión Europea promulgadas en las décadas de 1980 y 1990, que han obligado a los gobiernos nacionales —incluyendo al gobierno italiano— a privatizar una parte importante del sector industrial bajo control estatal y liberalizar sectores de los servicios públicos anteriormente dominados por el Estado.

La tercera causa de la relevancia jurídica de la Comunidad Europea fue la aprobación, en 1990, de una Ley de Procedimiento Administrativo, estableciendo principios como el derecho de las partes a ser oídas y el acceso a documentos administrativos.

La cuarta causa fue el cambio ocurrido en 1992 con la investigación *mani pulite*, realizada por la oficina del fiscal de Milán, que ocasionó algunos cambios mayores en la escena política. Los líderes de los dos principales partidos en el poder desde la Segunda Guerra Mundial —la Democracia Cristiana y el Partido Socialista— fueron acusados de violar la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y de corrupción. Subsecuentemente, ambos partidos experimentaron una crisis y la centro derecha ha sido ocupada por un nuevo movimiento político, *Forza Italia*, liderado por el industrial Silvio Berlusconi.

### III. TRES PARADOJAS DEL ESTADO ITALIANO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Desde mediados del siglo XX hasta nuestros días, tres deficiencias o contradicciones han caracterizado al Estado italiano. La primera es el miedo del “cesarismo” o “bonapartismo”; la segunda puede ser resumida como el “carácter escurridizo del Estado”;<sup>3</sup> la tercera se refiere al Estado de bienestar y su financiamiento.

Respecto a la primera: el miedo al “cesarismo”. La segunda mitad del siglo XX ha sido dominada por el miedo al bonapartismo o cesarismo, el cual ha sido alimentado al menos de dos formas. La primera —y principal— se encuentra relacionada con la experiencia cultural francesa. Francia ha ejercido desde siempre un grado considerable de influencia sobre los asuntos políticos italianos. En este sentido, Benedetto Croce ha señalado la importancia histórica del miedo francés a un “líder fuerte” en el desarrollo italiano. El miedo al cesarismo también ha sido influenciado más directamente por la experiencia fascista. Durante este periodo, el Ejecutivo fue dominado por una sola figura que reivindicaba para sí un vínculo personal directo con el pueblo.

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, la reacción a lo anterior ha producido numerosos efectos. Primeramente, condujo a la elección de un sistema electoral basado en la representación proporcional, evitando de esta manera la posibilidad de que la preferencia electoral pudiera concentrarse en un solo candidato. Segundo, incentivó el desarrollo de un sistema constitucional “multipartidario”, en el cual los partidos designan candidatos para el Parlamento, y éstos y sus respectivos partidos son capaces de elegir el gobierno sin necesidad de ningún mandato electoral directo. Tercero, se ha producido aquello que los franceses durante el siglo XIX denominaron “gobierno por asambleas”, es decir, la centralidad del Parlamento, donde el poder es extremadamente concentrado. En Italia el temor al “cesarismo” y “bonapartismo” contribuyó a transformar a los partidos políticos en instituciones por sí mismos.

Todo lo anterior contribuyó a producir una seria inestabilidad gubernamental. Entre 1948 y 1983 hubo un total de cincuenta gobiernos, con duración promedio de doce meses. Este promedio resulta más o menos comparable con el promedio de duración de los gobiernos de Italia entre

3 El autor utiliza la expresión “the elusiveness of the State” (Nota del traductor).

1861 y el periodo fascista, y ligeramente superior al promedio de duración de los gobiernos de la Tercera República Francesa entre 1871 y la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de la inestabilidad de los *gobiernos*, el mismo *partido* ha permanecido en el poder. Esto sitúa a Italia en la categoría de una democracia “irregular” caracterizada por una inestabilidad crónica del gobierno y la ausencia de alternancia en el poder.

La segunda deficiencia: el carácter escurridizo del Estado. Desde la caída del fascismo hasta la década del noventa, la administración pública italiana ha probado ser un animal sin forma con una suave panza blanca. Por una parte exhibe una afición por el ejercicio de los poderes de veto y prevención, mientras por la otra muestra una persistente incapacidad para lograr las metas que se propone (un buen ejemplo de lo anterior es que durante la posguerra, Italia, a diferencia de otros países como Francia, ha sido capaz de construir una sola obra de infraestructura de dimensiones nacionales, la red de autopistas nacionales). Aunado a lo anterior, la competencia entre los partidos políticos por establecer sus esferas de influencia en las industrias del sector público ha ocasionado una corrupción masiva. El sector industrial público ha sido largamente el objeto de la rapiña de los partidos gobernantes. Tanto es así que este sector es comúnmente denominado *sottogoverno*, una extensión del gobierno por derecho propio. El concepto jurídico del “Estado” puede haber sido real; pero el Estado como cuerpo, como una entidad coherente, apenas ha existido.

Tradicionalmente la administración pública italiana ha dado trabajo a gente del sur de Italia (un área del país que concentra solamente el 35% de la población, pero que provee a la administración pública del 55% de su fuerza laboral), mitigando el problema de cesantía que, de otra manera, se generaría en el Sur. La administración pública, sin embargo, ha sido siempre lenta, bizantina y poco innovadora (de acuerdo a estimaciones confiables, esta demora burocrática cuesta a Italia alrededor del 1% del producto nacional bruto).

Los italianos del sur que han ascendido a los puestos más altos de la administración pública y los denominados *boyardos del Estado* (nombre dado a quienes, manteniendo la fidelidad a sus respectivos partidos, supuestamente deben procurar el funcionamiento de las empresas estatales) no son elegidos de acuerdo a sus méritos ni son motivados por cri-

terios de eficiencia o de productividad, sino por el deseo de garantizarse una posición confortable y servir lealmente a sus respectivos patrones políticos.

La tercera deficiencia se refiere al Estado de bienestar y su financiamiento. Entre la década de los setenta y la de los ochenta, Italia construyó su aparato de bienestar social, el sistema de educación y el de salud, en una forma muy similar a otros países europeos. Muchos italianos (sobre todo las confederaciones de comercio) defendieron vigorosamente el Estado de bienestar, así como las posiciones que ocupaban en él. Sin embargo, han surgido dos problemas. El primero es que el Estado de bienestar permanece incompleto; la educación, la salud y las pensiones se encuentran suficientemente cubiertas; sin embargo, no existe el mismo sistema de cobertura en el caso de los desempleados. El segundo problema es la insuficiente relación costo-efectividad. En comparación con otros países europeos, el gasto es superior y la cobertura inferior, especialmente en educación y salud, y de manera particular en el sur de Italia.

El Estado de bienestar puede mitigar los efectos de algunos aspectos de las desigualdades sociales, pero al hacerlo crea otras, por ejemplo, protegiendo a los viejos a expensa de los jóvenes, ofreciendo servicios de alta calidad en el norte y de baja calidad en el sur, y una distribución injusta de los impuestos en un sistema que ya resulta demasiado costoso para los contribuyentes.

#### IV. LA ESTRUCTURA DEL APARATO JURÍDICO

Al centro del sistema jurídico se encuentra el Parlamento, dividido en dos cámaras con igual poder y cuyos miembros son elegidos a través de los mismos procedimientos. Las dos cámaras poseen un número excesivo de miembros (un total de 945) y amplios poderes legislativos y fiscalizadores. Sin embargo, mientras el Poder Legislativo es profusamente usado (produciendo frecuentemente leyes con un nivel exagerado de detallismo), el segundo no presenta este mismo ejercicio.

En el caso de la legislación pueden señalarse algunas tendencias. La primera es la creciente cantidad de legislación regional desde 1970, año en que las autoridades regionales fueron establecidas. La Constitución confirió a las regiones la potestad legislativa con el objeto de relevar al

Parlamento nacional del peso de legislar en tanto detalle. Sin embargo, en los hechos, existe más legislación que nunca.

En la década de 1990, especialmente después de la crisis política, el gobierno utilizó frecuentemente los decretos-ley (leyes aprobadas por el gabinete de ministros y luego enviadas al Parlamento para su ratificación), hasta que la Corte Constitucional detuvo esta práctica (sentencia núm. 60 de 1996, referente a la excepcionalidad de los decretos-ley, prescribiendo que no se entienden aprobados de nuevo por el gobierno si el Parlamento no ha tenido tiempo para ratificarlos). Desde entonces, la legislación delegada (leyes aprobadas por el Parlamento autorizando al gobierno a dictar leyes como un poder delegado) ha sido común. El Parlamento puede controlar al gobierno, porque tiene el poder de fiscalizar sus actos; puede invitar a las autoridades públicas a dar sus opiniones ante comisiones permanentes *ad hoc*, y recibe cientos de informes. Los dos primeros poderes son usados de cuando en cuando. Los informes enviados al Parlamento, en cambio, raramente son discutidos y, frecuentemente, ni siquiera leídos, a pesar de que el envío es obligatorio conforme a las leyes aprobadas por el Parlamento.

El Ejecutivo es la parte más débil del sistema. Los gobiernos son inestables y sus vidas breves. La administración pública es extensa (alrededor de cuatro millones de empleados, profesores, militares, etcétera) y está mal organizada, con dieciocho departamentos centrales, alrededor de mil organismos públicos, veinte regiones, cien provincias y mil municipalidades.

La estabilidad es el principal problema del Ejecutivo. Los intentos hechos en los noventa para reforzar los gobiernos y hacerlos durar cinco años (de acuerdo al artículo 60 de la Constitución, los miembros del Parlamento se renuevan cada cinco años) no han sido exitosos hasta ahora.

Entre 1991 y 1993 hubo dos referendos cuyo objeto fue la reforma electoral. En observancia a estos referendos, durante 1993, la Undécima Legislatura aprobó dos nuevas leyes electorales que regulan la elección de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados. En un ambiente de gran expectación se llevaron a cabo las elecciones de 1994. Éstas fueron las primeras elecciones en la historia de la República Italiana celebradas bajo el sistema electoral uninominal o de mayoría relativa.



Durante los dos años siguientes (entre 1994 y 1996) hubo dos gobiernos, uno duró ocho y el otro quince meses. Entonces, debido a la imposibilidad de formar una mayoría estable, el Parlamento fue disuelto una vez más, celebrándose nuevas elecciones el 21 de abril de 1996. Estas elecciones condujeron a Romano Prodi al gobierno, aunque apoyado por una mayoría inestable. Prodi fue reemplazado por el gobierno de D'Alema, el cual fue seguido por un segundo gobierno del mismo primer ministro (1999) y luego por el gobierno de Amato (2000). En resumen, el problema de la inestabilidad de las mayorías parlamentarias no ha sido resuelto. Tampoco han sido resueltos los problemas de la duración del Legislativo (el último duró no más de dos años) o el de la inestabilidad del gobierno (ha habido seis desde 1994).

Italia no posee una tradición como la de Inglaterra, donde los tribunales desempeñan un rol central en el sistema jurídico. En la cúspide del sistema está la Corte Constitucional. Más abajo se ubican los tribunales civiles y penales. También existen tribunales regionales administrativos y el Consejo de Estado. Sin embargo, de acuerdo a la Constitución, únicamente los tribunales civiles y penales constituyen el Poder Judicial. De conformidad con el artículo 104, los jueces civiles y penales (“magistratura”) son autónomos e independientes del Estado. El artículo 107 prescribe la inamovilidad de los magistrados. Ellos sólo pueden ser trasladados a un tribunal distinto o removidos por el Consejo Superior de la Magistratura luego de haber sido escuchados en una audiencia.

Los tribunales civiles y penales se encuentran estructurados en cuatro niveles. Los niveles de los civiles son: *pretura*, *tribunale*, *corte d'appello*, y *Corte de Cassazione Civile*. En el caso de los penales: *pretura*, *tribunale* y *corte d'assise*, *corte d'assise d'appello*, y *Corte di Cassazione Penale*.

El Poder Judicial cuenta aproximadamente con 7,800 miembros. Este número, sin embargo, no incluye únicamente jueces, sino además fiscales. Estos últimos son considerados como miembros del Poder Judicial y se encuentran sujetos a los mismos mecanismos de selección, carreras y salarios. El Ministerio de Justicia designa al personal y provee los recursos del Poder Judicial. Sin embargo, no ejerce control sobre él y no puede interferir en sus asuntos. La selección, carreras, adscripciones, etcétera, son responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura. Este órgano está constituido por treinta miembros, veinte de ellos nom-

brados por la judicatura y diez por el Parlamento. El presidente de la República se desempeña como presidente del Consejo y existen solamente otros dos miembros *ex officio*: el presidente y el fiscal general de la *Corte di Cassazione*.

A pesar de su limitado número de funciones, el Consejo Superior de la Magistratura ha llegado a ser el órgano que gobierna (*organo di autogoverno*) a los jueces civiles y penales. Este órgano debate los problemas jurídicos, aprueba las mociones sobre las políticas del Poder Judicial y actúa como Parlamento de los jueces.

Dos leyes promulgadas por el Parlamento entre 1966 y 1973 han introducido cambios en la carrera judicial (y por lo tanto de los fiscales). Después de ser seleccionados a través de un procedimiento competitivo, los miembros del Poder Judicial pueden ascender por antigüedad a la Corte de Casación, el tribunal más alto de la República. Esta regla, introducida con el objeto de evitar interferencias en las carreras de los jueces, tiene numerosos problemas, el principal es la falta de selectividad luego del ingreso al Poder Judicial. Con posterioridad al ingreso al Poder Judicial a través de un procedimiento competitivo, los jueces deben realizar un periodo de entrenamiento (*tirocinio*) durante doce meses. Luego de esto sigue un itinerario fijo y automatizado. Las promociones son absolutamente independientes de las funciones asignadas y del desempeño de los magistrados.

Junto a lo anterior no existe jerarquía entre los magistrados. Ellos se diferencian únicamente por la naturaleza de sus funciones (artículo 107 de la Constitución).

Existen otras cuatro características relevantes respecto a los miembros del Poder Judicial. Primera, están fuertemente sindicalizados y han establecido una tradición de corporativismo. Segunda, sus salarios son buenos comparados con los del resto de la administración pública. Los fiscales han ganado un grado de visibilidad significativo; los mejores egresados de derecho ingresan en el Poder Judicial. Tercera, los miembros del Poder Judicial se conciben a sí mismos como actores políticos: ellos no sólo son *bouche de la loi*, sino además *bouche de la Constitution*. Los miembros del Poder Judicial se perciben a sí mismos como depositarios de una misión que supone un alto grado de responsabilidad hacia la población. Prima entre ellos la creencia de que su trabajo no

consiste únicamente en la interpretación de la ley escrita, sino además en la interpretación de los valores sociales (Morisi, 1999).

Finalmente, los fiscales y jueces se encuentran —como ya se ha dicho— en una posición de igualdad. Ambos pertenecen al mismo órgano, son seleccionados utilizando el mismo procedimiento, siguen una carrera similar, moviéndose de un rol a otro, y poseen el mismo *status*, renta y grado de independencia. En otros países como Francia y Alemania, los fiscales tienen el *status* de los jueces, pero son jerárquicamente dependientes del Ejecutivo o del fiscal superior. En Italia, los fiscales no responden ante ninguno de los anteriores. El fiscal superior (*procuratore capo*) es sólo un fiscal mayor con un limitado poder de coordinación sobre los otros miembros de la oficina de fiscales (*procura*). Ni siquiera asigna los casos, éstos son asignados automáticamente (Guarneri, 1993).

TABLA 1. NÚMERO TOTAL DE CASOS CIVILES Y PENALES, PENDIENTES, INGRESADOS Y RESUELTOS (EN MILES), JULIO 1998-JUNIO 1999

	<i>Pendientes</i>	<i>Ingresados</i>	<i>Resueltos</i>
Casos civiles	3,575	1,536	1,480
Casos penales	5,914	8,986	8,571

La tabla 1 (La Torre, 2000) muestra que, mientras el actual desempeño de los tribunales civiles y penales es bueno, existen muchos casos atrasados. Para los casos penales, el número de atrasados es menor que el de resueltos en un año. La duración promedio de un caso penal es de diez meses. Ante los tribunales civiles la duración es de dos años y medio.

El rol de la Corte Constitucional y el de los tribunales administrativos no es menos importante. Cada decisión relevante en los ámbitos constitucional y administrativo (desde la admisibilidad de referendos hasta las decisiones de las autoridades reguladoras independientes) es llevada ante estos tribunales. La Corte Constitucional posee quince jueces, cinco son nombrados por el presidente de la República, cinco elegidos por el Parlamento y de los cinco restantes tres los elige la Corte de Casación, uno el Consejo de Estado y el restante el Tribunal de Cuentas.

La Corte Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de una ley. Los casos de inconstitucionalidad de las leyes sólo pueden ser llevados a la Corte Constitucional por los tribunales. La Corte Constitucional ha desempeñado un rol relevante en muchas áreas, desde la ley de familia a los derechos humanos y desde los referendos hasta el derecho de propiedad (Rodotà, 1986).

Los tribunales administrativos (veinte tribunales administrativos y el Consejo de Estado) tienen un rol aún más significativo. Un gran número de materias administrativas relevantes es decidido por estos tribunales. Entre estas materias pueden encontrarse desde los seguros hasta las telecomunicaciones y desde el control bancario hasta la policía. Los tribunales administrativos tienen el poder de forzar al Ejecutivo a cumplir con estas decisiones.

Algunos organismos administrativos independientes se encuentran cercanamente vinculados a los tribunales. Entre estos organismos se encuentran la autoridad antimonopólica; la autoridad reguladora de la electricidad, del gas y de las comunicaciones; el instituto responsable del control de las compañías de seguros; el consejo que controla el mercado de las acciones; la autoridad encargada del derecho a la intimidad; la autoridad encargada de asegurar la transparencia en las obras públicas; la comisión que regula las huelgas en los servicios públicos, etcétera. Los miembros de estos organismos son generalmente nombrados por los jefes de las cámaras del Parlamento o elegidos por el Parlamento. Estos organismos no son responsables ni ante el gobierno ni ante el Parlamento. Ellos poseen el poder de dictar normas o de adjudicar judicialmente derechos, o ambos, y presentan un elevado grado de independencia.

Actualmente existen tres ramas de la *profesión jurídica*. Primero están los abogados propiamente tales. Estos acostumbran dividirse en dos grupos: *procuratori* y *avvocati*. Habiendo pasado el examen para ingresar a la profesión legal, se acostumbraba que los abogados se desempeñaran como *procuratori* por diez años, en los cuales sólo podían comparecer ante los tribunales inferiores. Después de ese periodo, o luego de haber pasado un procedimiento de selección con objeto de acortar el periodo, se transformaban en *avvocati*. Una ley de 1998 abolió esta distinción y actualmente solo existen *avvocati*. Los abogados están organizados como una profesión legalmente reconocida, pero autorregulada. Los notarios también están legalmente reconocidos. Como los abogados, eli-

gen a sus representantes en organizaciones provinciales o nacionales. Estas organizaciones son corporaciones públicas que fijan las tarifas y deciden los problemas disciplinarios. Los profesores de derecho no están legalmente reconocidos como una profesión. Sin embargo, son muy respetados por cuanto la *doctrina* (opinión de los profesores) desempeña un rol muy importante en las decisiones judiciales.

La *educación jurídica* es una rama de los estudios de pregrado y desempeña un papel significativo en la educación general (como los cursos de “política, filosofía y economía” en las universidades británicas). La educación jurídica es, por lo tanto, un requisito de ingreso a la administración pública, donde la mayoría del personal posee un título emanado de una escuela de derecho. Existe así una cultura jurídica común al Poder Ejecutivo, la administración pública y el Poder Judicial. Esta *cultura jurídica* es positivista. Sin embargo, este positivismo encierra una paradoja: el juez no sólo interpreta normas, sino que además las crea. Los textos de derecho afirman que las únicas fuentes del derecho son las regulaciones europeas, la Constitución, las leyes aprobadas por el Parlamento, los decretos-ley y las leyes delegadas. No obstante, *de facto*, nadie ignora que los jueces crean derecho. Por ejemplo, el momento más decisivo en la historia de la justicia administrativa de los últimos treinta años ha sido la sentencia 500 dictada en julio de 1999 por la Corte de Casación, la cual produjo una interpretación más abierta del artículo 2043 del Código Civil.

Este aparato jurídico, con todas sus ambigüedades y contradicciones, es considerado deficiente por la gente. Lo anterior, sin embargo, no se ha traducido en un rechazo público a tomar parte en la vida política. De acuerdo a una encuesta estadística realizada por la Agencia Italiana de Estadísticas (ISTAT, 1998a, 145), del más de un millón de personas que preferían no llevar quejas a los tribunales, más del 40% fundamentaba su decisión en la complejidad de los procedimientos o por las largas demoras en obtener la decisión judicial. A pesar de la extendida corrupción que apareció reflejada en las investigaciones *mani pulite*, la participación política no disminuyó entre 1993 y 1997 (la participación en las votaciones nacionales ha permanecido alrededor de 80%).

## V. EL PODER JUDICIAL, LA LITIGACIÓN Y LOS ORGANISMOS CUASI-JUDICIALES

En el periodo de posguerra, el aparato jurídico permaneció relativamente estable a juzgar por el número de casos ingresados y resueltos en la Corte de Casación. A partir de los setenta, sin embargo, ha experimentado un crecimiento de cierta relevancia.

TABLA 2. NÚMERO TOTAL DE JUECES  
POR 100 MIL HABITANTES

1945	10
1970	11
1997	17

El número de casos ingresados y resueltos en la Corte de Casación, el tribunal de mayor jerarquía, es un buen indicador de los cambios ocurridos solapadamente al interior de la maquinaria jurídica.

TABLA 3. NÚMERO TOTAL DE CASOS INGRESADOS Y RESUELTOS  
EN LA CORTE DE CASACIÓN POR 100 MIL HABITANTES

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
1945	19	15
1970	57	50
1997	111	107

En la primera mitad del siglo, los casos ingresados y decididos crecieron por un factor de tres; en el periodo siguiente se duplicaron. Si nos movemos hacia los tribunales inferiores, la escena cambia. Para representar esto último, usaré cinco indicadores: total de casos civiles, casos civiles apelados ante tribunales superiores, casos penales en todas las instancias, casos administrativos y número de casos en la justicia de paz.

TABLA 4. TOTAL DE CASOS CIVILES INGRESADOS  
EN PRIMERA INSTANCIA EN LOS TRIBUNALES  
ITALIANOS POR 100 MIL HABITANTES

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
1945	381	107
1970	824	324
1980	1,335	595
1997	1,978	884

El crecimiento ha sido continuo en los dos periodos; los casos decididos aumentaron por un factor de ocho, los ingresados por uno de cinco.

TABLA 5. TOTAL DE CASOS CIVILES APELADOS  
ANTE LOS TRIBUNALES SUPERIORES POR 100 MIL HABITANTES

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
1945	17	7
1970	16	13
1997	129	88

Aquí puede observarse que, durante el primer periodo, existe estabilidad o un lento crecimiento, mientras que en el segundo los casos ingresados y decididos crecen por un factor de siete u ocho.

TABLA 6. TOTAL DE CASOS PENALES APELADOS  
EN LOS TRIBUNALES ITALIANOS POR 100 MIL HABITANTES

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
1945	72	75
1970	121	147
1985	30	144
1990	210	21
1997	134	884

La información anterior posee especial importancia. Durante los últimos años de la década de los ochenta hubo un intento del Parlamento de reducir el número de casos llevados a los tribunales a través de la *depenalizzazione*, es decir, que un cierto número de violaciones a la ley fue excluido de la jurisdicción de los jueces penales; estas violaciones fueron sujetas únicamente a sanciones administrativas. A pesar de esta drástica reducción, en 1990 el número de casos ingresados y resueltos que se había incrementado por un factor de dos a tres entre 1945 y 1985, creció por un factor de cuatro a cinco en menos de diez años (1990-1997). El caso de la justicia administrativa resulta similar según se ilustra en las siguientes dos tablas.

TABLA 7. TOTAL DE CASOS CIVILES INGRESADOS Y RESUELTOS POR EL CONSEJO DE ESTADO POR 100 MIL HABITANTES

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
1945	2	0.5
1970	10	9*
1980	5	7
1998	20	19

\* Corresponde al año 1966.

TABLA 8. TOTAL DE CASOS INGRESADOS Y DECIDIDOS EN LOS TRIBUNALES REGIONALES ADMINISTRATIVOS POR 100 MIL HABITANTES

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
1970	68	35
1998	156	91

Como en el caso de la justicia penal, en 1971 se realizó un intento de reducir la demanda de justicia ante el Consejo de Estado estableciendo veinte tribunales regionales. Estos tribunales, sin embargo, se vieron rápidamente sobrecargados (con un incremento de un factor de dos a tres entre 1970 y 1998). A pesar de llevar casos de primera instancia a los



tribunales regionales, los casos ingresados y resueltos en el Consejo han aumentado en más del 300%.

Un ejemplo final y altamente ilustrativo de la creciente demanda de justicia y las presiones ejercidas sobre el aparato judicial es el de los jueces de paz, jueces honorarios introducidos en 1995 para decidir asuntos menores de carácter civil y penal. En 1997 el número de casos presentados fue de 309 mil, el 40% de incremento respecto al año anterior.

En el periodo 1945-1997, la litigación creció en razón del incremento en la demanda de justicia. El Poder Judicial no ha sido capaz de enfrentar este volumen y las nuevas iniciativas han probado ser incapaces de contener la creciente presión sobre los tribunales.<sup>4</sup> Como resultado, Italia ha sido víctima de un creciente número de sentencias y multas impuestas por el Consejo Europeo de Estrasburgo en razón de las dilaciones de los tribunales.

El resultado de estos cuellos de botella ha sido la búsqueda de mecanismos jurisdiccionales distintos al Poder Judicial. Esta tendencia ha tomado varias formas, como por ejemplo:

- a) La Cámara Provincial de Comercio ha establecido, desde 1973, 67 cámaras de arbitraje (*camere arbitrali*), las que decidieron 90 casos en 1995 y 164 en 1996; y diez órganos de conciliación (*sportelli di conciliazione*) (Istat, 1997, 313; 1998c, 143).
- b) La mayoría de las veinte regiones y muchas municipalidades han establecido al defensor del pueblo (*ombudsman*).
- c) Más de veinte autoridades cuasi-judiciales (y regulatorias) han sido establecidas a nivel nacional; entre ellas Consob (1975) para valores e intercambio; Isvap (1982) para seguros privados; *Garante per la radiodiffusione e l'editoria* (1981 y 1990) para las transmisiones de radio y televisión; *Autorità garante per la concorrenza e per il mercato* (1990) para la competencia; *Comissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali* (1990) para resolver conflictos surgidos de las

4 Solamente en los últimos años el Parlamento ha promulgado leyes que podrían solucionar algunos de los mayores problemas, devolviendo más casos a los tribunales de primera instancia (*pretori*), estableciendo cortes especiales (*sezioni/stralcio*), con 1,000 jueces honorarios, reclutados de entre los jueces retirados y abogados, que se hicieran cargo de los casos pendientes (1997) y redujeran el número de cuerpos judiciales colegiados en la primera instancia (*giudice unico di primo grado*, 1998).

huelgas en servicios públicos; *Autorità per l'energia elettrica e per il gas* (1995) para la electricidad y el gas; *Autorità per garanzie nelle comunicazioni* (1997) para emisiones de radio y televisión y telecomunicaciones.

- d) La Ley delegada núm. 2098 de 3 de febrero de 1993, reguladora de la administración pública, ha establecido procedimientos de resolución alternativa de controversias como la conciliación (artículos 69 y 69bis).

De esta manera, durante los últimos veinticinco años, en Italia han existido dos tendencias contrapuestas: *a*) gran poder para los jueces (Zannotti, 1994), y *b*) un abandono de las instancias oficiales de administración de justicia en busca de cuerpos cuasi-judiciales.

## VI. EL ESTADO, LA GENTE, LA UNIÓN EUROPEA Y LAS REGIONES

Existe otra profunda contradicción: mientras el núcleo del Estado se mantiene o ha disminuido, el poder ejercido directamente por la gente, la Unión Europea y por el nuevo nivel “medio”, las regiones, aumenta. En lo que sigue, usaré tres indicadores para medir al Estado: el número de leyes promulgadas por el Parlamento, el número de empleados públicos en los sectores no industriales y el tamaño del sector público industrial.

TABLA 9. NÚMERO DE LEYES PROMULGADAS  
POR EL PARLAMENTO NACIONAL  
(POR MILLÓN DE HABITANTES)<sup>5</sup>

1970	4
1997	3

5 Esta tabla incluye únicamente los actos del Parlamento, mientras que la tabla 5-21 en Slade incluye también decretos leyes y decretos legislativos.

TABLA 10. PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR 100 MIL HABITANTES

1945	2,140
1970	3,200
1992	4,082

La información sobre el personal del sector público industrial no se encuentra disponible; no obstante lo anterior, parece ser que ha disminuido en dos tercios desde los últimos años de la década de los ochenta gracias a las políticas de privatización del gobierno. El Poder Legislativo ha permanecido estable en la segunda mitad del siglo, mientras el tamaño del personal del Poder Ejecutivo casi se ha duplicado desde 1970 en el sector no industrial. El sector industrial ha disminuido agudamente. En contraste, un rol significativo y creciente ha sido adquirido por las tres fuerzas otrora “periféricas”: la gente, la Unión Europea y las regiones.

El artículo 75 de la Constitución de 1948 introdujo la idea de un referendo para revocar leyes. Ningún referendo, sin embargo, se llevó a cabo hasta 1974. La tabla 11 muestra el desarrollo subsiguiente.

TABLA 11. NÚMERO DE REFERENDOS POR AÑO

1974	1
1981	2
1983	5
1985	1
1987	5
1989	1
1990	2
1991	1
1993	8
1995	12
1997	7
1998	7

Fuente: Chimenti, 1999.

Podría haber habido más de esos 45 referendos, pero la Corte Constitucional rechazó unos cuantos. Cuatro referendos se refieren al Poder Judicial: uno sobre la responsabilidad de los jueces (1987), uno sobre carrera judicial (1997), uno sobre los deberes extrajudiciales de los jueces (1997) y uno sobre la responsabilidad de los jueces (2000).

El impacto de la Unión Europea (establecida en 1957), latente hasta la década de 1980, ha crecido rápidamente: los servicios públicos, los contratos estatales, los subsidios públicos, la competencia, el acceso a las profesiones, a la agricultura, etcétera, son actualmente regulados por las directivas de la Unión Europea, las cuales regulan las conexiones eléctricas, los ruidos de las cortadoras de césped y los niveles de contaminación marina.

Un tercer cambio: en 1970 se eligieron por primera vez quince consejos regionales; en 1972, 1977 y 1998 muchas áreas de responsabilidad fueron otorgadas a las regiones. Los consejos regionales tienen poder para promulgar leyes. Ellos poseen el 2% de todo el personal público y manejan el 16% del gasto público. A muchos órganos locales se les concedió mayor autonomía, otorgándoles el poder de promulgar sus propios estatutos y de recaudar impuestos (con algunas limitaciones): municipalidades (1990), cámaras de comercio (1993) y universidades (1989 y 1993). De esta manera, estos nuevos poderes están protagonizando la escena, tornando la máquina legal más compleja.

## VII. PROFESORES Y ESTUDIANTES DE DERECHO, ABOGADOS

Mientras el número de profesores de derecho se ha duplicado, los estudiantes de derecho y los abogados se han multiplicado en una proporción mucho mayor. Se han introducido cambios menores en las series en términos absolutos.

Los estudiantes de derecho han aumentado por un factor de dos en la primera parte del periodo y por uno de cinco en la segunda; los abogados han aumentado un poco en la primera parte y más en la segunda. En términos absolutos, el número de abogados en Italia es tres veces superior al de Francia (99 mil contra 34 mil).

TABLA 12. PROFESORES DE DERECHO, ESTUDIANTES DE DERECHO Y ABOGADOS POR 100 MIL HABITANTES\*

Año	Profesores de derecho	Estudiantes de derecho	Abogados
1950	3	60	57
1970	6	120	76
1996	5	560	171

\* Se han introducido cambios menores en las series en términos absolutos.

### VIII. LA INERCIA DE LOS ESTEREOTIPOS JURÍDICOS Y LA REVOLUCIÓN CULTURAL

En los textos jurídicos, el positivismo jurídico, el formalismo, el dogmatismo y el rechazo hacia el derecho creado por los jueces, aún constituyen la regla.<sup>6</sup> Sin embargo, si observamos los casos decididos, el trabajo de los académicos y la forma en la que los actores de la profesión jurídica se comportan, la regla resulta bastante más difusa.

El positivismo jurídico tradicional es desafiado: *a)* por la competencia de las diferentes fuentes del derecho, europeas o regionales, junto a la ley producida por el Parlamento nacional; *b)* por el activo rol desempeñado por el Tribunal de Justicia Europeo y la Corte Constitucional italiana en el desarrollo de los principios constitucionales; *c)* por el trasplante de principios desde un sistema jurídico a otro, y *d)* por el creativo papel desarrollado por los tribunales civiles, penales y administrativos (bien conocidas son las *sentenze-comandamenti* [decisiones que establecen cómo deben comportarse las partes] y los denominados *potere monitorio* [poder de prescripción]).

La “doctrina” ha estado pendiente del estudio de los tribunales como creadores de derecho. Un ejemplo puede ilustrar lo anterior: dos libros publicados en 1998 han sido dedicados al principio de proporcionalidad, que es un principio de formulación jurisprudencial (Sandulli, 1998; Galletta, 1998). La atención dedicada al derecho comparado, antes dirigida preferentemente a la “doctrina” alemana y francesa, ha cambiado hacia las “doctrinas” americana e inglesa. Además de lo anterior, las decisiones judiciales son estudiadas en forma más sistemática y crítica.

6 Para una revisión de la doctrina italiana, véase Merryman (1965).

## IX. RAZONES EXTERNAS E INTERNAS DE LA EXPLOSIÓN DEL DERECHO

Para explicar los grandes cambios que han ocurrido en la segunda mitad del siglo, pero sobre todo durante los últimos veinticinco años, tenemos que considerar razones externas e internas. Han existido activas presiones de carácter económico, social y político en el sistema. Los cambios económicos son mostrados en la siguiente tabla.

TABLA 13. ACTOS NOTARIALES POR CADA 100 MIL HABITANTES

	<i>Testamentos</i>	<i>Hipotecas</i>	<i>Compraventa de inmuebles</i>	<i>Compraventa de automóviles</i>	<i>Constitución de asociaciones de negocios</i>
1945	177	28	760	1,820*	43
1970	58	297	1,840	5,990	42
1997	43	419	1,736	11,036	262

\* Se refiere a 1955.

Esta tabla muestra cuán rápidamente Italia ha cambiado desde una economía agraria y estática a una dinámica e industrial.

Los cambios sociales son difíciles de evaluar. En los años posteriores a 1968 ha habido una especie de viraje decisivo. Se han desarrollado relaciones sociales más igualitarias y el tradicional respeto a las autoridades (desde los padres a las autoridades públicas) ha disminuido considerablemente: el movimiento estudiantil de protesta fue un catalizador importante. En 1990, una Ley de Procedimiento Administrativo fue aprobada por el Parlamento, dando nuevos derechos a los ciudadanos en su relación con las autoridades públicas y los proveedores de servicios públicos. Esta regulación incentiva el uso del litigio para proteger estos derechos. De esta manera se abrió una puerta a nuevas demandas, reflejando los cambios sociales que han ocurrido. En 1993, la nueva ley electoral abandonó el sistema puramente proporcional e introdujo uno de tipo uninominal y *first-past-the-post*. Sin embargo, las grandes expectativas, principalmente en las reformas constitucionales, no han sido satisfechas.

Las presiones desde las fuerzas (jurídicas) “internas” también han sido relevantes. La Unión Europea es una fuente de este tipo de presiones. Ésta se ha desarrollado básicamente como una comunidad jurídica, donde se han establecido vínculos estrechos entre los tribunales nacionales y los dos de carácter supranacional (tribunal de primera instancia y Tribunal de Justicia).

En Italia, la existencia de mayor cantidad de regulaciones y reguladores (por ejemplo, la ley de competencia y la autoridad antimonopolios) ha producido más litigación. Esto es una paradoja. La autoridad antimonopólica fue establecida en 1990 con el objeto de evitar sobrecargar al Poder Judicial con la tarea adicional de hacer cumplir la nueva regulación antimonopólica. No obstante lo anterior, todas las decisiones importantes de este órgano cuasi-judicial (y de otras autoridades similares) pueden ser y son impugnadas ante los tribunales administrativos. De esta manera las resoluciones no judiciales producen más intervención judicial.

Un incentivo adicional para la litigación se ha producido por la apertura de los servicios públicos a la competencia. En efecto, la liberalización de los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, gas, ferrocarriles, etcétera) que comenzó en los noventa con las directivas de la Unión Europea, ha producido la necesidad de generar más regulación, estableciendo las reglas pertinentes en favor de los recién llegados y los usuarios. Estas reglas, a su turno, han producido mayor litigación (y competencia a través de la litigación).

Existe finalmente un conjunto de factores de carácter estructural. Primero: los tribunales italianos no tienen a su disposición los medios para mantener la creciente demanda de justicia bajo control (como en el caso del *leave to apply* de los tribunales británicos, otorgado solamente si se pueden mostrar buenos argumentos en un caso en contra de autoridades públicas). Segundo: en el periodo 1963-1979, los jueces italianos lograron una nueva regulación de la carrera judicial. De acuerdo a esta nueva regulación, sus carreras eran automáticas, sin limitaciones en términos de los puestos disponibles y sin escalas jerárquicas entre los miembros de la judicatura. Tercero: gracias a sus poderosas asociaciones y al Consejo Superior de la Magistratura, los jueces son capaces de actuar como un grupo de presión altamente politizado e institucionalizado (todos los partidos políticos se muestran deseosos de contar con un juez entre sus

candidatos y el número de jueces en el Parlamento es proporcionalmente alto) (Righettini, 1995).

## X. CONCLUSIONES

Italia constituye un buen ejemplo de un sistema jurídico en el cual el Poder Judicial ha adquirido un rol particularmente relevante a costa del Ejecutivo y el Legislativo, y donde todas las decisiones importantes son tarde o temprano examinadas ante los tribunales.

Esta situación, sin embargo, está llena de ambigüedades. En primer lugar, el éxito de la judicatura se debe más a los fiscales que a los jueces. Pero, como ambos roles son desempeñados por personas con la misma carrera y *status*, la gente no distingue fácilmente la diferencia entre jueces y fiscales. En segundo lugar, el desempeño de los tribunales no ha sido bueno. Ellos no disponen de suficiente personal y los magistrados no están bien distribuidos entre los distintos tribunales. Esta distribución deficiente se debe en parte a la garantía de inamovilidad, según la cual los jueces no pueden ser removidos o transferidos en contra de su voluntad.

En tercer lugar, el Poder Judicial, como un todo, está ganando poder y prestigio político. Un número creciente de magistrados está entrando en la arena política (por ejemplo, Antonio Di Pietro, uno de los fiscales de los casos *mani pulite* en Milán). Pero mientras más importante se torna el Poder Judicial en la esfera política, más dependiente se vuelve de la política. Las decisiones judiciales se encuentran más sujetas al debate público y se transforman en el objeto de la política partidaria. Italia constituye un ejemplo de un sistema jurídico que está experimentando un gran cambio, y que, sin embargo, aún resulta incapaz de introducir las reformas a la Constitución que ya han sido ampliamente preparadas y discutidas. Tres comisiones parlamentarias *ad hoc* diferentes han producido proposiciones bien elaboradas en los últimos quince años, sin embargo, como ya se advirtió, sin ningún éxito.

La reforma constitucional ha estado en la agenda pública desde los ochenta. La Comisión Bozzi trabajó en ella entre 1983 y 1985. La Comisión De Milta-Jotti entre 1992 y 1994. La Comisión D'Alema continuó este trabajo durante 1996 hasta 1998.

Los problemas que aún deben ser enfrentados incluyen la consolidación de las prerrogativas del gobierno con respecto al Parlamento mien-



tras se asigna al primer ministro una posición de clara preeminencia sobre sus ministros, la elección directa de los presidentes de la República y el fortalecimiento de los poderes presidenciales de acuerdo a la definición “semi presidencial”.

La tendencia es importar elementos de los sistemas constitucionales de otros países, como Francia, Inglaterra o Alemania, pero sin el debido cuidado de adaptarlos al contexto. Algunos están en favor del sistema francés, donde el presidente es elegido por el pueblo a través de votaciones directas, y tiene competencia sobre asuntos internacionales y la defensa. Otros, en cambio, se manifiestan en favor de un sistema de primer ministro como el inglés, donde los miembros del Parlamento y el primer ministro son elegidos al mismo tiempo en un sistema “el que primero pasa el poste”. Otros están en favor del sistema del *Kanzler* alemán, donde un gobierno no puede ser destituido si el Parlamento no tiene una nueva mayoría y un nuevo gobierno listo para reemplazar al anterior. Existe, sin embargo, un consenso general de que la inestabilidad gubernamental puede debilitar la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas, y que existe la necesidad de relevar al gobierno de algunas de sus cargas (por ejemplo, las empresas públicas). Además de lo anterior, existe acuerdo en la necesidad de modificar la primera parte de la Constitución, respecto a los derechos y deberes de los ciudadanos, y la segunda parte, referente a la organización del Estado.

La estructura de la Unión Europea presenta dos dilemas: los cometidos asumidos en el Tratado de Maastricht sobre las finanzas del Estado se contraponen con las medidas para preservar el Estado de bienestar; y los principios de liberalización y apertura del sector público a la competencia abierta en el mercado presentan conflictos con las obligaciones del Estado en términos de sus políticas sociales.

En el debate político, comúnmente se pasa por alto que la democracia no significa solamente el gobierno del pueblo, sino que implica la mitigación de la “dictadura de la mayoría”. La mayoría parlamentaria podría considerarse a sí misma atada no solamente por las reglas que protegen a la minoría parlamentaria, sino además por otros grupos de interés. La democracia significa, además, asegurar el acceso para todos los ciudadanos al foro político; de otra manera, no existe democracia, sino únicamente alternancia de mayorías en el poder.

Además de prestar atención a las reglas del juego democrático, Italia necesita considerar el problema del entrenamiento de nuevas generaciones de líderes. En el Parlamento italiano hubo un cambio en la composición de alrededor del 80% de sus miembros entre la undécima y la duodécima legislaturas (1994). Durante la duodécima y la decimotercera, ocurrió una nueva alteración. Esta vez alcanzó alrededor del 40% de los miembros (1996). Sin embargo, se prestó escasa atención a la competencia y experiencia de los miembros recién elegidos. Lo que en cambio pareció concitar la atención fueron sus *ratings* de popularidad en televisión o en la prensa escrita.

La estabilidad gubernamental no es beneficiosa en sí misma. Es una condición necesaria, pero no suficiente para conseguir la eficiencia de las instituciones públicas. Desgraciadamente, un gobierno estable no implica necesariamente un país bien gobernado.

## XI. BIBLIOGRAFÍA<sup>7</sup>

- CASSESE, Sabino (1998): *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli.
- CHIMENTI, Anna (1999): *Storia dei referendum*, Bari, Laterza.
- DI FEDERICO, Giuseppe (1995): “Italy: A Peculiar Case”, en TATE, C. N. y VALLINDER, T. (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, New York University Press.
- GALETTA, Diana-Urania (1998): *Principio de proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milán, Giuffrè.
- GUARNIERI, Carlo (1993): *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino.
- (1995): “Judicial Independence and Policy-Making in Italy”, en TATE, C. N. y VALLINDER, T. (eds.), *The Global Expansion of Judicial Power*, Nueva York, New York University Press.
- ISTAT (1997): *La situazione del paese nel 1997*, Roma, Istat.
- (1998a): *La vita quotidiana nel 1996*, Roma, Istat.
- (1998b): *Rapporto sull'Italia - edizione 1998*, Bologna, Il Mulino.
- (1998c): *La situazione del paese nel 1998*, Bologna, Il Mulino.

<sup>7</sup> Sobre el sistema jurídico italiano en general: L. Violante (ed.) (1998). Sobre las características estructurales del Estado italiano: S. Cassese (1998). Sobre la Corte Constitucional: C. Rodotà (1999). Sobre el rol de las partes: P. Scoppola (1991). Sobre la historia del Ejecutivo: G. Melis (1996).

- JACOB, Herbert *et al.* (1996): *Courts, Law and Politics in Comparative Perspective*, New Haven, Yale University Press.
- LA TORRE, A. (2000): *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 1999*, Roma, Stamperia Reale.
- MELIS, G. (1996): *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino.
- MERRYMAN, John H. (1965): "The Italian Style I: Doctrine", *Stanford Law Review*, vol. 18.
- *et al.* (eds.) (1979): *Law and Social Change in Mediterranean Europe and Latin America*, Stanford, Stanford Law School.
- MORISI, M. (1999): *Anatomia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino.
- RODOTÀ, C. (1986): *La Corte Costituzionale*, Roma, Editore Riuniti.
- (1999): *Storia della Corte Costituzionale*, Bari, Laterza.
- RIGHETTINI, S. (1995): "La politicizzazione di un potere neutrale. Magistratura e crisi italiana", *Riv. It. Sc. Pol.*, vol. 2.
- SANDULLI, Aldo (1998): *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, Cedam.
- SCOPPOLA, Pietro (1991): *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- VIOLANTE, L. (ed.) (1998): "Legge, diritto, giustizia", *Storia d'Italia. Annali*, 14, Torino, Einaudi.
- ZANNOTTI, F. (1994): "L'organizzazione giudiziaria italiana e l'espansione dei poteri della magistratura", *Amministrare*, núm. 3.