

LA CONSTITUCION ITALIANA DE 1947

ANIBAL S. QUINTEROS MARENGO

Los estudios realizados en la Facultad de Derecho de Buenos Aires, relacionados con el Derecho Romano, permiten observar la gran antigüedad de casi todas las Instituciones jurídicas de la actual República de Italia.

Sin embargo, en ese venerado derecho existe un aspecto de excepcional juventud, es el Derecho Constitucional.

Circunstancias históricas vinculadas a la formación del Estado italiano explican esa circunstancia. Puede afirmarse que todas las Comunas italianas de la Edad Media y las diversas regiones —algunas llamadas reinos— existentes en el actual territorio italiano no tuvieron realmente propósitos de unión permanente y sus diferencias idiomáticas, de costumbres y aún de raza, superaban las afinidades entre sí.

El desarrollo de los acontecimientos europeos y la providencial visión de algunos de sus dirigentes hicieron posible la unidad.

En este trabajo evitamos considerar en detalle aquellos hechos para circunscribirnos sólo al tema del título.

ANTECEDENTES

El estado unitario de la península empieza a tomar forma, con la expansión del Estado de Cerdeña, regido por la Casa de Saboya.

El primer documento constitucional italiano es el "Estatuto", dictado el 4 de marzo de 1848, por Carlos Alberto, según un autor italiano —Pergolesi— por presión de la opinión liberal de la península, para la cual el problema nacional de la independencia estaba íntimamente ligado al problema político de la libertad constitucional.

Otro autor, Dionisio Petriella, señala coincidentemente que: "la misma denominación de Estatuto fue preferida a otras más generalmente usadas, para recordar los Estatutos de las Comunas italianas medievales, que habían representado la más grande conquista de la libertad política e individual.

Ese primer antecedente, fue proclamado el 17 de marzo de 1861, como Ley Fundamental del Reino de Italia. Continuó vigente hasta el 25 de junio de 1944, fecha en la que se dicta el Decreto Lugartenencial convocando a una Asamblea Constituyente para dar al Estado Italiano una nueva Constitución.

En las elecciones respectivas para elegir asambleístas hubo mayoría de votos para los partidos de masas (demo-cristianos, socialistas, comunistas) sobre los candidatos de otros siete grupos. Esas elecciones influenciaron marcadamente en la elaboración de la Carta Constitucional.

De acuerdo con el mencionado Decreto Lugartenencial en caso de victoria del principio Republicano en el referéndum, la Constituyente debía proceder a la elección del Jefe Provisorio del Estado y debía delegarse al Gobierno el Poder Legislativo por toda la duración de la Constituyente misma y hasta la convocación del Parlamento.

El proyecto de Constitución fue presentado el 13 de enero de 1947 a la Asamblea, y en ella, el 4 de marzo, se iniciaron las discusiones respectivas, dedicándose a tal fin 170 sesiones. Fue votada el 22 de diciembre de 1947.

A título de referencia digamos también que esta llamada Asamblea Constituyente desarrolló un notable trabajo en el campo legislativo común, además ratificó el Tratado de Paz entre Italia y los Aliados.

ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN

Se inicia con los Principios Fundamentales; comprendidos desde el artículo 1º al 12.

Luego, dos partes: I) Derechos y deberes de los ciudadanos.

II) Ordenamiento de la República.

Concluye con disposiciones transitorias y finales.

La Parte I, trata de las relaciones civiles, ético-sociales, económicas y políticas.

La Parte II, corresponde al Parlamento (Cámaras y formación de las leyes), el Presidente de la República, El Gobierno (Consejo de Ministros, Administración Pública, órganos auxiliares), La Magistratura, las Regiones, Provincias y Comunas y las Garantías Constitucionales.

ELEMENTOS Y CARACTERES DEL ESTADO ITALIANO

Territorio:

En parte proviene de antigua y específica posesión (Reino del Piemonte y Cerdeña).

En el período 1859 a 1870 por tratados y plebiscitos se anexó la Lombardia, la Emilia, la Toscana, las Provincias Napolitanas, las Marcas, la Umbría, las Provincias Vénetas, Mantua y Roma.

En el período 1920 a 1924 se incorporó la Región de Trento y Alto Adigio, la Venecia Julia, una parte de la Dalmacia, Fiume y las provincias del Carnaro.

A Francia fueron cedidas Niza y Saboya en 1860, el Estado de la Ciudad del Vaticano fue creado el año 1929 por el Tratado de Letrán.

Dependen de Yugoslavia: Istria, Venecia Julia, Fiume, Dalmacia e islas adriáticas.

Se cedió a Albania, la isla de Saseno.

Pueblo:

Comprende al conjunto de los ciudadanos del Estado, excluyendo a los extranjeros.

La ciudadanía se rige por la Ley del 13 de junio de 1912, Nº 555 y su Reglamento del 2 de agosto de 1912 Nº 949 con las modificaciones introducidas por la Ley Nº 517 del 4 de abril de 1935.

En general tienen vigencia las normas del "jus sanguinis", es decir que este tema tiene distinta orientación al que rige en nuestro país, marcadamente inclinado por el "jus soli".

Soberanía:

Es la potestad originaria, suprema y directa de imperio.

Dice el art. 1º de la Constitución italiana: "La Soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y en los límites de la Constitución", disposición semejante en su contenido al art. 3 de la Constitución francesa de 1946, por la cual "la Soberanía pertenece al pueblo".

Se destaca que esta voluntad popular se concreta en la elección de las Cámaras, que a su vez designan al Presidente de la República y del Gobierno.

Además el art. 71 establece que el pueblo tiene la iniciativa directa en la formación de las leyes.

Por el art. 75 puede resolver directamente "por referéndum" la abrogación de una ley o de un acto con fuerza de ley.

CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN

Principios fundamentales:

Dice el art. 1º: "Italia es una República democrática, fundada en el trabajo. Definición que surgió como reacción al sistema político existente en ese país, encabezado por Benito Mussolini —y explicable, si se considera que la mayoría de los asambleístas fue anteriormente opositor al mencionado régimen—. La Constitución Argentina no contiene ese vocablo (democrático) sin haberse cuestionado por ello tal calidad.

El art. 2, puede considerarse la síntesis del pensamiento humanista contemporáneo: "La República reconoce y garantiza los derechos individuales del hombre, sea como individuo, sea en las formaciones sociales en que se desenvuelve su personalidad, y requiere el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social".

El art. 3 dice: "Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales". Es semejante a nuestro artículo 16 de la Constitución Argentina.

Nótese que la materia contenida en los preceptos señalados actualizan los conceptos contenidos en otras Constituciones más antiguas, pero que también han tomado como modelo a la de Estados Unidos de Norteamérica; incluida la de nuestro país.

La materia religiosa que ocasionara tantos desencuentros entre las autoridades civiles y eclesásticas de casi todos los países del mundo, es reglada mediante el artículo 7 del texto analizado, dice: "El Estado y la Iglesia católica son, cada cual en su propio orden, independientes y soberanos. Sus relaciones son regladas por los Pactos de Letrán. Las modificaciones de los Pactos, aceptadas por ambas partes, no requieren procedimiento de revisión constitucional". Siendo completado por el art. 8º: "Todas las confesiones religiosas son igualmente libres ante la ley. Las confesiones religiosas diversas de la católica tienen derecho de organizarse según sus propios estatutos, en cuanto no contrastan con el ordenamiento jurídico italiano".

Sus relaciones con el Estado son regladas por ley en base a convenios con las correspondientes representaciones.

Derechos y Deberes del Ciudadano:

La Constitución de la Nación Argentina, en su artículo 19, señala que: "ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe".

Y el artículo 33 amplía la libertad de los ciudadanos al proteger los derechos no enumerados.

No obstante ello, las constituciones modernas se refieren específicamente a los derechos de libertad para proclamar su adhesión ferviente a los mismos.

En la Constitución italiana la serie de derechos relacionados con la libertad es amplia y completa; realmente es quizá una de las más detalladas de las constituciones vigentes.

No obstante si se violare sus disposiciones, el individuo puede recurrir a la Justicia, específicamente a la Corte Constitucional si se considerase que alguna ley es contraria al texto constitucional.

El art. 13 es garantía de la libertad personal, estableciendo que cualquier forma de detención, inspección o registro personal será admitido sólo en "los casos y modos previstos por la ley". Serán lícitos si existe una ley que los autorice y si en la misma se especifican las circunstancias respectivas.

Hay un principio muy antiguo y respetado en el derecho clásico, es el derecho de defensa, contenido en el art. 24 de la carta analizada, agregando "en cada estado y grado del procedimiento", por lo que la norma que implica el derecho de ser asistido por el letrado, se vuelve generalísima y no sufre excepciones, no consiente tampoco aquellos particulares procedimientos ya tan conocidos y despreciables en que la defensa consiste en una mera apariencia.

El art. 25 es muy semejante a nuestro 18: "Nadie puede ser excusado de su juez natural, preconstituido por ley".

"Nadie puede ser penado sino en virtud de una ley que haya entrado en vigencia antes de haberse cometido el hecho".

"Nadie puede ser sometido a medidas de seguridad sino en los casos previstos por la ley".

Además por el art. 27: "La responsabilidad penal es personal y el imputado no es considerado culpable hasta su condena definitiva".

El art. citado tiene mucha semejanza con el 18 "in fine" de la Constitución Argentina, al decir: "Las penas no pueden consistir en tratamientos contrarios al sentido de humanidad y deben tender a la reducción del condenado".

"No es admitida la pena de muerte, sino en los casos previstos por las leyes militares de guerra".

También están relacionados con estos conceptos, la disposición del artículo 24: "la ley determina las condiciones y la forma para la reparación de los errores judiciales" y el art. 32, por el cual "nadie puede ser obligado a un determinado tratamiento sanitario sino por disposición de la ley. La ley no puede

en ningún caso violar los límites impuestos por el respeto a la persona humana”.

El art. 14, 15 y 18 tutelan la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, y la libertad de circulación respectivamente.

El art. 21 establece: “Todos tienen derecho a manifestar libremente su pensamiento con la palabra, la escritura y cualquier otro medio de difusión. La prensa no puede ser sometida a autorizaciones o censuras”. No obstante ello y aún como lógico corolario, diversas leyes y reglamentaciones hacen posible la censura y el secuestro del material calificado de ilícito por la Justicia.

Al respecto, la Ley Nº 47 del 8 de febrero de 1948, ordenó que toda publicación debía llevar indicación de su lugar y fecha, nombre y domicilio del impresor, del propietario, del director o vicedirector responsable (cuando el director desempeñe un mandato parlamentario).

Se destaca la disposición del art. 8º de esa ley, por la cual el director responsable debe publicar en el periódico, íntegra y gratuitamente, las contestaciones, rectificaciones y declaraciones de las personas a las cuales el periódico haya atribuido actos o pensamientos o afirmaciones lesivas de su dignidad o que ellos consideren contrarias a la verdad, siempre que dichas contestaciones, rectificaciones o declaraciones no tengan un contenido que pueda dar lugar a una imputación penal.

Con respecto a la libertad de enseñanza, el artículo 33 dice: “El arte y la ciencia son libres y libre es su enseñanza... Los entes y los particulares tienen el derecho de instituir escuelas e institutos de educación... la ley debe asegurar a los mismos plena libertad”.

Además, por el mismo artículo se reconoce a las instituciones de alta cultura, universidades y academias, el derecho a darse ordenamientos autónomos dentro de los límites establecidos por las leyes del Estado.

El art. 34 establece la obligatoriedad para la instrucción inferior, impartida durante ocho años por lo menos, la que es gratuita; previendo el otorgamiento de becas, asignaciones familiares y otras providencias para que los más capaces y meritorios puedan alcanzar los grados más altos de los estudios.

Un autor italiano, Balladore Pallieri, destaca el doble contenido de este sistema: a) referida a la escuela pública, ella quiere decir libertad para los docentes de enseñar de acuerdo a sus propias convicciones personales (dentro de los límites naturalmente impuestos por la ciencia y las buenas costumbres) y no de acuerdo a las prescripciones del Estado. La calidad, para el docente, de empleado público y sus deberes de jerarquía adminis-

trativa, no indican que él deba seguir una u otra corriente del pensamiento.

En este aspecto, durante el desarrollo de la Asamblea, se citan las siguientes palabras de la diputada Bianchi: "... El Estado no puede delegar a otros la actividad educacional...".

La libertad de reunión aparece consagrada en el art. 17: "Los ciudadanos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas". Obsérvese que dice "ciudadanos" y no "habitantes" por lo que sería uno de los pocos derechos que es restringido para los extranjeros.

La jurisprudencia italiana considera reuniones en lugar público las que se tienen en lugares en que cada persona puede transitar libremente o permanecer sin que sea necesario normalmente el permiso de la autoridad (como calles y plazas); reuniones en lugar abierto al público, aquellas que se tienen en lugares cerrados a los que el acceso, aun subordinado a la presentación de una entrada especial, sea consentido a un número determinado o indeterminado de ciudadanos (cines, teatros, etc.); y reuniones privadas, las que se tienen en lugares cerrados con acceso a personas ya nominativamente determinadas (así los socios de un club).

La Constitución Argentina no ha previsto expresamente este derecho, pero se interpreta que lo comprende en dos disposiciones: 1º) En el art. 33 entre los derechos implícitos no enumerados.

2º) En el art. 22 que prohíbe las reuniones armadas, a "contrario sensu". La Doctrina y la Jurisprudencia han dado a la reglamentación del derecho casi los mismos alcances que el señalado para Italia.

La rica experiencia política del país peninsular tuvo expresión legislativa en las disposiciones referidas a la libertad de asociación, reconocida a los ciudadanos, sin necesidad de autorización previa "para fines que no les estén prohibidos por la ley penal".

El Decreto N° 48 del 14 de febrero de 1948, define a las asociaciones militares o de ese carácter a "aquellas constituidas mediante el encuadramiento de los asociados en cuerpos, destacamentos o núcleos, con disciplina y ordenamiento jerárquico interno, análogos a los militares, con la eventual adopción de grados o de uniformes, y con organización apta también para el empleo colectivo en acciones de violencias o de amenazas".

El mismo decreto permite el uso de uniformes a las organizaciones constituidas con fines deportivos y a los institutos de carácter cultural y educativo (salvo prohibición temporánea dispuesta por el Ministerio del Interior) y lo prohíbe permanentemente para las organizaciones ligadas a partidos políticos o que tuvieran aún indirectamente fines políticos.

Medidas restrictivas de la Libertad y el Estado de Sitio.

La Constitución italiana no ha previsto ningún motivo de suspensión de los derechos de libertad. Pero en caso de guerra, el art. 78 ha dispuesto que las Cámaras, al deliberar el estado de guerra, "confieren al Gobierno los poderes necesarios" y por lo tanto, concurriendo aquellas circunstancias, nadie podría discutir al gobierno la facultad de instituir la censura sobre la prensa y, siempre con previa autorización legislativa, prohibir las reuniones públicas, etc.

En cambio para los casos de conmoción interior, que generalmente en la legislación universal dan origen al llamado estado de sitio, nada ha previsto el Constituyente italiano.

El derecho de huelga.

Entre los derechos de libertad y la facultad para los trabajadores de organizarse en sindicatos y su principal manifestación, es decir los contratos colectivos de trabajo, existe una figura nueva en la vida jurídica, es el derecho de huelga, que día a día adquiere nuevas modalidades, al tiempo que se permutan las condiciones del derecho laboral en general.

El derecho de huelga es propio de los Estados con estructuras jurídicas modernas y democráticas: su ejercicio permite a los trabajadores obtener muchas veces beneficios negados de otro modo, pero así también su uso inadecuado ha ocasionado lamentables consecuencias perjudiciales para toda la comunidad.

Es por todo ello que leyes y reglamentos han limitado esta figura, organizándose el procedimiento para su proclamación, imponiendo trámites previos de conciliación, prohibiendo la suspensión completa de los servicios públicos u otros indispensables a la vida colectiva y otras limitaciones tendientes a circunscribir las reclamaciones al terreno exclusivamente laboral o económico, no político.

En otros países, se prohíben las huelgas en determinados períodos, y en la gran mayoría, hay autoridades que dictaminan acerca de la legalidad o ilegalidad de las huelgas.

Con respecto a los empleados públicos, la Doctrina ha sido no pacífica, pero puede decirse que si bien las normas constitucionales no lo contemplan, les ha sido reconocida una amplia libertad sindical, que no puede sin embargo llegar al contrato colectivo, siendo el empleo público regulado con normas legislativas.

Tampoco se reconoce a los empleados públicos el derecho de huelga.

Al respecto en 1951, el Gobierno presentó a las Cámaras un proyecto de ley con disposiciones relativas a inscripción en los sindicatos, a los contratos colectivos (de los cuales, a algunos se

acordaba válides, solamente para los asociados, a otros "erga omnes"); a la huelga (admitida para fines contractuales, excluidos los empleados públicos) y el cierre patronal (prohibido, salvo para legítima defensa), etc.

Este proyecto no llegó a convertirse en ley y mientras tanto, en Italia, los sindicatos se constituyen y estipulan contratos sobre la base del derecho común y de las resoluciones jurisprudenciales.

La Corte de Casación ha definido así al derecho de huelga: "Una abstención colectiva del trabajo concordada y uniformemente actuada a fin de resolver un conflicto de trabajo o de conseguir una reglamentación más favorable de la precedente relación de trabajo".

Durante la huelga, la relación de trabajo no se interrumpe, sino que queda suspendida, ya sea por la prestación del trabajo como por la retribución, limitándose la suspensión de ésta solamente a las jornadas consideradas laborales y no a las festividades semanales, y quedando excluidas las contribuciones asistenciales en la parte a cargo del empresario".

El art. 48, reconoce el derecho de los obreros a participar en la marcha de su Empresa, "A los fines de la elevación económica y social del trabajo y en armonía con las exigencias de la producción, la República reconoce el derecho de los trabajadores a colaborar, en las formas y dentro de los límites establecidos por las leyes en la gestión de las empresas".

Sin embargo, con posterioridad no se ha dictado alguna ley aclarando esta norma, que en la práctica choca con otros principios de la productividad, como la unidad de la empresa, el secreto necesario a la negociación comercial, etc.

La misma institución de los Consejos de Fábrica, ha quedado en Italia, limitada a modestas tareas de asesoramiento y asistencia.

Derecho de petición.

El art. 50 dice: "Todos los ciudadanos pueden elevar peticiones a la Cámara para solicitar medidas legislativas o exponer necesidades comunes".

Este derecho "de petición" se formula especialmente teniendo en cuenta que los partidos políticos asumen actualmente la representación de la ciudadanía.

El derecho de petición pertenece exclusivamente reservado al ciudadano elector y la petición, transmitida por el Presidente de una o de otra Cámara a la Comisión competente, sobre propuesta de la Comisión misma o de un miembro de la Cámara, es tomada en consideración y archivada. Si es tomada en consideración será transmitida al Gobierno y si sobre ella es presentado un orden del día, éste es considerado como moción y concluye con una votación (art. 92 del Reglamento del Senado).

Deberes del ciudadano.

El art. 54 dice: "Todos los ciudadanos tienen el deber de ser fieles a la República y de observar su Constitución y sus leyes. Los ciudadanos a quienes son confiadas funciones públicas tienen el deber de cumplirlas con disciplina y honor, prestando juramento en los casos establecidos por la ley".

Y el art. 52: "La defensa de la Patria es deber sagrado del ciudadano. El servicio militar es obligatorio dentro de los límites y en las formas establecidas por la ley. Su cumplimiento no perjudica la situación laboral del ciudadano ni el ejercicio de los derechos políticos. La organización de las fuerzas armadas se informa en el espíritu democrático de la República".

El llamado a las armas se realiza por orden del Ministerio de la Defensa, normalmente en el año en que los jóvenes enrolados cumplen 21 años de edad; permanecen en filas por 18 meses. Pueden ser utilizados los enrolamientos voluntarios para determinados servicios armados (por ej., seguridad pública y finanzas).

Otro deber importante mencionado en la Constitución es el de Trabajar; el segundo párrafo del art. 49 dice: "todo ciudadano tiene el deber de desarrollar, según sus propias posibilidades y su propia elección, una actividad o una función que concuerda al progreso material o espiritual de la sociedad".

Debe ser considerado un deber individual y social.

Los autores del Derecho Constitucional italiano incluyen otros deberes: instruirse durante ocho años por lo menos, efectuar prestaciones patrimoniales al Estado para que éste pueda cumplir con sus fines, y para los funcionarios públicos se los obliga en manera especial al cumplimiento de sus deberes (art. 328 del Cód. Penal y 28 de la Constitución).

EL PARLAMENTO

Con este nombre se designa en Italia, y casi universalmente, al conjunto de las dos Cámaras (en los países que siguen el sistema bicameralista, con división de Poderes), si bien se advierte que se trata de dos órganos distintos, cada uno de los cuales funciona y delibera por cuenta propia.

En los Estados modernos, este órgano denominado también Congreso, es el medio por el cual el Pueblo ejerce el poder legislativo, pues no pudiendo hacerlo directamente, elige en su representación un número limitado de personas que constituyen a aquél.

En la República Argentina, el Congreso es compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores

de las Provincias y de la Capital; estos últimos —los senadores— son elegidos por sus respectivas legislaturas, es decir que efectivizan la forma Federal de Gobierno.

La Italia del Estatuto albertino (anterior a la Constitución en estudio) establecía un Senado con miembros de derecho (los príncipes de la familia real) y miembros vitalicios elegidos por el Rey en determinadas categorías de personas.

La Italia republicana ha organizado dos Cámaras electivas, con sufragio universal y directo, y ambas con carácter representativo.

Los Diputados duran cinco años en su mandato, sus electores deben tener 21 años de edad, para la elegibilidad a diputado basta tener 25 años de edad, y son elegidos a razón de un diputado cada 80.000 habitantes o fracción superior a 40.000.

Los Senadores duran seis años en el mandato, sus electores deben tener 35 años de edad; para la elegibilidad de senador se requiere 40 años de edad, y hay uno por cada 200.000 habitantes o fracción superior a los 100.000.

A título de referencia se cita el Capítulo I de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, cuya Sección I dice: "Todos los Poderes Legislativos, aquí otorgados estarán investidos en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes".

La Sección II dice: "La Cámara de Representantes estará compuesta de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los diversos estados y los electores de cada Estado tendrán las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la Legislatura del Estado".

La Sección III: "El Senado de los Estados Unidos estará compuesto de dos Senadores por cada Estado, elegidos por la Legislatura de éste, por seis años, y cada Senador tendrá un voto".

Juramento.

No es requerido para los Diputados y Senadores, por lo que entran en funciones por efecto de la proclamación o de la comunicación al Senado en el caso de los senadores de derecho o vitalicios.

Como es sabido el art. 59 de la Constitución Argentina, ordena que: "Los senadores y diputados prestarán en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar debidamente el cargo y obrar en todo en conformidad a lo que prescribe esta Constitución". Sin embargo, esta falta constituye una innovación en el derecho italiano, por cuanto su antecedente —el Estatuto albertino—, la preveía en su art. 48: "Los senadores y diputados antes de ser admitidos al ejercicio de sus funciones prestan juramento de ser fieles al Rey, de observar lealmente el Estatuto y las leyes

del Estado, de ejercer sus funciones con el solo fin inseparable del Rey y de la Patria".

Privilegios parlamentarios.

El art. 68 dispone: "Los miembros del Parlamento no pueden ser perseguidos por las opiniones expresadas y los votos dados en el ejercicio de sus funciones". La palabra "perseguidos" según un autor —Balladore-Pallieri— significa que en el ejercicio de sus funciones, no incurrir en responsabilidad civil, penal ni disciplinaria.

El mismo texto señala que: "Sin autorización de la Cámara a la cual pertenece, ningún miembro del Parlamento puede ser sometido a procedimiento penal, ni puede ser arrestado, o de otro modo privado de la libertad personal, o sometido a registro personal o domiciliario, salvo que sea sorprendido en el acto de cometer un delito por el cual sea obligatorio el mandato de captura. Igual autorización es requerida para arrestar o mantener en detención a un miembro del Parlamento en ejecución de una sentencia aún irrevocable".

Se señala especialmente la diferencia con el ordenamiento argentino, que se refiere solamente al arresto, mientras que el italiano habla de arresto o cualquier otra privación de libertad, incluso el registro personal o domiciliario.

La tradición parlamentaria italiana extiende esta inmunidad a los locales donde funcionan las Cámaras y en los cuales la policía puede entrar solamente por orden del Presidente y después de levantada la sesión.

Periodo de sesiones.

En nuestro país existe un solo período de sesiones desde el 1º de mayo, al 30 de setiembre y la convocación la efectúa el Presidente de la Nación. Italia tiene dos períodos de sesiones que comienzan de derecho el primer día no feriado de febrero y de octubre y terminan al finalizar sus trabajos.

Como consecuencia de esas normas, en Italia no existe la institución de la "prórroga", porque es innecesaria.

Además, se advierte que si bien en ambos países existen las convocaciones extraordinarias, en Argentina son realizadas por el Presidente de la República y en Italia, no sólo ese funcionario, sino también el Presidente de la respectiva Cámara o un tercio de sus miembros.

Referéndum popular.

El art. 75 de la Constitución italiana dice: "se convoca al

referéndum popular para deliberar la abrogación total o parcial de una ley o de un acto que tenga valor de ley, cuando lo piden quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales". No obstante con el objeto de evitar algunos posibles excesos "no se admite el referéndum para leyes tributarias y de balance, de amnistía e indulto, de autorización a ratificar tratados internacionales".

Este esquema jurídico, del referéndum tiene su similar en países como Suiza y Dinamarca, y puede decirse que es un modo por el cual el pueblo participa directamente en las decisiones importantes.

En cuanto a su aplicación el referéndum entra inmediatamente en vigencia con su publicación, que se produce sin intervención del Jefe del Estado.

La misma Constitución establece que "tienen derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados. La propuesta sujeta a referéndum queda aprobada si ha participado en la votación la mayoría de los que tienen derecho y han alcanzado la mayoría de los votos expresados".

Formación de las leyes constitucionales.

En las ya clásicas clasificaciones constitucionales se caracteriza como "rígidas", "flexibles" o "mixtas" según los requisitos necesarios para su reforma.

La Constitución Argentina es considerada rígida por cuanto la necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de sus dos terceras partes, al menos, pero es realizada por una Convención convocada al efecto.

En Italia, es facultad del Parlamento la materia de revisión constitucional y conviene aquí recordar que la Asamblea Constituyente italiana dictó dos tipos de leyes: por una parte la Constitución y las otras leyes declaradas constitucionales, es decir: Doctrinariamente puede establecerse esta distinción: la ley ordinaria puede modificar otra ley ordinaria, pero nunca una ley constitucional. Esta última, en cambio, puede modificar toda norma preexistente, sea ella contenida en la Constitución o en otras leyes constitucionales o en leyes ordinarias.

PODER EJECUTIVO

En el derecho comparado se han caracterizado modernamente tres sistemas; a) Presidencial; b) Parlamentario y c) Colegiado.

Al primer tipo corresponde la gran mayoría de naciones civilizadas, con mayor o menor grado de facultades otorgadas al

titular del mismo; habiéndose podido observar una creciente suma de atribuciones al mismo, como fenómeno paralelo al de la intervención del Estado en la vida de los pueblos. Puede decirse que el ejemplo más conocido es el de Estados Unidos de Norteamérica, donde todo el Poder Ejecutivo se concentra en un solo ciudadano, que es al mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe del citado Poder.

Al segundo de los sistemas pertenecen varias naciones europeas, quizá como reacción al anterior "presidencialismo". Caracterizado ejemplo es Inglaterra, donde junto al Rey "que reina pero no gobierna" existen un Primer Ministro y un Consejo de Ministros, que proceden del Parlamento y se hallan sujetos a sus influencias, siendo responsables frente al mismo. Otros países siguen este sistema, aunque conserva el nombre de Presidente para el titular del Poder, así Italia, Francia, etc.

Al tercer sistema pertenece especialmente considerada Suiza, cuyas circunstancias históricas y diferencias entre los cantones, hicieron conveniente la adopción de este sistema. Uruguay, sin esas características señaladas, ha adoptado también una organización semejante, siendo rotativo el cargo de Presidente del Consejo.

En Argentina, siguiendo el ejemplo de la norma existente en Estados Unidos, se adoptó el régimen "Presidencial" de gobierno; concentrando en el ciudadano Presidente las funciones de Jefe Supremo de la Nación, en tal carácter tiene a su cargo la administración general del país (art. 86, inc. 1º), expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación y participa en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las sanciona y promulga (inc. 2º y 4º); nombra y remueve a los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, con acuerdo del Senado y por sí solo nombra funcionarios de la Administración.

Puede ser elegido Presidente italiano todo ciudadano, sin distinción entre ciudadanía originaria o adquirida, que haya cumplido cincuenta años y goce de los derechos civiles y políticos. No se ha previsto discriminación alguna por razones de sexo, —religión u otras.

El Presidente puede usufructuar del Palacio del Quirinal y de los edificios San Felice y Martinucci; de la estancia de Castelporziano (excluidos los terrenos arrendados); de los muebles y pertenencias de dicha finca; y de la suma anual de ciento ochenta millones de liras.

En cuanto a la forma de elección, se recuerdan los tres sistemas más utilizados: a) directamente, a mayoría de votos: Portugal, Austria, Chile, etc.

b) Por el Parlamento: Francia, Italia y Turquía.

c) Por electores: Estados Unidos, Argentina.

Respecto de Italia conviene aclarar que para esta elección actúa con el agregado de electores elegidos para ese acto. En la elección participan también tres delegados por cada Región. El Valle de Aosta tiene un solo delegado.

La elección tiene lugar por escrutinio secreto, sin presentación oficial, ni previa discusión de candidatos, a mayoría de dos tercios de la Asamblea, pero después del tercer escrutinio es suficiente una mayoría absoluta.

El destacado autor Dionisio Petriella señala que en los "trabajos preparatorios de la Constitución, fue rechazado el proyecto de la elección directa, considerando que un Presidente que fuera exponente directo del pueblo, sería demasiado fuerte y podría poner en dificultades el funcionamiento del gobierno parlamentario. Se descartó también la idea de la elección por las solas Cámaras reunidas en sesión conjunta, que haría al Presidente prisionero del Parlamento".

No obstante se ha criticado esa forma de elección considerando que los sesenta electores regionales tiene escasa influencia en un cuerpo compuesto por 800 parlamentarios.

En este sistema, por el art. 32º: "El Presidente nombra al Presidente del Consejo de Ministros y, sobre propuesta de éste, a los ministros".

Como el gobierno debe tener la confianza de las dos Cámaras, el nombramiento equivale a una propuesta a las Cámaras de la misma. Sin embargo, es siempre una función de suma importancia otr a las personalidades del país.

En la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, el artículo II, Sección I, establece: "El Poder ejecutivo estará investido en un Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica. El desempeñará su cargo por el término de cuatro años y junto con el Vicepresidente, electo por el mismo término...".

La Sección IV estatuye: "El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos sobre la base de acusación y convicción de traición, cohecho, u otros crímenes o delitos.

Como sabemos en la Constitución Argentina, también se admite este Juicio Político actuando coordinadamente ambas Cámaras para el funcionamiento del sistema.

En Italia, el "juicio político por mal desempeño" es mucho más simple y rápido porque se hace con un simple voto de desconfianza contra el Presidente del Consejo de Ministros o los ministros mismos, por los cuales la responsabilidad política es,

la esencia de la institución. En cambio no existe la responsabilidad igual del Presidente de la Nación.

El art. 80 establece que el Presidente: "... es puesto en estado de acusación por el Parlamento en sesión conjunta, a mayoría absoluta de sus miembros".

Distinción entre Presidente y Gobierno.

Llegado a este estado del estudio, corresponde destacar que la persona y funciones del Jefe del Estado (Presidente de la República) son netamente distintas de las personas y funciones del Gobierno.

El art. 92 dispone: "El Gobierno de la República está compuesto por el Presidente del Consejo y los ministros que constituyen juntos el Consejo de Ministros".

Cada ministro-secretario de Estado tiene a su cargo un Ministerio. Suele designarse también a Ministros "sin cartera" que son designados con misiones especiales o para ensanchar la base y reforzar la autoridad y la posición política del Gobierno.

El orden de formación del Consejo de Ministros designados por el Decreto del 10 de febrero de 1954 es: Presidente del Consejo, Vicepresidente del Consejo, ministros sin cartera (4); ministros secretarios de Estado (16): Relaciones Exteriores, Interior, Gracia y Justicia, Balance, Finanzas, Tesoro, Defensa, Instrucción Pública, Obras Públicas, Agricultura y Bosques, Transportes, Correos y Telecomunicaciones, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social, Comercio con el Exterior, Marina Mercante.

Se preveía en ese año crear los Ministerios de Sanidad, Turismo, Espectáculo y Deporte.

En cuanto a la designación de los ministros italianos intervienen dos elementos: la designación por el Jefe del Estado y la confianza de las Cámaras.

En la práctica constitucional italiana, continuando una costumbre de la época monárquica, el Jefe del Estado, una vez que haya aceptado la renuncia del Ministerio saliente, inicia las consultas para formar el nuevo, convocando a las mayores personalidades políticas del país; los que hayan sido Presidentes de la República o del Consejo de Ministros de la Asamblea Constituyente y de las Cámaras, los jefes de los grupos parlamentarios. No queda excluido que en vía excepcional pueda consultarse también a personalidades no parlamentarias, como los secretarios de los partidos políticos.

Terminadas las consultas, el Presidente encarga la formación del Ministerio a la personalidad que le parezca con mayores probabilidades de éxito frente a las Cámaras.

La persona designada, se reserva el derecho de aceptar, sólo después de haber realizado sus propias consultas en las Cámaras.

El gobierno que no obtiene la confianza, según una práctica aprobada también por la Doctrina, queda en el cargo hasta que haya nuevo Gobierno, para los actos de ordinaria administración.

El art. 95 declara responsable al Presidente del Consejo de Ministros "de la política general del gobierno" y a los ministros "colectivamente de los actos del Consejo de Ministros e individualmente de los actos de su propio Departamento".

Disposiciones de la ley, respecto de la Administración Pública.

La Constitución italiana, en el título III, "Del gobierno", después de haber tratado en una Sección I, "Del Consejo de Ministros", dedica una Sección II, con dos arts. a "La Administración Pública".

En nuestra constitución no se ha previsto nada semejante, si bien se determina que está confiada exclusivamente al Presidente de la República, el que de acuerdo al art. 86, inc. 1^ª, tiene a su cargo la administración general del país.

De acuerdo con el mismo art. 86, inc. 10: "por sí solo nombra y remueve... los empleados de la administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución".

Esta reserva constitucional comprende únicamente: 1) los nombramientos de funcionarios designados por elección popular; 2) los que deben efectuar otros poderes; 3) los que debe acordar el Senado.

El 11 de enero de 1866, el Gobierno de la República italiana, en cumplimiento de la delegación recibida por la Ley del 20 de diciembre de 1864, N^º 1181, dictó una serie de decretos "con fuerza de ley", que modificaron la organización de la Administración pública referida al texto.

Consejo de Estado.

Es uno de los "Organos Auxiliares" junto a la Corte de Cuentas, el Consejo Nacional de Economía y del Trabajo.

Las entidades mencionadas se distinguen de los otros órganos con funciones análogas por su especial organización y atribuciones que los ponen en un plano de gran importancia.

El Consejo de Estado es en Italia el órgano principal de la administración y el instituto más importante de la justicia administrativa.

Habría tenido su origen en los Consejos de Estado o Regios, existentes en las antiguas monarquías, habiendo sido el gran alma de la codificación en Francia, durante la época napoleónica.

Actualmente este órgano tiene funciones más limitadas, estrictamente técnicas, pues toda atribución política ha pasado al Consejo de Ministros.

Fue establecido por el Texto Único del 26 de junio de 1924, N° 1054 y modificaciones sucesivas; posteriormente se reglamentó por Decreto N° 444 del 21 de abril de 1924. Es integrado por: un Presidente, cincuenta vocales y un secretario general. Además, Presidentes de Sección, refrendarios y secretarios de sección.

El Presidente, los Presidentes de Sección y los vocales pertenecen a los más altos grados del escalafón del Estado; respectivamente al 2°, 3° y 4°. Son nombrados por Decretos del Presidente de la República, a propuesta del Ministerio del Interior y previa deliberación del Consejo de Ministros.

Gozan de inmovilidad, no pudiéndose privarlos de sus cargos, sino por las causas taxativamente determinadas por la ley y con el procedimiento indicado por la misma. Concluyen su carrera al cumplir setenta años.

El Consejo está dividido en seis secciones; tres consultivas y tres jurisdiccionales. Además una ley de 1945 le agregó una sección especial para el examen de los recursos en materia de "depuración" de empleados comprometidos con el régimen político precedente.

La función consultiva del organismo, se ejerce sobre la legitimidad y la conveniencia de los actos administrativos, en dictámenes facultativos o de índole obligatoria.

La Corte de Cuentas.

Ejerce la vigilancia superior sobre la administración financiera del Estado. Reconoce como antecedente la Cámara de Cuentas instituida en Chamberry por los Duques de Saboya en 1351 y fusionada con la de Turín en 1720.

Hoy es regida por el Texto Único del 12 de julio de 1934, N° 1214 y algunas modificaciones sucesivas hasta la Ley del 21 de marzo de 1953, N° 161.

Es integrada por el Presidente, los Presidentes de Sección y los vocales. Todos los funcionarios mencionados, gozan de absoluta independencia y también de inamovilidad.

Las funciones de la Corte son de tres categorías: administrativas, constitucionales-contables y jurisdiccionales. A éstas se agrega una función especial relativa a la liquidación de las jubilaciones para el personal de la administración del Estado.

En nuestro sistema jurídico no encontramos entidades con jerarquía y funciones similares a las señaladas para los dos órganos indicados.

Tal vez lo más parecido a la Corte de Cuentas italiana, es en el orden nacional la Contaduría General de la Nación, regida por Ley 12.961 de 1947.

Magistratura.

Las naturales diferencias con nuestro país en el plano político e histórico, han hecho surgir una organización judicial muy distinta a la nuestra.

El art. 104 establece expresamente que: "la Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de todo otro poder".

Está constituida por los auditores, los jueces de distinto grado, los tribunales, las Cortes de Apelación y Casación y los magistrados del ministerio público. Verla en detalle será materia de un futuro trabajo.

Conclusión.

Se ha querido señalar aquellos aspectos de la Constitución Italiana con motivos de interés para el estudioso de nuestra Constitución, pudiéndose observar así una realidad común a ambas; su deseo de dar las normas básicas para el progreso de sus respectivos países y el bienestar de sus habitantes.