

UN DECENIO DE LEGISLACION ITALIANA (1939-1948)

El decenio de 1939 a 1948 se presenta en Italia, como, por otra parte, en muchos otros países europeos, particularmente denso de acontecimientos de importancia social y política, que se reflejan sobre todo y naturalmente en el sector legislativo.

Debiendo efectuar una recopilación de las leyes más importantes emanadas en él, creemos que resulta necesario proceder a una distinción en cuatro períodos sucesivos: el primero, que va del 1939 al 1943 y que abraza la fase inmediatamente prebélica y la de la guerra hasta la caída del régimen fascista; el segundo, brevísimo, del 25 de julio de 1943 al armisticio del 8 de septiembre y consiguiente traslado al Sur del Gobierno legítimo; el tercero, que comprende toda la actividad legislativa de tal Gobierno hasta el fin de la guerra de liberación, y la unificación del territorio de la península; y, por último, el cuarto período, que va de julio de 1945 al 1948, en el cual puede decirse que se establecen verdaderamente bases del nuevo Estado democrático surgido sobre las ruinas del antiguo, después de la dolorosa expiación y duro calvario de la guerra.

Examinemos separadamente tales períodos, teniendo en cuenta que la subdivisión se ha adoptado a fin de conseguir una más cómoda y clara exposición, sin pretender, desde luego, negar que el principio de continuidad en la producción legislativa se ha mantenido incluso en los momentos más bruscos de cambio de régimen, con exclusión, por lo tanto, de toda interrupción o rotura en nuestro orden jurídico.

La actividad legislativa del primer período se inició con una ley fundamental, de alcance constitucional, que representó, en cierto modo, la última etapa de la evolución en sentido totalitario del estado fascista: la ley de 19 de enero de 1939, núm. 19, que sustituía la Cámara de los Diputados por la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones, encuadrada en una Asamblea plenaria, en una Comisión general para el Presupuesto y en varias Comisiones legislativas, teniendo competencia específica y exclusiva para determinadas materias e incluso atribuciones generales en caso de urgencia (arts. 15, 16 y 17 de la ley). Miembros de la Cámara eran automáticamente los mismos componentes del Consejo Nacional de las Corporaciones y del Consejo Nacional del P. N. F. La misma ley (seguida después, a breve distancia del tiempo, del R. D. de 2 de marzo de 1939, núm. 348), que escogía la Cámara de Diputados y

convocaba, unida al Senado, la nueva Asamblea) regulaba también la potestad normativa del Gobierno, admitiéndola en las hipótesis de estado de necesidad, causa de guerra, urgentes medidas de carácter financiero o tributario, o cuando las Comisiones no hubiesen cumplido su misión.

Pocas otras leyes de importante valor constitucional o administrativo surgen en estos años, en los cuales las dramáticas vicisitudes políticas y bélicas plantean, en primer lugar, problemas de orden contingente, inherentes a la defensa militar del país y a la reglamentación de la actividad de producción y de consumo, en vista de las exigencias bélicas.

Por tanto, nos limitamos a recordar, entre las materias más salientes, la ley de 5 de mayo de 1939, núm. 660, sobre la nueva fórmula de promulgación y publicación de las leyes y reales decretos, así como sobre autenticación de las sentencias y de todos los actos dictados en nombre del Rey (en vista de su nuevo título de rey de Albania); la ley de 21 de agosto de 1939, núm. 1.241, sobre pérdida de ciudadanía de personas de origen italiano del Alto Adige; el R. D. de 21 de abril de 1942, núm. 44, que contiene las normas de ejecución de la ley sobre el Consejo de Estado.

Por otra parte, tras la numerosa y varia legislación de guerra, destacan algunas materias notables que tienen importancia no sólo en el aspecto puramente militar, sino por sus reflejos sobre la organización administrativa.

Así, por ejemplo, la ley de 21 de mayo de 1940, núm. 415, sobre la organización de la nación para la guerra, que atribuía el Gobierno la facultad de preparar, dirigir y coordinar toda la actividad de movilización en caso de un eventual conflicto; la ley de 24 de mayo de 1940, número 461, sobre la disciplina de los ciudadanos en tiempo de guerra, dando normas sobre el servicio civil obligatorio y sobre la movilización civil de los entes necesarios para la defensa nacional (ley de 21 de septiembre de 1940, núm. 1.518, con sucesivas modificaciones, sobre la gestión patrimonial y financiera del Estado en período de guerra: los Reales decretos de 11 de junio de 1940, núm. 567; 10 de enero de 1941, núm. 3; 4 de abril de 1941, núm. 194; 10 de abril de 1941, núm. 221, y 2 de octubre de 1941, núm. 1.129, acerca de la instauración del estado de guerra en la península y territorios anexos, el R. D. de 3 de junio de 1943, número 598, modificado después con D. L. de 10 de agosto de 1944, número 199, que instituye el impuesto extraordinario sobre los mayores beneficios derivados del estado de guerra.

Caído en julio de 1943 el régimen fascista, a continuación de los conocidos acontecimientos (moción del Gran Consejo, alejamiento de Mussolini, encargo del Gobierno a Badoglio), el nuevo Gabinete, de tipo sustancialmente militar, gravado ya con la ingrata y ardua tarea de continuar una guerra infausta y virtualmente perdida, se propuso, además de las tareas de carácter bélico, simples fines de administración ordinaria; las medidas de liquidación del pasado régimen se quedaron en la

superficie, limitándose a suprimir las principales instituciones del fascismo, sin afectar sustancialmente a la estructura y el ordenamiento del Estado, y dejando también en pie, por el momento, debido a motivos de oportunidad contingente, algunos organismos de cuño marcadamente fascista, como, por ejemplo, la M. V. S. N., que, sin embargo, fué encuadrada en el Ejército y que solamente poco tiempo después fué disuelta, tras el armisticio de septiembre. Dignos de mención son en este breve segundo período el R. D. L. de 2 de agosto de 1943, núm. 704, que suprimió el P. N. F. y sus instituciones colaterales, abrogando también todas las denominaciones y referencias de carácter fascista contenidas en las leyes y en el ordenamiento estatal; el R. D. L. de la misma fecha, número 706, relativo a la supresión del Gran Consejo del Fascismo; el R. D. L. de 2 de agosto de 1943, núm. 705, que disolvió la Cámara de los Fascios y de las Corporaciones, previniendo en el término de cuatro meses de la cesación del estado de guerra la libre consulta de la voluntad popular y elección de nuevas Cámaras de Diputados (programa que fué después modificado, como se verá, por disposiciones de leyes posteriores).

* * *

Después de las dramáticas vicisitudes de septiembre de 1943 (armisticio y traslado del Gobierno Badoglio, al Sur, ocupación militar del Centro y Norte de Italia), comienza con la reconstrucción y la progresiva estructuración de los organismos del Gobierno legítimo en Brindisi, la que hemos definido como tercera fase de la actividad legislativa de este decenio, la cual durante todo el período de la guerra de liberación alcanza hasta las jornadas de abril de 1945. Los objetivos de la legislación de este período son sustancialmente dobles: de una parte, el de reconstruir gradualmente, en los territorios sucesivamente liberados, los organismos del Gobierno y la estructura administrativa interrumpida desde la capitulación de septiembre; y por otra, el de preparar las bases para la radical reforma política que debía seguir a la liberación del país, previa eliminación de las instituciones fascistas todavía existentes y desaparición de los elementos responsables del pasado régimen.

En cuanto al primer punto, son especialmente interesantes, entre otras, las disposiciones legales dirigidas a disciplinar el aspecto formal de la nueva actividad legislativa (R. D. L. de 27 de noviembre de 1943, núm. 11-B), D. L. L. de 3 de julio de 1944, núm. 164, modificando la fórmula de promulgación de las leyes y decretos, así como de los actos en general encabezados con el nombre del Rey, y más tarde del Lugarteniente). El D. L. L. de 25 de junio de 1944, núm. 515, atribuyendo al Gobierno, provisionalmente, y en espera de la convocatoria de las Cámaras, funciones legislativas por medio de Decretos-leyes; asimismo, las

disposiciones dirigidas a sustituir la denominación de Jefe del Gobierno adoptada por el régimen fascista por aquella otra, tradicional en el sistema parlamentario, de Presidente del Consejo de Ministros; R. D. L. de 16 de mayo de 1944, n.º 136. Las medidas de supresión de la M. V. S. N., todavía superviviente, bien que privada de toda apariencia política, durante el primer Gabinete de Badoglio (R. D. L. de 6 de diciembre de 1943, núm. 16-B) y otras, por las que se autorizaba la revisión de las sentencias de condena emitidas por el suprimido Tribunal Especial para la defensa del Estado (D. L. L. de 5 de octubre de 1944, núm. 316). Con otras normas, en fin, se disponía lo relativo a la ineficacia de las ordenanzas aliadas después de la gradual restitución al Estado italiano de los territorios administrados por el A. M. G. (D. L. L. de 20 de julio de 1944, núm. 162). Se instauraba en la sede del nuevo Gobierno una sección de control del Tribunal de Cuentas, para asegurar, igualmente, en espera de la liberación de la capital, el desarrollo de los controles relativos a la actividad administrativa (R. D. L. de 29 de mayo de 1944, número 315). Se dictaban normas transitorias para la administración de los municipios y de las provincias (R. D. L. de 4 de abril de 1944, número 111), al que siguió el D. L. L. de 7 de enero de 1946, núm. 1, conteniendo normas para reorganizar las Administraciones municipales sobre base electiva (de lo que más tarde se dará cuenta), se disponía la reintegración de los derechos civiles y políticos a los ciudadanos italianos y extranjeros de raza hebrea, gravemente limitados por las disposiciones racistas de 1938 (D. L. de 20 de enero de 1944, núm. 25; R. D. L. de 5 de octubre de 1944, núm. 252, y 19 de octubre de 1944, núm. 306). Igual que anteriormente se habían abolido las limitaciones de capacidad de los célibes (R. D. L. de 2 de agosto de 1943, núm. 707), se abolió ahora la pena de muerte, mantenida sólo para los más graves delitos fascistas (D. L. L. de 10 de agosto de 1944, núm. 224). Se aportaban, en espera de las anunciadas reformas de la legislación civil, algunas modificaciones indispensables, de orden formal, a los Códigos vigentes, para armonizarlos con la nueva situación jurídico-política creada con la caída del fascismo (D. L. L. de 14 de septiembre de 1944, núm. 287). Se iniciaban reformas de carácter social en el campo agrícola, autorizando el reparto de tierras incultas a asociaciones o cooperativas de campesinos (D. L. L. de 19 de octubre de 1944, núm. 279).

Por el contrario, otro sector entero de la legislación de este período 1943-1945, con modificaciones y adiciones aportadas en años sucesivos, pero que recordamos aquí por comodidad de exposición, se dirigía a crear las premisas para la futura reorganización administrativa y política del Estado italiano, bien disponiendo las modalidades para una libre consulta, cuando la guerra estuviese terminada, de la voluntad popular, bien dictando las normas para el saneamiento de la vida pública y privada de la nación, a través del castigo de los delitos fascistas, la depu-

ración de los empleados y la investigación de los beneficios del régimen.

Precisamente, a propósito del primer punto, es de recordar el D. L. L. de 25 de junio de 1944, núm. 151, que derogó las disposiciones emanadas del R. D. L. de 2 de agosto de 1943, núm. 175, y dispuso la convocatoria de una nueva Cámara en los cuatro meses siguientes al fin de la guerra, y la elección, después de la liberación de todo el territorio nacional, por medio de sufragio universal directo y secreto, de una Asamblea constituyente que deliberase sobre las formas institucionales y sobre la nueva constitución del Estado, estableciendo que, hasta tanto se convocase dicha Asamblea, los componentes del Gobierno se comprometieran por juramento a no realizar actos que en manera alguna pudieran prejuzgar la solución de la cuestión institucional, confiando, además, temporalmente, al Consejo de Ministros, con carácter provisional, atribuciones que implicaban una potestad normativa ordinaria ejercida mediante decretos-leyes. Tales disposiciones legales fueron después refundidas y parcialmente modificadas por D. L. L. de 16 de marzo de 1946, núm. 98, estableciendo que las formas institucionales del Estado fueran decididas, además de por la Asamblea constituyente, por un referéndum popular contemporáneo a la elección de aquella, dictando asimismo las directivas fundamentales para la realización de dicho referéndum y las normas para pasar, en caso de solución republicana, a las nuevas formas institucionales, así como aquellas otras normas que habían de regir la elección del Jefe del Estado.

Naturalmente, a la vista de la próxima consulta popular, se imponía, tras la no breve suspensión del último período fascista y de las destrucciones bélicas, la radical reorganización de todos los servicios electorales, a la que se proveyó con D. L. L. de 18 de septiembre de 1944, número 247, modificado por el D. L. L. de 19 de abril de 1945, núm. 201, resucitando, en buena parte, las disposiciones del T. U. de 1919, o sea el último dictado en régimen democrático. Tales disposiciones fueron después adicionadas por el D. L. L. de 1.º de febrero de 1945, que concedía voto a la mujer y ordenaba la formación de las listas electorales femeninas en todos los Municipios; el D. L. L. de 18 de febrero de 1946, número 32, relativo a la eliminación de las listas electorales por indignidad derivada de actividades fascistas, y además la ley de 7 de octubre de 1947, núm. 1058, que ha reorganizado y unificado toda la materia.

Por lo que se refiere al campo de las sanciones contra el fascismo, en los tres aspectos principales de castigo de los delitos fascistas, depuración de las Administraciones públicas y privadas y de expropiación de los beneficios del régimen, la legislación aparece notablemente compleja y abundante, debiéndose ello, en parte, al clima especial de ásperas pasiones en que el mismo tuvo origen, y a la oportunidad gradualmente manifestada de perfeccionar y volver a contemplar de nuevo el alcance de las primitivas medidas, en orden a las penalidades establecidas (ten-

diendo a una mayor benignidad y generosidad) y respecto a los órganos competentes para la aplicación de las sanciones.

Se comenzó por el R. D. L. de 18 de septiembre de 1943, número 29-B, de «defascistizzazione» de la Administración del Estado de los entes locales y paraestatales, de los entes sometidos a vigilancia y tutela del Estado, y de las haciendas privadas que ejercían servicios públicos o de interés nacional, pronto sustituido por otras sucesivas leyes orgánicas, como el D. L. L. de 27 de julio de 1944, núm. 159, que remitía a una Alta Corte de Justicia, el ejercicio de la competencia para juzgar de la responsabilidad de los miembros del Gobierno fascista y de las altas jerarquías del fascismo, y dictaba normas detalladas para el cese en el servicio de empleados públicos, para la expropiación de beneficios del régimen y la liquidación de los beneficios del disuelto partido, e instituía, además, un alto comisariado para la coordinación de todas las actividades represivas previstas en esas leyes. Siguieron otras numerosísimas disposiciones, entre las que nos limitamos a recordar las siguientes:

— D. L. de 22 de abril de 1945, núm. 142, que instauraba Tribunales extraordinarios de apelación para el castigo de delitos fascistas y de colaboracionismo por un período limitado de tiempo (en efecto, los mismos fueron suprimidos por D. L. L. de 5 de octubre de 1945, núm. 625, y sustituido por secciones especiales de Tribunales de Apelación ordinaria).

— D. L. de 12 de julio de 1945, núm. 410, y el D. L. L. de 8 de febrero de 1946, núm. 22, el primero que reorganizaba todas las atribuciones del alto Comisariado para las sanciones contra el Fascismo, y el segundo, que, suprimiendo tal organismo, remitía toda esa materia a la Presidencia del Consejo de Ministros.

— El D. L. de 9 de noviembre de 1945, núm. 702, contenía nuevas normas en materia de depuración de la Administración pública (con criterio de particular benignidad para los empleados de grado inferior al 7.º, posibilidad de recursos en vía jerárquica o en vía contenciosa al Consejo de Estado, contra las resoluciones y separaciones del servicio), así como de las Administraciones privadas.

— El D. L. de 9 de noviembre de 1945, núm. 716, que daba facultad discrecional a la Administración para hacer cesar a los funcionarios civiles y militares del Estado a los cinco primeros grados, aunque fuesen inamovibles, e independientemente de todo juicio de depuración.

— El D. L. L. de 31 de mayo de 1945, núm. 364, sobre la apropiación por el Estado de los beneficios del régimen de determinadas categorías de personas, modificado después por el sucesivo D. L. L. de 22 de septiembre de 1945, núm. 623; la Ley de 13 de diciembre de 1947, número 1546, en materia de delitos fascistas y represión de actividades fascistas o dirigidas a la restauración de la Monarquía, y en fin, la recentísima Ley de 7 de febrero de 1948, núm. 48, que contiene normas inspiradas

en criterios de amplia generosidad sobre la caducidad y procedimientos de depuración y revisión de resoluciones de separación ya adoptadas (exceptuadas algunas limitadas hipótesis de delitos fascistas particularmente graves).

Junto a estas disposiciones, podrían recordarse, por afinidad de materias, las concernientes a la eficacia de todas las medidas legislativas reglamentarias y de Gobierno, así como de categorías enteras de actos jurisdiccionales y administrativos emanados de la República social italiana, salvo para estos últimos, la posibilidad de eventual convalidación en el término de un año a contar de la entrada en vigor del texto legislativo (D. L. L. de 5 de octubre de 1944, núm. 249), disposiciones fundadas en la ilegalidad desde el punto de vista constitucional e internacional del régimen anterior (un tratamiento análogo ha sido aplicado por el sucesivo D. L. L. de 31 de julio de 1945, núm. 464, a algunas sentencias penales sospechosas dictadas durante el período fascista).

* * *

Con el fin de la guerra de liberación y con el retorno gradual de toda o casi toda la península a la Administración italiana, se puede decir que se inicia verdaderamente, en un clima de ardientes pasiones políticas, la fase propiamente dicha de reconstrucción jurídica y social del Estado italiano. Pertenecen, por lo tanto, a este período, además de las normas refundidoras y modificativas de la legislación de los años precedentes indicadas anteriormente, por comodidad de exposición, las leyes fundamentales de carácter administrativo y constitucional que a continuación se enumeran:

Entre las primeras, conviene, ante todo, recordar el D. L. L. de 7 de enero de 1946, núm. 1, relativo a la organización de las Administraciones municipales sobre base electiva; en él se abolía el sistema de nombramiento gubernativo, repristinándose, en cambio, aquel otro tradicional de las elecciones administrativas, con criterios en parte innovadores, y en parte tomados del antiguo T. U., ley municipal y provincial de 1945, y sobre la base de sufragio universal, voto directo y secreto, representación proporcional y listas concurrentes; mientras que para los Municipios de hasta 30.000 habitantes, la elección de los candidatos se establecía en base al simple cálculo de los votos de preferencia individual (atribuibles por parte de los electores incluso a candidatos de listas distintas), para los Municipios con población superior a 30.000 habitantes se establecía el principio del voto limitado y del reparto de los puestos entre varias listas, por el sistema de cocientes.

Sucesivamente, por medio de la Ley de 9 de junio de 1947, núm. 530, se introducen otras importantes innovaciones en el T. U., ley municipal y provincial del 3 de marzo de 1934, en orden al sistema de controles

gubernativos, publicación de los actos y reglamentos municipales, atribuciones y funcionamiento de los Consejos y Juntas, y se adoptan disposiciones especiales acerca de la nueva composición de las Comisiones disciplinarias para funcionarios y asalariados, resucitándose alguna de las antiguas acciones populares.

Pero, evidentemente, el fin principal que el Gobierno debía fijarse era el de cumplir cuanto antes la promesa de convocatoria, previa consulta de la voluntad popular, de la Asamblea constituyente para la reforma constitucional del Estado. A tal fin, se buscó ante todo el órgano que sirviera de base a los trabajos de la Asamblea y coordinara todas las iniciativas y los estudios inherentes o sea un Ministerio para la Constituyente, dirigido por un Ministro sin cartera (D. L. de 31 de julio de 1945, núm. 435), mientras que con anterioridad, y a fin de asegurar provisionalmente al Gobierno la colaboración de un órgano consultivo, se establecía la «Consulta nacional», formada por miembros escogidos entre las más importantes instituciones y corrientes políticas, sindicales y culturales (D. L. de 5 de abril de 1945, núm. 146).

En un segundo momento se dicta el D. L. L. de 10 de marzo de 1946, número 64, que estableció las normas para la elección de los diputados a la Asamblea constituyente, con sufragio universal, voto directo, libre, secreto, sistema de representación proporcional y listas concurrentes a base de colegios regionales (colegio único nacional a los solos efectos de las utilizaciones de los restos). Tales medidas legislativas fueron seguidas, en breve, por el D. L. L. de 16 de marzo de 1946, núm. 98, ya reseñado, y por el D. L. L. de igual fecha, núm. 99, relativos, respectivamente, a la adopción de un referéndum, acoplado a las normales elecciones para la decisión sobre las formas institucionales del Estado y a la convocatoria de los comicios electorales para el 2 de junio de 1946.

Adoptada, como consecuencia del conocido veredicto popular, la solución republicana, y establecida la Asamblea constituyente, se inició por parte de la misma la obra de preparación de la reforma constitucional, sobre la base del material de estudio y del proyecto definitivo preparado anteriormente por el Ministerio de la Constituyente y por la Comisión de los setenta y cinco, reforma que condujo, después de un año y medio de trabajo, al texto definitivo de nueva Constitución entrada en vigor el 1.º de enero de 1948. Durante todo el largo período de funcionamiento de la Asamblea constituyente, una enorme actividad legislativa fué ejercitada por el Gobierno por medio de decretos-leyes, excepción hecha de las materias constitucionales, de las leyes electorales y de las de aprobación de Tratados internacionales reservados a la Asamblea, a la cual, además, estaban atribuídos encargos eminentemente políticos y que, en efecto, prácticamente, acabaron por ocupar no poca parte de su actividad; a saber: el control y la aprobación de las directivas y de la conducta del Gobierno.

Precisamente, en base a tal principio de especial competencia legislativa, fueron reguladas por la Asamblea constituyente, por medio de ley, las materias siguientes:

— Elección para la nueva Cámara de los Diputados; Ley de 20 de enero de 1948, núm. 6, con características más o menos afines, y de la citada Ley electoral de 10 de marzo de 1946, núm. 74, para la elección de la Asamblea constituyente, salvo ligeras diferencias en orden al sistema de los cocientes y a los requisitos para la utilización de los restos en los colegios únicos nacionales, en parte derivadas de la lección de la experiencia, y en parte a las diversas funciones y características respectivas de las dos Asambleas a elegir (constituyente y ordinaria).

— Elección del Senado; Ley de 6 de febrero de 1948, núm. 29, que llevó a cabo en la materia un experimento realmente nuevo de Colegio uninominal combinada con un principio de representación proporcional, estableciéndose la elección directa solamente en los colegios en que se obtuviese una mayoría del 65 por 100, mientras que, en los restantes casos, los votos obtenidos se utilizaban a través de un sistema de uniones de listas, iguales o afines, en el ámbito de un más amplio colegio regional y de consiguiente atribución proporcional de los votos restantes a las listas colegiadas, con la acostumbrada modalidad de los cocientes.

— Prensa; por la Ley de 8 de febrero de 1948 fué aprobado por la Asamblea constituyente, poco antes de su disolución, un texto orgánico de ley de prensa, inspirado en un criterio de libertad sustancial y de contemporánea responsabilidad de los directores y propietarios de periódicos, dentro de unos límites dirigidos a tutelar las buenas costumbres y el orden público.

— Tratado de paz; por el D. L. P. de 28 de noviembre de 1947, número 1430, y en base a la autorización concedida por la Ley de 2 de agosto de 1947, núm. 811, se dió ejecución al Tratado de paz entre Italia y las potencias aliadas, firmado en París el 10 de febrero de 1947.

— Tribunal constitucional; también aquí la Asamblea constituyente reguló esta materia en la vigilia de su disolución, por la Ley de 9 de febrero de 1948. Estas normas tienen en cuenta las cuestiones sobre la constitucionalidad de las leyes del Estado u otros actos que tengan fuerza de ley, planteados de oficio o a instancia de parte en un eventual juicio, y conflictos entre leyes de la República y de las regiones, y entre leyes de las regiones entre sí, cuestiones todas que debían remitirse al Tribunal Supremo constitucional, reservando para otras leyes la realización concreta y detallada regulación de su funcionamiento.

— Impuesto extraordinario progresivo sobre el patrimonio, aprobado por D. L. P. de 29 de marzo de 1947, núm. 143, convertido en Ley en 1.º de septiembre de 1947, núm. 828, y unificado después en T. U. de 11 de octubre de 1947, núm. 1131 (la competencia de la Asamblea, no

tratándose de materia de su específica incumbencia, fué justificada, como por ejemplo, para la Ley sobre la prensa, por la particular importancia que la institución del nuevo impuesto revestía, dados sus reflejos económicos y políticos).

BREVE APÉNDICE PARA LOS AÑOS 1948-1949.

En el bienio sucesivo a la entrada en vigor de la nueva Constitución, es característico, con excepción de las leyes votadas en los comienzos de 1948 por la Asamblea Constituyente antes de su disolución y ya anteriormente referidas, un cierto reposo en el sector legislativo-constitucional; por lo demás, el fenómeno es natural tras la intensa tarea desarrollada en este campo durante el período inmediatamente anterior, con la reedificación, puede decirse que casi completa, de todo el aparato estatal, a través de la aprobación de la nueva Carta constitucional (1), así como de las más importantes leyes especiales ya vistas.

Son años, en cierto sentido, de espera, dedicados a la observación y aprobación del nuevo sistema y al mismo tiempo al trabajo de estudio y preparación de aquellas leyes que se harán a su tiempo necesarias en los diversos terrenos a fin de traducir en concreto muchos de los principios sancionados por la propia Carta constitucional.

Por cuanto toca a la dicha materia, se han de señalar en este período:

1) La Ley de 9-VIII-1948, núm. 1077, sobre la asignación y dotación anual correspondiente al Presidente de la República, así como la institución del Secretario General de la Presidencia, con sucesiva reglamentación en cuanto a los detalles organizatorios en el D. P. de 4-VIII-1948, número 1771;

2) La Ley de 21-VIII-1949, núm. 639 (limitándonos a los reflejos en el ámbito de las actividades parlamentarias), que prescribe la presentación anual al Parlamento, por parte del ministro del Tesoro, junto

(1) No consideramos oportuno detenernos en este lugar a ilustrar los principios y criterios inspiradores de la nueva Constitución italiana, cosa que resultaría imposible incluso de querer expresarnos en forma absolutamente lacónica, dada la finalidad y límites estrechísimos de este modesto resumen legislativo. El lector a quien interese el conocimiento más o menos profundo del texto constitucional podrá atenderse a los varios comentarios publicados en estos últimos tiempos en Italia sobre la materia, entre los cuales citamos: BALLADORE PALIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, 1948; AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, 1948; FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948; *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, dirigido por CALAMANDREI y LEVI, Firenze, 1950; CARULLO, *La Costituzione della Repubblica italiana con i lavori preparatori*, Bologna, 1950; ESPOSITO, *Commento alla Costituzione italiana*, Torino, 1951.

la rendición de cuentas del ejercicio financiero cerrado y a los balances de previsión, de una relación general sobre la situación económica del país:

3) El D. L. de 14-II-1948, núm. 43, que contiene la prohibición de constituir asociaciones de carácter militar que persigan, incluso indirectamente, finalidades políticas, al objeto de la tutela y garantía del orden público y de la salvaguardia de las instituciones democráticas del Estado (como anteriormente, con fines similares, había sido dictada la Ley de 3-XII-1947, núm. 1546, para la represión de las actividades fascistas y monárquicas);

4) Finalmente, se señala, siempre a este propósito, el núcleo de las leyes constitucionales para la aprobación de los Estatutos de las Regiones italianas con régimen de autonomía especial, previstas por el artículo 116 de la Constitución, y en especial: Sicilia (para la cual, habiendo sido ya anteriormente aprobado el correspondiente Estatuto con el D. L. de 15-V-1946, núm. 455, se limitaron a la conversión de tal texto legislativo en Ley constitucional de 26-II-1948, núm. 2); Cerdeña (Ley const. de 26-II-1948, núm. 3); Valle de Aosta (Ley const. de 26-II-1948, núm. 4); Trentino —Alto Adige— (Ley const. 26-II-1948, núm. 5). Tales estatutos, completados después, en breve espacio de tiempo, por normas de aplicación más detallada, se adecuan, más o menos, a las reglas comunes, sea por cuanto concierne a los órganos directivos (Consejo o Asamblea, Junta, Presidente) y a sus funciones (de carácter legislativo, reglamentario o administrativo), sea por cuanto atañe a las relaciones políticas y administrativas con el aparato estatal y con los entes públicos menores que forman parte de su circunscripción, así como a la organización económico-financiera, todo esto en armonía con las directrices y criterios señalados en el título V de la Constitución italiana. Se ha de señalar, con respecto a la Región siciliana, la institución, en aplicación del artículo 23 del Estatuto, de un Consejo de Justicia administrativa (organismo delegado del Consejo de Estado) con funciones jurisdiccionales y de consulta jurídico-administrativa del Gobierno regional (D. L. de 6-V-1948, núm. 654), así como de dos secciones del Tribunal de Cuentas con funciones jurisdiccionales y de control respecto de los actos del Gobierno y de la Administración regional (D. L. de 6-V-1948, núm. 655).

Tampoco sobre el campo más estrictamente administrativo son de señalar iniciativas legislativas de gran relieve, habida cuenta que, mientras de una parte las disposiciones de más necesaria y urgente revisión del pasado sistema, incompatibles con los nuevos principios y criterios democráticos, habían sido ya adoptados en los primeros años sucesivos al derrumbamiento del antiguo régimen, de otra, las nuevas y más orgánicas reformas en los varios sectores de la Administración pública gubernativa y local necesitaban todavía de estudio y meditación antes de ser realizados. Se ha de señalar especialmente:

1) El D. L. de 5-V-1948, núm. 642, concerniente a la creación de una 6.ª Sección del Consejo de Estado con facultades jurisdiccionales, y alguna otra disposición dirigida a acelerar los juicios ante tal magistratura, a las que ha seguido el D. P. de 9-II-1948, núm. 42, sobre organización de los órganos de Secretaría y de las funciones orgánicas del personal;

2) El D. L. de 5-V-1948, núm. 589, para la reorganización de los servicios y revisión de las competencias orgánicas del Tribunal de Cuentas, ratificado con modificaciones por la Ley de 24-XII-1949, núm. 968;

3) El D. L. de 1948, núm. 600, modificando las normas sobre la administración del patrimonio y contabilidad general del Estado;

4) El D. P. de 1-III-1948, núm. 351, sobre la reorganización de los Cuerpos consultivos del Ministerio de Instrucción Pública, en ejecución del artículo 19 de la precedente Ley de 30-XII-1947, núm. 1477;

5) El D. L. de 6-III-1948, núm. 433, sobre institución del Consejo Superior Técnico de las Telecomunicaciones, con funciones consultivas en materia técnica y económica relativas a los planes de desarrollo de las empresas de comunicación;

6) El D. L. de 14-IV-1948, núm. 1011, que instituye el Consejo Superior de Aeronáutica;

7) Los DD. LL. de 26-XI-1947, núm. 1510, y de 22-III-1948, número 66, respectivamente, sobre la reorganización de los servicios de policía de caminos y sobre la circulación por carreteras ordinarias, vías férreas y líneas de navegación;

8) El D. L. de 17-IV-1948, núm. 547, sobre la institución de la «Azienda Nazionale autonoma delle strade statali» (ANAS);

9) El D. L. de 7-IV-1948, núm. 262, creando categorías transitorias para la sistematización del personal no escalafonado de las Administraciones del Estado;

10) El D. L. de 12-II-1948, núm. 147, dictando nuevas disposiciones sobre la competencia y funcionamiento del ente nacional de previsión y asistencia para el personal estatal.

En el sector de los entes locales, en espera de llegar a la elaboración de nuevos textos orgánicos sobre la legislación municipal y provincial, y sobre las finanzas locales, aparecen en este período, entre tanto, los retoques a las leyes vigentes: contenidos en el D. L. de 26-III-1948, número 261 (beneficios a las provincias y municipios en materia de recaudación de algunos ingresos particulares); en el D. L. de 21-IV-1948, número 1372 (relativo a balances económicos de las provincias, municipios e instituciones de asistencia y beneficencia); en la Ley de 8-III-1949, número 277, dirigida a atenuar el carácter excesivamente autoritario del antiguo artículo 19 del texto unificado de la Ley municipal y provincial vigente, en relación con los poderes previos de la autoridad prefecticia.

Particular mención merecen, para terminar, en este período, a más

de algunas disposiciones de amnistía e indulto en materia anómala y de delitos comunes y políticos (D. P. de 9-II-1948, núm. 32), financiera (D. P. de 28-II-1948, núm. 138), disciplinaria (D. L. de 12-II-1948, número 95) y electoral (D. P. de 26-VIII-1948, núm. 602), todos ellos dictados con base en anteriores leyes de delegación y conectados a la entrada en vigor de la nueva Constitución de la República italiana, o la constitución de las nuevas Cámaras legislativas, como consecuencia de las elecciones políticas de 18 de marzo de 1948, también y sobre todo algunas iniciativas legislativas dirigidas a atender diversas exigencias económicas del país. Véase así la Ley de 29-XII-1948, núm. 1521, sobre la ejecución de obras públicas en Italia meridional y en las islas (a la que seguirá después la Ley sobre la Cassa del Mezzogiorno de 9-V-1950, núm. 647); el D. L. de 24-II-1948, núm. 114, dirigido a fomentar la formación de la nueva propiedad campesina; el D. L. de 17-IV-1948, núm. 1029, en relación y para integrar otras precedentes disposiciones de ley dirigidas a incrementar la continuación de las construcciones edilicias.

Se ha de recordar, finalmente, en cuanto atañe a un instituto típicamente público, como es el ordenamiento procesal, el D. L. de 5-V-1948, número 483, con modificación y adiciones al Código de procedimiento civil de 1940, dirigidas a obviar, en espera de una revisión más orgánica de los Códigos, los más notables inconvenientes descubiertos en la aplicación cotidiana de las reglas sobre el proceso civil (forma de las citaciones, impugnabilidad de las órdenes de instrucción, decadencia de la prueba, extinción del proceso, apelación de sentencias no definitivas, procedimiento de apelación, recurso de casación). Tal texto legislativo, que habría debido entrar en vigor el 1-I-1949, sufrió en cambio sucesivos aplazamientos, hasta convertirse, con algunas modificaciones, en la Ley de 14-VII-1950, núm. 581.

GUSTAVO VIGNOCCHI

Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad de Ferrara.

